



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parasta nyt -

Kunta- ja
palvelurakenne-
uudistuksen
suunnittelu-
vaiheen
loppuarviointi



11/2009

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parasta nyt - Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi



Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A), 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2009	
Tekijät	Jari Stenvall, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Pekka Juntunen, Lasse Oulasvirta, Aaro Tiilikainen	
Julkaisun nimi	Parasta nyt - Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnittelu- vaiheen loppuarviointi	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	Kuntarakenne, kuntapalvelut, kuntaliitokset, yhteistoiminta- alueet, arviointi	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2009	
ISBN 978- 951-804-930-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-951-804-931-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 210	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä		
Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa vahvistetaan kuntien ja palveluiden rakenteita ja kehitetään palveluiden organisointia. Uudistusta ohjaavien Paras-hankkeen ja puitelain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä kattava ja tasapuolinen palvelurakenne. Arviointitutkimuksessa on koottu kokonaiskuva uudistuksen etenemisen suunnasta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemistä tarkastellaan kuntarakenteiden, palveluiden ja kaupunkiseutujen näkökulmista. Arvioinnissa on tarkasteltu uudistuksen valmisteluun paikallistasolla vaikuttaneita tekijöitä, strategista johtamista muutoksessa sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa toteutetun arviointimenettelyn tarkoituksenmukaisuutta. Arvioinnin aineiston pohjalta esitetään johtopäätöksiä ja kehittämissuuntia uudistuksen jatkoa varten.		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2009	
Författare	Jari Stenvall, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Pekka Juntunen, Lasse Oulasvirta, Aaro Tiilikainen	
Publikationens titel	KSSR som bäst – slutvärdering av planeringsskedet för kommun- och servicestrukturreformen	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på Internet-address www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord	-	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 11/2009	
Beställningar/distribution	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2009	
ISBN 978- 951-804-930-5 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-951-804-931-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 210	Språk Finska
	Pris	

Sammandrag

Kommun- och servicestrukturreformen förstärker kommun- och servicestrukturerna och utvecklar organiseringen av service. Målet med KSSR-projektet och ramlagen som styr reformerna är att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur samt en täckande och jämlik servicestruktur. Utvärderingsundersökningen har sammanställt en helhetsbild av riktningen för reformen.

Kommun- och servicestrukturreformens framskridande granskas ur kommunstrukturernas, servicens och stadsregionernas synvinkel. Man har vid utvärderingen granskat faktorer som inverkar på lokalnivå, det strategiska ledandet i förändringssituationer samt ändamålsenligheten hos utvärderingsförfarandet som genomförts i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Utvärderingsmaterialet ska utgöra grunden för slutledningar om och utvecklingsriktningar för den fortsatta reformeringen.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2009	
Author(s)	Mr Jari Stenvall, Ms Hanna Vakkala, Mr Antti Syväjärvi, Ms Jaana Leinonen, Mr Pekka Juntunen, Mr Lasse Oulasvirta & Mr AaroTiilikainen	
Title of publication	Local government reform to date – Final report for the planning stage the local government reform	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords	-	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 11/2009	
Distribution and sale	Ministry of Finance, Publicationes team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2009	
ISBN 978- 951-804-930-5 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-951-804-931-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 210	Language Finnish
	Price	

Abstract

The local government reform aims to strengthen the structures of municipalities and to enhance the organization of services. The purpose of the local government reform project and framework law, both of which steer the reform, is to create a municipal structure that is viable, robust and coherent and which is also comprehensive and equitable. This evaluation study gives an overall picture of the direction in which the reform is progressing.

The progress being made in reform is examined from the viewpoint of local government structures, services and urban regions. The evaluation assesses the factors in the municipalities that have impacted the planning stage of the reform, strategic management in a changing environment and how pertinent the assessment procedure used in municipalities in a financially very difficult position actually is. Based on the data in the evaluation, this publication provides conclusions and new development plans for the next stages of the local government reform.

Sisältö

1	Johdanto	11
1.1	Arvioinnin tausta	11
1.2	Arviointitehtävä ja arvioinnin sisältöalueet	12
2	Kunta- ja palvelurakennemuutos	15
2.1	Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tausta	15
2.2	Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteet ja eteneminen	17
3	Arvioinnin aineisto ja tutkimusmenetelmät	23
3.1	Arviointitutkimuksen menetelmät	23
3.2	Arvioinnin aineistojen ja tutkimusprosessin kuvaus	25
4	Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten valmistelu	33
4.1	Valmisteluprosessi muutoshankkeissa	33
4.2	Valmistelun ja toimeenpanon suunnittelun eteneminen	34
4.3	Osallistuminen ja sitoutuminen uudistuksen valmistelussa	37
4.4	Uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun vaikuttaneet tekijät	45
4.5	Kuntien ohjaus uudistuksessa	57
4.6	Yhteenveto	62
5	Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukainen eteneminen	65
5.1	Uudistuksen strategisten tavoitteiden mukaisesta etenemisestä	65
5.2	Uudistuksen eteneminen puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaisesti	67
5.3	Suunnittelun alueellisia eroja ja puitelain mukaisiin poikkeusperusteisiin vetoaminen	73
5.4	Sisällölliset tavoitteet ja niiden keskinäinen yhteensopivuus	77
5.5	Strateginen suunnittelu ja vastaaminen tulevaisuuden muutshaasteisiin	81
5.6	Yhteenveto	88

6	Uudistuksen toteutuminen alueiden, rakenteiden ja palveluiden näkökulmista	91
6.1	Alueellisen, rakenteellisen ja palvelutoiminnan tarkastelua	91
6.2	Kuntarakenteen uudistuminen	92
6.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostaminen	96
6.4	Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen	105
6.5	Lain tavoitteiden toteutuminen kielellisten oikeuksien näkökulmasta	106
6.6	Palveluverkkojen ja tuottavuuden parantaminen	109
6.7	Edellytykset palvelujen muutokseen	116
6.8	Yhteenveto	121
7	Kaupunkiseutusuunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen	125
7.1	Johdanto kaupunkiseutusuunnitelmien tarkasteluun	125
7.2	Suunnitelmien ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitys kaupunkiseutujen yhteistyölle	128
7.3	Suunnitelmien ja niiden mukaisen toteutumisen merkitys yhdyskuntarakenteen ja seutujen kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta	132
7.4	Yhteenveto	135
8	Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely	139
8.1	Kuntien erityispiirteet talouden kannalta	139
8.2	Kuntien heikkoa taloudellista tilannetta selittävät tekijät	141
8.3	Arviointimenettely kunnissa: toteutus ja kokemukset	147
8.4	Kuntien talouden tasapainottaminen: toimenpiteet ja keinot	154
8.5	Arviointimenettelyn ja tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset kuntien taloudelliseen tilanteeseen	157
8.6	Yhteenveto	162
9	Uudistuksen eteneminen ja toimeenpanon haasteet	165
9.1	Yhteenveto	165
9.2	Kokoavat havainnot arvioinnista	166
9.3	Muutoksen hallinta Paras-hankkeessa	171
10	Kehittämissuunnat	175

LÄHTEET	183
LIITE 1	Arviointitutkimuksen eteneminen.....189
LIITE 2	Focus groups –haastattelujen osallistajat tammikuussa 2008191
LIITE 3	Tammikuun 2008 ryhmähaastattelujen kysymykset193
LIITE 4	Syksyn 2008 haastattelukysymykset (uudistuksen valmisteluun vaikuttavat tekijät) ja haastattelukuntien lista195
LIITE 5	Henkilöstökyselyn lomake ARTTU – arviointi- tutkimusohjelman kunnille.....197
LIITE 6	Haastattelukysymykset päätösvaiheen focus group -ryhmille201
LIITE 7	Haastattelukysymykset, erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnat.....203
LIITE 8	Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien keskeisiä tunnuslukuja205

1 Johdanto

1.1 Arvioinnin tausta

Julkisessa hallinnossa – ja organisaatioissa ylipäätään – on mietittävä, kuinka tulevaisuuden haasteet kohdataan. Jos haasteet ovat merkittäviä, voi olla välttämätöntä aloittaa niiden hallintaan tähtäävät toimenpiteet välittömästi. Mikäli haasteisiin ei ole selkeitä ratkaisumalleja, on keskeistä kehittää toimintaprosesseja ja -tapoja, jotka mahdollistavat uudenlaisten ratkaisujen löytämisen. Tulevat haasteet voidaan jättää myös huomiotta tai lähteä siitä, että ne ovat ratkaistavissa reagoivasti eli vasta ongelmien esiintyessä.

Suomessa käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus on luonteeltaan ennakoiva. Sen tarkoituksena on luoda edellytyksiä kuntien selviytymiselle väestön ikärakenteeseen sekä tuottavuuteen liittyvistä palveluhaasteista. Tarkoituksena on myös kuntien ja palveluiden rakenteiden vahvistaminen sekä tuottavuuden parantaminen kehittämällä palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Uudistusta suuntaa vuonna 2005 käynnistynyt Paras-hanke ja toteutusta ohjaa Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) eli niin sanottu puitelaki, jonka voimassaoloaika päättyy vuoden 2012 lopussa. Hankkeen tavoitteena on, että lain voimassaoloaikana kuntarakenteesta muodostuu elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä. Toiseksi tavoitteena on kehittää palvelurakennetta kattavammasi varmistaen laadukkaat ja tasapuolisesti asukkaiden saatavilla olevat palvelut koko maassa.

Tämän arviointitutkimuksen tavoitteena on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen kokonaisvaltainen arviointi. Paras-hankkeessa on korostettu voimakkaasti kuntien asemaa ja merkitystä muutosjohtajina. Tästä johtuen arvioinnissa huomioidaan keskeisesti muutosjohtajuuden näkökulma. Arviointitutkimus on jakaantunut kahteen päävaiheeseen raportointien mukaisesti (ks. liite 1 Arvioinnin eteneminen). Huhtikuussa 2008 julkaistiin väliraportti ”Paras alussa – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi” (Stenvall et al. 2008/1).

Nyt käsillä on arviointitutkimuksen loppuraportti. Arviointitutkimus perustuu tieteellisten tutkimusmetodien hyödyntämiseen. Arviointikriteerien täsmentämisessä, tulosten tulkinnassa sekä kehittämisehdotusten laadinnassa hyödynnetään vastaavasti tutkimuskirjallisuutta. Tätä kautta voidaan paitsi

suhteuttaa arviointituloksia vertailukohtiin, myös tuottaa näyttöön perustuvia arviointi- ja tutkimustuloksia. Tässä loppuraportissa tarkastellaan uudistuksen etenemistä kokonaisuutena sekä esitetään kehittämis ehdotuksia uudistuksen jatkovalmistelua varten.

1.2 Arviointitehtävä ja arvioinnin sisältöalueet

Tähän arviointitutkimuksen loppuraporttiin on koottu kokonaiskuva kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisen suunnasta. Tehtävänä on arvioida, miten puitelain tarkoitus ja tavoitteet näyttävät olevan toteutumassa, millä keinoin tavoitteisiin pyritään ja ovatko suunnitellut toimenpiteet riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arvioinnin sisältöalueet ja tämän raportin pääteemat ovat seuraavat:

1. Miten suunnitteluvaiheen perusteella kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain tarkoitus ja tavoitteet näyttävät olevan toteutumassa kunta- ja palvelurakenteiden osalta?
2. Miten kaupunkiseutusuunnittelun valmistelu on edennyt ja miten tätä koskevat tavoitteet ovat toteutumassa?
3. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien valmisteluun ja millainen valmius kunnilla on jatkaa uudistuksen täytäntöönpanoa?
4. Miten erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely (puitelain 9 §) on toteutunut?
5. Kuinka hyvin puitelaki ohjaa uudistusta ja mitä tekijöitä on huomioitava uudistuksen jatkovalmistelussa?

Arviointiraportissa jäsennetään kokonaisuutta kuvaavia aihealueita teemoittain. Tarkastelemme toimeenpanosuunnitelmien valmistelua, strategia tavoitteita ja niiden mukaista etenemistä, kaupunkiseutusuunnittelua, uudistuksen etenemistä rakenteiden ja palveluiden kannalta sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä.

Arviointi on arvottamista, jonka keskeisinä tehtävän määrittäjinä ja tarkentajina toimivat arviointikriteerit. Suhteessa huolellisesti valittuihin arviointikriteereihin uudistus voi konkreettisimmillaan näyttäytyä onnistuneelta tai epäonnistuneelta. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvien toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten arvioinnissa kriteerit määrittyvät pitkälti uudistusta koskevan lainsäädännön perusteella. Koska kyseessä on arviointitutkimus, on kriteerejä täsmennetty myös tutkimuskirjallisuuteen pohjautuen. Kunkin käsiteltävän teeman yhteydessä esitellään ja perustellaan siihen liittyvät

kriteerit. On kuitenkin huomattava, että aineisto asettaa osaltaan rajoituksia sille, millaisia päätelmiä on tehtävissä suhteessa kriteereihin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ulkoisessa arvioinnissa lähtökohtana on kokonaistulkinta uudistuksen etenemisen suunnasta. Tästä johtuen olemme pyrkineet tässä loppuraportissa nostamaan esiin uudistukseen liittyviä päälinjoja ja laajoja teemakokonaisuuksia. Siksi raportissa noudatettava ilmaisutapa on tiivis, emmekä pääsääntöisesti ole nostaneet keräämäämme laajasta aineistosta esiin yksittäisiä kuntia tai erillisiä alueita. Poikkeuksen tähän käsittelytapaan muodostaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevan arviointimenettelyn tarkastelu. Tarkoituksena on heijastaa tuloksia kuntakontekstiin, julkisen hallinnon reformeihin ja näitä koskeviin tutkimuksiin sekä muutosten toteuttamista koskeviin teorioihin.

Raportti etenee siten, että aluksi tarkastelemme tiiviisti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen historiallista taustaa ja lähtökohtia. Tämän jälkeen esittelemme arvioinnin aineistot ja tutkimusmenetelmät. Neljännessä luvussa tarkastelemme uudistuksen valmistelua sekä sen etenemiseen vaikuttavia tekijöitä paikallistasolla. Varsinainen uudistuksen etenemisen tilanteen tarkastelu käynnistyy luvussa viisi, jossa käsittelemme valmistelun tämänhetkistä tilannetta puitelain tavoitteiden ja tarkoituksen täyttymisen kannalta, sekä tarkastelemme tulevaisuuden muutoshaasteisiin vastaamista strategisista näkökulmista. Kuudennessa luvussa erittelemme uudistuksen etenemistä rakenteiden ja palveluiden kannalta sekä tuottavuuden parantamisen näkökulmasta. Luku seitsemän käsittelee kaupunkiseutusuunnittelun veloitteen toteutumista, ja luvussa kahdeksan tarkastelemme erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn toteutumista ja vaikutuksia talouden tasapainottamiseen. Lopuksi olemme koonneet yhteenvedon kaltaisesti keskeisimmät havainnot, johtopäätöksemme ja kehittämis ehdotuksemme.

2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus

2.1 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tausta

Kunta- ja palvelurakenneuudistus liittyy sisällöllisesti erityisesti kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin kysymys on kuntajakoon ja kuntien yhdistämiseen liittyvästä keskustelusta sekä toiseksi yhteistyöstä, jota kuntatasolla toteutetaan palvelutoiminnassa. Näihin kysymyksiin vaikuttaa myös julkisen hallinnon kehittämispolitiikka.

Suomalaisessa julkisessa hallinnossa kunnilla on vahvaan itsehallintoon perustuva perinne. Kuitenkin myös kuntien välisellä yhteistyöllä on ollut oma vahva historiansa ja sitä on toteutettu esimerkiksi palveluihin liittyvien kuntayhtymien tai maakuntahallinnon muodossa. Osittain yhteisiin yhteistyömuotoihin on ollut myös pakko osallistua, kuten erikoissairaanhoidopiireihin. Kuntien välinen vapaaehtoinen yhteistyö on kuitenkin ollut aaltomaista. Yhteistyö lisääntyi huomattavasti esimerkiksi 1990-luvulla, jolloin uudenlaisia yhteistyön organisointimalleja otettiin käyttöön perinteisen kuntaliittoyhteistyön rinnalle. Kuntayhteistyö laajeni kuntapareihin perustuvasta ja muusta yksittäisiin palveluihin keskittyneestä yhteistyöstä seudulliseksi 2000-luvulla (Airaksinen et al. 2005). Kuntien välinen seudullinen yhteistyö on vaihdellut sisällöltään ja tiiviydeltään alueesta riippuen.

Kuntaliitospäätökset ovat 1970-luvun puolivälin jälkeen perustuneet vapaaehtoisuuteen. Tästä ajatuksesta lähti myös vuoden 1998 alussa voimaan tullut kuntajakolaki. Käytännössä kuntien halukkuus toteuttaa kuntaliitoksia on ollut verrattain vähäistä viime vuosiin asti. Viimeisen kymmenen vuoden aikana toteutettujen kuntaliitosten määrä on vuosittain vaihdellut ja useana vuonna liitoksia ei ole toteutettu yhtään¹. Asiaa koskeva keskustelu on ollut kuitenkin vilkasta sekä 1990- että 2000-lukujen puolivälissä. Tavallisimmin kuntaliitokset ovat olleet kahden tai korkeintaan kolmen kunnan liitoksia, mutta viime aikoina niin sanotut monikuntaliitokset ovat yleistyneet voimakkaasti.

¹ Kuntaliitosten määrä viime vuosina: 3 liitosta 2001, 2 liitosta 2003, 1 liitos 2004, 10 liitosta 2005, 1 liitos 2006, 14 liitosta 2007, 1 liitos 2008 ja 32 liitosta vuonna 2009 (Kuntaliitto).

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen taustalla olevat syyt ovat laaja-alaiset. Haveri, Laamanen ja Majoinen (2003) ovat tutkimuksessaan analysoineet kuntarakenteen muutosten perusteita. Muutoksilla tavoitellaan ensinnäkin palvelujen tehokasta tuottamistapaa, laatua sekä saatavuutta. Tärkeää on kuntien talouden vahvistaminen. Muutoksissa tavoitteet saattavat liittyä alueen ja sen identiteetin vahvistamiseen. Tähän liittyen kysymys voi olla alueiden ja niiden keskusten vetovoiman vahvistamisesta. Kuntarakenteiden muutoksilla tavoitellaan mahdollisesti alueellista kilpailukykyä tai entistä parempaa elinkeinopoliittikkaa. Myös alueellinen tasa-arvo, kuten kansalaisten palvelujen saatavuuden turvaaminen asuinpaikasta riippumatta, esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla, voi olla kuntarakenteiden uudistamisen taustalla.

Kunta- ja palvelurakenteille ei näin ollen ole esitettävissä täysin yksiselitteistä perustetta ja esitetyt kannanotot riippuvat paljolti näkökulmasta. Kuntaliitoskeskustelu onkin keskittynyt hyvin voimakkaasti ”puolesta – vastaan” -tyyppiseen keskusteluun. Kuntaliitoksia on vastustettu esimerkiksi vetoamalla kunnallisen itsehallinnon arvölähtöiseen perinteeseen. Vastaavasti kuntaliitoksia on puollettu kiinnittämällä huomiota rationaalsiin syihin, kuten taloudellisiin haasteisiin tai mahdollisuuksiin järjestää palveluita suuremmassa kuntakokonaisuudessa tarkoituksenmukaisella tavalla (Laamanen 2007). Suhteessa kuntaliitoksiin kuntien välinen yhteistyö on nähty joko vaihtoehtona itsenäisyyden säilyttämiseen tai välivaiheena, jonka kautta on mahdollisuus edetä yhdistymiseen pidemmällä aikavälillä.

Tärkeä kysymys on, miltä perustalta kunta- ja palvelurakenteiden tarpeellisuutta ja faktoja arvioidaan. Tätä kysymystä valaisee esimerkiksi Niskala (2003) tutkimuksessaan, jossa on tarkasteltu palo- ja pelastustoimen yhdistämistä kuntatasolla. Tutkimuksen viitekehyksen mukaan yhdistäminen voi perustua valta- ja ympäristöön (esimerkiksi kuntien poliittiset voimasuhteet), sosiaaliseen ympäristöön (kuten kuntien vuorovaikutussuhteet ja niiden historia), normatiiviseen ympäristöön (tulkintaan esimerkiksi lainsäädännön edellyttämistä toimenpiteistä) sekä taloudelliseen ja toiminnalliseen ympäristöön (yhdistäminen on toteutettavissa taloudellisista ja toiminnallista syistä jollakin määrättyllä tavalla). Tutkimus osoitti selkeästi, että kuntien sosiaaliset suhteet tai sosiaalinen ympäristö, kuten tottumus toimia toisen kunnan kanssa ja yhteistyöstä saatu luottamus, vaikuttavat voimakkaimmin tehtyihin palveluratkaisuihin. Ylipäänsä luottamuksen rooli kunnallishallinnossa on merkittävä ja todennäköisesti korostuu entisestään muutosten yhteydessä (esim. Harisalo et al. 2006).

Perimmiltään kunta- ja palvelurakennemuutoksissa voidaan nähdä tarve mukauttaa kuntien hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Tämä kontingenssiteoreettinen lähtökohta (esim. Lawrence & Lorsch 1969) korostaa organisaatioiden rakenteiden ja toiminnan vuorovaikutusta ympäristön kanssa. Organisaatioille on siis löydettävä rakenteelliset ratkaisut, jotka sopivat yhteen ympäristön kanssa. Toimintaympäristön keskei-

seen merkitykseen viittaa myös PEST -malli (Osborne & Brown 2005), johon palaamme myöhemmin luvussa neljä.

Kuntien toimintaympäristön muutoksen pohjalta nousevat tarpeet tunnustettiin vuonna 2000 sisäasiainministeriön päätöksessä, jolla käynnistettiin SEUTU -kokeilu. Siinä todetaan: *”yhä useammilla pienillä kunnilla on lisääntyviä vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja... Kuntarakenteen muutokset ovat osoittautuneet erittäin hitaiksi. Vaihtoehtoinen tie on kuntien yhteistyö”*. Perusteluissa todetaan lisäksi: *”kuntarakenne on yksi julkisen hallinnon keskeisistä ongelmista”* (SM, Päätös seutuyhteistyökokeilun käynnistämisestä). SEUTU -hankkeessa saavutetut, arvioinnin perusteella tavoitteisiin nähden vähäiset tulokset (Airaksinen et al. 2005), johtivat osaltaan tilanteen uudelleenarviointiin ja uuden intervention käynnistämiseen kunta- ja palvelurakenneuudistuksena vuonna 2005.

Edellä kuvattujen vaiheiden perusteella on selvää, ettei kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnittelu sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla ole historiatonta ja vailla aiempaa kuntayhteistyön taustaa. On myös ilmeistä, että Paras -hanketta edeltäneet hankkeet, kuten SEUTU -hanke sekä niissä syntyneet vuorovaikutussuhteet ovat vaikuttaneet uudistuksen toimeenpanoon, vaikka kyseistä asiaa ei ole erityisesti käsitelty esimerkiksi lain perusteluissa.

2.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet ja eteneminen

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Hankkeen alkuvaiheessa asiaa valmisteltiin valtakunnan tasolla rakenneryhmässä ja sen alaisuudessa toimineissa neljässä työryhmässä. Uudistuksen aluevaiheen käynnistyessä keskustelu kuntapalveluiden ja -hallinnon rakenteista kiihtyi. Rakennekeskustelu oli muutoinkin sisällöllisesti hallitsevaa. Aluevaiheen tavoitteena oli selvittää, mitä palveluiden kehittäminen edellyttää palvelurakenteelta tulevaisuuden haasteisiin nähden. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä erikoissairaanhoidon lisäksi aluevaiheessa keskeinen kysymys oli kuntien ja valtion välinen työnjako. Aluevaiheessa koottiin kuntien vastaukset maakunnittain maakuntien liittojen välityksellä helmikuussa 2006.

Kunta- ja palvelurakenneryhmässä sekä sen valmisteluryhmissä oli työskennelty kolme aluevaiheen muutosmallia aluevaiheen arviointityötä varten (SM, Aluevaiheen materiaalit I). Peruskuntamallissa tavoitteena oli vähintään 20.000 asukkaan kunta, joka pohjautuisi työssäkäyntialueeseen tai muuhun toiminnalliseen kokonaisuuteen. Mikäli kunnilla ei ole edellytyksiä uuden kunnan muodostamiseen, tulisi peruspalvelujen järjestämisvastuu siirtää mallin mukaan peruspalvelupiirille, jonka väestömäärä on vähintään 20.000–30.000 asukasta.

Piirimallin tavoitteena oli sosiaali-, terveys- ja erikoissairaanhoidon palvelujen integroiminen samaan organisaatioon ja järjestämisvastuun siirtäminen piirille. Piirin väestöpohjan tulisi olla vähintään 100.000 asukasta ja piirin ensisijaiseksi tehtäväksi nimettiin tilaajan roolissa toimiminen palvelujen järjestämisessä. Kolmannessa mallissa, aluekuntamallissa, Suomeen olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa, jolloin nykyisistä kunnista olisi tullut lähikuntia. Mallissa palvelujen järjestämisvastuu oli aluekunnilla, mutta tavoitteena oli palvelujen järjestäminen hajautetusti paikallisten tarpeiden ja erityispiirteiden mukaan.

Uudistuksen perusvaihtoehtojen (ts. peruskunta-, aluekunta- ja piirimallit) hahmottamisen jälkeen toteutettiin laaja kuulemiskierros kunnissa, joka muokkasi uudistuksen lähtökohtia. Maakuntien vastaukset muutosmalleista olivat jonkin verran ristiriitaisia, mutta vahvin kannatus muodostui peruskuntamallille.

Kuntatoimijoiden näkökulmasta Paras-hanke käynnistyi nopeasti ja ainakin osittain ennakoimattomasti. Uudistuksesta ei ole esimerkiksi aivan selkeää kannanottoa Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa. Tosin tuottavuusohjelman perusteella oli osittain pääteltävissä mahdollinen hankkeen syntyminen. Hankkeen nopea käynnistyminen ja kuntarakenteen uudistumiseen esitetyt vaihtoehdot ravistelivat kuntakenttää. Julkisuudessa käyty keskustelu vaihtoehtojen toimivuudesta ja vaikutuksista muun muassa kuntien itsehallintoon, demokratiaan sekä palveluiden saatavuuteen oli varsin voimakasta. Muutoksen koettiin olevan edessä, mutta sen syvyyttä ja vaikutuksia oli vielä vaikea arvioida.

Syksyllä 2006 hallitus antoi esitykset eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä kuntajakolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp). Puitelaki tuli voimaan 23.2.2007 ja sen voimassaolo kestää vuoden 2012 loppuun. Kokonaisuutena, kuten Kuntaliiton esittämä vaiheistus kuviossa 1 esittää, uudistus jakaantuu kolmeen vaiheeseen: suunnittelu- ja lainsäädäntövaihe, toimeenpanosuunnitelmien ja kaupunkiseutusuunnitelmien laatiminen ja täytäntöönpanon valmistelu sekä kolmantena uudistuksen täytäntöönpanon vaihe. Tällä hetkellä uudistuksen suunnitelman mukaisesti tarkasteltuna on käynnistynyt täytäntöönpanon vaihe.

Kuvio 1. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisen aikataulu, (Kuntaliitto)

Uudistuksen suunnittelu- ja lainsäädäntövaihe V/2005 - II/2007	Toimeenpanosuunnitelmien ja kaupunkiseutusunnitelmien laatiminen II/2007 - VIII/2007 ja täytäntöönpanon valmistelu IX/2007 - XII/2008	Uudistuksen täytäntöönpanovaihe I/2009 - XII/2012 (1.1.2013)
Uudistuksen suunnittelu	Uudistuksen täytäntöönpanon valmistelu	Uudistuksen täytäntöönpano
Valtioneuvoston päätöksentekovaihe XI/2005-II/2007	Uudistukseen liittyvien lakien säätäminen ja hyväksyminen eduskunnassa	
Puitelain laatiminen ja hyväksyminen eduskunnassa	(1) (2) (3) (4) (5)	

- (1) Kuntien selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien ja toimeenpanosuunnitelmien jättäminen valtioneuvostolle 31.8.2007 mennessä
 (2) Kaupunkiseutusunnitelmien jättäminen valtioneuvostolle 31.8.2007 mennessä
 (3) Valtioneuvosto arvioi vuonna 2008 tarvetta muuttaa kuntajakolakeja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta
 (4) Valtioneuvosto antaa vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta
 (5) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen loppuarviointi

Uudistusta ohjaavaan puitelakiin sisältyy useita kuntia koskevia velvoitteita. Kuntien tuli laatia elokuun 2007 loppuun mennessä (paitsi kuntajakoa selvittäneiden kuntien vuoden 2007 loppuun mennessä) selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä. Puitelain myötä kunnat ovat strategisten valintojen edessä: palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. Rakenteellisten muutosten lisäksi uudistetaan palvelujen tuotantotapoja soveltamalla esimerkiksi tilaaja-tuottaja -toimintatapa. Puitelaissa pääkaupunkiseutu ja 15 kaupunkiseutua veloitettiin tekemään suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämiskohteet.

Jokaisen kunnan tuli esittää valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys puitelain nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta. Näiden toimeenpanosuunnitelmien perustana olivat väestö- ja palvelutarveanalyysi sekä kunnan taloussuunnitelma.

Suunnitelmissa kuntien odotettiin esittävän:

- keinot elinvoimaisen ja toimintakykyisen sekä eheän kuntarakenteen saavuttamiseksi ja
- toimenpiteet yhteistoiminnan vahvistamiseksi palvelujen järjestämisessä.

Kuntarakenteen kehittäminen on keskeisenä tavoitteena kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Puitelain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Elinvoimaan katsotaan suuresti vaikuttavan kunnan kyky panostaa palveluihin, hyvinvointiin, asumisratkaisuihin, elinympäristön laatuun ja kulttuuriin. Elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden osa-alueiksi on määritetty viisi elementtiä: talous ja henkilöstö, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen (Kuntakenttä rakennemuutoksessa 2007).

Laissa määritellään kunnan muodostumisen perusteet niin, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kuntajakoa uudistettaessa on syytä arvioida myös sitä, millaiset taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset kunnalla on vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Näin ollen toiminnallisten kokonaisuuksien rakentumista voidaan pitää yhtenä keskeisenä lähtökohtana tässä uudistuksen arvioinnissa.

Kuntien kannalta merkittävää on uudistuksen osana toteutettava kuntajakolain muutos. Se suosii monikuntaliitoksia sekä nopealla aikataululla tehtäviä liitoksia. Kuntien yhdistymisavustukset eli niin sanotut porkkanarahat ovat olleet suurimmillaan vuosina 2008 ja 2009, vähentyen sen jälkeen asteittain. Vuoden 2013 jälkeen yhdistymisavustuksista ei ole varmuutta. Yhdistymisavustuksilla kannustetaan aiempaa enemmän suurten, yli 20.000 asukkaan kuntien syntymistä ja monikuntaliitosten toteutumista (ks. Laki kuntajakolain muuttamisesta 38 - 41 §).

Uudistuksen vauhdittamiseksi ja kuntien järjestämien palvelujen kehittämiseksi ministeriöissä ja Kuntaliitossa on käynnistetty useita hankkeita ja prosesseja. Uudistusta tuetaan muun muassa seminaarein, tietopaketein ja neuvontapalveluin. Esimerkiksi Kuntaliitto on pyrkinyt edistämään uudistusta järjestämällä verkostoja ja foorumeja kaupunkiseuduille, liitoskunnille ja yhteistoiminta-alueille. Kuntaliitossa on käynnistynyt viisivuotinen arviointitutkimusohjelma eli ARTTU, jossa selvitetään uudistuksen vaikutuksia kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstöön, kunta- ja paikallistalouteen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. ARTTU -arviointitutkimus on Kuntaliiton koordinoima laaja yhteistyöohjelma ajalle 2008 - 2012, johon osallistuu 7 ministeriötä, KEVA, useat eri yliopistot sekä 40 tutkimuskuntaa².

Uudistusta ohjataan poikkeuksellisen laajan ministeriöyhteistyön kautta. Valtiovarainministeriön ohella uudistuksessa ovat mukana opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Esimerkkinä ministeriöiden ja Kuntaliiton yhteistyöstä on tammikuussa 2008 valmistunut asiantuntija-arviointi kaupunkiseutusuunnitelmista. Ministeriöissä uudistusta vauhditetaan myös omilla hankkeilla, kuten opetusministeriössä ammatillisen peruskoulutuksen osalta.

² Lisätietoa ARTTU -tutkimusohjelmasta osoitteesta www.kunnat.net/arttu.

Lisäksi valtiovarainministeriössä on käynnistynyt eri toimijoiden yhteistyönä toteutettava Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke, jonka tavoitteena on edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden levittämistä.

Hallinnon kehittäminen voi olla luonteeltaan tavoite- ja periaate, rakenne-, prosessi- tai henkilöstö- ja yhteisölähtöistä (Harisalo et al. 2007). Paras-hankkeen suunnittelussa tavoitteena on erityisesti kuntien näkeminen palvelukuntina, eli ne ovat olemassa palveluiden tuottamista varten. Uudistus on silti lähtökohdiltaan ennen kaikkea rakenteellinen. Lain toteutus edellyttää osittain radikaalejakin rakenteellisia ratkaisuja, jotka tarkoittavat aiemmista rakenteista poikkeavia yhteistoiminta-alueita tai kuntafuusioita. Uusien rakenteiden sisällä tuotetaan paljon uusia palveluiden toimintatapoja ja henkilöstölähtöistä kehittämistä. Tosin esimerkiksi kaupunkiseutujen kohdalla vaatimus maankäytön suunnittelun yhteistyöstä voi olla myös radikaali prosesseihin liittyvä muutos.

Paras-hankkeen suunnitteluvaihe on ollut haaste myös valtion ja kuntien väliselle suhteelle. Kuntien rakenteet, mukaan lukien palvelurakenteet, ovat olleet kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti vahvasti paikallisia kysymyksiä. Paras-hankkeen käynnistäminen on ollut paljon valtio vetoista. Uudistusta on vauhdittanut myös verrattain selkeä hankkeistaminen aikatauluineen. Kuitenkin uudistuksen toimeenpanon yhteydessä korostuu kuntien rooli muutosjohtajina. Toisin sanoen kunnat voivat pitkälti itse määritellä sisällön ja keinot kuntarakenteen uudistamiselle yleisen raamin sisällä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on edellyttänyt kunnilta valmistelussaan nopeaa reagointia ja tahdonmuodostusta. Oman mausteensa uudistuksen etenemiselle toivat lokakuussa 2008 käydyt kunnallisvaalit. Paras-hanke ja rakenteelliseen kehittämiseen liittyvät valinnat eivät kuitenkaan nousseet vaalien keskeisimpien teemojen joukkoon valtakunnallisesti. Paikallistasolla rakenteisiin liittyvää keskustelua käytiin lähinnä kuntaliitosta selvittävillä tai sitä vaihtoehtona pohtivilla paikkakunnilla. Valtakunnallisesti vaalikeskusteluissa ei juurikaan edetty kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen, kehittämisen ja toiminnallisuuden keskusteluihin tai puolueiden näkemyksiin Paras-hankkeesta. Vaalipaneelissa ja ehdokkaiden vaaliteemoissa painottuivat konkreettisemmat, kuntalaisen kannalta läheisemmät teemat. Esimerkiksi liikennejärjestelyjen, joukkoliikenteen sekä maankäytön kehittämisestä keskusteltiin runsaasti, kuten myös lähipalveluiden säilyttämisestä (esim. kyläkoulut ja päiväkodit).

Sandbergin (2008) mukaan vaalikampanjoita etenkin paikallistasolla leimasi asenne, jossa vaikeita, uudistukseen liittyviä asioita ei nostettu esiin. Vaalitulosessa Paras-hankkeen paikallisten toimenpiteiden ja suunnitelmien vaikutukset ovat kuitenkin nähtävissä. Kuntaliitoksen toteuttavissa kunnissa äänestysintous nousi ja monissa kunnissa vaaleissa menestyi ehdokkaita, joilla oli voimakas,

ääripäättäkin edustava kanta uudistuksen suunnasta. Paikallistasolla Paras-hanke nostatti näin ollen eräänlaista poliittista turbulenssia.

Uudistus näyttää vaikuttaneen myös äänestysaktiivisuuteen. Pikkalan (2009) mukaan äänestysaktiivisuus lisääntyi etenkin reuna-alueilla, joskin pienemmissä kunnissa ja kylissä on aiemminkin äänestetty keskusalueita vilkkaammin. Äänestysaktiivisuuden myötä esimerkiksi pienistä liitoskunnista on saatu edustus uusiin valtuustoihin. Onkin niin, että liitoskuntien valtuustoissa voi asukasluvun mukaan tarkasteltuna olla yliedustus pienemmistä kunnista.

Julkisen keskustelun eteneminen heijastaa uudistuksen vaiheita. Alkuvaiheen myllerryksestä edettiin suunnitteluvaiheeseen, jolloin kunnat laativat selvityksiään ja toimeenpanosuunnitelmiaan, etsien kumppaneita ja hahmottaen tavoitetilaansa. Suunnitelmien jättämisen jälkeen alkoi julkisen keskustelun hiljaisempi vaihe, kun kunnissa käynnistyi varsinainen valmisteluvaihe suunnitelmien toteuttamiseksi. Toteutusvaiheeseen siirryttäessä kunnissa päätetyt rakenteelliset muutokset ja niiden välittömät vaikutukset ovat saaneet huomiota paikallistasolla, mutta valtakunnallisesti keskustelu on alkanut painottua muun muassa tuottavuuden sekä palveluiden saatavuuden ja saumattomuuden teemoihin.

3 Arvioinnin aineisto ja tutkimusmenetelmät

3.1 Arviointitutkimuksen menetelmät

Arviointitutkimus kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheesta jakaantui kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen käynnistyi syyskuussa 2007 ja toinen huhtikuussa 2008. Aineistoa kerättiin arvioinnin molemmissa vaiheissa ja aineistokokonaisuus täydentyi tutkimuksen ja uudistuksen edetessä. Arvioinnin vaiheistus esitetään liitteessä 1.

Loppuarvioinnissa käytetty aineisto voidaan jakaa kirjallisiin dokumenttimateriaaleihin sekä kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin tutkimusmenetelmin koottuihin ja analysoituihin aineistoihin. Kokonaisaineiston peruslähtökohdina toimivat kuntien ja kaupunkiseutujen valtioneuvostolle vuonna 2007 toimittamat suunnitelmat ja selvitykset sekä keväällä 2008 jätetyt lisäselvitykset. Tätä dokumenttiaineistoa on täydennetty ja syvennetty yksilö- ja ryhmähaastatteluin sekä kyselyin.

Arviointitutkimuksen toteutus perustuu menetelmällisesti metodologiseen triangulaatioon (Patton 2002). Tutkimuksessa on hyödynnetty useita laadullisia ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, erilaisia tietolähteitä, useita teoreettisia tarkastelutapoja sekä eri asiantuntijoiden tutkimuksellisia näkemyksiä. Dokumentaarista aineistoa on täydennetty tutkimusmenetelmin kerättyin haastattelu- ja kyselyaineistoin, jolloin aineiston triangulaatio on rakentunut vaihteittain.

Edellä mainittujen dokumenttien ja aineistojen lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty ministeriöissä ja Kuntaliitossa tehtyjä analyyseja kuntien valtioneuvostolle toimittamista selvityksistä ja toimeenpanosuunnitelmista (niin sanottu viranhaltija-analyytit). Arviointitutkimus eroaa metodologialtaan ja kysymyksenasettelultaan virkatyönä tehdyistä analyyseista. Viranhaltija-arvioinnin tavoitteena on selvittää selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien vastaavuutta puitelakiin ja ohjata uudistuksen toteutumista. Objektiivisesti toteutetun arviointitutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella näitä analyyseja osaltaan hyödyntäen puitelain alustavaa vaikuttavuutta ja uudistuksen etenemistä laajemmasta näkökulmasta. Arvioinnissa on hyödynnetty myös kunta- ja palve-

lurakenteisiin liittyviä tutkimuksia, ohjeistuksia ja muuta materiaalia. Raportti on toteutettu hyvien arviointitutkimuskäytäntöjen mukaisesti eli riippumattomasti suhteessa muihin arviointeihin. Esimerkiksi johtopäätökset voivat olla muista arvioinneista poikkeavia.

Dokumenttien analyysi on perustunut metodisesti erityisesti tekstianalyysiin (esim. Suhonen et al. 2007) sekä aineistolähtöiseen sisällön analyysiin. Menetelmissä oleellista on tekstin sisällön ja merkitysten ymmärtäminen, mutta erityisen keskeiseksi muodostuu systemaattinen ja lähdekriittinen aineiston tulkinta. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti toimintaympäristöön, jossa tulokset on tuotettu. Esimerkiksi kuntien toimittamia toimeenpanosuunnitelmia on tulkittava suhteessa kunnalliseen toimintaympäristöön ja siinä viime aikoina tapahtuneisiin muutoksiin. Tekstianalyysissa pohditaan lähdekriittisesti sitä, minkälainen näkökulma eri toimijoilla on hankkeeseen ja siihen kytkeytyviin uudistuksiin.

Aineistoja on analysoitu ja arvotettu suhteessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Haasteellista tutkimustulosten raportoinnissa on kuvailla ja avata tulokset siten, että lukija ymmärtää, miten johtopäätökset ovat muotoutuneet ja millä tavalla prosessi on edennyt tulkinnasta päättelyyn. Selkeä tulosten ja johtopäätösten prosessin käsittely on keskeinen osa arviointitutkimusta, jonka tavoitteisiin sisältyy kehittämis ehdotusten tuottaminen.

Dokumenttiaineistosta sekä tutkimusmenetelmin kerätyistä aineistoista tässä raportissa esitettäviä tulkintoja on tarkennettu focus group -ryhmähaastatteluissa kootuilla haastatteluaineistoilla (esim. Barbour & Kitzinger 1999). Haastatteluissa käsiteltiin aineistosta tehtyjä alustavia johtopäätöksiä ja tarkennettiin niiden pohjalta tehtäviä kehittämis ehdotuksia. Ryhmähaastattelut teemoiteltiin aineiston tuottaman tiedon ja aihealueiden perusteella, painottuen kuitenkin arviointitutkimuksen päätehtävän käsittelyyn ja uudistuksen etene misprosessiin liittyvään keskusteluun.

Arviointitutkimuksessa on hyödynnetty seuraavia tutkimusmenetelmiä ja tiedonkeruutapoja:

- tekstianalyysi ja aineistolähtöinen sisällön analyysi dokumenttiaineiston käsittelyssä,
- yksilö- ja ryhmähaastattelut ja laadullinen aineistojen analyysi,
- kyselytutkimus ja kvantitatiivinen aineiston analyysi.

Hankkeen toisessa vaiheessa arviointia on tarkennettu selvittämällä eri tekijöiden vaikutuksia selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien valmisteluun paikallistasolla. Tiedonkeruussa painottuivat ryhmähaastattelut, jonka lisäksi uudistusta arvioiva osa kytkettiin osaksi ARTTU-tutkimusohjelman henkilöstötutkimuksen osiota. Lisäksi tietoa on kerätty Paras-puntarikyselyllä: kaikille

kuntajohtajille sekä valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajille osoitettuun, Kuntaliiton syyskuussa 2008 toteuttamaan kyselyyn sisältyi kolme arviointitutkimuksen määrittämää kysymystä.

Omana kokonaisuutenaan on selvitetty myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa toteutettua arviointimenettelyä ja sen vaikutuksia kuntatalouteen. Arvioinnin kohteena ovat 14 vaikeassa taloudellisessa asemassa ollutta kuntaa, jotka olivat mukana arviointimenettelyn ensimmäisellä, keväällä 2007 käynnistyneellä kierroksella. Aineiston perustana ovat kuntien dokumenttiaineistot, kuten talouden tasapainottamissuunnitelmat sekä arviointiryhmien lausunnot ja asiakirjat. Dokumenttiaineistoa täydennettiin keväällä ja kesällä 2008 toteutetuilla ryhmähaastatteluilla.

Koko arviointitutkimuksen kattava triangulaation menetelmä kohdistuu sekä tutkimusaineistoon, tutkijoihin että varsinaisiin tutkimusmenetelmiin. Kuten Davidson (2005, 55) esittää, on perusteltua käyttää triangulaatiota erityisesti arvioinnissa, jossa kerätään erityyppisiä aineistoja eri lähteistä. Monipuolisesta aineistosta kootaan yhteisiä johtopäätöksiä ja tutkimustietoa täydennetään vaiheittain. Davidson (emt.) esittääkin yhdeksi arvioinnin tärkeimmistä säännöistä: ”Never draw a conclusion based on a single piece of evidence”. Tiedonkeruuta täydennetään, kunnes ollaan vakuuttuneita siitä, että mitään tärkeänä pidettävää informaatiota ei ole jäänyt huomiotta. Arvioinnin tulokset on koottu useiden tutkijoiden hyödyntämien näkökulmien ja teorioiden pohjalta, jolloin kyseessä on tutkijatriangulaatio sekä menetelmällinen monitahoisuus.

Tutkimuksessa keskeinen näkökulma on näyttöön perustuvan arviointitiedon tuottaminen, jonka hyödynnettävyys päätöksenteossa tulisi olla mahdollisimman suuri. Virtasen (2007, 14–16) mukaan näyttöön perustuvassa arvioinnissa johtopäätökset ja kehittämissuosituksot kytketään täsmällisesti arvioinnin empiiriseen aineistoon. Keskeistä on, että arviointimateriaalin koostuessa erilaisista aineistoista ja dokumenteista voidaan johtopäätökset ankkuroida selkeästi kulloinkin kyseessä olevaan aineistoon.

3.2 Arvioinnin aineistojen ja tutkimusprosessin kuvaus

Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa (syyskuu 2007 – maaliskuu 2008) keskityttiin kuntien valtioneuvostolle vuonna 2007 toimittamiin toimeenpanosuunnitelmiin ja selvityksiin sekä kaupunkiseutusuunnitelmiin. Lisäksi arvioinnin täydentämiseksi toteutettiin neljä focus group -ryhmähaastattelua. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli luoda yleisen tason kokonaiskuva uudistuksen etenemisen suunnasta. Alkuvaiheen tutkimusprosessi oli varsin tiivis. Joulukuussa 2007 jätettiin ensimmäinen arviointiraportti viranhaltijakäyttöön hyödyntäen senhetkisiä aineistoja ja tietoja uudistuksen etenemisestä. Toinen arviointiraportti julkaistiin huhtikuussa 2008.

Arviointi koostuu varsin erilaisista aineistoista, joista keskeisimmät esitetään taulukossa 1. Näiden aineistojen lisäksi materiaalina on hyödynnetty kuntauudistuksiin liittyvää kirjallisuutta, selvityksiä ja ohjeistuksia, jotka esitetään lähdeluettelossa. Lisäksi, kuten edellä on kuvattu, kuntien toimeenpanosuunnitelmista, selvityksistä ja kaupunkiseutusuunnitelmista on laadittu ministeriöissä ja Kuntaliitossa analyysejä virkatyönä. Arviointiaineistomme ominaispiirre on, että se on muuttunut ja päivittynyt jatkuvasti. Jotta arvioinnin tulokset olisivat hyödynnettävissä uudistuksen jatkovalmistelussa, on käytettävän aineiston oltava ajantasaista. Arvioinnin toteuttamisen lähtökohtana ovatkin olleet virkatyön avulla saadut päivitettyt tiedot.

Taulukko 1. Arvioinnin keskeisimmät aineistot

Aineisto (suluissa aineiston koonnut taho)	Aika	Aineiston koko
Kuntien selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat valtioneuvostolle (VM)	31.8.2007	350 kuntaa
Liitosselvityksessä olleiden kuntien selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat valtioneuvostolle (VM)	31.12.2007	42 kuntaa
Kuntien lisäselvitykset valtioneuvostolle (VM)	29.2.2008	265 kuntaa
Kaupunkiseutusuunnitelmat valtioneuvostolle (VM)	31.8.2007	19 kaupunkiseutua
Focus group – ryhmähaastattelut, 1. vaihe (arviointiryhmä)	Tammikuu 2008	4 haastatteluryhmää, 30 henkilöä
Erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnissa toteutetun arviointimenettelyn asiakirjat, lausunnot ja kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmat (VM)	Vuosi 2007	14 kuntaa
Ryhmähaastattelut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa ja täydentävät yksilöhaastattelut (arviointiryhmä)	Touko-syyskuu 2008	Ryhmähaastattelut 9 kunnassa, 31 osallistujaa ja 3 yksilöhaastattelua
Ryhmähaastattelut osassa ARTTU – tutkimuskuntia, uudistuksen valmisteluun ja etenemiseen vaikuttavat tekijät (arviointiryhmä)	Elo – joulukuu 2008	17 kuntaa, 109 osallistujaa
Paras-puntari kuntajohtajille sekä valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajille (Kuntaliitto)	Syyskuu 2008	211 kuntajohtajaa 145 valtuuston puheenjohtajaa,, 136 hallituksen puheenjohtajaa
Kysely ARTTU – tutkimuskuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä opetustoimen henkilöstölle uudistuksen valmisteluun ja etenemiseen vaikuttavista tekijöistä (Kuntaliitto, osa ARTTU – tutkimusohjelman henkilöstömodulia)	Tammikuu 2009	1388 vastaajaa 30.1.2009 mennessä
Focus group – ryhmähaastattelut, 2. vaihe (arviointiryhmä)	Marraskuu 2008 - tammikuu 2009	5 ryhmää: 4 kuntaa ja ohjaavien toimijoiden ryhmä, 29 osallistujaa

Dokumenttiaineistot

Puitelain 10 §:n mukaisesti kaikki kunnat toimittivat toimeenpanosuunnitelmansa ja selvityksensä määräaikaan mennessä. Toimeenpanosuunnitelmia ja selvityksiä palautui elokuun 2007 lopussa 350, jonka lisäksi 42 kuntaa toimitti kuntajakoselvityksen vuoksi suunnitelmansa 31.12.2007 mennessä. Puitelain mukaan Ahvenanmaan kunnat sekä Kainuun hallintokokeilun kunnat eivät ole puitelain piirissä, joten näitä kuntia ei veloitettu toimittamaan toimeenpanosuunnitelmia. Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten lähettäneiden kuntien kokonaismäärä on näin ollen 392.

Selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien palauteprosessin edetessä 265 kunnalta pyydettiin lisäselvitystä pääosin helmikuun 2008 loppuun mennessä. Nämä lisäselvitykset valtioneuvoston antamine palautteineen kuuluvat myös arviointiaineistoon.

Puitelaki velvoitti 17 suurinta kaupunkiseutua toimittamaan valtioneuvostolle kaupunkiseutusuunnitelman. Suunnitelmissa kuvataan yhteistyön nykytilaa, kehittämisen tavoitteita ja keinoja maankäytön, liikenteen, asumisen sekä kuntarajat ylittävien palveluiden käytön osalta. Määräajassa kaupunkiseutusuunnitelmia palautui 18, joista kaksi (Kouvola seutu ja Länsi-Uusimaa) toimittivat suunnitelmansa vapaaehtoisesti. Lisäksi Porin seudulla suunnitelma valmistui toukokuussa 2008, jolloin kaupunkiseutusuunnitelmien kokonaismääräksi muodostuu 19.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien osalta dokumenttiaineiston muodostavat arviointiryhmien ehdotukset kuntien asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, joiden lisäksi tutkijoiden käytössä on arviointimenettelyn kohteena olleiden kuntien talouden tarkasteluun liittyviä asiakirjoja. Dokumenttiaineistoina on hyödynnetty myös kuntien laatimia talouden tasapainottamissuunnitelmia sekä arvioita tulevasta taloudellisesta kehityksestä keskeisten tunnuslukujen osalta. Tärkeän dokumenttiaineiston muodostavat myös Tilastokeskuksen, Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kuntaosaston julkaisemat kuntien taloustiedot.

Focus group -ryhmähaastattelut

Dokumenttiaineistosta tehtävien johtopäätösten tarkentamiseksi ja kehittämisehdotusten täydentämiseksi olemme toteuttaneet focus group -ryhmähaastatteluja kahdessa vaiheessa arvioinnin vaiheistusta mukaillen. Ensimmäinen haastattelukierros järjestettiin ensimmäisen vaiheen lopuksi ja vastaavasti tutkimuksen päätösvaiheessa ennen loppuraportointia järjestettiin toinen haastattelukierros.

Ensimmäiset haastattelut järjestettiin tammikuussa 2008 neljällä paikkakunnalla: Oulussa, Tampereella, Helsingissä ja Kuopiossa Kuntaliiton ja FCG Efeko Oy:n järjestämien toimeenpanon vauhdituspäivien yhteydessä. Haastattelujen tarkoituksena oli ensimmäiseen raporttiin kootun kokonaiskuvan pohjalta

syventää ja tarkentaa uudistuksen etenemiseen ja muutosprosesseihin liittyviä havaintoja ja johtopäätöksiä. Ryhmähaastatteluissa keskusteltiin uudistuksen etenemisen suunnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Ryhmähaastatteluilla haettiin faktoja dokumenttiaineistosta puuttuviin kohtiin, aineiston tulkintaan sekä kehittämisehdotuksiin.

Ryhmähaastatteluihin kutsutut henkilöt valittiin arvioinnin ohjausryhmän avustuksella. Focus group -ryhmähaastattelukriteerein haimme henkilöitä, jotka edustivat uudistuksen eri vaiheita ja tilanteita mahdollisimman kattavasti seuraaviin edustuksellisiin ryhmiin perustuen:

1. Paras-hanketta ohjaavat toimijat,
2. Kuntarakenteiden muutoksia edustavat toimijat,
3. Yhteistoiminta-alueiden muodostamista sekä lain sallimia poikkeusperusteita edustavat toimijat,
4. Kaupunkiseutuja edustavat toimijat.

Tammikuun 2008 ryhmähaastattelut toteutettiin siten, että Helsingissä kokoontui Paras-hanketta ohjaavien toimijoiden ryhmä. Oulussa, Tampereella ja Kuopiossa kokoontuivat kuntarakenteita edustavat, yhteistoiminta-alueita ja poikkeusperusteita edustavat sekä kaupunkiseutuja edustavat toimijat siten, että jokaisella paikkakunnalla oli edustus jokaisesta näistä ryhmästä. Jokaiseen haastateltavaan ryhmään valittiin 12–16 henkilöä, yhteensä kutsuttuja oli 65. Kutsuttuja henkilöitä oli jokaisesta maakunnasta (lukuun ottamatta Kainuuta, joka ei ole arvioinnin kohteena). Ilmoittautuneita oli 34 ja lopullinen osallistujien määrä 30 henkilöä. Osallistuneiden henkilöiden lista esitetään liitteessä 2.

Tammikuun 2008 haastatteluissa käsitellyt asiat noudattivat pitkälti ensimmäisen arviointiraportin sisällystä. Liitteessä 3 esitetään haastattelujen kysymysrunko. Teema-alueet käsittelivät uudistuksen valmistelua, sen etenemistä strategisten tavoitteiden mukaisesti, uudistuksen toteutumista palveluiden ja tuottavuuden näkökulmasta sekä toimeenpanon vaiheessa odotettavissa olevia haasteita.

Arviointia täydentävänä osa-alueena tarkastelimme uudistuksen valmisteluun vaikuttaneita tekijöitä (liite 4). Syksyn 2008 haastattelut toteutettiin focus group -haastatteluina, joita tehtiin 17 kunnassa elokuun ja joulukuun välisenä aikana. Haastattelukuntien valinnassa tehtiin yhteistyötä ARTTU -arviointitutkimusohjelman kanssa. Kriteereinä kuntien valinnassa oli, että joukossa on väestömäärältään isoja ja pieniä kuntia, otos on alueellisesti mahdollisimman kattava (kuntia jokaisesta läänistä ja 14 eri maakunnasta) ja joukossa on kaksikielisiä kuntia. Lisäksi keskeinen kriteeri oli, että kunnat edustivat erilaisia puitelain toteutusmalleja. Haastatteluihin valitut kunnat edustivat liitoskuntia, itsenäisinä säilyviä kuntia, yhteistoiminta-alueita perustavia sekä kaupunkiseutusuunnittelun piiriin kuuluvia kuntia. Haastateltavat olivat johtoryhmään kuuluvia viranhaltijoita sekä luottamushenkilöitä, pääasiassa valtuuston sekä

hallituksen puheenjohtajia, jotka olivat osallistuneet uudistuksen valmisteluun. Muutamilla paikkakunnilla läsnä oli myös valtuuston tai hallituksen varapuheenjohtajia sekä henkilöstöjärjestöjen edustajia. Haastateltavia oli keskimäärin 6–7 kussakin kunnassa.

Tutkimuksen loppuvaiheessa, marraskuun 2008 ja tammikuun 2009 välisenä aikana järjestettiin erityisesti Paras-hankkeen jatkokehittämiseen liittyviä ryhmähaastatteluja. Haastattelut pidettiin neljässä kunnassa, jotka edustivat kaupunkiseutuja, kuntaliitoksesta päättäneitä kuntia, yhteistoiminta-alueella mukana olevia kuntia sekä itsenäisesti palvelunsa tuottavia kuntia. Kuntahaastattelujen lisäksi toteutettiin ryhmähaastattelu uudistusta ohjaaville toimijoille. Päätös vaiheen haastatteluihin osallistui 29 henkilöä. Haastatteluteemat painottuivat arvioinnin johtopäätösten mukaisiin aiheisiin ja uudistuksen etenemiseen jatkossa. Päätös vaiheen haastatteluissa käsitellyt kysymykset esitetään liitteessä 6.

Arvioinnin aikana toteutetut ryhmähaastattelut kestivät 1,5–2 tuntia jokaisella paikkakunnalla. Keskustelut nauhoitettiin ja litteroitiin tekstimuotoon. Aineiston analyysissä keskityttiin osallistujien tuottaman tiedon käsittelyyn ja keskusteluissa käsitellyt asiat luokiteltiin teemoittain. Analyysissä keskusteluista nostettavien huomioiden ohella merkityksellisenä pidettiin myös puhujan taustatietoa, eli mitä edustuksellista ryhmää tai millaista uudistuksen paikallisen tason tilannetta puhuja edustaa. Useimmat huomiot ovat usean henkilön yhteisiä mielipiteitä ja varsin usein sama näkemys esitettiin eri edustuksellisten ryhmien edustajien toimesta. Haastattelujen myötä huomiot ja näkemykset alkoivat kertautua, eli voidaan sanoa aineiston saturaatiopisteen saavutetun.

Kyselyaineistot

Haastattelujen lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty kyselyaineistoja erityisesti valmisteluun vaikuttaneiden tekijöiden arvioinnissa. ARTTU -tutkimusohjelman kuntien henkilöstö sosiaali- ja terveys- sekä opetustoimessa vastasi henkilöstökyselyyn tammikuun 2009 aikana. Yhtenä kyselyn osana oli patteristo Paras-uudistukseen liittyviä kysymyksiä (liite 5). Kysymyksillä selvitettiin henkilöstön tietoisuutta, osallisuutta ja näkemyksiä uudistukseen liittyen. Kyselyyn vastasi 1388 vastaajaa 30.1.2009 mennessä, jolloin haastatteluaineiston keruu katkaistiin arviointitutkimuksen osalta. Kokonaisuudessaan kyselyn tiedonkeruu jatkui.

Täydentävänä aineistona olemme hyödyntäneet Kuntaliiton syyskuussa 2008 toteuttamaa Paras-puntarikyselyä, johon meillä oli mahdollisuus määrittää muutamia uudistusta koskevia kysymyksiä. Kysyimme vastaajilta (kunta johtajat, hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat), mitkä tekijät ovat merkittävimmän edistäneet ja hidastaneet uudistuksen etenemistä. Kysyimme myös, kuinka tehdyt suunnitelmat vastaavat tulevaisuuden muutoshasteisiin. Kyseleyn, jonka tuloksia tarkastelemme luvuissa neljä ja viisi, vastasi 492 viranhäl-

tija- tai poliittista johtajaa 324 kunnasta. Syyskuun 2008 puntariaineiston lisäksi olemme arvioinnissamme hyödyntäneet aiempien Kuntaliiton toteuttamien Paras-puntarikyselyjen tuloksia ³.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointiaineisto

Käytettävissä olleen dokumenttiaineiston lisäksi erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnissa toteutettiin ryhmähaastatteluja, joissa kerättiin kuntien näkemyksiä ja kokemuksia arviointimenettelyn toteutuksesta ja merkityksestä talouden tasapainottamisessa. Lisäksi haastatteluissa keskusteltiin talouden tasapainottamistoimenpiteiden sisällöstä sekä riittävydestä suhteessa talouden tilan viimeaikaiseen ja tulevaan kehitykseen. Haastattelujen teemoihin sisältyi myös kuntatalouden tarkastelu sekä tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset palveluihin ja niiden saatavuuteen ja laatuun. Haastattelukysymykset esitetään liitteessä 7.

Haastattelut toteutettiin yhdeksässä kunnassa pääosin touko- ja kesäkuun aikana 2008. Haastateltavat kunnat valikoituivat seuraavasti: toukokuussa 2008 otettiin yhteyttä kaikkiin 14 arviointimenettelyn kuntien kuntajohtajiin ja kerättiin sähköpostitse tai puhelimitse kuntajohtajien näkemyksiä arviointimenettelystä, talouden tasapainottamistoimenpiteistä sekä vallitsevasta talouden tilasta. Näiden tulosten perusteella valittiin haastateltavat kunnat, jotka olivat keskenään erilaisia paitsi maantieteelliseltä sijainniltaan ja demografiselta rakenteeltaan, myös talouden tilan kehitykseltään. Näiden kriteerien lisäksi haastatteluihin pyrittiin valikoimaan tasapainottamistoimenpiteissään eri vaiheissa olleita kuntia.

Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastatteluihin kutsuttiin henkilöt, jotka toimivat kuntien edustajina arviointimenettelyssä, eli usean kunnan osalta kuntajohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja sekä henkilöstön edustaja. Lisäksi haastatteluissa mahdollisuuksien mukaan oli mukana myös kunnan viranhaltijajohto sekä kunnanvaltuuston puheenjohtaja. Haastateltavien määrä vaihteli kunnittain kolmesta seitsemään henkilöön. Puolestatoista tunnista kahteen tuntiin kestäneet haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Tekstimuotoinen aineisto on analysoitu teemoittamalla.

Kuntahaastattelujen analyysin jälkeen kerättiin täydentävää haastattelumateriaalia myös muilta arviointimenettelyssä mukana olleilta. Syyskuussa 2008 toteutettiin puhelimitse kolme yksilöhaastattelua henkilöille, jotka olivat mukana arviointiryhmän työskentelyssä, mutta eivät kuntien edustajina. Näissä haastatteluissa korostuivat erityisesti haastateltavien näkemykset arviointimenettelystä ja sen toimivuudesta, joskin haastatteluissa myös keskusteltiin tasapainottamistoimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta sekä talouden haas-

³ Paras-puntarikyselyjen tulokset ja tiedotteet ovat saatavilla sähköisesti osoitteesta: www.kunnat.net alisivulta Kuntakehitys ja tutkimus / Kuntatutkimus.

teista lähitulevaisuudessa. Lisäaineiston suppeuden vuoksi emme ole vertailleet kuntahaastattelujen ja täydentävien yksilöhaastattelujen tuloksia toisiinsa, vaan täydentävien yksilöhaastattelujen avulla on pyritty löytämään syventäviä erityispiirteitä ja -elementtejä sekä arviointiprosessiin että kuntien talouden kehityssuuntiin.

4 Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten valmistelu

4.1 Valmisteluprosessi muutoshankkeissa

Muutoshankkeissa erotetaan tavallisesti toisistaan valmistelu- tai suunnitteluvaihe ja toteutusvaihe. Nämä vaiheet kuitenkin liittyvät hyvin selkeästi toisiinsa ja etenevät usein rinnakkain. Suunnitteluvaihe, jota tässä yhteydessä arvioidaan, on hyvin ratkaiseva varsinaisen toteutuksen onnistumisen kannalta. Suunnittelu antaa uudistukselle suunnan (esim. Stenvall & Virtanen 2007). Esimerkiksi voimakas ja kriittinen suhtautuminen tuleviin muutoksiin sekä valmisteluvaiheessa täsmentymättömäksi jäävä uudistuksen tarkoitus ja ratkaisemattomat haasteet näyttäisivät ennakoivan ongelmia toteutusvaiheessa. Samalla on kuitenkin todettava, ettei ongelmien suuri lukumäärä sinällään ennakoisi uudistuksen epäonnistumista.

Tavallinen määritelmä valmistelulle on, että se on toimintaa ennen ratkaisujen tekemistä. Tältä osin kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaihe ei ole pelkästään valmistelua, koska siinä tehdään myös konkreettisia ratkaisuja, kuten toteutukseen vietyjä kuntaliitoksia. Uudistuksen suunnitteluvaihe käsitteenä kattaa monia tasoja kansallisesta kokonaistilanteesta alue- ja kuntakohtaisiin valmisteluprosesseihin.

On huomioitava, että valmisteluprosessin toteuttamisen tapa vaikuttaa uudistuksen sisältöön ja onnistumiseen. Valmisteluvaiheen toteutuksella vaikutetaan siihen, minkälaiset tekijät nousevat esiin toimeenpanoprosessissa. Samoin se on tärkeä vaihe sitoutumisen ja osallistumisen kannalta. Tästä näkökulmasta olennaisinta näyttäisi olevan, että toimijoille onnistutaan luomaan vaikutelma, jonka mukaan valmisteluprosessissa on kyse aitojen valintojen tekemisestä erilaisten vaihtoehtojen välillä (Jalonen 2007, 283; Brunsson 1985). Tässä mielessä keskeisenä kuntien muutosjohtajaroolin kannalta voidaan pitää sitä, ovatko niissä toimivat tahot aidosti kokeneet voivansa tehdä esimerkiksi palvelurakenteita ja toimintaa parantavia ratkaisuja. Tässä luvussa tarkastelemme uudistusta erityisesti seuraavien kriteereiden näkökulmasta:

- uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon suunnittelun eteneminen,
- toimijoiden ja toimijaryhmien osallistuminen ja sitoutuminen uudistuksen valmistelussa,
- uudistuksen valmisteluun edistävästi ja jarruttavasti vaikuttaneiden tekijöiden merkitys,
- kuntien ohjaus uudistuksessa.

Valmisteluvaiheen toteuttaminen ei ole pelkästään hankekohtainen tai -tyyppinen asia, vaan siihen heijastuvat esimerkiksi julkisessa hallinnossa noudatettu kulttuuri ja toimintatavat. Näitä ovat muun muassa valmistelun organisoitumistavat, retoriikka ja osallistaminen. Paras-hanke heijastelee ainakin osittain toimintamalleja, joita noudatetaan hankekokonaisuuksien eteenpäinviennissä julkisessa hallinnossa. Selkeä vertailukohta uudistukselle on 1990-luvun loppupuolella toteutettu palo- ja pelastustoimen uudistus. Toisaalta Paras-hankkeessa ainutlaatuisuutta on ohjaavien tahojen poikkeuksellisen tiivis yhteistyö sekä melko kattava uudistuksen informaatio-ohjaus. Valmisteluprosessi on siis kaiken kaikkiaan hyvin vaativa vaihe, jossa huomiota tulisi kiinnittää valintamahdollisuuksiin, esille nostettaviin asioihin, valtakysymyksiin ja perustarkoituksen selkiintymiseen. Monia edellä käsiteltyjä asioita ei ole Paras-hankkeen yhteydessä sinällään vaadittu kuntatoimijoiden selvittävän. Kuitenkin kyseessä olevien tekijöiden voidaan olettaa olevan ratkaisevia sen kannalta, miten onnistuneesti uudistus tulee toteutumaan sekä paikallistasolla että kansallisena kokonaisuutena.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelua lähdettiin toteuttamaan ennakoimattomasti: esimerkiksi hallitusohjelman tai muiden valtakunnan tasolla tehtyjen poliittisten linjausten pohjalta kunnissa ei ilmeisimmin juurikaan osattu ennakoita uudistuksen käynnistymistä. Yksi keskeinen haaste onkin ollut siinä, miten uudistusta toteuttavat kuntatoimijat ovat kyenneet omaksumaan uudistuksen perustarkoituksen lyhyessä ajassa. Tätä on vaikeutanut myös se, että faktoja ja tietoa kuntauudistuksen toteuttamiseksi on ollut käytössä melko vähän. Osalle toimijoista, kuten kuntapäättäjäistä, uudistuksen sisällön hahmottaminen on saattanut olla hankala tehtävä senkin takia, että Paras-uudistusta koskeva puitelaki on kompromissina ainakin jossakin määrin monitulkintainen. Käsitys kunta- ja palvelurakennemuutoksen välttämättömyydestä näyttää kuitenkin olevan laajasti hyväksytty.

4.2 Valmistelun ja toimeenpanon suunnittelun eteneminen

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelun voidaan katsoa alkaneen kunnissa jo siinä vaiheessa, kun uudistuksen lainsäädäntöä alettiin valmis-

tella, sillä tähän vaiheeseen liitettiin laaja kuntien kuulemiskierros. Haastattelujen perusteella kuntakierrosten yhteydessä käytiin dialogia kuntarakenteiden vaihtoehtoista. Aineisto vahvistaa tulkinnan, että käynnistysvaihe oli tärkeä ja suuntaa antava koko uudistuksen valmistelussa. Sen yhteydessä alkoi muun muassa pohdinta uudistuksen tarpeellisuudesta. Valmisteluvaiheessa oli osittain ongelmana, että näkemykset julkisen keskustelun seurauksena hajaantuivat useiden vaihtoehtojen taakse. Puitelain sisältö koettiin epäselkeäksi, mikä osaltaan loi käsitystä, että *”alkuvaihe oli aikamoista pyöritystä”*.

Puitelain antamisen jälkeen toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten laatimisen aikataulu ja prosessi oli kunnille hyvin nopea. Toimeenpanosuunnitelmat ja selvitykset kertovat lähinnä suunnitteluprosessin senhetkisestä vaiheesta, eivät esimerkiksi siitä, minkälaisen prosessin seurauksena suunnitelma ja selvitys ovat toteutuneet. Kuntien viranhaltijajohdolle ja poliittisille johtajille tehdyt ryhmähaastattelut syksyllä 2008 sekä muut tarkentavat aineistot valottavat valmisteluprosessin vaiheita ja luonnetta.

Kuntaliiton toimesta kerätyt Paras-puntariaineistot kertovat, miten kuntajohtajat kokevat Paras-hankkeen suunnittelun edenneen (Paras-puntarin tuloksia 1-4/2007 ja 1/2008). Näihin puntareihin vastattiin suhteellisen ahkerasti⁴. Tuloksissa on nähtävissä optimistisuutta uudistuksen etenemiseen, sillä esimerkiksi elokuussa 2007 lähes 60 prosenttia kuntajohtajista suhtautui uudistuksen etenemiseen toiveikkaasti. Pienten kuntien kuntajohtajat ovat suhtautuneet jonkin verran kriittisemmin uudistukseen. Tämä tulos vahvistui edelleen omassa tutkimusaineistossamme. Tämä saattaa johtua siitä, että monissa pienemmissä kunnissa Paras-hankkeen vaikutukset ovat olleet voimakkaammat, koska niiden on hakeuduttava palveluita järjestäessään joko yhteistyöhön muiden kuntien kanssa tai toteutettava kuntaliitos.

Kuntakokoa merkittävämpi asennoitumista selittävä tekijä näyttää kuitenkin olevan maantieteellinen sijainti: maakuntakohtaiset erot ovat varsin suuria. Puntariaineistojen mukaan kriittisimmin uudistukseen suhtautuvat Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen kuntajohtajat (esim. puntarissa 1/2008 toiveikkaiden osuus noin 30 %), kun taas erityisesti Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen ja Päijät-Hämeen kuntajohtajat suhtautuvat uudistukseen varsin toiveikkaasti (toiveikkaiden osuus 71 - 88 %). Myös muiden aineistojemme perusteella positiivisimmat näkymät uudistuksen suhteen olivat näissä samoissa maakunnissa. Näillä alueilla uudistuksen myötä on jo toteutunut varsin runsaasti muun muassa kuntaliitoksia. Näyttäisikin siltä, että uudistuksen toteutukseen vaikuttaa eräänlainen paikallinen dominoilmiö. Maakunnissa kuntien ratkaisut vaikuttavat toinen toisiinsa, mikä puolestaan luo positiivisen tai negatiivisen kehän uudistuksen etenemiselle. Paikalliset tilanteet ja kehityskulut ovat siis olleet keskeisiä uudistuksen etenemisen kannalta.

⁴ Paras-puntareihin 1-4 / 2007 vastasi kuntajohtajista noin puolet, puntariin 1 / 2008 lähes 70 %. Syyskuussa 2008 toteutettuun puntariin (2 / 2008) vastasi kuntajohtajista 54 %, valtuustojen puheenjohtajista 37 % ja hallituksen puheenjohtajista 35 %.

Muutosprosessi vaiheistuu tyypillisesti niin, että alun optimistisuuden jälkeen seuraa kriittinen vaihe, jossa tunnistetaan muutokseen liittyvät ongelmat ja epäkohdat. Tässä vaiheessa tavallisimmin myös suhtaudutaan kriittisesti uudistukseen. Jos ongelmat ratkeavat, muutosprosessiin suhtautuminen muuttuu positiiviseksi. Tämä vaiheistus on nähtävissä arviointiaineistossa. Keskeisesti suhtautumiseen vaikuttaa, onko uudistuksen kuluessa kyetty aikaansaamaan näkyviä onnistumisia, kuten hyödylliseksi koettua tiivistyvää yhteistyötä kuntien kesken.

