



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PARAS alussa

Kunta- ja
palvelurakennemuutoksen
toimeenpanon
suunnitteluvaiheen
arviointi



Jari Stenvall
Hanna Vakkala
Antti Syväjärvi
Aaro Tiilikainen

17/2008

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PARAS alussa

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen
toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi

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

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2008	
Tekijät	Jari Stenvall, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi ja Aaro Tiilikainen	
Julkaisun nimi	PARAS alussa - Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	Kuntarakenne, peruspalvelut, arviointi, hankkeet, hallinnonuudistus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2008	
ISBN 978- 951-804-813-1 (nid.) ISBN 978-951-804-814-8 (PDF) ISSN 1459-3394	Sivuja 118	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä	Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnin väliraporttiin on koottu kokonaiskuva uudistuksen etenemisen suunnasta. Arviointitutkimus pohjautuu kuntien ja kaupunkiseutujen valtioneuvostolle vuoden 2007 aikana toimittamiin suunnitelmiin ja selvityksiin. Tieteellisten metodien hyödyntämiseen perustuvassa arviointitutkimuksessa dokumenttiaineistoa on täydennetty kunta-alan tutkimuksin sekä haastatteluaineistoin. Raportissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemistä tavoitteidensa suuntaisesti rakenteiden, alueiden ja palveluiden näkökulmista. Lisäksi tarkastellaan kaupunkiseutusuunnittelun käynnistymistä. Tarkastelu käynnistyy uudistuksen taustojen ja tavoitteiden kuvauksella. Varsinainen arviointi jakaantuu raportissa neljään osaan: uudistusta tarkastellaan valmistelun, strategisen suunnittelun, palvelurakenteisiin kohdistuvien toimenpiteiden sekä kaupunkiseutusuunnittelun teemojen pohjalta.	

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2008	
Författare	Jari Stenvall, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi och Aaro Tiilikainen	
Publikationens titel	KSSR inleds - utvärdering 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 17/2008	
Beställningar/distribution	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2008	
ISBN 978-951-804-813-1 (hft.) ISBN 978-951-804-814-8 (PDF) ISSN 1459-3394	Sidor 118	Språk Finska
	Pris	
Sammandrag	Halvtidsrapporten om utvärderingen av planeringsskedet för verkställandet av kommun- och servicestrukturreformen innehåller en helhetsbild över framskridningen av reformen. Utvärderingsundersökningen baserar sig på de planer och utredningar som kommunerna och stadsregionerna tillställde statsrådet under 2007. Dokumentmaterialet i utvärderingsundersökningen som bygger på utnyttjandet av vetenskapliga metoder har kompletterats med kommunbranschens undersökningar och med intervjumaterial. I rapporten granskar man ur strukturernas, regionernas och servicens synvinkel hur kommun- och servicestrukturreformen framskridit i enlighet med sina målsättningar. Dessutom granskar man hur stadsregionsplaneringen kommit igång. Granskningen inleds med en beskrivning av bakgrunden till och målsättningarna med reformen. Den egentliga utvärderingen delas i fyra delar i rapporten: reformen granskas utgående från beredningen, den strategiska planeringen, åtgärder som riktas mot servicestrukturerna samt teman som har samband med stadsregionsplaneringen.	

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2008	
Author(s)	Jari Stenvall, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi and Aaro Tiilikainen	
Title of publication	First steps in the local government reform - planning phase assessment in the implementation of the restructuring municipalities and services	
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 17/2008	
Distribution and sale	Ministry of Finance, Publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2008	
ISBN 978-951-804-813-1 (print) ISBN 978-951-804-814-8 (PDF) ISSN 1459-3394	No. of pages 118	Language Finnish
	Price	
Abstract	The interim assessment report on the implementation of the planning phase for restructuring municipalities and services is an overall survey of the direction of progress. The assessment builds on plans and reports supplied by the municipalities and urban regions to government in the course of 2007. The material in the assessment, which draws on scientific methods, is complemented by local government studies and interview data. The report examines the progress made in reaching the set objectives in the restructuring of municipalities and services from the viewpoint of the structures, the services and the regions. The paper also looks at how well planning in the urban regions has been embarked on. The report first describes the background to the reform and outlines the objectives. The actual assessment section is divided into four themes: preparations, strategic planning, measures implemented in service structures and planning of urban regions.	

Saatteeksi

Keväällä 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus on edennyt vauhdikkaasti. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä siihen liittyvät asetukset tulivat voimaan mittavan yhteistyöprosessin jälkeen helmikuussa 2007. Saman vuoden loppuun mennessä kaikki kunnat toimittivat valtioneuvostolle suunnitelmansa ja selvityksensä siitä, miten ne aikovat toteuttaa laissa kunnille määritellyt velvoitteet. Laki määrittelee puitteet uudistukselle ja kunnat ovat voineet näissä rajoissa valita toteutettavat ratkaisut itse.

Vaikka aivan kaikkien yksityiskohtien osalta ratkaisuja ei kunnissa ole vielä tehty ja osalta kuntia on pyydetty lisäselvityksiä suunnitelmiinsa, on tässä vaiheessa jo tehtävissä arvioita siitä, miten kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoitus ja tavoitteet näyttäisivät olevan toteutumassa ja mihin jatkovalmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota.

Lapin yliopisto toteuttaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnin valtiovarainministeriön toimeksiannosta 27.2.2009 mennessä. Arviointi täydentää virkamiestyönä tehtävää kuntien selvitysten ja suunnitelmien analysointia. Tarkoituksena on saada hallinnon ulkopuolisten ja riippumattomien asiantuntijoiden näkemys uudistuksen etenemisestä ja sen tavoitteiden toteutumisesta suunnitteluvaiheen tietojen perusteella. Uudistuksen toteutusvaihehan ulottuu aina vuoteen 2012 saakka, joten toteutuneita tuloksia ja vaikuttavuutta voidaan arvioida tarkemmin vasta myöhemmin.

Nyt julkaistava teos on väliraportti, johon on koottu syyskuussa 2007 käynnistyneen ja maaliskuuhun 2008 mennessä tehdyn arviointityön tulokset. Valmistelu jatkuu ja arviointi täsmentyy ja syvenee sen myötä. Väliraportissa esitetyt johtopäätökset ovat näin ollen jossain määrin alustavia. Väliraportin ja sen julkaisemisen tarkoituksena onkin ennen kaikkea kiinnittää huomiota uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeisiin kysymyksiin sekä tuottaa aineistoa ja ajatuksia prosessinomaisesti etenevän uudistuksen jatkovalmistelua ja -toimeenpanoa varten.

Raporttiin sisältyvät kannanotot ja johtopäätökset ovat tutkijoiden. Arvioinnin tueksi asetettu ohjausryhmä on esittänyt tutkijoille havaintojaan, näkemyksiään ja ehdotuksiaan sekä välittänyt tietoa valmistelua varten, mistä he ovat pyytäneet kiittämään ohjausryhmää. Tutkijat ovat kuitenkin itsenäisesti

päättäneet raportin sisällöstä. Arvioitsijat ovatkin onnistuneet lyhyessä ajassa laatimaan kokonaisvaltaisen ja hyvin kiteytetyn arvion uudistuksen etenemisestä, siitä heille kiitokset. Arvioinnin perusteella voi todeta, että haasteita ja työtä riittää edelleen uudistuksen eteenpäin viemisessä. Toivottavasti käsillä oleva julkaisu antaa omalta osaltaan eväitä ja uusia näkökulmia näiden asioiden parissa työskenteleville.

Helsingissä 16.4.2008



Anne-Marie Välikangas

Valtiovarainministeriö

Arvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

Sisältö

Tiivistelmä	13
1 Johdanto	15
1.1 Arvioinnin tausta	15
1.2 Arviointitehtävä ja arvioinnin sisältöalueet.....	16
2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus	19
2.1 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tausta.....	19
2.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet	21
3 Arvioinnin aineisto ja tutkimusmenetelmät	25
3.1 Arviointitutkimuksen menetelmät.....	25
3.2 Arvioinnin ensimmäisen vaiheen aineiston ja tutkimusprosessin kuvaus.....	27
4 Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten valmistelu	31
4.1 Valmisteluprosessi muutoshankkeissa	31
4.2 Valmistelun eteneminen	34
4.3 Valmistelun toteuttaminen	36
4.4 Uudistuksen etenemiseen vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset paineet ..	38
4.5 Kuntien ohjaus uudistuksessa	40
5 Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukainen eteneminen	45
5.1 Uudistuksen strategisten tavoitteiden mukaisesta etenemisestä ...	45
5.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eteneminen puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaisesti.....	46
5.3 Uudistuksen suunnittelun alueellista vertailua.....	53
5.4 Suunnitelmien strategisuus lyhyellä ja pitkällä aikavälillä muutostarpeisiin nähden.....	54
5.5 Sisällölliset tavoitteet ja niiden keskinäinen yhteensopivuus toimeenpanosuunnitelmissa	57