Valmistelun eteenpäinvienti vaikuttaa hyvin hienovaraiselta toiminnalta paikallistasolla, jossa yksittäiset asiat voivat olla ratkaisevia: esimerkiksi varomattomat ilmaiset saattavat pysäyttää tai hidastaa merkittävästi uudistuksen eteenpäinvientiä. Siksi prosessin kokonaisuuden hallinta on erittäin keskeinen toteutuksen onnistumisen kannalta. Oleellista on sellaisten vastakkainasettelujen välttäminen, joista irrottautuminen muodostuu arvovaltakysymykseksi. Monissa haastattelukunnissa asioiden todettiin myös henkilöityvän herkästi.

”Myös tämä nousee hirveän tärkeäksi, että kun alueella näitä esityksiä tehdään, niin kuka esityksiä tekee ja missä vaiheessa tehdään ja keskustellaanko ne ensiksi...tämä on äärimmäisen herkkä asia, lähtekö se hyvään suuntaan vai lähtekö se sellaiseen juupas-eipäs -keskusteluun.” (Johtava viranhaltija)

Aineistomme kertoo kokonaisuudessaan siitä, että Paras-uudistuksessa on tehty paikallistasolla valtavasti työtä puitelain toteuttamiseksi. Paras-hanke on ollut aktiivoiva uudistus. Haastatteluaineisto kertoo kuitenkin myös siitä, että muutosvastarinta on osittain kasvanut uudistuksen edetessä ja asiaan liittyvien konkreettisten ongelmien ajankohtaistuessa. Näyttää siltä, ettei kunnan johdolla ole ollut aina keinoja ja ideoita, eikä toisinaan edes halua muutosvastarinnan murtamiseen. Jos omat voimat etenemiseen koetaan riittämättömäksi, toivotaan valtion apua.

Niissä kunnissa, joissa lainsäädännön mahdollistamat poikkeukset (kuten pitkät etäisyydet tai väestökriteerien täytyminen esimerkiksi suurissa kaupungeissa) ovat mahdollistaneet toiminnan jatkumisen ennallaan, on uudistusmahdollisuuksien pohdinta ollut usein melko vähäistä. Ongelmana on lisäksi se, että uudistuksen myötä osalla alueista kuntien välinen yhteistyö ja seutuyhteistyö ovat heikentyneet tai ainakin hidastuneet. Osassa kuntia mietitään edelleen palveluita koskevia ratkaisuja ja alueelliseen kehitykseen liittyviä strategisia kysymyksiä. Tämän ohella Paras-hankkeessa tulisi selkeästi edetä vaiheeseen, jossa ylhäältä alaspäin etenevästä uudistuksesta siirrytään entistä enemmän henkilöstölähtöiseen toteutukseen (Syväjärvi et al. 2007). Tähän siirtyminen ei ole ongelmaton, jos henkilöstön osallistaminen on ollut vain muodollista ja jos kunnan viranhaltijajohto tai poliittinen johto on ottanut itselleen ”näkyvät

voitot”, kuten kuntaliitosten aikaansaamisen. Tällöin uudistuksesta on tullut enemmän kuntajohtoon kuin koko henkilöstön asia.

4.3 Osallistuminen ja sitoutuminen uudistuksen valmistelussa

Muutosjohtamisessa tärkeä ja keskeinen kysymys on, mitkä tahot ovat saaneet mahdollisuuden osallistua uudistuksen valmisteluun. Muutosjohtamisen kirjallisuudessa usein esitetäänkin, että osallistumisen kautta vaikutetaan itse toteutukseen. Periaatteessa suunnittelu on muutostilanteessa mahdollista toteuttaa kahdella tavalla: ylhäältä alaspäin tai päinvastaisesti alhaalta ylöspäin suuntautuen. Oleellista on myös, kyetäänkö luomaan selkeä koalition muutoksen eteenpäinvientiin. Tältä osin kunta- ja palvelurakennemuutos on toteutunut paikallistasolla melko hyvin, tilanteiden tosin vaihdeltaessa kunnissa merkittävästi. Useissa kunnissa on uudistuksen kuluessa noussut esiin johtava ryhmittymä, jonka vastuulla toteutus on.

Ylhäältä alaspäin ohjautuva muutos korostaa toimintatapana erityisesti johdon roolia, tarkoittaen käytännössä paitsi viranhaltijajohtoa, myös poliittisia päätöksentekijöitä. Osbornen ja Brownin (2005) mukaan julkisessa hallinnossa ei usein edes ole mahdollista toteuttaa uudistuksia tehokkaasti ilman johdon tukea. Alhaalta ylöspäin suuntautuvassa muutosprosessissa valmisteluun osallistuu puolestaan henkilöstö. Tämä vaatii laajaa keskustelua ja vuorovaikutusta jo uudistuksen valmistelussa, mutta aikaansaa onnistuessaan pysyväluontoisia vaikutuksia.

Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten valmistelussa poliittisten päätöksentekijöiden osallistuminen on ollut välttämätöntä, koska valtioneuvostolle toimitetut suunnitelmat ovat kunnanvaltuustojen hyväksymiä. Kuntaliiton ohjeistuksissa valmistelun toteuttamiseen on nähtävissä voimakas painotus siitä, että valmistelun tulisi olla osallistavaa ja laajaa (esim. Puitelain toteuttaminen 2007).

Paras-puntariaineistot viittaavat kuitenkin melko voimakkaaseen viranhaltijoiden rooliin uudistuksen valmistelussa. Elokuussa 2007 toteutetun kyselyn mukaan vain 14 prosenttia kuntajohtajista katsoi valmistelun olevan luottamushenkilölähtöistä. Vastaavasti vajaa puolet (44 prosenttia) näki valmistelun viranhaltijalähtöiseksi ja lähes samansuuruinen osa (42 prosenttia) sekä luottamushenkilö- että viranhaltijavetoiseksi (Paras-puntari 4/2007). Luottamushenkilöiden rooli näyttää kasvaneen uudistuksen edetessä, sillä vuotta myöhemmin toteutetussa kyselyssä (Paras-puntari 2/2008) kuntajohtajista 28 prosenttia näki uudistuksen suunnittelun ilmapiirin luottamushenkilölähtöiseksi ja 25 prosenttia viranhaltijalähtöiseksi. Poliittisten johtajien näkemyksissä toimeenpanon suunnittelu nähdään huomattavasti luottamushenkilövetoisem-

maksi ja toisaalta yhteistoiminnaksi viranhaltijoiden kanssa ⁵. Näyttäisi siltä, että luottamushenkilöjohto kokee saaneensa osallistua riittävästi uudistuksen toimeenpanon suunnitteluun.

Haastatteluaineistojen perusteella valmisteluprosesseista välittyy hyvin moninainen kokonaiskuva. Viranhaltijat ovat olleet haastattelujen mukaan keskeisimpiä toimijoita, kun taas poliitikkojen osallistuminen uudistukseen on ollut vaihtelevaa: poliitikot ovat olleet toisissa kunnissa vahvemmin mukana kuin toisissa. Kysymys on erityisesti hallitusten puheenjohtajien ja jossakin määrin hallitusten jäsenten mukanaolosta valmistelussa. Monissa kunnissa myös valtuuston puheenjohtajisto on osallistunut uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun. Tavallisimmin kuntajohtajat ovat olleet vahvasti mukana, mutta myös kunnan virkamiehistöä on saatettu irrottaa jopa lähes päätoimiseksi mukaan valmisteluprosessiin. Projekti- ja työryhmäperustainen valmistelun organisoiminen on ollut tavallista.

Valmistelua ovat ohjanneet pääasiassa seutu- tai kuntakohtaiset ohjausryhmät, joissa on yleensä ollut viranhaltija-, luottamushenkilö- ja henkilöstöedustus. Ohjausryhmän työskentelyn ohella suunnitelmia ja selvityksiä ovat valmistelleet palvelu- tai toimialakohtaiset työ- ja valmisteluryhmät. Kaiken kaikkiaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu on ollut paljolti avaintoimijoiden vastuulla johtuen lähinnä siitä, että uudistuksen nykyisessä vaiheessa on tehty ensisijaisesti kuntakokonaisuuksia koskevia päätöksiä.

Kokonaisuuden näkökulmasta Paras-hankkeen valmistelussa ja toimeenpanon suunnittelussa eri toimijoiden osallistaminen on ollut laajempaa ja syvällisempää kuin aiemmissa paikallista hallintoa koskevissa uudistusprosesseissa (ks. esim. SEUTU -hankkeen osalta Nyholm 2008). Toki Paras-hanke on mitta-kaavaltaan ja vaikuttavuudeltaan ainutlaatuinen verrattuna aikaisempiin paikallisen hallinnon uudistuksiin. Haastatteluaineistomme mukaan kunnissa on pyritty osallistamaan laajasti eri toimijaryhmiä, minkä on odotettu ensinnäkin poikivan oikeansuuntaisia tavoiteasetteluita ja ratkaisuja. Toiseksi osallistamisella on haettu sitä, että muun muassa poliittisten ryhmittymien, kuntien henkilöstön, sidosryhmien ja kuntalaisten luottamus säilyisi itse valmisteluprosessia sekä sen toimijoita kohtaan. Tämän myötä myös uudistuksen suurista linjoista oltaisiin helpommin samaa mieltä. Haastatteluaineisto osoittaa, että laaja-alainen kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu, johon ovat osallistuneet niin poliitikot kuin virkamiehet, on lisännyt todennäköisyyttä onnistua uudistuksen toteutuksessa. Kattava valmistelu luo onnistuessaan sitoutuneisuutta poliittisessa päätöksenteossa, vahvistaa luottamusta ja luo ymmärrystä uudistuksen perustarkoituksesta.

Laajaan osallistamiseen liittyi myös muutamia kriittisiä kannanottoja: prosessia haittaavana tekijänä mainittiin muun muassa luottamushenkilöiden lii-

⁵ Luottamushenkilöjohdosta 44 % näki, että uudistuksen toimeenpanon suunnitteluun liittyvä ilmapiiri on ollut luottamushenkilövetoista. Viranhaltijalähtöiseksi suunnittelun nimesi noin viidennes luottamushenkilöjohdosta.

allinen puuttuminen operatiiviseen johtamiseen sekä asioiden valmistelu liian monella taholla, jolloin kokonaisuuden hallinta voi olla puutteellista. On myös huomioitava eri intressien yhteensovittamisen haasteet niin kunnan sisällä poliitikkojen ja viranhaltijoiden kesken kuin toisaalta kuntien välillä. Erään haastateltavan mukaan *”on tärkeää, että avainhenkilöiden keskuudessa ei ole niitä, jotka torpedoivat asioita, joita viedään eteenpäin”*. Intressien yhteensovittaminen on tärkeä vaihe myös sitoutumisen näkökulmasta. Puntari-aineistossa (2/2008) kuntajohtajista 66 prosenttia ja kuntien poliittisista johtajista 63 prosenttia kuvasi uudistuksen suunnittelua konsensushenkiseksi. Ilmapiirin nähdään olleen keskustelua sallivaa hyvinkin vahvasti ⁶. Kuntien välistä yhteistyötä rakentavaksi ja vahvistavaksi toimeenpanon suunnittelun näki kuntajohtajista 62 prosenttia ja poliittisista johtajista 54 prosenttia. Vaikka kuntajohtajien kohdalla näkemykset ovat muuttuneet positiivisempaan suuntaan ⁷, ilmapiirin nähdään olleen myös kuntien välisiä jännitteitä lisäävä.

Toimijoiden sitoutumista uudistukseen kuvaa hyvin kunkin prosessin konkreettinen eteneminen. Sitoutuminen ja muutosmyönteisyys ovat avainasemassa toimijoiden välisen yhteisen tahtotilan muodostuksen ja näin ollen myös prosessin etenemisen suhteen. Jos toimijoiden sitoutuminen ei ole riittävää, prosessilla ei ole tarvittavia mahdollisuuksia edetä. Sitoutuminen on erityisen voimakasta, kun tehtävät ratkaisut koetaan välttämättöminä ja perusteltuina. Toisaalta sitoutumiseen voi vaikuttaa myös asioiden kiinnostavuus. Laajemmin ymmärrettynä uudistukseen osallistumisen ja siihen sitoutumisen välillä on vahvoja yhteyksiä: henkilöt, jotka ovat osallistuneet keskeisesti valmisteluihin, ovat yleensä olleet uudistukseen myös vahvimmin sitoutuneita.

”Sitoutuminen olisi voinut olla isompikin, mutta tilanne ei tehnyt poliittisesti houkuttelevaksi kysymykseksi”. (Johtava viranhaltija)

”Valtuutettujen into on hieman lässähtänyt sen jälkeen, kun on tarkentunut, että millä tavalla kunnat tulevat omat suunnitelmansa tekemään”. (Johtava viranhaltija)

Puntari-aineistojen perusteella toimijoiden sitoutumisen aste on vahvistunut uudistusprosessin edetessä ⁸. Silti poliittisten toimijoiden sitoutuminen uudistukseen on kokonaisuudessaan varsin herkkä asia: heidän sitoutumisensa on avainasemassa prosessin onnistumisen kannalta, koska poliitikot ovat edis-

⁶ Kuntajohtajista tätä mieltä oli 76 % ja poliittisista johtajista 75 %.

⁷ Puntarissa 8/2007 55 % ja 1/2008 58 % kuntajohtajista näki ilmapiirin yhteistyötä rakentavaksi ja vahvistavaksi.

⁸ Puntarissa 8/2007 kuntajohtajista 36 % näki sitoutumisen vahvaksi, 1/2008 vastaava luku oli 49 %. Puntarissa 2/2008 kuntajohtajista 62 % ja luottamushenkilöjohdosta 63 % näki toimijoiden sitoutumisen olleen vahvaa. Heikoksi sitoutumisen arvioi vain kuudesosa vastaajista.

tämässä prosessia poliittisella tasolla ja toisaalta prosessin kannalta ratkaisevat päätökset ovat poliittisia päätöksiä. Kuntajohtajien merkityksen nähdään korostuneen prosessissa, jos he ovat olleet samoilla linjoilla johtavien päätöksentekijöiden kanssa. Tästä näkökulmasta poliitikkojen rooli on korostunut viranhaltijakeskeisestä asioiden valmistelusta huolimatta.

”Kun poliitikot ovat sitoutuneet, niin myös virkahenkilöt ovat sitoutuneet niihin päätöksiin, mitkä on aikaan saatu ja yhdessä sovittu – ja niistä on pidetty kiinni”. (Valtuuston puheenjohtaja)

Toisinaan se, millaisia ratkaisuja uudistusten suhteen toteutuu tai on toteutumatta, tapahtuu hyvinkin minimaalisilla eroilla poliittisessa päätöksenteossa. Kuntaliitos on esimerkiksi saattanut kaatua poliittisessa päätöksenteossa puheenjohtajan ääneen. Ryhmähaastatteluissa esitettiin kriittisiä arvioita sitä kohtaan, etteivät poliittiset päätöksentekijät ole aina riittävästi paneutuneet esimerkiksi kuntaliitoskysymyksiin tai olleet halukkaita ottamaan vastuuta vaikeista, toteutukseen liittyvistä kysymyksistä. Haastatteluista nousee esiin myös se, että muutamassa isossa kunnassa olisi toivottu pienempien kuntien poliittisten päättäjien aktiivisempaa osallistumista ja vahvempaa sitoutumista yhteisessä prosessissa. Toki kyseessä on loppujen lopuksi kuntakohtainen asia, jota ei voida yleistää. Myös ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökyselyn tulosten mukaan kunnan poliittisen johdon osallistuminen uudistuksen suunnitteluun nähdään moninaisesti. Väittämästä ”kunnan poliittinen johto on osallistunut riittävästi uudistuksen suunnitteluun kunnassamme” täysin tai jokseenkin samaa mieltä oli vastaajista lähes sama määrä kuin väittämästä jokseenkin tai täysin eri mieltä olleita.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa vahvasti muutoksia kannattava luottamushenkilö saattaa ottaa poliittisen riskin ja saada ”syntipukin” roolin. Vahvoja kannanottoja ja mielipiteitä kartetaan monesti siitä syystä, että pelätään oman poliittisen aseman tai luottamushenkilöpaikan menettämistä: *”jos menet siihen keskusteluun mukaan, niin se on poliittinen itsemurha”*. Eräs luottamushenkilö näkee, että poliittisilla toimijoilla täytyy olla tahtoa näyttää suuntaa uudistukselle sekä mahdollisuuksia pystyä myös vaikuttamaan uudistuksen suuntaan: *”lähtökohta on se, että Paras-hanke varmasti toteutetaan ja siinä on parempi olla mukana tekemässä siitä mahdollisimman hyvä kuin laittaa joka paikassa hanttiin”*. Erityisesti pienissä kunnissa poliitikon mielipiteet voivat perustua niin tiukasti oman kannattajakunnan näkemyksiin, että muutokseen johtavien kokonaisuuksien hyväksynnästä voi tulla vaikeaa. Pienemmissä kunnissa suhteellisen pieni joukko operatiivisia ja poliittisia toimijoita vetää käytännössä ne linjat, joiden mukaan uudistuksessa edetään. Yksittäisissä kommentissa puhuttiin myös ”separatistisesta toiminnasta” ja ”populismista” kuntapolitiikassa. Vaikka kyse olisi vain yksittäisistä henkilöistä tai puheenvuoroista, kyseisen henkilön ollessa vaikuttavassa asemassa kunnassaan tällä voi olla suur-

takin merkitystä esimerkiksi kuntalaisten asenteiden kannalta. Uudistuksesta luotavat mielikuvat ovat tärkeässä asemassa asenteiden muokkaajana.

Kuntien valtioneuvostolle toimittamaan selvitykseen sisältyi kuvaus valmistelun organisoinnista ja yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa. Kuvausten sisältö ja laajuus vaihtelevat voimakkaasti, mutta yleisesti ottaen henkilöstön kuvataan olleen kattavasti mukana valmisteluprosessissa. Tutkimushaastatteluissa henkilöstön osallistaminen prosessissa nähtiin yleisesti ottaen tärkeäksi uudistuksen onnistumisen kannalta. Toisekseen henkilöstön mukanaolo alusta alkaen edesauttaa haastateltavien mukaan henkilöstön sitoutumista uudistusten tuomiin muutoksiin.

Henkilöstön osallistaminen ja sitouttaminen nähdään haastattelukunnissa pääsääntöisesti onnistuneena. Haastattelumateriaalista nousee esiin erilaisia tapoja henkilöstön huomioimiseen uudistusprosessissa. Kuntien henkilöstöä on pyritty pitämään ajan tasalla muun muassa yhteisillä seminaareilla sekä info- ja keskustelutilaisuuksilla. Joissakin kunnissa henkilöstölle on järjestetty muutostalennuskursseja. Uudistuksen edetessä kuntien henkilöstöä on pyritty sitouttamaan yhä voimakkaammin: esimerkiksi eräässä tapauksessa uuden kunnan suunnitteluvaiheen aikana on perustettu kaikki henkilöjärjestöt huomioon ottava työryhmä, jonka kautta on levitetty ajankohtaista tietoa uudistuksen vaiheista. Tämän lisäksi niin sanottuna työstävänä tasona on toiminut henkilöstötyöryhmä, jolla on ollut edustajansa niin valmistelutoimikunnassa kuin myöhemmin järjestelytoimikunnassakin.

”Näin ollen se on sillä tavalla avointa henkilöstöön nähden myöskin, että ei ole ainuttakaan sellaista valmisteluryhmää, jossa henkilöstöjärjestöt eivät ole mukana... he on vallan ytimessä koko ajan ja tietävät, että mitään muuta ei ole vireillä, muuta kuin se, missä he ovat itse mukana... tämä on ollut äärimmäisen hyvä asia, koska sitä kautta on ennen kaikkea sitten uhkia pystytty vähentämään.” (Johtava viranhaltija)

Haastatteluissa painotetaan myös viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon läsnäolon merkitystä kunnan henkilöstöön nähden, koska yhdessä oleminen, tekeminen ja keskusteleminen koetaan muutostilanteessa olennaisiksi asioiksi. Kuntien henkilöstö nähdään myös tärkeäksi kanavaksi kuntalaisiin päin, koska henkilöstö kohtaa asiakkaita ja kuntalaisia jokapäiväisessä työssään vaikuttaen yleiseen mielipiteeseen ja mielikuviin uudistuksesta. Yleinen mielipide vaikuttaa puolestaan usein siihen, minkälaisia valintoja poliitikot uskaltavat tehdä. Sitoutunut henkilöstö on kokonaisuuden näkökulmasta johdolle todellinen muutosvoima: *”Silloin jos henkilöstö ei näe tässä uhkaa, vaan kokee sen myönteisesti, on motivoitunut, niin silloin se on ääretön tuki”*.

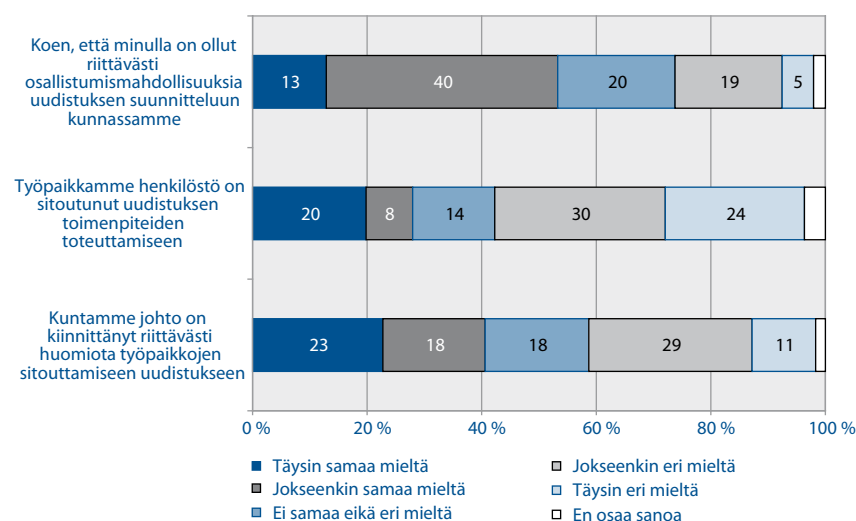
ARTTU -arviointitutkimusohjelman henkilöstökysely antaa haastattelumateriaaliin nähden mielenkiintoisen kuvan kuntien henkilöstön kokemuksista tähänastisesta roolistaan uudistuksessa. Ensinnäkin hieman yli puolet vastan-

neista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että heillä on ollut riittävästi osallistumismahdollisuuksia uudistuksen suunnitteluun omassa kunnassaan (Kuvio 2). Toisekseen kysyttäessä henkilöstön näkemysten riittävää huomioon ottamista uudistuksen suunnittelussa noin kolmannes vastaajista ei ollut asiasta samaa eikä eri mieltä. Tästä voitaneen päätellä, että kohtalaisesta osallistamisesta huolimatta kuntien henkilöstöllä ei ole selvää kuvaa siitä, ovatko heidän näkemyksensä kanavoituneet itse uudistuksen suunnitteluun. Nämä kyselyn tulokset ovatkin osittain ristiriidassa edellä esitettyjen haastattelunäkemyksien kanssa. Tätä selittää kuitenkin lähtökohtaisesti se, että haastatteluihin osallistui pääasiassa viranhaltija- ja luottamusmiesjohtoa. Kyselyyn vastanneista puolestaan vain noin 10 prosenttia toimi esimiestehtävissä. Näyttäisi siis siltä, että kuntajohto näkee osallistumismahdollisuuksien toteutumisen eri tavoin kuin henkilöstö (vrt. Stenvall et al. 2008/2).

Haastatteluiden perusteella myös henkilöstön sitoutuneisuudesta välittyi positiivisempi kuva. Kyselyssä vain reilu neljännes vastaajista näki henkilöstön sitoutuneen uudistuksen toimenpiteiden toteuttamiseen kunnassaan. Vastanneista 54 prosenttia oli sitä mieltä, ettei henkilöstö ole sitoutunut uudistuksen toimenpiteiden toteuttamiseen. Tämän tuloksen taustalla voivat kuitenkin olla osallistumismahdollisuuksien puutteiden ohella henkilöstön ja työyhteisöjen erilaiset tilanteet suhteessa muutokseen. Mikäli muutos ei ole koskenut työntekijän työyhteisöä tai omaa työtä, voi uudistus näyttäytyä kaukaiselta.

Kuvio 2. Henkilöstön osallistumismahdollisuudet, sitoutuminen sekä työpaikkojen sitouttaminen uudistuksen suunnitteluun paikallistasolla, ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökysely

Osallistumismahdollisuudet ja sitoutuminen uudistuksen suunnitteluun kuntatasolla



Kysyttäessä henkilöstön sitouttamista vastaajien mielipiteet jakautuivat suuresti. Niiden osuus, jotka olivat täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että kunnan johto on kiinnittänyt riittävästi huomiota henkilöstön sitouttamiseen uudistusprosessissa, oli suunnilleen sama kuin niiden, jotka olivat asiasta jokseenkin tai täysin eri mieltä. Haastatteluaineisto antoi tästäkin asiasta positiivisemman kokonaiskuvan. Kuten osallistamisen kohdalla, henkilöstön kokemukset sitoutumisesta ja sitouttamisesta olivat erilaiset kuin kunnan johdolla.

Näiden kyselytulosten perusteella henkilöstön kokemukset osallistumismahdollisuuksista uudistuksen suunnitteluun ovat positiivisemmat kuin kokemukset sitoutumisesta uudistuksen toimenpiteiden toteuttamiseen tai heidän sitouttamisestaan ylipäätään uudistusprosessiin. Tämä voi kertoa osin löyhästä ja näennäisestä henkilöstön osallistamisesta, joka ei ole antanut pohjaa henkilöstön sitoutumiselle. Sitoutumisen vähäisyys voi kertoa myös kuntien henkilöstön osin kriittisestä suhtautumisesta uudistukseen oman kuntansa osalta. Tulosten perusteella voitaneen joka tapauksessa todeta, että henkilöstön osallistaminen kuntien johdon taholta ei ole ainakaan tässä vaiheessa johtanut tosiasiallisesti henkilöstön sitouttamiseen uudistusprosessiin. Tähän olisi jatkossa syytä kiinnittää enemmän huomiota.

Uudistukseen liittyneen tiedottamisen riittävyys nähdään niin ikään moninaisesti henkilöstön näkökulmasta. Niitä, jotka ovat täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että tiedottaminen on ollut riittävä, on suunnilleen saman verran kuin niitä, jotka ovat asiasta täysin tai jokseenkin eri mieltä. Toisaalta on aika yleistä, että uudistuksiin liittyvää tiedottamista kritisoidaan, ja että tulokset hajaantuvat. Nämä tulokset eivät siis kerro puhtaasti siitä, onko uudistukseen liittyvä kuntatason tiedottaminen ollut onnistunutta vai ei.

Kuntalaisia ja sidosryhmiä (muun muassa elinkeinoelämä, yhdistykset, järjestöt) on pyritty informoimaan tietoisesti voimakkaasti ja avoimesti prosessin etenemisestä muun muassa kuulemistilaisuuksien kautta. Tosin kuntalaisten kiinnostus muun muassa kuntafoorumeja kohtaan on ollut huomattavan vaihtelevaa eri kunnissa ja alueilla, riippuen pitkälti uudistuksen asteesta: *”kun ei ole ollut kyse itsenäisyydestä, ei ole kiinnostanut kansalaisia”*. Paikallisella tai alueellisella lehdistöllä on useimmiten ollut vahva rooli uudistusten tiedottajana ja kansalaismielipiteen muokkaajana.

Henkilöstökyselyn tulosten hajontaa voi osaltaan selittää se, että myös kuntien tavoitteiden selkeys ja tarkoituksenmukaisuus uudistuksessa nähdään henkilöstön parissa moninaisesti: kyselytutkimuksen mukaan noin kolmannes vastaajista on täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että omalla kunnalla on ollut konkreettisia toimenpiteitä uudistuksen viemisessä eteenpäin. Samalla noin puolet vastaajista on täysin tai jokseenkin eri mieltä tästä väittämästä.

Kyselyn perusteella Paras-uudistus jakaa kokonaisuudessaan kuntien henkilöstön mielipiteitä, mihin esimerkiksi esimiesasemalla tai vastaajan kunnalla ei näytä olevan merkitystä. Myös kuntien sisällä on merkittävää hajontaa: hajonta on suurta sekä niissä kunnissa, joissa uudistus ei ole edennyt että

niissä kunnissa, joissa on tehty esimerkiksi kuntaliitos. Sen sijaan vastaajan toimiala (kysely kohdistettiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä opetustoi-
meen) on voinut vaikuttaa vastauksiin, koska uudistustoimenpiteet eivät vält-
tämättä kohdistu samalla tavalla kunnan kaikkiin toimialoihin ja yksiköihin
(ks. Stenvall et al. 2008/2). On myös arvioitava kriittisesti, miten hyvin kun-
tien henkilöstö on tietoinen Paras-uudistuksesta ja siihen liittyvistä toimenpi-
teistä kunnassaan. Henkilöstökyselyssä tuli ilmi, että kuntien henkilöstöllä on
yllättävän paljon epätietoisuutta Paras-hankkeesta ja oman kunnan tekemistä
uudistusratkaisuista.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että henkilöstölähtöinen muutosjohtami-
nen on kunta- ja palvelurakennemuutoksessa toistaiseksi heikossa asemassa.
Henkilöstölähtöinen muutosjohtaminen ei juuri nouse esiin uudistuksen tavoit-
teissa tai toimenpiteissä. Tavoitetaso henkilöstölähtöiselle muutosjohtamiselle
on siis matala ja muodollinen, vaikka palveluiden kehittämiseen liittyvät vaiku-
tukset syntyvät siitä. Muutostilanteessa johto keskittyy usein sellaisiin asioihin,
joita se hallitsee ja joita se on tottunut käsittelemään. Näitä ovat muun muassa
strategiat ja muutoksen kokonaisuuden hallinta (Stenvall et al. 2008/2; Nyholm
2008). On myös mahdollista, että johto ei riittävästi tiedosta henkilöstölähtöisen
muutosjohtamisen merkitystä aikaansaatavien vaikutusten kannalta.

Uudistuksen etenemiseen vaikuttavat myös sellaiset valtasuhteet, jotka
rakentuvat henkilöiden toimimisesta samanaikaisesti useissa eri tehtävissä.
Yksittäiset henkilöt saattavat toimia ”kahdella tai kolmella jakkaralla”: viran-
haltijana, luottamushenkilönä ja jotakin muuta intressitahoa, kuten ammat-
tijärjestöä, elinkeinoelämää tai kolmannen sektorin organisaatiota edustaen.
Hankalimmillaan näissä rooleissa toimivien henkilöiden koetaan hidastavan
tai pahimmillaan estävän muutosta. Heidän poliittisissa kannanotoissaan ja
linjoissaan voi herkästi ”tulla vastaan tämä oma työpaikka, oma näkökanta,
ja se on aika vahva tekijä sitten kun mietitään uusia järjestelmiä”. Muutosten
edetessä – ja varsinkin palveluita kehitettäessä – ratkaisevaksi seikaksi onnis-
tumiselle saattaa myös muodostua professionaalisten ammattilaisten muutos-
kyky ja valmius luopua saavutetuista eduista.

Jossain määrin uudistuksen valmistelussa on hyödynnetty ulkoisia konsult-
tipalveluja. Selvityshenkilöt ovat olleet tärkeässä roolissa erityisesti kuntaliitok-
sia tehtäessä. Selvityshenkilön lisäksi on toiminut yleisimmin ohjausryhmä,
jossa on ollut mukana henkilöstön edustus. Haastatteluissa esiintyi kuitenkin
jossakin määrin myös kritiikkiä ulkoisten selvitysten laatua kohtaan: toisi-
naan ulkoiset selvitykset ovat olleet liian ylimalkaisia. Tämä voi muodostua
hankaloittavaksi asiaksi suunnitelmien mukaisista toimenpiteistä päätettäessä
ja pitkän tähtäimen strategisessa suunnittelussa. Toisekseen kritisoitiin sitä,
että erilaisten perusselvitysten teko konsulttityötä varten on ollut liian paljon
resursseja vievää.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa keskeistä on kuntien välinen yhteis-
työ ja yhteistyökumppaneiden löytäminen. Tältäkin osin ratkaisut näyttävät

melko moninaisilta. Osassa kunnista valmistelu on isoimman mukana olevan kunnan edustajien johdolla tapahtuvaa, mutta joissakin tapauksissa myös pienen kunnan edustajat ovat keskeisessä asemassa. Seutu- tai aluetason, kuten seutuhallinnon tai maakunnan liittojen edustajien mukanaolo valmisteluprosessissa on ilmeisesti melko vähäistä. Poikkeuksia ovat esimerkiksi Päijät-Häme tai Joensuun seutu.

Ryhmähaastatteluissa seudullisen ohjauksen toimivuus ja merkitys uudistuksen valmistelussa koettiin varsin hyvänä: seudullinen tai maakunnallinen koordinointi on auttanut yhteisen kokonaiskuvan ja näkemyksen luomista alueen kuntien kesken. Yleisesti ottaen tilanne saattaa olla kuitenkin ongelmallinen sen suhteen, miten muodostuneita yhteistyörakenteita tai aiemmin toteutettuja ohjelmia, kuten seutu- tai aluekeskusohjelmia, on kyetty integroimaan Paras-hankkeeseen.

Kaiken kaikkiaan uudistukseen liittyvän toimijaverkon hallinta paikallistaloudella on ollut hyvin haastava asia. Jopa yksittäiset henkilösuhteet ovat saattaneet olla merkittävässä asemassa sen suhteen, minkälaisia kunta- ja palvelurakenteita on muodostunut tai jäänyt muodostumatta. Tämä huomioiden kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on päästy yllättävänkin ripeästi eteenpäin.

4.4 Uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun vaikuttaneet tekijät

Paras-uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun vaikuttaneiden tekijöiden tarkastelussa voidaan hyödyntää Osbornen ja Brownin (2005) julkisen hallinnon muutoksiin kehittämää PEST-mallia. Sen mukaisesti julkisen hallinnon uudistusten onnistumiseen vaikuttavat poliittiset (esim. poliittiset jännitteet), taloudelliset (esim. resursointiin ja ennakoitaviin taloudellisiin hyötyihin liittyvät tekijät), sosiaaliset (esim. toimijoiden väliset suhteet ja verkostoituminen) sekä teknologiset tekijät (esim. informaatio- ja kommunikaatioteknologia). Tähän yhteyteen voidaan lisätä vielä toiminnalliset tekijät (esim. kuntien aiempi yhteistyö), jotka ovat monesti kytköksissä muiden edellä mainittujen tekijöiden kanssa. Teknologiset tekijät eivät nouse esiin empiirissä materiaalisissa, joten ne ovat tässä tapauksessa vain välillisessä asemassa prosessin kannalta. Muita mainittuja tekijöitä on sitä vastoin ilmennyt kuntien uudistusprosesseissa joko niitä edistäen tai jarruttaen.

Poliittiset ja taloudelliset tekijät uudistusprosesseissa

Haastatteluaineiston mukaan poliittiset tekijät liittyvät uudistuksessa ensinnäkin sen johtajuuteen, koska muutoksen suuntaamisessa johtajuuden nähdään olevan kunnan poliittisen johtamisen tehtävä. Poliittisen johtajuuden

toimiessa hyvin uudistusprosessi etenee helpommin. Toimiva poliittinen johtajuus kertoo samalla myös kuntien johtavien poliitikkojen osallistumisen ja sitoutumisen asteesta uudistuksessa. Tällä on merkitystä etenkin siinä vaiheessa, kun uudistusta koskevia päätöksiä tehdään.

Joissakin tapauksissa on huomattavissa, että uudistuksesta on puuttunut aitoa poliittista johtajuutta. Poliittisen mandaatin puuttuessa uudistus ei ole juuri edennyt eikä se ole saanut perusteluja taakseen. Poliittisen johtajuuden puute, kuten myös strateginen näköalattomuus ja lyhytnäköisyys sekä todellisen kiinnostuksen puute nähdään haastattelukunnissa jarruttavina tekijöinä. Hanketta kohtaan kehittyvä motivaatio koetaan ylipäättään varsin usein riippuvaiseksi poliittisten johtajien toimista ja asenteista. Joissakin tapauksissa haasteena voi olla esimerkiksi se, kuinka kuntien päättäjät saadaan vakuuttuneeksi suuren muutoksen tarpeellisuudesta ja keinoista. ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökyselyssä noin puolet vastaajista näki poliittisen johtajuuden edistäneen uudistukseen liittyvää päätöksentekoa joko merkittävästi tai jonkin verran. Vastaavasti noin joka kolmannen mielestä poliittinen johtajuus on jarruttanut jonkin verran tai merkittävästi päätöksentekoa. Olennaista näissä tuloksissa on, että poliittisen johtajuuden nähdään joka tapauksessa vaikuttaneen joko edistävasti tai jarruttavasti uudistuksen etenemiseen.

Toisena poliittisena tekijänä kuntatasolla nousevat esiin puolueiden väliset jännitteet uudistuksen suhteen. Pääosin poliittiset jännitteet eivät näyttäisi olleen niin suuria, että ne olisivat vaikuttaneet asioiden kulkuun tai kuntien sisäisesti tekemiin ratkaisuihin esimerkiksi kuntaliitoksen ja yhteistoimintalueen välillä. Haastattelujen mukaan poliittisten rintamalinjojen nähdään kulkeeneen ennemminkin puolueiden sisällä kuin niiden välillä niin, että *”kaikissa ryhmissä löytyy uudistajia ja säilyttäjiä”*. Tätä kuvaavat myös Puntari-aineiston (2/2008) tulokset uudistuksen suunnittelun ilmapiiristä. Yksilölliset näkemykset sallivaksi näki 56 prosenttia kuntajohtajista ja 61 prosenttia kuntien luottamushenkilöjohdosta. Vastaavasti ryhmäkuria korostavaksi ilmapiiriin näki 12 prosenttia kuntajohtajista ja 14 prosenttia luottamushenkilöjohdosta.

Monessa tapauksessa kunnissa on vallinnut poliittinen konsensus, joskus jopa täysi yksimielisyys uudistuksen suunnasta ja vauhdista. Vaikka kuntien sisäinen yhteisymmärrys näyttää muutamissa kunnissa perustuneen poliittisen kentän yhteiseen muutosvastarintaan uudistusta kohtaan, suurimmassa osassa tutkimuskuntia yhteinen poliittinen tahdonmuodostus on haastattelujen mukaan johtanut yhteisiin tavoitteisiin ja myös konkreettisiin toimenpiteisiin uudistuksessa. Tämä saattaa silti olla osin retoriikkaa tai kertoa siitä, että tavoitteet on asetettu riittävän yleisluonteisiksi, jotta eri osapuolet ovat kyenneet sitoutumaan niihin. Kyse voi olla vastaavasti eräänlaisesta strategisesta diplomaatiasta tai toisaalta selviytymistaistelusta, johon palaamme luvussa viisi.

On myös huomioitava, että poliittinen yksimielisyys kunnassa on saattanut joissakin tapauksissa johtaa yksittäisen kunnan tavoitteiden ylimalkaisuuteen uudistuksessa. Uudistuksen suunnalle ei ole siis ollut tarjolla poliittisesti asetet-

tuja vaihtoehtoja. Joissakin haastattelukunnissa painotettiin hieman ristiriitaisesti samaan aikaan sekä konsensusta että yksilöllisten näkemysten vapautta.

”Kaikilla oli vapaat kädet tehdä päätös... Se oli luottamuksen osoitus päätäjille, jokainen sai muodostaa oman mielipiteen”. (Valtuuston puheenjohtaja)

Monessa tapauksessa voidaan myös todeta, että on olemassa ”kunta X:n puolue” sekä ”kunta Y:n puolue”, jolla tarkoitetaan sitä, että puolueet toimivat oman kuntansa puolesta yhteisrintamassa puoluerajoista riippumatta. Tällöin puolueilla on usein myös yhteinen näkemys oman kuntansa asemasta suhteessa muihin alueen kuntiin. Tämä koheesio on tärkeä asia yksittäisen kunnan tahdonmuodostuksen kannalta, mutta samalla se saattaa johtaa kuntien väliseen ”kyttäilyyn” ja vaikeuttaa alueella tehtävää kuntien yhteistyötä. Oman lisämausteensa poliittiseen näkökulmaan toivat syksyn 2008 kuntavaalit, joiden tuloksena kuntiin on valittu uudet päättäjät. Haastattelujen mukaan tämä nosti uudistuksen kannalta etenkin vaalivuoden aikana odottavaa ilmapiiriä ⁹.

”Joudutaan ikään kuin odottamaan kaiken aikaa, että ei astuta uuden valtuuston varpaille”. (Kuntajohtaja)

Puntari-aineistossa (2/2008) kuntajohtajat näkevät toimeenpanon suunnittelun olleen enemminkin valtuustoryhmiä kokoavaa (47 prosenttia) ja kunnan etua ajavaa (68 prosenttia) kuin valtuustoryhmiä hajottavaa (16 prosenttia) tai puolueiden etuja ajavaa toimintaa (10 prosenttia vastaajista) ¹⁰. Poliittinen yksimielisyys uudistuksessa mainittiin Puntari-aineistossa yhtenä vahvimmista uudistusta edistävästä tekijöistä, kun taas puhtaasti puolueiden välisiä erimielisyyksiä ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta nimetty oman kunnan kannalta uudistusta jarruttaviksi tekijöiksi. Toisaalta niissä kunnissa, joissa poliittisia erimielisyyksiä uudistuksen suhteen on ilmennyt, koko hanke on hidastunut voimakkaasti.

Taloudelliset tekijät ovat olleet tilanteesta riippuen joko uudistusta edistäviä tai jarruttavia. Taloudelliset reunaehdot ovat voineet vaikuttaa suurestikin uudistuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen (vrt. SEUTU -hankkeen arviointien huomioidut taloudellisten kysymysten vaikutuksista, esim. Nyholm 2008 ja Airaksinen et al. 2005 ja 2004). Hyvän talouden kunnilla on ollut paremmat lähtökohdat koko Paras-hanketta kohtaan, koska ne ovat esimerkiksi voineet

⁹ Haastattelut on tehty osin ennen 2008 kuntavaaleja, osin niiden jälkeen. Haastatteluihin osallistui uudistuksen valmistelun aikana toimineiden valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoa. Haastattelujen tehtävänä oli selvittää uudistuksen valmistelua, jonka vuoksi vaalien vaikutuksia sen etenemiseen voidaan tarkastella vain pintapuolisesti.

¹⁰ Poliittisista johtajista yli puolet kokee toiminnan valtuustoryhmiä kokoavaksi ja 19 % sitä hajottavaksi. Kunnan etua ajavaksi toiminnan näkee 73 % ja muita etuja (esim. poliittisia) ajavaksi vain 12 %.

ainakin periaatteessa valita yhteistyömallinsa ja -suuntansa vapaammin ja paineettomammin kuin heikomman talouden kunnat. Toisaalta uudistusta on viety monissa kunnissa vauhdikkaasti eteenpäin juuri taloudellisten paineiden ja reunaehtojen alla. Taloudelliset tekijät, eritoten kunnan heikko taloudellinen tilanne, mainittiin myös Paras-puntariaineistossa (2/2008) uudistusta edistäväksi tekijäksi. ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökyselyssä noin joka kolmas vastaajista nimesi kunnan taloudellisen tilanteen edistäneen merkittävästi kunnan päätöksentekoa uudistuksessa. Tässä kohdin ei tosin yksilöidä, onko vaikuttavana tekijänä kunnan hyvä vai huono taloudellinen tilanne. Näin ollen ei voida myöskään eritellä, ovatko taloudelliset asiat vaikuttaneet päätöksentekoon positiivisesti vai negatiivisesti uudistuksen kokonaistavoitteiden kannalta.

Haastattelujen mukaan jarruttavana taloudellisena tekijänä voi olla naapurikuntien toisistaan huomattavasti poikkeava taloudellinen tilanne: toinen kunta voi haluta hyvässä taloustilanteessa hoitaa itse palvelunsa jatkossakin, kun taas toisessa kunnassa ei palvelujen järjestämiseen löydy enää muita vaihtoehtoja kuin yhteistyö tai fuusioituminen. Lisäksi taloudellisesti kohtuullisesti pärjäävässä kunnassa voidaan pelätä sitä, että joudutaan niin sanotusti maksumiehiksi, jos lisätään yhteistoimintaa tai toteutetaan liitos huonossa taloustilanteessa olevan kunnan kanssa. Eräs haastateltava näkee, että uudistuksia ei tule, ellei alueella tai kunnassa mene taloudellisesti riittävän huonosti, eli jos uudistukseen ei ole riittävää taloudellista motivaatiota. Talouden kannalta keskeisenä pidettävän valtionosuusuudistuksen nähdään kohdelleen eri tavoin eri kuntia, mikä on voinut osaltaan jarruttaa kehitystä kuntien välisessä toiminnassa.

”Se kohteli meitä aika raa’alla kädellä ja toisaalta x:ää [naapurikuntaa] erittäin hyvin, jolloin x veti sellaisen johtopäätöksen, että se pärjää tulevaisuudessakin itsekseen”. (Johtava viranhaltija)

Toiminnalliset ja sosiaaliset tekijät uudistusprosesseissa

Toiminnallisia tekijöitä tarkasteltaessa esiin nousevat ensinnäkin kunkin kunnan sisäiset toimintakulttuurit. Yksittäisen kunnan sisällä voi olla monia erilaisia toimintakulttuureita ja -tapoja eri yksiköiden välillä. Toimintayksiköillä voi olla myös varsin erilaisia näkemyksiä keskenään ja ne voivat tästä syystä ”puhua eri kieltä”. Tämä voi näkyä Paras-uudistuksen kaltaisessa suuressa muutostilanteessa kunnan sisäisessä toiminnassa. ”Kaksinapaisessa” kuntajohtamisessa tärkeää uudistuksen kannalta on puolestaan se, että viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien roolit ovat selkeitä. Viranhaltijoiden tehtävänä on nostaa asiat esille ja perustella näkemyksensä asioista. Tämän jälkeen poliitikot tekevät ratkaisut oman harkintansa perusteella.

”Ei varmasti poliittinen päätöksentekijä ryhdy ottamaan vastuuta ja pistä itseään tosi ikäviin tilanteisiin likoon, jos siinä täytyy lähteä virkamiesten esityksiä ajamaan”. (Kuntajohtaja)

”Pitää olla vahva virkamiesnäkemys tälle oikealle kehitysuunnalle”. (Valtuuston puheenjohtaja)

Kuntien välillä toiminnallisista tekijöistä korostuvat kuntien toisistaan erivät hallinto- ja toimintakulttuurit. Haasteena niin yhteistoiminta-alueiden kuin kuntaliitostenkin kannalta on erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen, jotta saadaan muodostettua yhteiset suuntalinjat, toimintatavat ja pelisäännöt uudelle kokonaisuudelle. Toimintakulttuurien yhteensovittaminen voi olla yhä haasteellisempaa monikuntaliitoksissa. Tällöin usean kunnan mahdollisesti huomattavastikin toisiinsa nähden erilaisia kulttuureja on sovittava yhteen samanaikaisesti. Kuten eräs haastateltava kommentoi kuntaliitosten osalta: *”Jos kuntien lukumäärä kasvaa kolmesta, neljästä ylöspäin, niin vaikeusaste kasvaa progressiivisesti”*. Niissä kunnissa, joissa hallinto- ja toimintatavat ovat jo ennestään keskenään samankaltaisia, yhteisten toimintatapojen löytäminen on nopeampaa ja helpompaa.

Toiseksi keskeiseksi toiminnalliseksi tekijäksi kuntien välillä nousevat aiemmat kokemukset keskinäisestä yhteistyöstä, jotka tutkimusaineistojemme mukaan ovat tilanteesta riippuen joko edistäneet tai jarruttaneet merkittävästikin uudistukseen liittyvää päätöksentekoa yksittäisessä kunnassa. Tällä on siis ollut keskeinen toiminnallinen merkitys uudistuksen etenemisen kannalta suuntaan tai toiseen.

Kuntien aiempi yhteistyö ja sen perinteet alueella korostuvat voimakkaasti kumppanuuksien rakentamisessa. Pitkä yhteistyön perinne, hyvät kokemukset ja kumppanin tuttuus ovat tekijöitä, jotka edistävät tätä prosessia. Mikäli esimerkiksi seutukunta on ollut yhtenäinen palvelujen järjestämisen osalta jo ennen Paras-hankkeen käynnistymistä, on kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen vauhdittuneet. Alueellisesti edistävänä tekijänä voi olla myös aikaisemmin tehty kuntaliitos, josta on saatu pääosin myönteisiä kokemuksia. Selkeäpiirteinen yhteinen intressi, joka palvelee asianosaisia tasapuolisesti, koetaan hyvin ilmeisesti toimijoita yhdistävänä tekijänä.

”Silloin on hävinnyt semmoinen itsekkyyys, että joka asiassa jokaisen täytyy voittaa, jotta he tulevat siihen mukaan – että muuten ei tule ollenkaan mukaan”. (Kuntajohtaja)

Henkilöstökyselyssä naapurikuntien tai muiden kuntien ratkaisujen nähden toisaalta edistäneen merkittävästi mutta toisaalta jarruttaneen jonkin verran tai merkittävästi uudistukseen liittyvää päätöksentekoa kunnassa. Tämä tulos kertoo pääasiassa siitä, että kunnissa seurataan tarkkaan muiden kuntien,

erityisesti oman alueen kuntien uudistusratkaisuja. Tämä seikka nousi vahvasti esiin myös ryhmähaastatteluissa.

Haastatteluissa edistäväksi toiminnalliseksi tekijäksi nähdään myös se, jos kyseisen alueen kunnilla on keskenään samankaltaisia ongelmia ja palvelutarpeita. Oman tarvelähtöisen kokemuksen kautta syntyy paremmin ymmärrystä toista kuntaa kohtaan. Edistävät toiminnalliset tekijät nousevat monesti puhtaasti kuntien omista lähtökohdista, koska on ollut tarvetta ja halua yhteistyöhön palvelujen järjestämisessä. Toisekseen etuna olisi, jos alueen muiden kuntien vahvuudet osattaisiin nähdä myös oman kunnan toiminnalliseksi hyödyksi. Pienemmissä kunnissa yhteistoimintaan tähtäävää uudistusprosessia vauhdittavana tekijänä voi olla läheisen suuren kunnan vetovoima ja positiivinen vaikutus koko alueelle. Joissakin tapauksissa isomman kunnan kasvu voi vauhdittaa pienemmän kunnan liitospäätöstä luoden painetta alueen kuntarakenteisiin.

Vastaavasti aiemmat yhteistyön ongelmat ja konfliktit kuntien välillä jarruttavat yhteistyön aikaansaamista sekä osapuolten sitoutumista yhteiseen tavoitteeseen. Myös naapurikuntien huomattavasti toisistaan poikkeava koko tai muutosvauhti voi vaikuttaa uudistuksen kannalta jarruttavasti. Epäluuloja kuntien välillä voivat herättää kysymykset muun muassa siitä, hyötyykö toinen kunta - yleensä isompi osapuoli - tehtävistä sopimuksista tai liitoksista. Erityisesti pienissä kunnissa voidaan pelätä isomman kunnan dominoivaa otetta tai määräävää asennetta kuntaliitoksen tai yhteistoiminta-alueen muodostamisen yhteydessä: tässä kohdin eniten epäilyttää kunnan oman päätäntävällän säilyminen yhteisessä organisaatiossa.

”Ei meillä ole minkäänlaista enemmistöä, jos ei saada isomman kunnan poliitikkoja ylipuhuttua meidän puolelle”. (Kuntajohtaja)

”Isäntäkunta varaa melkein puolet hallintopaikoista, pienelle kunnalle jää yksi paikka korkeintaan. Pahimmassa tapauksessa ei ensimmäistäkään paikkaa. Kyllä siinä sillä tavalla demokratia ainakin kärsii”. (Hallituksen puheenjohtaja)

Yhteistoiminta-alue muuttaa yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia palvelutoiminnoissa. Pienempien kuntien näkökulmasta tämä voidaan nähdä kohtalokkaaksi ja tästä syystä niille voi olla houkuttelevampaa yrittää pysyä mahdollisimman pitkään itsenäisenä palvelujen tuottajana. Näitä päätelmiä tukevat luvussa viisi esittämämme havainnot kuntien evoluutioperustaisesta strategisesta toimintaotteesta.

Pienten kuntien muutosvastarinta uudistusta kohtaan liittyy usein juuri edellä mainittuun isomman kunnan pelkoon ja ”isoveli-pikkuveli” tai ”isäntä-renki” -asetelmiin. Identiteettikysymykset, muutospelko sekä pelot muun muassa palveluiden keskittämisestä, päätösvalan katoamisesta tai sen keskittymisestä pienen piirin sisään ovat tavanomaisia muutosvastarinnan syitä. Muu-

tosvastarinta voi toisaalta olla myös positiivista, koska se osoittaa sitoutumista ja voi nostaa esiin onnistumisen kannalta olennaista kritiikkiä (esim. Stenvall & Virtanen 2007). Erään haastateltavan mielestä muutosvastarinta on hyvä asia, koska *”se laittaa perustelemaan asiaa hyvin ja selvittämään hyvin”*. Joissakin tapauksissa uudistusta on voitu vastustaa kuitenkin pelkästään vastustamisen vuoksi eli *”pannaan kampoihin vaan siitä syystä, että siitä tulee itsetarkoitus”* sekä siitä syystä, että *”halutaan sitä omaa laatikkoo pitää”*.

Myös kuntien sijainneilla on merkitystä kumppanuuksien muodostamisessa. Yhteistoiminnan kannalta ei ole välttämättä paras asetelma, että esimerkiksi kaksi suurta tai muuten toiminnallisesti vahvaa kuntaa sijaitsee lähekkäin pienellä alueella. Näiden kuntien välille helposti muodostuva kilpailuasetelma voi haitata laajastikin alueellista yhteistyötä sekä vaikeuttaa myös alueen pienempien kuntien yhteistyömahdollisuuksia. Toisekseen pienemmällä kunnalla voi olla helppo ja paineeton tila isomman kunnan läheisyydessä, koska hyvät palvelut voivat olla saavutettavissa myös ilman kuntaliitosta tai edes syvenevää yhteistyötä. Itsenäisenä kuntana voidaan lisäksi välttyä suuren kaupungin ongelmilta esimerkiksi sosiaali- tai asuntopolitiikassa.

”Jos se on kasvava, hyvin kehittynyt keskus, niin siinä on helkkarin kiva olla siinä kyljessä... siinä on keskuksen kaikki hyvät palvelut, ja sitten kehität itse lähinnä peruspalveluja”. (Viranhaltija)

”Tavoitteena täytyy olla, että saavutetaan suuren kunnan edut ja pienen kunnan hyödyt”. (Kuntajohtaja)

Näiden lisäksi toiminnallisia haasteita voi nousta monista muistakin syistä. ”Hallinnollinen erikuntaisuus” eri lääneihin, maakuntiin tai talousalueeseen kuuluvien naapurikuntien välillä on usein ongelma, vaikka tämä ei suoranaisesti estäkään esimerkiksi syvenevää yhteistyötä tai kuntaliitosta. Myös historian saatossa muotoutuneet kulttuuriset aluejaot naapurikuntien välillä voivat olla ylitsepääsemätön este yhteistoiminnalle. Kuntakeskusten suhteellisen pitkät etäisyydet toisistaan tai vastaavasti reuna-alueiden pitkät etäisyydet suunnitellun uuden kunnan keskuksesta ovat puolestaan toiminnallisia haasteita maantieteellisesti. Muita haastavia, useimmiten jarruttavia tekijöitä ovat keskuskuntaympäryskunta tai kaupunki-maaseutu -asettelut sekä kaksikielisillä alueilla kielelliset oikeudet, jotka ovat pitkälti myös identiteettikysymyksiä.

Uudistuksen toiminnallisen etenemisen kannalta keskeiseksi asiaksi muodostuu monesti se, saadaanko muutosta vietyä eteenpäin suurempana kokonaisuutena.

”Mitä enemmän yksityiskohtia tulee, niin sitä enemmän niihin yksityiskohtiin tahtoo takertua, kun niissä jokaisessa on kuitenkin keskustelemisen

paikka... kaikkihan ne herättää erittäin suuria intohimoja.” (Valtuuston puheenjohtaja)

Sosiaalisilla tekijöillä on perinteisesti suuri vaikutus uudistusprosessien etenemiseen. Ne nousevat tärkeään asemaan esimerkiksi toimijoiden osallisuuden ja sitoutumisen suhteen. Toimijoiden välisillä suhteilla sekä luottamuksella on keskeinen merkitys viime kädessä koko uudistuksen onnistumisessa: uudistusprosessin konkreettinen eteneminen tai etenemättömyys kertoo monesti samalla myös toimijoiden välisen luottamuksen asteesta. Erilaiset sosiaaliset tekijät vaikuttavat niin kuntien sisällä kuin kuntien välillä.

Haastatteluiden mukaan kunnissa luottamus omien viranhaltijoiden ja poliittisen johdon välillä nähdään pääsääntöisesti hyväksi ja toimivaksi. ARTTU-tutkimusohjelman henkilöstökyselyyn vastanneiden mielipiteitä jakoivat kuitenkin suuresti kysymykset henkilöstön luottamuksesta oman kuntansa virkamiesjohtoon ja poliittiseen johtoon uudistusprosessin aikana. Tulosten mukaan kunnan poliittisen johtoon on luotettu henkilöstön keskuudessa hieman enemmän kuin virkamiesjohtoon.

Kuntien välinen luottamus on puolestaan hyvin riippuvainen kontekstista: joidenkin kuntien keskinäisessä luottamuksessa ei ole ollut minkäänlaisia ongelmia, kun taas toisissa tapauksissa luottamusta on ollut hyvin vähän. Luottamusta on pyritty hankkimaan ja pitämään yllä siten, että ”pidetään kiinni sovituista asioista ja sitoumuksista”, ”ollaan avoimia”, ”käydään keskinäistä vuoropuhelua”, ”puhutaan asiat auki” sekä ”kuunnellaan ja kunnioitetaan toista”. Aineistojen perusteella tämänkaltaisen avoimuus valmistelussa ja päätöksenteossa nähdään erääksi keskeisimmistä luottamusta synnyttävistä tekijöistä kuntien välillä.

Uudistuksen suunnitteluprosessin näki Paras-puntariaineiston (2/2008) mukaan avoimeksi kuntajohtajista peräti 83 prosenttia ja kuntien poliittisista johtajistakin 79 prosenttia. Joidenkin kuntien välillä tilanne on kuitenkin ollut sen verran ongelmallinen jo lähtökohtaisesti, että niiden välinen luottamus ei ole parantunut avoimuudesta huolimatta. Toisekseen kaikkien osapuolten rooli valmistelussa ei näytä kokonaisuuden näkökulmasta olleen aina tasapuolinen. Tämä on saattanut heikentää esimerkiksi suurten kaupunkien ja niiden ympärillä olevien kuntien välistä luottamusta.

Uudistusta edistäneet ja jarruttaneet tekijät

Edellä on tullut esiin varsin monia tekijöitä, jotka ovat joko edistäneet tai jarruttaneet kuntien sisäisiä ja kuntien välisiä uudistusprosesseja. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaltaisen prosessin eteneminen paikallistasolla nojaa monien poliittisten, taloudellisten, toiminnallisten ja sosiaalisten tekijöiden varaan. Niissä tapauksissa, joissa uudistus on edennyt sujuvimmin, edistäviä tekijöitä on ollut runsaasti ja ne ovat kantaneet prosessia eteenpäin. Jarruttavia tekijöitä ei ole ollut välttämättä lainkaan tai ne eivät ole olleet merkittäviä

prosessin kannalta. Vastaavasti jarruttavien tekijöiden vahvuus on hidastanut uudistuksen etenemistä.

Kuntien välistä käytännön uudistusprosessia edistävät tai jarruttavat usein sosiaalis-toiminnalliset tekijät. Edistäviä elementtejä ovat muun muassa toimijoiden välinen luottamus, yhteinen tahtotila ja motivaatio sekä yhteiset näkemykset asioiden tilasta ja kehittämissuunnasta. Monessa tapauksessa syvempi yhteistyö sekä tutustuminen toimintakumppaniin ovat vaikuttaneet parantavasti näihin asioihin. Jarruttavina elementteinä näyttäytyvät puolestaan muun muassa toimijoiden väliset epäluulot ja epäluottamus. Tämä voi johtaa ”sooloiluun, kyräilyyn ja poteropolitiikkaan” sekä kuntien keskinäiseen kiistelyyn esimerkiksi poliittisten paikkojen jakamisesta. Tärkeissä asioissa palataan jatkuvasti alkupisteeseen ja mahdollisista vanhoista asetelmista ei välttämättä päästä pois.

”Viime tippaan aina jää näitä asioita, mutta muilta osin ne vaikeat asiat pitäisi ottaa etupainotteisesti, ettei keskustelu aina kierrä siihen samaan asiaan”. (Hallituksen puheenjohtaja)

Kuntien välistä uudistusprosessia jarruttavat tekijät ovat edistäviä tekijöitä enemmän kontekstisidonnaisia ja paikallisista olosuhdetekijöistä nousevia, kuten aiemmat epäonnistumiset kuntien välisessä yhteistyössä. Yhteistä edistäville ja jarruttaville tekijöille on erään haastateltavan mukaan se, että *”nämä on kaikki olleet henkiseltä puolelta”*. Muutokseen liittyvät asiat ovat myös tunnetason kysymyksiä, jolloin pelkillä asiaperusteilla on vaikea edistää uudistumista. Tunteisiin ja perinteisiin liittyvät perusteet voivat mennä monessa tapauksessa tietoon pohjautuvien asioiden edelle, koska päätökset koskevat isoja, kunnan olemassaoloakin koskevia valintoja. Eräs persoonallinen sitaatti korostaa tasavertaisuuden tärkeyttä kuntien välisessä sosiaalis-toiminnallisessa yhteistyössä:

”Isolta edellytetään sitä, että se sietää pienten räksytystä ja erilaista pientä uhittelua ja sitä, että kun se koko ajan luulee, että se pienenä ei pärjää ison kanssa – että se iso runnoo. Ja vaikka se on kuinka perusteetonta, niin sitä täytyy jaksaa kuunnella, olla hyvällä tuulella ja sitten sietää sitä – mutta missään nimessä ei yhdessäkään kohtaa voi antaa samalla tavalla takasin. Tämä on sitä tasavertaisuutta, että toinen on kokonsa mukaisesti vähän tasavertaisempi kuin toinen”. (Johtava viranhaltija)

Toisaalta esimerkiksi luottamuksen osalta haasteet eivät lopu kuntaliitoksen toteuttamiseen tai yhteistoiminta-alueen perustamiseen. Toimijoiden keskinäinen luottamus on yksi keskeisimpiä tekijöitä myös siinä vaiheessa, kun uudessa kunta- tai yhteistoimintaorganisaatiossa rakennetaan uutta toimintakulttuuria ja yhteisiä toimintakäytäntöjä. Keskinäinen luottamus täytyy ansaita uudelleen

myös arjen toiminnassa. Sosiaalis-toiminnallisiin elementteihin on siis syytä kiinnittää erityistä huomiota kaikissa toimintavaiheissa.

”Luottamuksessa koko ajan mielenkiinto kohdistuu siihen, että kestääkö se yhteinen tahto ja luottamus tämän arjen rakentamisen jutun – se on paljon kovempaa kun se seurusteluvaihe ja neuvotteluvaihe”. (Johtava viranhaltija)

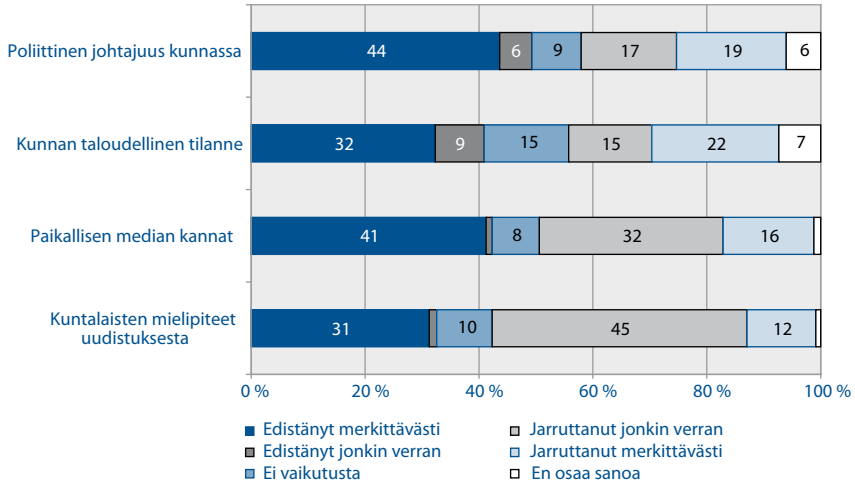
ARTTU -tutkimuskuntien henkilöstökyselyssä kartoitettiin muutamien tekijöiden vaikutusta uudistukseen liittyvään päätöksentekoon kunnissa. Edellä on jo tuotu esiin muutamia kyselyn tuloksia. Kuten todettua, vastauksissa on monin kohdin huomattavastikin hajontaa. Tulosten hajontaa voidaan selittää sillä, että kunnissa edistävillä ja jarruttavilla tekijöillä on ollut erilainen rooli ja merkitys. Tulosten mukaan kunnan poliittisella johtajuudella, kunnan taloudellisella tilanteella, aiemmalla kuntien välisellä yhteistoiminnalla sekä naapurikuntien ja muiden kuntien ratkaisulla on ollut joko edistävä tai jarruttava vaikutus uudistukseen liittyvään päätöksentekoon yksittäisessä kunnassa. Vaikuttimet ovat siis olleet hyvin vahvasti paikallisia ja toisekseen alueellisia.

Kyselyn tulosten mukaan paikallisen median kannat sekä kuntalaisten mielipiteet ovat joko edistäneet merkittävästi tai jarruttaneet jonkin verran tai merkittävästi kuntien päätöksentekoa uudistuksessa. Tuloksilla on yhtymäkohtia aiemmin esittämiimme pohdintoihin muun muassa kuntalaisten näkemysten vaikutuksista yksittäisten luottamushenkilöiden uskallukseen tehdä uudistukseen liittyviä vaikeita päätöksiä, sekä paikallisen tai alueellisen lehdistön roolia mielipiteiden muokkaajina.

Kuvioissa 3 ja 4 esitettävien tekijöiden keskeisyyttä ja tärkeyttä kuvaa hyvin ensiksikin se, että niiden vastaajien osuus, joiden mielestä näillä ei ole ollut vaikutusta tai niiden vastaajien osuus, jotka eivät ole osanneet vastata ollenkaan, on suhteellisen pieni. Toisekseen muutamien asioiden kohdalla niiden tärkeyttä kuvaa hyvin se, että ne on nimetty varsin usein kuntien päätöksentekoa merkittävästi edistäneiksi tekijöiksi. Kyseiset tulokset vahvistavat aikaisempia pohdintojamme muun muassa esitettyjen toiminnallisten tekijöiden keskeisyydestä uudistuksen kannalta.

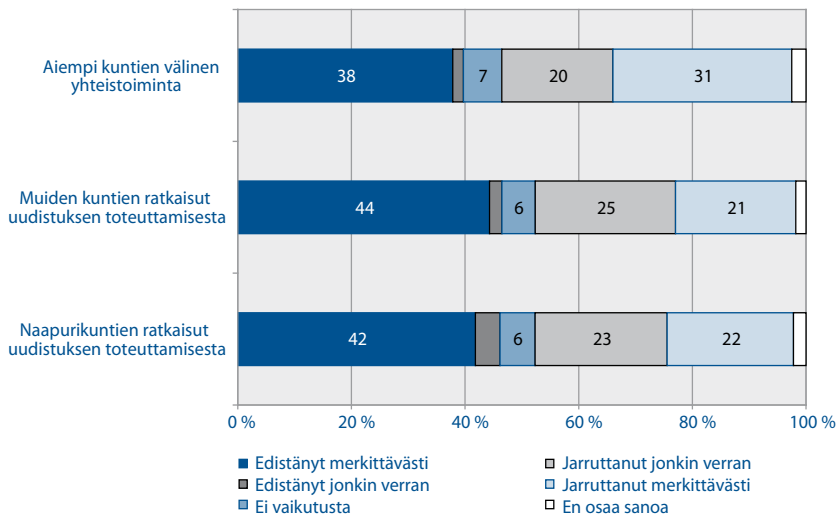
Kuvio 3. Poliittisen johtajuuden, taloudellisen tilanteen, paikallisen median sekä kuntalaisten mielipiteiden vaikutukset uudistukseen liittyvään päätöksentekoon, ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökysely

Miten arvioitte seuraavien tekijöiden vaikuttaneen uudistukseen liittyvään päätöksentekoon kunnassanne?



Kuvio 4. Aiemman yhteistoiminnan, muiden kuntien ratkaisujen ja naapurikuntien ratkaisujen vaikutukset uudistukseen liittyvään päätöksentekoon, ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökysely

Miten arvioitte seuraavien tekijöiden vaikuttaneen uudistukseen liittyvään päätöksentekoon kunnassanne?



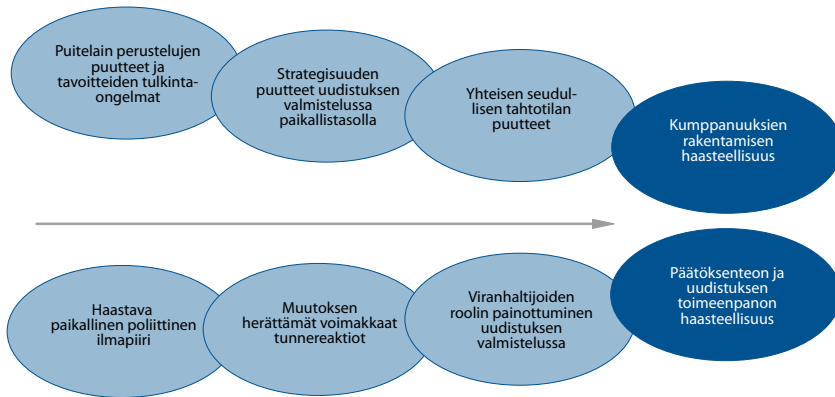
Uudistuksen etenemiseen paikallistasolla vaikuttavat tekijät voidaan jakaa edellä esitetyn lisäksi myös kuntien sisäisiin ja ulkoisiin muutospaineisin. Sisäiseksi paineiksi tai uudistumiseen ohjaaviksi tekijöiksi voidaan lukea muun muassa vaikea taloudellinen tilanne, huoli kunnan ja alueen menestyksestä ja kilpailukyvyistä tulevaisuudessa sekä uudistumisen välttämättömyyden ja tarkoituksen sisäistäminen. Ulkoisiin paineisiin kuuluvat muun muassa aikaisempi yhteistoiminta sekä alueella tapahtuvat muutokset, kuten päätökset kuntajaon muutoksista. Myös aiemmin kuvattu alueellinen uudistumisen koordinointi on ohjannut suunnittelua kuntatasolla.

Kuten edellä olemme todenneet, uudistusta on leimannut kiireellisyys. Tämä voi liittyä osittain valtion ja kuntien erilaisiin odotuksiin uudistusta kohtaan. Kysymys on laajemmin ottaen kokonaiskoordinaation lisääntyneestä tarpeesta valtion ja kuntien välillä. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että valtiota on moitittu tempoilevasta kuntapolitiikasta (vrt. SEUTU-hanke). Haastattelukunnissa nopean aikataulun kuvataan vaikuttaneen uudistuksen valmisteluun tilanteesta riippuen joko sitä edistäen tai jarruttaen: suunnitelmat on jouduttu tekemään pikaisesti, mikä toisaalta on vauhdittanut asiaa, mutta on toisaalta voinut aiheuttaa myös paniikinomaisia ratkaisuja tai hätiköityjä linjanvetoja: *”Valmistelijatkaan ei ole pysyneet aina kärryllä – on pitänyt tehdä nopeasti, valmistelun aikana ei ole kerennyt selitellä asioita”*. Joissakin kunnissa uudistuksen kiireellisyys on nähty ongelmaksi, koska ratkaisujen omaksumiseen tarvitaan aikaa etenkin niiden tunnepitoisuuden vuoksi. Kiireellisyys on näkynyt sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden toiminnassa. Muutamissa haastatteluissa viitattiin luottamushenkilöiden kykyyn käsitellä isoja muutostilanteita ajallisen paineen alla. Tämä liittyy aiempaan toteamukseemme, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät eivät ole aina olleet halukkaita ottamaan vastuuta vaikeista, uudistuksen toteutukseen liittyvistä kysymyksistä. Nopeaan aikatauluun liittyvä haaste on uudistuksen tavoitteiden ja tarkoituksen sisäistäminen, joka on edellytys muutoksen käynnistämiselle ja siihen sitoutumiselle. Suunnittelua ja päätöksentekoa on haasteltavien mukaan edistänyt merkittävästi se, jos uudistuksen on sisäistetty olevan myös luottamushenkilöiden joukossa välttämätön esimerkiksi palvelujen turvaamiseksi.

Uudistusta jarruttavia tekijöitä voidaan niin ikään jaotella sisäisiin ja ulkoisiin näkökulmiin. Näkökulmat kuvaavat myös muutostilanteen kompleksisuutta sekä prosessin kulkuun vaikuttavien asioiden yhteyttä toisiinsa. Kuviossa 5 esitetään kaksi esimerkkiä ketjuuntuneesta, uudistusta jarruttavasta kokonaisuudesta. Puutteet puitelain perusteluissa sekä ongelmat tavoitteiden tulkinnoissa ovat osaltaan johtaneet strategisen näkemyksen heikentymiseen paikallistason valmistelussa. Yhteistä seudullista tahtotilaa ja kehittämisen suuntaa on ollut monin paikoin vaikea löytää, jolloin kumppanuuksien rakentaminen on ollut haastavaa. Jos seudullinen tahtotila ja yhteiset kehittämissuunnat ovat löytyneet omaehtoisesti, tuloksiin on voitu päästä puitelain tulkintaongelmista huolimatta. Kunnan sisäisestä näkökulmasta haastava poliittinen ilmapiiri ja muu-

toksen herättämät tunnereaktiot ovat haastaneet päätöksenteon ja toimeenpanon. Kuten edellä olemme esittäneet, monissa kunnissa viranhaltijoiden rooli uudistuksen valmistelussa on painottunut, jolloin vaarana on ollut, että valmistelu pysähtyy poliittisessa päätöksenteossa. Haastava poliittinen ilmapiiri kunnassa on voinut muodostua myös siitä, jos poliittinen kenttä on asettautunut yhteiseen muutosvastarintaan uudistusta kohtaan. Toki muutosvastarintaa on esiintynyt myös viranhaltijoiden parissa.