6	Uudistuksen toteutuminen alueiden, rakenteiden ja palveluiden näkökulmista	63
6.1	Alueellista ja rakenteellista palvelutoiminnan tarkastelua	63
6.2	Kuntarakenteen uudistuminen	65
6.3	Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen	68
6.4	Lain tavoitteiden toteutuminen kielellisten oikeuksien näkökulmasta	71
6.5	Laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostaminen	74
6.6	Palveluverkkojen kattavuus	76
6.7	Edellytykset palvelujen kehittämiseen ja muutokseen	80
7	Kaupunkiseutusuunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen	85
7.1	Johdanto kaupunkiseutusuunnitelmien tarkasteluun	85
7.2	Suunnitelmien ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitys kaupunkiseutujen yhteistyölle asumisen, maankäytön ja liikenteen osalta	88
7.3	Palveluihin liittyvän yhteistyön toimivuus	91
7.4	Suunnitelmien ja niiden mukaisen toteutumisen merkitys yhdyskuntarakenteen ja seutujen kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta	92
8	Uudistuksen eteneminen ja toimeenpanon haasteet	95
8.1	Arvio uudistuksen etenemisestä	95
8.2	Uudistuksen onnistumisen edellytyksiä ja toimeenpanon haasteita	100
	Lähteet	105
LIITE 1	Arviointitutkimuksen eteneminen	111
LIITE 2	Focus groups –haastattelujen osallistujat tammikuussa 2008	113
LIITE 3	Haastattelujen kysymysrunko	115

Tiivistelmä

Käynnissä olevassa kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa vahvistetaan kuntien ja palveluiden rakenteita ja kehitetään palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Uudistusta ohjaavat Paras-hanke ja puitelaki tavoittelevat elinvoimaista, toimintakykyistä ja eheää kuntarakennetta sekä kattavaa palvelurakennetta. Muutosjohtajuus on keskeinen osa Paras-hanketta, jossa valtakunnallisesti määritetyin puittein kunnat toteuttavat uudistusta paikallisesti.

Arviointitutkimus tarkastelee uudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen kokonaiskuva ja uudistumisen etenemisen suuntaa. Arvioinnin pääaineistona ovat kuntien vuonna 2007 valtioneuvostolle toimittamat toimeenpanosuunnitelmat ja selvitykset sekä kaupunkiseutujen toimittamat kaupunkiseutusuunnitelmat. Aineistoa on täydennetty muun muassa kunta-alan ja muutosjohtamisen tutkimuksin sekä ryhmähaastatteluin. Suunnitteluvaiheen arviointi kytkeytyy osaksi Kuntaliiton ARTTU-arviointitutkimusohjelmaa.

Uudistuksen valmistelussa kuntien tekemiin ratkaisuihin vaikuttavat moninaiset ulkoiset ja sisäiset paineet sekä tilanteet. Kumppanuuksien rakentamisesta ja yhteisen tahtotilan löytymisestä on muodostunut olennainen osa valmisteluvaihetta. Kunnalliseen itsehallintoon perustuen poliittinen ilmapiiri on myös pitkälti määrittänyt, minkälaisia ratkaisuja hankkeen yhteydessä on syntynyt tai jäänyt syntymättä.

Paras-hanke näyttää jo toimeenpanon valmisteluvaiheessa saaneen aikaan runsaasti liikettä kuntarakenteissa. Toteutuneiden kuntaliitosten ja toimintansa käynnistävien yhteistoiminta-alueiden määrä on huomattava, minkä vuoksi hankkeen voidaan arvioida etenevän tavoitteidensa suuntaisesti. Vauhdikkaasta käynnistymisestä huolimatta Paras-hankkeen jälkeenkin Suomessa on oletettavasti jokseenkin pirstaleinen kuntarakenne. Vaikuttaa myös siltä, että uudistuminen lisää kuntien ja alueiden tilanteen erilaistumista. Paras-hanke todennäköisesti lisää elinvoimaisten kuntien määrää, mutta voi osaltaan ajaa etenkin pieniä ja syrjäisiä kuntia yhä hankalampaan taloudelliseen tilanteeseen.

Keskeinen osa uudistusta on kaupunkiseutujen suunnitteluvollisuus maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa sekä kuntarajat ylittävien palvelujen käyttömahdollisuuksien kehittämisessä. Arvioinnin mukaan kaupunkiseutujen kokonaisvaltainen suunnittelu on pitkälti alkuvaiheessa ja

keskuskunnan sekä ympäristökuntien erilaisten intressien yhteensovittaminen vaikuttaa olevan monin paikoin ongelmallista.

Uudistuksen valmisteluvaiheessa on korostunut rakenteiden yhdistäminen ja muuttaminen ennen palvelutoiminnan kehittämistä. Tämä järjestys on pitkälti päinvastainen strategisen suunnittelun lähtökohtiin peilaten, mutta voi toisaalta olla myös toimiva ratkaisu muun muassa uudistuksen nopean aikataulun sekä rakennelähtöisen ohjauksen vuoksi. Palvelutoiminnan näkökulmasta uudistus onkin vasta käynnistymässä. Yleisesti ottaen on selkiintymättä, millä tavoin muodostettuja rakenteita hyödynnetään palveluiden kehittämiseksi. Palvelutoiminnan kehittämisen haastaa se, että Paras-hankkeessa noudatetut rakennelähtöiset toimintatavat johtavat kohteiden pirstaloitumiseen.

Strategisen suunnittelun merkitys korostuu toimintaympäristön muutosten ja epävakauden yhteydessä. Kuntien strategisessa suunnittelussa näyttävät painottuvan rationaaliset lähtökohdat sekä evoluutioperustainen toimintaote. Strategisen suunnittelun ja tulevaisuuden muutostarpeisiin liittyvän epävarmuuden vuoksi huolenaiheena voidaan esittää, kuinka kyetään turvaamaan laadukkaat ja tasapuoliset palvelut koko maassa.

Keskeinen uudistuksen haaste toimeenpanon vaiheessa on kyätä viemään Paras-hanketta eteenpäin niin, että siitä muodostuu aidosti kuntalaisille tarjottujen palveluiden kehittämisen väline. Uudistuksen toteutus edellyttää luottamukseen ja kumppanuuteen perustuvaa kunta-valtio -suhdetta ja ohjausta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteeksi tulisi asettaa sen kaltaisen kunta- ja palvelurakenteen luominen, joka kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti kykenisi uudistamaan toimintaansa ympäristön vaatimusten edellyttämällä tavalla.

1 Johdanto

1.1 Arvioinnin tausta

Suomessa käynnissä olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on 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 ns. puitelaki, jonka voimassaoloaika päättyy vuoden 2012 lopussa. Tavoitteena on, että lain voimassaoloaikana kuntarakenteesta muodostuu elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä, ja palvelurakenteesta kattava varmistaen laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut koko maassa.

Tämän arvioinnin 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. Muutoksen johtaminen edellyttää kunnilta näkemyksellisyyttä, huolellista valmistelua, taitoa tunnistaa tarpeet ja ongelmat sekä hyvää hankkeistamista. Samaisessa yhteydessä merkityksellistä on myös kyky keskinäiseen luottamukseen, oman toiminnan kriittiseen kyseenalaistamiseen ja tosiasialiseen tietoon perustuvaan johtajuuteen. Onkin oletettavaa, että muutosjohtamisen näkökulmasta on löydettävissä sekä selityksiä Paras-hankkeen suunnitteluvaiheen käynnistymiseen paikallistasolla että kehittämismahdollisuuksia uudistusten toteuttamiseen.

Tämä raportti on arviointitutkimuksen toinen väliraportti sekä samalla ensimmäinen julkaistu raportti. Ensimmäinen, alustavia huomioita uudistuksen etenemisestä esittävä väliraportti jätettiin 31.12.2007. Raportissa hyödynnetään täydentäviä aineistoja ensimmäiseen raporttiin koottujen huomioiden ja tulkintojen syventämiseksi ja tarkentamiseksi.

Keskeisenä perustana arviointiraportissa ovat kuntien selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat koskien palveluiden järjestämistä sekä 17 kaupunkiseudun ja pääkaupunkiseudun toimittamat kaupunkiseutusunnitelmat. Kyseiset dokumentit on toimitettu valtioneuvostolle pääasiassa elokuussa 2007. Ne kunnat, joissa oli päätetty toteuttaa kuntajakomuutos, toimittivat selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman palveluiden järjestämisestä vuoden 2007 lopussa.

Arviointitutkimus on käynnistynyt syyskuussa 2007 ja arviointia tukee sekä ohjaa ministeriöiden sekä kuntien edustajista koostuva ohjausryhmä. Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että kunta- ja palvelurakennemuudistus on kehittynyt ja edennyt voimakkaasti tutkimuksen toteuttamisen aikana. Tutkimusaineiston jatkuva päivittyminen onkin tälle arvioinnille ominaista. Arviointi jatkuu ja aineistot täydentyvät vuoden 2008 ajan, joten tässä raportissa esitettäviä huomioita ja johtopäätöksiä ei voida pitää lopullisina. Arvioinnin loppuraportti jätetään helmikuussa 2009, jossa esitetään kokonaiskuva uudistuksen etenemisestä sekä kehittämisehdotuksia uudistuksen jatkovalmistelua varten.