Kuvio 5. Uudistuksen valmisteluun paikallistasolla jarruttavasti vaikuttaneita, kunnan näkökulmasta ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä



Kaiken kaikkiaan valmisteluprosessit kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa ovat olleet paikallisia ja tästä johtuen moninaisia. Valmistelun paikallisuus korostaakin kuntien merkitystä muutosjohtajina. Samalla näyttäisi varsin todennäköiseltä, että ratkaisevassa asemassa valmisteluprosessissa ja koko uudistuksessa ovat olleet paikalliset vuorovaikutussuhteet (kuten kuntien ja jopa yksittäisten henkilöiden keskinäinen luottamus ja kyky yhteistyöhön) sekä mahdollisesti myös toimijoiden asema ja heidän väliset valtasuhteensa. Keskeiseksi kysymykseksi uudistuksen valmisteluvaiheessa näyttääkin nousseen paikallistason yhteistyöjohtajuus.

4.5 Kuntien ohjaus uudistuksessa

Paras-hankkeessa ohjaus on ollut läsnä olevaa ja kuntiin vaikuttavaa. Tästä johtuen se on herättänyt kuntatoimijoissa myös ristiriitaisia näkemyksiä.

Kunta- ja palvelurakennemuutostukselle oli varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa leimallista valtakunnan tason toimijoiden välinen yhteistyö, jonka myös kuntien toimijat tunnistavat. Erityisesti sisäasiainministeriö, valtiovarainminis-

teriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö ja kyseisten hallinnonalan toimijat sekä Kuntaliitto tekivät tiivistä yhteistyötä. Uudistuksen edetessä epäselkeyttä on kuntien edustajien haastattelujen perusteella ollut kuitenkin siinä, kuinka koordinoidusti ja linjakkaasti ohjausta on toteutettu poikkihallinnollisesta näkökulmasta.

Koordinoimattomuus ilmenee niin, että osassa kuntia valtion viestit koetaan epäselvinä ja osin ristiriitaisinakin. Erääksi uudistusta jarruttavaksi tekijäksi on mainittu keskushallinnon poliittisen johdon ja virkamieskunnan keskenään ristiriitaiset tulkinnat puitelainsäädännöstä, joka mahdollistaa kuntien päättäväisyyden uudistustoimenpiteissä. Nämä tekijät ovat luoneet epävarmuutta muun muassa siitä, mikä on uudistuksen todellinen, tarkoitettu vaikutus kunta- ja palveluihin sekä toisaalta kunnan talouteen.

Kunta- ja palvelurakennemuutos sekä sen toteutus mielletään voimakkaasti kunta-valtio -suhteeseen vaikuttavaksi asiaksi. Arviot siitä, kuinka tiivistä valtion ohjaus on ollut tai minkälaista sen pitäisi olla, vaihtelevat kuitenkin suuresti. Muutamassa tutkimuskunnassa kritisoidaan sitä, että uudistuksesta on puuttunut yksi selkeä malli, jonka mukaan tulisi edetä. ”Mahdollistavan mallin” myötä kunnissa koetaan joudutun tekemään liiaksi omia tulkintoja uudistuksen etenemisestä. Toisaalta haastatteluista nousi esiin myös näkemyksiä, joiden mukaan valtion tulisi ottaa paremmin huomioon kuntien omat toimintamallit ja todelliset muutosvaihtoehdot. Ristiriitaista tässä on se, että toisaalta valtiolta kaivataan selkeämpää uudistusmallia, mutta toisaalta valtion halutaan ottavan paremmin huomioon kuntien ominaispiirteitä.

Ohjauksen yleisyys on toisaalta jättänyt kunnille toimintavapautta. Erityisesti alueiden ja kuntien omaa vastuuta korostavat henkilöt ovat olleet tyytyväisiä Paras-hankkeen strategisuuteen. Tästä näkökulmasta *”alueella itsellään on vastuu huolehtia strategisuudesta, ottaa itsenäinen asenne uudistukseen, kantaa vastuu uudistuksen sisällöstä.”* Vastuu ja käsitys onnistuneen uudistuksen edellytyksistä näyttäisivät ohjaavan näkemyksiä Paras-hankkeen mahdollistamasta liikkumavarasta enemmän kuin esimerkiksi tulkinta siitä, onko tiukka ohjaus kunnallisen itsehallinnon mukaista. Strategisuuteen palaamme seuraavassa luvussa.

Paras-hankkeen edetessä odotukset valtion tiukempaa ohjausta kohtaan ovat kuitenkin voimistuneet. Osin kysymys on asioiden ulkoistamisesta. Jos uudistus ei ole edennyt halutulla tavalla, syyksi esitetään monesti valtion liian epäselvää, paikallistasolle pelimahdollisuuksia jättävää ja vallankäytöltä liian heikkoa ohjausta. Käänteisesti valtio näyttäytyy kuntakentälle vahvana valtakelijana, jolla olisi mahdollisuus vaikuttaa kuntatason ratkaisuihin. Tässä mielessä Paras-hankkeen yksi seuraus voi olla jopa kuntien itsehallinnon väheneminen valtioon nähden. Itsehallinnon näkökulmasta osin ristiriitaista on, että osa kuntatoimijoista toivoo ongelmiinsa valtion ratkaisua sen sijaan, että he pyrkisivät ratkaisemaan asioita ja ongelmia paikallisesti.

Haastatteluista ja Paras-puntarista (2/2008) nousee vahvasti esiin se, että itse Paras-hankkeen tuoma velvoite on edistänyt ja vauhdittanut kuntien välistä yhteistyötä ja kuntaliitosratkaisuja ollen tärkeä koko valtakunnan näkökulmasta. Yleinen tulkinta on, että ilman valtion vaikutusta kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen ei olisi käynnistynyt. Toisaalta hanke on koettu monissa kunnissa tarpeelliseksi myös puhtaasti paikallistason kehittämisen lähtökohdista. Uudistus on esimerkiksi tuonut kuntiin vahvempaa pidemmän tähtäimen suunnittelua. Tässä mielessä tutkimusaineisto tukee aiempia tulkintoja Paras-hankkeen välttämättömyydestä kuntakentän remontissa. Samalla aineisto tuo kuitenkin vahvasti esiin kuntien mielipiteiden moninaisuuden ja kirjavuuden hankkeen sisällöllisestä puolesta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ohjausmuotoina ovat olleet kaikki ohjauksen muodot eli normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Normiohjausta edustaa puitelaki ja sen tuomat velvollisuudet. Resurssiohjauksessa kysymys on erityisesti kuntaliitoksiin myönnettyistä porkkanarahoista. Informaatio-ohjaus tarkoittaa uudistuksen yhteydessä esimerkiksi uudistukseen liittyvää ohjeistusta, koulutus- ja keskustelutilaisuuksia sekä kuntien tueksi tuotettua tietoa. Näiden ohjausmuotojen toimivuuteen olemme kiinnittäneet huomiota jo ensimmäisessä väliraportissa. Oleellista on myös se, että Paras-hankkeessa eri ohjausmuodot eivät edelleenkaan erotu erityisen selkeästi toisistaan. On osin vaikea sanoa, missä uudistuksen normiohjaus päättyy ja missä informaatio-ohjaus alkaa: esimerkiksi palautejärjestelmä on näkökulmasta riippuen informaatio-ohjausta kuntien ja valtion välisenä dialogina tai vastaavasti normiohjausta, jos sen kautta puututaan lainsäädännön kriteereistä poikkeamiseen.

Aineisto kertoo tulkintojemme mukaan myös siitä, että ohjausta olisi tarkasteltava entistä enemmän niin sanotun mahdollistavan ohjauksen näkökulmasta. Kuntien ohjausta voitaisiin pohtia siten, miten se olisi vuorovaikutteisempaa kuntien kesken ja loisi luottamusta myös eri kuntatoimijoiden välille. Tällä olisi mahdollisuus vaikuttaa kuntien välisen yhteistoiminnan parantamiseen ja tehtyihin rakenteellisiin ratkaisuihin. Edelleen, vaikuttamalla osapuolten välisen luottamuksen kehittymiseen voidaan päästä myös uudistusten toteutusten kannalta vaikuttavampaan ohjaukseen.

Riippumatta ohjausmuodoista tärkeää on myös, kuinka selkeänä ohjaus näyttäytyy eri toimijoille. Aineistomme mukaan Paras-hankkeeseen liittyvät näkemykset eroavat sen suhteen, onko valtion tahtotila ollut riittävän selkeä. Jyrkimpien haastattelukannanottojen mukaan tehtävänanto on jäänyt liiaksi *”strategian tai peräti vision tai mission tasolle”*. Tätä arvioimme lisää luvussa viisi, mutta jo tässä yhteydessä näyttää siltä, että kuntatasolla epäselvyys valtion tahtotilasta on jopa syventynyt uudistuksen kuluessa. Tämä saattaa johtua osin toteutuksen yhteydessä tulleista ongelmista, muun muassa lainsäädännön tulkittamisesta sekä uudistusta ohjaavista kriteereistä ja niiden kiinnipitämisen ehdottomuudesta.

Edellistä täydentäen on huomioitava, että valmisteilla ja osin toteutuksessa olevat lainsäädäntöhankkeet, kuten terveydenhuoltoa, kuntien valtionosuuksia sekä valtion aluehallintoa koskevat hankkeet, ovat kenties aikaansaaneet lisää epäselvyyttä. Haastattelujen mukaan terveydenhuollon hallintolain valmistelu hämmensi kuntakenttää siinä määrin, että siitä tuli ”viimehetken jarru” kuntien uudistusprosessissa. Samalla, kun tilanne on osaltaan jarruttanut positiivista kehitystä kunnissa, se on edistänyt negatiivista suhtautumista valtion kehittämispolitiikkaa kohtaan. Monissa kunnissa nähdään, että tällä hetkellä kukaan ei tiedä, mihin suuntaan terveydenhuoltoa koskeva laki on kehittymässä. Asiaa koskevan aikalisän ottaminen valmistelussa olikin Paras-toteutuksen kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Epäselvyyttä on pitkään ollut myös puitelain termien sitovuudesta, missä yhteydessä on viitattu etenkin puitelain 5 § termeihin ”vähintään noin 20.000 asukasta” (kuinka tarkasti 20.000 asukasta ja minä vuonna) sekä ”perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyviin sosiaalitoimen tehtäviin” (mitä nämä tehtävät ovat). Epäselvyyttä ohjaukseen on tuonut myös itse Paras-lainsäädännön sisältö.

”Puitelakihan on hallintolaki. Siinähan ei mistään palvelujen rakenteista eikä palveluista puhuta yhtään mitään, vaan siinä kerrotaan jotenkin epäloogisesti, että pitää joidenkin palvelujen tuottamisessa olla x määrä ihmisiä”. (Kuntajohtaja)

”Jos näitä toimintoja ja palveluja pystytään tuottamaan halvemmin ja paremmin, niin miksi ihmeessä pitäisi tehdä sellainen yhteistoimintamalli, joka on kalliimpi ja huonompi malli”. (Kuntajohtaja)

Tässä yhteydessä monissa kunnissa nähdään ristiriitaisuutta siinä, että puitelain viitattaessa selkeästi rakenteisiin hankkeen väitetäänkin koskevan palveluja. Tämä kertoo osin siitä, ettei puitelain perustarkoitusta ole sisäistetty. Joissakin kunnissa nähdään, että todellisuudessa valtion taholta ei olla kiinnostuneita palveluiden sisällöstä ja niiden kehittämisestä. Vahvasti epäilläään myös sitä, onko hankkeella ylipäänsä olemassa palveluihin ja niiden parantamiseen liittyvää tavoitetta.

Kunnissa on siis vielä paljon muutoksille tyypillistä epäselvyyttä ja ahdistusta siitä, mihin Paras-hankkeella loppujen lopuksi pyritään. Aineiston perusteella on kuitenkin vaikea täsmällisesti arvioida, johtuuko tämä epäselvyys enemmän siitä, että valtion taholta ei ole pystytty tarpeeksi hyvin tuomaan esiin uudistuksen tavoitteita vai siitä, että näissä kunnissa ei ole oltu lähtökohtaisesti uudistushaluisia. Joka tapauksessa kyseessä on uudistuksen hallinnan kannalta haasteellinen ja samalla kaksiulotteinen kokonaisuus. Tähän todennäköisesti liittyy myös tarve kehittyneemmästä toimijoiden välisestä tiedon hallinnasta (mm. Syväjärvi 2005; Krone et al. 2009).

Paras-hankkeen tarkoituksenmukaisuutta kritisoidaan kunnissa tällä hetkellä enemmän kuin valmistelun alkupuolella (vrt. Stenvall et al. 2008). Hanketta kuvataan kriittisimmillään kompromissihakuiseksi, kun sen olisi pitänyt olla määrätietoisempi ja rajatumpi kokonaisuus. Monessa haastattelukunnassa nähdään, että puitelainsäädäntö on osoittautunut liian löysäksi eikä sen koeta velvoittavan lopulta mihinkään. Paikoin puitelain koetaan hidastaneen ja jopa estäneen syvenevää, luonnollista kuntien välistä yhteistyötä. Paras-hankkeen nähdään jossakin määrin halvaannuttaneen vanhoja tapoja tehdä esimerkiksi seutuyhteistyötä. Tämän lisäksi esimerkiksi pitkien etäisyyksien kuntien koetaan vapautuneen yhteistyövelvoitteista. Myös hankkeen aikataulua arvioidaan liian lyhyeksi suurten muutosten tarvitseman ajan puitteissa.

”On jopa tullut semmoinen kuva, että nämä kaikki asiat ovat nyt ilmassa, että se jopa mahdollistaa tällöisten tietäntyyppisten irtiottojen tekemisen”. (Johtava viranhaltija)

”[Uudistus] antaa pelivaraa siinä sitten ja kuitenkin sillä edellytetään jotain – mutta kun siellä on sitten perälauta auki”. (Johtava viranhaltija)

”Paras-uudistus on jotenkin epätodellinen vaihe, joka menisi äkkiä ohi ja voimme taas olla rauhassa kun maltamme emmekä lähde hätiköimään”. (Johtava viranhaltija)

Paras-hankkeen tavoitteisiin suhtaudutaan kunnissa monella eri tavalla, tarkastellaanpa sitten uudistusta itseään tai sen vaikutuksia kuntien väliseen yhteistoimintaan. Näin ollen on tulkittavissa, että uudistus palvelee kuntia ja alueita eri tavoin: uudistus sopii paremmin toisille alueille ja kunnille. Joissakin kunnissa oman uudistustoiminnan on nähty olleen ”Parasta parempaa”, ollen enemmänkin omalähtöistä ja itseohjautuvaa. Toiminnassa on haluttu täyttää vähintään puitelain vaatimat ehdot, mutta huomattavasti pidemmällekin on oltu valmiita menemään.

Kokonaisuudessaan on varsin ymmärrettävää, että puitelain kaltainen kokonaisuus ja uudistuksen ohjaus aikaansaa ristiriitoja ja sekavuutta. Koska itse lainsäädäntö siihen sisältyvine tahtotiloinen on ollut väljä, on se väistämättä heijastunut ohjausta koskevana selkiintymättömyytenä, sillä ohjaavien toimijoiden tulee toimia lainsäädännön määrittämien reunaehtojen mukaisesti. Paikallistason toimijoilla on myös ollut toisistaan poikkeavia intressejä uudistusta kohtaan, mikä heijastuu ohjausta koskeviin tulkintoihin. Monisisältöisessä uudistuksessa syntyy väkisin katkoksia, eikä viestintä tavoita aina kaikkia toimijoita. Linjamuutokset (kuten ohjaavien tahojen painotus siitä, etteivät pelkästään rakennemuutokset ole riittäviä kuntatoiminnan kannalta) saatetaan tulkita paikallistasolla hajanaisina uudistuksen sisällön kannalta tai vastaavasti muuttunutta painopistettä ei havaita ollenkaan. Myös valtakunnallinen keskus-

telu ja informaatio-ohjaus menevät helposti sekaisin, jolloin keskusteluissa voi esiintyä useita erilaisia ja toisilleen vastakkaisia näkemyksiä ja kannanottoja.

4.6 Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu Paras-uudistuksen valmistelun sekä toimeenpanon suunnittelun toteuttamista ja etenemistä kunnissa. Tähän liittyen on kartoitettu valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun vaikuttavia tekijöitä sekä kuvattu valtion harjoittamaa kuntien ohjausta uudistuksessa.

Paras-hanke on ollut kuntia aktivoiva uudistus ja yleisesti ottaen paikallistasolla on tehty paljon valmistelu- ja suunnittelutyötä. Uudistuksen aikataulu on kuitenkin ollut monelle kunnalle liian nopea. Osittain tästä syystä uudistus kokonaisuudessaan on edennyt valtakunnallisesti hieman epätasaisesti, ja se näyttää palvelevan ainakin uudistuksen alkuvaiheessa kuntia ja alueita eri tavoin. Hankkeen tavoitteiden ja tarkoituksen sisäistäminen on saattanut muodostua kuntatoimijoille, niin viranhaltijoille kuin luottamushenkilöillekin, vaikeaksi nopeassa muutostahdissa. Tämä on voinut osaltaan vaikuttaa valmistelun toteuttamiseen ja etenemiseen. Hankkeeseen myös suhtaudutaan kunnissa hyvin eri tavoin. Monissa kunnissa uudistukseen liittyvät ongelmat ja epäkohdat ovat yhä voimakkaasti esillä.

Uudistuksen valmistelulla sekä toimeenpanon suunnittelulla on ollut keskeinen vaikutus hankkeen etenemiseen paikallistasolla. Näiden prosessien tarkastelusta välittyy kokonaisuudessaan hyvin moninainen kuva. Toimijoiden laajaan osallistamiseen on pyritty kiinnittämään kunnissa huomiota, mikä onkin edistänyt monelta osin uudistuksen toteuttamista. Osallistamisen myötä kunnissa on myös pääsääntöisesti kyetty luomaan muutoksen eteenpäinvientiä varten selkeä koalitio. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että henkilöstölähtöinen muutostojohtaminen on ollut kunnissa toistaiseksi melko vähäistä. Kuntien tulisikin jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota henkilöstölähtöisyyteen.

Uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon suunnitteluun kunnissa ovat vaikuttaneet niin poliittiset, taloudelliset, toiminnalliset kuin sosiaalisetkin tekijät. Poliittiset tekijät liittyvät ensisijaisesti prosessien poliittiseen johtajuuteen, jonka roolista uudistuksessa saadaan aineistojen perusteella moninainen kuva. Toisaalta poliittiset tekijät ovat liittyneet kuntien sisäisiin poliittisiin aseelmiin uudistuksessa. Monissa kunnissa uudistuksen suhteen vallinnut poliittinen konsensus on pääsääntöisesti edistänyt Paras-hankkeen etenemistä, kun taas joissakin tapauksissa poliittinen yhteisrintama on pohjautunut uudistuksen vastustamiselle tai jarruttamiselle. Puolueilla on ollut usein yhteinen näkemys oman kuntansa asemasta suhteessa muihin alueen kuntiin.

Taloudelliset tekijät ovat olleet kunnasta riippuen joko uudistusta edistäviä tai jarruttavia. Taloudelliset reunaehdot ovat voineet vaikuttaa suurestikin

uudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen kunnissa. Uudistus on edennyt monissa kunnissa vauhdikkaasti juuri taloudellisten paineiden alla.

Toiminnallisista tekijöistä keskeiseen asemaan ovat nousseet kuntien hallinto- ja toimintakulttuurit sekä aiemmat kokemukset keskinäisestä yhteistyöstä. Toimintakulttuurien erilaisuudesta johtuvat tekijät ovat tuoneet uudistusprosesseihin vaikeutta sekä haasteita. Lisäksi alueelliset sekä paikalliset tilanteet ja kehityskulut ovat olleet keskeisiä etenemisen kannalta. Jatkossa kuntien yhteistoiminnassa olisi kiinnitettävä huomiota toiminnallisen yhteiskulttuurin luomiseen sekä yhteisen tahtotilan muodostamiseen. Alueen muiden kuntien vahvuudet tulisi osata nähdä kuntayhteistyössä myös omana hyötynä. Toisaalta jokaisen kunnan vaikutusmahdollisuudet yhteistoiminnassa on saatava varmistettua ja turvattua.

Sosiaalisilla tekijöillä, kuten toimijoiden välisillä suhteilla sekä luottamuksella on ollut suuri vaikutus prosessin etenemiseen esimerkiksi toimijoiden osallisuuden ja sitoutumisen näkökulmasta. Luottamus on yksi keskeisimpiä tekijöitä myös siinä tilanteessa, kun uutta toimintakulttuuria ja yhteisiä toimintakäytäntöjä luodaan. Luottamuksen osalta haasteet eivät kuitenkaan lopu esimerkiksi kuntaliitoksen toteuttamiseen tai yhteistoiminta-alueen perustamiseen, vaan luottamuspääomaa täytyy pitää yllä myös käytännön toiminnassa. Sosiaaliset tekijät korostuvat erityisemmin muutosvaiheessa sekä uusien toimintojen alkutaipaleella.

Uudistuksen valmisteluprosessit ovat olleet paikallisia ja moninaisia, mikä on samalla korostanut kuntien merkitystä muutosjohtajina. Uudistus ja sen toteutus on mielletty voimakkaasti myös kunta-valtio -suhteeseen vaikuttavaksi asiaksi. Paras-hankkeesta ei ole tähän asti tullut kuntatason itsensä eteenpäin vievää uudistusta, vaan valtion ja kuntien välinen vuorovaikutus on edelleen keskiössä. Kuntatoimijat odottavat valtiolta jatkossakin ratkaisuja ja ohjeistusta eteen nouseviin ongelmiin.

Arviot siitä, kuinka tiivistä valtion ohjaus on ollut tai minkälaista sen pitäisi olla uudistuksessa, vaihtelevat kuntien välillä suuresti. Ohjauksessa olisi jatkossa tarvetta koordinoivammalle toiminnalle. Tämän toiminnan tulisi keskittyä parempaan vuorovaikutukseen kuntakentän ja keskushallinnon kesken sekä toisaalta kuntien kesken. Kysymys on myös ohjauksen sitovuudesta sekä valtion ohjaustoimintojen keskinäisestä loogisuudesta. Kuntien ohjauksella voidaan kasvattaa luottamusta kuntatoimijoiden välille ja täten parantaa kuntien välistä yhteistoimintaa. Tätä kautta voidaan päästä myös uudistusten toteutuksen kannalta vaikuttavampaan ohjaukseen.

Valtiolla ja kunnilla on ollut erilaisia odotuksia Paras-uudistusta kohtaan. Uudistuksen valmistelua ja suunnitteluvaiheen toimeenpanoa ovat ohjanneet enemmänkin normatiivisiksi koetut kriteerit kuin valtion tai kuntien selkeästä tulevaisuuden tahtotilasta johdetut toimenpiteet. Monissa kunnissa on yhä epäselvyyttä siitä, mihin hankkeella loppujen lopuksi pyritään. Tässäkin suhteessa uudistuksen edetessä on erityistä tarvetta lisäkoordinaatiolle valtion ja kuntien

välillä koskien uudistuksen tavoitteita. Samoin koordinoitua tarvitaan samanaikaisesti valmisteilla ja toteutuksessa olevien lainsäädäntöhankkeiden osalta suhteessa Paras-uudistukseen.

Uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta kritisoidaan monessa kunnassa tällä hetkellä enemmän kuin valmistelun alkupuolella. Näyttää siltä, että monet asiat, joita Paras-hankkeen yhteydessä ei ole sinällään vaadittu kuntatoimijoiden selvittävän, vaikuttavat tällä hetkellä niin paikallistason kuin kansallisen kokonaisuuden näkökulmasta uudistusta häiritsevinä tekijöinä. Näistä asioista ovat nousseet esille kuntien todelliset valintamahdollisuudet uudistuksessa (liittyen esimerkiksi valtion toimesta asetettuihin väestömääräkkiteereihin), kuntien väliset valtakysymykset yhteistoiminta-alueiden organisoinnissa sekä Paras-uudistuksen perustarkoitus.

Kehittämisehdotukset uudistuksen ohjaamisen näkökulmasta

- » Uudistuksen edetessä on tarvetta lisäkoordinaatiolle valtion ja kuntien välillä koskien uudistuksen tavoitteita ja perustarkoitusta.
- » Ohjaus- ja koordinaatiotoiminnan tulee perustua aikaisempaa parempaan vuorovaikutukseen kuntakentän ja keskushallinnon kesken sekä toisaalta kuntien kesken.
- » Ohjauksen sitovuuteen sekä valtion eri ohjaustoimintojen keskinäiseen loogisuuteen on kiinnitettävä huomiota.
- » Ohjauksella on pyrittävä kasvattamaan luottamusta eri kuntatoimijoiden välille. Tämä voi kanavoitua uudistusten toteutusten kannalta vaikuttavammaksi ohjaukseksi.
- » Samanaikaisesti valmisteilla ja osin toteutuksessa olevien muiden lainsäädäntöhankkeiden koordinoitua tarvitaan suhteessa Paras-hankkeen tavoitteisiin.
- » Palveluiden yhteistoiminta-alueet muuttavat yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä, mikä tulisi huomioida laajemmin valtakunnallisesti.

Kehittämisehdotukset kuntien näkökulmasta

- » Uudistuksen tulee olla jatkossa enemmän henkilöstölähtöistä.
- » Henkilöstön osalta on tarpeen vahvistaa sitouttamista muutoksiin.
- » Kuntien yhteistoiminnassa tulee kiinnittää huomiota sosiaalis-toiminnallisiin elementteihin eli toiminnallisen yhteiskulttuurin luomiseen, yhteisen tahtotilan muodostamiseen sekä keskinäisen luottamuksen kasvattamiseen.
- » Kuntien yhteistoiminnassa alueen muiden kuntien vahvuudet tulisi osata nähdä ja kanavoida myös oman toiminnan hyödyksi.

5 Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukainen eteneminen

5.1 Uudistuksen strategisten tavoitteiden mukaisesta etenemisestä

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on ollut strategisesta näkökulmasta tarkasteltuna jatkuvasti muuttuva ja osin vaikeasti hahmotettava hanke. Strategiset avaukset eivät yleensä yhden tai kahden vuoden sisällä ehdi muuttumaan samalla intensiteetillä, kuin millä itse uudistusprosessi konkreettisesti etenee. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeiset strategiset tavoitteet ovat kuitenkin liittyneet koko ajan kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseen. Tähän pyritään turvaamalla palvelujen saatavuus ja järjestämisen rakenteellinen pohja sekä varmistamalla yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluissa ja olemassa olevien voimavarojen tehokas käyttö. Muita keskeisiä ja erityisesti toiminnallisia tavoitteita ovat olleet kuntapalvelujen tuotantotapojen kehittäminen, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän reformointi sekä julkishallinnon toimijoiden välisen tehtäväjaon tarkastaminen.

Yleisesti tarkasteltuna kuntaorganisaatiot tarvitsevat strategiaa erityisesti oman suunnan asettamiseksi, tarjottavien palvelutoimintojen suuntaamiseksi, voimavarojen keskittämiseksi, kuntaorganisaation määrittämiseksi palvelurakenneuudistuksen suhteen sekä kunnan toiminnallisen johdonmukaisuuden tuottamiseksi. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä tämä haastaa kunnat tekemään niin lyhyen kuin pidemmänkin aikavälin suunnitelmia elinvoimaisen, palvelukykyisen ja kustannustehokkaan kunnan aikaansaamiseksi.

Lisäksi strategiatyö edellyttää oman toiminnan suhteuttamista laajempaan eli toimintaympäristölliseen tarkasteluun. Esimerkiksi Sotarauta (1996) määrittelee strategisen ajattelun toimijan asenteeksi, kyvyksi ja tavaksi suhtautua todellisuuteen sekä sen jatkuvasti muuttuvaan ja kompleksiseen luonteeseen. Strategisten tavoitteiden tulisi muodostaa täten kunta- ja palvelurakenneu-

distuksen yhteydessä merkittävä perusta suunnitelmalliselle kehittämiselle ja uudistamiselle niin kunnan sisäisessä kuin ulkoisessakin uudistustyössä.

Strategisuus ja uudistusten aikaansaaminen edellyttävät kunnissa uudenlaista ajattelua, monenlaista yhteistoimintaa ja kuntien hyvää johtamista, jotta asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Peters (2006) on todennut koordinaation ja keskinäisen koherenssin olevan julkisen hallinnon tavoitteellisen toiminnan tarkastelun keskiössä. Nämä muodostavat myös kunta- ja palvelurakennetarkastelussa strategisen tarkastelun perustan, koska kyse on pitkälti sekä horisontaalisista että vertikaalisista kuntatoiminnan strategisista kysymyksistä. Edelleen kyse on laajemmin myös kuntien välisestä, mutta myös kunnan ja valtion välisestä strategisesta toiminnasta.

Tässä osiossa kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemistä peilataan puitelain tavoitteisiin. Hyödynnämme sekä arvioinnin ensimmäisen että toisen vaiheen aikana kerättyä arviointitutkimusaineistoa. Tarkastelemme myös sitä, mille lähtökohdille kuntien strateginen suunnittelu on pohjautunut uudistuksen valmistelussa. Keskitymme tässä yhteydessä erityisesti seuraavien kriteereiden tarkasteluun:

- kuntien strategisen suunnittelun ja strategiatyön lähtökohdat uudistuksen valmistelussa,
- kuntajakomuutoksen ja yhteistoiminta-alueen muodostamisen perusteiden relevanssi,
- erityisten syiden perustelujen kattavuus puitelaista poikkeamiseen ja toiminnan kehittämisen vaihtoehdot,
- uudistustoimenpiteiden vastaavuus muutostarpeisiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Kuten edellä on esitetty, kunta- ja palvelurakennemuutos on tulevaisuussuuntautunut ja tässä mielessä lähtökohdiltaan strateginen uudistus. Siksi keskeinen kysymys on, kuinka hyvin uudistusta toteuttaville tahoille on kirkastunut se, minkä takia uudistusta tehdään ja toteutetaan. Edelleen keskeinen kysymys on, millaisiin strategisiin näkökulmiin kunnat perustavat toimintaansa rakenteellisia ja palvelullisia uudistuksia suunnitellessaan. Tärkeää on myös tarkastella strategista suunnittelua lyhyen ja pitkän tähtäyksen perspektiiveillä. Lyhyt aikaväli viittaa ensisijaisesti välittömiin tai lähitulevaisuuden toimintaan, kun taas pitkän aikavälin strateginen suunnittelu vaatii kuntatasolta vahvaa ennakoivaa otetta toimintaan sekä tulevaisuuden tarpeiden tunnistamista. Pidemmän aikavälin tarkastelussa kyse on myös toimintaympäristön kehittymisen analyyseistä sekä esimerkiksi toimijoiden välisten strategisten suhteiden luonteesta.

On kuitenkin todettava, että kunnissa, kuten useissa muissakin julkisissa organisaatioissa, strategioiden laadintaan ja niiden toteuttamiseen liittyy monia haasteita. Usein strategiat ovat esimerkiksi rutiininomaisia ja niin yleisluonte-

sia, ettei niiden koeta vaikuttavan erityisen paljon käytännön kuntatoimintaan. Strategiatyöhön ei aina ole uhrattu riittävästi aikaa ja konkreettisen kunta-arjen eläminen on tilanteena niin vahvasti läsnä, että strategiatyö voi helposti jäädä etäämmälle käytännöistä. Vastaavasti kuntakentän haasteet voivat olla alueellisesti hyvin erilaisia, ja esimerkiksi puitelain mukaiset uudistukset elinvoimaisuuden hyväksi saattavat vaihdella merkittävästi.

Arviointitutkimuksen aikana oli havaittavissa strategiatyön viriämistä. Strategiatyöllä onkin osoitettu olevan merkitystä julkishallinnossa, jossa haasteet strategiseen toimintaan ovat lähtökohdiltaan yhdenmukaisia. Esimerkiksi Joycen (2000, 1-3) mukaan parhaimmillaan strategioiden avulla voidaan lisätä julkisorganisaation toiminnan hallittavuutta, parantaa palveluja, tehostaa ja kehittää toimintaa sekä kiinnittää huomiota toimijoiden motivoimiseen, työtehtävien organisointiin ja yhteistyön lisäämiseen. Peters (2006, 121) on puolestaan nostanut strategisen johtamisen koordinaation yhdeksi elementiksi julkishallinnossa, kun sen toiminnalle on asetettu selkeitä tavoitteita.

Analyysi uudistuksen etenemisestä strategisten tavoitteiden mukaisesti perustuu kuntien toimittamiin selvityksiin ja toimeenpanosuunnitelmiin, joihin ei pääasiassa ole kirjattu varsinaisia kuntatason strategisia tavoitteita. Huomioitavaa on, että lomakkeille koottiin ohjeiden mukaan keskeisimpiä asioita kysymyksittäin, jolloin vastaukset eivät välttämättä aina kerro strategisesta suunnittelusta kuntatasolla. Lisäksi dokumenttiaineistoa täydennettiin ryhmähaastatteluilla, joissa keskusteltiin kuntien strategisesta näkemyksestä uudistuksen valmistelussa paikallistasolla. Analyysissa keskitytään aineiston vastaavuuteen uudistuksen etenemiseen strategisiin tavoitteisiinsa nähden, jolloin keskeinen näkökulma on se, kuinka selkeä tulevaisuudenkuva kunnan tilanteesta uudistuksen toteuttamisen jälkeen aineistosta heijastuu.

5.2 Uudistuksen eteneminen puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaisesti

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen osalta strategiset tavoitteet määräytyvät annetun lain hengen ja kirjaimen asettamista tavoitteista heijastuen siihen, kuinka kunnat paikallisesti ja alueellisesti pyrkivät etenemään kyseisten tavoitteiden suuntaisesti. Tässä raportissa kyse on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen kokonaisvaltaisesta arvioinnista, jolloin on tarkoituksenmukaista keskittyä ensisijaisesti puitelaissa esiin nostettujen palvelukokonaisuuksien – perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja ammatillisen koulutuksen – strategiaan haasteisiin ja näiden kokonaisuuksien kehittymiseen uudistuksen myötä.

Ovatko kunta- ja palvelurakenteiden muutokset etenemässä puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaan? Esimerkiksi ammatillisen peruskoulutuksen

järjestäjiä koskee väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50.000 asukasta. Vastaavasti puitelain 5 § mukaan kuntien tulee integroida perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon tehtäviä. Nämä tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20.000 asukkaan väestöpohjan yhteistoiminta-alueella tai kunnassa, lukuun ottamatta kuntia, jotka voivat vedota niin sanottuihin poikkeusperusteisiin. Näitä lain sallimia poikkeusperusteita, joilla on mahdollisesti myös vaikutuksensa strategiseen toimintaan, ovat:

- saaristoisuus,
- kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet,
- pitkät etäisyydet sekä
- saamelaisia koskevat kielelliset ja kulttuuriset oikeudet.

Peruspalvelujen ohella kuntien tulee yhdistää laajaa väestöpohjaa edellyttävät erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon palvelut (puitelain 6 §). Kaupunkiseutuja puitelain 7 § velvoittaa kehittämään maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen järjestämistä yli kuntarajojen.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukainen eteneminen vaihtelee ja muuttuu eri ajankohtien mukaan. Kuten aineistoja esittelevässä luvussa on todettu, kunnat jättivät vuonna 2007 selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat sekä keväällä 2008 lisäselvitykset. Lisäksi etenemissuunnitelmat ovat eläneet hyvinkin voimakkaasti, minkä vuoksi tässä yhteydessä tarkastelemme vuoden 2009 alussa päivitettyjen, valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton kokoamien tietojen mukaista edistymistä.

Helmikuun 2009 tilanteen mukaan kaikkiaan 243 kuntaa on muodostamassa tai jo käynnistänyt perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita. Väestöstä nämä yhteistoiminta-alueet koskettavat noin 2.643.000 asukasta. Valtiovarainministeriössä ja Kuntaliitossa tehtyjen laskelmien mukaan yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 61 kappaletta¹¹.

Vertaillaessa tämänhetkistä ja vuoden 2008 kevään tilanteita voidaan todeta strategisen valmistelun tarkentuneen. Huhtikuussa 2008 julkaistussa väliraportissa (Stenvall et al. 2008/1) yhteistoiminta-alueita muodostamista suunnittelevia kuntia oli 265, koskien noin 2.419.000 asukasta. Yhteistoiminta-alueen muodostamisesta oli päätetty 57 alueen kunnissa. Vaikuttaakin siltä, että vuoden 2008 aikana yhteistoiminta-alueiden muodostamissuunnitelmista on toisaalta jättäytynyt pois monia kuntia, mutta toisaalta mukaan on tullut muutamia suurempia kuntia. Onkin odotettavissa, että uudistukseen liittyvä päätöksenteko etenee ja muuttuu jatkuvasti. Tähän tarkasteluun nojautuen on odotettavissa, että tapauskohtaisesti uudistusten strategisten tavoitteiden mukaisessa etenemisessä otetaan jälleen lisää askeleita eteenpäin.

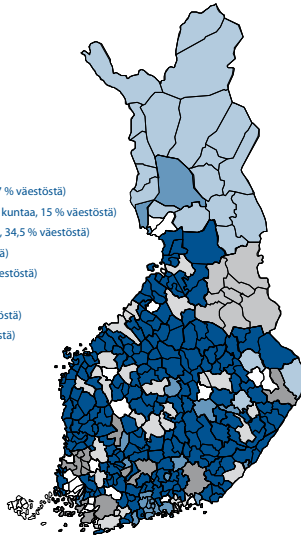
¹¹ Tilanne 3.2.2009.

Kuvio 6. Uudistuksen etenemisen tilanne helmikuussa 2009, (Kuntaliitto)

Paras ratkaisut
Tilanne 03.02.2008

- Yhteistoiminta-alue (216 kuntaa, 34,7 % väestöstä)
- Yhteistoiminta-alue ja kuntaliitos (27 kuntaa, 15 % väestöstä)
- Väestöpohja yli 20 000 as. (23 kuntaa, 34,5 % väestöstä)
- Kuntaliitos (16 kuntaa, 8,7 % väestöstä)
- Poikkeusperuste (21 kuntaa, 2,0 % väestöstä)
- Kainuu (8 kuntaa, 1,5 % väestöstä)
- Ahvenanmaa (16 kuntaa, 0,5 % väestöstä)
- Tilanne auki (21 kuntaa, 3,0 % väestöstä)

Kuntarajat: Tilastokeskus



Helmikuuhun 2009 mennessä päätettyjen kuntajakomuutosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen perusteella voidaan todeta kuntien olevan etenemässä lyhyeen suunnittelu-aikaan nähden varsin hyvin puitelain rakenteellisten tavoitteiden suuntaan. Tällä hetkellä yli 200 kuntaa täyttää toteutuksellaan puitelain kriteerit. Mikäli kuntien suunnitelmat toteutuvat, täyttää yhteensä noin 300 kuntaa puitelain velvoittaman 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen joko nykyisen kokonsa perusteella, kuntaliitoksen kautta tai muodostamalla yhteistoiminta-alueen. Tähän kokonaislukuun katsotaan kuuluvan myös niiden 20 kunnan, jotka puitelain mukaan kuuluvat pitkien etäisyyksien piiriin. Puitelain mukaisen ratkaisun tekeminen on avoinna enää 21 kunnassa. Kuviossa 6 esitetään kaikkien puitelain piirissä olevien kuntien tilanne perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen järjestämisen osalta.

Mikäli kunnan koko on yli 20.000 asukasta, täyttyy puitelain velvoite eikä kunnan ole muodostettava yhteistoiminta-aluetta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi. Käytännössä tämä koskee suurimpia kaupunkeja, joita kuitenkin on mukana myös perustettavilla yhteistoiminta-alueilla. Yhteistoiminta-alueita, jotka jäävät alle 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen, on muodostumassa 11. Niissä on mukana kaikkiaan 34 kuntaa. Näistä alueista viiden katsotaan muodostavan toiminnallisen ja yhtenäisen kokonaisuuden sekä pääsevän olosuhteet huomioiden mahdollisimman lähelle väestöpohjavaatimusta. Näille viidelle alueelle, joissa on mukana 17 kuntaa ¹², on valtiovarainministe-

¹² 1) Outokumpu ja Liperi; 2) Loimaa, Alastaro, Mellilä, Oripää; 3) Ikaalinen, Kihniö, Parkano; 4) Alajärvi, Soini, Vimpeli, Lehtimäki; 5) Haapajärvi, Pyhäjärvi, Kärämäki, Reisjärvi

riö syyskuuhun 2008 mennessä antanut niin sanotun ”exit-kortin”. Kyseisten yhteistoiminta-alueiden katsotaan täyttävän puitelain tarkoituksen ja uudistukselle asetettuja tavoitteita seuraavien kriteerien kautta:

- kunnissa on tehty päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta: päätökset kahden tai useamman kunnan liitoksesta ja / tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta,
- yhteistoiminta-alue on toiminnallinen kokonaisuus,
- muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoja ei ole olemassa,
- luontevaa laajenemissuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita,
- sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys toteutuu,
- järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminta-alueelle,
- olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20.000 asukasta.

Puitelaki mahdollisti vetoamisen erityisolosuhteisiin väestöpohjavaatimuksesta poikkeamiseksi. Poikkeusperusteita käsittelemme tarkemmin hie- man myöhemmin, mutta todettakoon kuinka lain sallimia poikkeusperusteita esitti toimeenpanosuunnitelmissaan yhteensä 48 kuntaa. Poikkeusperusteista saaristaisuuteen vetosi 10 kuntaa, pitkiin etäisyyksiin 40 kuntaa, 11 kuntaa vetosi suomen- tai ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja 4 kuntaa vetosi saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseen. Merkityksellistä on, että huomattava joukko näihin poikkeusperusteisiin vedonneista kunnista ei kuitenkaan puitelain mukaan kuulu näiden erityisolosuhteiden piiriin. Kuten luvutkin osoittavat, on osa poikkeusperusteisiin vedonneista kunnista vedonnut useampaan perusteeseen. Tätä vastoin muutama kunta niiltä alueilta, joiden katsottiin kuuluvan poikkeusperusteiden joukkoon, ei ole vedonnut perusteeseen. Tilanne korostuu pitkien etäisyyksien perusteissa: puitelaissa pitkien etäisyyksien kuntia on 25, mutta perusteeseen vetoavat mainitut 40 kuntaa.

Poikkeusperusteiden piiriin kuuluminen ei ole kuitenkaan ehdoton lähtökohta jättäytyä puitelain toimenpiteiden ulkopuolelle. Kuten myöhemminkin toteamme, on ilmeistä, että kaikki kunnat eivät ole riittävästi - strategisen uudistustoiminnan mukaisesti - tarkastelleet vaihtoehtoja ja toimivat pitkälti omista lähtökohdistaan. Haastatteluaineistomme vahvisti entisestään toimeenpanosuunnitelmien mukaisen tulkinnan, kuinka keskeisellä sijalla omat lähtökohdat ovat uudistusten suunnittelussa. Valtiovarainministeriön kuntaosaston ohjatessa uudistusta 20 kuntaa lasketaan kuuluvan pitkien etäisyyksien joukkoon. Nämä puitelaissa mainitut kunnat ovat vedonneet poikkeusperusteisiin ja myös täyttävät perusteen vaatimuksen. Tähän lukuun ei siis lasketa niitä kuntia, jotka täyttäisivät poikkeusperusteen, mutta ovat suunnittelemassa tai

tehneet päätöksen yhteistoiminta-alueen muodostamisesta tai kuntaliitoksesta. Onkin mahdollista, että poikkeusperusteiden joukkoon laskettavien kuntien määrä vielä nousee, mikäli suunnitelmat näissä poikkeusperusteiden piiriin kuuluvissa kunnissa eivät toteudu. Poikkeusperusteisiin vedonneiden kuntien tilannetta käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä raportissa.

Valtiovarainministeriön erityisneuvotteluihin on kutsuttu uudistuksen aikana kuntia, joissa puitelain mukainen suunnittelu ei ole edennyt. Syksyllä 2007 jätettyjen toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten perusteella kuntakoh-taisiin neuvotteluihin osallistui 14 kuntaa. Neuvottelujen avulla ratkaisu löy-tyi seuraavan kevään aikana kymmenessä kunnassa. Niin sanotulla toisella, syksyllä 2008 käynnistyneellä kierroksella on erityisneuvotteluissa 24 kun-taa. Yhteensä niitä kuntia, joissa puitelain mukainen ratkaisu on tekemättä, on kaikkiaan 29 (noin 8 prosenttia puitelain piirissä olevista kunnista vuoden 2009 kuntaluvun mukaan). Tähän lukuun ei ole laskettu niitä kuntia, jotka ovat poikkeusperusteiden mukaisilla alueilla ja ovat niihin vedonneet.

Uudistuksen strategisen etenemisen näkökulmasta on ennen kaikkea merki-tyksellistä, että edellä esitettyihin rakenteellisiin ratkaisuihin on päästy. Ratkai-suja on saatu aikaiseksi yllättävänkin nopeasti, vaikka monilla alueilla on ollut hyvin vastakkaisia näkemyksiä organisaatiomalleista. Tässä mielessä lyhyen aikavälin strategiatyössä on ajoittain onnistuttu. Haastatteluista ilmeni myös, että vaikeiden ja haasteellisten organisointimallien jälkeen on saatu aikaiseksi edellytyksiä toiminnalliseen strategiatyöhön kunnissa ja niiden edustamalla toiminta-alueilla. Edelleen arviointiaineistomme osoittaa, että strategisen toi-minnan näkökulmasta kyse on samanaikaisesti yhteisen näkökulman löyty-misestä ja ennen kaikkea tasa-arvoisesta sekä luottamusta herättävästä työstä kohti näkökulmaa.

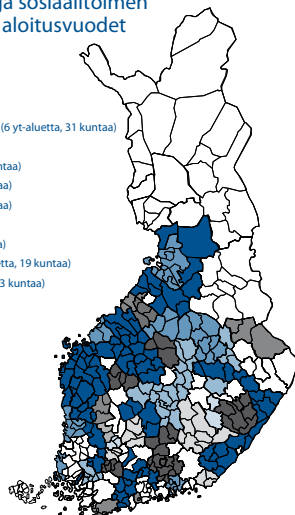
Yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa keskeinen asia on organisoin-timalli, joka voi olla kuntalain mukaan isäntäkuntamalli (yhteinen toimielin) tai kuntayhtymä. Helmikuun 2009 tilanteen mukaan muodostettavista yhteis-toiminta-alueista 34 (noin 56 prosenttia) on ottamassa käyttöön isäntäkunta-mallin. Isäntäkuntamallin mukaisilla yhteistoiminta-alueilla on mukana 111 kuntaa. Kuntayhtymä on organisointimuotona tulossa käyttöön 23 (noin 38 prosenttia) yhteistoiminta-alueella, mutta joissa mukana oleva kuntajoukko on lähes yhtä suuri kuin isäntäkuntamallissa, 113 kuntaa. Helmikuun tilan-teen mukaan organisointimallista ei ole vielä päätöstä neljällä yhteistoiminta-alueella (19 kuntaa). Merkittävää on, että isäntäkuntamallin suosio on kasvanut uudistuksen edetessä. Maaliskuussa 2008 isäntäkuntamallin käyttöönottavia yhteistoiminta-alueita oli muodostumassa 26.

Kuvio 7. Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden käynnistämisen ajankohdat, tilanne helmikuussa 2009, (Kuntaliitto)

Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen
yhteistoiminta-alueiden aloitusvuodet
Tilanne 03.02.2008

- Yhteistoiminta-alue on jo toiminnassa (6 yt-alueita, 31 kuntaa)
- Käynnistyi 2008 (1 yt-alue, 4 kuntaa)
- Käynnistyi 2009 (29 yt-alueita, 100 kuntaa)
- Käynnistyy 2010 (9 yt-alueita, 42 kuntaa)
- Käynnistyy 2011 (4 yt-alueita, 27 kuntaa)
- Käynnistyy 2012 (1 yt-alue 2 kuntaa)
- Käynnistyy 2013 (2 yt-alueita, 5 kuntaa)
- Aloitus useammalle vuodelle (4 yt-alueita, 19 kuntaa)
- Aloitus ei vielä tiedossa (5 yt-alueita, 13 kuntaa)

© Kuntarajat: Tilastokeskus



Yhteistoiminta-alueita ollaan perustamassa myös varsin nopealla aikataululla. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista 36 on jo toiminnassa (Kuvio 7) ja niissä on mukana 135 kuntaa. Lähes puolet kaikista yhteistoiminta-alueista on käynnistänyt toimintansa kuluvan vuoden 2009 alusta. Yhteensä 21 aluetta on käynnistymässä vuonna 2010 tai sen jälkeen. Tässä ryhmässä mukana on kaikkiaan 105 kuntaa.

Eräs merkittävä poikkeamisperusteiden kokonaisuus toimeenpanosuunnitelmissa, jota kuitenkin ei ole kirjattu puitelakiin, on elinkeinoelämän tukeminen alueella. Tämä painottuu etenkin ammatillisen peruskoulutuksen palvelujen järjestämisen perusteissa. Ammatillisen peruskoulutuksen säilyttämistä kunnassa perustellaan etenkin elinkeinoelämän, työllisyyden, kansainvälisyyden ja maahanmuuttajien näkökulmista. Perusteluina koulutusyhteistyöstä pois jättäytymiseen käytettiin useissa tapauksissa oppilaitosten säilyttämisen merkitystä oman kunnan ja lähialueen elinkeinoelämälle.

Haastatteluaineisto tukee melko vahvasti havaintoa jossa elinkeinoelämä on sellainen strategisen työn ja tarkastelun alue missä yhteistyötä ja uudistusta on yleensä tapahtunut helpommin. Elinkeinoelämä todennäköisesti muodostaa strategisen näkökulman, jonka eteen ollaan valmiita yhdessä työskentelemään. Kuntatoimijoita yhdistävänä tekijänä on voinut olla esimerkiksi omistajuuteen tai osaamiseen kiinnittyvä strateginen tarkastelu. Tästä esimerkkinä ovat muun muassa evoluutiomaisella strategialla toimivat kunnat, joihin palaamme myöhemmin tässä luvussa.

Opetusministeriön tietojen mukaan ¹³ ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on vuoden 2009 alusta alkaen 154, joista 18 kuntaa, 46 kuntayhtymää, 89 yksityistä ja valtio. Etenemistä ja väestöpohjavaatimusten täyttämistä on vauhdittanut keväällä 2006 käynnistynyt opetusministeriön ammattiopistostrategian mukainen järjestäjäverkon kokoamisen vauhditushanke. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien kesken toteutuvissa fuusioissa on mukana kaikkiaan 45 koulutuksen järjestäjää. Fuusioita on toteutunut kuluvan vuoden alussa 10 (mukana 22 järjestäjää). Lisäksi vuonna 2010 on toteutumassa vähintään vireillä olevat 6 fuusiota (mukana 17 järjestäjää). Vuonna 2008 yhdistyi kuusi koulutuksen järjestäjää kahdeksi kokonaisuudeksi.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien fuusiot ovatkin merkittävästi edistäneet 50.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttymistä: lähivuosien aikana toteutuvien fuusioiden jälkeen enää 4 kuntajärjestäjää ja 2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät täytä väestöpohjavaatimusta. Tilanne on vuoden 2008 aikana kehittynyt nopeasti, sillä edellisenä vuonna yhteensä 30 koulutuksen järjestäjää (15 kuntaa ja 15 kuntayhtymää) ei täyttänyt väestöpohjavaatimusta. Opetusministeriö tekee alkuvuonna 2009 arvion hankkeen etenemisestä ja esittää tarvittavat linjaukset ja toimenpidesuosituksot ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tavoitetilasta vuonna 2012.

5.3 Suunnittelun alueellisia eroja ja puitelain mukaisiin poikkeusperusteisiin vetoaminen

Kokonaisuutena tarkastellen Paras-hankkeen aikana on jo saatu aikaan runsaasti muutoksia etenkin kuntarakenteissa, mutta sen sijaan palveluissa ja niiden uudistamisessa on edelleen paljon tehtävää alueista riippumatta. Tarkasteltaessa uudistuksen toimeenpanon suunnittelua ja tehtyjä päätöksiä kuntajakomuutoksista sekä yhteistoiminta-alueiden perustamisesta, on havaittavissa huomattavia alueellisia eroja. Alueelliset erityisolosuhteet selittävät osittain ratkaisuja, mutta haastattelujen ja Paras-puntarin mukaan alueiden välillä on nähtävissä myös asenteellisia eroja. Uudistuksen alkuvaiheessa alueelliset erot suunnittelussa ja toteutuksen käynnistämisessä voivatkin korostua. Valtioneuvoston tavoitteena on, että kaikki alueet ja kunnat olisivat puitelain piirissä vuonna 2009. Alueellinen vaihtelevuus voikin käytännössä tasaantua toteutusvaiheessa.

Uudistuksen keihäänkärkenä voidaan pitää keskisuuria kuntia (alueista riippumatta), joilla näyttäisi olevan toiminnassaan keskimääräistä vahvempaa strategista ajattelua ja suunnittelua. Nämä kunnat ovat yleensä nähneet kuntaja palvelurakenneuudistuksessa sellaisia houkuttimia, jotka palvelutoiminnan

¹³ Tilanne 28.1.2009

tehokkuuden lisäksi edistävät etenkin alueellista elinvoimaa, kilpailukykyä ja imagoa. Kuvaavaa on, että tällaista toimintaa esiintyy, vaikka puitelain ehdot eivät sitä edellytä. Strategisen toiminnan kannalta yhteisen näkökulman hakeminen ja ikään kuin luontainen pyrkimys elinvoimaisuuteen ovat ajoittain olleet niin selkeitä, että aineistomme mukaan ilman Paras-hankettakin näissä tilanteissa olisi päädytty uudistuksiin.

Vastaavina toimijoina voidaan pitää esimerkiksi tiettyjä Varsinais-Suomen kuntia, jotka poikkeusperusteisiin vetoamisen mahdollisuuksista huolimatta ovat toteuttamassa runsaasti kuntajakomuutoksia. Haastatteluissa Varsinais-Suomen nopeaa etenemistä perusteltiin muun muassa tiheällä kuntarakenteella, mutta toisaalta myös puitelain tarkoituksen sisäistämisellä. Strategisesta toiminnasta huolimatta on myös niin, että Varsinais-Suomesta löytyy myös päinvastaisia havaintoja.

Uudistuksen tavoitteiden suuntaisia kuntajakomuutoksia sekä yhteistoiminta-alueiden muodostamista on toteutumassa runsaasti myös muutamissa muissa maakunnissa. Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Kanta-Hämeen ja Uusimaan maakunnissa kolmannes maakuntien kunnista on tehnyt liitospäätöksen. Kymenlaaksossa uutta Kouvolan kaupunkia perustamassa oli puolet maakunnan kunnista. Useimmissa mainituista maakunnista kuntajohtajat suhtautuvat uudistuksen toteutumiseen suhteellisen toiveikkaasti. Ryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että strategiatyön kannalta merkittävää valmisteluvastuuta on kunnissa kantanut aktiivinen viranhaltijajohto. Vastaavasti luottamusjohto on usein ollut hyvin tietoinen ja vuorovaikutuksellinen toimija, joka on samalla kyennyt tekemään päätöksiä puitelain tavoitteiden mukaisesti.

Toteutuvien ja suunniteltujen liitosten sekä yhteistoiminta-alueiden muodostamissuunnitelmien mukaan uudistuksen kannalta hitaimmin liikkeelle lähteviä maakuntia näyttävät olevan Lappi, Pohjanmaa, Etelä-Savo ja Pohjois-Savo. Myös Etelä-Karjalassa kuntajohtajat suhtautuvat uudistukseen neutraalimmin. Näillä alueilla on joukko pienehköjä kuntia, jotka eivät täytä yhteistoiminta-alueen väestöpohjavaatimuksia tai joissa perusratkaisu puitelain kriteerien täyttämiseen on toistaiseksi avoin. Pitkien etäisyyksien poikkeusperuste kohdistuu etenkin Lapin ja Pohjois-Karjalan kuntiin ja ryhmähaastattelujen mukaan se on osaltaan jähmettänyt uudistuksen suunnittelua näillä alueilla.

”Vedottiin pitkiin etäisyyksiin ja sen takia ei mitään radikaalia uutta ole syntynyt... palaute on saatu ja on jäänyt semmoinen kuva, että siellä ei mitään kovin suurta ikään kuin vaatimusta tai opastusta ole meille.”¹⁴

”Eivät ne etäisyydet ole mihinkään lyhentyneet...”

¹⁴ Tämän alaluvun 5.3 lainauksista olemme jättäneet puhujatiedon pois tunnistamattomuuden turvaamiseksi.

Näissä kunnissa ulkoisia paineita uudistumiseen ei koeta yhtä voimakkaina kuin muualla Suomessa. Kunnat ovat ikään kuin odottelevalla kannalla Parashankkeen etenemisen suhteen. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että aktiivisuutta on ollut esimerkiksi kuntien välisen yhteistoiminnan hyväksi. Alueellista vuoropuhelua on siten ollut, mutta konkreettista toimintaa lähinnä vain elinkeinoelämän kehittämiseksi. Strateginen ajattelu on ollut paljon operatiivisen toiminnan kehittämistä painottuen lyhyemmän aikavälin ratkaisuihin omaa kunnallista itsehallintoa vaalien. Poikkeusperusteet ovat siten – sekä perustellusti että perusteettomasti – mahdollistaneet strategisesti stabiilin uudistustilanteen.

Suunnitteluvaiheen merkittävien alueellisten erojen ohella vaihtelevuutta tilanteissa ja suhtautumisessa löytyy myös maakuntien sisältä ja esimerkiksi kaupunkien ja ympäristökuntien kesken. Tulokset vahvistavat aiemmin toteamamme dominoilmiön, jossa tietyllä alueella ja paikallistasolla tehty ratkaisu vaikuttavat toinen toisiinsa. Eri alueiden kuntatoimijat ovat myös verkostoituneet usein keskenään. Aluetasolle saattaakin syntyä eräänlainen muutosilma-piiri, jonka seurauksena ratkaisuja joko syntyy tai jää syntymättä. Esimerkiksi poikkeusperustealueilla tarkkaillaan hyvin huolellisesti naapurikuntien ratkaisuja. Keskeiseksi haasteeksi muodostuu vaikeus rakentaa yhtenäinen strateginen intressi tai ylipäättään havainto tarpeettomuudesta ylittää puitelain mukaisia vaatimuksia.

Näin ollen alueellisuus heijastuu hyvin voimakkaasti puitelain mahdollistamassa, erityisolosuhteisiin perustuviin poikkeusperusteisiin vetoamisessa. Noin 12 prosenttia lain piirissä olevista kunnista vetosi saaristoisuuteen, pitkiin etäisyyksiin tai kielellisiin erityisolosuhteisiin. Pitkiin etäisyyksiin katsotaan kuuluvan pääosa Lapin, Koillismaan ja Pohjois-Karjalan kunnista. Saamelaiden kielellisiin oikeuksiin vedottiin pohjoisimmassa Lapissa (Utsjoki, Enontekiö, Inari, Sodankylä). Kaksikielisyyteen liittyviin oikeuksiin vedottiin puolestaan rannikkoseudulla. Kielellisiin erityisolosuhteisiin puitelaista poikkeamisen perustelee kaikkiaan 11 kuntaa.

Selvityksissä muita poikkeamisen syitä kuin puitelakiin kirjattuja poikkeamisperusteluja ei juuri painoteta. Perustelut poikkeamiseen väestöpohjavaatimuksista pohjautuvat ennen kaikkea listattuihin erityisolosuhteisiin. Muita kuin puitelakiin kirjattuja poikkeusperusteita ei kuitenkaan ole hyväksytty kuntien valintojen perusteina. Tästä huolimatta haastatteluissa ilmeni, että puitelaista poikkeava perustelu voi rakentua esimerkiksi lähipalveluiden laatuun liittyviin tekijöihin. Keskeisistä peruspalveluista ei haluta luopua tai paremminkin niiden ei sallita erkaantua kunnan ydintoiminnasta kovinkaan helposti. Näin on esimerkiksi Lapissa terveyspalvelujen osalta, kun ratkaisuja on haettu perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sujuvaksi järjestämiseksi. Kaikkiaan valtaosa poikkeamista perustelevista kunnista nojaa alueellisiin erityisolosuhteisiin ja näistä lähes kaikki kunnat perustelevat ratkaisuaan pitkillä etäisyyksillä.

Kielellisiin erityisolosuhteisiin liittyvää painotusta perustellaan suomen- ja ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien turvaamisella. Kaikissa näissä kunnissa ruotsinkielisen väestön osuus on suuri ja järjestämällä palvelut mahdollisimman pitkälle lähipalveluina halutaan turvata molempien väestöryhmien kielelliset oikeudet. Vaihtoehtoja ei näissä vastauksissa ole juurikaan tarkasteltu, vaan mikäli puitelakiin vastataan muodostamalla yhteistoiminta-alue, on se päätetty muodostaa alueen ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien kanssa aikaisempaan yhteistyöhön perustuen. Näissä tapauksissa yhteistoiminta-alueesta muodostuu kaksikielinen. Huomioitavaa on myös se, että ruotsin- ja kaksikielististä kunnista varsin monessa on tehty päätös kuntien yhdistymisestä tai yhdistymismahdollisuuksia ollaan selvittämässä.

Arvioinnin ryhmähaastatteluista nousi esiin huomio, jonka mukaan kielikysymyksestä on voinut tulla huomattava tekijä joidenkin kuntien yhteistoiminnan kannalta. Kielikysymys näyttääkin olevan vahvasti kontekstisidonnainen asia, johon suhtaudutaan kaksikielisillä alueilla hyvin eri tavoin.

”Tässähän on se pelko henkilöstöllä ja monella muulla, että joutuvatko he sitä toista kieltä pakosta opettelemaan ja tarjoamaan palveluja”.

”Asioita on leimannut vahva kaksikielisyys. Kielikysymys ei ole ollut vallitseva, vaan asioita on voitu arvioida yli kieliryhmien”.

Kuten aikaisemmin jo osoitimme, katsottiin poikkeusperusteisiin vetoamisen monin paikoin aiheuttaneen kyllä keskustelua ja yhteistoimintaan ”kosiskelua”, mutta vastaavasti pysäyttäneen uudistukseen liittyvät konkreettiset toiminnot. Näkemykset olivat melko yhtenevät sen suhteen, että etäisyysperusteeseen vetoaminen tarjosi etenkin Lapin ja Itä-Suomen kunnille eräänlaisen strategisen takaportin, eikä omaa toimintaa ja mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden haasteisiin aina edes lähdetty arvioimaan kriittisesti ja syvällisesti.

”Siellä annettiin liian hyvä takaportti kunnille... paeta pois siitä, että olisi aidosti jääty pohtimaan vaihtoehtoja, vaikka olisikin päädytty nykyiseen.”

”Minua harmittaa, että oli jo valmiiksi ne poikkeusmahdollisuudet kunnille. Semmoinen olisi voinut edelleen olla siellä taustalla, mutta sitä ei olisi sanottu kunnille...”

Koko arviointiaineiston perusteella vahvistuu näkemys, että monin paikoin puitelain mukaisiin poikkeusperusteisiin vetoamisen katsotaan olevan riittävä peruste olemaan etenemättä puitelain edellyttämällä tavalla. Puitelaki muodostaa kenties eräänlaisen toiminnallisen minimin strategiatyölle eli ehtojen täytyessä ei aina synny toimijalähtöistä aktiviteettia ”yhä paremmin” tekemiseen. Tämä muodostaa myös kriittisen uhan toiminnalliselle strategiatyölle ja ylipäättänsä

vaihtoehtoisten toimintamahdollisuuksien selvittämiseksi. Poikkeamisperusteet koskevat kuitenkin ainoastaan väestöpohjavaatimusta, jolloin niihin vetoaminen ei ole ehdoton lähtökohta jäädä puitelain toteutuksen ulkopuolelle. Todettakoon näin ollen vielä kerran, että muilta osin (esimerkiksi palvelujen järjestämisen näkökulmasta) myös nämä 20 kuntaa ovat puitelain toteutuksessa.

5.4 Sisällölliset tavoitteet ja niiden keskinäinen yhteensopivuus

Sisällölliset painotukset kuntien toimeenpanosuunnitelmissa, joilla puitelain mukaisesti tavoitellaan elinvoimaista, palvelukykyistä ja kustannustehokasta toimintaa, ovat pääsääntöisesti kirjavia. Lisäksi strateginen suunnittelu näytetään useissa tapauksissa hyvin irrallisena kuntaorganisaation muusta toiminnasta. Suunnittelua ja kehittämistä leimaa usein pirstaloituneisuus, jonka seurauksena kokonaisuus ei näyttäisi olevan kenenkään hallinnassa. Toiminnallisesti kysymys onkin ehkä enemmän tulevaisuuden aikomusten ja pyrkimysten listaamisesta. Tähän on saattanut vaikuttaa se, että kunnilla on vaikeuksia sisällyttää strategisia näkemyksiään toimeenpanosuunnitelmiin. Haastatteluissa ilmeni myös, että ulkoisen toimintaympäristön dynaamisuus ja epävarmuus aiheuttavat moniselitteisiä ja vaikeita ongelmia. Toiminnallista yhteensopivuutta haattaessa kyse voi olla myös eräänlaisesta diplomatiasta, jolloin sisällöllisiä tavoitteita hieman vältellään onnistuvan strategiatyön toiveissa. Useita strategisia haasteita näyttäisikin olevan vaikea jäsentää, mutta palveluiden näkökulmasta esimerkiksi keskisuuret kunnat ovat virittymässä pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun saatuaan ratkaistuksi kuntarakenteen ongelmia.

Lyhyen ja pidemmän aikavälin muutostarpeet nostetaan toimeenpanosuunnitelmissa esiin monina haasteina. Tosin niitäkin esiintyy aineistossa varsin vaihtelevin tavoin. Haasteita ovat muun muassa keskinäisen luottamuksen kysymykset, yhteisen tavoitetilän syntyminen, toimijoiden tasavertaisuus, poliittisen vallan yhteensovittaminen aluetasolla, päällekkäisen hallinnon välttäminen, kehittämistyön alueellinen johtaminen ja lopulta organisoinnin yhdistäminen. Strategisen ratkaisun kohteina suunnitelmissa esitetään muun muassa hallinnon keventämistä ja päällekkäisyyksien karsimista yhteistoimintaa muodostettaessa, kuntien välisen työnjaon selkeyttämistä, sähköisten palveluiden kehittämistä, tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönottoa ja tehostamista osana tuottavuutta, tukipalveluiden eriyttämistä, ostopalvelujen lisäämistä ja kolmannen sektorin hyödyntämistä. Myös kunta-valtio -suhteen strategiseen täsmentämiseen on ladattu odotuksia, kuten päätösvaiheessa kerätty haastatteluaineistomme osoittaa. Kaikkiaan nämä tekijät nousivat esille ja vahvistuivat myös aiemmissa ryhmähaastatteluissa.

Kuten tutkimuksen väliraportissa osoitimme (Stenvall et al. 2008/1), kyse on toistaiseksi ollut etenkin rakenteellisesta uudistuksesta. Puitelaki normiohjauksena on todennäköisesti muodostanut monelle toimijalle strategisen tavoitteenimimin. Vähitellen strateginen suunnitelmallisuus on ulottunut yhteistoimintaan ja palvelulähtöisen suunnittelun viriämiseen. Erityisinä suunnannäyttäjinä voidaan pitää kuntia, jotka ovat nähneet uudistustyössään myös pidemmän aikavälin strategisia tarpeita esimerkiksi alueelliset näkökannat huomioiden. Rakenteellisia ratkaisuja itsessään ei siten ole pidetty riittävinä, vaan uudistuksia pyritään aidosti kumuloimaan myös toimintaan. Näin ollen sudenkuoppa voi useilla kunnilla olla siinä, että tehdyt rakenteelliset muutokset nähdään riittävinä eli ikään kuin puitelain mukaisten tavoitteiden takuina.

”Vaikeuksia on ollut, mutta haasteellisten rakenteellisten ratkaisujen jälkeen on päästy eteenpäin ja toiminnallista otetta on pyritty ylläpitämään tulevaisuus mielessä”. (Kuntajohtaja)

”Emme ole lähteneet liikkeelle Paras -pakosta, vaan vetovoiman ja kilpailukyvyyn lisäämisestä... isompi kuntakoko kiinnostaa yrityksiä ja elinkeinoelämää.” (Hallituksen puheenjohtaja)

Strategisen toimintaotteen vahvistuminen ja yhteistoiminnallisuuden viriäminen on vähitellen johtanut etenkin keskisuurten kuntien joukossa palveluiden uudistamisen syvällisempiin pohdintoihin. Keskisuurissa kunnissa on havaittavissa, että vaikeiden ja kiperien rakenteellisten ratkaisujen jälkeen on pikku hiljaa päästy toiminnallisten ja palvelullisten näkökantojen kehittelyyn. Parhaimmillaan yhteistoimintaa on haettu myös silloin, kun puitelain edellytykset täyttyvät ilman mittavia uudistuksia.

Konkreettisina toiminnallisen strategian työkaluina ovat olleet siten edelleen olleet (vrt. Stenvall et al. 2008/1) luottamus, vuoropuhelu, yhteinen tahtotila ja kuntien välinen tasavertaisuus. Tällöin maltillisella strategisella toimintaotteella on saatu aikaan uudistuksia ja uudistushenkisyyttä sekä lähtökohdaksi että konkreettiseksi toiminnoiksi. Näin ollen strategian näkökulmasta kyse on lähinnä toiminnallisesta strategiatyöstä, jolla nähdään pidemmän aikavälin hyödyt. Kunta-valtio -ohjaussuhteessa myös informaatio-ohjaukselle ja sen hyödyntämiselle on uudistuksen mukaisissa strategisissa tavoitteissa ja niiden mukaan etenemisessä löytynyt sijaa strategisen toimintaotteen täydentäjänä.

Toimeenpanosuunnitelmiin ja arvioinnin haastatteluihin sisältyvien kannottojen perusteella kuntatasolla ei näyttäisi olevan yhdenmukaista näkemystä siitä, minkälaisiin haasteisiin Paras-hankkeella tulisi tarttua. Ratkaisukeinoja ja konkreettisia toimenpiteitä haasteisiin esitetään näin ollen hyvin vähän. Itse asiassa tavoitteiden asettaminen noudattelee toimeenpanosuunnitelmissa usein kaavaa, jonka mukaan keskeistä on omien peruspalveluiden turvaaminen. Tätä lähestymme hieman myöhemmin evoluutiomaisen strategiakä-

sityksen merkeissä. Vasta peruspalveluiden turvaamisen jälkeen pyritään alueen elinvoiman tukemiseen ja vahvistamiseen, jonka jälkeen korostuvat tuottavat ja tehokkaat toimintatavat (mm. päällekkäisyyksien poistaminen palvelutarjonasta). Mikäli kunnat täyttävät näitä velvoitteita, korostuu tyypillisesti myös pyrkimys kunnallisen demokratian sekä kuntien kansanvaltaisen ohjauksen varmistamiseen. Lopulta selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien sisällöllisenä tavoitteena voi olla poikkeavuuksien ja erityisolosuhteiden painottaminen.

Arviointitutkimuksemme osoittaa edelleen, että järjestämisen ja tuottamisen painotukset ovat jossain määrin epäselviä esitetyissä selvityksissä. Palvelutehokkuutta haetaan esimerkiksi tilaaja-tuottaja -toimintatavan pohjalta joko tiedostaen tai tiedostamatta. Uudistuksiin liittyvät näytöt ja tosiasiallinen tieto sekä strateginen toimintaote ovat toimeenpanosuunnitelmien ja tehtyjen haastattelujen perusteella etsinnässä. Aineistomme ei oikeuta päättämään, että kuntatoimijat olisivat aktiivisesti etsineet keinoja keskinäiseen tiedon jakamiseen ja hallintaan (vrt. Krone et al. 2009). Esimerkiksi haastatteluista ilmeni, että kuntatoimijat ovatkin ajoittain selviytyneet onnekkaiden sattumien kautta eli ilman valintojen systemaattisempaa strategista suunnittelua tai keskinäisen informaation hallintaa (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006).

Lähtökohtaisesti etenkin kattavat tuottavuuden analyysit ja palveluiden järjestämispohjan vahvistuminen tuottavat tavoiteltavia kuntataloudellisia onnistumisia. Tavoitteissa osana palvelujen turvaamista ja tuottamista painottuikin pyrkimys taloudellisen hyödyn saavuttamiseen. Kunnilla epäilemättä usein on rationaalisia suunnitelmia ja laskelmia taloudellisesta hyödyistä, mutta aineistona olleista toimeenpanosuunnitelmista tai ryhmähaastatteluista vain ajoittain löytyy perusteltuja argumentteja talousvaikutuksista. Käsittelemme kuntien talousasioita tarkemmin luvussa kahdeksan, mutta voidaan jo arvioida, että talousanalyysien asemaa ja hyödyntämistä tulisi entisestään vahvistaa strategisen suunnittelun välineenä.

Toimintakykyä ja eheyttä voidaan arvioida yhteensopivuuden näkökulmasta, mikä on muutoksen ja sen hallinnan näkökulmasta erittäin haasteellista. Kysymys on erityisesti siitä, miten pystytään luomaan yhteisiä analyysejä esimerkiksi toiminnallisen alueen tulevaisuudesta. Toimeenpanosuunnitelmissa tai haastatteluissa eivät yleensä painotu esimerkiksi muutosviestintä, syvä tietoisuus muutoksesta, tietoisuus toiminnallisesta historiasta tai haasteet yhteistoiminnasta ja organisaatiotoiminnan sujuvuudesta (vrt. Goodman & Truss 2004; Ogilvie & Stork 2004). Poikkeuksena voidaan kuitenkin mainita jälleen keski-suuret ja osa suurista kunnista, joissa jossain määrin esiintyy kuvatus kaltaisia elementtejä.

Sisällöllisten tavoitteiden painottumista ja yhteensopivuutta voidaan koko aineiston osalta arvioida asettamalla vastakkain niin sanotut kovat ja pehmeät sisällölliset painotukset. Esimerkiksi Sotarauta (1996) kuvaa jakoa pehmeään ja kovaan strategiseen ajatteluun. Kova suunnitelmallisuus perustuu faktoihin, muodolliseen prosessiin ja jossain määrin analyyttiseen ratkaisuun. Tällä on

analoginen yhteys toiminnallisesti rationaaliseen strategiaan. Pehmeä suunnitelmallisuus puolestaan omaa analogian evoluution mukaiseen strategiseen ajatteluun ja se on humanimpi, laadullisempi ja ihmisen roolia korostava strateginen sisältöalue.

Toimintasuunnitelmissa ja haastatteluissa näyttäisi edelleen korostuvan sisällöllisenä valintana kova ja rationaalinen suunnitelmallisuus, joka ensisijaisesti keskittyy toiminnan rakenteisiin. Sen sijaan pehmeälle strategiselle ajattelulle tyypillinen yhteisöllisyyden, kollektiivisen valinnan ja ohi yksittäisten toimijoiden käytännön todellisuuden menevä tavoitteellisuus on vähäisempää. Toiminnallisen strategian aikaansaanti näyttää havaintojemme mukaan edellyttävän molempien näkökulmien yhteensovittamista. Siirryttäessä uudistuksessa rakenteista palveluihin on todennäköistä, että holistinen strategia-ajattelu korostuu onnistumisten aikaansaamisessa.

Ajoittain aineistosta kuvastuu puutteita riittävän syvälliseen strategiseen ajatteluun. Tuntemukset tehdyistä ratkaisuksista ovat usein odotusarvoltaan suurempia kuin todellisuus kenties antaisi luvan olettaa eli helposti tuodittaudutaan rakenteellisten ratkaisujen riittävyteen. Sisällöllisten tavoitteiden painottamisen ja yhteensopivuuden osalta kysymys on edelleen strategisista puutteista pidemmällä aikavälillä. Lisäksi kunnissa on käynnissä monia erillisiä kehittämishankkeita ilman kokonaisvaltaista tavoitetta ja pidemmän aikavälin strategista suunnitelmallisuutta.

Kokonaiskuva muodostuu varsin hajanaiseksi ja sekavaksi. Haastatteluaineistot vahvistavat käsitystä sisällöllisten tavoitteiden painottumisesta sekä yhteensopivuuden ja strategisen kuntatoiminnan eheyden puutteista: kyse on jossain määrin hallinnallisesta fragmentaatiosta eli pirstaloitumisesta. Hallinnallinen fragmentaatio tarkoittaa hallittavan kokonaisuuden epäyhtenäisyyttä ja sirpaloitumista osiin (ks. Stenvall et al. 2008/1). Se on erityinen haaste muutostilanteen hallinnassa, sillä mikäli strateginen toiminta on aikaisemmissa kohdissa kuvatulla lailla pirstoutunut, ovat edellytykset strategisiin onnistumisiin melko vähäiset.

Kunta-valtio -suhteen ohjaukseen tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota keskinäisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi. Haaste on vahvasti myös keskinäiseen tiedon hallintaan liittyvä. Edelleen eräänlainen hallinnallinen pirstaleisuus vahvistui uhkana myös arvioinnin haastatteluissa, kun haastateltavat kritisoivat strategisia mahdollisuuksia kehittää elinvoimaista ja toimintakykyistä kuntaa. Pirstaleisuus on aidosti haaste kuntien ja valtion välissä ohjaussuhteessa. Kokonaisuuden hahmottamisessa vaikuttaa olevan puutteita etenkin alueellisella tasolla. Lisäksi palvelutoiminnan tarkastelussa lukkiudutaan helposti muutamien palveluiden yhdistämisen näkökulmaan. Erityisesti ongelmia näyttäisi olevan evoluutiostrategisesti toimivien kuntien kohdalla, jotka näkevät esimerkiksi yhteistoiminnan mahdollisuuksia lähinnä elinkeinoelämän osalta. Toki tällöinkin kyse on elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin turvaamisesta, mutta ei niinkään kunta- ja palvelurakenteen syvällisemmästä kehittämisestä.

5.5 Strateginen suunnittelu ja vastaaminen tulevaisuuden muutonhaasteisiin

Strateginen suunnittelu on summa yksilöllistä, kollektiivista ja organisoitua strategista ajattelua, joka terävöittää kokonaisstrategista ajattelua erilaisilla analyyseillä. Strateginen suunnittelu on kunnalle tapa etsiä ja antaa tapahtumille tai odotettavissa oleville tarpeille merkityksiä. Strateginen suunnitelmallisuus edellyttää usein kunnallisen toimintakulttuurin, -rakenteen ja -strategian yhteensovittamista. Parhaimmillaan suunnittelu voi auttaa kuntien viranhaltija- ja poliittista johtoa ajattelemaan muutostilanteessa strategisesti, luomaan tehokkaita strategioita, selkeyttämään tulevaisuuden suuntaa, tekemään päätöksiä tänään tulevaisuuden valossa, kehittämään raamit päätöksenteolle ja kohtaamaan muutokset monitasoisesti (mm. Stenvall et al. 2007; Syväjärvi et al. 2007).

Strategiaa luonnehditaan usein myös pitkäjänteiseksi ja kokonaisvaltaiseksi osaamiseksi, jolloin se ulottuu pelkkää operatiivista strategista hallintaa kauemmaksi. Strategian voidaan määritellä käsittävän sekä nykyhetkessä tehtävät päätökset ja toimenpiteet että niiden heijasteet tulevan menestyksen varmistamisessa ja mahdollisuuksien hyödyntämisessä (Karlöf & Lövingsson 2004, 251). Brysonin (2004) mukaan strategiaan vahvasti liitettävä suunnittelu on dynaaminen prosessi, joka tulisi mieltää syklisenä mieluummin kuin lineaarisena tapahtumana. Tällöin strategisella suunnittelulla voidaan - ainakin lähtökohdaisesti - hallita julkisen organisaation toimintaa eri tilanteissa.

Arviointitutkimuksen aikana tehdyt haastattelut osoittivat, että strategien suunnittelu ja sen mukaan toimiminen koetaan tarpeellisenä, jotta kunnat pystyvät selviytymään muutostilanteessa. Aineistosta nousi selvästi esiin, että puitelain mukaiset ja monesti strategiset tavoitteet mielletään toisen, ulkopuolisen tahon antamiksi tavoitekokonaisuuksiksi eli eräänlaiseksi ohjaukselliseksi interventioksi. Tämä voidaan nähdä myös haasteena yhteistoiminnalle, kunnalliselle itsehallinnolle tai ylipäättään demokraattiselle toiminnalle. Puitelain mukaiset strategiset tavoitteet ovat silti vaikuttaneet suoraan monien kuntien tekemiin valintoihin. Vähimmilläänkin aikaan on saatu dynaamisuutta eli asioita on jouduttu pohtimaan rakenteiden ja palveluiden valossa.

Kun strategian suunnitelmallisuus liitetään helposti ulkoisten toimijoiden antamaksi ja ulkoa ohjatuksi kokonaisuudeksi, lähtee kunnan strateginen toiminta vastavuoroisesti lähinnä sen omista lähtökohdista. Toiseksi kunnallista strategiatyötä ohjaavat samanaikaisesti sekä rationaalinen että edellä esitetty vahvasti omista tarpeista lähtevä evoluutio- eli kehityspäerustainen toimintaote. Kuntien strategisen suunnittelun lähtökohdat ovat tällöin toiminnallisesti kiinni rationaalisissa ratkaisuisissa, mutta strategista ajattelua ja -ideologiaa, tai kenties paremminkin strategista suunnittelua, ohjaavat erityisen vahvasti eloonjäämisen ja selviytymisen strategiat.

Jos strateginen toiminta on ulkoa ohjattua, ei kunnilla välttämättä ole halua rakentaa kovin syvällistä strategista ajattelua tai suunnittelua. Haastatteluissa nousi esiin se, kuinka haastavaa on pohtia tulevaisuuden muutostarpeita kuntatasolla, ellei valtiolla ja kuntakentällä ole yhteistä visiota riittävän pitkälle tulevaisuuteen. Ulkoinen toimija strategiatyön ohjaajana asemoituu sekä muihin kuntiin että valtioon.

”...askarrutti, että miten valtio toimii, mikä on valtion tahtotila? Onko se selkeästi sen mukainen, että halutaan suurempia ja tehokkaampia kokonaisuuksia vai jotakin muuta...” (Kuntajohtaja)

”...ei juuri mitään puhuttu siitä, mitkä ovat kehityksen dynaamisuuden mahdollisuudet tässä kehittyvässä yhteiskunnassa, miten Suomi kokonaisuutena pärjää... ja myöskin seudullisesti kuntasektori toimii tässä dynamiikassa. Siihen kiinnitettiin aivan liian vähän huomiota ja siinä vaan tämä kokoero on kyllä hyvin tärkeä.” (Viranhaltija)

”Onhan me yritetty tehdä näitä visioita ja minusta se on välttämätöntä tuossa mielessä, mutta se mikä niissä on varmaa - kun ne tehdään 20 vuoden päähän - niin se on varma, että niissä on pirusti virheitä.” (Kuntajohtaja)

Strategisuus muutoksessa on erityisesti sitä, että kyetään muodostamaan näkemys kunnasta ja palvelutoiminnasta uudistuksen jälkeen ja etenemään kohti tätä tavoitetilaa. Vastaava vaatimus koskee kunta-valtio -suhteen hahmottamista esimerkiksi erilaisten toiminnan ohjausmuotojen osalta. Kokonaisuutena tarkastellen strateginen tulevaisuuskuva vaikuttaa kunnissa ja alueilla olevan vielä varsin hento ja ajoittain jopa täsmentymätön. Toisaalta varsinkin kuntaliitokset ovat olleet usein varsin voimakkaan strategisen suunnittelun käynnistäjiä. On myös kuntia, joissa on tehty merkittävää strategista työtä jo ennen Paras-hanketta. Tällaisissa tilanteissa, jotka useimmiten asemoituvat keskisuuriin kuntiin ja muutamiin suuriin kuntiin, uudistus on voinut jopa vahvistaa olemassa olevaa prosessia. Ylipäätään näyttää siltä, että mikäli kunnilla on vahva oma tahtotila, joka kanssa Paras-hankkeen tavoitteet muodostavat eräänlaisen dialogin, edistää se toiminnan kehittämistä. Paikallistason oma alueellinen strategisuus on siten hyvin keskeistä.

Jo arvioinnin ensimmäisissä ryhmähaastatteluissa kiinnitettiin huomiota seudullisen strategisen toiminnan ja tahtotilan rakentamisen vaikeuteen. Ongelmaa ratkaistaan lähinnä kahdella tavalla. Toisaalta saatetaan pyrkiä tekemään kompromisseja ja löytämään yhteisiä nimittäjiä kuntatoiminnalle. Toinen tapa on, että jokin toimija, kuten alueen suurin kaupunki, ottaa veturiroolin esimerkiksi kaupunkiseudullisen tahtotilan luomiseksi. Ongelmana on veturiroolin aikaansaama epäluuloisuus keskuskaupunkia ympäröivissä kunnissa. Keskeiseksi strategiatyökaluiksi vahvistuivat syksyn 2008 haastattelujen mukaan enti-

sestään keskinäinen luottamus, vuorovaikutteinen toimintaote, tasavertaisuus ja yhteisen tahtotilan löytyminen. Strategisina painopistealueina tahtotilaa sen sijaan voivat olla määrittämässä omistajuus, osaamiskeskittymät tai muu sopimuksellisuuteen rakentuva painopiste.

Haastattelujen mukaan strategista suunnittelua hankaloittaa kuntatoimijoiden tavoitteiden keskinäisen erilaisuuden lisäksi se, ettei yleensä ole mahdollista osoittaa eriävien ratkaisuvaihtoehtojen vaikuttavuutta, eikä välttämättä edes lyhyen aikavälin vaikutusta kuntatalouteen tai palvelutuotannon tuottavuuteen. Strategiset suunnitelmat jäävät näin ollen usein abstraktille tasolle käytäntöön nähden, jolloin sitoutuminen toteuttamiseen ja strategian mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen hankaloituu. Näkemykset strategisen suunnittelun mahdollisuuksista olivat kuitenkin merkittävästi positiivisemmat niissä kunnissa, joissa kuntarakenteen muutoksilla kootaan palveluja suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

”Tällä [uudella] rakenteella ja näillä toimenpiteillä pystytään vielä paremmin ottamaan hallintaan ne tulevaisuuden haasteet ja mahdollisuudet, joita kehittyminen tuo tullessaan muun muassa palvelurakenteessa.” (Johtava viranhaltija)

Suunnitelmien vastaavuus tulevaisuuden muutshaasteisiin

Parhaimmillaan strateginen toimintaote vastaa kuntien tulevaisuuden muutshaasteisiin. Kuntien suunnitelmien vastaavuudesta tuleviin haasteisiin ollaan kunnissa varsin montaa mieltä. Kuntaliiton syyskuussa 2008 toteutaman Paras-puntarikyselyn yhteydessä kysyimme kuntajohtajilta sekä kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajilta, kuinka suunnitelmat vastaavat alueella nähtäviin lyhyen ja pitkän aikavälin muutshaasteisiin. Aineiston mukaan epäilyt liittyvät ensisijaisesti pidemmän aikavälin strategiaan. Kyselyyn vastanneet kuntajohtajat näkivät suunnitelman vastaavuuden muutshaasteisiin hieman positiivisemmin kuin hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat. Kuntajohtajista noin 40 prosenttia ja poliittisista johtajista noin 35 prosenttia arvioi suunnitelman vastaavan sekä lyhyen että pitkän aikavälin haasteisiin hyvin tai kohtuullisesti.

Kuntajohtajien ja poliittisten johtajien vastaukset heijastelivat kuntien erilaisia tilanteita. Yllättävän useassa vastauksessa (10 - 12 prosentissa) arvioitiin suunnitelman vastaavan lyhyen aikavälin haasteisiin, mutta olevan pidemmällä aikavälillä varsin puutteellinen. Tämä heijastaa myös haastatteluista saatua tulokintaa eli toimintaympäristön (esim. talouden reunaehtojen) muuttuessa hyvin nopeastikin ei pitkän aikavälin suunnitelmallisuus saa aina uskottavaa muotoa. Osittain kunnissa tiedostetaan oman strategisen toiminnan tila ja tarpeet, mikä on sinänsä positiivista. Tutkimusnäytön mukaan olisi kuitenkin merkityksellistä, että näihin strategiaan analyysihin liitetään myös pidemmän aikavälin näkymät ja toiminnalliset pyrkimykset (mm. Joyce 2000).

Vastaavasti muutamat vastaajat molemmista ryhmistä arvioivat suunnitelman vastaavan muutoshasteisiin nimenomaan pidemmällä aikavälillä. Lyhyellä tähtäimellä suunnitelman ei katsota tuovan konkreettisia ratkaisuja ongelmiin esimerkiksi yhteistyön etujen tullessa näkyviin vasta pidemmän ajan kuluttua. Palvelumallin ja suurempien rakenteiden uskotaan tuovan etuja vasta vuosien päästä hyvin toimiessaan.

”Vastaa lyhyen ajan tavoitteena hyvin. Jo keskipitkällä aikavälillä joudutaan suunnitelmaa tarkentamaan.” (Valtuuston puheenjohtaja)

”[Suunnitelma] vaikuttaa ensisijaisesti pitkän aikavälin muutoshasteisiin. Tärkein haaste on alueen elinvoimaisuuden vahvistaminen. Tämä luo myös edellytykset laadukkaan palveluvarustuksen ylläpitämiseen ja vastaa näin myös väestörakenteen tuomiin haasteisiin. (Kuntajohtaja)

Aikaisempaan nähden vastaavan kokoinen joukko Paras-puntarikyselyn vastaajia (n. 5 prosenttia molemmista ryhmistä) raportoi myös, ettei suunnitelmalla ole merkitystä tulevaisuuden muutoshasteisiin vastaamisessa. Suunnitelman ei katsota olevan riittävän konkreettinen tai ”menevän riittävän pitkälle” ollakseen vaikuttava. Useat vastaajat myös kokivat, etteivät strateginen suunnitelma ja Paras-hanke sinänsä ratkaise kuntatalouden ongelmia, vaan taloudelliset realiteetit ohjaavat toimintaa käytännössä. Esimerkit osoittavatkin käytännössä kahdenlaista reagointia: edellisessä kyse on pidemmän tähtäyksen strategisista toiminnoista pidättäytymisestä ja jälkimmäisessä ratkaisukeskeisestä strategisesta toiminnasta, jossa keskitytään enemmän palveluiden uudistamiseen. Lähtökohtana toki on, että tehty ratkaisu koetaan oikeana ja perusteltuna.

”[Suunnitelma] ei ratkaise perusongelmaa, tehtävien ja resurssien epätasapainoa.” (Kuntajohtaja)

”Suunnitelma on laadittu liian hätäisesti selvittämättä eri vaihtoehtoja palvelujen tuottamisesta. Selkeät pitkän tähtäyksen suunnitelmat puuttuvat, koska eri vaihtoehtoja ei ole tarkasteltu.” (Hallituksen puheenjohtaja)

”Rakenteellisten ratkaisujen jälkeen pystytään entistä vahvempana ja entistä paremmin ohjaamaan palvelujen tuotannon järjestelmiä” (Viranhaltija)

”Mielestäni vastaavuus on sillä tavalla epävarmuuden peitossa, että en ole ollenkaan itse varma, että tämä meidän perusterveydenhuollon ratkaisu on hyvä.” (Kuntajohtaja)

Varsin iso joukko Paras-puntarikyselyn vastaajista (noin 15 prosenttia kunta-johtajista ja noin 20 prosenttia poliittisista johtajista) katsoi, että arviointi suunnitelmien vastaavuudesta tulevaisuuden muutoshasteisiin on tässä vaiheessa melko mahdotonta avoimina olevien päätösten, nopeiden toimintaympäristön muutosten tai muulla tavoin epävarman tilanteen vuoksi. Tästä huolimatta on vastausten pääasiallinen signaali positiivinen. Vain muutamista vastauksista ilmenee tyytymättömyyttä suunnitelmaan ja kritiikkiä kohdistetaankin suunnitelmaa enemmän Paras-hankkeeseen sinänsä. Tämä tuo puolestaan keskusteluun mukaan strategisen otteen tarpeen myös kuntien ohjauksessa. Mutta mikäli suunnitelmien mukaiset toimenpiteet saadaan toimintaan ja talouden tekijät tasapainoon, katsotaan suunnitelmien vastaavan varsin kattavasti etenkin lyhyen aikavälin haasteisiin. Lähinnä keskisuurissa kunnissa voi tähän olla edellytyksiä jo pidemmälläkin aikavälillä.

Haastattelut osoittivat selvästi ja summaavasti strategisesta toiminnasta ja sen mukaan etenemisestä, että kunnallista strategiatyötä ohjaavat samanaikaisesti sekä rationaalinen että evoluutioperustainen toimintaote. Voidaankin todeta, että strateginen toimintaote on vahvistunut, mutta tämä on tapahtunut erityisesti keskisuurten ja osittain suurten kuntien osalta. Keskisuuret toimijat haluavat nähdä uudistusten avulla aikaisempaa enemmän todellisia toiminnallisia hyötyjä itse palveluissa, mutta samalla myös kehittää omaa vetovoimaisuuttaan ja kilpailukykyä. Tällainen rationaalinen lähestymistapa viittaa ensisijaisesti alueellisesti vahvistuneeseen strategiseen toimintaotteeseen, jota yritetään vaalia kuntien yhteisen tahtotilan, vuorovaikutteisen toimintaotteen, luottamuksen ja tasavertaisuuden periaatteilla.

”Paras-hanke oli erinomainen stimulaattori ja semmoinen taustavoima... ja olisikohan muutoin tapahtunut näitä yhteistoimintoja, mutta kyllä me näitä alueen yhteisiä asioita todennäköisesti olisi viety eteenpäin...Paras-hanke tuli kuitenkin meille hyvään hetkeen” (Kuntajohtaja)

Kunnissa strategista ajattelua jossain määrin ohjaa evoluutioon perustuva ajattelu. Evoluutioperustainen ajattelu tähtää pitkälti oman olemassaolon säilyttämiseen, jolloin strategisen ajattelun ja toiminnan ytimessä ovat pyrkimys oman toiminnan varmistamiseen ja pyrkimykset omista lähtökohdista mielekkäisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi pienissä kunnissa on selvästi havaittavissa puitelain mukaisia ajatuksia ja ideoita, mutta toiminnallista strategiaa niiden suuntaan vähemmän. Poikkeusperusteet ovat ajoittain mahdollistaneet sen, että konkreettisiin lyhyen tai pitkän aikavälin toimintoihin ei juuri ole ryhdytty. Näissä kunnissa aktiviteetti ei siis ole ulottunut kuntarakenteiden tai palveluiden merkittävään uudistustyöhön.

Edelleen rationaalisuus tuli haastatteluissa esille siten, että numeroihin ja verrokkitietoihin perustuen kaikki kunnat oikeuttivat palveluidensa olemassaolon. Pienellä kunnalla evoluutioperustaisena strategisena lähtökohtana ovat

esimerkiksi lähipalveluiden säilyttäminen ja turvaaminen kuntalaisille sekä vetoaminen kunnalliseen itsehallintoon. Konkreettisemmin valintoja perustellaan vetoamalla muun muassa pitkiin välimatkoihin. Alueelliset keskusket käyttävät ensisijaisesti vetovoimaisuutta ja alueen ”veturina” toimimista omana evoluutiotoinnin strategisena perusteenaan, joka läheskään aina ei miellytä pienempiä ympäristökuntia.

Koko tutkimusaineistosta peilautuu näkemys, että ensimmäiset askeleet on otettu ja suunta on oikea, mutta todellisiin vaikutuksiin on tehtävä vielä lisää päätöksiä ja paljon työtä. Suuri vaikutus haasteisiin vastaamiseen on sillä, kuinka yhteistyö ja mahdolliset liitokset seudulla etenevät. Monissa pidemmällä olevissa uudistuksissa näyttäisi olevan niin, että rakenteellinen uudistaminen on muodostumassa välivaiheeksi toiminnallisen tai palvelullisen uudistuksen työssä. Haasteena on, ettei työ jää kuntatasolla nyt kesken, vaan jatkuu toimenpiteiden muodossa.

”Toteutuessaan suunnitelmat vastaavat varsin hyvin lyhyen ja kohtuullisen pitkän aikavälin muutoshasteisiin. Varsinkin, kun ajatuksellisesti on varauduttu uusiin muutoksiin, ajan niin salliessa.” (Valtuuston puheenjohtaja)

”Vaikea sanoa, tätä on työstetty paljon viimeisen kahden vuoden aikana. Päätöksenteko on valitettavan lyhytjännitteistä ja satunnaista. Strategia on juuri vahvistettu valtuustossa, mutta sen sisältö on hyvin neutraali ja epäilen, ettei se ole voimassa pitkään tuollaisenaan – toimimattomana ilman selkeää päämäärää.” (Valtuuston puheenjohtaja)

Muutostarpeisiin reagoiminen ja konkreettisten toimenpiteiden esittäminen herättävät kuntien laatimien suunnitelmien osalta kysymyksen Paras-hankkeen tuottamien vaikutusten laajuudesta. Toimeenpanosuunnitelmissa esitetyt lyhyen tähtäyksen perustelut heijastavat usein näkemyksiä, joiden kaltaisia toimenpiteitä on kuntatasolla jo aikaisemmin toteutettu vaikkapa palveluiden kehittämiseksi. Tämä vahvistui arvioinnin ryhmähaastatteluissa.

Toimeenpanosuunnitelmissa ja haastatteluaineistossa aiottuja toimenpiteitä esitetään lähinnä toteavasti tai avoimesti pohdiskellen, jolloin vastauksista ei esimerkiksi selviä, miten toimenpiteet yhdistyvät ja kytkeytyvät nyt käsillä olevaan Paras-hankkeeseen tai mitä uutta sen seurauksena on kehittynyt/kehittymässä. Ryhmähaastatteluissa tuotiin useaan otteeseen esiin, että hankkeen tavoitteiden suuntaista etenemistä on huomattavasti edistänyt, mikäli yhteistyön suunnittelu on aloitettu jo ennen puitelakia. Useassa kunnassa kuitenkin todettiin, että kokonaisuudessaan työ on vielä kesken. Strategiatyötä on haastanut ja ajoittain vaikeuttanut, kuten aikaisemminkin mainitsimme, Paras-hankkeen dynaamisuus.

Joycen (2000) mukaan julkisen sektorin organisaatioiden strategisessa toiminnassa on erotettavissa neljä eri pääsuuntausta: klassinen, liiketoiminnal-

linen, visionäärinen ja kaukokatseinen suuntaus. Klassisessa suuntauksessa korostuvat rationaaliset valinnat, jolloin strategista ovat suoraviivaiset ja loogiset toiminnot. Liiketoiminnallisessa suuntauksessa julkisen organisaation eri yksiköt sitoutetaan ja jokainen ohjataan tekemään tarkoin määrättyjä tehtäviä. Visionäärinen ja kaukokatseinen edustavat suuntauksia, joissa olennaista on niin sanottu pitkän aikavälin suunnittelu. Tällöin on keskeistä määritellä esimerkiksi julkisen palvelutoiminnan rooli tulevaisuudessa ja keinot palvelutoiminnan toteuttamiseksi. Täydennyksenä visionääriseen suuntaukseen kaukokatseisessa suuntauksessa keskitytään myös toiminnassa tarvittavan osaamisen kehittämiseen.

Edellä esitettyyn Joycen (2008) tarkasteluun nähden visionäärinen ja kaukokatseinen strateginen lähestymistapa ovat kunnissa vähiten edustettuna. Toimeenpanosuunnitelmien ja haastattelujen perusteella on hyvin vaikea arvioida, kuinka strategiset suunnitelmat vastaavat pidemmällä aikavälillä muutostarpeisiin ja lisäävät toiminnallisia tai taloudellisia edellytyksiä. Pidemmällä aikavälillä kuntien toimeenpanosuunnitelmista näyttää puuttuvan suurilta osin varsinainen strateginen suunnitelma ja tavoitteet. Tämä ilmentyy myös haastatteluissa. Aineistosta ei siis avaudu, minkälaista kaukokatseista näkymää tai visiota Paras-hankkeen toteutuksella on tarkoitus viedä eteenpäin.

Arvioinnin ryhmähaastatteluissa kyseenalaistettiin rationaalinen pitkän aikavälin strateginen suunnittelu, koska eräiden haastateltavien mukaan toimintaympäristöjen dynaamisuudesta, muutoksesta ja epävarmuudesta johtuen suunnittelu on perusteiltaan epävarmaa. Tämä korostaa myös evoluution mukaisen strategisuuden painoarvoa kuntien strategisessa ajattelussa. Pitkälle tulevaisuuteen tehdyt strategiset suunnitelmat nähdään kunnissa usein hyödyttöminä, koska esimerkiksi muutoksia on hyvin vaikea ennustaa. Toki poikkeuksiakin esiintyy, jolloin strateginen toimintaote niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä on hieman vahvistunut. Täydennyksenä haastattelut toivat esille ilmeisen kritiikin objektiivisia suunnitelmia kohtaan, jota voidaan myös pitää osoituksena omasta eloonjäämisen ja selviytymisen taistelusta. Tällöin tietyt ydintoiminnat ja palvelut halutaan edelleen säilyttää kunnalla itsellään, jotta muun muassa oman kunnan olemassaolon oikeus olisi paremmin perusteltavissa.

Kokonaisuutena tarkastellen aineistomme viittaa siihen, ettei kuntatasolla välttämättä ole täysin kirkastunut, millaisia muutostarpeita tai strategisia tavoitteita kunta- ja palvelurakennemuutos palvelee kokonaisuutena ja paikallisesti. Pääsääntöisesti strateginen suunnitelmallisuus on lyhyen aikavälin toimintaa, jolloin pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus jää vajavaiseksi. Tavallisesti strategisessa ajattelussa on korostettu rakenteellisten ratkaisujen seuraavan strategisia valintoja. Prosessi näyttää Paras-hankkeessa etenevän usein käänteisesti, jolloin rakenteisiin liittyvät valinnat ohjaavat strategiaa ja palvelutoiminnan järjestämistä. Arviointiaineiston pohjalta syntyy vaikutelma, että aluksi on keskitytty voimakkaimmin rakenteelliseen uudistumiseen ja väestötavoitteiden saavuttamiseen. Tämä, perinteisen strategia-ajattelun vastainen etene-

mistie (strategiat määrittävät rakenteellisia ratkaisuja), saattaa olla kuntakentällä jopa toimiva ratkaisu.

Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukaan eteneminen eivät näytä tämän aineiston valossa aina yhdistyvän toisiinsa. Uudistusten kokonaisvaltaisuuteen, vaiheistamiseen ja tilanteiden välisiin suhteisiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota, jotta hallinnallinen pirstaloituminen voidaan saada haltuun. Strategiatyössä korostuvat samanaikaisesti niin kuntatason kuin kunta-valtio -tasonkin tarpeet, jotka ovat varsin monisyisiä liittyen laajemmin koko julkishallinnon muutokseen. Burke (2008, 269) esittää muutoksen hallinnalle ja johtamiselle toimintoja vaiheittain: ennen muutosta, muutoksen aikana, muutoksen jälkeen ja muutoksen ylläpitämiseksi. Vastaavasti on esitetty henkilöstön muutosdynamiikan vaiheistettua hallintaa sekä näyttöjen ja tosiasioiden merkitystä premissinä muutosten hallinnassa (Stenvall et al. 2007; Syväjärvi et al. 2007), jonka voidaan katsoa perustellusti myös olevan merkittävä osa osaamis- ja tietointensiivistä julkishallinnon muutoksesta. Ilman kokonaisvaltaista otetta ja faktojen kautta toimimista voi esimerkiksi henkilöstölle ja poliittisille johtajuudelle olla vaikea hahmottaa, mistä Paras-hankkeessa lopulta on kysymys.

On kuitenkin syytä muistaa, että uudistuksessa ollaan vasta käynnistämässä toimeenpanon vaihetta. Kuten edellä on kuvattu, valmistelun alkuvaiheessa näyttää korostuvan rakenteellisten muutosten suunnittelu puitelain tavoitteiden saavuttamiseksi sekä varsin klassisen rationaaliset ratkaisut. Strategiaa reagoivana eikä niinkään ennakoivana kokonaisuutena voivat monesti selittää myös itse kunnista riippumattomat ulkoiset tekijät. Strategisten suunnitelmien voidaan näin ollen ainakin lähtökohtaisesti odottaa tarkentuvan ja suunnittelun laajentuvan rakenteiden muutoksista kokonaisvaltaisempaan ja pidemmän aikavälin suuntaan. Tällainen tendenssi on osittain jo havaittavissa monissa keskisuurissa ja ajoittain suuremmissakin kunnissa.

5.6 Yhteenveto

Tarkasteltaessa uudistuksen strategisia tavoitteita ja niiden mukaan etenemistä voidaan todeta, että kuntatoimijoiden ratkaisut ovat kirjavia ja strategiselta syvyydeltään vaihtelevia. Tämä erilaisuus korostuu arvioitaessa toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten sisällöllistä vastaavuutta puitelain tavoitteisiin sekä vastaavuutta muutostarpeisiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Strategiatyön kannalta merkityksellistä näyttäisi olevan, että toiminnallisuus keskittyy kunta- ja palvelurakennemuutoksen alkuperäiseen tavoitteeseen. Tässä mielessä on myös perusteltua, että strategiatyötä jatketaan niin paikallisella kuin valtakunnankin tasolla kunnallista itsehallintoa kunnioittaen.

Puitelain tavoitteet ja periaatteet ovat pääosin hyvin sisäistettyjä ja valtaosassa uudistuksia täyttyy puitelain asettamat reunaehdot. Kuitenkin uudistukset ovat varsin usein rakenteisiin ja erityisesti lyhyemmän aikavälin stra-

tegiseen toimintaan liittyviä, vaikkakin strategisuu­den painotus on vähitellen kasvanut uudistusten yhteydessä. Erityisesti keskisuuret toimijat ovat tässä suhteessa pisimmällä. Voidaankin aidosti pohtia, kuinka riittäviä ja strategisesti perusteltuja muutostarpeet pidemmällä aikavälillä ovat. Selittävänä tekijänä on todennäköisesti ollut se, että kuntatoimijat eivät aina ole kyenneet uudistusten yhteydessä pidemmän aikavälin visioihin, vaan haasteita on jo aiheut­tanut yhteisen strategisen näkökulman luominen. Strategisessa toiminnassa on sijansa ollut myös diplomatialla, sillä hyvin usein esimerkiksi kaupunkiseuduilla ympäristökuntien ja keskuskunnan strategiset tavoitteet ja odotukset yhteistoiminnasta voivat olla hyvinkin ristiriitaisia. Kumppanuuksien rakentamisen jäl­keenkin vaaditaan näkökulmien sovittelua liittyen esimerkiksi maankäytön ja liikennejärjestelyjen intresseihin keskusalueilla ja palveluiden saatavuuteen ja monipuolisuuteen reuna-alueilla.

Strategisen suunnittelun ja uudistamisen lähtökohdat vaihtelevat suuresti. On kuitenkin arvioitavissa, että keskinäiseen tasapuolisuuteen ja luottamukseen kykenevät kuntatoimijat saavat strategisessa työssään enemmän puitelain mukaista toimintaa aikaiseksi. Tärkeäksi uudistamisen lähtökohdaksi näyttää muodostuvan toimijoiden kyky irrottautua niin sanotusta evoluutio­perustaisesta strategiatyöstä. Toisin sanoen omista tavoitteista ja lähtökohdista kyetään tarvittaessa neuvottelemaan niin virkamiesten kuin luottamushenkilöidenkin toimesta. Arviointi osoittaa, että mikäli evoluutio­perustaisesta strategiatyöstä ei muodostu estettä, on kuntatoimijoilla olemassa lähtökohdat palvelu- ja toiminta­orientoituneeseen strategiatyöhön pelkän rakenteellisen uudistuksen sijaan.

Uudistusten strategisten tavoitteiden ja etenkin niiden mukaan etenemisen premissiksi muodostuu operatiivinen strategiatyö. Kysymys on siten paljolti siitä, miten strategiatyötä kuntatoimijoiden keskuudessa konkreettisesti edistetään ja millaisia mahdollisuuksia sille annetaan. Arviointitutkimus osoittaa, että strateginen toiminnallisuus vaatii aktiivista mutta samalla maltillista etene­mistä, jotta kaikki asianosaiset saavat näkökantansa esiin ja kokevat kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta uudistukset mielekkäiksi ja puitelain tavoitteiden mukaisiksi. Ilmeistä on myös, että maltillisuus ja yhteisen strategisen näkökulman rakentaminen edellyttää myös toiminnallista lisää­aikaa.

Kokonaisuutena uudistuksessa näkyy myös, että strategiselta toiminnallisuudelta edellytetään ratkaisuja ja puitelain tavoitteet vaativat aktiivisuutta. Tällöin korostuvat tiedottamisen ja viestinnän tarpeet. Lisäksi strategiatyön konkreettisine kosketuspintoina voidaan pitää kuntatoimijoiden keskinäisiä uudistusintressejä, jotka voivat perustua esimerkiksi alueellisiin erityispiirteisiin, omistaja- ja osaamisstrategiaan tai esimerkiksi sopimusstrategiaan palveluiden järjestämisen suhteen. Konkreettisten kosketuspintojen strategista tarvetta korostaa sekin, etteivät monet poikkeusperusteisiin vetoavat kunnat tyytyisi toimimattomuuteen. Sen sijaan olisi perusteltua etsiä vaihtoehtoisia strategisia lähestymistapoja. Tätä voidaan pitää tärkeänä lähtökohtana, koska perusteet poiketa puitelain velvoiteista nähdään strategisessa mielessä melko ehdottomina.

Kuntatoimijoiden välisen tarkastelun lisäksi on perusteltua huomioida kokonaisuohjaus uudistusten mukaisessa etenemisessä. Strateginen tarkastelu kohdentuu tällöin muun muassa ohjausmuotoihin ja niiden välisiin suhteisiin. Perinteisen normi- ja resurssiohjauksen rinnalla näyttäisi olevan strategista tarvetta informaatio-ohjauksen laajempaan hyödyntämiseen. Kaikkiaan kyse on ohjauksen terävöittämisestä ja systematisoinnista, mutta yhä edelleen vaatimus vahvemmasta strategisesta toimintaotteesta kuntatasolla korostuu. Kuntatoimijoilla merkittävää roolia näyttelee, kuinka paljon resursseja löytyy esimerkiksi informaatio-ohjauksen hyödyntämiseen ja toimijoiden keskinäiseen tiedon hallintaan. Lopulta kunnallinen itsehallinto, kuntatoimijoiden väliset erot kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa sekä vaatimus ohjaussuhteen terävöittämisestä luovat tarpeita edustuksellisten instanssien perustamiseen ilman, että kuitenkaan aiheutetaan tai lisätään hallinnollista pirstaleisuutta.

Kehittämisehdotukset uudistuksen ohjaamisen näkökulmasta

- » Ohjausmuotojen välisiä suhteita on tarpeen selkiyttää.
- » Ohjauksen strateginen terävöittäminen on tarpeen, jolloin hallinnan ja ohjauksen pirstaloitumista voidaan välttää.
- » Vuorovaikutteisemman strategiatyön edistämiseen valtion ja kuntien välillä on kiinnitettävä huomiota.
- » Informaatio-ohjausta tulisi vahvistaa niin, että toimijoilla on mahdollisuus sen hyödyntämiseen.
- » Ohjaukseen tulisi lisätä selkeämmin tuottavuuden, talouden ja yhteistoiminnan premissejä puitelain mukaisen elinvoimaisuuden ymmärtämiseksi ja turvaamiseksi.
- » Uudistusten strategisille tavoitteille ja etenkin niiden mukaan etenemiselle tulee taata toteutuksellista lisäaikaa.

Kehittämisehdotukset kuntien näkökulmasta

- » Strategisten visioiden rinnalle tulee nostaa myös uudistusnäkökulmiin keskittyvää strategiatyötä.
- » Strategiset näkökulmat lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä on tarpeen eritellä.
- » Evoluutioperustaisesta strategiatyöstä on tarpeen irrottaa oma toiminnan kriittisen tarkastelun mahdollistamiseksi.
- » Tulee toimia maltillisen strategiatyöskentelyn mukaisesti, jolloin uudistustavoitteiden yhteensovittaminen on helpompaa.
- » Strategiatyöskentelyn perustana tulisi olla toimijoiden välinen kehittyneempi tasavertaisuus, luottamus ja viestintä.
- » Strategisen johtamisen tasoitettava toimintakulttuuristen erojen muodostamia ristiriitoja, jolloin korostuu muutosjohtaminen.
- » On huolehdittava siitä, ettei puitelain mukaisten poikkeusperusteiden täyttyminen ole este strategiatyön edistämislle.

6 Uudistuksen toteutuminen alueiden, rakenteiden ja palveluiden näkökulmista

6.1 Alueellisen, rakenteellisen ja palvelutoiminnan tarkastelua

Kuntalaisten mahdollisuudet käyttää palveluja yli kuntarajojen on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana vilkkaan keskustelun kohteena. Viime vuosien aikana alueellista yhteistyötä on vahvistettu erityisesti aluekeskusohjelman ja seutuohjelman kautta. Näitä ohjelmia koskevissa arvioinneissa (esim. Airaksinen et al. 2004 ja 2005) on osoitettu alueellisen näkökulman aikaansaamisen vaikeus. Vaikka esimerkiksi SEUTU -hanke ja seudullinen yhteistyö paikallisesti ovat lisänneet ylikunnallista yhteistyötä ja kulttuuria, on vastustus usein kasvanut, kun yhteistyötä on pyritty tekemään peruspalvelujen suhteen.

Aluekeskusohjelmista saadun kokemuksen perusteella alueilla ja seuduilla on ollut usein vaikeuksia löytää yhteistä näkemystä ja aikaansaada sitoutumista alueelliseen toimintaan. Tästä huolimatta alueellinen keskittyminen etenee Suomessa ja monilla kunnilla on vaihtelevia ongelmia rakenteellisen muutoksen kanssa (vrt. Eskelinen 2001). Alueellisessa ja rakenteellisessa uudistamisessa alueiden kertakaikkinen erilaisuus voi aiheuttaa ongelmia. Muutokset ja uudistukset kohtaavat lähes aina vaikeuksia, vaikka lähtökohtaisesti pyrkimys onkin uudistusten myötä johonkin alueellisesti, rakenteellisesti ja palvelullisesti parempaan.

Arviointia alueellisen, rakenteellisen ja palvelutoiminnan näkökulmissa ohjaavat pitkälti puitelain sisältö ja tarkoitus elinvoimaisen, toimintakykyisen ja eheän kuntarakenteen kehittämiseksi. Kuten edellä olemme kuvanneet, lainsäädännöllä tuetaan myös kuntaliitoksia ja rakenteellista uudistumista. Tässä yhteydessä uudistuksen toteutumisen arviointi rakenteiden ja palvelutoiminnan osalta perustuu erityisesti seuraaviin tutkimuksemme arviointikriteereihin:

- Muodostuvan kuntarakenteen toimivuus ja vastaavuus puitelain tavoitteisiin,
- sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden sekä laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostamisen tavat sekä toimenpiteiden vastaavuus lain tavoitteisiin,
- ammatillisen koulutuksen järjestäjien fuusioituminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen,
- kielellisten oikeuksien toteutumisen vastaavuus lain tavoitteisiin,
- uudistuminen palveluverkon kattavuuden näkökulmasta, palvelujen kehittämisen edellytysten riittävyys ja toimivuus,
- suunniteltujen toimenpiteiden yhteys ja mahdolliset vaikutukset tuottavuuden parantamiseen.

Paras-hankkeessa painottuu voimakkaasti alueellinen näkökulma, eli kunnallinen toiminta ja palveluiden järjestämisvastuu on kytketty toisiinsa. Palvelujen kehittämistä ja tehostamista pyritään aikaansaamaan alueittain kootusti ja synergisesti. Riittävillä väestöpohjilla palveluiden järjestämisessä pyritään turvaamaan palvelutoiminnan rahoitus, ammattitaitoinen henkilöstö sekä palveluiden laatu ja kattavuus. Alueelliset kumppanuudet ja niiden rakentaminen ovatkin muodostuneet keskeisiksi tekijöiksi uudistuksen valmistelussa kunta- ja aluetasoilla.

Palveluiden osalta arvioinnissa tulee erottaa toisistaan palveluiden järjestämisvastuu ja palveluiden tuottaminen. Puitelaki koskee ensisijaisesti järjestämisvastuuta, mikä tarkoittaa vastuuta siitä, että väestön terveys ja hyvinvointi ovat turvattuja ja laadukkaita palveluita on kunnan asukkaiden saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen tulee olla vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tämän vuoksi puitelaki rajoittaa kuntien oikeuksia päättää palvelujen järjestämisestä. Alle 20.000 asukkaan kunta (poikkeukset lukuun ottamatta) ei toiminnan haavoittuvuuden riskien vuoksi voi huolehtia yksin perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvistä sosiaali-toimen tehtävistä. Käytännössä näiden palveluiden järjestämisestä voi huolehtia riittävän suuri kunta tai kuntayhtymä- tai isäntäkuntamallilla toimiva yhteistoiminta-alue. Isäntäkuntamallissa yksi kunta hoitaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien puolesta sopimuksessa määritellyt tehtävät.

6.2 Kuntarakenteen uudistuminen

Kuntarakenne on Suomessa alueellisesta näkökulmasta pirstaleinen. Tätä selittävät muun muassa historia ja kunnallinen itsehallinto. Paras-hankkeen rakenteelliset uudistukset toteutuvat itsehallintoon perustuen, paikallistasolla tehtävien ratkaisujen pohjalta. Ratkaisevaa kuntaliitoksille onkin paikallinen

tahtotila. Selvää kuitenkin on, että Paras-hankkeen ja sen yhteydessä käydyn keskustelun myötä myönteisyys kuntaliitoksiin on kasvanut huomattavasti.

On kiistatta todettavissa, että kuntarakenteen uudistuminen on käynnissä, edeten monin paikoin myös yleisesti ennakoitua nopeammin. Vuoden 2009 alussa kuntien lukumäärä väheni 67:lla, mikä oli yli 17 prosenttia kuntien kokonaismäärästä. Yhdistymisiä toteutui vuodenvaihteessa yhteensä 32 ja yhdistymisissä oli mukana 99 kuntaa.

Vuonna 2010 on helmikuun 2009 tilanteen ¹⁵ mukaan tulossa vähintään kolme kuntaliitosta (8 kuntaa) ja vuonna 2011 vähintään kolme liitosta (9 kuntaa). Lisäksi vuonna 2013 on toteutumassa vähintään yksi liitos, jossa mukana on kaksi kuntaa. Kuviossa 8 esitetään kuntajakomuutosten tilanne. Kuntajakoselvityksiä on tällä hetkellä käynnissä 11 kunnassa, joista suunnitelmien toteutuessa muodostuisi 5 kuntaa. Kuntajakoselvitysten määrä on pudonnut nopeasti: osa suunnitelmista on rauennut eikä uusia selvityksiä ole aloitettu siinä määrin kuin parin viime vuoden aikana.

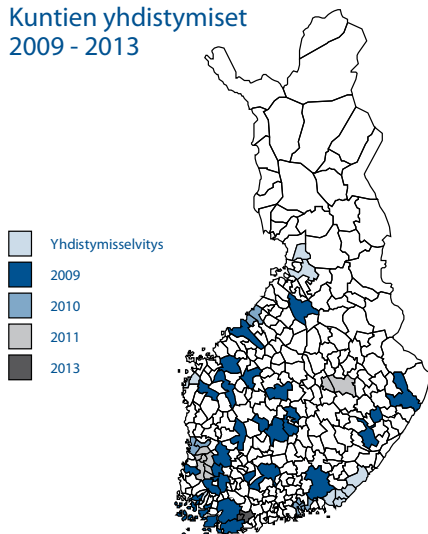
Aina 1970-luvulta lähtien kuntaliitokset ovat perinteisesti olleet kahden kunnan välisiä, mutta niin sanottujen monikuntaliitosten määrä on kasvanut merkittävästi. Yhä useammin monikuntaliitoksissa on myös mukana useampi kuin kolme kuntaa. Vuonna 2009 toteutui kaikkiaan 16 monikuntaliitosta, joissa oli mukana 67 kuntaa. Suurin liitos on toteutunut Salon seudulla, jossa yhdistyi 10 kuntaa. Kouvolan ja Hämeenlinnan seuduilla yhdistyi 6 kuntaa ja Paraisten seudulla 5 kuntaa. Neljän kunnan yhdistymisiä toteutui neljällä seudulla. Lisäksi on merkityksellistä huomata, että monikuntaliitosten selvityksiä tai esiselvityksiä oli viime vuonna työn alla 8 ja niissä mukana 32 kuntaa. Niistä lähes kaikki kuitenkin jäivät toteutumatta joko kokonaan tai suunnitelmassa laajuudessa.

Toteutuneiden ja lähivuosina toteutuvien liitosten näkökulmasta on selvää, että Paras-hanke on jo nyt toiminut merkittävänä kuntarakenteen kehittäjänä. Hanke näyttäisi siis aikaansaaneen sellaista rakenteellista ja vanhat kuntarajat ylittävää kehittämistoimintaa, joka vastaa puitelain ydintavoitteita.

¹⁵ Kuntajakopäätökset ja -selvitykset, tilanne 4.2.2009.

Kuvio 8. Kuntajakomuutokset, tilanne helmikuussa 2009, (valtiovarainministeriö)

**Kuntien yhdistymiset
2009 - 2013**



Puitelain piirissä olevista kunnista 43 palautti selvityksensä ja toimeenpanosuunnitelmansa vuoden 2007 lopussa. Neljä uutta kuntaa (Kemiönsaaren ja Länsi-Turunmaan kunnat sekä Naantalın ja Kauhavan kaupungit ¹⁶ jäivät tämän tavoitteen alapuolelle. Kemiönsaaren, Länsi-Turunmaan sekä Naantalın kohdalla täyttyvät sekä saaristoisuuden että kielellisten oikeuksien poikkeusperusteet. Kauhavan kohdalla liitoksen lisäksi on toteutumassa yhteistoiminta-alue, jonka väkiluku ylittää 20.000 asukkaan vaatimuksen. Näille neljälle uudelle kunnalle Valtiovarainministeriö myönsi erillisen niin sanotun ”kuntaliitos -exitin”. Se myönnettiin, jos päätökset kuntaliitoksen toteuttamisesta olivat olemassa, muodostuvat uudet kunnat olivat toiminnallisia kokonaisuuksia, luontevia muita yhteistyökumppaneita ei ollut tai puitelain mukaiset perusteet väestöpohjavelvoitteista poikkeamiselle täyttyivät.

Kunnissa tehtyjen liitospäätösten, käynnissä olevien selvitysten sekä haastatteluaineistomme perusteella voidaan todeta, että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvät väestöpohjavaatimukset ovat vaikuttaneet kuntaliitosten valmisteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta on ilmeistä, että Suomessa tulee säilymään jatkossakin melkoinen määrä pieniä kuntia. Yksinkertainen tosiasia on, että kunnat eroavat toisistaan kooltaan, väestörakenteeltaan, sekä alue- ja maantieteellisesti, jolloin hallinto ja palvelutoiminta eivät voi toimia

¹⁶ 1) Kemiönsaari (7.425 as.): Kemiö, Dragsfjärd, Västansfjärd; 2) Länsi-Turunmaa (15.268 as.): Parainen, Houtskari, Nauvo, Iniö, Korppoo; 3) Laajentuva Naantali (17.987 as.): Naantali, Merimasku, Rymättylä, Velkua; 4) Uusi Kauhava (18.077): Alahärmä, Ylihärmä, Kauhava, Korttesjärvi, muodostaa myös yt-alueen Evijärven ja Lappajärven kanssa.

samalla tavoin kaikissa kunnissa (esim. Oulasvirta 1996; Eskelinen 2001; Ant-tiroiko et al. 2003).

Vuonna 2009 kuntien kokonaismäärä on 348 kuntaa. Näistä kunnista yli 20.000 asukkaan kuntia on nyt 55, joista 3 nousee tämän rajan yli liitoksen myötä. Muutamia suuria kuntia on myös yhdistymässä keskenään. Keskiko-koisten, 10.000 - 20.000 asukkaan kuntien määrä on noussut 46 kuntaan. Huo-mattavaa kuitenkin on, että edelleen Suomessa on erittäin suuri joukko pieniä kuntia. Asukasmäärältään pieniä kuntia on kuitenkin edelleen yli 250, joista alle 2.000 asukkaan kuntia on 46. Alle 10.000 asukkaan kuntien määrä on kuitenkin vähentynyt vuodenvaihteessa toteutuneiden liitosten myötä yli 60 kunnalla.¹⁷

Suurimpien kaupunkien yhteydessä kuntaliitoksia on tapahtunut verrattain vähän. Poikkeuksena tähän on kuitenkin esimerkiksi Jyväskylän seutu. Kaikki-aan 15 suurimman kaupungin ryhmässä liitoksia on tapahtunut neljällä seudulla ja lisäksi Hämeenlinna, Salo ja Seinäjoki nousevat liitosten myötä suurimpien kaupunkien joukkoon. Ryhmähaastatteluissa kritiikkiä kuitenkin kohdistuu Paras-hankkeen vähäiseen vaikuttavuuteen suurimpien kaupunkien kohdalla. Rakenteiden ja tätä kautta toiminnan pohtiminen on saattanut jäädä vähäiseksi, koska kaupungit lähtökohtaisesti täyttävät puitelain väestöpohjakriteerit.

Toisaalta kaupunkien kasvaminen yhdistymisten myötä on nostanut esiin myös kaupunkiseutujen välistä kilpailuasetelmaa. Onkin mahdollista, huomi-oiden luvussa viisi esitetyn strateginen uudistumisen lähtökohtia, että keski-suurten kaupunkien välinen kilpailu ja halu kohota kilpailukykyiseksi suhteessa suuriin kaupunkeihin ovat vieneet eteenpäin Paras-hanketta ja erityisesti kunta-liitoksia kaupunkiseuduilla. Varsinkin arvioinnin haastatteluissa nousi vahvasti esiin, että keskikokoiset kaupungit asemoivat kehitystään suhteessa toisiinsa. Kuntaliitos tuottaa kaupungille kilpailuetua verrattuna yhteistyöperustaiseen toimintatapaan. Toisaalta osassa kaupunkialueita oltiin tietoisia ja huolissaan siitä, ettei alue ole riittävän vetovoimainen kuntaliitosten aikaansaamiseksi.

Toinen selkeä peruste kuntaliitoksiin on kunnan taloudellinen tilanne. Myös paikallisella tasolla tehty tulkinta, jonka mukaan yhteistoiminta-alueet tarkoittavat kuntien oman päätösvallan kaventumista, on kasvattanut halukkuutta kuntaliitoksiin. Liitoksista onkin tullut varteenotettava vaihtoehto Paras-han-keen myötä. Toki palveluiden turvaaminen tai kunnallisen itsehallinnon vahvis-taminen ovat olleet tekijöitä kuntajakopäätösten taustalla. On myös mahdollista, että heikkeneväksi ennakoitava yleinen taloustilanne voi osaltaan vauhdittaa liitosselvityksiä. Lisäksi useat vuonna 2009 toimintansa aloittaneet uudet val-tuustot voivat nostaa yhdistymisen selvitettäväksi, sillä monissa kunnissa lii-tosselvitysten käynnistämisessä odotettiin kunnallisvaalien yli.

Kaikkiaan haastatteluaineistomme kertoo siirtojen sävyttämästä kuntalii-tospelistä. Prosessin kuluessa liitoskumppanit saattavat vaihtua, jos osapuolten

¹⁷ Laskelmat perustuvat kuntien väkilukuihin vuonna 2007 sekä niissä tapahtuviin muutok-siin yhdistymisten myötä. Laskelmassa ei ole huomioitu mahdollisia muita väestömäärän muutoksia ja on siksi suuntaa-antava.

välille syntyy epäluottamusta esimerkiksi henkilöstösuhteista johtuen. Monikuntaliitos mahdollisesti epäonnistuu yhden kunnan kielteisen kannanoton perusteella. Kerran jo kariutunutta yhdistymistä saatetaan alkaa neuvotella uudelleen. Osalla alueista Paras-hanke on mahdollistanut pitkään julkilausumattomasti idulla olleen yhdistymisen toteuttamisen. Tärkeässä roolissa kuntaliitosten vauhdittajina ovat myös olleet esimerkit, kuten Salon seudun monikuntaliitos. Kuten edellä olemme kuvanneet, lisäksi kuntien erilaiset taloudelliset tilanteet, erityisesti erikokoinen kunnallisvero, ovat vaikuttaneet kuntaliitosten aikaansaamiseen. Erilaisista lähtökohdista huolimatta tavoitteet kuntaliitoksille ovat yllättävänkin samankaltaisia: palvelujen turvaaminen, taloudelliset säästöt ja vetovoimaisen kunnan aikaansaaminen.

Kuntatasolla on tiedostettu, etteivät kuntarakenteen muutokset vielä sinällään turvaa tasapuolisia palveluja eivätkä ratkaise palvelutuotannon ongelmia. Kuntatoimijoiden tiedossa ovat melko hyvin tutkimustulokset esimerkiksi siitä, ettei suuri kunta ole yksiselitteisesti tehokkaampi kuin pienempi kunta. Kuntarakenteella koetaan olevan vain välillinen merkitys tuottavuuteen, kustannustehokkuuteen ja palvelujen saatavuuteen, jonka vuoksi yhtä vahvana muutosteknena tulisi kuntarakenteen lisäksi olla palvelurakenne. Liitos luo siis lähinnä alustan palveluiden kehittämiselle ja niitä koskevalle toimintasuunnitelmalle, ja niiden toteuttamiseen liittyy tiedostettuja epävarmuustekijöitä. Yhdistyminen näyttäisi kuitenkin tarjoavan aiempaa suuremman kokonaisuuden, jonka puitteissa on mahdollista tarkastella kokonaisvaltaisesti erityisesti palveluverkostoa. On silti ymmärrettävää, ettei liitoksen alkuvaiheessa usein haluta toteuttaa palveluiden saatavuuteen vaikuttavia verkkojen rationalisointeja.

Voidaan siis sanoa, että kuntaliitosten toteuttamisprosessin vaativuus ja tärkeys tulosten aikaansaamiseksi on hyvin ymmärretty. Toisaalta haastattelujen yhteydessä käytiin hyvin vähän keskustelua siitä, millä tavoin kuntaliitokset tulisi toteuttaa onnistuneesti. Myös toteutusprosessin pitkäaikaisuudesta tai muutostoimittajuudesta uudistumisessa oli aineistossamme melko vähän kannanottoja.

6.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostaminen

Peruspalveluiden järjestäminen vaihtelee lähtökohtaisesti hyvin paljon Suomessa. Osa kunnista järjestää perusterveydenhuollon palvelunsa itsenäisesti, osalla on yhteisiä terveyskeskuksia tai päivystykseen liittyvää yhteistyötä ja osalla kunnista kaikki peruspalvelut järjestetään yhteistoiminta-alueella. Sosiaalipalvelujen sektorilla alueellista yhteistyötä on vahvistettu esimerkiksi erityisosaamisten kautta tai tekemällä yhteistyötä erityispalveluiden tuotannossa. Myös alueellisia sosiaali- ja terveystoimen strategioita on laadittu monella alu-

eella. Leimaavaa kuitenkin on hallinnallinen pirstaleisuus, jossa kunnallisten toimintatapojen vaihtelu on suurta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen sekä siihen liittyvä keskustelu ja ratkaisujen löytäminen näyttää olevan kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa yksi voimakkaimmin valmisteluvaihetta leimanneista teemoista. Puite-lain tavoitteiden mukaista, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvää pohdintaa on selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien perusteella toteutettu lähes kaikissa kunnissa. Keskustelu on vilkastunut suunnitelmien jättämisen jälkeen, mitä osaltaan on vauhdittanut valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintolaki.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta noin kaksi kolmasosaa kunnista pyrkii täyttämään lainsäädännön kriteerit yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa. Helmikuun tilanteen mukaan ¹⁸, kuten edellä olemme kuvanneet, yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 61. Muodostettavilla yhteistoiminta-alueilla on mukana 243 kuntaa. On kuitenkin huomioitava, että valtuustojen päätökset puuttuvat vielä yli 15 suunnitellun alueen kunnista.

Yhteistoiminta-alueiden koko vaihtelee kahden ja kymmenen kunnan välillä. Eniten on rakentumassa kolmen ja neljän kunnan yhteistoiminta-alueita: suunnitelmat sisältävät 18 kolmen kunnan ja 13 neljän kunnan aluetta. Mukana olevien kuntien lukumäärään vaikuttavat kuitenkin kuntaliitokset, joita on toteutunut ja toteutumassa eniten niillä yhteistoiminta-alueilla, joilla on tällä hetkellä 3-6 kuntaa. Kuntamääräisesti suurimmilla yhteistoiminta-alueilla liitoksia on toteutumassa vain muutamia.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä terveyskeskusten määrä näyttää vähenevän alle puoleen nykyisestä. Arvion mukaan hallinnollisia terveyskeskuksia on tämänhetkisten suunnitelmien mukaan jäämässä toimintaan noin 110. Tämä on merkittävä ja vähälle huomiolle jäänyt muutos, joka saattaa heijastua paitsi lähipalveluiden saatavuuteen, myös terveyssektorin johtamiseen liittyviin kysymyksiin.

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja kuntajakomuutokset ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Yhteistoiminta-alueiden määrään sekä erityisesti niissä olevien kuntien lukumäärään vaikuttaa voimakkaasti, millaisia kuntaliitoksia alueella on neuvoteltu ja syntymässä. Myös muodostettavat yhteistoiminta-alueet voivat toimia pohjana liitoksille pidemmällä aikavälillä. Toimeenpanosuunnitelmien, haastattelujen ja selvitysten perusteella kuitenkin näyttäisi siltä, että suunnitellut kuntaliitokset vastaavat vain muutamissa tapauksissa yhteistoiminta-alueita tai kaupunkiseutujen rajoja. Huomattavasti yleisempää on, että kahden tai useamman kunnan välisiä liitoksia toteutetaan yhteistoiminta-alueiden ja kaupunkiseutujen sisällä. Vastaavasti yhteistoiminta-alueet paria poikkeusta lukuun ottamatta eivät noudata kaupunkiseudun tai työssäkäyntialueen rajoja.

¹⁸ Tilanne 3.2.2009, valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto

Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista pois jättäytymisen yleisin perustelu – puitelain sallimia poikkeusperusteita lukuun ottamatta – on suurimpien kaupunkien täyttämä 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimus. Kaupunkiseuduille muodostumassa olevat palvelurakenteet näyttävät osittain Paras-hankkeen tavoitteista poikkeavilta. Keskuskaupungin ja niiden ympärillä olevien kuntien yhdessä muodostamia yhteistoiminta-alueita on vain muutamia. Monissa keskuskaupungeissa on sen sijaan toteutumassa kuntaliitoksia. Huomattavasti suurempi osa yhteistoiminta-alueista on koottu pienempinä kokonaisuuksina. Esimerkiksi 20.000 - 30.000 asukkaan yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 19. Varsin usein maakunnan keskuskaupungin kanssa yhteistoiminta-aluetta on muodostamassa pari ympäristökuntaa ja muut ympäristökunnat muodostavat omia kokonaisuuksiaan. Muutamissa tapauksissa ympäristökunnat jopa liittoutuvat keskenään keskuskunnan ympärille. Osa keskuskaupunkia ympäröivistä kunnista pyrkii jatkamaan itsenäisesti vedoten muun muassa toimiviin palveluihin tai positiiviseen väestökehitykseen. Tähän voi vaikuttaa alueellisten jännitteiden ja ympäristökuntien itsenäisyyden säilyttämisen tavoitteiden lisäksi esimerkiksi se, että keskuskaupungin perusterveydenhuoltoa saatetaan pitää ympäristökuntia huonommin toimivampana, kalliimpana tai maineeltaan heikompana.

Alueellisen yhtenäisyyden näkökulmasta keskeinen uhka onkin, miten epäyhtenäisiksi ja osittain päällekkäisiksi muodostuvat rakenteet tulevat vaikuttamaan palveluiden yhtenäisyyden ja saumattomuuden kehittämisessä. Myös esimerkiksi hoitoketjujen toimivuus sekä alueen yhtenäinen kehittäminen voivat hankaloitua. Palveluiden saumattomuus edellyttää, että palvelukokonaisuudet on räätälöity asiakaslähtöisesti ja organisoitu toimivasti, jolloin kunnat varmistavat palvelujen saatavuuden ja laadun kuntalaisilleen. Palaamme tähän pohdintaan myöhemmin.

Tarkasteltaessa yhteistoiminta-alueiden muodostamista on keskeistä, miten ja millaisin perustein sitä on suunniteltu. Toimeenpanosuunnitelmissa yhteistoiminta-alueen muodostamista perustellaan yleisesti ottaen vähän ja perusteissa on myös samoille yhteistoiminta-alueille kuuluvien kuntien välisiä ristiriitaisuuksia. Selvitykset keskittyvät pääasiassa ilmoittamaan yhteistoiminta-alueen muodostavat kunnat listamaisesti, samoin vedottavat puitelain poikkeusperusteet ja yleisen tason tavoitteet. Vaihtoehtoja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle ei suunnitelmissa juuri tarkastella ja muiden kuin puitelaissa esitettyjen toteutusmallien suunnittelu on paitsi hyvin vähäistä, myös hankalaa. Vaihtoehtoisia toteutustapoja peräänkuuluttavat ryhmähaastattelujen mukaan lähinnä (muun muassa erityisneuvotteluissa olevat) pienet kunnat, jotka eivät halua mukaan kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueille.

Lisäselvityksistä ja haastatteluista kuitenkin ilmenee, että kunnat ovat suurelta osin tehneet tiedusteluja ja selvityksiä myös muista vaihtoehtoisista yhteistyön suunnista väestöpohjan täyttämiseksi. Näin on ollut etenkin silloin, jos yhteistyölle ei ole alun perin löytynyt yhtä selkeää suuntaa. Tämä valmistelu-

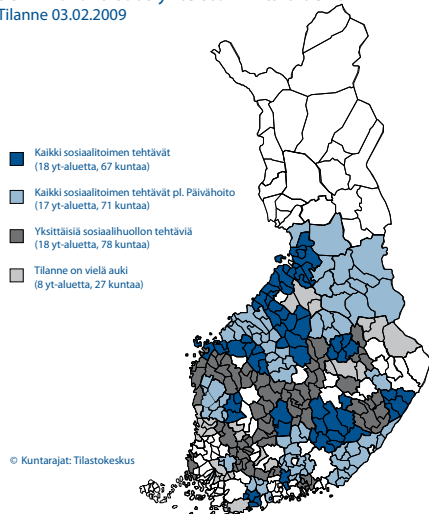
prosessi ei juuri näy toimeenpanosuunnitelmissa ja osittain uusien vaihtoehtojen selvitystyö on käynnistynyt vasta suunnitelmien jättämisen jälkeen. Tehdyt ratkaisut viittaavat kuitenkin pääpiirteissään siihen, että yhteistoiminta-alueita on suunniteltu varsin monissa tapauksissa mekanistisesti ja puitelain kriteerien perusteella, jolloin tärkeintä on ollut saavuttaa väestöminimi.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa on nähtävissä kolme pääluokkaa, joihin alueen muodostaminen perustuu. Ensinnäkin suurilta osin yhteistoiminta-alueen muodostaminen perustuu aikaisemman yhteistoiminnan ja / tai toiminnassa olevan sairaanhoitopiirin muodostamalle kokonaisuudelle. Toiseksi yhteistoiminta-alueen perustaminen ja palvelujen siirtäminen voivat tapahtua toiminnallisin perustein, eli perusteina esitetään tiettyjen tehtävien siirtämisestä saatavat hyödyt. Tällöin esimerkiksi tietyt sosiaalihuollon yksittäiset tehtävät siirtyisivät yhteistoiminnan piiriin. Kolmanneksi tavoitteena esitetään mahdollisimman suuren toiminnallisen kokonaisuuden kokoaminen, jolloin kerätään yhteistoiminta-alueeksi kaikki mukaan haluavat kunnat. Tässä tapauksessa rakenteen kokoaminen ja puitelakiin vastaaminen vaikuttaa olevan keskeisin tavoite, jolloin toimintojen varsinaisesta järjestämisestä neuvotellaan myöhemmin. Vaikka perusteet yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi tai siitä pois jättäytymiseksi esitetään erillisinä kohtina, ne eivät ole toisiaan poissulkevia. Toisin sanoen kunnilla voi olla useampia eri pääluokista nousevia perusteluja. Lisäksi on huomioitava, kuten jo aikaisemmin olemme todenneet, että yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen vaikuttavat vahvasti esimerkiksi yhteistyön historia, seudullinen tahtotila ja poliittinen johtajuus.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisperusteiden ja rakenteiden ohella keskeinen kysymys uudistuksessa on, kuinka laajalti sosiaalitoimen tehtävät siirtyvät muodostettavalle alueelle. Aineiston perusteella Paras-hanke näyttää vaikuttavan ristiriitaisesti sosiaali- ja terveystoimen keskinäiseen rakenteelliseen suhteeseen. Helmikuun 2009 tilanteen mukaan noin joka kolmas yhteistoiminta-alue järjestää mukana olevien kuntien kaikki sosiaalipalvelut (Kuvio 9). Tilanne on vaihtoehtojen suhteen kuitenkin varsin tasainen, sillä vastaava osuus yhteistoiminta-alueista on järjestämässä vain yksittäisiä sosiaalitoimen tehtäviä. Kahdeksalla alueella sosiaalipalvelujen järjestämisestä ei ole vielä päätöstä. Tilanne on kuitenkin selkeytynyt ja edennyt huomattavasti toimeenpanosuunnitelmien jättämisen jälkeen.

Kuvio 9. Yhteistoiminta-alueilla järjestettävien sosiaalipalvelujen tilanne helmikuussa 2009, (Kuntaliitto)

SOTE-kokonaisuus yhteistoiminta-alueilla
Tilanne 03.02.2009



Sosiaalitoimeen kuuluvista palveluista erityisesti lasten päivähoito on herättänyt viimeisen vuoden aikana runsaasti keskustelua. Monet kunnat haluavat pitää päivähoidon itsellään niin sanottuna lähipalveluna. Useissa kunnissa käydään edelleen keskustelua siitä, onko päivähoito osa opetuspalveluja vai sosiaali- ja terveystoimen palveluja. Päivähoito mielletään pitkälti lähipalveluksi ja yleisessä keskustelussa näyttäsivät painottuvan tunneperäiset perustelut päivähoidon säilyttämiseen kunnalla. Toisaalta vahvana perusteena päivähoidon kytkemiseen sosiaalitoimeen pidetään elämäntapa- ja arvopohjaista näkökulmaa. Toiminnallisesta näkökulmasta vaikuttaa perustellulta näkemys, että etenkin esiopetus kytketään tiiviisti kunnan opetustoimeen. Mikäli sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alue mukailee työssäkäyntialuetta, voi kuntalaisen näkökulmasta päivähoidon siirtäminen alueen tehtäviin olla toimiva ratkaisu.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostaminen

Puitelain 6 §:n mukaan laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa määritettyihin kuntayhtymiin, joilla korvataan entiset sairaanhoitopiirit. Jokaisen kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään, joka vastaa erikoissairaanhoidosta ja kehitysvammaisten erityishuollosta. Kuntayhtymälle voidaan antaa myös muita tehtäviä. Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut täydentävät lähipalveluja ja seudullisia (yhteistoiminta-alueen) palveluja. Kuntalainen tarvitsee näitä palveluja harvoin, mutta ne edellyttävät vahvaa erityisosaamista ja -laitteistoja (Uudistuvat lähipalvelut 2007).

Selvitysten mukaan laajan väestöpohjan kuntayhtymät näyttävät muodostuvan pääasiassa nykyisten sairaanhoitopiirien pohjalle. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisista erityishuoltopiireistä osa on jo ennen uudistusta yhdistynyt sairaanhoitopiirien kanssa, osa suunnittelee yhdistyvänsä niihin uudistuksen myötä, mutta lähes puolet kunnista vastaa neuvottelujen olevan vielä kesken. Sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin aikoo yhdistää noin 50 kuntaa ja noin 130 kuntaa ilmoitti, että piirejä ei yhdistetä. Tarkastelun kannalta merkittävää on, ettei tilanne ei ole juurikaan edennyt syksyn 2007 jälkeen, vaan selvitystyö on monin paikoin edelleen kesken. Tähän on vaikuttanut voimakkaasti valmistelussa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon hallintolaki.

Osa erityishuoltopiireistä jatkaa nykyisten suunnitelmien mukaan vapaaehtoisina kuntayhtyminä. Muita sosiaalihuollon erityispalveluita on laajan väestöpohjan kuntayhtymien hoidettavaksi esittänyt suunnitelmissaan noin neljännes vastanneista kunnista. Suurin osa kunnista ilmoittaa, että erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon kuntayhtymien tehtävänä ovat tai tehtäväksi tulevat kaikki erityissairaanhoitolain (1062/1989) mukaiset palvelut. Lisäksi on kuntia, joissa kuntayhtymä hoitaa kyseiset palvelut, mutta lisäksi ostaa muutamia palveluja ostopalveluina. Kokonaisuutena neuvottelut kuntayhtymien toiminnan järjestämisestä ovat monin paikoin kesken, jolloin tarkkoja suunnitelmia ei arviointia tehtäessä ole saatavilla.

Erityishuollon palveluissa, jotka järjestetään kuntayhtymässä, painottuvat vaativimmat palvelut. Palvelujen järjestämisprosessi on kuitenkin pitkälti alkuvaiheessaan, sillä kunnat vastasivat selvityksissään kyseisiin kohtiin varsin heikosti. Vuonna 2007 jätettyjen vastausten mukaan kehitysvammahuollon erityispalveluja aikoo siirtää kuntayhtymälle noin 140 kuntaa, lastensuojelun palveluja 45 kuntaa, vammaishuollon ja vanhushuollon erityispalveluja 50 kuntaa sekä päihdehuollon erityispalveluja 54 kuntaa. Siirtopäätöksen tehneiden kuntien vastaukset ovat pitkälti yhtenevät: niissä kunnissa, joissa päätökset on jo tehty, siirretään kaikki tai suurin osa erityispalveluista.