Arviointitutkimus perustuu tieteellisten metodien käyttämiseen. Arviointikriteerien täsmentämisessä, tulosten tulkinnassa sekä kehittämisehdotusten laadinnassa hyödynnetään tutkimuskirjallisuutta. Tätä kautta voidaan paitsi suhteellistaa arviointituloksia vertailukohtiin, myös tuottaa näyttöön perustuvia arviointi- ja tutkimustuloksia.

1.2 Arviointitehtävä ja arvioinnin sisältöalueet

Tähän arviointitutkimuksen raporttiin on koottu kokonaisuutta tarkasteleva kuva uudistuksen etenemisen suunnasta. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa ja tässä raportissa tarkastellaan erityisesti kahta asiakokonaisuutta. Näistä toinen käsittelee kunta- ja palvelurakennemuudistuksen tarkoitusta, toteutusta ja uudistuksen valmistelun etenemistä kokonaisuutena, etenkin kuntien toimittamien toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten osalta. Toinen asiakokonaisuus tarkastelee kaupunkiseutusuunnittelun valmistelua ja etenemistä osana uudistusta.

Arvioinnin päätehtävät voidaan määrittää seuraavasti:

1. Miten suunnitteluvaiheen perusteella kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetun lain tarkoitus ja tavoitteet näyttävät olevan toteutuksessa kunta- ja palvelurakenteiden osalta?
2. Miten kaupunkiseutusuunnittelun valmistelu on edennyt ja miten tätä koskevat tavoitteet ovat toteutumassa?

Tässä arviointiraportissa jäsennetään kokonaisuutta kuvaavia aihealueita teemoittain. Näitä ovat uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukainen eteneminen, uudistuksen toteutuminen alueellisesti, rakenteellisesti ja palvelutoiminnan näkökulmista sekä kaupunkiseutusuunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen.

Arviointi on arvottamista ja siksi keskeisenä tehtävän määrittäjinä ja tarkentajina toimivat arviointikriteerit. Suhteessa kriteereihin uudistus voi konkreettisimmillaan näyttäytyä onnistuneelta tai epäonnistuneelta. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvien toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten arvioinnissa kriteerit määrittävät 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 myös huomattava, että aineisto asettaa osaltaan rajoituksia sille, millaisia päätelmiä on tehtävissä suhteessa kriteereihin. Tässä raportissa ydinmateriaalina ovat kuntien elokuussa sekä joulukuussa 2007 valtioneuvostolle toimittamat toimeenpanosuunnitelmat ja selvitykset. Tästä aineistosta on osittain löydetävissä vastauksia niihin kriteereihin, joita on asetettavissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemiseen lainsäädännön perusteella. Kuitenkin paikoitellen tutkimuksessa on mahdollista kiinnittää huomiota vain siihen, miten asioita on käsitelty uudistukseen liittyvissä toimeenpanosuunnitelmissa ja selvityksissä.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ulkoisessa arvioinnissa lähtökohtana on kokonaistulkinta uudistuksen etenemisen suunnasta. Tästä johtuen olemme pyrkineet tässä raportissa nostamaan esiin uudistukseen liittyviä päälinjoja ja laajoja teemakokonaisuuksia. Siksi raportissa noudatettava ilmaisutapa on tiivis, emmekä pääsääntöisesti ole nostaneet aineistosta esiin yksittäisiä kuntia tai erillisiä alueita.

Toimeenpanosuunnitelmien, selvitysten sekä kaupunkiseutusunnitelmien muodostamista aineistoista on tehty analyysejä ministeriöiden ja Kuntaliiton toimesta. Nämä analyysit, joita jäljempänä kutsutaan virkamiesarvioinnin aineistoksi, ovat olleet hyödynnettävissä tässä raportissa. Raportti on kuitenkin toteutettu riippumattomasti suhteessa muihin arviointeihin ja siksi esimerkiksi johtopäätökset voivat olla muista arvioinneista poikkeavia. Tarkoituksena on myös 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 kiinnitämme huomiota siihen, millainen merkitys valmistelulla on uudistusten toteutuksessa ja millaisia tapoja valmisteluprosessin toteuttamisessa on hahmoteltavissa. Edellä esitetyn taustoituksen jälkeen seuraa varsinainen aineistojen analyysi, jossa aluksi tarkastelemme uudistuksen etenemistä strategisesta näkökulmasta. Tämän jälkeen arvioimme etenemisen suuntaa alueellisen ja rakenteellisen uudistumisen sekä palvelujen kehittämisen näkökulmista, jonka jälkeen käsittelemme kaupunkiseutusunnittelun toteutumista. Lopuksi esitämme arvioinnin perusteella tehtävät johtopäätökset.

2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus

2.1 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tausta

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen lähtökohta liittyy sisällöllisesti erityisesti kahteen seikkaan. Ensinnäkin kysymys on kuntajakoon ja yhdistämiseen liittyvästä keskustelusta sekä toiseksi yhteistyöstä, jota kuntatasolla on toteutettu palvelutoiminnassa. Näihin kysymyksiin vaikuttaa myös julkisen hallinnon kehittämispolitiikka.

Suomalaisessa julkisessa hallinnossa kunnilla on historiallisesti vahvaan itsehallintoon perustuva perinne. Kuitenkin myös kuntien välisellä yhteistyöllä on ollut omat vahvat perinteensä ja sitä on toteutettu esimerkiksi palveluihin liittyvien kuntayhtymien tai maakuntahallinnon muodossa. Osittain yhteisiin yhteistyömuotoihin on ollut myös pakko osallistua, kuten erikoissairaanhoidopiireihin. Jossakin määrin kuntien välinen vapaaehtoinen yhteistyö on kuitenkin ollut aaltomaista. Esimerkiksi kuntien välinen yhteistyö lisääntyi huomattavasti 1990-luvulla, jolloin uudenlaisia yhteistyön organisointimalleja otettiin käyttöön perinteisen kuntaliittoyhteistyön rinnalle. Kuntayhteistyö laajeni kuntapareihin perustuvasta ja muusta yksittäisiin palveluihin keskittyneestä kuntayhteistyöstä seudulliseksi 2000-luvulla (Airaksinen, Haveri & Vallo 2005). Käytännössä 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 alusta 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 neljänä vuonna liitoksia ei ole toteutettu yhtään¹. Asiaa koskeva keskustelu on ollut kuitenkin vilkasta sekä 1990- että 2000-lukujen puolessa välissä. 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 ja 1 liitos vuonna 2008 (Kuntaliitto)

Kaiken kaikkiaan 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 elinkeinopolitiikkaa. 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 arvioidaan kunta- ja palvelurakenteiden tarpeellisuutta ja faktoja. 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 hyvin selkeästi, että kuntien sosiaaliset suhteet tai sosiaalinen ympäristö, kuten tottumus toimia jonkin toisen kunnan kanssa ja yhteistyöstä saatu luottamus, vaikuttavat voimakkaimmin tehtyihin palveluratkaisuihin. Ylipäättään luottamuksen rooli kunnallishallinnossa on merkittävä ja todennäköisesti korostuu entisestään muutosten yhteydessä (esim. Harisalo, Stenvall & Syväjärvi 2006).

Perimmiltään kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa 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.

Kuntien toimintaympäristön muutoksen pohjalta nousevat tarpeet tunnistettiin 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-kokeilussa saavutetut, arvioinnin perusteella tavoitteisiin nähden vähäiset tulokset (Airaksinen ym. 2005) johtivat osaltaan tilanteen uudelleenarvointiin ja uuden intervention käynnistämiseen kunta- ja palvelurakennemuutoksena vuonna 2005.

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

2.2 Kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteet

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. Aluevaiheen tavoitteena oli selvittää, mitä palveluiden kehittäminen edellyttää palvelurakenteelta tulevaisuuden haasteisiin nähden. Sosiaali- ja terveystieteiden sekä erityissairaanhoidon lisäksi aluevaiheessa keskeinen kysymys oli kuntien ja valtion välinen työnjako. Aluevaiheessa koottiin kuntien vastaukset maakunnittain maakuntien liittojen välityksellä 15.2.2006 mennessä.

Kunta- ja palvelurakenneryhmässä sekä sen valmisteluryhmissä oli työstetty 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 erityissairaanhoidon palvelujen integroiminen samaan organisaatioon ja järjestämisvastuun siirtäminen piirille. Piirin väestöpohjan tulisi olla vähintään 100.000 asukasta ja piirin ensi-

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

Syksyllä 2006 hallitus antoi esitykset eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja kuntajakolain muuttamisesta. 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 uudistus on täytäntöönpanon valmistelun vaiheessa.