Noin neljäsosa kunnista ilmoittaa laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymän olevan jo toiminnassa ja entisten järjestelyjen jatkuvan. Toinen neljännes kunnista aikoo käynnistää kuntayhtymän toiminnan lähivuosina tai täydentää sen palveluja lähivuosien aikana. Kyseiset täydennettävät palvelut koskevat pääasiassa kehitysvammaisten erityishuoltoa. Noin puolet kunnista käy edelleen neuvotteluja kuntayhtymän palvelujen järjestämisestä.

Vaikka puitelaki mahdollistaa kuntayhtymille siirrettävän lakiin kirjattujen tehtävien ohella myös muita tehtäviä, ollaan suunnitelmien mukaan toimimassa näin vain muutamissa tapauksissa. Esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalitoimen tukipalveluiden ja vaikeasti vammaisten erityisopetuksen osalta on muutamilla yhteistoiminta-alueilla käynnissä neuvotteluja palvelujen siirtämisestä kuntayhtymän järjestettäväksi. Myös tähän vaikuttanee voimakkaasti suunnitelmien keskeneräisyys.

Kuntien suunnitelmia laajan väestöpohjan kuntayhtymien muodostamisessa on osaltaan hidastanut myös valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintolaki, jonka odotetaan ohjaavan sosiaali- ja terveystoimen yhteisiä palveluita aiempaa tarkemmin. Aineistomme mukaan kunnissa jaetaan varsin yksimielisesti näkemys, että erityisosaamista vaativien erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon erityispalvelujen järjestämistä ja hallinnointia tulisi vahvistaa.

Muodostuvan palvelurakenteen toiminnallisuus ja johtamisjärjestelmä

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenne vaikuttaa muotoutuvan monimutkaiseksi. Jälleen kuvaavaa on hallinnallinen pirstaleisuus. Palvelut saattavat yksittäistapauksissa jopa erkaantua toisistaan ja niitä hoidetaan erilaisilla, keskenään vaihtelevilla ratkaisuilla. Vaikka palveluiden järjestämiseksi tai niiden järjestämisvastuun organisoimiseksi ei ole yksiselitteistä teoreettista ratkaisua kuntien ollessa vahvasti erilaisia (Oulasvirta 1996; Eskelinen 2001), on sosiaali- ja terveystoimen palveluiden osalta silti näyttöä keskinäisen yhteistyön tärkeydestä. Tapauskohtaisesti esimerkiksi alueellisten toimintamallien rakentaminen olisi oltava mahdollista, mikäli aidosti halutaan ratkaista palveluiden tuottavuuden ja kuntien elinvoimaisuuden yhtälö.

Vaikka yhteistoiminta-alueiden muodostaminen kokonaisuutena tarkastellen ja puitelain tavoitteiden pohjalta vaikuttaisi edistävän palvelurakenteen eheyttä, yhteistoiminta-alueen perustamista ei kaikilla alueilla koeta mielekkäänä ja järkevänä ratkaisuna. Esimerkiksi strategisesti pidemmällä tähtäimellä monikuntaliitokseen tähtäävissä kunnissa yhteistoiminta-alueen perustaminen voidaan nähdä varsin työläänä välivaiheena uuden kunnan perustamisessa. Toinen yleinen ongelma on, ettei kaikkia alueen kuntia ole tässä vaiheessa saatu mukaan yhteistyösuunnitelmiin. Esimerkiksi yhteistoiminta-alueilta halutaan jättäytyä pois juuri sen vuoksi, että sen koetaan ajavan mukana olevat kunnat kohti liitosta. Strategisesti ajateltuna kompleksisuus, eli monimuotoisuus ja alueiden hajanaisuus (esim. yhteistoiminnan keskeneräisyys) vaikeuttavat oleellisesti toiminnallisten kokonaisuuksien rakentamista ja lain tavoitteiden toteutumista.

Sairaanhoitopiirien kautta rakentuvat yhteistoiminta-alueet ovat yksittäisiä tapauksia. Niiden merkitys perusterveydenhuollon rakentamisessa on toistaiseksi ollut rajallinen. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kytkentä toisiinsa voi tulla haasteelliseksi asiaksi, jota voi vaikeuttaa tulevien palvelurakenteiden keskinäinen epäyhtenäisyys. Kuitenkin laajan väestöpohjan kuntayhtymät rakentuvat pitkälti nykyisen sairaanhoitopiirijärjestelmän pohjalte, eikä niiden yhteydessä käydä riittävästi ja avoimesti yhdistämiskeskustelua tai sitten vähäistä keskustelua leimaavat emotionaalisten ja rationaalisten perusteiden konfliktit. Jossakin määrin Paras-hankkeen voidaan kuitenkin katsoa vahvistaneen kehitysvammaisten erityishuollon ja sairaanhoitopiirien yhteistyötä ja liittämistä toisiinsa.

Kokonaisuutena tämän hetken tilannetta arvioiden on vaarana, että kuntien palvelujärjestelmästä muodostuu kuntalaisten kannalta monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Paitsi sosiaali- ja terveystoimessa ja ammatillisen koulutuksen alueella, myös muilla kunnallisilla toimialoilla, kuten elinkeinotoimessa kunnille muodostuu toisistaan poikkeavia yhteistyöjärjestelyjä ja palvelujen järjestämisvastuurakenteita. Tämä saattaa saada aikaan hallittavuus- ja vaikuttamisongelmia. Epäselväksi kokonaisuudeksi voivat muodostua palveluihin liittyvät ydintoiminnot ja osaamiset, joiden ympärille kunta palvelukuntana muodostuu. Lisäksi on ilmeistä, että kaikkien kuntien kannalta yhteistoiminta-alueet eivät välttämättä tuota säästöjä. On mahdollista, että hyvin palveluistaan huolehtinut kunta joutuu maksamaan saamistaan palveluista jopa aikaisempaa enemmän.

Yhteistoiminta-alueiden osalta on ratkaistavana vielä monia kriittisiä hallinnallisia ongelmia. Yksi asia on, miten kunnat kykenevät säilyttämään vaikutusvaltansa yhteistoiminta-alueiden rakenteissa. Tähän liittyvänä seikkana on demokratian turvaaminen, eli yhteistoiminta-alueiden hallinnan tulisi olla poliittisten luottamushenkilöiden hallinnassa vastavoimana professionaaliselle asiantuntijavallalle. Kolmas haaste on erityisesti sosiaali- ja terveystoimen johtaminen, eli toimivatko yhteistoiminta-alueet sosiaalisektorin, terveyssektorin vai erityisesti johtamiseen painottuvan asiantuntemuksen johdolla.

Eräs runsaasti keskustelua herättänyt yhteistoiminta-alueisiin ja kuntaliitoksiin liittyvä kysymys on johtamisjärjestelmän toimivuus. Palvelujärjestelmän ja kuntaorganisaation kokonaisuuden kannalta on arvioitu ja osin koettukin, että yhteistoiminta-alueen ja sen jäsenkuntien muodostaman johtamisjärjestelmän monimutkaisuuden vuoksi toiminnan kehittäminen olisi järempää kuin kuntaliitoksen kautta johtamista uudistaneessa suuremmassa kunnassa. Toisaalta juuri päätöksenteon haasteet voivat olla voimakkaita perusteita jättäytymiselle pois yhteistoiminnasta tai toteuttamiselle yhteistoiminta-alue mahdollisimman pienen kumppanijoukon kanssa.

”Minkä tähden yhteistyökään ei enää yksinkertaisesti tuottanut mitään näkyvää on se, että usean kunnan yhtäpitävillä päätöksillä ja usealla kuntayhtymällä ei koskaan pystytäkään tekemään riittävän asiantuntevia, vastuullisia, riittävän joustavia, nopeita ratkaisuja ja hallittuja ratkaisuja. Nyt kun siirrytään yhden organisaation päätöksentekojärjestelmään, siellä on riittävästi asiantuntemusta ottaa se vastuu, kykyä tehdä päätöksiä ja tehdä ne riittävän nopealla tavalla.” (Kuntajohtaja)

Eräs varsin epäselvä kysymys kuntatoimijoille on haastattelujen ja yleisen keskustelun perusteella pitkään ollut, mitä järjestämisvastuulla tarkoitetaan ja mitä se merkitsee yhteistoiminta-alueiden organisoinnissa. Puitelaissa järjestämisvastuulla tarkoitetaan vastuuta siitä, että palveluita on kunnan asukkaiden saatavilla. Järjestämisvastuu erotetaan näin ollen palvelujen tuottamisesta

ja hoitamisesta, mutta palvelujen rahoitusvastuu on edelleen kunnilla. Ongelmallisena asiana järjestämisvastuu -käsite on koettu etenkin silloin, jos yhteistoiminta-alueella ollaan ottamassa käyttöön tilaaja-tuottaja -toimintatapaa. Yksittäinen kunta ei voi toimia tilaajana eikä päättää koko yhteistoiminta-alueella koskevasta kuntakohtaisesta palvelujen määrästä, laadusta tai tuotantotavasta (Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano, 50).

”Luulen, että suurin ongelma tulee jatkossa olemaan siinä, jos palvelujen järjestämisvastuu siirretään. Me nyt toivotaan, että järjestämisvastuu säilyy peruskunnalla, mutta jos järjestämisvastuu siirretään yhteistoiminta-alueille, niin se tulee johtamaan siihen, että kunnissa joissa palvelut pelaa... palvelut keskinkertaistuu eli heikkenee... tämä laajempi yhteistoiminta-alue ei voi ottaa ihan mittakaavasyistä huomioon niitä erityistarpeita, mitä erityisesti pienillä paikkakunnilla on.” (Kuntajohtaja)

Järjestämisvastuuseen liittyvän lainsäädännön ei koeta olevan selkeä ja yksiselitteinen, jolloin on mahdollista, että yhteistoiminta-alueiden toimintaa ollaan paikoin organisoimassa vastoin lain tarkoitusta ja aluekohtaisin soveltuksin. Keskustelua tulisi käydä myös siitä, minkälaisilla edellytyksillä järjestämisvastuu on toteutettavissa. Se edellyttää esimerkiksi suunnitelmallisuutta ja tietoa alueellisista palvelutarpeista. Kaiken kaikkiaan järjestämisvastuun osalta on nähtävissä, että kysymyksessä on monelle kuntatoimijalle uusi käsite ja ajattelutapa. Monilla yhteistoiminta-alueilla ei siis täysin ymmärretä järjestämisvastuun tuomia velvoitteita eikä sitä, millaisia käytäntöjä sen toteuttaminen edellyttäisi.

Kasvavaa huolta on herännyt sitä kohtaan, kuinka hallittaviksi yhteistoiminta-alueet kehittyvät, mitkä ovat järjestämisvastuun saaneen kunnan mahdollisuudet ja toimintaedellytykset, ja minkälaiset ovat jäsenkuntien edellytykset hallita resurssikehitystä. Samoin keskeistä on, minkälaisia palveluihin liittyviä oikeuksia kuntalaisille kuuluu yhteistoiminta-alueiden kunnissa. Monilla yhteistoiminta-alueilla onkin tehty varsin sekava hallintomalli, jolla on pyritty turvaamaan kuntien luottamushenkilöiden ja virkamiesten valtaa niin palveluiden järjestämisen kuin tuottamisen osalta. Onkin luultavaa, että monien yhteistoiminta-alueiden hallintomallit tulevat virtaviivaistumaan. Myös henkilöstön muutosvastarinta on voimistunut uudistuksen edetessä toteutuksen tasolle. Yhteistoiminta-alueiden rakentamiseen on toistaiseksi kohdistunut melko vähän muutosta tukevaa informaatio-ohjausta.

6.4 Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen

Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen vaikuttaa aineiston mukaan edenneen suoraviivaisemmin kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden kohdalla. Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostamisen lähtökohtana käytettiin eniten strategiseen aluekehittämiseen ja aikaisempiin yhteistyösuhteisiin liittyviä lähtökohtia. Puitelain hengen mukaisesti useiden kuntien vastauksista ilmeni tavoitteita työelämän kehittämiseen ja sen osaamis- ja koulutustarpeisiin vastaamiseen koko alueella. Tämä on tarkoittanut myös uusien yhteistyösuhteiden rakentamista ja kokonaisuuden tarkastelua. Moni ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alue jatkaa kuitenkin aikaisempaan koulutuskuntayhtymään liittyvän yhteistyön pohjalta.

Ammatillisen peruskoulutuksen kehittämistä on ohjannut opetusministeriön vauhdittamishanke, jonka tavoitteet ovat puitelain suuntaiset. Opetusministeriön suositukset ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kehittämiseksi menevät väestöpohjavaatimusta pidemmälle. Ammattiopistostrategian tavoitteena on muun muassa työ-voiman saatavuuden turvaaminen, koulutuspalvelujen työelämävastaavuuden ja asiakassuunnittamisen parantaminen sekä koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen maan eri osissa ja molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen. Tavoitteisiin pyritään muodostamalla alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, jotka käsittävät koulutuksen järjestäjän kaikki koulutustoiminnot ja opetusyksiköt.

Uudistuksen strategiset tavoitteet ovat tällä hetkellä vahvemmin toteutuksessa ammatillisen koulutuksen näkökulmasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen puitelain edellyttämällä tavalla ei näyttäisi olevan erityisen ongelmallista lukuun ottamatta joitakin yksittäistapauksia. Ongelmaksi on lähinnä koettu alueellisen kehittämisen intressien moninaisuus.

Lähivuosina toteutuvien fuusioiden kautta puitelain tavoitteen 50.000 asukasta alittaa enää neljä kunta- ja kaksi kuntayhtymäjärjestäjää. Ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen onkin jäänyt monilta osin perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen kysymysten varjoon niin paikallisesti kuin valtakunnallisesti. Yhdeksi syyksi valmistelun selkeämpään etenemiseen voidaan arvioida olevan aikaisempi yhteistyö ja valmistelu: monet koulutuksen järjestäjät olivat aloittaneet Paras-hankkeen tavoitteiden mukaiset järjestelyt jo ennen lainsäädännön antamista. Koska koulutuksen järjestäjä päättää oppilaitosten organisoinnista ja toimintaa voidaan jakaa monelle toimipaikalle, ei uudistus ole välttämättä ollut koulutuksen järjestäjille erityisen radikaali. Kuntien palvelutoiminnan kokonaisuuden näkökulmasta ammatillinen peruskoulutus ei myöskään nouse kriittisiä keskusteluja herättäväksi teemaksi.

”Ammatillisen koulutuksen suuremmasta organisoinnista on puhuttu jo ennen Paras-hankettakin. Ammatillinen koulutus on ollut aikaisemmankin hallituksen ohjelmassa... Ehkä se auttoi tätä Paras -hanketta, antoi viimeisen sysäyksen, että tämä lähti toteutumaan.” (Johtava viranhaltija)

Kokonaisuutena tarkastellen ammatillisen peruskoulutuksen uudistumisessa on ollut kyse järjestäjäkentän kokoamisesta ja yhtenäistämisestä. Uudistuminen on toteutunut hyvin pitkälle kuntien ja palvelunjärjestäjien oman valmistelun kautta, kuitenkin opetusministeriön antamien suositusten kautta.

On kuitenkin syytä pohtia, tuoko toistaiseksi pääasiassa hallinnollisella tasolla toteutettu uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Esimerkiksi tuottavuus edellyttää strategisia valintoja ja jatkuvaa parantamista hyvin kokonaisvaltaisin keinoin eli huomioimalla koulutusorganisaation kohdalla hallinnon lisäksi myös rakenteet, toimintaprosessit ja henkilöstö. Tämän vuoksi ammatillisen peruskoulutuksen toiminnallisen uudistumiseen sekä palveluiden laatuun ja saavutettavuuteen tulee kohdistaa riittävää seurantaa.

6.5 Lain tavoitteiden toteutuminen kielellisten oikeuksien näkökulmasta

Puitelain mukaan kuntien selvitysten lain 5 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä tulee sisältää tiedot siitä, miten kielelliset oikeudet on tarkoitus turvata kaksikielisissä kunnissa sekä niissä kunnissa, joiden asema yksikielisenä tai kaksikielisenä kuntana muuttuu. Lisäksi selvitysten tulee sisältää tiedot siitä, kuinka kielelliset oikeudet on tarkoitus turvata yhteistoiminta-alueilla, joihin kuuluu erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Puitelain velvoittamasta yhteistoiminta-alueen muodostamisesta voidaan poiketa, mikäli se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden oikeuksien turvaamiseksi. Kuten edellä on kuvattu, kaikkiaan 11 kuntaa vetosi kielellisten oikeuksien turvaamiseen.

Suomessa kaksikielisiä tai yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia oli vuoden 2007 lopussa yhteensä 62, joista osa sijaitsee Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan ja Kainuun maakuntakokeilun kunnat eivät kuitenkaan kuulu puitelain piiriin. Puitelain piirissä olevissa, kielellisten erityisolosuhteiden kunnissa on kuitenkin toteutettu useita kuntajakomuutoksia. Kuntaliitosten jälkeen vuonna 2009 kaksikielisiä ja yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia on yhteensä 53.

Selvitysten ja Kuntaliitolla olevien tietojen¹⁹ mukaan kunnan asema yksi- tai kaksikielisenä kuntana on muuttunut vuoden 2009 alussa viidessä kunnassa. Suomenkieliset kunnat Kälviä, Lohtaja ja Ullava liittyvät kaksikieliseen, suomenkielienemmistöiseen Kokkolan kaupunkiin. Salon kaupunkiin yhdistyvän

¹⁹ Tilanne 15.9.2008

Särkisaloon alueesta tulee kaksikielisestä yksikielinen. Suomenkielinen Sammatin kunta liittyy kaksikieliseen, suomenkielienemmistöiseen Lohjan kaupunkiin. Muutoksia kielellisiin kysymyksiin voi kuitenkin olla vielä tulossa uusien kuntajakoselvitysten myötä. Puitelain ja kuntaliitosten myötä Manner-Suomen kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien määrä onkin selvästi vähentynyt. Tämä johtuu kuitenkin ruotsin- ja kaksikielisillä alueilla tehtävistä lukuisista keskinäisistä yhdistymisistä, ei kunnan aseman muuttumisesta kaksikielisestä tai yksikielisestä ruotsinkielisestä yksikieliseksi suomenkieliseksi.

Valtioneuvostolle vastanneista kunnista yli 40 on mukana yhteistoiminta-alueella, johon kuuluu erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Näillä yhteistoiminta-alueilla suurin osa kunnista on ollut kaksikielisiä jo aiemmin, jolloin palvelut ovat olleet saatavilla kaksikielisinä ja kokonaistilanne omakielisten palvelujen saatavuudessa alueella ei muutu. Muutamilla alueilla yhteistoiminta-alueen muodostaminen on kuitenkin aiheuttanut kiivasta kielipoliittista keskustelua. Näin on ollut etenkin silloin, jos kaksikielinen ja ruotsinkielienemmistöinen kunta on suuntautumassa kohti suomenkielistä yhteistoiminta-aluetta. Yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa on huomioitava, että kielellisten oikeuksien turvaamisen velvoitteet siirtyvät yhteisorganisaatiolle. Isäntäkuntamalleissa, joissa isäntänä toimii keskuskunta, noudatetaan keskuskunnan kaksikielisyysperiaatetta.

Haastatteluissa kielellisiin oikeuksiin liittyvistä asioista keskusteltiin niissä kunnissa, joissa ne olivat nousseet prosessin aikana esiin. Yleisesti huomioitiin kielellisiin kysymyksiin ja esimerkiksi ruotsinkielisten palvelujen saatavuuteen liittyvän jatkuvasti kriittistä keskustelua. Kielellisiin oikeuksiin on myös perusteltu mielipiteitä suurempien kokonaisuuksien muodostamatta jättämisestä. Etenkin pienemmissä kunnissa usein epäillään, ettei suuremmassa kokonaisuudessa saavuteta kattavia kaksikielisiä palveluja. Suurempaa kokonaisuutta puolustavien näkemys kuitenkin varsin usein on, että tällöin kielellisiin asioihin olisi mahdollisuus kiinnittää uudella tavalla huomiota. Esimerkiksi kaksikielisten sosiaali- ja terveystoimen kielipoliittisia palveluita... ja se syntyy aika luontevasti näihin nykyisiin, eikä silloin kustannukset kuitenkaan sitä kautta lisääntyisi.” (Hallituksen puheenjohtaja)

”Ruotsinkieliset kunnat ovat yhdessä ja suomenkielisen enemmistön kunnat yhdessä... heti kun ruvetaan näitä kaksikielisiä malleja kehittämään, niin jos on kymmenen ruotsinkielistä asukasta ja yksi suomenkielinen, niin palvelukieli on suomi... se että löydetään ruotsinkieliselle palvelu omalla äidinkiellällä, ei ole itsestään selvä.” (Kuntajohtaja)

”Jos meillä olisi suurkunta, olisi myöskin mahdollisuus kustannustehokkaasti järjestää sosiaali- ja terveystoimen kielipoliittisia palveluita... ja se syntyy aika luontevasti näihin nykyisiin, eikä silloin kustannukset kuitenkaan sitä kautta lisääntyisi.” (Hallituksen puheenjohtaja)

Saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien turvaamiseen vetoaa neljä Tunturi-Lapin kuntaa puitelaista poikkeamisen perusteena. Kyseiset kunnat vetoavat myös pitkiin etäisyyksiin. Kunnat haluavat järjestää palvelut itsenäisesti, joten selvitysten perusteella alueilla ei ole nähtävissä muutoksia saamelaisten aseman muuttumisessa palvelurakenteen näkökulmasta. Inarin vastauksesta ilmenee, että mikäli kunta liittyisi yhteistoiminta-alueeseen, ei saamen kielilain 16 § mukaisia velvoitteita olisi. Saamelaisten kotiseudun kunnat pitävät tärkeänä valtion rahoitusvastuuta saamenkielisten palvelujen ja hallinnon tuottamisessa.

Muodostettavilla sekä jo toiminnassa olevilla yhteistoiminta-alueilla vaikuttaa olevan pääasiassa positiivinen vaikutus kielellisten oikeuksien turvaamiseen. Mahdollisuudet saada palvelut omalla äidinkielellä säilyvät etenkin niissä kunnissa, joissa ruotsin- tai suomenkielinen väestö on selkeä vähemmistö, mutta jotka ovat mukana kaksikielisessä yhteistoiminta-alueessa. Kunnissa, joissa kaksikielisyyttä ei ole vahvistettu ja jotka kuuluvat kaksikieliseen yhteistoiminta-alueeseen, palvelujen saatavuuden omalla äidinkielellä arvioidaan myös haastatteluaineiston mukaan todennäköisesti paranevan. Yhteistoiminta-alueiden toiminnan suunnitelmien strateginen puutteellisuus vaikuttaa kuitenkin siihen, ettei kielellisten oikeuksien toteutuvuus käytännössä ilmene riittävän selkeästi.

Huomioitavaa on, että muissa kuin sosiaali- ja terveystoimen sekä ammatillisen koulutuksen palveluissa järjestämisvastuu ja kielellisten oikeuksien turvaamisen velvoitteet ovat edelleen kunnalla, ellei alueella ole sovittu muusta organisointitavasta. Kaksikielisissä kunnissa omakielisten palveluiden saatavuuden voidaan arvioida kehittyvän – tai kehittymiselle on ainakin lähtökohdaisesti olemassa mahdollisuus – niissä palveluissa, jotka tuotetaan yhteistoiminta-alueilla. Tilanne on kuitenkin ongelmallisempi, mikäli kaksikielinen tai ruotsinkielinen kunta muodostaa yhteistoiminta-alueen suomenkielisten kuntien kanssa, tai vastaavasti suomenkielinen kunta lähtee mukaan vahvasti ruotsinkieliseen yhteistoiminta-alueeseen. Tällöin kielellisten oikeuksien tasapuolisuus vaatii erityistä huomiota.

Keskeinen lähtökohta kielellisten oikeuksien parantamiseen yhteistoiminta-alueella on, että palvelutoiminnasta vastaavan henkilöstön kielitaito on työn vaatimusten ja alueen kielijakauman edellyttämällä tasolla. Useiden kuntien selvitysten sekä haastatteluaineiston perusteella kielellisten oikeuksien täyttämiseen ja palvelujen kattavuuteen tullaan jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota. Odotettavissa on, että palvelujen tuottaminen kielilain edellyttämällä tavalla heijastuu jatkossa yhteistoiminta-alueiden ja jäsenkuntien henkilöstöpolitiikkaan. Tämä edellyttää edellä peräänkuulutettujen pehmeiden tavoitteiden tarkentamista uudistuksen toimeenpanon suunnittelussa.

6.6 Palveluverkkojen ja tuottavuuden parantaminen

Niin sanottujen peruspalvelujen, eli palvelujen jotka koskettavat suurta joukkoa ihmisiä ja joiden puuttuminen aiheuttaisi välittömiä ongelmia (mm. Anttiroiko et al. 2003), järjestämisvastuu on kuulunut Suomessa kunnille. Kunnallisia palveluja, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, onkin kehitetty merkittävästi viime vuosikymmenellä muun muassa väestövastuunmalleja soveltamalla sekä terveys- ja sosiaalitoimien yhdistämisillä. Palvelujen organisoimisessa on tapahtunut ainakin ideologinen muutos, eli yksittäisten ammattiryhmien auttamistyöstä on siirrytty tuottamaan palveluja toimijatahojen yhteistyönä. Kuitenkin uudistuksen tavoitteena oleva, ammatilliset ja yhteiskunnalliset sektorit ylittävä yhteistyö, palveluverkkojen kehittäminen sekä tuottavuuden parantaminen ovat osoittautuneet hyvin haasteellisiksi kokonaisuuksiksi käytännön kuntatoiminnassa. Näissä suhteissa uudistuksen eteneminen on ollut melko verkkaista.

Ryhmähaastatteluissa vahvistui näkökulma, että esimerkiksi lain poikkeusperusteisiin vetoavat kunnat perustelevat yhteistoiminta-alueesta erillään jatkamista ainoastaan oman kunnan palveluiden säilyttämisen, lähipalvelujen hyödyllisyyden ja peruspalveluiden säilyttämisen näkökulmista. Yhteistyöhön rajoittuvasti suhtautuvissa, usein myös pienissä kunnissa oma riittävän kattava palvelutuotanto nähdään itsenäisen kunnan toiminnan peruselementtinä. Uudistuksen etenemisen kannalta siirtyminen oman palvelutoiminnan näkökulmasta kohti laajempaa, seudun ja alueen näkökulmaa voidaan edelleen nähdä hyvin merkittävänä haasteena.

Palveluverkkojen kehittämisen lähtökohtia

Julkisen hallinnon palveluverkko voidaan määritellä yhteiseen asiaan omistautuneiden asianosaisten verkkona, joka toimii jonkin tietyn palvelun tai palvelukokonaisuuden tuottajana. Tässä yhteydessä palveluverkon asianosaiset ovat pääasiassa kuntia. Kunnallista palveluverkkoa voidaan vastaavasti tarkastella kokonaisuutena, eli sitä suunnitellaan siten, että yhteinen palveluverkko mahdollistaa palvelut, tukipalvelut sekä niiden suunnittelun ja kehittämisen yhteistoiminnallisesti, päällekkäiset toiminnot välttäen.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluverkon kattavuutta koskevissa, toimeenpanosuunnitelmiin kirjatuihin vastauksissa erottuu neljä ydinvaihtoehtoa. Muutamia kymmeniä kuntia vastasi palveluverkon kattavuuden olevan jo nyt riittävä, eivätkä muutokset ole tarpeen. Yhtä yleinen vastaus oli myös, ettei palveluverkon muutoksista ole vielä tehty päätöksiä ja uudistusprosessi on kesken. Kolmannen ydinvaihtoehdon kunnat ilmoittivat yhteistoiminta-alueen ratkaisevan palveluverkkoa koskevat asiat. Useimmissa tähän tyyppiin sijoittuvissa vastauksissa ei ole kuitenkaan tarkasteltu verkon kattavuutta tai kerrottu tarkemmin järjestettävistä palveluista. Neljännessä ydinvaihtoeh-

dossa sisällöllistä tietoa oli eniten, eli niissä kuvattiin suunnitelmia palveluverkon kehittämiseksi yhteistoiminta-alueen sisällä. Keskeisimpinä palveluverkon kehittämisen keinoina mainittiin erityispalveluiden keskittäminen, seututerveyskeskuksen toiminnan käynnistäminen ja päivystyksen keskittäminen.

Perusterveydenhuoltoa koskevassa aineistossa korostuu kaksi toiminnan lähtökohtaista periaatetta: lähipalveluiden ja erityispalveluiden väliset erot palvelutuotannossa sekä toisaalta elinkaariajattelun kehittäminen palveluiden ja toiminnan rakenteen näkökulmista. Sosiaalihuollon palveluverkon kattavuutta koskevissa vastauksissa korostuivat puolestaan tarpeet vanhusten palvelutarjonnan monipuolistamiseen. Vaihtoehtoina ovat etenkin omaishoidon palvelumallin kehittäminen sekä koti- ja laitosasumisen välimuodot. Myös toiminnan ennaltaehkäisevyys heijastui aineistossa. Haasteena on, kuinka vaikuttavasti ennaltaehkäisyn ja varhaisen puuttumisen tavoitteet tulevat toteutumaan ja onko niillä todellista vaikutusta esimerkiksi erityissairaanhoidon palvelutarpeeseen.

Palveluverkkojen kehittämisessä seudullisella tasolla on myös oleellista, kuinka läheisesti sosiaalitoimen palvelut on kytketty perusterveydenhuollon palveluihin. Esimerkiksi yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa tavoitteena on, että kokonaisuudesta muodostuisi mahdollisimman saumaton ja toiminnallinen. Kuitenkin, kuten edellä olemme esittäneet, moni peruspalvelunsa yhteistoiminta-alueella jatkossa järjestävä kunta on jättämässä osan sosiaalipalveluista omiksi lähipalveluikseen. Palveluiden saumattomuuden kysymyksiä tarkastelemme syvemmin seuraavassa luvussa.

”Nämä meidän [luku] kuntaa... haluavat jättää ulkopuolelle aika ison osan toiminnoista. Se lähtee vaan tästä perusterveydenhuollosta hyvin pitkälle ja sitten muutamasta muusta sosiaalihuollon palvelusta. Sanotaan niin, että jos halutaan, että tämä toimisi mahdollisimman hyvin, niin olen sitä mieltä, että silloin tässä pitäisi olla kyllä periaatteessa lähes kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut... Koska tässä käy niin, että terveydenhuolto elää omaa elämänsä ja sitten kunnissa vanhustenhuollot ja kaikki muut sosiaalitoimen palvelut järjestetään kuntakohtaisesti.” (Johtava viranhaltija)

Erikoissairaanhoidon palvelujen osalta vaikuttaisi siltä, ettei palveluverkon kattavuudessa ole nähtävissä merkittäviä muutoksia. Erikoissairaanhoidosta vastaavat laajan väestöpohjan kuntayhtymät muodostetaan pitkälti aikaisempien sairaanhoitopiirien pohjalta. Merkittävimpiä uudistuksia kohdistuu niille alueille, joilla erikoissairaanhoidon palveluja, erityisosaamista ja muun muassa erikoislaitteiden käyttöä keskitetään sisäisesti. Keskeisimpinä keinoina palveluverkon kehittämisessä tullaan toimeenpanosuunnitelmien mukaan käyttämään muun muassa palveluohjauksen kehittämistä, toimijoiden välisen tehtäväjaon tarkistamista ja sairaanhoitopiirien välisen yhteistoiminnan kehittämistä. Huomioitava kuitenkin on, että palveluverkon kattavuutta tarkasteltiin

pitkälti tehtävittäin, ei alueellisesti tai kunnittain. Näin ollen kuntien suunnitelmissa ei juuri ole arvioitu palvelujen alueellista hajanaisuutta tai palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta keskusalueen ja raja-alueiden kesken (esimerkiksi mielenterveyspalveluiden ja päihdepalveluiden osalta).

Aineiston perusteella voidaan todeta tarvetta olevan myös hoitoketjujen kehittämiseen prosessilähtöisesti tai esimerkiksi elinkaarimallin mukaisesti. Kysymys kuuluu, tarkastellaanko uudistuksessa riittävästi toiminnan prosesseja vai keskittyykö kehittämistyö liikaa palvelupaikkoihin ja toimintoihin, eli hallinto- ja rakennelähtöiseen palvelukehittämiseen. Nähtäväksi myös jää, millaiset vaikutukset hoitoketjujen muutoksilla on palveluverkon kattavuuteen ja toisaalta palvelujen saumattomuuteen. Saumattomien palvelukokonaisuuksien organisoimiseksi kunnilla tulisi olla halua varmistaa palvelujen saatavuus, laatu ja toiminnallinen sujuvuus. Toimeenpanosuunnitelmissa saumattomuuden aikaansaamista on kuitenkin pohdittu lähinnä hallintolähtöisesti. Osassa kuntia onkin lähdetty uudistuksen kuluessa toteuttamaan prosessilähtöistä palveluiden kehittämistä. Samoin on saatettu pyrkiä aikaansaamaan yhtenäisiä palvelumalleja. Keskeinen jännite liittyy silloin siihen, missä määrin ammatillisesti yhtenäisesti toteutetuissa palveluratkaisuissa kyetään huomioimaan alueelliset eroavaisuudet.

Ammatillisen peruskoulutuksen palveluverkon kattavuuden ja olemassa olevien verkostojen arvioitiin toimeenpanosuunnitelmissa pääasiassa olevan jo varsin riittäviä. Neljäsosa kunnista ilmoitti, ettei palveluverkon kattavuuteen ole tulossa muutoksia. Alueellisesti tarkasteltuna yhteistyö ja fuusioituminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi ammatillisen koulutuksen osalta nähdään hyvänä ratkaisuna: turha kilpailu vähenee, palveluverkkoidean mukaisesti päällekkäisyyksiä voidaan karsia, ja palvelujen suunnittelutyötä yhtenäistyy ja helpottuu. Suurempi kokonaisuus antaa suuremman liikkumavaran toiminnan ja tarjonnan suhteen koulutuksen järjestäjille. Sisällöllinen kattavuus paranee ja organisaatiolla on mahdollisuus vastata joustavasti muuttuviin koulutustarpeisiin. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjäverkossa onkin toteutunut lukuisia fuusioita, kuten edellä olemme kuvanneet.

Kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa kattavuuteen vaikuttavia muutoksia on tehty, on edetty suhteellisen nopeasti suuriin uudistuksiin. Toiminnan rakentaminen ja käynnistäminen ovat olleet voimakkaita muutoksia. Uusiin ratkaisuihin sisältyy myös seudullisten koulutuspalveluiden muuttaminen yhtiömuotoiseksi. Avoimeksi kohdaksi vielä kuitenkin monien kuntien osalta jää, millainen vaikutus mahdollisilla ja jo toteutetuilla kuntaliitoksilla on esimerkiksi koulutuskuntayhtymien rakenteeseen ja palveluverkkoon.

Kuntien päättämässä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävissä palveluverkon kattavuuteen voidaan odottaa muutoksia lähes kaikissa kunnissa. Kouluverkotarkastelu koskee kaikkia kuntia ja lähes kaikissa tapauksissa kouluverkko tulee vastausten mukaan supistumaan ja keskittymään. Muutamissa kunnissa opetuksen lähipalvelut aiotaan pitää ennallaan, mutta opetukseen liittyvissä

erityispalveluissa lisätään alueellista yhteistyötä, mitä perustellaan käytännöllisyydellä ja taloudellisilla tekijöillä.

Koska meillä taas ei ole sitä riittävää määrää, mitä nyt kuitenkin tarvitaan, niin tällaisia yksittäisen kunnan ei kannata järjestää, ei mitään erityisopetuksen yksikköä tai muuta, jossa puhutaan muutamasta oppilaasta peruskunnan tasolla. Kyllähän nämä on hyviä juttuja, tukee sitä käytäntöä ja arkea. (Johtava viranhaltija)

Dokumenttiaineiston ja haastattelujen mukaan yleisenä suuntauksena on nähtävissä, että perusopetus ja etenkin alaluokat 1-6 pyritään pääsääntöisesti säilyttämään kuntakohtaisina lähipalveluina, mutta verkkoa ja koulujen sijoitumista joudutaan silti tarkastelemaan kriittisesti. Yläluokkien 7-9 ja lukiodien toiminnan järjestämiseksi kehitetään yhteistyötä seudullisesti: seudulliset lukiot tulevat yleistymään voimakkaasti lähivuosina. Monilla seuduilla lukiotoiminnan seudullistamisen tarpeisiin onkin jo tartuttu. Myös kulttuuripalvelut ja vapaa-ajan palvelut vaikuttavat seutuistuvan ja yhteistyötä kehitetään myös yhteistoiminta-alueen sisällä.

Opetuksessa sovelletaan entistä enemmän tietoverkkoa ja informaatioteknologiaa seudullisuuden kehittämiseksi ja palvelujen kattavuuden tasapainottamiseksi. Tällä uskotaan voitavan lisätä palvelutarjontaa ja parantaa palveluverkkoa sisällöllisesti: esimerkiksi lukioissa valinnaisaineiden vaihtoehtoja pyritään laajentamaan huomattavasti verkko-opetuksen avulla. Tältä pohjalta useimmissa vastauksissa seudullisuuden kehittäminen nähdään parantavan palveluverkkoa ja lisäävän joustavuutta suurempiin kokonaisuuksiin keskittymisessä. Informaatioteknologian käyttöönottoon kuitenkin liittyy myös sen soveltamisen harha: useille toimeenpanosuunnitelmille on kuvaavaa suuret odotukset teknologiaa kohden, eikä suunnitelmalliseen käyttöönottoon ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tällöin voidaan kriittisesti kyseenalaistaa teknologian soveltamisella saavutettavat tehokkuuden ja tuottavuuden odotukset kuntapalveluissa.

Opetus- ja kulttuuripalveluissa on todennäköisesti odotettavissa voimakkaita muutoksia lähivuosina. Muutamilla kaupunkiseuduilla selvitetään lukio-koulutuksen seudullista järjestämistä kuntarajat ylittävinä palveluina. Voidaan kuitenkin kysyä, tehdäänkö pääasiassa vain hallinnollisia muutoksia vai uudistetaan aidosti myös toimintaa. Esimerkiksi suunnitteilla on seutulukioita, jotka yhdistetään hallinnollisesti, mutta vanhat toimipisteet jäävät silti toimintaan. Asia kytkeytyy keskeisesti valtiosuusuudistukseen ja kuntien peruspalveluiden rahoitukseen. Kriittisesti tulee jatkossa tarkastella myös, kehittykö kuntarajat ylittävä palveluiden käyttö toiminnallisten tarpeiden mukaisesti myös perusopetuksen palveluissa.

Arvioinnin haastatteluissa on oletuksia siihen, että palveluiden yhteen kokoaminen joko kuntaliitoksen tai yhteistoiminta-alueiden kautta mahdollistaa

tulevaisuudessa myös palveluverkoston uudelleentarkastelun. Suuremmassa kokonaisuudessa on siis saatavissa tehokkuushyötyjä. Kuitenkaan esimerkiksi monissa liitoskunnissa ei ole haluttu tehdä alkuvaiheessa merkittäviä palveluverkostojen karsimisia, koska muutokset saattavat johtaa kokemukseen palveluiden saatavuuden heikkenemisestä ja tätä kautta kasvavaan kritiikkiin kuntaliitoksia kohtaan. Liitossopimuksissa on saatettu sopia palveluverkoston ylläpitämiseen liittyvistä yksityiskohdista, mikä vähentää ratkaisujen tekemismahdollisuuksia. Oletettavaa silti on, että taloudellisen taantuman myötä palveluverkkoja koskevia ratkaisuja tullaan tekemään, mikä saattaa heijastua myös palveluiden saatavuuteen. Monet luottamushenkilöt ovatkin huolissaan mahdollisesta palveluiden etäntymisestä tai katoamisesta.

Lukuisten kuntatoimijoiden näkemysten mukaan palveluverkkoja koskevia ratkaisuja olisi jouduttu joka tapauksessa tekemään taloudellisista syistä tai henkilöstön saatavuuteen liittyvistä syistä, vaikka Paras-hanketta ei olisi tullut lainkaan. Henkilöstön saatavuuden kannalta suuremmat rakenteet ovat osittain helpottaneet tilannetta.

”Siinä on paljon kyllä kysymysmerkkejä, että mitä kymmenen vuoden sisällä tulee tapahtumaan tämän henkilöstön saatavuuden rintamalla... ainakin veikkaan kyllä, että me ajaututaan kyllä voimakkaasti yhteistyöhön vielä alueellisesti nimenomaan tästä syystä, että henkilöstön saatavuus on kiven takana.” (Johtava viranhaltija)

Selvää on, että jo lähivuosien muutokset väestön ikärakenteessa aiheuttaa merkittäviä haasteita henkilöstön rekrytointiin. Monilla pienillä paikkakunnilla ongelmia on ollut jo useampia vuosia esimerkiksi terveyskeskuslääkäreiden saatavuuden suhteen. Tämän vuoksi onkin yllättävää, että yhteistyötä tai yhdistymistä perustellaan henkilöstökysymyksillä kuitenkin verraten vähän.

Tuottavuuden kehittämisen mahdollisuuksia

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa keskeinen ydin on luoda edellytyksiä toimiville (funktionaalisille) ja tuottavasti toteutetuille palveluille sekä niiden kehittämiseksi. Tämä näkökulma näyttää jääneen uudistuksessa toistaiseksi ja ainakin jossakin määrin toissijaiseksi. Yleisesti ottaen laki on edesauttanut tuottavuuskeskustelun esilletuontia, mutta siihen liittyvissä konkreettisisissa toimenpiteissä ja niiden suunnittelussa ollaan varsin alkutekijöissä. Tuottavuuskysymykset ja palvelujen turvaaminen jatkossa ovat kuitenkin olleet monille kunnille asioita, jotka ovat motivoineet ja jossain määrin pakottaneetkin muutoksiin. Kuitenkaan vielä – uudistuksen alkuvaiheessa – ei ole nousut esiin merkittäviä tuottavuushyötyjä.

Aineiston perusteella kuntatoimijat tunnistavat haasteen selvittää palvelujen tuottamisessa ja niiden kehittämisessä. Haastatteluissa selvisi, kuinka erityisenä

ongelmana palveluiden kehittämisessä on, että tuottavuutta edistäviä, palveluiden kehittämisen tehokkaita, uusia toimintamalleja on riittämättömästi. Mallit eivät myöskään leviä riittävällä tavalla kunnista toisiin. Esimerkiksi informaatio-ohjaukselle on asetettu useita näkökulmia, jolloin tuottavuuden tavoitteiden kannalta kyse on edelleen myös ohjauksen tarkentamisesta (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006). Näitä peilaten ryhmähaastatteluissa yksi esille noussut haaste on kuntien palveluita koskevien palveluinnovaatioiden edistäminen. Samalla on kuitenkin todettava, että palveluiden innovaatioita koskeva työ on käynnistynyt monilla tavoin.

Toimeenpanosuunnitelmista tai haastatteluista ei avaudu selkeästi, mikä on Paras-uudistuksen konkreettinen vaikutus palveluihin tai millä tavoin muodostettuja rakenteita hyödynnetään niiden tuottavassa kehittämisessä. Tuottavuus palvelutuotannon tehokkuuden mittana edellyttää, että palvelun määrän ja laadun suhdetta voidaan analysoida suhteessa palveluun käytettyihin panostusten määrään ja laatuun. Arvioinnin perusteella onkin suhteellisen vaikea arvioida tuottavuutta tai sen parantamisen mahdollisuuksia.

Tuottavuutta kuntapalveluissa on mielekästä lähestyä joko jatkuvan parantamisen tai strategisten valintojen kautta. Näistä luontevampi vaihtoehto – uudistusten ollessa kesken – on strategisten valintojen tarkastelu, jota aikaisemmin käsiteltiin luvussa viisi. Arvioitaessa palvelujen kehittämisen edellytyksiä esiin nousee konkreettinen ongelma, johon olemme jo aiemmin kiinnittäneet huomiota, eli järjestämis- ja tuottamisvastuun sekoittuminen monen kunnan osalta. Tärkeää olisikin esimerkiksi selkeyttää strategista vastuuta siitä, kenelle jatkossa kuuluvat palveluiden saatavuus, tuottavuus ja kehittäminen.

Hankkeen ja puitelain mukaisten toimenpiteiden toteutusvaiheeseen siirryttäessä tuottavuuteen ja menojen hillitsemiseen liittyvä keskustelu on vauhdittunut. Arvioinnin ryhmähaastatteluissa tuottavuuteen liittyviä asioita pohdittiin varsin monelta kannalta. Osallistujien näkemykset tuottavuuden parantamisen mahdollisuuksiin vaihtelivat pääosin kunnan koon ja Paras-ratkaisun mukaan. Etenkin pienissä kunnissa sekä itsenäisesti palvelunsa tuottavissa kunnissa koettiin, että ”kaikki mahdollinen on jo tehty”, jolloin ilman suuria rakenteellisia muutoksia tuottavuuden parantamiseen ei juurikaan voida vaikuttaa. Tämä lieene ollut lähtötilanne useimmissa kunnissa, sillä monet kuntaliitoksesta päättäneistä ja yhteistoiminta-alueen muodostavista kunnista kuvailevat suuren rakenteen antavan täysin uudet mahdollisuudet tuottavuuden kehittämiseen. Yhtenä merkittävimmistä mahdollisuuksista nähdään erikoistumiseen liittyvä kehittämistyö suuremmissa palvelukokonaisuuksissa.

”Kyllähän nyt kuntarakenteista johtuvat esteet, mikä ovat olleet ihan ilmeisiä, ovat poistuneet. Nyt on sitten kysymys, osataanko se hyödyntää... kyllähän tämä semmoista jatkuvaa pinnistelyä on, että sinne suuntaan päästään.” (Johtava viranhaltija)

”Kuntahallinnossa... erikoistuminen vaan jatkuu... ja tällaista erikoistumis-astetta ei pystytty ylläpitämään, jos ei ole väestöpohjaa. Isompi organisaatio tarjoaa liikkumavaraa ihan toisella tavalla, ja myös tehokkuutta.” (Johtava viranhaltija)

Myös niissä kunnissa, joissa uudistuksen toteutus ei ole konkretisoitunut liitokseksi tai yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi nähdään tuottavuuden kehittäminen keskeisenä osana tulevaisuuden haasteisiin vastaamista. Haastattelusta välittyy kuva, että esimerkiksi työvoiman saatavuuteen ja palvelutarpeiden voimakkaisiin muutoksiin kiinnitetään huomiota. Käytännön toimenpiteissä eteneminen kuitenkin vaihtelee, mikä kertoo osittain löydettyjen kehittämisen keinojen rajallisuudesta. Tarkasteltaessa kuntien kehittämistoimintaa toimeenpanosuunnitelmia syvemmällä tasolla nähdään varsin yleisesti tuottavuuteen liittyvien asioiden sisäistämistä, jotka eivät suunnitelmatasolla tulleet esiin. Konkreettisten, todellisesti vaikuttavien toimenpiteiden kehittäminen koetaan kuitenkin haastavana.

”... omia tuottavuuden parantamiseen liittyviä toimia on ollut pitkin matkaa ja uskoisin, että niillä on ollut ja on merkittävämpiä vaikutuksia... kuin mitä rakenteellisilla muutoksilla on ja voi olla, ja kuntayhteistyökuvioilla. Ja siihen varmaan ne paukut on pantava.” (Johtava viranhaltija)

Haastatteluryhmät jakoivat yhteisen näkemyksen siitä, millä sektoreilla tuottavuuden parantamiseen on parhaat mahdollisuudet. Suurimmat palvelusektorit, opetuspalvelut ja sosiaali- ja terveyspalvelut kattavat useiden kuntien budjetista yhteenlaskettuna jopa 80 prosenttia. Suuremmat palvelukokonaisuudet antavat mahdollisuuden tarkastella esimerkiksi kouluverkkoa alueellisesti, väestökeskittymien kautta. Lisäksi kuntaliitoksen toteuttavissa kunnissa laskettiin – ja toivottiin – hallinnon kevenemisen tuovan lisää tehokkuutta.

Eräänä huomiona tuottavuuden parantamiseen nostettiin haastatteluissa palveluiden kustannusseurannan ja tarkemman laskentamallin kehittäminen ja vertailun käytön lisääminen, jonka tarkoituksena ei olisi pelkästään halvimman tuotantotavan esittäminen. Kustannusten avaaminen ja esimerkiksi laadun ja saavutettavuuden vaikutusten selvittäminen tukisi tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden suunnittelua ja seurantaa. Täsmällisiä, tiedossa olevia palvelukustannuksia olisi mahdollista hyödyntää myös kuntarajat ylittävien palvelujen käytössä kuntien välisen laskutuksen perusteina. Avoimen kustannusvertailun avulla myös yhteistyöstä tai kuntaliitoksesta saatavat hyödyt – tai pelättävät haitat – selkeytyisivät, mikä voisi osaltaan lisätä toimijoiden välistä vuoropuhelua ja luottamusta. Haasteena kustannusvertailussa kuitenkin on, kuinka kattavasti kuntien erilaiset tilanteet nousevat esiin vertailun taustatietoina.

Kuntapalvelujen kehittämistyöllä ei ole aina ollut selkeää yhtenäistä linjaa. Eräs ristiriita kehittämisajattelussa on muodostunut, kun toisaalta on haettu

kuntien välistä yhteistyötä ja toisaalta korostettu kunnan itsenäisyyttä ja omaa vastuuta. Toimeenpanosuunnitelmissa keskeisimmiksi kuntien palveluiden tuottamistavoiksi tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi nousevat oman toiminnan tehostaminen, yhteistyö muiden kuntien kanssa, ostopalvelut ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa. Tuottavuuden edistämiseksi toimeenpanosuunnitelmat eivät sisällä yllättäviä tai ainutlaatuisia avauksia. Tuottavuutta pyritään edistämään strategisena valintana esimerkiksi tilaaja-tuottaja-toimintatavan kautta, informaatioteknologian hyödyntämisellä tai vain yleisesti palveluiden tehostamisella.

Toimeenpanosuunnitelmissa palveluiden tuottamistapojen ja tehokkuuden tarkastelu lähtee lähes poikkeuksetta siitä, että rakennetaan hallinnollista yhteistyötä organisaatioissa ja professionaalisissa ammattiryhmissä (vrt. Smith 2004, 117 - 132). Näyttäisi siltä, että kuntaorganisaation oheis- ja tukipalvelut on kohde, josta ensisijaisesti oltaisiin valmiita luopumaan. Sen sijaan vähemmälle huomiolle näyttävät jäävän asiakaslähtöisten palvelujen ja niiden tuottavuuden kehitystyö. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että Paras-hanke on uudistuksen valmisteluvaiheessa johdatellut kuntia hallintolähtöiseen palvelujen kehittämiseen. Nähtävästi kunnissa on keskitytty rakenteiden kehittämiseen puitelakia vastaavaksi ja vasta seuraavana askeleena ollaan käynnistämässä toimintaprosessien analysointia.

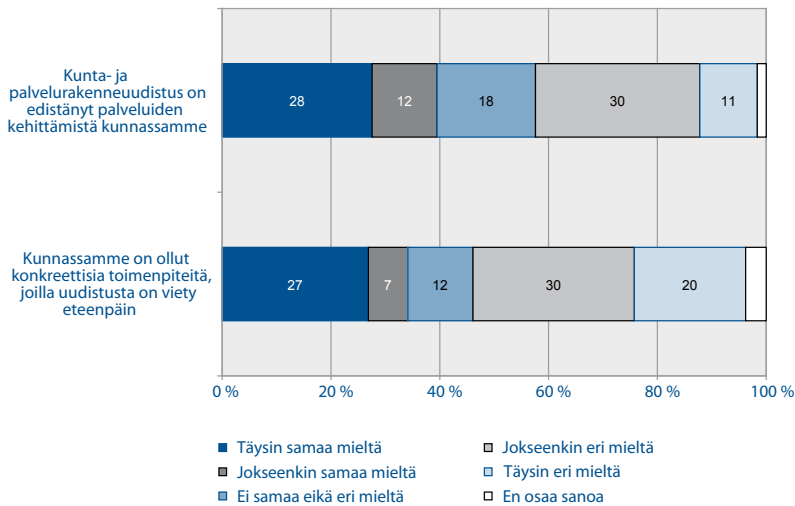
6.7 Edellytykset palvelujen muutokseen

Keskeinen Paras-hankkeen yhteydessä esitetyistä tavoitteista on ollut palveluiden saumattomuus ja kuntien paremmat edellytykset palvelujen muutokseen. Kuten yhteistoiminta-alueiden ja kuntaliitosten yhteydessä olemme jo tarkastelleet, voidaan suuremmissa kokonaisuuksissa odottaa olevan vaikuttavammat mahdollisuudet palveluiden uudistamiseen tulevaisuuden muutoshaasteisiin nähden.

Palveluiden kehittäminen on käynnistynyt kunnissa kuitenkin varsin verkaisesti. Arvioinnin yhteydessä toteutettu ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökysely osaltaan kertoo palveluiden kehittämisen tilannetta. Kysyimme, onko kunta- ja palvelurakenneuudistus edistänyt palveluiden kehittämistä vastaajan kunnassa. Kuvio 10 osoittaa vastauksissa olevan voimakasta hajontaa.

Kuvio 10. Palveluiden kehittämisen edistäminen ja konkreettiset uudistustoimenpiteet, ARTTU -tutkimusohjelman henkilöstökysely

Uudistus ja palveluiden kehittäminen kunnissa



Huolimatta siitä, että yli 50 prosenttia vastaajista näkee, ettei kunnassa ole ollut konkreettisia uudistustoimenpiteitä, näkee 40 prosenttia vastaajista, että Paras-hankkeeseen liittyvät toimenpiteet ovat edistäneet palveluiden kehittämistä. Vastaavasti yli 40 prosenttia kokee, ettei uudistus ole edistänyt palveluiden kehittämistä. Huomionarvoista on, että hajonta on voimakasta myös kuntien sisällä: vastaamista ei juurikaan selitä se, missä kunnassa vastaaja työskentelee. Näyttääkin siltä, että Paras-hanke ja sen lyhyen aikavälin vaikutukset näyttäytyvät edenneen eri tavoin kuntien näkökulmista, mutta myös työyhteisöjen ja yksilöiden näkökulmista. Vaikka aineisto antaa viitteitä siitä, että Paras-hanke on edistänyt palveluiden kehittämistä, ei vaikutussuhde ole kuitenkaan vielä riittävästi kirkastunut kaikille kunnissa työskenteleville.

Olemme todenneet, että usein kunnilta vaikuttaa puuttuvan riittävän vahva strateginen ote ja ajattelu pitkälle tulevaisuuteen. Palvelujen kehittämisen näkökulmasta asia on keskeinen ja pidemmän tähtäimen suunnitelmallisuuden puutteet tulivat esiin myös eri arviointiaineistoissa. Vaikuttaa siltä, että etenkin monissa pienissä kunnissa ei koeta olennaiseksi tarkastella palvelutarvetta 10 tai 20 vuoden päähän, koska tilanteet ja tarpeet muuttuvat nopeasti. Nykyisten ratkaisujen ei koeta ulottuvan sinne asti, jolloin palvelutoiminnan kehittämisestä muotoutuu suunnitelmallisen sijaan reaktiivista. Näissä kunnissa näytetäänkin etenevän pienin askelin, jolloin muutoksia tehdään kulloisenkin tarpeen mukaan. Näin ollen on kuntia – tosin huomattavana vähemmistönä – joissa koetaan, että palvelut toimivat tällä hetkellä hyvin eikä tarvetta palvelutoiminnan muutoksille toistaiseksi ole.

Palveluiden saumattomuuden kehittäminen

Keskeinen Paras-hankkeen yhteydessä esitetyistä kehittämiskohteista on ollut palveluiden saumattomuuden kysymys. Tämänkin arviointi toimeenpanosuunnitelmien perusteella on ongelmallista, koska strategisesti asiaan ei juurikaan kiinnitetä huomiota. On siis ilmeistä, että monessa kunnassa palveluiden saumattomuuden kysymykset ovat jääneet vielä avoimiksi. Epäselvää on tällöin myös, millä tavoin Paras-hanke vaikuttaa palveluiden tuottavuuteen, kuten edellä jo totesimme. Strategiset valinnat voivat kunnissa olla tiedostettuja tai tehtyjä, mutta toimet niiden toteuttamiseksi ovat samanaikaisesti epäselviä ja hajanaisia.

Haastatteluihin osallistuneiden mielipiteet uudistustoimenpiteiden vaikutuksesta palvelujen saumattomuuteen vaihtelivat voimakkaasti. Toiveikkaimmin suhtautuneet henkilöt näkivät uudistuksen tuovan mahdollisuuksia saumattomuuden lisäämiseen, mikäli yhteistoiminta-alueille siirrettävät palvelukokonaisuudet alkavat toimia suunnitellusti. Tällöin saumattomuus voisi parantua, mutta vaikuttaa siltä, että se koskisi vain osaa kunnista ja yhteistoiminta-alueista. Neutraalisti asiaan suhtautuneet näkivät, ettei uudistuksella ole juurikaan vaikutusta saumattomuuteen. Epäilevimmät näkivät, että uudistus voi tuoda lisää saumoja tai vaihtaa niiden paikkaa, ellei erityisesti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelukokonaisuuksia saada nivottua järkevällä tavalla yhteen.

Paikallistason yhteistyön vahvistaminen palveluiden kehittämiseksi, johtamiseksi ja tuottamiseksi on myös tärkeä tulevaisuuden haaste. Arnkil et al. (2002, 30-31) ovat tuoneet esille toiminnallisen asetelman ja verkostoituvan toimintatavan, jossa kunnallisen palvelujärjestelmän haasteena on ylittää rajoja niin vertikaalisesti kuin horisontaalisestikin. Toiminnallisuuden olisi korostuttava, jolloin jokainen toimija on antavana ja saavana osapuolena. Yhdistämisillä ei ole esimerkiksi automaattisesti saavutettu merkittäviä tuottavuushyötyjä, kustannushyötyjä tai synergiaa. Jotta Paras-hankkeessa saavutettaisiin tavoitteita ja hyötyjä, tulisi siis löytää uusia ja strategisia toiminnallisen palveluyhteistyön malleja sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseksi. Uusien mallien löytämistä ja jakamista tukee valtiovarainministeriön Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke, jossa edistetään tehokkaiden toimintatapojen mallintamista.

Arviointiaineistomme viittaa oletukseen, että yhteistoiminnallisuus tulee lisääntymään sosiaali- ja terveystaloudessa, jolloin tekniikan sekä muiden työn tekemisen apuvälineiden odotetaan kehittyvän entisestään yhteistoiminnan ja tuottavuuden tueksi. Teknologian hallintaa esitetäänkin yhdeksi tärkeimmistä tulevaisuuden alueista, joilla kuntapalveluiden tuottavuutta voidaan parantaa. Informaatioteknologia voi toki mahdollistaa paljon, mutta ei sinänsä ole edellytys toiminnan muutokselle, eikä yksittäinen ratkaisu palvelutoiminnan haasteisiin. Tietoteknisten muutosten toteutus esimerkiksi sähköistyvän julkisen terveydenhuollon yhteydessä epäonnistuu varsin usein liiallisen teknologiapainotuksen, vähäisen osallistuvan johtamistavan sekä toisaalta sosiaalisten

tekijöiden ja tietohallinnon puutteellisten arviointien takia (esim. Syväjärvi & Stenvall 2008). Edellä mainittu voi todentua, vaikka edellytykset muutoin kuntaorganisaatiossa olisivatkin olemassa.

Pirstaleisuus on leimaavaa myös palveluiden kehittämisessä. Hallintolähtöisen palvelukehittämisen korostuessa edellytykset palvelujen kehittämiseen ja muutokseen ovat lähtökohtaisesti heikohkot. Haasteena siten on siirtyä rakenteellisista uudistuksista kohti aitoja funktionaalisia toimintamalleja. Häggman-Laitila et al. (2003) ovat esimerkiksi todenneet, että moniammatillisen yhteistyön yhtenä lähtökohtana on ollut julkishallinnollisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän pirstaleisuus sekä sektoroitunut työtapo. Hallinnallinen fragmentaatio on heijasteena mukana palveluiden tehokkuuden ja tuottavuuden kokonaisuudessa, kuten olivat todellisuutta myös uudistusten strategisissa tavoitteissa ja niiden mukaisessa etenemisessä.

Palveluiden tehokkuuteen ja tuottavuuteen pyrittäessä tulisi ymmärtää palveluiden kohteena olevat asiakkaat eli kuntalaiset. Asiakaslähtöisyys viittaa kuntapalvelujen käyttäjien tarpeisiin sekä inhimillisen hyvinvoinnin edistämiseen ja ylläpitämiseen, jotka toimeenpanosuunnitelmissa ovat varsin usein jääneet huomioimatta edellä mainitun hallintolähtöisen palvelukehittämisen korostuessa. Asiakaslähtöisyys on jäänyt liian vähälle huomiolle Paras-hankkeessa, mihin ryhmähaastatteluissa kiinnitettiin varsin runsaasti huomiota. Yksi vaihtoehto voisi olla, että poliittiset päätöksentekijät ottaisivat selkeämmän roolin asiakasnäkökulman huomioimisessa. Kriittisimpien kannanottojen mukaan luottamushenkilöt eivät ole riittävästi huolehtineet asiakasnäkökulmasta uudistuksessa. Toisaalta vahvempaa asiakas- ja kansalaisnäkökulmaa toivotaan myös valtionohjaukseen.

”Luottamushenkilönä koen... vastuuta näistä kuntalaisista ja miten niille palveluita tuotetaan... olen koko ajan nähnyt haasteena, että jos ei me luottamushenkilöt muuteta tapaamme toimia ja ajattelutapaamme ja asenteitamme, niin ei synny uudistusta. Ja jollette te kaikki virkamiehet muuta asenteitanne ja tapaanne toimia ja sitä, mitä pitäisi uudistukseen saada, niin mitään uutta ei tapahdu. Koska lähtökohta pitää olla se, että ruvetaan toimimaan, ajattelemaan eri tavalla ja ruvetaan hakemaan niitä palvelurakenteita, joilla vastataan näihin. Miten tehdään niitä palveluja vanhuksille?”
(Luottamushenkilö)

”...uudistaa valtio-ohjaus siten, että otettaisiin asiakas asiakkaana... siten, mistä kulutetaan palvelu, eikä niin että mistä tuutista se palvelu tulee tai se raha.” (Johtava viranhaltija)

Palvelujen järjestäjän näkökulmasta kustannustehokas ja vaikuttava tuotanto sekä asiakkaan näkökulmasta sujuva ja laadukas hoito edellyttävät, että kullakin palvelun tuottajalla on käytössään riittävä kokonaiskuva asiakkaalle

suunnitelluista ja hänelle tuotetuista palveluista, ja että palvelujen tuottajien välinen tiedonvälitys on tehokasta. Esimerkiksi saumattomien asiakaslähtöisten palvelumallien ja niitä tukevien, yhteen toimivien tietojärjestelmäpalveluiden aikaansaamiseksi voidaan edellyttää kaikkien osallisten yhteistyön tiivistämistä. Samoin tulisi huolehtia siitä, että asiakkaat saavat aidosti vaikutusmahdollisuuksia palveluihin. Vahva käyttäjädemokratia voisi osaltaan edistää myös palveluita koskevia innovaatioita.

Aineiston mukaan kuntien keinot saumattomuuden turvaamiseksi ovat toistaiseksi epäselviä ja toisaalta mahdollisuudet tuottavuuden lisäämiseksi rajallisia. Kuitenkin asiakaskohtaisesti räätälöityjen saumattomien palvelukokonaisuuksien organisoinnilla kunnat voisivat parantaa edellytyksiään kehittää palvelujen saatavuutta ja laatua. Tällöin tuottavuuden näkökulmasta kyse on aikaisemmin mainitsemastamme jatkuvan parantamisen tarpeesta. Tähän muutokseen ja kehitysvaateeseen on olemassa joukko kriittisiä perusteita, sillä tulevaisuudessa esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluiden kysyntä kasvaa, kuntaresurssien ja työvoiman niukkuus lisääntyvät, väestö ja henkilöstö ikääntyvät sekä toiminnallisesti uudet koulutus-, hoito- ja palvelutarpeiden menetelmät kehittyvät.

Arviointimme osoittaa, että tavoitteena julkishallinnollista palvelujärjestelmää kehitettäessä olisi siirtyminen kertaluonteisista, irrallisista kehittämisprojekteista kokonaisvaltaisempaan esimerkiksi seudulliseen, kaupunkiseutukohtaiseen tai yhteistoiminnalliseen kehittämiseen, joiden tuloksia hyödynnettäisiin laajempina kokonaisuuksina. Vastaavasti irrallisten palvelujen tarkastelusta tulisi siirtyä kohti hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaa edistämistä, jolloin näkökulma laajenee terveyden edistämiseen prosessimaisesti. Palvelujärjestelmän kehittämisen tulisi näin ollen sisältää niin hallinnollisen, tuotannollisen kuin sisällöllisenkin uudistumisen näkökulmat.

Muutokset ovat suuri haaste nykyiselle kuntapalvelujärjestelmälle, koska alueellinen ja asiakaslähtöinen kehittäminen edellyttävät ajattelutavan, kehittämismallien ja toimintakulttuurien muuttamista. Kokonaisvaltainen muutos edellyttää myös palvelutoiminnan johtamisen kehittämistä: johto ja lähiesimiehet ovat avainasemassa uudistusten toteutuksessa. Palvelujen tuottavuuden edellytyksenä voidaan pitää kuntatoimijoiden ja -organisaatioiden välisen luottamuksen parantamista, sillä tuottavuuden haasteissa luottamukseen perustuva kehittäminen todennäköisesti luo tavoiteltua tehokkuutta. Muutosten ja uudistusten tulee siten olla kokonaisvaltaisia ja yhteistoiminnallisesti johdettuja, jotta tuottavuutta kuntapalveluissa voidaan parantaa.

Toimintaedellytysten aikaansaaminen ja uusien toimintamallien kehittäminen (esim. sähköisten palveluiden toteutus) ei kuitenkaan pelkästään riitä todellisen muutoksen aikaansaamiseksi, vaan tarvitaan myös muutoksen läpivientiä omana työvaiheenaan (vrt. Stenvall & Virtanen 2007; Burke 2008). Kyse on tällöin jatkuvasta ja pitkäkestoisesta prosessista, jonka organisointi on ensisijaisesti alueilla toimivien kuntapalvelutuottajien johdon vastuulla. Näin on

todettu esimerkiksi saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien tietohallintoratkaisujen osalta (vrt. Ekebom et al 2003).

6.8 Yhteenveto

Paras-hankkeessa painottuu voimakkaasti alueellinen näkökulma sekä rakenteellisen uudistumisen että palvelutoiminnan kehittämisen ulottuvuuksina. Palvelujen kehittämistä ja tehostamista pyritään aikaansaamaan kootusti ja synergisesti. Riittäväillä väestöpohjilla palveluiden järjestämisessä pyritään turvaamaan ammattitaitoinen henkilöstö, palvelutoiminnan rahoitus sekä palveluiden laatu ja kattavuus.

Alueelliset kumppanuudet ja niiden rakentaminen ovat muodostuneet keskeisiksi tekijöiksi uudistuksen valmistelussa kunta- ja aluetasoilla. Uudistuksen myötä kuntarakenne on kiistattomasti kehittynyt puitelain tavoitteiden suuntaiseksi. Monin paikoin kunnilla on paremmat toimintakyvyn edellytykset. Toteutuneet rakenteelliset muutokset eivät kuitenkaan vielä sinällään takaa todellista kehittymistä palvelutoiminnassa. Arvioitavissa myös on, etteivät toteutetut ja päätetyt rakennemuutokset ole vielä riittäviä elinvoimaisen kuntarakenteen saavuttamisen kannalta. Edelleen Suomessa on hajanainen, pirstaleinen kuntarakenne ja runsaasti pieniä kuntia. Huomionarvoista on myös, että suurimmilla kaupunkiseuduilla, joilla on keskeinen asema kuntalaisten palvelujen ja alueiden elinvoimaisuuden näkökulmasta, ei ole paria poikkeusta lukuun ottamatta toteutunut merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Liitosten edistämiseksi olisi tarpeen tuottaa nykyistä tarkempaa ja kattavampaa tutkimustietoa ja seurantaa, jotta liitoksen hyötyjä olisi mahdollista arvioida erilaisissa tilanteissa olevissa kunnissa.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen on paikallistasolla liittynyt käsitteellisiä epäselvyyksiä ja puutteita puitelain tavoitteiden sisäistämisessä. Yhteistoiminta-alueita on kuitenkin perustettu runsaasti ja merkittävää on, että niistä yli puolet on jo käynnistänyt toimintansa. Alueiden perustamisessa on kuitenkin osittain nähtävissä sattumanvaraisuutta sekä suunnitelmissa näennäisyyttä: paikoin perustamiseen on sitouduttu vain puitelain velvoitteiden täyttämiseksi. Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa ja järjestäjäverkon kokoamisessa on edetty suoraviivaisemmin. Toteutuneiden ja päätettyjen fuusioiden ansiosta enää neljä kunta- ja kaksi kuntayhtymäjärjestäjää alittaa puitelain mukaisen 50.000 asukaan väestöpohjavaatimuksen.

Kaikilla yhteistoiminta-alueilla haasteena on toimivan, joustavan ja päätöksenteossaan sujuvan johtamisjärjestelmän rakentaminen. Yhteistoiminta-alueet kaipaavat myös vahvempaa ohjausta toiminnallisiin lähtökohtiin ja tehtäviin. On tarpeen tarkentaa, millaisten kuntien tulisi olla yhteistoiminnassa, kuinka yhteistoiminta-aluetta tulisi hallinnoida ja mitkä velvoitteet yhteistoiminta-alueen palvelutoimintaan sisältyvät.

Rakenteellisen uudistumisen ja kumppanuuksien muodostamisen dynamiikkaa on leimannut vaihtoehtojen rajautuminen ja kuntien niputtaminen yhteistoiminta-alueiden kuntiin, liitoskuntiin, kaupunkiseutukuntiin ja itsenäisenä palveluntuottajina jatkaviin kuntiin. Onkin tarpeen selvittää valtio-ohjauksen kannalta, tulisiko kuntaliitoksia ja yhteistoiminta-alueita suositella tietyille alueille ja tietyntilaisissa tilanteissa oleviin kuntiin: voidaanko kokonaisuuden kannalta esittää, milloin yhteistoiminta-alue voisi olla kuntalaisen ja palvelutuotannon kannalta toimivampi, milloin puolestaan kuntaliitos? Ratkaisujen suuntaamiseksi tarvitaan keskustelua ja selvitystyötä siitä, olisivatko esimerkiksi kaupunkiseuduilla liitokset toimivampi ratkaisu kokonaisuuden hallinnan kannalta kuin kuntien välinen yhteistyö.

Paras-hankkeen mukaiset toimenpiteet ovat vasta tarttumassa palveluiden saatavuuden, kattavuuden ja tuottavuuden parantamiseen. Rakennekeskustelujen leimatessa uudistuksen valmistelua ovat monet tuottavuuden parantamisen käytännön keinot jääneet vähemmälle huomiolle. Kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa tuottavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta muun muassa maantieteellisten, demografisten sekä laatuun ja palveluverkkoon liittyvien tekijöiden vuoksi. Olisikin tarpeen kehittää, syventää ja tarkentaa palvelutoiminnan kustannusten seuranta ja vertailua. Laadun ja saavutettavuuden vaikutukset kustannuksiin eri tilanteissa olevissa kunnissa lisäisi palvelutoiminnan kehittämisen konkreettisia keinoja, mutta toisi myös luotettavampaa tietoa yhteistyön ja yhdistymisten tueksi. Kuntarajat ylittävien palvelujen käytön mahdollistamiseksi myös yhtenäisen laskutusperustemallin rakentaminen on tarpeen. Kuntalaisnäkökulmaa ei toistaiseksi ole riittävästi nostettu uudistuksen keskiöön.

Tuottavuuden ja palveluverkon kehittämistä tarkastellaan nyt monin paikoin isompina kokonaisuuksina, jolloin toimenpiteet ovat vasta suunnittelu- tai käynnistysvaiheessa. Tällä hetkellä palvelutoiminnan ja järjestäjäjärakenteiden kenttä näyttäytyy pirstaleisena ja osin rajoiltaan päällekkäisenä. Palvelujärjestelmän kehittämisessä keskeistä olisi siirtyä kertaluonteisista, irrallisista kehittämisprojekteista kokonaisvaltaisempaan yhteistoiminnalliseen kehittämiseen. Muutos on kuitenkin suuri haaste kuntapalvelujen ja johtamisen järjestelmille, joiden toimintaedellytykset ovat parantumassa. Seuraavana askeleena onkin muutoksen toteuttaminen omana vaiheenaan.

Kehittämisehdotukset uudistuksen ohjaamisen näkökulmasta

- » Yhteistoiminta-alueiden toiminnallisia velvoitteita ja ehtoja on syytä tarkentaa ja ohjata vahvemmin lainsäädännöllä.
- » Yhteistoiminnan ja liitosten hyötyä on tarpeen selvittää ja seurata, sekä mahdollistaa vaihtoehtojen tarkempi vertailu.
- » Kuntaliitosten tukemista tulee jatkaa ja ohjata vahvan peruskunnan saavuttamiseksi.

Kehittämisehdotukset kuntien näkökulmasta

- » Palvelutoiminnan kustannusten seuranta sekä kuntien tai palvelutuottajien välistä kustannusseuranta sekä -vertailua tulee kehittää.
- » On tartuttava aktiivisesti palvelutoiminnan tuottavuuden ja saavutettavuuden kysymyksiin ja siirryttävä reagoivasta toimintatavasta kohti tavoitteellista kehittämistä.
- » Uusia palvelutoiminnan malleja tulee lähteä kehittämään ennakkoluulottomasti ja palveluinnovatiivisella toimintaotteella.
- » Kuntalaisen ja asiakkaan näkökulmaa on vahvistettava palvelutoiminnassa ja sen suunnittelussa.
- » On kehitettävä lisää mahdollisuuksia kuntarajat ylittävään palvelujen käyttöön.