Uudistusta ohjaavaan puitelakiin sisältyy useita kuntia koskevia velvoitteita. Kuntien tuli laatia 31.8.2007 mennessä (kuntajakoa selvittävien kuntien 31.12.2007 mennessä) selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävyydestä. Puitelain

KUVIO 1 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisen aikataulu (Kuntaliitto)

Uudistuksen suunnittelu- ja lainsäädäntövaihe v/2005 - II/2007	Toimeenpanosuunnitelmien ja kaupunkiseutusuunnitelmien 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	Uudistuksen ohjaus ja arviointi	
	(1) (2)	(3) (4) (5)

(1) Kuntien selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien jättäminen valtioneuvostolle 31.8.2007

(2) Kaupunkiseutusuunnitelmien jättäminen valtioneuvostolle 31.8.2007

(3) Valtioneuvosto arvioi vuonna 2008 tarvetta muuttaa kuntajakolakia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta

(4) Valtioneuvosto antaa vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

(5) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen loppuarviointi

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 -toimintatapaa. Puitelaissa pääkaupunkiseutu ja 15 kaupunkiseutua velvoitettiin 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 (toimeenpanosuunnitelma). Toimeenpanosuunnitelman perustana ovat väestö- ja palvelutarveanalyysi sekä kunnan taloussuunnitelma. Siinä esitetään:

- 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 ovat Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy määrittäneet seuraavat viisi elementtiä: talous ja henkilöstö, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen (Kuntakenttä rakennemuutoksessa 2007, 6-7).

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.

Kuntien kannalta merkittävää on uudistuksen osana toteutettava kuntajakolain muutos. Se suosii monikuntaliitoksia sekä nopealla aikataululla tehtäviä liitoksia. Kuntien yhdistymisavustukset, ns. porkkanarahat ovat suurimmillaan vuosina 2008 ja 2009 ja vähenevät 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. Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy tukevat uudistusta muun muassa seminaa-

rein, tietopaketein ja neuvontapalveluin. Kuntaliitossa on käynnistynyt viisivuotinen Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU, jossa selvitetään uudistuksen vaikutuksia kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstöön, kunta- ja paikallistalouteen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Valtionvarainministeriön 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 kaupunkiseutusunnitelmista. Ministeriöissä uudistusta vauhditetaan myös omilla hankkeilla, kuten opetusministeriössä ammatillisen peruskoulutuksen osalta. Lisäksi valtionvarainministeriössä on käynnistynyt Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke, jonka tavoitteena on edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden levittämistä.

Paras-hanke syntyi nopeasti ja luultavimmin kuntatoimijoiden näkökulmasta ainakin osittain ennakoimattomalla tavalla. Kuntarakenneuudistuksesta ei ole esimerkiksi aivan selkeää kannanottoa Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa. Tosin tuottavuusohjelman perusteella oli osittain pääteltävissä mahdollinen hankkeen syntyminen. Uudistuksen valmistelun nopealla aikataululla voi olla vaikutusta siihen, millaisessa vaiheessa kunta- ja aluetasoilla muutoksen suunnittelussa ollaan.

Hallinnon kehittäminen voi olla luonteeltaan tavoite- ja periaate, rakenne-, prosessi- tai henkilöstö- ja yhteisölähtöistä (ks. Harisalo ym. 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 aiemmasta poikkeavia palveluiden yhteistoiminta-alueita tai kuntafuusioita. Uusien rakenteiden sisällä tuotetaan paljon uusia palveluiden toimintatapoja ja henkilöstölähtöistä kehittämistä. Tosin esimerkiksi kaupunkiseutujen kohdalla muun muassa vaatimus maankäytön suunnittelun yhteistyöstä voi olla myös radikaali, prosessiin 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 valtiiovetoista. Uudistusta on vauhdittanut Paras-hankkeen toimeenpanossa 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 palvelurakenneuudistus onkin edellyttänyt kunnilta valmistelussaan nopeaa reagointia ja tahdon muodostusta.

3 Arvioinnin aineisto ja tutkimusmenetelmät

3.1 Arviointitutkimuksen menetelmät

Arviointitutkimus kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheesta jakaantuu kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen päättyy maaliskuussa 2008 ja toinen helmikuussa 2009. Aineistoa kerätään arvioinnin molemmissa vaiheissa ja aineistokokonaisuus täydentyy tutkimuksen ja uudistuksen edetessä. Arvioinnin vaiheistus esitetään liitteessä 1.

Arvioinnissa käytettävä aineisto voidaan jakaa dokumenttimateriaaleihin sekä kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin tutkimusmenetelmin koottaviin ja analysoitaviin aineistoihin. Kokonaisaineiston peruslähtökohtana toimivat kuntien ja kaupunkiseutujen valtioneuvostolle vuonna 2007 toimittamat suunnitelmat ja selvitykset. Menetelmällisesti arviointitutkimus perustuu metodologiseen triangulaatioon (Patton 2002). Tutkimuksessa hyödynnetään useita laadullisia ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, erilaisia tietolähteitä, useita teoreettisia tarkastelutapoja sekä eri asiantuntijoiden tutkimuksellisia näkemyksiä. Dokumenttiaineistoa täydennetään haastattelu- ja kyselyaineistoin, jolloin arviointiaineiston triangulaatio rakentuu vaihteittain.