7 Kaupunkiseutusuunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen

7.1 Johdanto kaupunkiseutusuunnitelmien tarkasteluun

Kaupunkiseutujen merkitys aluerakenteessa on kasvanut yhteiskunnan rakenteiden suuntautuessa kohti verkostomaisia toimintatapoja. Se ilmenee alueilla ristikkäisen pendelöinnin lisääntymisenä, yhtenäisenä asuntomarkkina-alueena ja yritysten seudullisen sijoittumisalueen muodostumisena (Siirilä 1993). Kaupunkiseuduista on muodostumassa entistä enemmän sekä kansallisesti että kansainvälisesti toimivien verkostojen solmukohtia. Tämä kehitys on tuonut mukanaan myös kaupunkiseutujen välisen kilpailun elementin, mikä on pakottanut alueita tarkastelemaan kilpailutekijöitään aikaisempaa laajamittaisemmin (Zimmerbauer 2008).

Kaupunkiseutuja tarkasteltaessa olennaista on, että hallinnollinen jaotus ei välttämättä kohta toiminnallisia alueita, joiden raja-alue voi olla erilainen ja hallinnon tarkoituksiin soveltumaton. Aluemäärittelyt muuttuvat ja niitä muutetaan jatkuvasti. Aluemäärittelyjen relevanttius on siksi suhteellinen käsite (Häkli 1994; Mäkinen 1999). Tästä hallinnollisten ja toiminnallisten alueiden määrittelyjen suhteellisuudesta on kysymys myös kunta- ja palvelurakennemuutukseen liittyvien kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisessa ja toteuttamis- ja edellytysten luomisessa.

Kaupunkiseutujen kehittämisellä on keskeinen asema kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Kuten edellä on todettu, uudistuksen tarkoituksena on luoda eheä ja elinvoimainen kuntarakenne, jolla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta palvelujen kehittämiselle ja edellytykset tuottavuuden parantamiselle. Seudullisen suunnitelman palauttaneilla kaupunkiseuduilla asuu yhteensä noin kaksi kolmasosaa koko maan väestöstä, jolloin yhtenäisen palvelurakenteen kehittämisellä on laaja vaikuttavuus.

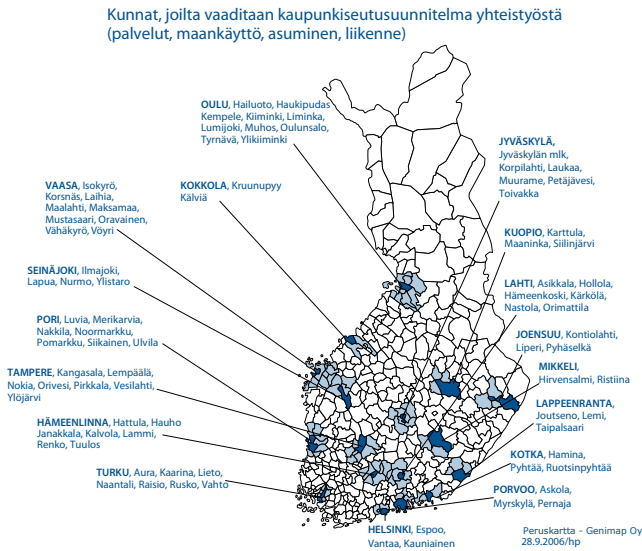
Kunta- ja palvelurakennemuutusta säätelevän puitelain 7 §:ssä määritellään alueet, joilla maankäyttöä, asumista ja liikennettä sekä kuntarajat ylittävää

palvelujen käyttöä edistävät kaupunkiseutusuunnitelmat tulisi laatia. Suunniteluvelvoite koskettaa pääkaupunkiseutua ja 16 muuta kaupunkiseutua. Laki sallii kaupunkiseudulle jättää suunnitelman tekemättä, mikäli lain tarkoittamat kaupunkiseudun kunnat niin yhteisesti päättävät. Annettuun määräaikaan 31.8.2007 mennessä kaupunkiseutusuunnitelmia jätettiin 18 kappaletta. Kouvolan seutu ja Länsi-Uusimaa laativat kaupunkiseutusuunnitelman vapaaehtoisesti. Porin seutu käytti hyväkseen lain sallimaa mahdollisuutta olla jättämättä kaupunkiseutusuunnitelmaa kyseiseen määräaikaan mennessä, mutta suunnitelma on valmistunut toukokuussa 2008.

Kaupunkiseutusuunnitelmien arvioinnissa huomiota kiinnitetään suunnitelun etenemiseen ja niitä koskevien tavoitteiden toteutumiseen kokonaisvaltaisesti. Tarkastelemme arvioinnissamme suunnitelmien etenemisen ja toteutumisen tilannetta ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitystä kaupunkiseutujen yhteistyön kannalta. Aineistona kaupunkiseutusuunnitelmien ohella hyödynnetään Kuntaliiton ja ministeriöiden yhteisen arviointiryhmän laatimaa suunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraporttia. Tammikuussa 2008 valmistunut loppuraportti sisältää suunnitelmien yleisarvion sekä seutukohtaiset arviot.

Suunnitelman laatineiden kaupunkiseutujen koko vaihtelee paljon, mutta jos pääkaupunkiseutu erotetaan joukosta, on vaihteluväli asukaslukuilla mitattuna Kokkolan seudun noin 53.000 asukkaan ja Tampereen seudun noin 323.000 asukkaan välillä. Olennaisempaa kuin väestömäärät sinänsä on kaupunkiseutusuunnitelmien kannalta se, että suunnitelma-alueet muodostuvat suhteellisen hyvin työssäkäyntialueista ja ovat siten nähtävissä toiminnallisina kokonaisuuksina. Poikkeuksena tästä ovat suurimmat kaupunkiseudut, pääkaupunkiseutu sekä Tampereen ja Turun seudut, joissa työssäkäyntialue on selvästi suunnitelma-aluetta laajempi.

Kuvio 11. Kunnat, joilta on vaadittu kaupunkiseutusuunnitelma, (Kuntaliitto)



Kuntarakenne kaupunkiseuduilla on hyvin pirstoutunut. Tätä kuvaa se, että kaupunkiseutusuunnitelmien laadintaan on osallistunut kaikkiaan 154 kuntaa, joista noin kolmasosa, 50 kuntaa oli mukana vapaaehtoisesti. Kouvolan ja Länsi-Uudenmaan seutujen lisäksi suunnitelman laadintaan vapaaehtoisesti osallistui 10 Helsingin seudun kehyskuntaa. Kaupunkiseuduilla tapahtuu pääosa maan asukasluvulla, työpaikoilla tai talousluvuilla mitattavasta kasvusta, mutta keskuskaupunkien merkitys eri kaupunkiseuduilla vaihtelee suuresti. Koko kaupunkiseudun asukasmäärään verrattuna asukasmäärältään suurilla keskuskaupungeilla, kuten Turku, Tampere, Oulu, Kuopio ja Lahti on vahva rooli myös kaupunkisuunnitelmien laatimisessa.

Merkillepantavaa on, että lähes kaikilla kaupunkiseuduilla on toteutumassa kuntaliitoksia tai ollut käynnissä liitosselvityksiä, jotka osaltaan muuttavat asetelmia ja jo neuvoteltujakin yhteistyön kanavia kaupunkiseutujen sisällä. Vuonna 2009 kuntaliitoksia, joissa keskuskaupunki on mukana, on toteutunut seitsemällä kaupunkiseudulla²⁰. Kuopion, Porin ja Lohjan seuduilla liitoksia on toteutumassa vuosien 2010 ja 2013 aikana. Seuduilla on käynnissä muutamia kuntaliitosselvityksiä. Keskuskaupungin ja ympäristökunnan toteuttamissa liitoshankkeissa korostetaan erityisesti palvelujen järjestämiseen ja kuntatalouteen liittyviä syitä. Vain harvoin liitostarpeita perustellaan maankäytön, asumisen tai liikenteen järjestämisen tarpeilla, jotka puolestaan ovat puitelaissa kaupunkiseutusuunnittelun keskeisiä toimintoja.

²⁰ Liitos 2009 toteutunut Hämeenlinnan, Kouvolan, Kokkolan, Jyväskylän, Seinäjoen, Oulun ja Lappeenrannan seuduilla.

Kuntien talous vaikuttaa kaupunkiseutujen yhteistyöhalukkuuteen ensisijaisesti palvelujen järjestämisen osalta. Nähtävissä on, että ne kehyskunnat, joilla on hyvä taloudellinen asema, väestökehitys myönteistä ja kunnossa oleva palveluvarustus, suhtautuvat kriittisemmin kaupunkiseudun yhteisiin palveluihin. Kaupunkiseutusuunnittelun ohella tilanne heijastuu koko alueen yhteisen palvelutoiminnan suunnitelmallisuuteen muun muassa yhteistoiminta-alueiden ja kuntayhtymien muodostamisessa, jolloin esimerkiksi kehyskunnat muodostavat oman yhteistoiminta-alueensa kaupungin ympärille. Useissa kaupunkiseutusuunnitelmissa onkin havaittavissa keskuskaupungin ja ympäröivien kehyskuntien vastakkainasettelua. Maankäytön, liikenteen ja asumisen osalta tämä heijastuu suunnitelmien yleispiirteisyytenä ja retoriikan tasolla pysymisenä. Palvelujen järjestämisen osalta on nähtävissä selvemmin erilaiset näkökulmat (esim. Oulun seutu, Tampereen seutu ja Vaasan seutu).

Kaupunkiseutusuunnitelmien keskeinen kysymys on keskuskaupungin ja kehyskuntien välisen yhteistyön rakentaminen niin, että puitelain tavoitteet eheästi ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta toteutuisivat valituilla kaupunkiseuduilla. Pitkäänkin jatkuneet yhteistyöpyrkimykset eivät ole kyenneet muuttamaan kaupunkiseutujen toimintatapoja ja rakenteita niissä kysymyksissä, joissa yksittäisten kuntien intressit ovat riittävän vahvat. Näitä kysymyksiä ovat sekä yhteinen maankäytön suunnittelu että asuminen (vrt. pääkaupunkiseutu). Yhteisten palvelujen järjestämisen osalta tilanne on lisäksi varsin vaikeasti hahmotettava, koska palvelut edellyttävät joillakin kaupunkiseuduilla monimuotoisia ja monen tasoisia yhteisiä rakenteita, mikäli ne järjestetään yhteistoiminta-alueiden pohjalta. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että monilla kaupunkiseuduilla kuntaliitoshankkeiden edistämisen painoarvo näyttää olevan tässä tilanteessa kaupunkiseutusuunnitelman laatimista suurempi.

7.2 Suunnitelmien ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitys kaupunkiseutujen yhteistyölle

Maankäyttöön liittyvän yhteistyön nykytila vaihtelee seuduittain voimakkaasti, ollen kokonaisuutena arvioiden satunnaista ja yhteistyön kokonaisuuden kehittämisen näkökulmasta valmisteluvaiheessa. Monilla seuduilla on muutamia yhteistyöprojekteja, mutta pääasiassa kunnat ovat vastanneet itse maankäytön suunnittelusta, hankinnasta, kaavoituksesta ja hinnoittelusta. Seudulta puuttuu kokonaisvaltainen yhteinen suunnittelu, jonka lisäksi muutamilta alueilta puuttuvat myös yhteistyön tavoitteet ja pelisäännöt.

Yleiskaavayhteistyötä tehdään suunnitelmien mukaan kahdeksalla kaupunkiseudulla (Hämeenlinna, Jyväskylä, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Tampere, Turku, Vaasa). Muutamilla seuduilla ei ole aluerakennetta riittävästi ohjaavaa (maakunta)kaavaa, tosin se nähdään tarpeellisena kehittämiskohteena. Kehit-

tämistoimenpiteet maankäyttöön liittyvässä yhteistyössä keskittyvät seudullisen maankäytön kehityskuvan tai rakennemallin suunnitteluun ja käyttöönnottoon. Monet keinoiksi listatuista toimenpiteistä ovat kuitenkin varsin retorisia ja yleispäteviä: yhteistyön parantamisen keinoksi kerrotaan esimerkiksi säännöllinen yhteydenpito maankäyttöön liittyvissä asioissa. Niissäkin suunnitelmissa, joissa maankäytön suunnittelu jo nykyisellään on ulotettu seututasolle (esim. Joensuu, Kuopio, Kouvola ja Oulu), on suunnitelman toteuttamisen keinot ja päätöksenteon rakenteet pitkälti määrittelemättä. Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin (2008, 11) mukaan maankäytön yhteistyötä hidastavat myös erilaiset kuntien toimintatavat ja tilanteet, kuten yhteen sopimattomat tietojärjestelmät ja suunnitteluun käytettävissä olevien resurssien vaihtelevuus.

Tavoitetasolla suunnitelmissa ilmaistaan pyrkimys toimivaan ja kestäväan yhteiskuntarakenteeseen ja maankäyttöpolitiikkaan. Konkreettisten keinojen käyttöönotossa kehittämistyöhön valmiiden kuntien joukko kuitenkin muutamilla seuduilla vaihtelee. Kaikki kunnat eivät kannata kaikkia suunnitelmissa esitettyjä ehdotuksia, mikä hankaloittaa yhteisten tavoitteiden määrittämistä konkreettisen yhteistyön aloittamiseksi. Seudullisen tahtotilan puuttuminen heijastuu voimakkaimmin juuri kaupunkiseutusunnitteluun: kunnilla ei välttämättä ole yhteistä käsitystä yhteistyön kannattavuudesta ja vaikuttavuudesta pidemmällä aikavälillä.

Asumisen asioiden yhteensovittamisessa tällä hetkellä on runsaasti kehittämisen varaa. Suunnitelmallista seudullista asumisen asioiden hallintaa on suunnitelmien mukaan tehty vain viidellä kaupunkiseudulla. Tavoitteena nähdään houkuttelevan ja toimivan asumisen turvaaminen, mutta yhteinen tavoitekuva on toistaiseksi hajanainen. Yhteistyötä asumisen osalta hankaloittaa kuntien välinen kilpailu asukkaista.

Keinoina asumisen yhteistoiminnan parantamiseen mainitaan muun muassa asumisen suunnitelmien yhteensovittaminen, yhteistyön toimintaedellytysten vahvistaminen ja asuntostrategian tai -ohjelman laatiminen. Kahden seudun suunnitelmissa keinot eivät kohdistu suoraan yhteistyön kehittämiseen, vaan kuntakohtaisen asumisen kehittämissuunnitelmien sisältöihin ja maankäytön parantamiseen.

Kysymys asumisen ohjaamisesta kaupunkiseuduilla herättää monenlaisia intohimoja asuntorakentamiseen liittyvien suurien taloudellisten arvojen ja kuntien uusista asukkaistaan saamien tulojen ja toisaalta lisäpalvelujen aiheuttamien menojen ja sosiaalisenkin vastuun vuoksi. Eheän ja elinvoimaisen kaupunkiseudun näkökulmasta asumisen ohjaaminen siten, että kaupunkiseuduilla välttytään asumisen liiallisesta hajaantumisesta ja väestön segregaatista aiheutuvilta ongelmilta, on kaupunkiseutusunnittelun keskeinen haaste. Tähän haasteeseen vastaaminen on laadituissa suunnitelmissa jäänyt varsin vähälle huomiolle.

Liikennejärjestelyjen kehittämiseksi on lähes kaikilla seuduilla koottu yhteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Seudullisesta liikennejärjestelmätyöstä onkin siten jo useiden vuosien kokemus. Seudullisia liikenneverkko-ongelmia on pyritty käsittelemään maakuntakaavoituksen yhteydessä. Seudullisen joukkoliikenteen koetaan tällä hetkellä kuitenkin olevan useilla seuduilla puutteellista, jota pyritään puitelain mukaisilla kaupunkiseutusuunnitelmilla parantamaan.

Liikennejärjestelyjen seudullisen kehittämisen keinoina mainitaan suunnitelmien mukaiset hankkeet ja yhteistyön tiivistäminen. Muutamilla seuduilla perustetaan yhteinen matkapalvelukeskus. Useilla seuduilla liikennejärjestelmäsuunnitelma vaatii myös päivitystä, joka on nostettu toimenpiteeksi. Varsinaisia kehittämistoimenpiteitä suunnitelmissa esitetään varsin vähän, mutta asiantuntija-arvioinnissa (2008, 12) todetaan liikennejärjestelmäsuunnittelussa päästyn kuitenkin eteenpäin muun muassa aiesopimusten avulla.

Liikenteen, maankäytön ja asumisen suunnittelu muodostavat kokonaisuuden, jonka tulisi luoda perusta kaupunkiseutujen toiminnallisuudelle myös palveluja järjestettäessä. Tämä näyttäytyy tietoisena tavoitteena vain harvoissa suunnitelmissa (esim. Joensuun seutu, Oulun seutu ja Tampereen seutu). Maankäytön, liikennesuunnittelun ja asumisen väliltä näyttää puuttuvan vuorovaikutuksellinen prosessi ja seudullisen kokonaisuuden hallinta. Esimerkiksi liikennesuunnitelmia leimaa monessa tapauksessa visioiden puuttuminen ja irrallisuus maankäytön ja asumisen suunnittelusta. Energia- ja ilmastokysymysten merkityksen korostuminen jo lähitulevaisuudessa edellyttäisi liikenne-asioiden liittämistä vahvemmin laajempiin yhteyksiinsä.

Kokonaisuutena tarkastellen suunnitelmissa esitetyt yhteistyön muodot ja syvyys vaikuttavat tällä hetkellä olevan pitkälti yksittäisiin hankkeisiin, tehtäviin tai palveluihin liittyvää yhteistyötä. Kehittämistarve on kuitenkin pääosin tiedostettu ja yhteisiä suunnittelu- ja organisointijärjestelmiä on koottu tai ollaan rakentamassa. Kaikilla seuduilla yhteistyön tarvetta etenkin maankäytön ja asumisen osalta ei ole kuitenkaan tunnistettu.

Kaupunkiseudun tavoitteiden näkeminen yhteisinä, koko seutua ja kaikkia sen kuntia koskevinä tavoitteina on etenkin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa keskeistä. Tässä tavoitteenasettelussa ei ole läheskään kaikissa suunnitelmissa onnistuttu. Yhteisen vision hyväksyminen merkitsee vahvempaa sitoutumista tavoitteisiin, mutta myös kuntien suurempaa riippuvuutta toisistaan (kuvio 12). Kunnat ovat siirtymässä satunnaisista yhteistyöprojekteista kohti merkittävämmän riippuvuuden yhteistyötä, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen nousee keskeiseksi asiaksi.

Kuvio 12. Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä ulottuvuuksina (Haveri 2004; ks. myös Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004)

		Yhteistyön tavoitteet	
		Yhteinen visio mahdollista nähdä	Omia tai yksittäisiä yhteisiä tavoitteita
Riippuvuudet	Riippuvuudet merkittäviä	Seutuhallinto Kuntaliitokset	Alueelliseen intressiin perustuvat verkostot
	Riippuvuudet vähäisiä	Sektorikohtaiset sopimukset	Löyhät asiakohtaiset verkostot
		Tuottajaverkostot	Satunnaiset projektit

Seutujen riippuvuus peruskunnista muodostaa seutujen strategioiden toteuttamisen kannalta ongelman, jonka hallintaa ei ole helppo ratkaista yhteistoiminta-alueella (Tiilikainen 2007, 224 - 226). Osittain sen vuoksi suunnitelmissa on nähtävissä varovainen suhtautuminen yhteisten, koko kaupunkiseutua koskevien konkreettisten tavoitteiden asettamiseen maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä. Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen ajattelematta kuntarajoja on asetettu tavoitteeksi Joensuun seudulla. Lähtökohta on hyvä, mutta toteuttamisen tapoja ei Joensuun seudullakaan ole vielä testattu. Laaditut kaupunkiseutusuunnitelmat eivät siis juurikaan sisällä uusia ratkaisumalleja, vaan vaihtoehdoiksi esitetään seutuhallinnan tavanomaisia yhteistoimintamuotoja tai kuntaliitoksia. Myös kaupunkiseutusuunnittelussa vaikuttaa näin ollen siltä, että rakenteellisilla ratkaisuihin etsitään keinoja ohjata seudullista suunnittelutyötä.

Palveluihin liittyvässä yhteistyössä ollaan suunnitelmien mukaan varsin alkutekijöissä. Kaupunkiseutujen toimittamien suunnitelmien mukaan mahdollisuudet käyttää palveluja kuntarajojen yli vaihtelevat voimakkaasti. Muutamilla seuduilla on mahdollisuus käyttää kulttuuri-, liikunta- ja kirjastopalveluja alueellisesti. Perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja perusopetuksen palvelujen käyttö ei ole vapaata, mutta kuten edellä olemme todenneet, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden muodostamisen kautta parantuvat mahdollisuudet näiden palvelujen saumattomuuden lisäämiseen.

Muutamassa kaupunkiseutusuunnitelmassa palveluihin liittyvän yhteistyön saumattomuutta ja toimivuutta ei ole käsitelty ollenkaan, tai on viitattu yksittäisiin palveluihin, joiden saavutettavuus tulevaisuudessa paranee kuntarajat ylittävällä käytöllä. Edellä, palveluja tarkastelevassa osiossa olemme käsitelleet saumattomuuden hahmottamisen problematiikkaa, mikä korostuu uudistuksen valmisteluvaiheessa. Aineiston pohjalta voidaan todeta uudistuksen mahdollistavan saumattomuuden parantamisen, mikäli palvelukokonaisuuksien uudistamisessa onnistutaan. Vaarana toisaalta voidaan pitää sitä, että tarkasteltaessa

toimintoja pääasiassa rakenteiden näkökulmasta palvelujen välisiä saumoja syntyy muutostilanteessa lisää tai olemassa olevat saumat vaihtavat paikkaa. Tällä hetkellä palvelukokonaisuuksien järjestämisen suunnittelu on monin paikoin vasta alkamassa, jolloin yhteistyön saumattomuuden arviointi on liian aikaista. Kuntarajat ylittävälle palvelujen käytölle löytyi kuitenkin haastattelussa useita puoltavia näkemyksiä.

”Kaikkihan tajuaa sen, että palveluiden on toimittava yli kuntarajojen, koska ihmiset kulkee yli kuntarajojen. Eli tämmöiset järkevät alueet ovat ilman muuta työssäkäyntialueita... ei tarvitse kesken työpäivän lähteä ajamaan [oman kunnan] terveysasemalle eikä päinvastoin. Eli näin ne pitää hyvin luontevasti palvelut järjestää, tämän ymmärtää kaikki.” (Kuntajohtaja)

Kuntarajat ylittävien palvelujen käytöstä muodostuvien taloudellisten kysymysten käsittely (kustannusten jako) on jäänyt suunnitelmissa toistaiseksi vähälle huomiolle. Taloudelliset kysymykset ja monien sopimusten viidakko muodostaa käytännön ongelmia, joiden ratkaiseminen käytännössä usein viivyttää tai kaataa kokonaan monet seudulliset palveluhankkeet. Kuten asian-tuntija-arvioinnissakin (2008, 18) todetaan, tavoitteena tulee kuitenkin olla kuntalaisten joustava mahdollisuus palvelujen käyttöön kuntarajoista riippumatta. Palveluihin liittyvän yhteistyön saumattomuuteen liittyvät olennaisesti seuduilla käynnissä olevat kuntajakoselvitykset ja päätetyt, tulossa olevat liitokset. Neuvottelujen eteneminen ja mahdollisten liitosten aikataulutus vaikuttavat voimakkaasti palvelujen käyttömahdollisuuksiin alueellisesti.

7.3 Suunnitelmien ja niiden mukaisen toteutumisen merkitys yhdyskuntarakenteen ja seutujen kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta

Kaupunkiseutujen pyrkimys orientoitua muutoksiin verkostoyhteiskunnan keinoin näkyy suunnitelmissa erilaisten yhteistyömuotojen runsautena ja yksittäisten toimenpiteiden nostamisena yhteistyökohteiksi kokonaisuuksien tarkastelun sijasta. Kaupunkiseudut pyrkivät suunnitelmissaan parantamaan asemiaan tai ainakin säilyttämään ne ennallaan yhä enemmän markkinaohjautuvassa maailmassa, jossa muutokset ovat nopeita ja maailmanlaajuisia. Suunnitelmissa on nähtävissä kaupunkiseutujen kilpailuun liittyvä edunvalvonnan näkökulma, mutta toisaalta laajempaa orientoitumista esimerkiksi suurempiin kaupunkiseutuihin ei ole suunnitelmiin kirjattu. Zimmerbauer (2008) kuitenkin toteaa kuntakoon suurentamisen paineiden kasvavan palvelurakenteiden kehittämistavoitteiden ohella paremman kilpailukyvyyn saavuttamiseksi, jotta kaupunkiseutu menestyisi kiihtyvässä alueiden välisessä kilpailussa.

Yhdyskuntarakenteen kehittämisen näkökulmasta eräissä suunnitelmissa on ansiokkaasti paneuduttu maankäytön suunnittelun kysymyksiin (esim. Pääkaupunkiseutu, Jyväskylän seutu ja Oulun seutu). Pohjana on useimmissa tapauksissa ollut jo vuosia jatkunut seudullinen yleiskaavatyö tai muu maankäytön suunnittelu. Maankäytön suunnittelun myötä on yleensä kyetty näkemään paremmin sekä seudun yhdyskuntarakenteen yhtenäisyyden että myös työssäkäyntialueen liikennejärjestelyjen merkitys. Monissa suunnitelmissa sen sijaan on nähtävissä keskittyminen erillisten toimenpiteiden kuvaamiseen eikä yhtenäistä kaupunkiseutuajattelua ole helposti löydettävissä. Rakenteiden osalta suunnitelmista näyttääkin puuttuvan uusien yhteistyökanavien ja -mallien esittäminen, jolloin tukeudutaan pitkälti vanhoihin yhteistoiminnan suhteisiin ja ”välttämättömiin” malleihin.

Yhtenäisen palvelukokonaisuuden laadinnassa seuduilla on omanlaisiaan haasteita, mutta yhteisesti haasteena on pidetty luottamuksen löytämistä sekä yhteisten tavoitteiden ja tahtotilan saavuttamista. Suunnitelmia koskeva yksimielisyys on löydetty varsin yleisellä, usein retoriikan tasolla, jolloin konkreettisempiin asioihin mentäessä on esille tullut myös ristiriitoja. Kaupunkiseutujen yhteisten tavoitteiden asettaminen ja käytännön toiminnan organisoiminen maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen kysymyksissä riippuvat yksittäisten kuntien päätöksenteosta, mikä on erityisen ongelmallista palvelujen järjestämisen osalta kaupunkiseudun kokonaisuudessa. Haastatteluissa nousi esiin, kuinka useammilla paikkakunnilla koetaan kaupunkiseutusuunnitelman ja esimerkiksi mahdollisen seutukaavan edustavan kaupunkiseudun kuntien yksituumaisuutta vain näennäisesti. Käytännön toimenpiteet, esimerkiksi elinkeinoelämän investoinnit, rakennushankkeet ja kaavamuutokset ovat osoittaneet, että yhteistyön tavoitteet todellisuudessa pohjautuvat usein rajatumpiin perusteisiin, esimerkiksi oman kunnan edun ajamiseen kuin kaupunkikokoonaisuuden edun tavoitteluun. Myös asiantuntija-arvioinnissa (2008, 62) huomioidaan kuntakohtaisten intressien ylittävän vielä seutuintressien. Kaupunkiseutua kokonaisuutena kehitettäessä kuntien eriävät näkemykset yksittäisten hankkeiden toteutuksesta voivat näivettää hyvin käynnistynyttä yhteistoimintaa vuosiksi eteenpäin. Useista kunnista koostuvilla kaupunkiseuduilla toiminnallisen yhteistyön alkumetreit näyttävätkin olevan hyvin herkkiä haasteille.

”Ei tässä ole entiseen haikailua, mutta meidän tulee löytää sellaiset pelivälineet, jotka sopivat tulevaisuuden haasteisiin ja uhkiin. Se on se kuvio, jota haikaillaan. Nykyisellä mallillaan se ei pelitä. Tämä asennevammaisuus ja lainsäädännölliset lähtökohdat seudulla tökkii.” (Kuntajohtaja)

”Tällä hetkellä ei ole innostusta siihen, että ruvettaisiin kaavapuolta seudullisesti kehittämään. Yhteistyössä sitä toki tehdään, mutta joka kunta haluaa maankäytön pitää omissa näpeissään.” (Johtava viranhaltija)

Keskeinen kysymys kaupunkiseutusuunnittelussa ja sen onnistumisen arvioinnissa on, viedäänkö yhteistyötä eteenpäin kaupunkikeskeisesti vai alueen kokonaisuutena. Pyy (2007) mukaan uudistuksessa tulisi huomioida riittävästi maakuntien laitamilla olevia alueita ja kuntia. Reuna-alueilla ja kaupunkiseutujen ulkopuolella on vaarana, että palvelutuotantoa tehostettaessa palveluhakumatkat lisääntyvät ja pidentyvät. Aineistomme mukaan tämä huolettaa erityisesti pieniä kuntia, joissa epäillään suuremmissa kokonaisuuksissa järjestettävien palvelujen lisäävän myös kustannuksia. Haastatteluissa nousi kuitenkin vahvana esiin myös näkemys, että kokoamalla rakenteita suurempiin kokonaisuuksiin on palvelujen säilyttämiseen paremmat mahdollisuudet. Monissa keskuskaupungeissa ja liitoksia toteuttaneissa kunnissa palvelujen keskittämisen uhka onkin tiedostettu.

”Aina pelätään sitä, että ilman muuta jos tehdään fuusio, niin kaikki palvelut keskitetään... kun tässä päinvastoin on tarkoituksena markkinoida koko ajan, että hallinto ja johtaminen keskitetään ja palvelut hajautetaan sinne, missä ihmiset on.” (Kuntajohtaja)

Kaupunkiseudulla toteutettu yhteinen suunnittelu on pääosin edistänyt kuntien välistä yhteistyötä. Käynnissä olevat kuntaliitosselvitykset ja liitosprosessit muuttavat asetelmia kuitenkin jatkuvasti. Toteutumassa olevat liitokset pääsääntöisesti parantavat kaupunkiseutujen kehittämisedellytyksiä. On kuitenkin mahdollista, että ellei liitos koske koko kaupunkiseutua, voi laajemman kokonaisuuden tarkastelu jäädä puutteelliseksi keskuskaupungin ja yhden tai useamman ympäristökunnan välisen liitosprosessin aikana.

”Meillä on nyt pääasiaksi noussut ilman muuta tämä meidän kuntien yhdistymisprosessi. Jos me ajatellaan tätä laajempaa piiriä, siellä ympäröiviä monia kuntia, niin tämä on saattanut jarruttaa niiden suunnitelmia, koska me ei ole voitu keskittyä nyt niin paljon tähän laajempaan alueeseen.” (Valtuuston puheenjohtaja)

Kokonaisuutena tarkastellen aineistostamme ilmenee sekä puitelain velvoittaman että sitä ennen aloitetun kaupunkiseutusuunnittelun toimineen kunta- ja palvelurakennekeskustelua lisäävästi. Monin paikoin pitkään jatkunut kaupunkiseudun kehittäminen on kypsyttänyt ajatusta suuresta kaupunkikunnasta, kuten haastatteluistamme ilmenee. Yhteistyön kehittämismahdollisuudet ja hyödyt koettiin vuosien mittaan pitkälti jo saavutetun, jolloin on tarpeen arvioida rakenteellisen muutoksen mahdollisuuksia.

”Sitten kun ruvettiin Paras-hankkeessa tähän asiakirjatyöhön työssäkäyntialueen puitteilla, niin silloinhan tuli semmoinen laajempi poliittinen sitoutuminen ja laajemmin nämä organisaatiot mukaan tähän prosessointiin. Var-

sinkin mitä tulee maankäyttöön, kaavoitukseen, ihan tällaisiin... että näihin asioihin voisi sanoa, että silloin se avautui tämä yhteistyöpöytä isompana. Ja totta kai kun lähdettiin tekemään kehitysselvityksiä, niin on tapahtunut laajennusta taas. Eli se on mennyt vaihe vaiheelta isommille foorumeille.” (Hallituksen puheenjohtaja)

”...tultiin ehkä rajoille sillä tavalla, että kun mentiin isoihin peruspalvelukysymyksiin, huomattiin että aika vaikea niitä on lähteä kuntien syventävänä yhteistyönä toteuttamaan. Esimerkiksi tukipalvelut, kaikilla oli tavallaan erilaiset tukipalvelut. Ja näin se nähtävästi kypsyi tämä ratkaisu, joka oli tietysti pitkään ollut keskustelussa.” (Johtava viranhaltija)

”Aiemmassa kaupunkiyhteistyössä oli ajateltu, että sieltä kautta pystytään palvelurakenteiden ja muidenkin kautta menemään eteenpäin... mutta todettiin sillä lailla, että tämä ei ole ratkaisu eikä vaihtoehto pitkän päälle. Sillä oli selvä tilauksensa ja oma tarpeensa... verkostomainen työskentely ei enää etene, kun ei ollut sitä päätöksentekojärjestelmää.” (Kuntajohtaja)

Eheän ja elinvoimaisen kaupunkiseudun edellytyksenä on kuitenkin, että liitokset edistävät toiminnallista, ensisijaisesti työssäkäyntialueeseen perustuvaa kuntarakennetta. Palveluyhteistyöhön perustuvat liitokset tai yhteistoiminta-alueet ilman kansalaisten arkitoimintoihin liittyvää toiminnallista yhteyttä eivät tue kaupunkiseuduilla puitelain keskeistä tavoitetta eheästä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta. Myös kaupunkiseuduilla korostuu näin ollen toimintatapojen aidon ja syvällisen muutoksen toteuttamisen haaste puitelakiin kytkeytyvien hallinnollisten ratkaisujen jälkeen. Kaupunkiseutujen osalta kuntaliitosten ja yhteistyöalueiden muodostuminen toiminnallista rakennetta eheyttävällä tavalla on erityisen tärkeää. Puitelain mukainen kuntien omaan aktiivisuuteen ja pääasiassa ministeriöiden informaatio-ohjaukseen perustuva kuntaliitosten vauhdittaminen ilman valtion koordinaatiota ei välttämättä tuota toivottavaa kuntarakenteen eheytymistä kaupunkiseuduilla. Vahvasti yhdistymisavustuksiin perustuvia kuntaliitosratkaisuja kohtaan voidaan esittää myös perusteltua kritiikkiä (Moisio 2008, 20-21). Vaarana on, että yhdistymisavustuksia käytetään olemassa olevien rakenteiden turvaamiseen sen sijaan, että huomio kiinnitettäisiin kaupunkiseudun palvelurakenteen uudistamiseen.

7.4 Yhteenveto

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta ohjaava puitelaki edellyttää kaupunkiseutusunnitelmien laatimista suurimpien kaupunkiseutujen toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Suunnitelman on laatinut 19 kaupunkiseutua ja laa-

dinnassa on ollut mukana 154 kuntaa. Kaupunkiseudut ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia, jolloin myös laaditut suunnitelmat eroavat toisistaan.

Arviointitehtävänämmä oli tarkastella, kuinka kaupunkiseutusuunnittelun valmistelu on edennyt ja miten suunnittelua koskevat tavoitteet ovat toteutuksessa. Puitelain velvoite kaupunkiseutusuunnitelman laatimisesta suurimmilla kaupunkiseuduilla ja seudullisen suunnittelun edistämisestä voidaan katsoa toteutuneeksi. Suunnitelmat ovat konkretisoineet ja edistäneet kuntien yhteistyötä etenkin maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeet on suunnitelmissa tiedostettu. Muutamilta osin suunnitelmissa on tosin puutteita etenkin asumisen ja maankäytön osalta. Olennaista puitelain tavoitteiden saavuttamisessa on, kuinka suunnitelmien ja vuorovaikutteisen suunnittelun toteutuksessa lopulta onnistutaan.

Kaupunkiseutusuunnitelmien toimeenpanon seurannassa ja ohjauksessa toimii valtiovarainministeriön kokoama työryhmä. Muutosprosessin seuraaminen on muun muassa monien kuntaliitoshankkeiden ja kuntien sitoutumista koskevien päätösten osalta ensiarvoisen tärkeää oikean kuvan saamiseksi todellisesta tilanteesta ja suunnitelmien toteutumisesta. Tilanteen jatkuva kehittyminen on mahdollistanut arvioinnissamme näin ollen poikkileikkaustyyppisen kuvauksen kaupunkiseutusuunnittelun etenemisestä. On erityisesti huomioitava, että ensisijaisena aineistonaamme olleiden, valtioneuvostolle jätettyjen kaupunkiseutusuunnitelmien laadinnan jälkeen on yhteistyö edennyt monin paikoin merkittävästi.

Uudistuksen edetessä näyttää siltä, että kaupunkiseutusuunnittelun merkitys kuntayhteistyölle on vaihdellut. Kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisessa ollaan varsin eri vaiheissa, johtuen paitsi eritasoisesta yhteistyöpohjasta, myös puitelain velvoitteesta laatia suunnitelma, joka ei kuitenkaan sinällään sido tai velvoita konkreettiseen yhteistyöhön. Kuten SEUTU -hankkeessa monin paikoin kävi, on tässäkin yhteydessä uhkana yhteistyön jääminen suunnittelutasolle. Osassa kaupunkiseutuja on toteutus alkanut ja osassa suunnitelmat ovat toistaiseksi jääneet muodollisiksi.

Muutamilla alueilla prosessista ja aikaisemmasta yhteistoiminnasta saadut kokemukset ja näkemykset ovat johtaneet tiivistyvään yhteistyöhön ja jopa vauhdittaneet kuntaliitoksia. Muutamissa tapauksissa kaupunkiseutusuunnittelu on päinvastaisesti lisännyt kuntien välisiä jännitteitä huolimatta siitä, että suunnitelman laadinnassa jännitteitä pyrittiin tietoisesti välttämään. Tällöin suunnitelmaan otettiin mukaan sellaisia asioita, joista oli melko helppo päästä yksimielisyyteen. Jännitteet ovatkin osittain nousseet esiin suunnitelmien konkretisoituessa käytännön toimenpiteiksi, jolloin kuntakohtaiset intressit voivat haitata yhteissuunnittelua.

Laaditut kaupunkiseutusuunnitelmat poikkeavat toisistaan sekä tavoite- tasonsa että toteuttamistapansa perusteella. Tämä heijastaa osaltaan myös kaupunkiseutujen yhteistyön ja strategisten tavoitteiden erilaisia kehitysvaiheita. Ne ovat kuitenkin suunnitelmia ja toteuttaminen riippuu monista asioista,

ei vähiten aiemmista yhteistyökokemuksista ja toimijoiden yhteistyökyvystä. Lähes kaikilla seuduilla käynnissä olevat kuntaliitosselvitykset muuttavat yhteistyöasetelmia jatkuvasti, mutta toteutuneet ja toteutumassa olevat liitokset pääsääntöisesti parantavat kaupunkiseutujen kehittämisedellytyksiä. Kaupunkiseutusuunnitelmien laadinta onkin – pääosin – jo omana prosessinaan edistänyt kaupunkiseutujen kuntien välistä yhteistyötä.

Kaupunkiseutusuunnittelussa on nähtävissä puutteita kokonaisuuksien suuntaamisessa ja hallinnassa, esimerkiksi seudun elinkeinopolitiikan, palvelurakenteen, yhdyskuntarakentamisen ja maankäytön kannalta. Kaupunkiseuduilla tuleekin tarkastella seudun kokonaisrakennetta laajemmin ja syventäen. Kokonaisuuden hallintaa on tarpeen ohjata ja seurata myös valtion taholta.

Kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttaminen ei etene kitkattomasti ja kuntien liitoshankkeet eivät välttämättä palvele puitelain tavoitteita toiminnallisesti eheästä kuntarakenteesta. Olisikin perusteltua harkita kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen vahvempaa koordinaatiota ja ohjausta erityisesti palvelurakenteen kokonaisuuden osalta. Tällä hetkellä kaupunkiseuduilla ja maakunnissa on lukuisia samanaikaisia, osin päällekkäisiäkin palvelurakenteita ja toimijoita, mikä ei palveluiden saumattomuuden ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ole perusteltua. Palvelurakenteen kokonaisuuden lisäksi onkin tarpeen arvioida kriittisesti myös sekä seutukuntien että maakuntien tehtäviä, rajoja ja tarkoituksenmukaisuutta.

Kehittämisehdotukset uudistuksen ohjaamisen näkökulmasta

- » Kaupunkiseutusuunnitelmien toteutumista tulee seurata ja ohjata myös pidemmällä aikavälillä.
- » Kaupunkiseuduille on tarpeen suunnitella vahvempia ohjauksellisia välineitä palvelutoiminnan, yhdyskuntarakentamisen ja elinkeinopolitiikan muodostamien kokonaisuuksien muodostamiseen ja hallintaan.
- » On tarpeen harkita, tulisiko kaupunkiseuduille laatia laki, jossa määritetään yhteistyön vähimmäisvaatimukset.
- » On myös tarpeen selvittää, toisiko kaupunkiseutusopimus -käytäntö jämakkyttä seudulliseen yhteissuunnitteluun.

Kehittämisehdotukset kaupunkiseutujen ja niiden kuntien näkökulmasta

- » Kaupunkiseutusuunnitelmia toteutettaessa on pyrittävä ylittämään oman kunnan intressit ja etenemään kohti yhteisesti määritettyjä tavoitteita: jännitteiden purkaminen on kaikkien kuntalaisten etu.
- » Yhteisesti määritetyissä tavoitteissa ja suunnitelmissa tulee pysyä ja niitä tulee voida kehittää edelleen tarpeen mukaan.
- » Palvelurakenteen kehittämisessä huomiota tulee entistä enemmän kiinnittää kuntarajat ylittävään palvelujen käyttöön sekä kuntalaisten yhdenvertaisiin oikeuksiin seudun kunnissa.
- » Kaupunkiseudun kehittämistä tulee tarkastella aiempaa laajempien kokonaisuuksien kautta.
- » Kaupunkiseuduilla on myös edelleen tarpeen selvittää kuntaliitosten kautta saatavia hyötyjä ja mahdollisuuksia alueen elinvoimaisuuden, kilpailukyvyyn ja kuntalaisten palvelujen kannalta.

8 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely

8.1 Kuntien erityispiirteet talouden kannalta

Puitelain 9 §:n mukaisen arviointimenettelyn tavoitteena on lainsäädännön edellyttämien palvelujen turvaaminen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille. Puitelain mukaisesti kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Kyseessä ei siis ole pelkkä kuntien talouden nykytilan kartoitus tai talouden kehityssuuntien arviointi, vaan menettelyssä tulisi korostua juuri palvelujen saatavuuden, tason ja laadun arviointi sekä palvelujen turvaamisnäkökulma (ks. HaVM 31/2006 vp).

Tässä osiossa tarkastellaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin kohdistettua arviointimenettelyä. Tarkoituksena on kerätä tietoa kuntien tekemistä talouden tasapainottamistratkaisuista arvioiden, miten arviointimenettely on vaikuttanut kuntatalouden ongelmien ratkaisuun sekä palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Arviointikriteerimme ovat:

- kuntien kokemukset arviointimenettelyn tarkoituksenmukaisuudesta, toimivuudesta ja perusteellisuudesta,
- arviointimenettelyn ratkaisuehdotusten toteutuskelpoisuus ja toiminnallisuus,
- tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset kuntien talouteen ja palvelutoimintaan.

Puitelain mukaista arviointimenettelyä sovelletaan kuntiin, joissa rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat olennaisesti ja

toistuvasti maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena peräkkäisenä vuonna alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot. Vuosien 2004 - 2005 tilinpäätöstietojen perusteella raja-arvot täyttyivät 19 kunnassa, joista 14 kunnassa päädyttiin arviointimenettelyyn. Loput kunnat vapautuivat menettelystä kuntajakomuutosten vuoksi. Arviointimenettelyyn päätyivät Enontekiö, Karjaa, Keminmaa, Kestilä, Lehtimäki, Muonio, Pelkosenniemi, Puolanka, Puumala, Rantsila, Rääkkylä, Utajärvi, Utsjoki ja Ylivieska. Näistä kunnista neljässä (Karlja, Kestilä, Lehtimäki ja Rantsila) on tehty päätös kuntaliitoksesta ²¹.

Usean arviointimenettelykunnan sijainti on logistisesti epäedullinen. Kunnat sijoittuvat kauas kasvukeskuksista harvaanasutuille alueille Etelä-Savoon, Pohjois-Karjalaan, Pohjanmaalle, Kainuuseen ja Lappiin. Kunnat ovat pääasiassa pieniä muuttotappiokuntia väestömäärän vaihdellessa Pelkosenniemen 1.000 asukkaasta Ylivieskan 13.000 asukkaaseen. Kaikissa menettelyn kunnissa väestön kehitys on ollut negatiivista jatkuen myös samankaltaisena. Poikkeuksen muodostavat Karlja, Keminmaa ja Ylivieska, jotka myös monilta muilta demografisilta ominaisuuksiltaan eroavat arviointimenettelyn kunnista (mm. sijainti, väestörakenne, elinkeinorakenteelliset tekijät).

Ikärakenteiden osalta tutkimuskohteena olevien kuntien haasteena on keskimääräistä suurempi vanhusväestön osuus, joka tulevaisuudessa aiheuttaa yhä enemmän rasitteita taloudelle ja palvelujen järjestämiselle etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2030 suurin osa kunnista olisi tilanteessa, jossa yli 60-vuotiaiden osuus koko kunnan väestöstä ylittää 40 prosenttia. Tämä tulee huonontamaan jo ennestään heikkoa huoltosuhdetta. Ikääntyvä väestö vaikuttaa myös kunnan elinvoimaisuuteen, työmarkkinoihin ja taloudellisiin edellytyksiin palvelujen tuottamisessa (ks. Laine 2006). Suurimmassa osassa kuntia myös sairastavuusindeksi ²² on keskimääräistä korkeampi.

Vuosien 1993 ja 2005 välisenä aikana kuntien yleinen työpaikkakehitys on ollut pääosin negatiivista. Poikkeuksen muodostavat Keminmaa ja Ylivieska, ja muutamman prosentin lisäystä työpaikoissa on myös Muoniossa. Työpaikkojen menetys muissa tarkastelun kohteena olevissa kunnissa on vaihdellut muutamasta prosentista noin 20 prosenttiin (liite 8, kuvio 1). Yhtenä syynä on valtion työpaikkojen vähentyminen, kun kunnissa sijainneita vero-, poliisi- ja työvoimapalveluja on karsittu. Luonnollisesti on kyse myös laajemmasta yhteiskunnallisesta kehityksestä, jonka myötä työpaikat ovat hakeutuneet kasvukeskuksiin.

²¹ Karlja, Pohja ja Tammisaari: Raasepori (28.700 asukasta); Kestilä, Rantsila, Piippolan ja Pulkila: Siikalatva (6.500 asukasta); Lehtimäki ja Alajärvi: Alajärvi (11.000 asukasta).

²² Sairastavuusindeksi ilmaisee kunnan väestön sairastavuuden suhteessa koko maan väestön keskiarvoon, perustuen kolmeen rekisterimuuttajaan: kuolleisuuteen, työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuuteen työikäisistä ja erityiskorvattaviin lääkkeisiin oikeutettujen osuuteen väestöstä. Vuonna 2007 arviointimenettelyn kuntien sairastavuusindeksi vaihteli 101 - 188 välillä. Korkeimmat indeksit olivat Puolangalla (188,2), Rääkkylässä (179,8) sekä Puomalassa (177,0).

Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien tulorakenteesta merkittävä osa koostuu valtionosuuksista, jotka monen kunnan osalta ovat yli kaksinkertaiset maan keskiarvoon verrattuna. Esimerkiksi vuonna 2006 arviointimenettelyn kunnissa valtionosuuksien osuus tulorakenteista oli keskimäärin 35 - 45 prosenttia. Kunnat ovat erittäin riippuvaisia valtionosuuksista tulolähteenä, joissa toteutettavat pienetkin muutokset voivat heilauttaa talouden ahdinkoon (ks. Helin 2008). Verotulojen osuus tulorakenteesta on vastaavasti keskimääräistä alhaisempi. Verotulokehitys tutkimuskohdekunnissa on 1990-luvulta saakka ollut hitaan tasaista, mutta riittämätöntä menorakenteiden kehityksen kattamiseksi. Kuntien kokonaistulojen kannalta verotulojen merkitys tulorakenteessa jää edelleenkin huomattavasti keskimääräistä alhaisemmaksi. 2000-luvulla verotulojen kasvu kytkeytyy lähinnä päätöksiin tuloveroprosenttien ja kiinteistöveroprosenttien korotuksista. Muutaman kunnan osalta myös suotuisa työpaikkakehitys on lisännyt jonkin verran verotuloja.

Tutkimuskohdekunnille tyypillistä ja verotulojen kannalta ongelmallista on kuitenkin alhainen tulotaso. Keskimääräistä suurempi osa kuntien väestöstä työskentelee alkutuotannon tai palvelujen parissa, joissa tulotaso jää yleensä varsin matalaksi. Vastaavasti jalostuksen työpaikkaosuus on alhainen. Lisäksi vähenevä väestö heikentää verotuloja ja asettaa paineita tulorakenteen kehittämiseksi. Vähenevän väestön myötä kunnan kyky varautua ennalta arvaamattomiin kertaluonteisiin menoihin esimerkiksi erikoissairaanhoidossa heikentyy (ks. Laine 2006, 406).

Kunnat ovat käytännössä olleet koko 2000-luvun ajan tilanteessa, jossa menot eivät ole vastanneet tulokehitystä. Toisin sanoen verorahoituksen kasvu on ollut käyttötalouden menojen kasvuun nähden alhaisempaa. Kaiken kaikkiaan arviointimenettelyn kunnat ovat taloudeltaan erittäin haavoittuvia, joilla on ongelmia sekä tulo- että menorahoituksessa. Kunnat ovat myös hyvin paljon riippuvaisia valtion toimenpiteistä. Tämä on heijastunut siihen, että arviointimenettely on etenkin taloudellisesti haavoittuvimmissa kunnissa otettu vastaan erittäin vakavasti ja suurin odotuksin.

8.2 Kuntien heikkoa taloudellista tilannetta selittävät tekijät

Kuntien talouden heikkenemisen syyt ulottuvat 1990-luvulle, jolloin yleinen talouden lama aiheutti verotulojen laskun. Lähes samanaikaisesti valtio alkoi toteuttaa rajuja, koko vuosikymmenen kestäneitä säästötoimenpiteitä, jotka heijastuivat suoraan kuntien käytettävissä oleviin resursseihin. Valtio on muun muassa pienentänyt osuuttaan peruspalveluiden toimintamenojen rahoituksesta, jonka seurauksena kuntien ja kuntayhtymien osuus sosiaali- ja terveystoimen toimintamenoissa on kasvanut vuoden 1990 42 prosentista

vuosituhannen vaihteen 64 prosenttiin. Myös opetustoimen toimintamenojen rahoituksessa kehitys on ollut samankaltaista valtion vähentäessä omaa rahoitusosuuttaan 1990-luvun aikana reilut 20 prosenttia.²³ (Helin 2005, 60 - 62; Helin 2008, 419 - 420.)

Kunnat rahoittavat itse yhä suuremman osan kasvaneista peruspalveluiden kustannuksista. Valtiota on kritisoitu voimakkaasti myös siitä, että kuntien lakisääteiset velvoitteet ovat lisääntyneet ilman täysimääraistä lisäkustannusten korvaamista. Talouden ongelmista kärsivät erityisesti valtionosuuksista riippuvaiset kunnat, jotka samaan aikaan kokevat muuttotappioita ja ikärakenteisiin liittyviä haasteita, ja joissa tarve sosiaali- ja terveystalouksille on lisääntynyt. Osassa arviointimenettelyn kuntia haasteet ovat niin suuret, että mahdollisuudet vastata niihin nykyjärjestelmän puitteissa ovat rajalliset. Näissä kunnissa odotetaan valtionohjauksen uudistamista esimerkiksi valtionosuuslainsäädännön osalta.

Arviointimenettelyn kunnissa tärkeä lähtökohta talouden heikkenemiselle on ollut 1990-luvun lama sekä valtionosuuksissa tapahtuneet muutokset. Vuosina 1993 ja 1997 uudistettu valtionosuuslainsäädäntö on ollut epäedullinen aiemmin paljon valtionosuuksia saaneille eli hajaseutujen alhaisen väestömäärän kunnille (ks. Koski 1996, 108-109). Valtionosuusjärjestelmän mahdollisuudet turvata kunnille tasapuoliset edellytykset palvelujen turvaamiseksi on myös kyseenalaistettu. Valtionosuusuudistusten seurauksena arviointimenettelyn kunnat ovat menettäneet valtionosuuksiaan. 1990-luvun aikana valtionosuuksien määrä väheni näissä kunnissa reilun kolmanneksen (ks. liite 8, kuvio 2). Erityisen suureksi ongelma on kasvanut siksi, että kuntien valtionosuustehtävistä aiheutuneet menot ovat kasvaneet valtionosuuksien samanaikaisesti pienentyessä.

Laasasen (1999) valtionosuusjärjestelmän perusteita vertaillut tutkimus osoittaa, että 1990-luvulla toteutetuilla valtionosuusuudistuksilla on ollut suora vaikutuksensa valtionosuuksien kohdentumiseen ja kuntien väliseen resurssienjakoon. Myös Laasasen tulosten mukaan valtionosuusuudistuksissa hävinneitä ovat nimenomaan Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutukunnat, joiden asema suhteessa kasvukeskuksiin heikkeni. Näitä resurssimenetyksiä kunnat eivät ole Laasasen mukaan riittävän hyvin kyenneet kompensoimaan toimintamenojen kasvaessa jatkuvasti.

Kuntien heikentynyttä taloudellista tilannetta on pyritty paikkaamaan harkinnanvaraisilla rahoitusavustuksilla, joita arviointimenettelyn kunnat ovat saaneet lähes säännöllisesti. Kunnat ovat saaneet harkinnanvaraista avustusta aina 1990-luvun alusta alkaen, mutta varsinkin 2000-luvulla avustusten saanti

²³ Tilastot osoittavat, että valtion rahoitusosuus sosiaali- ja terveystoimen toimintamenojen rahoituksessa olisi kasvanut vuosituhannen vaihteen 20 prosentista vuoden 2007 25 prosenttiin. Käytännössä valtion rahoitusosuuden kasvu on kuitenkin ollut teknistä osuuden kasvun johtuessa lähinnä veronkevennysten kompensoinnista valtionosuuksia lisäämällä (ks. Helin 2008, 419).

on monen kunnan osalta ollut lähes vuosittaista kuntakohtaisten määrien myös kasvaessa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005; Kuntaliitto). Harkinnanvaraisista avustuksista on siis muodostunut erittäin tärkeä rahoituserä laskennallisen valtionosuusjärjestelmän puutteiden paikkaajana ja kunnan koko tulorakenteen täydentäjänä.

Monelle arviointimenettelyn kunnalle tyypillistä on keskimääräistä korkeampi kulurakenne sosiaali- ja terveystoimessa, suuressa osassa kuntia myös opetustoimessa. Tilanne ei sinänsä ole yllätyksellinen, sillä näiden palvelujen tarjoaminen on todettu olevan yleensä kalliimpaa haja-asutusalueilla verrattuna taajama-alueisiin (ks. Parkkinen 2007), erityisesti mikäli hajaseutualueen kunnalle on tyypillistä myös vanhusvoittoinen ikärakenne, syrjäinen sijainti ja keskimääräistä korkeampi sairastavuus (ks. Moisio 2006, 132 – 133; Nissinen & Viitasaari 2006, 92 - 94). Korkealle kulurakenteelle on siis syynsä, esimerkiksi pohjoisimmissa kunnissa laajan pinta-alan ja harvan asutuksen vuoksi palveluverkkoa joudutaan ylläpitämään useammassa taajamassa yhden keskustaajaman sijaan. Pohjoisimmissa kunnissa myös palvelujen järjestäminen sekä suomen että saamen kielellä aiheuttaa lisäkustannuksia.

Yhtenä tärkeänä syynä korkeammalle kulurakenteelle näissä kunnissa on väestön keskimääräistä korkeampi sairastavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaiset sairastavat huomattavasti keskimääräistä enemmän niin sanottuja kansantauteja: diabetesta, reumaa ja sydänsairauksia, jotka näkyvät kohonneina terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kustannuksina. Näitä sairauksia kuvataan kansantauti-indeksillä ²⁴, joka on keskimääräistä korkeampi useassa arviointimenettelyn kohteena olevassa kunnassa. Kuntalaisten korkean sairastavuuden vuoksi terveystoimen todelliset kustannukset ylittävät selkeästi valtionosuuden perusteena olevat laskennalliset kustannukset. Kuntien terveystoimen ongelmia, kustannuksia ja toiminnan tehottomuutta lisää myös terveystoimen viransijaisten saannin ongelmallisuus sekä se, ettei avoimiin virkoihin saada hakijoita. Nämä terveystoimen henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat eivät enää koske pelkästään lääkäreitä, vaan myös muuta terveydenhuollon henkilöstöä. Koska virantäyttöihin liittyvistä ongelmista huolimatta palvelut tulee järjestää monipuolisina ja kattavina, on ollut varsin tavallista, että kunnissa on maksettu keskimääräistä parempia palkkoja ammattitaitoisen henkilökunnan palkkaamiseksi. Toisaalta nämäkään toimet eivät enää tule olemaan riittäviä saatavuusongelmien kasvaessa valtakunnallisesti. Omat lisäongelmansa kuntien taloudelle ovat aiheuttaneet terveystoimen henkilöstölle kohdistetut palkankorotukset, jotka kumoavat aiemmin suunniteltujen säästötoimenpiteiden vaikutuksia.

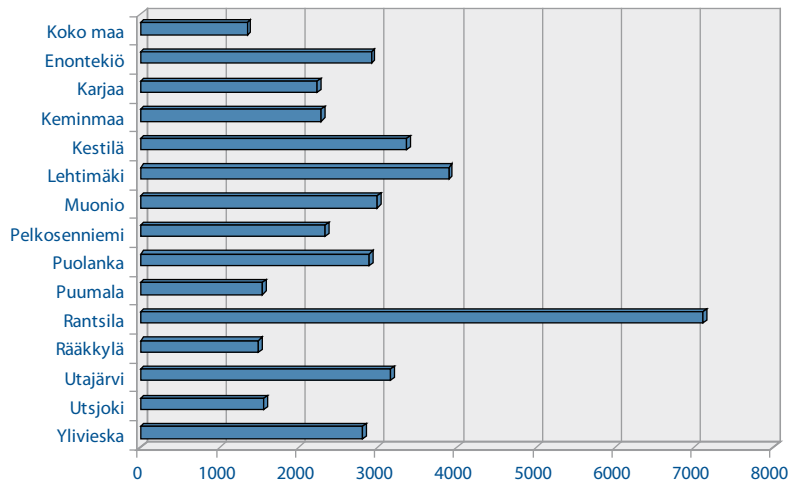
²⁴ Kansantauti-indeksillä tarkoitetaan seitsemän suurimman erityiskorvattavaan lääkelyyn oikeuttavan sairauden indeksia (astma, diabetes, nivelreuma, psykoosit, sepelvaltimotauti, sydämen vajaatoiminta, verenpainetauti). Esimerkiksi vuonna 2007 Kestilän kansantauti-indeksi oli 215,2; Rantsilan 175,3; Puolangan 204,3 ja Enontekiön 136,8. (Kela)

Taustatekijöitä kuntien heikkoon taloudelliseen tilanteeseen tulee etsiä myös kunnan omista toimenpiteistä. Esimerkiksi muutama arviointimenettelyn kunnista on kokenut taloudellisia tappioita onnistumattomasta elinkeinotoiminnan tukemisesta. Kunnan omiin toimenpiteisiin voidaan lukea myös sellaiset päätöksenteon tavat ja kulttuurit, joissa talouden realiteetit – vaikka ovatkin olleet päätöksentekijöiden tiedossa – ovat jääneet ilman riittävää huomiota.

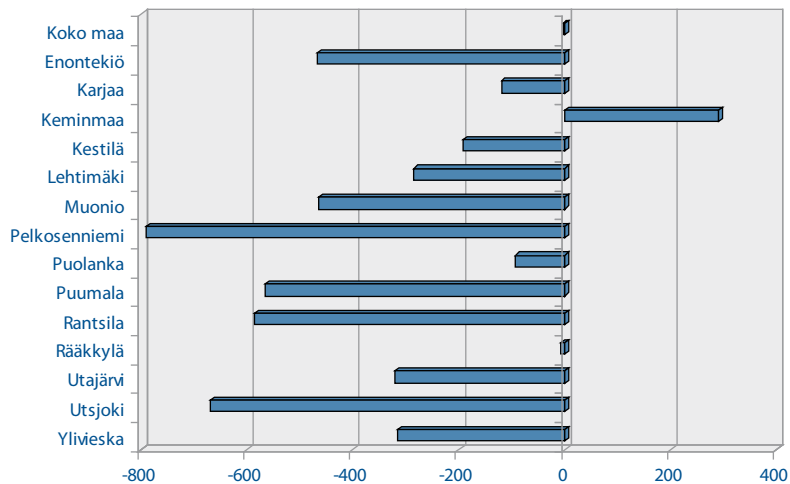
Talouden tilaa ovat heikentäneet myös suuret investoinnit, jotka ovat kasvattaneet velkataakkaa. Osa näistä investoinneista on ollut välttämättömiä remontointoja ja laajennuksia, kuten homekorjaukset, kouluverkon tiivistämiseen liittyvät remontit ja laajennukset sekä muuttuvien palvelutarpeiden tyydyttämiseen liittyvät toimenpiteet (esimerkiksi vanhustenhoitoon ja palvelukoteihin liittyvät investoinnit). Toisaalta osassa kuntia on myös tehty mittavia lainoin rahoitettuja investointeja elinkeinojen kehittämiseksi ja kunnan houkuttelevuuden lisäämiseksi. Etenkin kasvu- ja kehitysmahdollisuuksia omaavissa kunnissa on haluttu pitää kiinni näistä investoinneista, koska ne on nähty tärkeiksi infrastruktuurin vahvistamisen, elinkeinotoiminnan kehittymisen, kunnan näkyvyyden sekä positiivisen imagon kannalta. Eräät kunnat kokevat, että pärjätäkseen kuntien välisessä kilpailussa on jouduttu tekemään investointeja, jotka ovat syöneet taloutta, mutta jotka pidemmällä aikavälillä tulevat näkymään kasvaneena väestömääränä, vahvistuneina elinkeinoina sekä lisääntyneinä verotuloina.

Osassa kunnista talousongelmiin ei ole tartuttu riittävän ajoissa eikä poliittisessa päätöksenteossa ole ollut tarpeeksi tahtoa ja uskallusta kuntalaisen kannalta ikävien päätösten tekemiseen ja talouden systemaattiseen tasapainottamiseen. Palvelut, niiden saannin turvaaminen ja laadun ylläpitäminen on nähty kunnia-asiana ja ne on haluttu turvata heikossakin taloudellisessa tilanteessa. Tämä on myös aiheuttanut sen, että kustannusten leikkaaminen palveluista on ollut vaikeaa ja poliittista yhteisymmärrystä tähän on ollut vaikea löytää. Myös taloudellisista voimavaroista piittaamaton päätöksenteon kulttuuri on saattanut uhmata talouden realiteetteja, kun asetettuja tavoitteita on pyritty saavuttamaan kaikin keinoin talouden raameista riippumatta. Kunnassa on esimerkiksi päädytty tekemään taloutta rasittavia investointeja, koska on haluttu lisätä näkyvyyttä ja vahvuutta koko seudun kuntakentässä. Velkaa on usein jouduttu ottamaan myös liian korkeiksi käyneiden käyttötalouden kustannusten rahoittamiseksi.

Kuvio 13. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien velkaantuneisuus vuonna 2005, euroa / asukas, (Tilastokeskus)



Kuvio 14. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien tilikauden yli/alijäämä vuonna 2005, euroa / asukas, (Tilastokeskus)



Kuntien 2000-luvun velkaantuneisuuskehitys on huolestuttavaa. Esimerkiksi vuonna 2001 suurimmassa osassa arviointimenettelyn kuntia asukaskohtainen velkaantuneisuusaste ylitti 2.000 euroa koko maan keskiarvon ollessa vajaa 800 euroa. Vuodelta 2005 arviointimenettelyn kuntien asukaskohtainen velkaantumistasaste vaihteli 1.500 eurosta 7.000 euroon koko maan keskiarvon ollessa vajaa 1.400 euroa. Konsernitasolla tarkasteltuna arviointimenettelyn kuntien keskimääräinen velkaantuneisuus vuonna 2005 on ollut noin 4.200 euroa per asukas (liite 6, kuvio 3). Pahimmin velkaantuneita arviointimenettelyn kuntia ovat Rantsila, Kestilä ja Lehtimäki, joissa ratkaisua talouden ongelmille ja palvelujen turvaamiselle haetaan vuoden 2009 alussa toteutuneista liitoksista. Korkea lainamäärä tulee kiristämään kuntien taloutta kuitenkin vielä tulevinakin vuosina. Vaikka kunnat ovat tasapainottamissuunnitelmissaan kiinnittäneet erityistä huomiota velkataakan alentamiseen, käytännön mahdollisuudet velan määrän nopealle vähentämiselle ovat melko pienet.

Vuonna 2005 tilikauden tulos on ollut kaikissa tarkastelluissa kunnissa alijäämäinen Kemnissa lukuun ottamatta. Asukaskohtaisesti tarkasteltuna suurimman alijäämän kunnat ovat Pelkosenniemi ja Utsjoki koko maan keskiarvon ollessa -3 euroa asukasta kohden. Kumulatiivista alijäämää oli vuonna 2005 kaikissa arviointimenettelyn kunnissa, suhteessa eniten asukasta kohti laskettuna Rantsilassa ja Lehtimäellä (liite 8, taulukko 7). Vuosikate oli vuonna 2005 negatiivinen lukuun ottamatta Karjaata, Rääkkylää ja Puolankaa (liite 8, taulukko 2). Näissäkin kolmessa kunnassa suunnitelman mukaiset poistot olivat kuitenkin vuosikatetta suuremmat ja tilikauden tulos negatiivinen.

Jo 1990-luvun puolella kunnat ovat toteuttaneet erityyppisiä toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi. Tehdyt toimenpiteet ovat olleet perinteisiä tasapainottamistoimenpiteitä, kuten omaisuuden myyntiä, rahastojen purkamisia, koulujen ja virkojen lakkauttamisia, henkilöstön lomauttamisia, investointien karsimisia sekä juustohöylätyyppisiä toimintamäärärahojen tiukentamisia. 2000-luvulla kuntien tekemät tasapainottamistoimenpiteet ovat vaihtelevasti jatkuneet ollen varsin samankaltaisia sisällöltään kuin edellisellä vuosikymmenellä.

Edellä mainittuun liittyen osassa kuntia tasapainottamistoimenpiteiden pohdinta ja toteutus on joko jätetty lähes kokonaan tekemättä tai tehdyt toimenpiteet ovat olleet laajuudeltaan liian suppeita muun muassa poliittisen tahotilan puuttumisen takia. Paremminkin ovat edenneet kunnat, jotka ovat tehneet tasapainottamistoimenpiteitä useamman vuoden ajan ja ovat arviointimenettelyyn tultaessa jo ohittaneet pahimmat talouden ongelmat. Kolmantena ovat kunnat, jotka ovat tehneet tasaisesti tasapainottamistoimenpiteitä, mutta ovat kuitenkin taloudeltaan tällä hetkellä tilanteessa, jossa uusien toimenpiteiden käynnistäminen vaarantaisi jo peruspalvelujen saatavuuden.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien talousongelmien perimmäiset syyt kumpuavat siis 1990-luvun lamasta sekä kuntiin kohdistetuista valtionosuusjärjestelmämuutoksista ja -leikkauksista. Ongelmana

on myös, ettei valtio ole kyennyt koordinoimaan ohjaustaan niin, että samalla otettaisiin huomioon erilaisten kuntien edellytykset selviytyä velvollisuuksistaan. Arviointimenettelyn kunnissa on löydettävissä myös kuntien omiin käytäntöihin ja toimintatapoihin, kuten päätöksentekokulttuuriin ja johtamiseen liittyviä ongelmakohtia. Kunnissa on toisaalta ollut pyrkimystä reagoida ja ratkaista talouden ongelmia, joskin ongelmien ratkaisuihin liittyvät menetelmät ja keinot eivät ole olleet kovin systemaattisia eivätkä riittäviä. Kyse on samanaikaisesti poliittisen johtajuuden ja strategisuuden vajavaisuudesta. Tasapainottamistoimenpiteiden systemaattisuus- ja riittävyysongelmaa voidaan tarkastella myös ulkoisten olosuhteiden näkökulmasta. Valtion kuntien talouteen kohdistamat toimenpiteet ovat olleet sen verran suuria ja jatkuvia, että kuntien keinot ongelmien ratkaisussa ovat hupenneet. Kunnissa on myös havaittavissa väsyneisyyttä jatkuvaan talouden ongelmien kanssa painimiseen.

8.3 Arviointimenettely kunnissa: toteutus ja kokemukset

Jokaiselle arvioitavalle erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnalle perustettiin sisäasiainministeriön toimeksiannosta arviointiryhmä, jonka tehtävänä oli laatia selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmän varsinaisina jäseninä toimivat sisäasiainministeriön edustaja sekä kunnan edustaja (yleensä kuntajohtaja). Arviointiryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin riippumaton, ulkopuolinen kunta-alan asiantuntija. Kukin kunta sai myös nimetä ryhmään kaksi muuta kunnan edustajaa, joilla oli ryhmässä puheoikeus, mutta ei äänestys-oikeutta. Toisen näistä jäsenistä tuli olla henkilöstön edustaja ja toiseksi jäseneksi kunnat nimesivät yleensä kunnan luottamushenkilöjohtajan. Ryhmän toimintaan osallistui myös sisäasiainministeriön ja / tai Kuntaliiton asiantuntijajäseniä, ryhmän sihteerinä toimi ministeriön edustaja.

Arviointimenettely toteutettiin lähes yhdenmukaisena prosessina kaikille kunnille. Lähtökohtana työskentelylle on ollut kunnan taloudellisen kestokyvyn arviointi. Jokaisen menettelyssä mukana olleen kunnan osalta on laadittu talousanalyysi, joka on pohjautunut 2004 – 2005 tilinpäätöstietojen lisäksi vuoden 2006 tilinpäätöksen tunnuslukuihin, vuoden 2007 talousarvioon sekä taloussuunnitelmaan. Talousanalyysissa on myös vertailtu tilinpäätösten tunnuslukuja muihin saman kokoluokan kuntien lukuihin. Näiden tietojen lisäksi analyysin laadinnassa on otettu huomioon muun muassa väestö- ja elinkeinorakenteisiin liittyvät erityispiirteet ja niiden vaikutukset talouden kehittymiseen. Talousanalyysin tarkoituksena on ollut osoittaa kunnille talouteen liittyvät lähitulevaisuuden haasteet ja ongelmat. Laadittu talousanalyysi on ollut perustana ja tärkeänä tausta-aineistona arviointiryhmän työskentelylle.

Varsinainen työ arviointiryhmissä alkoi keväällä 2007 ensimmäisten kokoontumisten ajoittuessa huhti- ja toukokuille. Arviointiryhmä kokoontui

3 - 5 kertaa viimeisten kokousten ajoittuessa syys- ja lokakuille 2007. Pääosin kokoontumiset pidettiin Helsingissä. Lähes jokaisessa arviointikohteena olevassa kunnassa järjestettiin yksi kokoontumisista talouden ja tulevaisuuden tarkasteluun keskittyvänä seminaarina. Tähän seminaariin osallistui arviointiryhmän edustajien lisäksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäseniä sekä henkilöstöä.

Arviointiryhmä aloitti työskentelynsä kartoittamalla kunnan taloustilanteen historiallisen kehityksen sekä heikkoon tilanteeseen johtaneet syyt, arvioiden myös talouden tulevaa kehitystä erilaisten vaihtoehtojen pohjalta. Kerättyjen tietojen ja talousanalyysin perusteella arviointiryhmä asetti talouden tasapainottamisen tavoitteet, joiden pohjalta kunnat rakensivat tasapainottamisohjelmansa. Laadittua tasapainottamisohjelmaa käsiteltiin ja sen riittävyttä ja vaikuttavuutta arvioitiin arviointiryhmän myöhemmissä kokoontumisissa. Monessa arviointimenettelyn kunnassa talouden tasapainottamisohjelma oli jo laadittu ja se oli valtuustossa hyväksytty vuotta tai kahta aiemmin, joten käytännössä kunnat päivittivät ja tarkensivat jo olemassa olevaa ohjelmaa vastaamaan arviointiryhmässä asetettuja tavoitteita.

Vastuu varsinaisten tasapainottamistoimenpiteiden sisällöstä ja kohdentumisesta oli kunnilla ja arviointiryhmän tehtävänä oli arvioida näiden toimenpiteiden riittävyttä ja vaikuttavuutta. Arviointiryhmän työn lopputuloksena valmistui lausunto, joka sisälsi arvion kunnan mahdollisuuksista turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut. Lisäksi lausuntoon kirjattiin pääpiirteittaiset ehdotukset talouden tasapainottamiseksi. Arviointiryhmän toimenpide-ehdotus tuli käsitellä kunnanvaltuustossa ja saatettava sitä koskeva valtuuston lausunto päätöksineen ministeriöön loppuvuoden 2007 aikana.

Arviointiryhmällä oli myös mahdollisuus sisällyttää lausuntoonsa esitys kuntajakoselvittäjän asettamisesta tai kuntajaon muuttamisesta, jota esitettiin kuuden arviointimenettelyn kunnan, Karjaan, Kestilän, Lehtimäen, Pelkosenniemen, Rantsilan ja Rääkkylän osalta ²⁵. Ministeriöllä oli mahdollisuus tehdä arviointiryhmän lausunnon ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Tämä selvitys toteutettiin Kestilässä, Rantsilassa, Pelkosenniemellä ja Rääkkylässä. Näistä kunnista Kestilä ja Rantsila päätyivät kuntaliitokseen Pelkosenniemen ja Rääkkylän kunnanvaltuustojen ottaessa liitokseen kielteisen kannan. Puitelain 9 § mahdollistaa kuitenkin sen, että mikäli kunnan tasapainottamistoimenpiteet eivät ole riittäviä, voidaan eduskunnalle antaa hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta.

²⁵ Karjaan osalta liitosselvitykset Raaseporin kunnan perustamiseksi oli käynnistetty syksyllä 2006, päätös kuntaliitoksesta tehtiin kesällä 2007. Lehtimäki käynnisti liitosselvityksen Alajärven kaupungin kanssa syksyllä 2007 ja päätös liitoksesta tehtiin joulukuussa 2007.

Arviointimenettelyyn kohdistuneet odotukset ja menettelyn tarkoituksenmukaisuus

Kunnissa tietoon arviointimenettelyyn osallistumisesta suhtauduttiin kahdella tavalla. Osassa kuntia arviointimenettelyyn joutuminen oli etukäteen tiedossa ja menettelyltä odotettiin selkeitä toimenpiteitä talousongelmiin tarttumiseksi. Arviointimenettely nähtiin kuntatalouden ongelmien ratkaisijana, joten odotukset olivat suuret. Kunnat olivat tyytyväisiä päästessään mukaan menettelyyn ja kokivat jopa olevansa jossain määrin ”etuoikeutettuja eturintaman esitaistelevia kuntia”, joiden kautta alettaisiin syvällisesti pohtia ja ratkoa maaseudun kuntien selviytymiskamppailua yhteiskunnallisessa muutoksessa. Kunnat myös odottivat, että arviointimenettelyn kautta tieto kuntien vaikeasta taloudellisesta tilanteesta ja siihen liittyvistä syistä välittyisi selkeämmin paitsi medialle, myös valtiolle ja valtakunnan poliittiseen päätöksentekoon.

Vastaavasti osassa kuntia arviointimenettelyyn joutuminen koettiin iskuna ja epäoikeudenmukaisena toimenpiteenä valtion taholta. Kunnat myönsivät talouden ongelmat, mutta koska tuloksia tuottaneita toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi oli jo tehty, arviointimenettelyyn joutuminen nähtiin turhauttavana ja tarpeettomana, sekä jossain määrin häpeällisenä ja imago tappiona. Tilanteella nähtiin olevan tyrehdyttävä vaikutus muun muassa kuntien välisen yhteistyön rakentumiseen ja edistämiseen ja jopa vireillä olleisiin liitoskeskusteluihin ja -suunnitelmiin.

Kunnat kritisoivat erityisesti arviointimenettelyyn liittyvää leimaavaa uutisointia, jossa vaikean taloudellisen aseman kunnat leimattiin kriisi- ja konkursikunniksi. Tällainen uutisointi oli herättänyt ihmettelyä kuntalaisten ja yhteistyötahojen keskuudessa, jonka myötä johto katsoi joutuneensa rauhoittelemaan tilannetta sekä selittämään ja tarkentamaan tilanteeseen liittyviä syitä ja menettelyjä. Kunnat kokivat myös joutuneensa vahingoniloon kohteeksi.

”Kyllä se tietenkin oli semmoinen voimakas negatiivinen lataus, että se julkisuudessa ajaa vähän... Naapurikunnat ilkkui, että kylläpä XX:lla menee huonosti, vaikka ei tasan tarkkaan yhtään sen huonommin kuin naapureilakaan mene – että kyllähän se sillä tavalla oli aika negatiivinen kuntakuvan kannalta.” (Kuntajohtaja)

Toisaalta asiaan liittyvä julkisuus lisäsi myös velvoittavuutta kuntien poliittisen päätöksenteon areenoilla. Tasapainottamistoimenpiteiden rakentumista ja toteuttamista ei seurattu pelkästään valtion taholta, vaan myös median ja kuntalaisten toimesta. Paikallisella tasolla kunnat siis joutuivat ikään kuin ”jalustalle”, joka saattoi heijastua siihen, että menettelyn kautta oli myös välttämätöntä saada aikaan konkreettisia tuloksia.

Arviointimenettelyyn liittyvät odotukset vaihtelivat kunnittain ollen osin ristiriidassa keskenään. Aineistosta oli selkeästi havaittavissa, että kunnilla oli epätietoisuutta arviointimenettelyn varsinaisesta tarkoituksesta ja tavoitteista.

Osalla kunnista oli vahvat odotukset siitä, että arviointiryhmässä paitsi analysoitaisiin perusteellisesti talouden tilaa ja siihen liittyneitä syitä, myös etsittäisiin selkeitä ratkaisuja tilanteen ratkaisemiseksi. Nämä kunnat odottivat arviointimenettelyltä aktiivista erilaisten tasapainottamiskäytäntöjen sisällön pohdintaa (muun muassa palvelujen uusiin tuotantotapoihin liittyviä ratkaisuja), sekä yleisellä tasolla menettelyyn liittyvän työskentelyn kokonaisvaltaisuutta ja kehittämishakuisuutta.

Kunnat myös odottivat, että arviointimenettelyn myötä valtio sitoutuu omalta osaltaan kunnan taloutta parantavien toimenpiteiden etsintään ja toteutukseen kuntia tukien. Osa kunnista puolestaan näki arviointimenettelyn tavoitteiden ja toiminnan kytkeytyvän puhtaasti tasapainottamistoimenpiteiden riittävyyden ja vaikuttavuuden arviointiin. Erilaiset näkemykset arviointimenettelyn tavoitteista peilautuvat myös kokemuksiin menettelystä. Kunnat, jotka odottivat työskentelyltä selkeitä talouden tasapainottamiseen liittyviä ratkaisuehdotuksia, suhtautuivat työskentelyn tuloksiin kriittisemmin kuin kunnat, jotka näkivät arviointimenettelyn pelkästään kunnan omien tasapainottamistoimenpiteiden arvioinnin foorumina.

Arviointimenettely oli kuntien kannalta tarkoituksenmukainen ja tärkeä prosessi. Arviointimenettelyn ylivoimaisesti tärkein merkitys oli siinä, että se lisäsi koko kuntaorganisaation ymmärrystä talouden realiteeteista, sekä taloudellista tilannetta parantavien toimenpiteiden välttämättömyydestä. Arviointimenettelyssä laadittu perusteellinen talousanalyysi auttoi kunnan päättäjiä ymmärtämään tilanteen vaihtoehtottomuuden ja tasapainottamistoimenpiteiden tärkeyden. Menettely vauhditti tasapainottamistoimenpiteisiin liittyvää päätöksentekoa sekä toimeenpanoa, uusien tasapainottamiskäytäntöjen etsintää sekä kokonaisuudessaan tasapainottamiskäytäntöihin sitoutumista sekä luottamushenkilö- että viranhaltijaorganisaatiossa. Arviointimenettely antoi selkänöjää kunnalliselle päätöksenteolle, sillä menettely auttoi päätöksentekijöitä tunnistamaan tosiasiat, jonka myötä myös ikävien päätösten tekoon liittyvältä poliittiselta kädenväännöltä vältyttiin.

”Tällä on ollut erittäin myönteinen vaikutus siinä mielessä, että kunnassa on ymmärretty ja sisäistetty se, kuinka tärkeää on tehdä kaikenlaisia toimenpiteitä, joilla tuloja saadaan lisättyä ja menoja vähennettyä, siltä osin kuin se on mahdollista.” (Kuntajohtaja)

”... meilläkään ei ole aivan yksimielistä ollut tämä päätöksenteko, niin on ollut hyvä itse nähdä se, että se (arviointimenettely) vahvasti meidän tekemisiä.” (Hallituksen puheenjohtaja)

”Kyllä minä siinä mielessä haluan nostaa hattua, että kyllä tämä ihan oikea juttu oli.” (Kuntajohtaja)

Menettelyn myötä esimerkiksi kuntalaisten kannalta ikävää toimintakulujen leikkauksiin ja veroprosenttien korotuksiin kohdistuvaa päätöksentekoa oli helpompi perustella. Menettely siis loi oikeutusta toimenpiteille ja päätöksenteko poliittisissa elimissä jämaköityi. Arviointimenettely edesauttoi keskustelua kunnan palvelutuotannon tehostamisesta, rakenteellisten muutosten tekemisestä ja yleensä huomion kiinnittämistä kunnan toimintojen taloudellisempaan järjestämiseen. Mikäli arviointimenettelyä ei olisi tehty, monessa kunnassa ei välttämättä olisi ollut kykyä päättää ainakaan radikaaleimmista talouden tasapainottamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Ilman arviointimenettelyä talouden tasapainottamisohjelma ei olisi muodostunut riittävän perusteelliseksi ja realistiseksi. Kokonaisuudessaan arviointimenettelyn kaltaisiin toimenpiteisiin olisi valtion taholta ollut tarpeen ryhtyä aikaisemmin.

Arviointimenettelyn toimivuus

Arviointiryhmän jäsenet olivat pääosin tyytyväisiä arviointiryhmän tekniseen työskentelyyn. Työskentely ja asioiden käsittely oli ryhmässä asiallista ja arviointiryhmän ilmapiiri rakentava. Kokoukset olivat luonteeltaan sujuvia ja työryhmällä oli riittävä määrä informaatiota käytössään. Ryhmän työskentelyyn osallistuneiden asiantuntijuus ja sitoutuneisuus nähtiin melko riittävinä. Arvioitaessa arviointimenettelyyn liittyvän työskentelyn sisällöllistä ulottuvuutta ja toimintatapoja työskentelyssä on kuitenkin nähtävissä puutteita.

Ensinnäkin ongelmana on ollut arviointimenettelyyn käytettävissä olevien resurssien riittämättömyys, jonka vuoksi prosessi oli lyhyt ja tiivis jäädessä sisällöltään väljäksi. Arviointiryhmän kokoontumisia nähtiin olleen liian vähän, yksittäisten kokoontumisten ollessa myös kestoltaan liian lyhyitä. Kuntien mukaan arviointiryhmässä työskennelleiden perehtyminen kohteena olevan kunnan talouden tilanteeseen ja sen syvällisempään ymmärtämiseen jäi vaillinaiseksi.

Kunnissa järjestetyt valtuustoseminaarit saivat sen sijaan hyvää palautetta ja vastaavia tilaisuuksia olisi voitu toteuttaa enemmänkin. Varsinaiseen menettelyn jälkeiseen seurantaan olisi ollut tarpeen määrittää resursseja. Arviointiryhmä olisi ollut luonteva foorumi tasapainottamistoimenpiteiden toteutuksen ja talouden kehittymisen seurannalle. Arviointiryhmältä kaivattiin konkreettista tukea toimenpiteiden eteenpäin viennissä ja arvioinnissa.

”Se [arviointimenettely] oli sillä tavoin pinnallista, ja se oli vaan hetkellinen... meille se on pysyvä, me jäädään elämään niiden asioiden kanssa täällä. Sillä tavalla tuo arviointi siinä kyllä on helppo homma.” (Kuntajohtaja)

”Siis ei heillä ollut aikaa paneutua yksityiskohtaisesti kunnan asioihin.” (Hallituksen puheenjohtaja)

”Ja just kun ei menty syvemmälle, mistä johtuu tämä tilanne, siksi se kävi meille tavallaan mielenkiinnottomaksi.” (Kuntajohtaja)

”Arviointiryhmän työ olisi voinut jatkua vähän pidemmälle, että olisi nähty että tuottiko se tuloksia mistä tehtiin päätökset ja mistä kunnan kanssa sovitettiin. Että se jälkihoito jäi nyt ministeriön tehtäväksi... ja kun kunnallahan saattaa olla joitain sellaisia asioita jotka vaikuttaa siellä kunnassa siltä... että ehkä valtio ei niin niitä ymmärrä...” (Arviointimenettelyyn osallistunut toimija)

Toisena ongelmana arviointimenettelyssä on ollut aidon ja tasavertaisen dialogin puute. Kokouksia luonnehdittiin pinnallisiksi ja ylimalkaisiksi, ja vähäisten kokoontumisten vuoksi myös ryhmän jäsenten välinen perusteellisempi dialogi jäi puuttumaan. Osa toimijoista koki jäävänsä altavastaaajiksi, koska kunnan omia näkökulmia ei huomioitu riittävästi työskentelyssä eikä kunnan edustajien paikallista asiantuntemusta kunnioitettu riittävästi. Tämä konkretisoitui erityisesti prosessin loppuvaiheessa arviointiryhmän loppulausuntoa laadittaessa, jossa osa kuntien edustajista koki omat vaikutusmahdollisuutensa heikoiksi.

”Altavastajaan olo siellä tuli...” (Henkilöstön edustaja arviointimenettelyssä)

”Kyllä siellä työryhmässä oli sellainen jyrkkä ilmapiiri, minusta tuntui etteivät he tarpeeksi vaivautuneet syventymään meidän asioihin... että meidät kutsuttiin sinne panttivangiksi kuuntelemaan sitä läksytystä (Hallituksen puheenjohtaja)

Kolmas ongelma kuntien näkökulmasta oli menettelyssä käsiteltyjen asiiasältöjen suppeus ja kokonaisvaltaisen tarkastelun puute. Palvelujen turvaamisnäkökulma jäi arviointiprosessissa liian vähäiselle huomiolle talouden tunnuslukuihin ja niiden korjaamiseen keskittyvän tarkastelun, tasapainottamisnäkökulman kustannuksella. Kunnat olisivat toivoneet arviointimenettelyssä toteutettavan esimerkiksi laajempaa alueellista tarkastelua, jossa olisi tarkasteltu kunnan asemaa laajemmin ja suhteutettu kehitystä ja kehittymismahdollisuuksia muihin alueen kuntiin. Menettelyssä olisi laajemmin voitu tarkastella kunnan erityisolosuhteita sekä niiden aiheuttamia haasteita palvelujen turvaamiselle. Vaikka kunnat ilmaisivatkin tyytyväisyytensä siihen, että heillä oli niin sanotusti vapaat kädet toimenpiteiden sisältöjen suunnittelussa, kaivattiin menettelyltä selkeitä esityksiä, esimerkkejä ja hyviä käytäntöjä toimista, joilla palveluja ja toimintoja voitaisiin kehittää kustannustehokkaammiksi. Tämä edellyttäisi arviointimenettelyltä koko palvelurakenteen yksityiskohtaista läpikäymistä.

Toisaalta menettelyä varten tarvittaisiin huomattavasti tarkempia ja analyttisempia tietoja kuntien palvelutuotannon tuottavuuteen vaikuttavista teki-

jöistä, tuottavuuteen liittyvistä eroista sekä kokonaisvaltaisempaa informaatiota kustannustehokkuutta rakentavista elementeistä ja palvelutuotantoon liittyvistä innovaatioista (ks. Moisio 2006). Tällöin myös talousasioissa ilmentyvä systemaattisemman toimintaotteen tarve antaa perusteita korostaa strategisempaa toimintaotetta. Kunnat kaipasivat paitsi avointa keskustelua tasapainottamistoimenpiteiden vaikutuksista palvelujen saatavuuteen ja laatuun, myös kokonaisvaltaisuutta ja syvällisempää toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

”Jatkossa jos tällaisia tehdään, niin pitäisi kyllä varmasti pikkuisen enemmän katsoa sitä kokonaisuutta ja sitä vaikuttavuutta, että mitä näillä päätöksillä oikeasti saadaan aikaan. Eikä pelkästään sitä talouspuolta... Tätähän me kaivattiin ja sitä ei kyllä käytännössä ollut ollenkaan.” (Kuntajohtaja)

”Minä olisin odottanut sillä tavalla, että siellä tosiaan olisi paneuduttu enempi kuntien tilanteeseen, ja että missä tässä kunnassa tai tässä ympäristössä toimitaan hettomasti tai jotakin muuta... että semmoista ei missään tullut esille...” (Hallituksen puheenjohtaja)

”En ole tyytyväinen siihen laajuuteen - siitähän palvelujen tarkastelu jäi liian vähälle.” (Henkilöstön edustaja arviointimenettelyssä)

”Se ei ollut se palvelujen turvaamisnäkökulma, vaan nimenomaan talouden tasapainottamisnäkökulma – ainakin meillä oli.” (Johtava viranhaltija)

Arviointimenettelyn työskentelyyn suhtautumisessa kuultaa kuntien epäluottamus ja epävarmuus toista neuvotteluosapuolta, ministeriötä kohtaan. Tämä on mielenkiintoinen tulos, sillä koko arviointimenettelyn lähtökohta on ollut tasavertainen yhteistyö. Tavoitteena on ollut prosessi, jossa yhdistyy sekä kuntien, ministeriön että muiden mukana olleiden toimijoiden osaaminen kokonaisvaltaisiksi ratkaisuksiksi. Usean kunnan osalta arviointiryhmän työskentely on koettu asetelmana, jossa vastakkain on kaksi etua: kunnan ja valtion etu. Myöskään puolueettomien ja ulkopuolisten arviointiryhmien puheenjohtajien panos työskentelyssä ei onnistunut purkamaan tätä asetelmaa.

Arviointimenettelyn merkitys on selvästi ollut siinä, että tasapainottamiseen tähtäävä päätöksenteko on menettelyn myötä tehostunut. Tasapainottamisohjelman viranhaltijajavalmistelusta vastaavat kuntajohtajat saivat arviointiprosessista selkänöjan luottamushenkilöille suunnatulle viestilleen tarpeesta ryhtyä säästö- ja muihin tasapainottamistoiimiin. Ongelmana on kuitenkin ollut arviointimenettelyn nopea tahti ja kaavamaisuus, josta syystä nimenomaan palvelurakenteiden kehittäminen muussa kuin säästöjen saavuttamismielessä on voinut jäädä vähemmälle. Jatkossa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota menettelyn resursointiin sekä tarkoituksenmukaisiin toteuttamistapoihin.

8.4 Kuntien talouden tasapainottaminen: toimenpiteet ja keinot

Kuten edellä olemme kuvanneet, suuri osa arviointimenettelyn kunnista oli laatinut jo ennen menettelyä suunnitelmat talouden tasapainottamisesta ja niiden toteutus oli käynnissä. Osa kunnista on laatinut toimenpideohjelmia yhdessä henkilöstön ja luottamushenkilöhallinnon kanssa tiiviimmässä vuorovaikutuksessa, osassa kuntia ohjelman laatiminen on jäänyt enemmänkin johtavien viranhaltijoiden tehtäväksi. Vaikka tasapainottamissuunnitelman laadintaa ei kunnissa sinänsä ole nähty ongelmallisena, ohjelman laatimiseen osallistuneiden kokoonpanolla ja määrällä sekä ohjelman hyväksynnän ja sitoutumisen välillä on selvä positiivinen yhteys. Kunnissa, joissa tasapainottamissuunnitelman laadintaan on osallistunut varsinaisen johtoryhmän lisäksi henkilöstöä, suunnitelman toimeenpanoon sitoutuminen on vahvempaa ja ymmärrys toimenpiteiden sisällöstä yhtenäinen.

Toisaalta tasapainottamissuunnitelman toimeenpanon ja etenemisen onnistuneisuuteen liittyy myös se, miten henkilöstöön liittyvät toimenpiteet asemoituvat suunnitelmassa. Yhtenä toimenpiteenä ovat henkilöstöön kohdistuvat leikkaukset, jotka ilmenevät esimerkiksi virkojen täyttämättä jättämisinä sekä usean kunnan osalta myös irtisanomisina ja lomautuksina. Näissä kunnissa on henkilöstön keskuudessa esiintynyt tyytymättömyyttä, ilmapiiriongelmiä ja epävarmuuden tuntemuksia. Lisäksi henkilöstö on huolissaan jaksamisesta ja lisääntyneistä työuupumusongelmista. Muutaman kunnan osalta lomautusaikomusten toteutuminen on osin epävarmaa, koska opetustoimen lomautuksia on viety hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Vain pieni osa arviointimenettelyn kunnista korostaa jättäneensä henkilöstöön kohdistuvat leikkaukset suunnitelman ulkopuolelle ja hakevansa ratkaisuja muista keinoista.

Millaisia ratkaisuja kunnissa on talouden tasapainottamiseksi laadittu? Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 155/2006 vp.) ehdotetaan eräitä toimenpiteitä erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien rahoituksen riittävyyden parantamiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa käyttömenojen karsinta, kunnallis- ja kiinteistöveron veroprosenttien korotukset sekä maksujen korottaminen mahdollisuuksien mukaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan toimenpiteiksi myös henkilöstömenojen alentamista, ostopalvelujen rajoittamista sekä investointien vähentämistä ja omaisuuden myyntiä. Hallituksen esityksessä kuitenkin myös todetaan, että kunnissa edellytetään myös rakenteellisia muutoksia ja uudistuksia, kuten palvelujen järjestämistä kuntien välisenä yhteistyönä sekä kuntaliitoksia.

Kuntien tasapainottamissuunnitelmat ovat pitkälti rakentuneita hallituksen esityksessäkin mainittujen, niin sanottujen perinteisten tasapainottamistoimenpiteiden pohjalta. Suunnitelmien toimenpiteet näyttäisivät noudattavan sisällöltään aiempina vuosina ja viime vuosikymmenellä tehtyjä toimia. Myöskään kuntakohtaisia eroja näissä suunnitelmissa ei juuri ole. Hyvin tavallisia

ovat olleet perinteiset tulojen lisäämiseen ja menojen karsimiseen liittyvät toimenpiteet. Tuloja on pyritty lisäämään muun muassa veroprosentteja korottamalla sekä tulo- että kiinteistöveron osalta, korottamalla asiakasmaksuja ja myymällä omaisuutta (metsän, osakkeiden myynti jne.). Tuloveron ja kiinteistöveron korotusmahdollisuudet kunnissa ovat kuitenkin rajalliset, joissa ollaan monen kunnan osalta tultu jo lähes ääripäähän ²⁶. Menorakenteita on pyritty keventämään kouluverkkoa karsimalla, avustuksia ja työllistämisvaroja leikkaamalla, sekä henkilöstöä lomauttamalla ja irtisanomalla. Leikkauslistalle on monessa kunnassa joutunut myös kehittämistoiminta.

Taulukossa 2 kuvataan arviointimenettelyn kuntien tyypillisiä talouden tasapainottamistoimenpiteitä. Esimerkiksi jo ennestään korkeiden tulo- ja kiinteistöveroprosenttien korotukset nähdään kunnan kannalta ikävänä asiana, vaikka vahvasti uskotaankin, että veroprosenttien korotuksilla ei ole vaikutusta kuntalaisten muuttohalukkuuden lisääntymiseen. Henkilöstön lomautukset ja irtisanomiset pyritään kohdentamaan tasaisesti eri puolille kuntaorganisaatiota, joskin muutamassa kunnassa kyseisiä toimenpiteitä ei voida toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla palvelujen turvaamisen merkittävän heikentymisen vuoksi. Vaikka tasapainottamistoimenpiteitä on kuntien mukaan pyritty kohdentamaan melko tasaisesti, toimialoista sivistystoimi on yksi merkittävimmistä ja näkyvimmistä leikkaustoimenpiteiden kohteista, osin myös tekninen toimi. Sivistystoimen leikkaustoimenpiteet konkretisoituvat kouluverkon supistamisina, tuntikehysten ja tukiopetusresurssien leikkauksina, opetusryhmien yhdistämisinä sekä valinnaisaineryhmien karsimisina. Arviointimenettelyn kuntien tosiasialliset mahdollisuudet kuitenkin esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimenpiteiden leikkaustoimenpiteille ovat varsin rajatut, sillä palvelutarpeet ovat tällä toimialalla korkeat ja kasvussa olevia, mutta myös heikosti ennustettavissa.

Osa arviointimenettelyn kunnista on mukana sosiaali- ja terveystalouden yhteistoiminta-alueiden muodostamisprosessissa. Pohjoisimpien kuntien osalta poikkeusperusteiden ehdot täyttyvät pitkien etäisyyksien ja osin myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien vuoksi. Lähes kaikilla menettelyyn osallistuneilla kunnilla on käynnissä jonkinlaisia yhteistyön käynnistämiseen ja kehittämiseen liittyviä suunnitelmia. Toiminnan tehokkuutta haetaan esimerkiksi yhteisillä liikelaitoksilla ja yhtiöillä muun muassa henkilöstöhallinnon, taloushallinnon ja tilapalveluiden osalta. Kunnissa yhteistyön merkitys pitkälti nähdään kustannusten nousun hillitsemisessä sekä palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Yhteistyön ei kuitenkaan uskota synnyttävän suurempia taloudellisia säästövaikutuksia, joskin niiden arviointikin on vielä tässä vaiheessa vaikeaa, koska yhteistyöhön pohjautuvat toimenpiteet ovat vasta rakentumassa. Huomioitava myös on, että suuressa osassa arviointimenettelyn kuntia edellytykset yhteistyön kehittämiselle ovat rajalliset pitkien etäisyyksien

²⁶ Tasapainottamisohjelmien mukaan tuloveroprosentit vuonna 2010 tulevat vaihtelevaan 20 – 21 prosentin välillä.

vuoksi. Tämä ei koske pelkästään pohjoisia kuntia, sillä esimerkiksi Puumala sijaitsee toimivaa kuntaliitosta ajatellen hankalan etäisyyden päässä niin Mikkelistä kuin Imatraltakin.

Taulukko 2. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmien toimenpiteitä

Tulojen lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet	Esimerkkejä
Verotulojen lisääminen	Asteittaiset korotukset tulo- ja kiinteistöveroprosentteihin
Satunnaisten tulojen lisääminen	Omaisuuksien myynti: kiinteistöt (metsä, rakennukset, tontit) ja osakkeet, pääomarahastojen purkaminen
Taksojen ja asiakasmaksujen korottaminen	Terveys-, sosiaali- ja tekniset palvelut
Vuokrien korotukset	
Toimintojen yhtiöittäminen	Vesi-, viemäri- ja kaukolämpölaitokset, kiinteistöhuolto, taloushallinto, tietotekniikkapalvelut
Palvelujen myynti	Palvelujen myynti naapurikunnille: mm. sivistystoimen, teknisen toimen ja taloushallinnon palvelut
Menojen karsimiseen tähtäävät toimenpiteet	Esimerkkejä
Henkilöstökulujen karsiminen	Lomautukset 2 - 4 vkoa per vuodessa kahden tai kolmen vuoden ajan, irtisanomiset, eläkejärjestelyt, luonnollisen henkilöstöpoistuman hyödyntäminen ja virkojen täyttämättä jättäminen, sijaisuuksien vähentäminen, virkojen yhdistäminen
Investointien karsiminen	Investointien tarkoituksenmukaisuuden uudelleentarkastelu, lykkääminen
Palvelujen keskittäminen	Kouluyksiköiden, päiväkotien, sivukirjastojen ja ruokahuoltoyksiköiden lakkauttaminen ja keskittäminen suurempiin yksiköihin, opetusryhmien koon kasvattaminen kouluja ja opetusryhmiä yhdistämällä
Vapaaehtoisista avustuksista luopuminen	Lasten kotihoidon tuen kuntalisä, koululaisten kesätyöpaikka-avustukset, yhdistysten avustukset, lehtien viikonloppujakelun avustukset jne

Kuten edellä olemme todenneet, suurempiin rakenteellisiin ratkaisuihin, kuntaliitoksiin, on päädytty neljän arviointimenettelyyn osallistuneen kunnan osalta. Kaksi kuntaa jatkaa itsenäisenä arviointimenettelyn päinvastaisesta suosituksesta huolimatta. Liitokseen päätyneissä kunnissa oli jo aiempina vuosina tehty suunnitelmia ja tunnusteluja mahdollisista kuntaliitoksista, ja arviointimenettelyn rooliksi jäikin kuntaliitoksen lopullisen toteuttamispäätöksen tukeminen. Liitoksiin päätyneet kunnat saavat erillisen yhdistymisavustuksen, joka jonkin verran tulee helpottamaan kuntien uusien liitoskuntien talouden ahdinkoa. Yhdistymisavustus tullaan käyttämään uuden kunnan talouden tilan kohentamiseen, esimerkiksi velkojen lyhentämiseen. Toisaalta uusien liitoskuntien suurena haasteena on palveluprosessien yhdenmukaistaminen ja tehostaminen.

Tehtyjen talouslaskelmien mukaan osalla kunnista on selkeät mahdollisuudet tasapainottaa taloutta omin voimin, mutta muutaman kunnan osalta tilanne on täysin päinvastainen. Pitkien etäisyyksien vuoksi myöskään kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö ei näiden kuntien osalta tule kysymykseen, joten lähes ainoana selviytymiskeinona ovat valtiolliset toimenpiteet joko säännöllisten harkinnanvaraisten avustusten avulla tai uusimalla valtiosuuslainsäädäntöä näiden kuntien erityisolosuhteet huomioiden. Kokonaisuudessaan kuntien tekemät päätökset talouden tasapainottamistoimenpiteistä ovat tiukkoja, eikä kunnilla ole varaa ylimääräisiin kustannuksiin tai tulonmenetyksiin. Toimenpiteiden on kuitenkin sekä kunnan että arviointiryhmän taholta arvioitu olevan riittäviä talouden kohenemisen (velkamäärän pienenemisen ja alijäämän kattamisen) kannalta, arviointimenettelyn aikana käytettävissä olevilla tiedoilla.

Erityisesti nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tärkeää olisi, että kunnissa mietittäisiin vielä vaihtoehtoisia tasapainottamistoimenpiteitä entisten toimenpiteiden tueksi ja varalle. Kunnilta myös tulisi edellyttää enemmän rohkeutta tehdä rakenteellisia ratkaisuja, joiden myötä mahdollisuudet saada resursseja esimerkiksi kehittämistoimintaan kasvaisivat. Tällä hetkellä laajempien rakenteellisten ratkaisujen etsintä on hahmotteluvaiheessa. Erittäin tärkeää tulevaisuuden kannalta olisi, että jokaisessa kunnassa pystyttäisiin nykyistä laajemmin panostamaan elinkeinopolitiikkaan. Taloudellisesti heikoimpien kuntien osalta kehittämistoimintaan ei riitä resursseja, ellei kehittämismahdollisuuksia tueta kansallisilla aluepoliittisilla toimenpiteillä.

8.5 Arviointimenettelyn ja tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset kuntien taloudelliseen tilanteeseen

Koko maan tasolla tarkasteltuna kuntien talouden tila on tilinpäätösten ja tunnuslukujen valossa kohentunut, mihin yhtenä tärkeänä syynä on kuntien

verotulojen kasvu. Kuntien vuoden 2005 alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen vuosien 2006 ja 2007 tilinpäätöksissä kuntien yhteenlaskettu vuosikate kattoi suunnitelman mukaiset poistot ja tilikauden tulos oli ylijäämäinen. Käyttötaloudesta jäävä tulo-rahoitus riitti vuonna 2006 nettoinvestointeihin (jotka pienivät vuodesta 2005), mutta ei enää vuonna 2007. Talouden tilan kohentumista on tapahtunut myös arviointimenettelyn kunnissa. Tarkastelemme arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien talouden tilaa valtiovarainministeriön kuntaosaston taloustietojen 2005 - 2007 ja Kuntaliiton tilastojen valossa.

Monessa arviointimenettelyn kunnassa talouden tasapainottamissuunnitelmat on laadittu jo vuonna 2005 tai 2006, ja suunnitelmien toteutus on alkanut jo tuolloin. Niinpä ensimmäisiä tuloksia tasapainottamistoimenpiteistä näkyy jo vuoden 2007 tilinpäätöksissä. Vasta pitemmän ajan seurantatutkimus voi osoittaa, onko talous tasaantunut pysyvämmiin. Muutamassa kunnassa tuloksen paraneminen on tarkasteluperiodilla 2005 - 2007 ollut osin satunnaisen tulon ansiota, kun kunnat ovat esimerkiksi myyneet omaisuuttaan ja tulouttaneet pääomarahastojaan. Tietyillä kunnilla ei ole toimivaa liitosvaihtoehtoa (mm. Enontekiö ja Utsjoki), eivätkä ne kykene säästämään itseään ulos ahdingosta ilman, että palvelutaso karsiutuu kohtuuttomasti.

Seuraavassa tarkastellaan (yksityiskohtaiset luvut liitteen 8 taulukoissa) niiden arviointimenettelyn kuntien tunnuslukujen, joita käytettiin puitelain 9 §:n mukaisesti kuntia menettelyyn valittaessa, kehitystä viime vuosilta. Nämä tunnusluvut ovat vuosikate, tuloveroprosentti, asukaskohtainen velkaantuneisuus, kertynyt alijäämä, omavaraisuusaste sekä suhteellinen velkaantuneisuus. Näiden lukujen muutosten perusteella ei voida suoraan tehdä johtopäätöksiä nimenomaan arviointimenettelyn vaikutuksista talouden tasapainottumiseen paitsi tarkasteltavan ajanjakson lyhyiden vuoksi, myös sen takia, että kyseiset kunnat olivat jo käynnistäneet toimenpiteitään ennen menettelyä. Arviointimenettelyprosessin itsensä vaikutusta onkin mahdotonta eksaktisti erottaa kaikista muista vaikuttavista tekijöistä minkään tutkimuksen keinoin.

Vuosikatteen (liite 8, taulukko 1) osalta on selvästi havaittavissa, että vuoden 2005 jälkeen, erityisesti vuonna 2007, useat arviointimenettelyn kunnat pääsivät positiiviselle puolelle. Poikkileikkausvuonna 2007 kuntien tilanne näytti jo selvästi paremmalta kuin vuonna 2005. Kuntien omilla päätöksillä ja toimenpiteillä on tähän ollut vaikutusta. Positiivisen vuosikatteen kunnista Kemimaan, Kestilän, Muonion, Pelkosenniemen, Puolangan, Puumalan, Utajärven ja Ylivieskan vuosikate riitti kattamaan myös poistot. Vain tällä tunnusluvulla tarkasteltuna kuntien taloudellinen tasapaino on kohentunut selvästi. Tässä yhteydessä on huomattava myös, että koko maan tasollakin kuntien yhteenlaskettu ja asukasta kohti jaettu vuosikate parani selkeästi, erityisesti vuosina 2006 ja 2007.

Lainojen (liite 8, taulukko 2) osalta näyttää siltä, että tutkittavilla kunnilla velkaantuminen on edelleen jatkunut muutamaa kuntaa lukuun ottamatta. Vaikka vuosikate on parantunut useissa kunnissa, tarkastelujaksolla on tehty

investointeja lainarahalla, mikä on lisännyt lainataakkaa. Koko maan tunnuslukuhiin verrattuna arviointimenettelyn kuntien velkaantuneisuuskehitys on ollut ja on edelleen erittäin huolestuttavaa. Suurimmin velkaantuneita ovat kuntaliitoksiin päätyneet kunnat Rantsila, Kestilä ja Lehtimäki. Osassa arviointimenettelyn kuntia velkaantuneisuutta on ennustettu voitavan supistaa siten, että vuosina 2013–2016 taso olisi noin 1.500 euroa, eli sama kuin koko maan kuntien keskimääräinen velkaantuneisuus vuonna 2007.

Huomioitava kuitenkin edellä esitetyssä yhteydessä on, että velkaantuminen ei ole ollut tyypillinen ilmiö pelkästään arviointimenettelyn kunnissa, vaan velkaantuminen on 2000-luvulla kasvanut tasaisesti koko kuntakentässä. Kuntien velkaantuminen näkyy myös kuntien suhteellisessa velkaantuneisuusprosentissa (liite 8, taulukko 3). Osa kunnista on pystynyt vuotta 2007 tarkasteltaessa vähentämään suhteellista velkaantuneisuuttaan. Tämä johtuu paitsi säästöistä, myös siitä, että moni tutkittavista kunnista on nostanut veroprosenttejaan. Lisäksi käyttötalouden valtionosuudet asukasta kohti ovat kasvaneet verrattuna vuoteen 2005 tai 2004.

Liitteen 8 taulukosta 4 käy ilmi käyttötalouden valtionosuuksien kehittyminen ajanjaksolla 2001 – 2007 (tässä tarkastelussa mukana eivät ole harkinnanvaraiset valtionavustukset, jotka esitetään liitteen 8 taulukossa 5). Kaikkien kuntien yhteenlasketut käyttötalouden valtionosuudet ovat kasvaneet, mutta se on 2000-luvulla johtunut pääosin siitä syystä, että laskennallisia valtionosuuksia on tarkistettu kuntien kustannustason nousun ja toisaalta valtion päättämien kunnallisverovähennysten lisäysten kompensoimiseksi. Myös arviointimenettelyn kuntien käyttötalouden valtionosuudet asukasta kohden ovat pääsääntöisesti kasvaneet. Huomio kiinnittyy siihen, että vaikka esimerkiksi Utsjoella valtionosuudet asukasta kohti olivat vuonna 2007 suuremmat kuin vuosina 2005 – 2006, ne olivat kuitenkin pienemmät kuin vuosina 2002 – 2004.

Vuoteen 2008 tultaessa suurin osa tutkimuskunnista on nostanut veroprosenttejaan talouden tasapainottamiseksi (liite 8, taulukko 6). Ainoastaan Karjaa, Lehtimäki, Rääkkylä ja Ylivieska eivät nostaneet tuloveroprosenttiaan periodilla 2006 - 2008. Nämä kunnat olivat nostaneet veroprosenttejaan jo aikaisemmin. Kaikilla kunnilla Rääkkylää ja Utajärveä lukuun ottamatta on jo vähintään 20 prosentin tulovero käytössä. Vuonna 2004 ainoastaan Pelkosenniemiellä oli 20 prosentin tuloveroaste. Koko maan tasolla painotettu tuloveroaste on noussut selvästi tutkittavia kuntia maltillisemmin.

Lähtötilanteessa kunnilla oli kumulatiivista alijäämää taseessa runsaasti, eikä tilanne ole merkittävästi parantunut tarkastelujaksolla (liite 8, taulukko 7). Osalla kuntia alijäämäkertymä on pienentynyt, osalla pysynyt samana ja osalla kasvanut kuitenkin niin, että kaikilla tätä kumulatiivista alijäämää on vielä jäljellä (haarukassa 1-10 milj. €).

Omavaraisuusaste (liite 8, taulukko 8) kokoa pitkän ajan rahoitusrakenteen muutoksen näkyville yhteen tunnuslukuun. Tätä lukua käytettiin myös puitelain 9 §:n kuntia valittaessa. Kun koko maan tasolla tarkasteltaessa kuntien

omavaraisuusaste on hivenen laskenut kuntien yleisen velkaantumisen takia, arviointimenettelyn kunnista osalla omavaraisuusaste on velkaantumisen takia laskenut jo huomattavan alhaalle (Lehtimäki, Muonio, Rantsila, Ylivieska ja Utsjoki). Arviointimenettelyn kunnissa tarvitaankin pidemmän ajanjakson talouden kehitys kohti tasapainoa, jotta tulokset näkyisivät omavaruusasteen kasvamisena pysyvästi yli 50 prosentin rajapyykin. Tällä hetkellä Puolanka, Puumala ja Rääkkylä ovat tuon rajan yläpuolella.

Näyttää siltä, että eräillä arviointimenettelyyn valittaessa käytetyillä tunnusluvuilla arvioiden talouden tasapainon kohentumista on tapahtunut. Tämän tasapainoa etsivän uran pitäminen ja sen vauhdittaminen on kiinni paitsi kunnista itsestään, myös valtion toimenpiteistä ja ulkoisen ympäristön sellaisesta kehityksestä, johon kuntien on omilla toimenpiteillään varsin vaikea vaikuttaa. Velkaantumisen jatkuminen monissa kunnissa sekä alhainen omavaraisuusaste ovat merkkejä siitä, että investointitarpeisiin ja palveluvelvoitteisiin on vaikea vastata, kun samanaikaisesti pitäisi säästää. Kuntien toimintojen kustannuspaineet tulevat jatkossa kasvamaan muun muassa kustannusinflaation ja kunta-alan palkkaratkaisujen vuoksi. Vaikka verotulojen kehitys kunnissa onkin ollut positiivista, nähtäväksi jää, miten yleinen talouskriisi tulee vaikuttamaan kuntien verotuloihin ja talouteen. Vielä keväällä 2008 valtio arvioi kuntien talouskehityksen vuoteen 2012 asti melko suotuisaksi. Riskit kuntatalouden kiristymiselle ovat kuitenkin lisääntyneet nopeasti. Kuntien viime vuosien poikkeuksellisen hyvä verotulojen kasvu voi hidastua yllättäväinkin pian. Tämä koskee erityisesti kuntia, joissa yhteisöveron merkitys on suuri (Valtiovarainministeriö 2008).

Keskeinen kysymys on myös, miten tasapainoista valtion ohjaus on kuntiin nähden. Kunnille velvoitteita luova valtion normiohjaus tulisi olla tasapainossa kuntien tulonlähteisiin ja niihin kohdistuvan valtion resurssiohjauksen kanssa (ks. Oulasvirta et al. 2002). Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä tul- laan uudistamaan vuoden 2010 alusta, johon myös osalla arviointimenettelyn kunnista on suuria odotuksia. Uudistus ei tule muuttamaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa, mutta siinä pyritään huomioimaan kuntien erilaiset olosuhde- ja palvelutarvetekijät (Valtiovarainministeriö 2008). Uudistuksen uudelleenjakava vaikutus saattaa siis olla merkittävä tekijä arviointimenettelyn kunnissa.

Arviointimenettely ei ole suoraan ratkaissut kuntien talouden ongelmia, joskaan se ei ole ollut tarkoituksaan. Menettely on ollut yksi väline talouden tasapainottamiseen liittyvässä työssä ja sen avulla ja siihen liittyvillä toimenpiteillä voidaan tilapäisesti parantaa kuntien talouden tilaa. Kuntien omat toimintamahdollisuudet talouden tasapainottamiseksi ovat melko marginaalisia, jos ympäristössä ja esimerkiksi alueen elinkeinoissa tapahtuu voimakasta negatiivista kehitystä. Kunnilla tulisikin olla paremmat mahdollisuudet varautua niin sanottuihin ennalta arvaamattomiin menoihin, jotka voivat heikentää taloutta nopeasti. Myös kuntaliitokset tarjoavat vain lyhytaikaisen ratkaisun talouden

helpotukseen (vrt. liitokseen liittyvä porkkanaraha) ja uudet kunnat kamppailevat edelleen talouden puristuksessa ja uudenlaisten ongelmien äärellä. Näillä kunnillakin on huoli edelleen olemassa siitä, saadaanko talous tasapainotettua ja mitä toimenpiteitä uudelta kunnalta edellytetään.

Talouden tasapainottamistoimenpiteet palveluiden ja tulevaisuuden kehityksen näkökulmista

Arviointimenettely on pakottanut ja vauhdittanut kunnat tekemään tiukkoja päätöksiä tasapainottamistoimenpiteistä, jotka tulevat vaikuttamaan palvelujen saatavuuteen, laajuuteen ja laatuun. Toimenpiteiden vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida toteutuksen lyhyen aikajänteen vuoksi. Palveluihin liittyvät muutokset tulevatkin konkretisoitumaan vasta toimenpiteiden edetessä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kunnissa perehdytään tällä hetkellä palvelujen laadun tarkastelun sijaan enemmän talouden tasapainottamiseen, joka toki on erittäin tärkeä edellytys palvelujen turvaamiselle tulevina vuosina. Tasapainottamistoimenpiteiden suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin tulisi jatkossa kytkeä paitsi palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyvä pohdinta, myös tarkastelu palveluprosessien ja -innovaatioiden kehittämisestä. Talouden tasapainottamisessa tarvitaan siis enemmän pitkäjänteisyyttä ja strategisuutta. Huomioitava on, että varsinaisessa arviointimenettelyssä palvelujen laatuun ja saatavuuteen liittyvä tarkastelu oli vähäistä, jolla saattaa olla vaikutuksensa siihen, että tämän näkökulman pohdinta kunnissakin on jäänyt vähemmälle huomiolle.

”Ne [palveluiden saatavuuden ja laadun näkökulmat] on jääneet koko hommassa vähän sivuasiaksi suoraan sanoen.” (Kuntajohtaja)

Kuntien edustajien tulkinnat tasapainottamistoimenpiteiden vaikutuksista palveluihin ovat erittäin varovaisia ja yleisiä. Toimenpiteiden seurauksena ei nähdä syntyvän radikaaleja palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyviä heikennyksiä, joskin palvelutasossa tulee tapahtumaan jonkin verran laskua. Haastateltavat kuitenkin korostavat, että palvelutason heikennykset tulevat olemaan verraten vähäisiä kokonaisuuteen nähden: tietyistä palvelutasosta joudutaan tinkimään, mutta sen avulla voidaan turvata tärkeiden peruspalvelujen saatavuus ja kokonaispalvelurakenteen taso. Toisaalta on huomioitava paitsi resursien kiristymisen ja palvelutason laskun vaikutukset henkilöstön jaksamiseen, myös myöhäisemmät negatiiviset vaikutukset väestöön, elinkeinoihin ja kunnan kehitykseen.

Konkreettisimmillaan palvelutason heikennykset tulevat näkymään esimerkiksi valmistelu- ja toimeenpanotehtävien hidastumisena, supistuneina palvelujen aukioloina sekä pidentyneinä asiointimatkoina vaikuttaen suoraan kuntalaisten jokapäiväiseen elämään. Yksittäisen kuntalaisen kannalta tärkeää on

usein käytettyjen lähipalveluiden, kuten päivähoidon, perusopetuksen, kirjaston ja terveysaseman säilyminen ja laatu. Monet tasapainottamistoimenpiteet tulevat kuitenkin kohdentumaan juuri lähipalveluihin. Toisaalta useassa kunnassa on tietyillä aloilla tehty systemaattisia toimenpiteitä myös palvelujen saatavuuden ja laadun parantamiseksi, eli kohdentamalla ja priorisoimalla resursseja sinne, missä on suurimmat palvelutarpeet. Käytännössä tämä on tarkoittanut monessa kunnassa sosiaali- ja terveyspalveluja ja erityisesti vanhustenhoitoa.

Voidaan kysyä, olisiko palvelujen saatavuudessa ja laadussa jouduttu tulevaisuudessa vielä kovempiin säästötoimenpiteisiin, jollei nyt olisi ryhdytty tasapainottamissuunnitelmiin. Tämä on tutkimuksen näkökulmasta spekulointia. Joka tapauksessa arviointimenettelyn kunnissa on mahdollista seurata ja arvioida esimerkiksi koulujen, terveysasemien, kirjastojen, liikuntapalveluiden ja neuvontapalvelupisteiden määrällistä kehitystä ja saavutettavuutta kuntalaisten näkökulmasta. Lisäksi tärkeää kunnissa olisi myös systemaattinen kuntalaisten palvelutyytyväisyyden seuranta.

8.6 Yhteenveto

Tässä luvussa olemme tarkastelleet erittäin vaikean taloudellisen aseman kunnissa läpikäytyä arviointimenettelyä, sen tarkoituksenmukaisuutta, toimivuutta ja onnistuneisuutta. Lisäksi olemme tarkastelleet kuntien tekemiä toiminnallisia ratkaisuja talouden tasapainottamiseksi arvioiden toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouden tilaan ja kuntien edellytyksiin turvata palveluja asukkailleen. Vuosien 2004 – 2005 tilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyyn päätyi 14 kuntaa.

Arviointimenettely on ollut kuntien näkökulmasta ehdottoman tärkeä toimenpide. Menettely lisäsi kunnallisten päätöksentekijöiden ymmärrystä talouden realiteeteista sekä tasapainottamistoimenpiteiden välttämättömyydestä vauhdittaen päätöksentekoa. Varsin todennäköisesti ilman arviointimenettelyn luomaa tasapainottamistoimenpiteiden oikeutusta päätöksenteko toimenpiteiden sisällöstä ja kohdentamisesta olisi ollut huomattavasti vaikeampaa. Näkemyksemme mukaan arviointimenettelyä tulisi kuitenkin kehittää lähtien liikkeelle menettelyn tarkoituksen ja tavoitteiden selventämisestä. Tärkeintä olisi kohdistaa menettelyyn lisäresursseja sen monipuolistamiseksi ja syventämiseksi. Arviointimenettelyssä tulisi esimerkiksi voida kiinnittää laajempaa huomiota kunkin kunnan talouden tilanteen syihin sekä yksilöllisiin tarpeisiin.

Talouden analyysin lisäksi menettelyssä tulisi paneutua myös kunnan palvelutuotannon erityisolosuhteisiin ja palvelutuotannon kustannustehokkuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että arviointiprosessia olisi pidennettävä ja syvennettävä kytkemällä kunnat tiiviimmin mukaan arviointityöhön, mikä lisäisi menettelyn vuorovaikutteisuutta. Arviointimenettelyyn tulisi myös lisätä jälkiseuranta. Ehdotuksemme mukaan arviointiryhmä voisi jatkaa työ-

kentelyä tasapainottamissuunnitelman hyväksyntää pidemmälle seuraamalla ja arvioimalla kuntien tekemiä toimenpiteitä sekä niiden onnistuneisuutta ja vaikutuksia, paitsi talouden osalta myös kunnan palvelujen saatavuuden ja laadun näkökulmasta.

Kunnat ovat laatineet talouden tasapainottamisohjelmansa, joiden riittävyys on menettelyssä arvioitu. Pääasiassa kuntien laatimat toimenpiteet ovat olleet perinteisiä, lyhyen tähtäimen tuloja lisääviä ja menoja karsivia, joiden merkitys pitkän aikavälin kehityksen kannalta on kuitenkin marginaalinen. Toisaalta tasapainottamistoimenpiteiden laadinnassa ollaan oltu oikeilla jäljillä, sillä kuntatalouden tunnuslukuista on nähtävissä talouden tilanteen kohenemista suurimmassa osassa kuntia. Nykyisessä taantumatilanteessa, kun kuntien talouden tilan ennustetaan heikkenevän, tasapainottamissuunnitelmien riittävyyttä tulisi kuitenkin mahdollisimman nopeasti arvioida uudelleen. Uusien toimenpiteiden pohdinta tulee mitä suurimmalla todennäköisyydellä olemaan ajankohtaista ja voimakkaammin palvelurakenteissa tapahtuviin muutoksiin tähtäävää. Vaikka tasapainottamistoimenpiteiden vaikutuksia palvelutasoon on vaikea arvioida, varsin selvää on, että toimenpiteillä tulee olemaan heikentävä vaikutuksensa palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Monet toimenpiteet kohdentuvat nimenomaan kuntalaisten käyttämiin jokapäiväisiin lähipalveluihin. Tärkeää onkin toimenpiteiden myötä seurata, että palvelut voidaan edelleen hoitaa laadukkaasti ja palvelujen saatavuus voidaan turvata kaikissa tilanteissa.

Suurimmalla osalla arviointimenettelyn kunnista on haasteita mahdollisuuksissaan pitää kunta asuttuna ja elinvoimaisena, sekä mahdollisuuksissaan turvata kuntalaisille riittävät ja laadukkaat palvelut. Etenkin maan pohjoisosassa sijaitsevilla kunnissa haasteet ovat siinä määrin suuret, että tasapainottamistoimenpiteiden toteutus ja onnistuneisuuskaan eivät vielä ole tae tasapuolisista ja laadukkaista palveluista. Pitkien etäisyyksien kunnissa lähipalvelujen keskittäminen kaukana oleviin keskuksiin ei ole toteutettavissa. Kuitenkin pohjoisimman Suomen positiiviset ilmiöt, kuten kaivosteollisuus ja matkailu, edellyttävät myös toimivaa kunta- ja palvelurakennetta. Osalla arviointimenettelyn kunnista on talouden tasapainottamisen myötä puolestaan erinomaiset mahdollisuudet elinkeinojen kehittämiseksi ja kunnan vahvistamiseksi. Kunnissa, jossa asukasluku vähenee hitaasti, on mahdollisuus pitää talous omin voimin tasapainossa, mikäli ulkoiset tekijät antavat siihen mahdollisuuden. Toisaalta on kuntia, jotka erityisolosuhteidensa ja erittäin heikon talouden tilanteen ja tulevaisuuden näkymien vuoksi tarvitsevat valtion huomion panostuksineen. Erittäin ratkaisevaa kuntien tulevaisuuden kehityksen ja palvelujen turvaamisen kannalta on, millaista alue- ja kuntapolitiikkaa tulevat hallitukset harjoittavat.

Kehittämisehdotukset uudistuksen ohjaamisen näkökulmasta

- » Arviointimenettelyn tarkoitus ja tavoitteet tulee selventää kunnille vahvemman tiedottamisen avulla.
- » Arviointimenettelyyn liittyvä työskentely on tarpeen mitoittaa kuntakohtaiset erityistarpeet huomioiden.
- » Arviointimenettelyn kokonaisvaltaisuutta ja monipuolisuutta on tarpeen lisätä.
- » Arviointimenettelyn yhteistoiminnallisuutta tulee lisätä.
- » Jälkiseurannan lisäämistä arviointimenettelyyn on syytä harkita.
- » Valtion on tarpeen vahvistaa toimenpiteitä erityisen vaikean talouden aseman kuntien talouden ja yleisen kehityksen parantamiseksi.

Kehittämisehdotukset kuntien näkökulmasta

- » Kuntien tulisi suunnitella ja rakentaa täydentäviä ja vaihtoehtoisia tasapainottamistoimenpiteitä tuleva kuntatalouden kehitys huomioiden.
- » Tasapainottamistoimenpidetyön pitkäjänteisyyttä ja strategisuutta on syytä vahvistaa.
- » Tasapainottamistoimenpiteiden palvelutaso- ja saavutettavuusvaikutusten arviointia on tarpeen vahvistaa.

9 Uudistuksen eteneminen ja toimeenpanon haasteet

9.1 Yhteenveto

Arviointimme ensimmäisessä väliraportissa kiinnitimme jo huomiota siihen, että Paras-hanke on aktivoinut kuntia. Paras-hanke on toistaiseksi ollut lähinnä rakenteellinen uudistus ja näkynyt erityisesti kuntarakenteiden muutoksina. Muutokset kuntatoiminnoissa ja erityisesti palveluissa ovat toistaiseksi olleet melko vähäisiä.

Vähitellen on havaittavissa myös toiminnallisia uudistuksia, mutta kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutus vaihtelee huomattavasti kunnittain. Kokonaisuutena uudistus näyttäytyy toteutukseltaan pirstaloituneelta, jossa uusien rakenteiden, palveluiden ja strategioiden kehittäminen hahmottuvat vielä kohdittuun epäselsästä ja toisistaan irrallisina asioina. Tähän ovat vaikuttaneet uudistuksen reunaehdot sekä toteutusmallit. Suunnittelussa on ollut paikallisella tasolla runsaasti toimintavapauksia alhaalta ylöspäin etenevän toteutuslogiikan mukaisesti. Hankkeen ohjaus on ollut pääsääntöisesti näkyvää ja kunnissa tunnistettua, joskin siihen on kohdistunut ristiriitaisia odotuksia.

Kaupunkiseutujen suunnitelmia on toteutettu, mutta monilla kaupunkialueilla uudistuksiin liittyvät jännitteet ovat kasvaneet. Rakenteissa tapahtuneista muutoksista huolimatta kuntakenttä tulee uudistuksen jälkeenkin näyttämään varsin moninaisena. Käytännössä kuntakenttä tulee sisältämään alueellisesti, toiminnallisesti ja kooltaan hyvinkin erilaisia kuntia. On vaikea arvioida, mitä uudistusten yhteydessä tulee vielä tapahtumaan, koska muutokset voivat olla yllättäviä ja vahvasti esimerkiksi poliittiseen johtajuuteen liittyviä.

Vaikka toistaiseksi ei ole tapahtunut kovin merkittäviä toiminnallisia muutoksia uudistuksen edetessä, on selvää ettei kunta- ja palvelurakenneuudistus ole ollut stabiili. Nyt uuden, yllättävän haasteen kunnille asettaa taloudellisesta taantumasta selviytyminen.

Kokoamme seuraavassa yhteen tutkimushavaintoja keskittyen uudistuksen etenemiseen. Tarkastelemme Paras-hanketta kootusti ja tiivistetysti lähinnä onnistuneen muutoksen toteutuksen näkökulmasta. Lopuksi luvussa 10 esi-

tämme ehdotuksia Paras-uudistuksen tulevaa kehittämistä ja suuntaamista varten.

9.2 Kokoavat havainnot arvioinnista

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on edennyt vaihtelevien rytmitysten mukaisesti. Yhä useampi kunta on löytänyt rakenteellisten ratkaisujen pohjalta joko muodollisen tai tosiasiallisen yhteistyökumppanin. Uudistus on kuitenkin edelleen keskeneräinen. Toisaalta puitelain toteutus jatkuu ollen vasta siirtymässä toimeenpanon vaiheeseen. Jatkossa myös kuntatalouteen kohdistuva taantuma tulee heijastumaan toteutukseen.

Monilla alueilla on tunnistettu niitä keskeisiä tekijöitä, joiden avulla uudistusta voidaan edistää. Strateginen toimintaote on eräissä paikallisissa uudistuksissa selvästi viriämässä tai entisestään vahvistumassa, mutta edelleen on strategisen uudistyön kannalta nähtävissä ongelmallisiakin paikallisia kokonaisuuksia. Paras-hanke vaikuttaa kuntiin ja alueille varsin eri tavoin.

Paras-hanke on käynnistänyt keskustelun kuntien ydintehtävistä ja palveluista. Myös kuntien välisessä yhteistyössä keskustelukohteita on noussut esiin entistä enemmän. Uudistuksen myötä kunnat ovat tulleet tietoisemmiksi toiminnastaan, tulevaisuuden haasteista ja niihin liittyvistä tekijöistä. Tämä on johtanut aktiiviseen asioiden ratkaisupyrkimyksiin kunnissa ja kuntien välisessä yhteistyössä, mikä on koettu positiivisena seikkana. Kunnat, jotka ovat kyenneet tekemään kiperiäkin rakenteellisia ratkaisuja ja valintoja, ovat vähitellen saaneet tietoa oman strategisen työnsä kehittämiseksi ja pidemmän aikavälin haasteiden haltuun ottamiseksi.

Merkityksellistä on, että Paras-hankkeen puitteissa käsitellään sekä niin sanottuja selkeitä että epäselviä ongelmia. Selkeissä ongelmissa voidaan tehdä konkreettinen hallinnollinen päätös. Tällainen on esimerkiksi kuntaliitoksen tekeminen tai yhteistoiminta-alueesta päättäminen. Epäselviin tai niin sanottuihin ”ilkeisiin ongelmiin” liittyy useita erilaisia syy-seuraus -suhteita, jotka eivät enenkään ratkaisumahdollisuuksiltaan ole kovin helposti hahmottuvia. Ratkaisujen kompleksisuudesta johtuen onkin usein tarkoituksenmukaista, ettei epäselviin ongelmiin yritetä löytää liian nopeasti vastauksia, vaan oleellista on käynnistää niitä koskevia prosesseja. Tällaisia ovat esimerkiksi palveluiden tuottamiseen tai alueelliseen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Näihin liittyen uudistusten mukaisessa strategiatyössä ja toiminnallisten vaikutusten aikaansaamisessa on havaittu toimivaksi tavaksi harkitseva eteneminen, ei niinkään aggressiivisesti etenevä toimintaote. Eli kompleksisiin lähtökohtiin vastaamiseksi tarvitaan vaihtoehtoisia näkökulmia ja maltillista strategiatyötä.

Paras-hanke on edennyt näkyvimmin juuri edellä mainittujen hallinnollisesti ratkaistavien kysymysten, rakenteellisten päätösten kautta. Ongelma voi olla kuitenkin siinä, että osassa kuntia mielletään uusi rakenne riittäväksi rat-

kaisuksi ilkeisiin ongelmiin. Uusien rakenteiden aikaansaaminen saattaa vaikutuksiltaan olla monimutkainen ja ennakoimaton, sillä se voi vaikuttaa yllättävillä syy-seuraus -suhteilla palveluihin, henkilöstön motivaatioon tai kunta-laisten käsityksiin kunnasta. Vähemmän tietoista toimintaa on liittynyt myös siihen, millaisia ongelmia ratkaisevia prosesseja uudistus on käynnistänyt tai sen tulisi käynnistää puitelain mukaisen toiminnan saavuttamiseksi. Monet prosessit, kuten väestön muuttoliike, ikärakenteen muutos ja kansantalouden alueellinen kehitys, ovat sellaisia, joihin kunnat voivat yksin tai edes yhdessä vaikuttaa vain rajoitetusti. Prosesseihin vaikuttavat siis monet kuntien ulkopuoliset tekijät.

Paras-hankkeen aikaansaamat kuntarakenteiden muutokset ovat kuitenkin kiistattomia ja merkittäviä. Koko tutkimusaineistossa keskustelua silti herättää, ovatko kuntarakenteiden muutosvauhti ja lähinnä mekaaniset ratkaisut riittäviä. Syntyykö rakenteellisten muutosten kautta myös toiminnallista uudistumista? Lisäksi aineistomme osoittaa, että paikallistasolla kuntien keskinäinen solidaarisuus olisi heikkenemässä. Kuntatalouteen liittyvä tasausjärjestelmä tarkoittaa, että paremman talouden kunnat huolehtivat osin taloudelliselta tilanteeltaan heikommista kunnista. Hyvässä taloudellisessa kehityksessä olevien kuntien mielestä tulisi heikon talouden kunnilta edellyttää taloutta korvaavia ja parantavia toimenpiteitä.

Kuntatasolla keskustelun kohteeksi on noussut Paras-hankkeen ohjauksen sitovuus. Tämä liittyy siihen, missä määrin valtiovalta pitää kiinni asetuista määrällisistä kriteereistä, huolehditaanko tehokkuuden ja tuottavuuden kehittamisestä uusissa rakenteissa ja missä määrin alueellinen elinkelpoisuus ja työssäkäyntialuekriteerit ohjaavat hanketta. Kyse on myös siitä, näkyvätkö Paras-hankkeen edellyttämät asiat myös muussa kuntiin kohdistuvassa ohjauksessa, kuten valtionosuusjärjestelmässä. Vahvana on tulkinta siitä, että esimerkiksi valtiolta tulevaa ohjausta olisi osin saatava toiminnallisemmaksi, eli kuntien valtionosuuksiin tulisi vaikuttaa myös eteneminen Paras-hankkeen tavoitteiden suuntaisesti.

Edellä esitettyyn liittyen valtionohjaus on kokonaisuudessaan kohtuullisen koordinoimatonta, eivätkä ohjaukseen liittyvät lähtökohdat tai ohjausmuotojen väliset suhteet hahmotu selkeinä kokonaisuuksina. Kuntiin kohdistuu uusia kustannuksia kasvattavia normeja, vaikka samanaikaisesti kuntien pitäisi kyetä toimintansa tuottavuuden parantamiseen ja osin myös talouden tasapainottamiseen. Huolestumista on sitäkin kohtaan, tarkoittaako suunnitteilla oleva terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö energian kulumista turhaan niin sanottuun ”Paras-jumppaan”. Ongelmia liittyy siihenkin, miten Paras-uudistus asemoituu osana julkisen hallinnon muita uudistuksia.

Sekä kuntien että ohjaavien tahojen tietoisuus ja tahtotila kuntien tulevaisuudesta vaikuttavat olevan epäselviä varsin monien kuntatoimijoiden näkökulmasta. Paras-hankkeessa ei siis ole riittävän selkeää ja julkilausuttua tahtotilaa, johon perustuen olisi loogisesti perusteltavissa kehittämistoimenpiteitä.

Kuntatasolla itsellään esiintyy epäselvyyttä suhteessa ohjaavien tahojen tahotilaan, mutta myös toisiin kuntiin nähden. Kuntatasolla puuttuu usein oma käsitys halutusta tulevaisuudesta. Strategisen ajattelun ja suunnittelun näkökulmasta tämä on samanaikaisesti haaste ja uhkatekijä. Tahtotilan puuttuminen on johtanut eräänlaiseen ”virran mukana” tapahtuvaan kehitykseen, jossa muutokset tapahtuvat reagoimalla tuleviin tilanteisiin. Poikkeuksiakin esiintyy erityisesti keskisuurten kuntatoimijoiden joukossa, joissa strateginen työ on ajoittain vahvasti mukana kuntatyön arjessa.

Valtion sitoutuvuuteen liittyen Paras-hanke saattaa vahvistaa näkemystä, jonka mukaan kuntien kehittäminen edellyttää vahvaa valtiota. Paras-hankkeessa niin sanottujen aktiivisten kuntien näkemys on hyvin pitkälle se, että valtion tulisi puuttua asioihin tilanteissa, jolloin uudistus ei etene ja ratkaisuja ei synny. Ongelmatilanteissa valtio on kehitystä aikaansaava voimatekijä. Tästä näkökulmasta Paras-hankkeeseen on kohdistunut kritiikkiä: sen koetaan olevan liian väljä ja kunnille vaihtoehtoja antava, jolloin kunnat saavat liikaa strategisia valinnanvapauksia. Tämä on ilmeistä silloin, kun kunnan näkökulmasta suotuista tai mieleinen ehto on täyttymässä. Näissä tilanteissa uudistuminen voi hidastua ja tehtyjä ratkaisuja ohjaa esimerkiksi elinvoimaisuuden ja palveluiden kehittämisen kannalta kritiikittömän toiminta.

Toisaalta esimerkiksi taloudellisen tilanteen takia arviointimenettelyssä olleissa kunnissa reformia on pidetty liian tiukkana ja pakottavana. Kritiikkiä kohdistuu myös siihen, että Paras-hanke on, kuten edellä rakennekeskustelussa-kin viittasimme, liian mekaaninen. Tästä johtuen sen perustarkoitusta ei välttämättä ymmärretä. Tämä pätee varsinkin silloin, jos oman kunnan taloustilanne tai näkymät ovat positiiviset, identiteetti on vahva ja palveluiden toimivuuden tunne voimakas. Uudistuksen kuluessa niin kuntatoimijoiden kuin ohjaavien toimijoiden kohdalla onkin täsmentynyt ja kirkastunut näkemys, jonka mukaan pelkillä rakenteellisilla uudistuksilla ei ole parannettavissa taloudellista tilannetta tai muutoinkaan kehitettävissä riittävästi kunnan toimintaa.

Paras-hankkeen tuottamat suoranaiset taloudelliset hyödyt ovat vielä epäselviä, eikä niitä tavallisesti odoteta lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien voidaan otaksua mahdollistavan synergioiden hyödyntämisen esimerkiksi palveluverkkojen kehittämisen ja päällekkäisyyksien karsimisen näkökulmista. Koska rakenteiden ja tuottavuuden osalta syy-seuraus -suhteiden osoittaminen on vaikeaa, osassa kuntia on päädytty tulkintaan uudistuksen hyödyttömyydestä. Usein kunnat – evoluutiostrategian mukaisesti – tarkastelevat taloutta ja tuottavuutta omasta näkökulmastaan, eivät esimerkiksi koko julkisen sektorin kannalta. Tällöin uudistuksiin ei välttämättä koeta olevan tarvetta, jos esimerkiksi talous näyttääytyy kunnossa olevalta ja jos valtionosuudet tasaavat riittävästi vajetta. Onkin huomattava, että kysymys on hyvinvointivaltion perusteisiin liittyvästä asiasta.

Kasvavaa kritiikkiä kohdistuu sitä kohtaan, että Paras-hankkeessa on kiinnitetty talouden näkökulmasta huomiota liiaksi siihen, miten palveluihin liitty-

vää menokehitystä hallitaan eikä siihen, miten kuntien tulorahoitus turvataan. Jälkimmäinen näkökulma korostaisi nimenomaisesti elinvoimaisen kunnan rakentamisen näkökulmaa sekä toiminnallisen strategian huomioimista pelkän omaehtoisen strategian sijaan. Ongelmana usein on, että palvelujen tuotavuuden kehittämisestä koituvat hyödyt mitätöityvät, jos valtionohjauksessa ei kyetä koordinoimaan ja hallitsemaan kunnille uusia velvoitteiden aiheuttamaa taakkaa. Paras-hankkeessa ei ole myöskään tehty isoja ratkaisuja valtion ja kuntien työnjaossa.

Paras-hankkeeseen näytetään suhtautuvan selkeästi kahdella tavalla. Osalle kuntatoimijoista uudistus on ennen kaikkea kaupunkialueen vahvistamisen hanke. Toisille kunnille lähtökohtaisesti keskiössä ovat palvelut ja niiden turvaaminen: liittoutuminen naapurikuntien kanssa, jotta selvittäisiin. Paikallisen kilpailukyvyyn vahvistamisen näkemys on voimakasta erityisesti jo mainittujen keski suurten kaupunkien kohdalla. On mahdollista sanoa, että koettu kaupunkien keskinäinen kilpailu – eräänlainen kaupunkien ”pudotuspeli” – vie merkittävästi Paras-hanketta eteenpäin. Poikkeuksena on, jos kaupungit kilpailevat keskenään ja rakentavat ”reviireitään” suhteessa pienempiin kuntiin. Tämä saattaa aiheuttaa pysähtyneisyyttä koko alueen kehittämisen näkökulmasta, kun esimerkiksi strategisesti mielekästä, yhteistä ratkaisua ei tunnu löytyvän.

Usein niin sanotut keski suuret kaupungit asemoivat itseään selkeästi toisiinsa nähden. Tästä johtuen kuntarakennetta pohditaan keski suurten kaupunkien alueilla erityisesti elinvoimaisten kaupunkialueiden näkökulmasta. Siksi myös tehdyt kuntaliitokset luovat sisäistä uskoa ja pidemmälle vietyä strategista pohdintaa kaupunkialueen menestymiseen. Keski suurilla kaupunkialueilla kuntaliitos nähdäänkin usein imagohyötynä ja kilpailutekijänä. Se luo myös alueellisen kehittämiskokonaisuuden ja saattaa onnistuessaan tuottaa menestystä tuovaa dynamiikkaa ja muita strategisia etuja.

Niin sanottujen suurten kaupunkien alueilla Paras-hankkeen luoma keskustelu on edelleen kärjistänyt kuntien välistä yhteistyötä. Jännitteet ovat yhä ilmeiset keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä. Monilla alueilla ollaan edelleen pattitilanteessa, kun oman olemassaolon turvaaminen on väistämättä osa keskustelujen ja kehittämisen sisältöä. Usein näiden kaupunkien alueilla keskeinen kysymys on, millä tavalla päästäisiin edes takaisin Paras-hanketta edeltävälle kuntayhteistyön tasolle ja sen edellyttämään myönteiseen ilmapiiriin. Haasteellisessa tilanteessa ovat myös ne kaupunkialueet, jotka eivät kokonsa tai alueellisten vetovoimatekijöiden takia asemoidu riittävän houkuttelevina yhteistyökumppaneina. Tällaisilla kaupunkialueilla voi olla enemmän toivomuksia kuin konkreettisia onnistumisia kuntayhteistyön vahvistumisen osalta.

Monille kunnille Paras-hanke on ennen kaikkea palveluita koskeva yhteistyöhanke. Positiivisessa mielessä hanke on käynnistänyt keskustelun ja toiminnan yhteisten palveluiden järjestämiseksi. Vaikka palvelut ovatkin yhä enemmän keskustelun kohteena, olisi tutkimusaineiston perusteella liioiteltua sanoa, että Paras-hanke olisi toistaiseksi ollut erityisen merkittävä palvelutoimintaa uudis-

tava hanke. Paljolti myös niin sanotusta muutostavastarinnasta ja ammattiryhmistä riippuu, millä tavoin palvelujen uudistamisen toimenpiteet etenevät.

Käytännössä palveluiden kehittämisessä leimallista on eräänlainen ”kaupan käynti-näkökulma”. Tällöin toimitaan hyvin vahvasti operatiiviseen ja lyhyen aikavälin ajatteluun sidottuina, jolloin suuntaa voidaan kääntää lähes tempoillevasti. Monet yhteistyöhakuiset kunnat ovat turhautuneet muun muassa siitä, että ratkaisuja ei ole muodostunut. Aina lähikunnilla ei sittenkään ole halukkuutta synergiseen toimintaan. Yhteistyö etenee tällöin ”kosiskelevan lenkin” toivomusten mukaisesti. Jos naapurikunnassa on tulkinta siitä, että omat palvelut ovat kunnossa, ei yhteistyölle koeta olevan tarvetta. Tällaisissa tapauksissa nousee vääjäämättä eteen kritiikki siitä, kyetäänkö oman alueen kilpailukyvyyn ja vetovoiman eteen tekemään riittäviä strategisia ratkaisuja. Aineistomme mukaan keskeisiä strategisia työkaluja uudistustyössä ovat keskinäinen luottamus, yhteinen tahtotila, vastavuoroisuus ja toimijoiden tasavertaisuus.

Tutkimusaineiston perusteella kuntatoimijoilla on melko vähän huolestu-neisuutta siitä, millä tavoin kuntalaiset suhtautuvat Paras-hankkeeseen. Esimerkiksi strategisen työn kannalta kyse on osallistavasta toiminnasta. Toteutuksessa lähdetään paljon näkökulmasta, jonka mukaan kuntalaiset kokevat oikeutetuina toteutetut ratkaisut. Silti esimerkiksi henkilöstökysely antaa viitteitä siihen, että kuntalaisten vastustus on ollut merkittävä Paras-hankkeen eteenpäinvientiä hidastava tekijä. Tutkimuksemme osallistuneet henkilöt kiinnittivät huomiota siihenkin, että poliittinen johtajuus on vaikeaa, mikäli kuntalaiset suhtautuvat muutoksiin kielteisesti. Kuitenkin kuntatasolla luottamushenkilöillä ja poliittisella johtamisella on ollut virkamiesten toiminnan ohella suuri merkitys uudistuksen eteenpäinviennissä.

Taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien arviointimenettely on toteutettu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kokonaisuudessaan menettely on arviointimme mukaan ollut tarkoituksenmukainen, vaikka siihen on liittynyt ongelmia muun muassa pinnallisen tai kapean toteutuksen takia, eikä menettely ole itsessään tuottanut monia uusia ideoita kriisikuntien talouden parantamiseksi. Kuitenkin menettely on kyseenalaistamisen kautta aikaansaanut, aikaistanut ja tehostanut suunnitelmia ja toimenpiteitä taloudellisten ongelmien korjaamiseksi ja antanut niille paikallistasolla poliittista hyväksyttävyyttä. Menettely on korostanut säästämistä sekä tulojen ja menojen tasapainoa ilman, että prosesseihin olisi haettu innovatiivisia ratkaisumahdollisuuksia.

Kuntatasolla näyttäisi olevan vaihtelevuutta Paras-uudistuksen jatkoto-teutuksen suhteen. Hyvä muutoksen ja uudistuksen toteutus edellyttää, että kyetään etenemään suunnitelmallisesti. Yksi ongelma on arvioinnin käytössä olleen ARTTU –tutkimusohjelman henkilöstökyselyn perusteella, ettei Paras-hanketta ole kunnissa juuri toteutettu tavalla, joka olisi sitouttanut henkilöstön toimenpiteisiin. Kuntien ja toimintakulttuurien erilaisuudesta johtuvat tekijät tuovat toteutusprosessiin vaikeutta ja ajoittain kenties ylimääräistäkin haas-tetta, ennen kaikkea toteutusprosessin alkuvaiheessa. Osassa kuntia on siten

suunniteltu jatkototeutusta, kun taas osassa kuntia asiat ovat auki, eikä toteutusta juurikaan mietitä, vaan odotellaan, mitä seuraavaksi tapahtuu. Osasyynä odotteluun voi olla se, että paikallistasolla ollaan hyvin tietoisia esimerkiksi muutosprosessin toteutukseen liittyvistä kustannuksista.

Yhteenvetomaisesti on todettavissa, että paikallistasolla eteneminen vaihtelee riippuen pitkälti siitä, minkälaisen lähdön Paras-hanke on saanut. Kuntatasolle on siis syntynyt uudistusta eteenpäin vievä hyvä kehä tai jarruttava negatiivinen kierre. Tavallisimmin hyvä kehä on synergiaa etsivä ja siinä on saatu aikaan toisiaan huomioon ottavia ratkaisuja sekä yhteisiä näkökulmia tulevaisuuden tarpeista. Keskeistä on erityisesti se, missä määrin on löydetty yhteinen tahtotila ja keskinäinen luottamus kuntien välillä. Asioiden etenemiseen on liittynyt monessa tapauksessa aiemman yhteistyön onnistuneisuus. Toisinaan kierre on negatiivinen ja yhteistyö on heikentynyt aikaisemmasta. Kunnat ovat esimerkiksi siirtyneet puolustamaan olemassa olevaa ja korostamaan omien palveluiden paremmuutta. Tällöin lähikunnista havaitaan lähinnä kielteisiä seikkoja ja uhkia sekä muutosprosessin toteutukseen liittyviä ongelmallisia tekijöitä.

9.3 Muutoksen hallinta Paras-hankkeessa

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta on perusteltua tarkastella onnistuneen muutoksen näkökulmasta. Onnistuneen muutoksen elementtejä on pohdittu useissa muutosjohtamista koskevissa tutkimuksissa (esim. Bruch et al. 2005; Burke 2008; Stenvall et al. 2008/2). Paras-hankkeen kaltaiselle uudistukselle on muutosjohtamisen näkökulmasta asetettavissa seuraavankaltaisia kriteerejä:

- uudistuksella on visio tai yhteinen näkökulma, jonka viestittämisestä huolehditaan,
- uudistuksen perusteet tunnistetaan ja ymmärretään,
- uudistuksessa on strategista toimintaotetta ja sen toteuttamiseen riittävästi voimavaroja,
- uudistus etenee konkreettisilla ja keskenään yhtenäisillä hankkeilla,
- uudistuksella on lyhyen tähtäyksen voitot, mutta lopullista onnistumista ei julisteta liian aikaisin,
- uudistuksen toteutuksessa kyetään oppimaan, korjaamaan ongelmia ja kyseenalaistamaan toimintaa myös strategisesti pidemmän aikavälin kannalta,
- uudistuksen toteutus kyetään pitämään innostavana, mutta myös kiireellisyiden tunne ymmärretään,

- uudistuksen toteutuksessa on riittävästi luottamusta ja tosiasioihin perustuvaa tietoa,
- uudistus kyetään kiinnittämään toimintakulttuuriin.

Olemme edellä kiinnittäneet huomiota siihen, että Paras-hankkeessa ei ole riittävää näkemyksellisyyttä siitä, minkälaiseksi kuntakenttä muodostuu tulevaisuudessa. Tämä heijastuu epävarmuutena hankkeen tarkoituksenmukaisuudesta. Paikallistasolla tulevaisuudenkuva on usein epäselvä. Kysymys on paljolti siitä, että uudistuksen suunnitteluvaiheen toimeenpanoa ovat ohjanneet enemmänkin normatiivisiksi koetut kriteerit, kuten 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimus, kuin selkeästä tulevaisuuden tahtotilasta johdetut toimenpiteet. Kuitenkin monissa liitoskunnissa on tarkentunut näkemys siitä, minkälainen kunta tai kaupunki tulevaisuudessa voi menestyä.

Yleisesti ottaen kuntakentässä on laaja hyväksyntä siitä, että kuntien toiminnan on muututtava, jotta julkinen hallinto selviytyy muun muassa ikääntymisen, alueellisen kehityksen ja tuottavuuden haasteista. Tämän takia Paras-hankkeen käynnistymisen syyt on ymmärretty. Ratkaisukeinoista on silti erilaisia näkemyksiä. Jos esimerkiksi suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottuja rakenteita ei nähdä ratkaisuna, ovat myös Paras-hankkeen lähtökohtaiset tavoitteet kyseenalaistettavissa. Näkökulma saattaa selittää – ainakin osittain – kuntien henkilöstön epäilyjä uudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta. Myös kunnallisvaaleissa liitoksia vastustaneiden henkilöiden saama kannatus kertonee siitä, etteivät kuntalaisetkaan aina ymmärrä rakennemuutoksen tarkoitusta. On silti mahdollista, että taloudellinen taantuma ja sen aikaansaama vaikutus kuntatalouteen lisää ymmärtämystä rakennemuutosten tarpeellisuudesta ja näin myös vauhdittaa toteutusta.

On mahdollista, että niin ohjauksen tasolla kuin kunnissakin on olemassa uudistusta pohtivia ja eteenpäin vieviä koalitioita. Näin ollen esimerkiksi kunnissa kyetään tekemään päätöksiä suhteessa uudistuksiin ja sitä kautta niissä on johtajuutta. Kuitenkin kuntien välisen yhteistyön kohdalla päätöksiä tekevien koaliitioiden muodostaminen on osittain näyttäytynyt ongelmallisena. Tällöin kuntatasolla saatetaan toivoa valtion väliintuloa ja pakottavaa vallankäyttöä. Yhä tärkeämmäksi on kohoamassa, ovatko kunnan johdon kyky ja toimintatavat sellaiset, että uudistusta kyetään toteuttamaan yhteistyölähtöisesti ja rakentavasti henkilöstön kanssa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on edennyt tavoitteidensa suuntaisesti, mutta osin kysymys on ollut siitä, onko koko ajan ollut sellaisia konkreettisia toimenpiteitä, jotka ovat vieneet prosessia eteenpäin. Uudistus on ollut suunnitteluvaiheessa melko hyvin hankkeistettu. Selkeä vaiheistus osoittaa uudistuksen toteutuksen olevan edelleen käynnissä. Huomioitava kuitenkin on, että toteutusvaiheessa ovat nyt ne kunnat, kaupunkiseudut ja yhteistoiminta-alueet, jotka pääsivät suhteellisen nopeasti ratkaisuihin ja etenivät näin ollen hank-

keen vaiheiden mukaisesti. Joissakin kunnissa uudistuksen toteutumisen voidaan kuitenkin todeta lähes kokonaan pysähtyneen ongelmien ja muutosvastarinnan vuoksi.

Paras-uudistuksen yhteydessä ei ole ehkä riittävän systemaattisesti mietitty sitä, mitkä voisivat olla toteutusprosessia vahvistavat lyhyen tähtäyksen voitot. Tulokset ovatkin syntyneet enemmän tehtyjen päätösten, kuten yhteistoiminta-alueiden muodostamisen tai kuntaliitospäätösten kautta kuin selkeästi havaittavissa olevien toiminnallisten vaikutusten perusteella. Toisaalta, varsinkin kuntaliitosten yhteydessä, voi olla niin, että onnistumista juhlietaan liian aikaisin. Toisin sanoen liitoksen aikaansaaminen voidaan kokea riittävänä osoituksena onnistumisesta. Tähän liittyvänä riskitekijänä saattaa olla, että uudistuksesta tulee lähinnä liitoksen aikaansaaneen koalition asia, eikä vaikutuksia tuovaan henkilöstölähtöiseen toteutusprosessiin paneuduta riittävästi. Ongelma näkyykin henkilöstön vielä vähäisessä sitoutumisessa Paras-hankkeen toteutukseen. Uudistuksen todellinen onnistuminen ja vaikuttavuus nähdään vasta pidemmän ajan kuluttua.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on osoittanut erilaisten käytäntöjen leviämisen tehokkuuden kuntakentällä. Esimerkiksi keskisuurten kaupunkialueiden liitosbuumi muistuttaa osin korttitalo-ilmiötä, jossa tehdyt ratkaisut ovat toisille esimerkkejä ja oppimisen lähteitä. Oppimisen leviämiseen esimerkiksi palveluiden osalta kiinnitetään entistä enemmän ja tietoisemmin huomiota. Arviointiaineiston perusteella on vielä liian aikaista arvioida, missä määrin kyseenalaistamista ja keskinäistä oppimista tosiasiallisesti tapahtuu uudistuksen käynnistämässä prosesseissa, kuten kuntaliitosten yhteydessä. Usein muutoksiin liittyy käänteisesti ongelma, että esimerkiksi liitostilanteissa keskitytään enemmän oman toiminnan puolustamiseen (muun muassa vaivannäön välttämiseksi) kuin uuden oppimiseen.

Paras-hankkeessa on suunnitteluvaiheessa ollut eräänlainen kiireellisyyden tunne, joka osaltaan on pitänyt uudistusta liikkeessä. Se, kuinka uudistuksen yhteydessä on pystytty ylläpitämään innostuneisuutta, vaihtelee selkeästi saaduista kokemuksista riippuen. Tämä liittyy siis esille nostamaamme uudistuksen positiiviseen tai negatiiviseen kehään. Luottamus on osoittautunut yhdeksi keskeisimmäksi tekijäksi, joka on vaikuttanut Paras-hankkeen toteutukseen. Hyvin usein tehtyihin yhteistoiminta-alueratkaisuihin tai kuntaliitoksiin ovat enemmän vaikuttaneet toimijoiden väliset yhteistyö- ja luottamussuhteet, kuin perusteet toiminnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisten valintojen tekemiseen. Joissakin tapauksissa asiat ovat henkilöityneet jopa liikaa.

Luotettavan tiedon näkökulma Paras-hankkeessa on ilmeisen epäselvä. Arviointiaineisto osaltaan vahvistaa tulkinnan, jonka mukaan uudistus on aikaansaanut yllättävän paljon vaikutuksia ottaen huomioon sen, kuinka vähän sen taustalla on ollut luotettavaksi arvioitua tietoa. Samalla uudistus on kärsinyt myös uskottavuusongelmasta, koska esimerkiksi suurempien rakenteiden,

tuottavuuden ja palveluiden toimivuuden välisistä yhteyksistä on ristiriitaisia tuloksia. Tietopohjaa on tehty paikallisilla selvityksillä ja näihin myös usein vedotaan ratkaisujen perustana.

Paras-hankkeen edellyttämään osaamiseen on kiinnitetty kaiken kaikkiaan melko vähän huomiota. Selkeää keskustelua ei ole esimerkiksi siitä, millaista osaamista Paras-hankkeen onnistuminen kuntatasolla edellyttää. Keskustelua tulisi silti käydä muun muassa siitä, kuinka paljon osaamista paikallisilla luottamushenkilöillä on rakenteellisten uudistusten eteenpäinvientiin, palveluiden kehittämiseen tai ylipäättään strategiseen ajatteluun. Keskusteluun tulisi myös nostaa, kuinka hyvin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit ovat uudistuksen suhteen pitäneet. Lisäksi olemme kiinnittäneet huomiota siihen, että muutoksen toteutuksessa on ehkä liiaksi kiinnitetty huomiota tekijöihin, jotka ovat kunnallisen johdon osaamisalueella. Tästä johtuen saattaa esimerkiksi henkilöstölähtöinen muutosjohtaminen saada suhteellisen vähän huomiolla uudistuksessa. Tieto- ja osaamisintensiivinen sekä henkilöstömäärältään merkittävä kunta-ala edellyttää, että palveluiden ”takana” olevaan henkilöstöön kiinnitetään enemmän huomiota.

Kuntien toimintakulttuurin ja Paras-hankkeen välistä suhdetta on suunnitteluvaiheessa tarkasteltu melko vähän. Tämä tarkoittaisi selkeämpää keskustelua siitä, mitä kautta on aikaansaataavissa vaikutuksia muun muassa palveluiden kehittämisen suhteen. Samoin Paras-hanketta ei ole riittävästi tarkasteltu kuntien toimintakulttuurin muuttajana tai tulevaisuuden tavoitetilan hahmottajana. Onnistuneen uudistuksen toteutuksella olisi mahdollista vahvistaa sitä, että kunnat olisivat toimintakulttuuriltaan houkuttelevampia uudelle henkilöstölle.

10 Kehittämissuunnat

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta on toteutettu vielä verrattain vähän aikaa, mutta silti keskustelu on jo käynnistynyt uudistuksen tulevasta suunnasta. Tässä raportissa olemme käsitelleet kehittämistarpeita kunkin luvun yhteenvedossa. Arviointiraportin lopuksi kiinnitämme huomiota niihin kehittämissuuntiin, jotka ovat nähdäksemme oleellisia uudistuksen valtakunnallisen edistämisen kannalta.

Tämän arviointihankkeen viimeisissä viidessä ryhmähaastattelussa keskityttiin erityisesti kehittämissuuntien tunnistamiseen. Haastatteluaineisto toimii arvioinnin kokonaisaineiston ohella yhtenä lähteenä seuraavaksi esitettävälle kehittämissuunnille. Kehittämissuunnat eivät ole suoranaisesti kooste haastatteluissa esiin tulleista käsityksistä, vaan niiden muotoilussa on hyödynnetty myös aikaisempia tutkimuksia. Lisäksi ne perustuvat asiantuntija-arvioon.

Haastatteluissa nousi ensinnäkin esille kuntien ja ohjaavien tahojen yhteinen näkemys uudistuksen jatkokehittämisen tarpeellisuudesta. Paras-hanketta tulisi edelleen viedä eteenpäin. Ymmärrettävästi jatkokehittämisen suuntiin ja keinoihin kohdistuu ristiriitaisia odotuksia ja intressejä. Varsin monelle toimijalle oli myös epäselvää, millä tavoin kehittämistä olisi tarkoituksenmukaista jatkaa.

- *Kuntatoimijoilla ja uudistusta ohjaavilla tahoilla on selkeä yhteisymmärrys siitä, että Paras-uudistusta on jatkettava.*
- *Kaiken kehittämisen ei tule olla valtakunnallista johtuen muun muassa kunnallisen itsehallinnon lähtökohdista.*
- *Kehittämisen tulee perustua selkeämpään ja koordinoitumpaan valtion ja kuntien väliseen yhteistyöhön.*

Vaikka uudistuksen kehittämisen suunnasta onkin epätietoisuutta, monet arviointiin osallistuneet haastateltavat painottivat muutoksen uskottavuuden kannalta uudistuksen jatkamisen välttämättömyyttä. Uudistus olisi vietävä määrätietoisesti loppuun. Käsitykset jatkamisen tärkeydestä kertovat myös siitä, ettei Paras-hanke ole valmis ja kunta- ja palvelurakenteissakin on yhä kehittämistarpeita.

Toisaalta kunnallinen itsehallinto tarkoittaa sitä, että suuri osa kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä tulee olla kuntien itsensä toteuttamia. Valtio-

kunta -suhteen huomioonottaminen on siis välttämätöntä kehittämissuuntien hahmottamisessa. Myös uusien, erityisesti taloudellisesta taantumasta johtuvien muutostarpeiden huomioiminen on olennaista jatkotoimenpiteitä suunniteltaessa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen perustarkoituksen kirkastaminen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen perustarkoitus on yhä monille toimijoille täsmentymätön. On siis yhä epäselvää, millaista kunta- palvelurakennetta uudistuksella pyritään aikaansaamaan. Edelleen korostuvat Parashankkeen peruslähdekohdat. Elinvoimaisten, palvelukykyisten ja tuottavuuskriteerit mielekkäästi täyttävien kokonaisuuksien saavuttamiseksi tarvitaan aitoa toiminnallista uudistustyötä.

- *Uudistuksen julkilausutuksi perustarkoitukseksi olisi nostettava paikallista elinvoimaisuutta ja toimintakykyä sekä peruspalveluiden turvaamista edistävä kunta- ja palvelurakenne.*
- *Perustarkoituksen avaamiseksi tulisi elinvoimaisuuden ja toimintakyvyn käsitteet selkeyttää, jotta kunnat, kaupunkiseudut ja alueet kykenisivät paikallisesti määrittämään tavoitteiden mukaisen kunta- ja palvelurakenteen.*

Elinvoimaisuuden käsite on löydettävissä puitelaista, mutta sen tulkinnassa on eroja niin kunnan, seudun kuin valtakunnankin näkökulmista. Elinvoimaisuus tavoitteena on ollut taustalla eikä se ole noussut uudistusta ohjaavaksi kriteeriksi ja tarkastelukulmaksi. Toisaalta elinvoimaisuuden näkökulmasta kunta- ja palvelurakenneuudistus on myös keskeneräinen, jos huomioidaan esimerkiksi kaupunkiseuduilla tapahtunut kehitys. Elinvoimaisuus korostaisi sitä, minkälaisin paikallistaloutta vahvistavin toimenpitein ja rakentein kyettäisiin turvaamaan kuntien toiminnallisia edellytyksiä. Toimintakyvyn käsite painottaa puolestaan kuntien kykyä toimia muuttuvissa olosuhteissa. Toimintakykyä on sekin, että kunnilla on koottuja resursseja panostaa kehittämiseen. Peruspalveluiden käsite nostaisi keskusteluun paitsi palveluverkkokysymykset ja palveluiden sisällölliset asiat niin myös sen, minkälaisista palveluista kuntien olisi välttämätöntä huolehtia. Käsitteiden määrittäminen ja nostaminen uudistuksen tavoitteiksi edistäisivät näin ollen uudistuksen toteutusta..

On selvää, että pelkästään rakenteilla ei pystytä turvaamaan elinvoimaisuutta tai palveluiden toimivuutta. Tästä johtuen voidaan käyttää ilmausta ”elinvoimaisuutta edistävä kunta- ja palvelurakenne”. Elinvoimaisuus riippuu muun muassa osaamisesta, yhteiskulttuurista ja toimijoiden välisestä dynamiikasta. Haastatteluissa nousi esiin perusteltu näkemys siitä, että uudistuksen yhteistä tahtotilaa ja sen sisältöä olisi määriteltävä paikallisesti. Kuntien, kaupunkiseutujen ja alueiden olisi siis kyettävä määrittämään, millainen olisi pai-

kallisen elinvoimaisuuden, toimintakyvyn ja peruspalvelut turvaava rakenne. Paikallisuuden sisältö vaihtelee alueittain ja edellyttää arvioinnissa esille tuotua strategiatyötä.

Rakenteellisen uudistuksen loppuunsaattaminen

Uudistuksen toimeenpanossa on tärkeää kohdentaa toimenpiteitä niihin kuntiin, jotka eivät vielä täytä puitelain kriteereitä. Vaikka itsehallinto korostaa autonomiaa, kuntakenttä on kokonaisuus. Yksittäisten kuntien selkiintymätön tilanne vaikuttaa koko kuntakenttään. Myös valtakunnallinen kehittäminen vaikeutuu, jos kunta- ja palvelurakenteet ovat hajanaisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva uudistaminen hankaloituu, jos rakenteelliset perusratkaisut eivät ole vielä kaikilta osin valmiit. Tästä johtuen olisi jopa harkittava ohjaaville tahoille puitelakia voimakkaampia valtuuksia niihin kuntiin nähden, jotka eivät ole täyttäneet puitelain kriteerejä.

- *Vahvempia toimenpiteitä on tarpeen kohdentaa etenkin niihin kuntiin, jotka eivät vielä täytä puitelain kriteereitä.*
- *Kunnille tulee antaa aikaa muutosten toteuttamiselle.*
- *Myös rakenteellisten muutosten tukemista tulee jatkaa, vaikka toiminnallinen ote korostuu.*

Kehittämishdotusten sisällössä on huomioitava muutokseen kuluva aika. Uudistuksen alkuvaiheessa tulokset eivät voi olla kaikilta osin vielä merkittäviä ja kunnat tarvitsevat aikaa sekä tilaa toteuttamiselle. Itse asiassa, ainakin josakin määrin, uudistuksen eteenpäinvientiä onkin tarkoituksenmukaista rauhoittaa, koska useat samanaikaiset uudistukset tarkoittavat heikosti toteutettuja muutoksia. Lisäksi taloudellisen taantuman takia monet kunnat joutuvat aloittamaan ja toteuttamaan sisäistä kehittämistä ja tasapainottamisohjelmia.

Paras-uudistus on osaltaan osoittanut valtion taloudellisten kannusteiden merkityksen kuntien toiminnallisten ja rakenteellisten muutosten tukemisessa. Kysymys on myös muutosten aiheuttamien taloudellisten rasitusten jakamisesta valtion ja kuntien kesken. Koska kuntarakenteisiin ja toiminnallisiin muutoksiin on ilmeisiä kehittämistarpeita tulevaisuudessakin, tulisi taloudellisen tukemisen toimintatapaa jatkaa. Tukien myöntämiseen voisi liittää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tämä rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten näkökulma olisi liitettävissä esimerkiksi kuntataloutta elvyttäviin toimiin.

Kaupunkiseudut

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on keskusteltu hyvin paljon siitä, että uudistusta tulisi jatkaa erityisesti kaupunkiseuduilla. Niiden mer-

kitys koko suomalaisen yhteiskunnan kannalta on keskeinen. On myös mahdollista kriittisesti esittää, että elinvoimaisuuden, toimintakyvyn ja peruspalveluiden näkökulmasta useilla kaupunkiseuduilla tehdyt ratkaisut eivät ole olleet tarkoituksenmukaisia.

Ei ole yksiselitteistä, mitkä kunnat kuuluvat kaupunkiseutuihin. Yhtenä kriteerinä voidaan pitää puitelaissa määritettyjä kaupunkiseutuja, joiden oli laadittava kaupunkiseutusuunnitelma. Kaupunkiseutujen kannalta olisi tärkeää vahvistaa erityisesti seudun kuntien välisen yhteistyön toimeenpanoa tukevia toimenpiteitä. Tältä osin näemme kolme kehittämisen vaihtoehtoa:

- *Annetaan kaupunkiseutujen kehittyä omilla ja itselleen perustelluilla valinnoilla.*
- *Annetaan kaupunkiseutulaki, jossa määritellään minimiehdot yhteistyölle.*
- *Luodaan kaupunkiseutusopimuskäytäntö, jossa osapuolina ovat esimerkiksi valtio, kaupunkiseutujen kunnat ja maakuntien liitot.*

Yksi vaihtoehto on antaa toteutusvalta kaupunkiseuduille itselleen. Tällöin kaupunkiseutujen keskuskaupunki ja ympäristökunnat tekevät yhteistyötä asioissa, joissa ne katsovat sen tarpeelliseksi ja mahdolliseksi. Toinen vaihtoehto on lainsäädännöllinen keino, jossa määritellään yhteistyön minimiehdot. Yhteistyön hallinto näyttäisi olevan tarkoituksenmukaista organisoida peruskuntalähtöisesti. Erityisen seutuhallintokäytännön luominen on ongelmallista, koska tällöin luodaan ylimääräistä hallintotasoa. Kokemukset esimerkiksi seutuhallintokokeilusta eivät ole olleet erityisen onnistuneita, koska sen yhteydessä luotiin hallintorakenteita, joille kunnat eivät luovuttaneet juurikaan tehtäviä.

Kolmantena vaihtoehtona on kaupunkiseutusopimusten luominen. Tämä mahdollistaisi neuvottelujen kautta niin kaupunkiseutujen tahtotilan kuin valtion toimijoiden intressien huomioonottamisen. Sopimuksen tulisi olla eri osapuolia sitova ja siihen tulisi sisällyttää paitsi tavoitetila elinvoimaisesta, toimintakykyisestä ja palveluita turvaavasta kaupunkiseudusta, myös tätä tukevia konkreettisia toimenpiteitä. Näistä syistä sopimuskäytäntö olisi tämän arvioinnin aineiston perusteella tarkoituksenmukaisin kehittämisvaihtoehto.

Kaupunkiseutujen kehittämisen tulisi olla kokonaisvaltaista. Siihen sisältyy elinkeinopolitiikkaan, liikennejärjestelyihin, maankäyttöön ja palveluihin liittyviä kysymyksiä. Kokonaisvaltaisuudella voidaan yhdistää kaupunkiseuduilla ristiriitaiset odotukset yhteistyöstä. Tärkeää olisi myös kiinnittää huomiota kaupunkiseutujen keskinäisiin suhteisiin sekä kaupunki-maaseutu-kysymykseen. Esimerkiksi liikennejärjestelyt luovat vuorovaikutusta kaupunkiseutujen välille.

Yhteistoiminta-alueet ja kuntayhteistyö

Yhteistoiminta-alueet ja niihin liittyvät järjestelyt ovat osin vasta käynnistyneet, osin käynnistymässä lähivuosina. Onkin epäilemättä niin, että monet yhteistoiminta-alueisiin liittyvistä ongelmista tulevat ratkeamaan toteutusvaiheen yhteydessä. Kuitenkin on todettava, että yhteistoiminta-alueiden informaatio-ohjaus, kuten tieto toteutustavoista ja erilainen ohjeistus, on ollut melko vähäistä. Tästä johtuen yhteistoiminta-alueiden informaatio-ohjaukseen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

- *Tarvitaan selkeämpää ja voimakkaampaa informaatio-ohjausta yhteistoiminta-alueiden muutosjohtajuuden tukemiseksi.*
- *Omistaja-ohjausta koskevia strategioita ja pelisääntöjä tulee selkiyttää informaatio-ohjauksella.*
- *Järjestämisvastuuta selkeytettävä erityisesti yhteistoiminta-alueilla.*
- *On voitava todentaa ja varmistaa, että asukkailla toteutuu oikeus samantapaisiin palveluihin yhteistoiminta-alueiden kunnissa.*
- *Vahvistetaan ja tuetaan keskeisten toimijoiden ja uusien rakenteiden välisiä yhteistyösuhteita (esimerkiksi yhteistoiminta-alueet ja erikoissairaanhoidon sekä peruskunnat ja yhteistoiminta-alueet)*

Yhteistoiminta-alueilla ja laajemminkin kuntien kesken on muodostunut erilaisia organisaatoratkaisuja. Tästä johtuen olisi valtakunnallisesti tärkeää huolehtia, että alueilla olisi sovittu omistaja-ohjaukseen liittyvistä strategioista ja pelisäännöistä. Samoin olisi tarkasteltava laajemmin, millaisia yhteistyöohjelmia voitaisiin käynnistää valtakunnallisesti. Yksi tällainen ohjelma on esimerkiksi tuottavuusohjelman valtakunnallinen toteuttaminen.

Järjestämisvastuun käsite on edelleen selkiintymätön monilla alueilla. Se tarvitsee pohdintaa siitä, mitä vastuita, periaatteita ja velvoitteita järjestämisvastuu tuo yhteistoiminta-alueiden kunnille. Keskustelua tulisi käydä myös siitä, millä edellytyksillä järjestämisvastuu on toteutettavissa yhteistoiminta-alueilla. Se edellyttää muun muassa suunnitelmallisuutta sekä yhteisiä seuranta- ja tietorakenteita.

Keskustelun ytimeen tulisi nostaa yhteistoiminta-alueiden heijastusvaikutukset kuntalaisten kannalta. Tältä osin yksi keskeinen ja käytännön vaikutuksia lisäävä periaate on se, että yhteistoiminta-alueiden kuntalaisilla tulisi olla kunnasta riippumatta oikeus samankaltaisiin palveluihin. Valtakunnallisesti voisi olla vaikuttavaa pyrkiä entistä yhdenmukaisempaan sosiaali- ja terveystoimen tehtävien hoitoon yhteistoiminta-alueilla. Haastatteluissa nousi esille näkemyksiä, joiden mukaan uudistuksen toisessa vaiheessa tulisi huomioida erikoissairaanhoidon keskinäiset suhteet, mutta myös erikoissairaanhoidon suhteet kuntiin ja perusterveydenhuoltoon. Tämä on kuntien talouden ja palvelutoiminnan tehokkuuden kannalta keskeinen kysymys. Samoin yhteistoiminta-alueiden kes-

kinäiset suhteet tai suhteet peruskuntiin olisi huomioitava jatkokehittämisessä. Eli paikallisesti on mahdollista, ettei esimerkiksi 20.000 asukkaan väestöpohja ole riittävä tehokkaan terveydenhuollon organisoinnin kannalta.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisen, kaupunkiseutusuunnittelun etenemisen ja kuntaliitosten myötä seuduille on muodostunut monia päällekkäisiä rakenteita. Seutukuntajaon ja osin maakuntakuntajaon tarkoituksenmukaisuutta ja vastaavuutta uusiin rakenteisiin tulee jatkossa arvioida, jotta alueiden kokonaisuuksien hallinta ja kehittäminen olisi mahdollisimman toimivaa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen on sisällynyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely. Tämä menettely jatkuu puitelain toteutumisen loppuvaiheeseen saakka. On mahdollista, että valtio joutuu ottamaan voimakkaamman vastuun osasta taloudellisissa vaikeuksissa olevista kunnista. Siksi asiaa tulisi tarkastella erityisesti valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Jo tämänkin arvioinnin perusteella tukeen täytyy liittyä rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin kannustavia tekijöitä. Paras-hankkeessa toteutetun arviointimenettelyn aikaansaamia toimenpiteitä olisi myös edelleen seurattava.

- *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevat toimenpiteet ratkaistava valtio-osuusmuutoksen yhteydessä: jos taloudelliset vaikeudet jatkuvat, voitaisiin arviointimenettelyllä tukea vahvemmin toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia.*
- *Toimenpideohjelman toteutumisesta tulisi tehdä kokonaisarviointi uudistuksen toimeenpanovaiheen aikana.*

Kuntapalvelut, demokratia ja kuntalaiset

Palveluiden tulisi olla keskeisinä painopisteinä kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Kuitenkin on perustellusti yhdyttävissä haastatteluissa esiin nousseeseen näkemykseen, jonka mukaan palveluiden järjestämis- ja tuottamistavat ovat vahvasti kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvia asioita. Paikalliset olosuhteet myös vaihtelevat, josta johtuen yhtä ”oikeaa” tapaa organisoida palvelut on vaikea tunnistaa tai määrittää. Kuitenkin innovaatioita koskeva tukeminen osaltaan vahvistaa uudistustoimenpiteiden suuntautumista kohti palveluiden kehittämistä.

Palveluiden kehittämiseen liittyy vahvasti palveluihin ja kuntien toimintaan kytkeytyvä sääntely. Erilaisten normien vaikutuksista kuntien toimintaan ja talouteen ei ole riittäviä kokonaisarvioita. Mahdollista esimerkiksi on, että palveluita koskeva sääntely vaikeuttaa kuntien sopeutumista nopeasti muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin.

- *Uudistuksen painopiste tulisi suunnata vahvasti kohti palveluiden kehittämistä.*
- *Palveluiden järjestämis- ja tuottamistapojen tulisi kuulua kunnallisen itsehallinnon piiriin.*
- *Toiminnan ohjausta tulisi jatkaa muun muassa informaatio-ohjauksella ja palveluinnovaatiota koskevalla resurssiohjauksella.*
- *Kysymys normiohjauksen tuomista kustannuksista kuntataloudelle tulisi selvittää.*
- *Olisi käynnistettävä poliittista johtajuutta ja kuntalaisten osallisuutta kuntauudistuksissa tarkasteleva hanke.*

Kuntademokratiaan liittyvät kysymykset kytkeytyvät myös paljolti kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalain määrittämiin periaatteisiin. Silti on selvää, että poliittisen johtamisen edellytykset ja luottamushenkilöiden toiminnalliset puitteet vaihtelevat huomattavasti. Myös kuntalaisten osallisuuteen liittyvät kysymykset vaatisivat omaa tarkastelua.

Ohjaus

Paras-uudistus on edellyttänyt ohjaavilta tahoilta – ministeriöiltä ja Kuntaliitolta – vahvaa yhteistyötä. Vaikka ohjaus on monilta osin ollut toimivaa, on siinä silti esiintynyt kuntakentän tunnistamia ristiriitaisuuksia. Tarvetta olisi mitä ilmeisimmin vahvemmin koordinoivalle toiminnalle ohjauksessa. Tätä tukevan neuvottelukunnan kautta olisi mahdollista myös luoda aikaisempaa parempaa vuorovaikutusta kuntakentän ja keskushallinnon kesken.

- *Tarvitaan parempi ja koordinoivampi ote kuntaohjaukseen sekä sitä tukeva neuvottelukunta.*
- *Valtionosuusjärjestelmässä ja sektoreiden lainsäädännössä on vahvistettava Paras-hankkeeseen liittyvää ja kuntarakennetta tukevaa ohjausotetta.*
- *Kustannusvertailuun perustuvien mallin käyttöönottoa ja kehittämistä tulee edistää.*
- *On pohdittava ohjausta siitä näkökulmasta, miten se olisi vuorovaikutteisempaa ja loisi luottamusta kuntatoimijoiden välille.*

Myös ohjaustoimintojen olisi oltava loogisesti toisiaan tukevia. Esimerkiksi erään aineistossa esitetyn arvion mukaan valtionosuusjärjestelmää pitäisi kehittää mahdollisimman pitkälle yleiskatteisuuden suuntaan vaikkapa painottamalla nykymallista valtionosuuksien tasausjärjestelmää, jossa valtionosuuden mitoitus perustuu kunnan verotulon tasoon ja muutokseen, ei sektoritarpeisiin. Vastaavasti kuntapalveluihin liittyen keskeistä on ohjelmarahoittajien keskinäi-

nen yhteistyö sekä huolehtiminen siitä, että rahoitettavat toimenpiteet tukevat Paras-hankkeen toteutusta.

Arviointihanke on osoittanut vuorovaikutteisen informaatio-ohjauksen tärkeyden. Ohjaavien tahojen olisikin tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kustannustietoisuutta koskevaa toimintaa. Usein erilaisen kehittämisen ja yhteistyön esteenä on kustannuksiin ja vaikutuksiin liittyvä epäselkeys, jonka johdosta tarkoituksenmukaisetkin päätökset jäävät tekemättä. Samoin on ilmeistä, että kuntakentässä monet ratkaisut ovat riippuvaisia luottamuksesta. Jos pyritään uudistusten toteutusten kannalta vaikuttavampaan ohjaukseen, olisi kiinnitettävä huomiota siihen, miten ohjauksella on vaikutettavissa luottamuksen kehittymiseen osapuolten välillä.

LÄHTEET

Airaksinen, J., Haveri, A. & Vallo, M. (2005). Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Aluevaiheen materiaalit I. Peruspalveluohjelmaa valmistevan ministeriryhmän linjaukset aluevaiheeseen 28.9.2005. Sisäasiainministeriö.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim. 2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Arnkil, T.E., Eriksson, E. & Arnkil, R. (2002). Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. STAKES raportteja, 253. Helsinki

Barbour, R.S. & Kitzinger, J. (eds. 1999). Developing focus group research: politics, theory, practice. SAGE Publications, London.

Bruch, H., Gerber, P. & Maier, J.V. (2005). Strategic Change Decisions: Doing the right change right. *Journal of Change Management*, Vol. 5/1, 97–107.

Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. John Wiley & Sons, Chichester.

Bryson, J. (2004). *Strategic management for public and nonprofit organizations*. Jossey Bass, USA.

Burke, W.W. (2008). *Organization Change. Theory and Practice*. Second Edition. SAGE Publications, USA.

Davidson, E.J. (2005). *Evaluation Methodology Basics. The nuts and bolts of sound evaluation*. Sage Publications, Thousand Oaks, USA.

- Ekebon, R., Mikola, T. & Iivari, A. (2003). Saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien tietohallintoratkaisujen ohjausryhmä. Suosituksia. Työryhmämuistioita 18. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Eskelinen, H. (2001). Aluepolitiikka rautahäkissä. *Polemia* Julkaisusarja, 41. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Goodman, J. & Truss, C. (2004). The medium and the message: Communicating effectively during a major change initiative. *Journal of Change Management*, Vol 4(3), pp. 217-228.
- Harisalo, R., Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Factors Inducing Mistrust in Local Board's Decision Making. In Papadopoulos N. & Veloutsou C. (eds.) *Marketing from the Trenches: Perspectives on the Road Ahead*. ATINER Publishing, pp. 269-289.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere University Press, Tampere.
- Haveri, A. (2004). Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim.). *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Suomen Kuntaliitto, sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Haveri, A. & Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta 155. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- HaVM 31/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- Helin, H. (2005). Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990 – 2003. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 52. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Helin, H. (2008). Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990 – 2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia nro 4. Yliopistopaino. Helsinki.
- Häggman-Laitila, A., Pietilä, A-M., Haapakorva, A. & Saastamoinen, H-M. (2003). Moniammatillinen projektityö perhepalvelujen kehittämisessä. *Hallinnon tutkimus* 22(3), pp 212-226. Hallinnon tutkimuksen seura.

Häkli, J. (1994). Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis* vol. 415. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Jalonen, H. (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Joyce, P. (2000). *Strategic management for the public services*. Open University Press, Buckingham.

Karlöf, B. & Lövingsson, F.H. (2004). *Johtamisen näkökulmat: peruskäsitteitä ja malleja*. Edita, Helsinki.

Kaupunkiseutusuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti (2008). Suomen Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosi-aali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö & ympäristöministeriö. Miktor Oy, Helsinki.

Krone, O., Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (2009). Knowledge Integration for ERP Application Implementation. In *Knowledge and Process Management* (painossa).

Koski, H. (1996). Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Komiteamietintö 16, Sisäasiainministeriö.

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain 10 §:n mukaisen selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman keskeisten tietojen toimittaminen valtioneuvostolle (2007). Sisäasiainministeriö.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano. Vauhdittamispäivän aineisto (2008). Kuntaliitto & Efeko Oy.

Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. Yhdistymissopimuksen toteutumisen ja vaikutuksen arviointi (2007). FCG Efeko Oy. Valopaino, Helsinki.

Laamanen, E. (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Acta 194. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Laasanen, J. (1999). Valtionaputasoitus – kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksellinen vertailu. Tampereen yliopisto.

Laine, V. (2006). Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen lähtökohdista ja tavoitteista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*. Vol 102 (3), pp. 401-409.

Laki kuntajakolain muuttamisesta 9.2.2007.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007.

Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1969). *Organization and Environment. Managing Differentiation and Intergration*. Harvard Graduate School of Business Administration, Cambridge.

Moisio, A. (2006). Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta. Teoksessa Hirvikorpi, H. (toim.): *Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisan alan kehittämissäätö*. Vammalan Kirjapaino Oy.

Moisio, A. (2008). Kuntarakenteen ja rahoituksen uudistushankkeet palvelujen tehokkaan tuotannon näkökulmasta. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.). *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. VATT-julkaisuja 48, Helsinki.

Mäkinen, M. (1999). Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Acta universitatis Tamperensis 691. Vammalan kirjapaino, Vammala.

Niskala, J. (2003). Pelastustoimiuudistuksen arviointi hallinnon toimijoiden näkökulmasta. Pro gradu – tutkielma. Lapin yliopisto. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Nissinen, T. & Viitasaari, A. (2006). Kunta- ja palvelurakennemuutos – kuntien kadonnutta taloudellisuutta etsimässä. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Ogilvie, J.R. & Stork, D. (2003). Starting the HR and change conversation with the history. *Journal of Organizational Change Management*, Vol 16(3), pp. 254-271.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, New York.

Oulasvirta, L. (1996), *Kuinka kunta toimii?* Gummerus Kirjapaino Oy, Helsinki.

Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja nro 19, Helsinki.

Paras-puntarikyselyn tuloksia 1-4/ 2007 ja 1-2/2008. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla sähköisesti osoitteesta www.kunnat.net.

- Parkkinen, P. (2007). Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. Valtion t
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Third edition. SAGE Publications Inc, Thousand Oaks, CA.
- Peters, B.G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. In Peters, G.B. and Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Policy*. SAGE Publications, London.
- Peruspalvelubudjettitarkastelu (2009). Valtiovarainministeriön julkaisuja 34a, valtiovarainministeriö. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Pikkala, S. (2009). Kädenojennus pienen kumppanin suuntaan tarpeen. Kuntalehti 1, Suomen Kuntaliitto.
- Puitelain toteuttaminen. Toimeenpanon tietopaketti kunnille (2007). Suomen Kuntaliitto ja Efeko Oy.
- Pyy, I. (2007). Kunta- ja palvelurakenneuudistus – edistystä? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1, pp 111-116. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Päätös seutuyhteistyökokeilun käynnistämisestä 20.11.2000. Sisäasiainministeriö.
- Sandberg, S. (2008). Rakenteet muuttuvat – muuttuuko politiikka? Kunnallisvaalien pika-analyysi Paras-näkökulmasta. Esitys kunnallistieteen päivillä 30.10.2008, materiaali saatavilla sähköisesti osoitteesta www.kunnallistiede.fi.
- Siirilä, S. (1993). Kaupungistumisesta seutuistumiseen. Teoksessa Iisakkala J. (toim.) *Näkökulmia seutuistumiseen*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Julkaisusarja A 15. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Smith, G. (2004). *Leading the Professionals. How to Inspire & Motivate Professional Service Teams*. Kogan Page Limited, London.
- Sotarauta, M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Finn publishers, Jyväskylä.
- Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H. & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen” – Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Suomen Kuntaliitto, Acta 191, Helsinki.
- Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008/2). ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Suomen Kuntaliitto, Acta 204, Helsinki.

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Stenvall, J., Vakkala, H., Syväjärvi, A., Tiilikainen, A. (2008/1) Paras alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17, Helsinki.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Johtaminen muutoksessa. Edita Oy, Helsinki.

Suhonen, M., Paasivaara, L. & Stenvall, J. (2007). Tekstianalyysin mahdollisuudet ja käytännön sovellukset terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa Hallinnon tutkimus 2, Hallinnon tutkimuksen seura.

Syväjärvi, A. (2005). Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatiotoiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa. Acta Universitatis Lapponiensis 83. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Syväjärvi, A., Perttula, J., Stenvall, J., Majoinen, K. & Vakkala, H. (2007). Psykologisen johtamisen haaste kompleksisessa muutostilanteessa ja ihmisten muutosdynamikassa. Hallinnon Tutkimus 3, pp. 3-17. Hallinnon tutkimuksen seura.

Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (2008). Core Governmental Perspectives of e-Health. In Tan, J. (ed.) Medical Informatics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. 3rd edition. Medical Information Science Reference, USA.

Tiilikainen, A. (2007). Teoriassa kyllä... Resurssiriippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella. Acta Universitatis Lapponiensis 117. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Uudistuvat lähipalvelut – kuntalaisen paras? (2007). Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

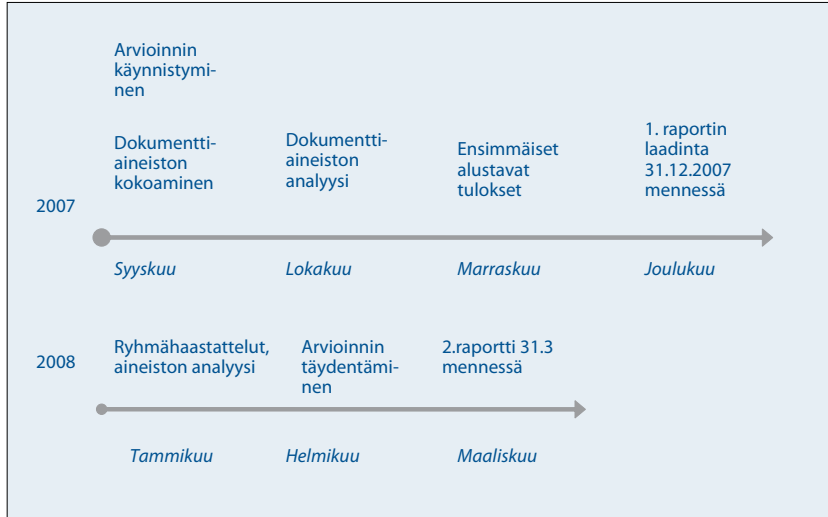
Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005). Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset ja avustuskerrat vuosina 1989 – 2004. Tarkastuskertomus nro 115.

Virtanen, P. (2007). Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Oy, Helsinki.

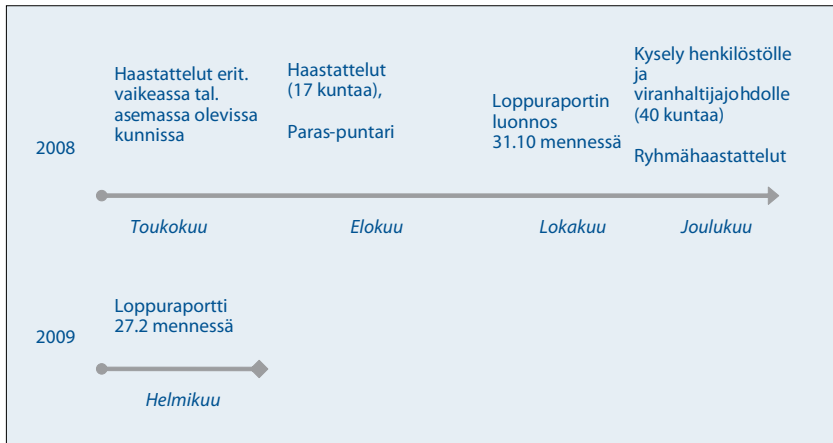
Zimmerbauer, K. (2008). Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Julkaisu 15, Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto. Yliopistopaino, Helsinki.

LIITE 1 Arviointitutkimuksen eteneminen

Arvioinnin 1. vaihe



Arvioinnin 2. vaihe



LIITE 2**Focus groups –haastattelujen osallistajat
tammikuussa 2008**

Hallamurto Lasse, kaupunkipoliittinen sihteeri, Turku
Helanen Suvi, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Oulunsalo
Helve Heikki, kehittämispäällikkö, Kuopio
Huldén Seppo, kunnanjohtaja, Kärkölä
Hämäläinen Kirsi, kaupunginjohtaja, Kitee
Jalasto Petri, liikenneneuvos, Liikenne- ja viestintäministeriö
Jarva Kimmo, kaupunginjohtaja, Kurikka
Lepistö Arto, kunnanjohtaja, Jyväskylän maalaiskunta
Lepojärvi Tommi, kunnanjohtaja, Keminmaa
Lähtinen Martti, sosiaalineuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö
Majoinen Kaija, kehitysjohtaja, Suomen Kuntaliitto
Melaluoto Tapani, kunnanjohtaja, Pello
Merilä Asko, kehitysjohtaja, Utajärvi
Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka, varatoimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto
Mäkitalo Timo, tutkuspäällikkö, Oulu
Nurmi Eeva, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Humpkala
Peevo Risto, kunnanjohtaja, Noormarkku
Rantanen Jukka, yhteyspäällikkö, Tampere
Riikonen Olli, kunnanjohtaja, Tohmajärvi
Räsänen Jouko, kaupunginjohtaja, Viitasaari
Sulonen Arto, hallitusneuvos, Valtiovarainministeriö
Suominen Seppo, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Jämsä
Tuimala Aija, kehittämispäällikkö, Hämeenlinna
Tölli Tapani, kansanedustaja, Suomen eduskunta
Vaitinen Pauli, kunnanjohtaja, Polvijärvi
Valanta José, seutujohtaja, Lahti
Vitikka Arto, erityisasiantuntija, Pori
Vehkalahti Sinikka, palvelusuunnittelija, Oulu
Välimäki Erkki, kehittämisjohtaja, Seinäjoki
Öhman Folke, kaupunginjohtaja, Parainen

LIITE 3 Tammikuun 2008 ryhmähaastattelujen kysymykset

1. Keskeisiä huomioita 1. vaiheen arvioinnin pohjalta (johdanto)
Esitellään lyhyesti arvioinnin tavoitteet ja ensimmäisen vaiheen päätuloksia: esim. hallinnallinen fragmentaatio, muutosjohtajuus, sosiaali- ja terveyspalvelujen haasteet.
2. Uudistuksen valmistelu: toimeenpanosuunnitelmien, selvitysten ja kaupunkiseutusuunnitelmien valmistelu
 - Mitkä tekijät erityisesti vaikuttivat valmistelun sujumiseen, positiivisesti ja negatiivisesti?
 - Millaisessa vaiheessa uudistuksen valmistelu ja toteutus on tällä hetkellä?
3. Uudistuksen eteneminen strategisten tavoitteiden mukaisesti
 - Mitkä ovat uudistuksen suunnittelun lähtökohdat kuntatasolla? Onko ollut strategista näkemystä, joka on ohjannut uudistusta?
 - Näyttääkö nykyinen ja tuleva kuntarakenne elinvoimaiselta, toimintakykyiseltä ja eheältä? Mitkä asiat selittävät nykyistä rakennetta?
 - Kuinka hyvin suunnitelmat ja uudistus näyttävät vastaavan tulevaisuuden muutoshaasteisiin?
4. Uudistuksen toteutuminen
 - Miltä uudistus näyttää kuntapalvelujen näkökulmasta?
 - Millainen vaikutus uudistuksella on toiminnan ja palvelujen saumattomuuteen alueellisesti?
 - Millaisia edellytyksiä uudistus ja suunnitellut toimenpiteet luovat tuotavuuden ja palvelujen kehittämiseen?
 - Vastaako yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostaminen palvelujen kehittämisen ja menojen hillitsemisen tarpeisiin?
 - Millainen merkitys kaupunkiseutusuunnittelulla on seutujen kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta?
5. Uudistuksen eteneminen jatkossa: toimeenpanon vaihe
 - Millaisia haasteita on odotettavissa uudistuksen toimeenpanossa?
 - Miten valtion ja kuntien välinen ohjaussuhde voisi kehittyä uudistuksessa (vrt. normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus)?
 - Mitä muita konkreettisia odotuksia tai kehittämisohdotuksia uudistuksen etenemiseen on nähtävissä?
 - Onko ensimmäisestä arviointiraportista tai johtopäätöksistä muuta kommentoitavaa?

LIITE 4**Syksyn 2008 haastattelukysymykset
(uudistuksen valmisteluun vaikuttavat
tekijät) ja haastattelukuntien lista**

1. Kuvatkaa yleisellä tasolla Paras-hankkeen nykytilaa omassa kunnassanne. Mikä on Paras-suunnitelmien toteuttamisen tämänhetkinen tilanne? Mitä on viime aikoina tapahtunut, ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet asioiden kulkuun?
2. Miten eri toimijat ja toimijaryhmät ovat osallistuneet ja sitoutuneet Paras-suunnitteluprosessiin? Miten eri toimijoita ja toimijaryhmiä on osallistettu ja sitoutettu?
3. Miten eri toimijaryhmien näkökulmia on otettu huomioon Paras-hankkeessa ja siihen liittyvissä toimenpiteissä? Miten luonnehditte eri toimijoiden ja toimijaryhmien välistä luottamusta ja yhteistyötä?
4. Mainitkaa Paras-toimeenpanoa edistäviä ja jarruttavia tekijöitä. Mitkä niistä ovat keskeisimpiä itse toimeenpanon kannalta?
5. Mainitkaa suunniteltujen toimenpiteiden yhteyksiä ja edellytyksiä tuottavuuden parantamiselle, kuntien menojen kasvun hillitsemiselle sekä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.
6. Mikä on arvionne mukaan kuntanne tekemän suunnitelman vastaavuus lyhyen ja pitkän aikavälin muutoshaasteisiin kunnassanne ja laajemmin suomalaisessa kuntakentässä?

Haastattelut toteutettiin seuraavissa kunnissa:

Halsua
 Hamina
 Hirvensalmi
 Hämeenlinna
 Jyväskylä
 Kajaani
 Kirkkonummi
 Kuusamo
 Lempäälä
 Oulu
 Pello
 Salo
 Seinäjoki
 Siilinjärvi
 Vaasa
 Vilppula
 Vöyri-Maksamaa

LIITE 5

Henkilöstökyselyn lomake ARTTU –
arviointitutkimusohjelman kunnille

Seuraavassa ne henkilöstökyselyn osat, joita on hyödynnetty tämän arvioinnin aineistona.



Tampereen yliopisto
Työelämän tutkimuskeskus
Tutkija Risto Nakari
33014 Tampereen yliopisto

Henkilöstötutkimus 2008

1 Missä kunnassa työpaikkanne sijaitsee? _____

2 Mikä on äidinkielenne?

- 1 ☐ suomi
2 ☐ ruotsi
3 ☐ muu, mikä? _____

3 Millä kunnan/kuntayhtymän toimialalla työskentelette?

- 1 ☐ Lasten päivähoito
2 ☐ Perheneuvola
3 ☐ Vanhusten palveluasuminen (esim. palvelutalo)
4 ☐ Vanhusten laitoshoidto (esim. vanhainkoti)
5 ☐ Terveyskeskuksen vuodeosasto
6 ☐ Kotipalvelu
7 ☐ Terveyskeskuksen lääkärivastaanotto
8 ☐ Äitiys- ja lastenneuvola
9 ☐ Kouluterveydenhuolto
10 ☐ Kotisairaanhoidto
11 ☐ Esiopetus
12 ☐ Peruskoulun luokat 1–6
13 ☐ Peruskoulun luokat 7–9
14 ☐ Lukio
15 ☐ Ammatilliset oppilaitokset
16 ☐ Muu, mikä? _____

4 Minkä nimistä tehtävää hoidatte?

5 Onko palvelusuhteenne?

- 1 ☐ vakinainen
2 ☐ määräaikainen (ml. sijainen)
3 ☐ muu, mikä? _____

6 Onko työnne?

- 1 ☐ kokoaikatyötä
2 ☐ osa-aikatyötä

7 Mikä on sukupuolenne?

- 1 ☐ nainen
2 ☐ mies

8 Mikä on syntymävuotenne? 19

9 Toimitteko esimiesasemassa?

- 1 ☐ en toimi esimiesasemassa
2 ☐ kyllä, ja välittömillä alaisillani ei ole alaisia
3 ☐ kyllä, ja välittömillä alaisillani on alaisia
4 ☐ kyllä, ja myös alaisteni alaisilla on alaisia

* * * * *

25 Suomessa käynnissä olevaa kunta- ja palvelurakennemuutostusta toteutetaan kunnissa monin eri tavoin, muun muassa kuntaliitoksin, muodostamalla yhteistoiminta-alueita ja syventämällä yhteistyötä. Osassa kuntia keskitytään oman palvelutoiminnan kehittämiseen.

25 A) Miten arvioitte uudistukseen liittyvää suunnitteluprosessia omassa kunnassanne?

Arvioikaa väittämiä asteikolla 1 (täysin samaa mieltä) – 5 (täysin eri mieltä), 6 (en osaa sanoa).

[illegible]

[illegible]

LIITE 6 **Haastattelukysymykset päätösvaiheen focus group -ryhmille**

1. Paras-hanke on kaupunkiseuduilla etenemässä seudun kehittämisen vaiheeseen (uudistuksen seuraava aalto). Mitä se tarkoittaa ja mitä sen asiat konkreettisesti ovat?
2. Kuinka rakenteista päästään palveluihin: millaisia ratkaisuja palvelujen kehittämiseen olisi nähtävissä?
3. Millaisia järjestelmiä toimintakulttuurien ja toimintatapojen muuttamiseen on kehitetty? Kuinka niitä voitaisiin kehittää tavoitetilän suuntaiseksi?
4. Millainen rooli poliittisella johtajuudella on muutostilanteessa? Millaisia vaikutuksia paras-toimeenpanolla voi olla demokratiaan ja kuinka tilannetta voitaisiin parantaa?
5. Miten paras-hankkeen vaikuttavuutta voitaisiin parantaa?

Haastattelut toteutettiin Kempeleen, Tampereen, Porin seutu ja Kontiolahden kunnissa. Lisäksi koottiin ministeriöistä ja Kuntaliitosta ohjaavien toimijoiden ryhmä.

LIITE 7

Haastattelukysymykset, erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnat

1. Kunnan talouden kehitys / vaikea taloudellinen asema
 - Mitkä ovat olleet syinä kunnan heikentyneelle taloudelliselle tilanteelle? (vrt. kunnan väestö- ja ikärakenne sekä työpaikkakehitys, valtion toimenpiteet, kuntien omat päätökset ja toimenpiteet jne.)
 - Millaisia toimenpiteitä kunnassanne on aiemmin 2000 -luvulla tehty talouden tasapainottamiseksi? Mitkä ovat olleet näiden tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset kuntanne talouteen ja palveluihin?

2. Puitelain 9 § ja arviointimenettely
 - Miten kunnassanne suhtauduttiin arviointimenettelyyn – oliko valikointuminen arviointimenettelyyn joutuvaksi vaikean taloudellisen aseman kunnaksi perusteltua?
 - Mitkä olivat odotuksenne arviointimenettelyä kohtaan?
 - Mikä on ollut näkemyksenne arviointimenettelyn tarkoituksesta ja tavoitteista?

3. Arviointimenettelyn toteutus ja merkitys
 - Arviointimenettelyn eteneminen prosessina – mikä on näkemyksenne menettelyn sujuvuudesta?
 - o arviointimenettelyyn liittyvät työskentelytavat, käytettävissä oleva asiantuntijuus, menettelyyn osallistuneiden sitoutuneisuus, sekä arviointimenettelyn perusteellisuus?
 - Mikä oli arviointimenettelyn merkitys ja rooli talouden tasapainottamiseen liittyvien ratkaisuehdotusten rakentumisessa ja niiden hyväksymisessä?
 - Olisiko kuntanne talouden tasapainottamiseen liittyvät suunnitelmat ja ratkaisut olleet erityyppisiä / edenneet eri tavalla, mikäli arviointimenettelyä ei olisi toteutettu?
 - Mikä merkitys arviointimenettelyllä oli ratkaisuehdotuksiin liittyvään päätöksentekoon ja päätöksenteon ilmapiiriin?
 - Vastasiko arviointimenettely odotuksianne ja tavoitteita? Oliko arviointimenettely tarkoituksenmukainen kuntanne kannalta sekä yleensä talouden tasapainottamistilanteessa? *Tulisiko menettelyä kehittää, miten?*

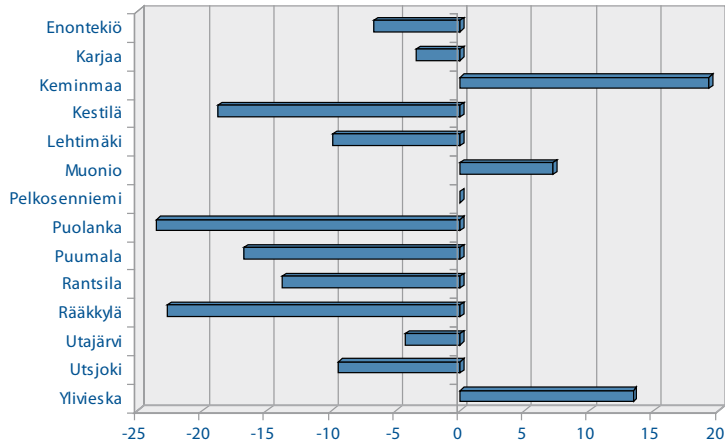
4. Puitelain myötä syntyneet toiminnalliset ratkaisut, niiden sisältö ja vaikutukset
 - Millaisia toiminnallisia ratkaisuja kunnassanne on ryhdytty tekemään (sisältö, kohdistuminen, laajuus), ja miten / miksi juuri valitseminiin ratkaisuihin päädyttiin?

- Mitkä edellytykset kunnallanne on toteuttaa ko. ratkaisuja?
- Millainen on ollut kunnan eri tahojen suhtautuminen toiminnallisten ratkaisujen sisältöihin ja toteutustapoihin (henkilöstö, kuntalaiset)?
- Ovatko toiminnalliset ratkaisut olleet laajuudeltaan kuntanne kannalta riittäviä?
- Missä määrin näillä ratkaisuilla on voitu / voidaan tasapainottaa kunnan talouden tilaa?
- Miten ratkaisut ovat vaikuttaneet kunnan edellytyksiin järjestää ja turvata palvelut? Ovatko kuntanne edellytykset palveluiden järjestämisessä toiminnallisten ratkaisujen myötä heikentyneet? Millaiset vaikutukset toiminnallisilla ratkaisuilla on palvelujen saatavuuteen?
- Missä määrin palvelujen laatu voidaan ratkaisujen myötä turvata?
- Pystytäänkö ko. toiminnallisilla ratkaisuilla vastaamaan myös pitemmän tähtäimen haasteisiin (vrt. ratkaisujen kokonaisvaltaisuus)?

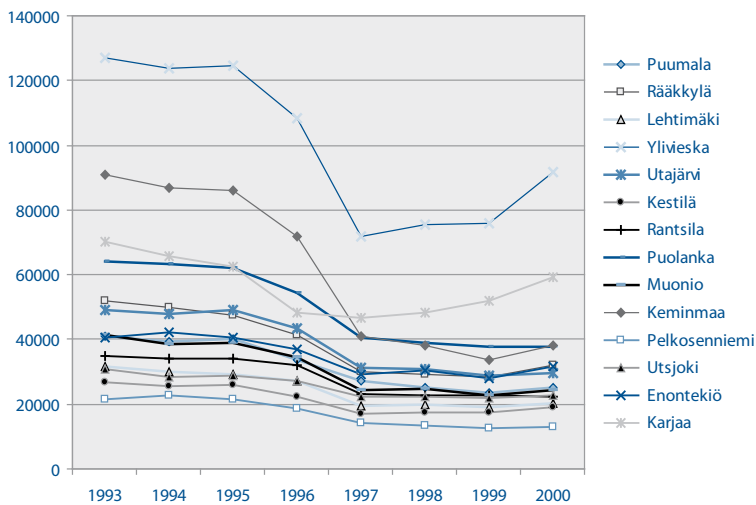
LIITE 8

Erityisen vaikean taloudellisen aseman
kuntien keskeisiä tunnuslukuja

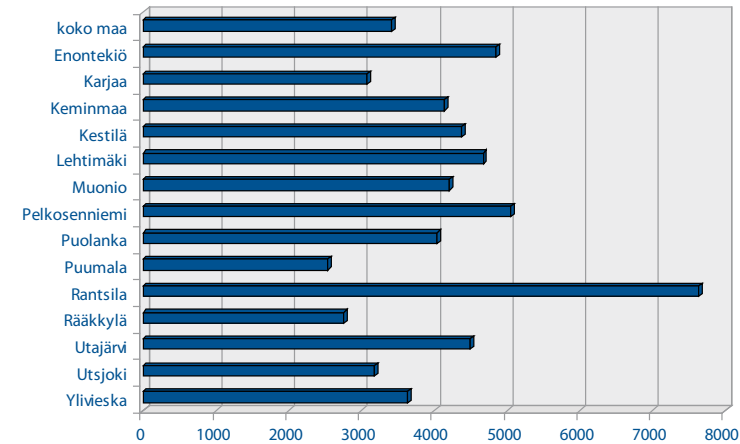
Kuvio 1. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien työpaikkamäärien muutos 1993 – 2005, prosenttia. (Tilastokeskus)



Kuvio 2. Erityisen vaikean talouden aseman kuntien valtionosuuksien kehitys vuosina 1993 – 2000 (1 000 mk), tilinpäätösten mukaan. (Tilastokeskus)



Kuvio 3. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien velkaantuneisuus kuntakonsernitasolla vuonna 2005, euroa / asukas. (Tilastokeskus)



Taulukko 1. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien vuosikatteen kehittyminen vuosina 2001 - 2007 (harkinnanvaraiset avustukset mukana), euroa/asukas (Lähde: Tilastokeskus)

		Vuosikate €/asukas						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	-335	-151	-221	5	-295	-155	107
2	Karjaa	99	324	191	-176	13	80	86
3	Keminmaa	69	265	144	-167	-16	-89	334
4	Kestilä	-79	349	-192	-328	-124	-116	377
5	Lehtimäki	-195	209	-162	122	-87	-224	-71
6	Muonio	-249	183	-26	23	-283	-274	237
7	Pelkosenniemi	-371	-678	111	-200	-557	-346	442
8	Puolanka	56	405	214	-112	202	369	472
9	Puumala	-176	-404	130	-51	-385	549	195
10	Rantsila	-201	193	15	52	-317	-182	157
11	Rääkkylä	-86	224	124	244	181	-246	122
12	Utajärvi	-67	130	-98	-63	-85	-150	544
13	Utsjoki	-354	239	455	-27	-487	-453	-180
14	Ylivieska	234	298	-77	-60	-94	93	207
	Kaikki kunnat	331	381	240	211	213	327	382

Taulukko 2. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien velkaantuneisuus-kehitys vuosina 2001 - 2007, euroa/asukas (Lähde: Tilastokeskus)

		Velkaantuneisuuskehitys €/asukas						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	819	1318	1592	2040	2920	3149	3376
2	Karjaa	1695	1850	1635	1983	2231	2497	2749
3	Keminmaa	1516	1542	1868	2156	2289	2425	2380
4	Kestilä	1834	2050	2357	3144	3369	3983	3989
5	Lehtimäki	2029	2110	2651	3204	3898	3847	3969
6	Muonio	1862	2327	2569	2770	2991	3208	3562
7	Pelkosenniemi	692	1387	1717	1615	2331	3391	3683
8	Puolanka	1198	1488	1107	2438	2890	2654	2402
9	Puumala	52	324	603	1113	1539	993	1019
10	Rantsila	4101	4513	5273	5951	7113	8650	7846
11	Rääkkylä	2001	1749	1686	1622	1490	1532	1618
12	Utajärvi	2322	2561	3213	3258	3166	3354	3071
13	Utsjoki	1563	1826	1678	1279	1567	2943	3345
14	Ylivieska	1438	1322	2236	2372	2811	3280	3414
	Kaikki kunnat	781	862	1000	1173	1347	1464	1545

Taulukko 3. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien suhteellinen velkaantuneisuus vuosilta 2004 - 2007 (Lähde: Tilastokeskus)

		Suhteellinen velkaantuneisuus, %			
		2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	46,6	60,7	62,9	59,7
2	Karjaa	53,5	53,9	59,1	63,6
3	Keminmaa	66,4	64,5	66,7	59,3
4	Kestilä	62,1	60,3	69,8	62,4
5	Lehtimäki	82,7	94,6	89,8	89,5
6	Muonio	63,8	70,1	73,4	75,4
7	Pelkosenniemi	43,8	57,7	72,5	67,5
8	Puolanka	58,5	58,5	51,2	45,4
9	Puumala	32,8	40,5	26	29,3
10	Rantsila	133,5	158,9	174,5	145
11	Rääkkylä	44,4	41,8	40,8	38
12	Utajärvi	72,8	71,1	71,2	56,7
13	Utsjoki	34,5	46,8	60,2	61,8
14	Ylivieska	62,2	71,1	75	73,6
	Kaikki kunnat	38,9	41,3	41,4	41,8

Taulukko 4. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien valtionosuuksien kehitys vuosina 2001 - 2007, euroa/asukas, tilinpäätösten mukaan. (Lähde: Tilastokeskus)

		Käyttötalouden valtionosuudet, euroa/asukas						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	2665	2940	3139	2993	2730	2829	3122
2	Karjaa	1228	1245	1332	1229	1464	1381	1492
3	Keminmaa	821	849	935	876	1084	1066	1244
4	Kestilä	2032	2429	2364	2572	2633	2862	3149
5	Lehtimäki	1851	2022	2176	2261	2196	2193	2474
6	Muonio	1731	2039	2102	2205	2175	2182	2472
7	Pelkosenniemi	1501	2004	2377	2490	2301	2240	2332
8	Puolanka	2008	2301	2269	2418	2503	2603	2807
9	Puumala	1372	1504	2140	2196	2248	2352	2413
10	Rantsila	2060	2310	2380	2416	2466	2584	2891
11	Rääkkylä	1854	2017	2153	2174	2211	2400	2743
12	Utajärvi	1606	1846	2014	2150	2228	2421	2776
13	Utsjoki	2718	2826	3004	2827	2014	2228	2745
14	Ylivieska	1084	1205	1136	1309	1337	1446	1511
	Kaikki kunnat	706	748	822	904	965	1042	1087
	Kasvu-%		5,6	9,0	9,1	6,3	7,4	4,1

Taulukko 5. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien saamat harkinnanvaraiset avustukset vuosina 2004 - 2007, euroa. (Lähde: Kuntaliitto)

		2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	404000	320000	160000	699000
2	Karjaa	0	1436000	0	448000
3	Keminmaa	0	1415000	357000	883000
4	Kestilä	291000	269000	133000	324000
5	Lehtimäki	343000	135000	0	383000
6	Muonio	419000	170000	193000	841000
7	Pelkosenniemi	472000	184000	0	0
8	Puolanka	0	555000	0	0
9	Puumala	200000	143000	0	0
10	Rantsila	145000	145000	0	408000
11	Rääkkylä	207000	0	0	556000
12	Utajärvi	555000	226000	0	478000
13	Utsjoki	554000	219000	109000	681000
14	Ylivieska	923000	934000	944000	679000

Taulukko 6. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien tuloveroprosenttien kehitys vuosilta 2004 - 2008. (Lähde: Kuntaliitto)

		Tuloveroprosentti				
		2004	2005	2006	2007	2008
1	Enontekiö	19,25	19,25	19,25	19,75	20
2	Karjaa	19,5	21	21	21	21
3	Keminmaa	19	19,5	19,5	19,5	20,75
4	Kestilä	19	19,75	19,75	20,25	21
5	Lehtimäki	19,5	20	20	20	20
6	Muonio	19	19	19	20	20,5
7	Pelkosenniemi	20	20	20	21	21
8	Puolanka	19,75	19,75	19,75	19,75	20,25
9	Puumala	18,5	18,5	19,5	19,5	20
10	Rantsila	19	19	19,75	19,75	21
11	Rääkkylä	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5
12	Utajärvi	19	19	19	19,5	19,5
13	Utsjoki	19,5	19,5	19,5	20,5	20,5
14	Ylivieska	19,5	19,5	20,25	20,25	20,25
	Kaikki kunnat	18,13	18,3	18,39	18,45	18,55

Taulukko 7. Kumulatiivinen alijäämä / asukas erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnissa 2004 - 2007, euroa/asukas. (Lähde: Tilastokeskus)

		Kumulatiivinen alijäämä€/asukas			
		2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	-949	-1413	-1253	-1023
2	Karjaa	-825	-947	-981	-865
3	Keminmaa	-338	-44	-334	-197
4	Kestilä	-809	-1009	-1329	-547
5	Lehtimäki	-1439	-1752	-2106	-2342
6	Muonio	-696	-1166	-1617	-1583
7	Pelkosenniemi	-749	-1561	-1544	-909
8	Puolanka	-941	-1052	-1026	-914
9	Puumala	-508	-1084	-760	-770
10	Rantsila	-1188	-1782	-1929	-1784
11	Rääkkylä	-974	-1013	-1490	-1578
12	Utajärvi	-1194	-1516	-1904	-1634
13	Utsjoki	-784	-1456	-2117	-2575
14	Ylivieska	-195	-508	-634	-681
	Kaikki kunnat	563	562	671	760

Taulukko 8. Erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien omavaraisuusaste vuosilta 2004 - 2007. (Lähde: Tilastokeskus)

		Omaisuusaste, %			
		2004	2005	2006	2007
1	Enontekiö	44,1	34	33,8	35,7
2	Karjaa	32,6	27,7	25,2	24,4
3	Keminmaa	45,4	47,2	43,4	45,4
4	Kestilä	35,1	33,2	26,9	29,1
5	Lehtimäki	23,8	17,5	12,3	8,5
6	Muonio	15,6	4,2	-7,4	-5,2
7	Pelkosenniemi	55,1	42,3	34,7	40,5
8	Puolanka	51,6	50,2	52,9	56,4
9	Puumala	65,4	54,1	63,3	61,7
10	Rantsila	25,8	18	12,6	12,3
11	Rääkkylä	53,9	55,4	51,2	50,1
12	Utajärvi	28,8	24,5	18,2	24,9
13	Utsjoki	31,4	12,8	-8,3	-17,5
14	Ylivieska	29	21,1	16,9	16,2
	Kaikki kunnat	69,7	68,1	67,5	67



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 160 01
Telefaksi (09) 160 33123
www.vm.fi

11/2009
Valtiovarainministeriön julkaisuja
maaliskuu 2009

ISBN 978-951-804-930-5 (nid.)

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-951-804-931-2 (PDF)

ISSN 1797-9714 (PDF)