Edellä mainittujen dokumenttien ja aineistojen lisäksi arvioinnissa hyödynnetään ministeriöissä ja Kuntaliitossa tehtyjä alustavia analyysieja kuntien valtioneuvostolle toimittamista selvityksistä ja toimeenpanosuunnitelmista (ns. virkamiesanalyysit). Arvioinnissa hyödynnetään myös kunta- ja palvelurakenteisiin liittyviä tutkimuksia ja materiaalia.

Arviointitutkimus eroaa metodologialtaan ja kysymyksenasettelultaan virkamiestyönä tehtävistä arvioinneista. Virkamiesanalyysin tavoitteena on selvittää selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien vastaavuutta puitelakiin ja ohjata uudistuksen toteutumista. Objektiiivisesti toteutettavan arviointitutkimuksen tarkoituksena on näitä analyysieja osaltaan hyödyntäen tarkastella puitelain alustavaa vaikuttavuutta ja uudistuksen etenemistä laajemmasta näkökulmasta.

Dokumenttien analyysi perustuu metodisesti erityisesti tekstianalyysiin (esim. Suhonen, Paasivaara ja Stenvall 2007) sekä aineistolähtöiseen sisällön

analyysiin. 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, jolloin esimerkiksi kuntien toimittamia toimeenpanosuunnitelmia on tulkittava suhteessa kunnalliseen toimintaympäristöön ja siinä viime aikoina tapahtuneisiin muutoksiin. Tekstianalyysissa pohditaan lähdekriittisesti, minkälainen näkökulma eri toimijoilla on hankkeeseen ja siihen kytkeytyviin uudistuksiin. Aineistoja analysoidaan ja arvioidaan suhteessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Haasteellista tutkimustulosten raportoinnissa on kuvailla tulokset ja avata ne siten, että lukija ymmärtää, miten johtopäätökset ovat muotoutuneet ja millä tavalla tulkinta-päätely-prosessi on edennyt. Selkeä tulosten ja johtopäätösten prosessin käsittely on keskeinen osa arviointitutkimusta, jonka tavoitteena on myös kehittämis ehdotusten tuottaminen.

Dokumenttiaineistosta tehtäviä alustavia tulkintoja tarkennetaan focus group -ryhmähaastatteluissa (Barbour & Kitzinger 1999) koottavilla haastatteluaineistoilla. Haastatteluissa käsitellään aineistosta tehtyjä alustavia johtopäätöksiä ja pohjustetaan niiden pohjalta tehtäviä kehittämis ehdotuksia. Ryhmähaastattelut teemoitellaan aineiston tuottaman tiedon ja aihealueiden perusteella, painottuen kuitenkin arviointitutkimuksen päätehtävän käsittelyyn ja uudistuksen etenemisprosessiin liittyvään keskusteluun. Arviointitutkimuksen ensimmäisen vaiheen focus group – haastattelut toteutettiin tammikuun 2008 aikana neljällä paikkakunnalla. Jokaiseen haastatteluun osallistui 6 - 11 toimijaa kuntarakenteita, yhteistoiminta-alueita, kaupunkiseutusuunnittelua ja uudistusta ohjaavia tahoja edustaen. Vastaavasti arviointitutkimuksen päätösvaiheessa ennen lopullista raportointia järjestetään toinen haastattelukierros.

Hankkeen toisessa vaiheessa arviointia tarkennetaan selvittämällä eri tekijöiden vaikutuksia selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien valmisteluun paikallistasolla. Tietoa kerätään kyselyin ja haastatteluin noin 40 kuntaan kohdennettavassa arvioinnissa. Tutkimuskunnat tässä osiossa ovat pääsääntöisesti samat kuin Kuntaliiton hallinnoimassa ARTTU-arviointitutkimusohjelmassa. Alkusyksystä toteutetaan haastatteluja osassa valittuja kuntia, jonka jälkeen aineistoa täydennetään tutkimuskuntien virkamiesjohdolle, henkilöstölle ja luottamushenkilöille toteutettavissa kyselyissä.

Arvioinnin toisessa vaiheessa selvitetään myös erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevissa kunnissa toteutettua arviointimenettelyä ja sen vaikutuksia kuntatalouteen. Aineistoa täydennetään kuntien dokumenttiaineistojen ja arviointiryhmien raporttien pohjalta yksilöhaastatteluin. Haastattelut toteutetaan toukokuussa 2008 ja tavoitteena on, että niihin osallistuvat arviointimenettelyn läpikäyneiden kuntien kunnanvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtaja sekä kunnanjohtaja.

Koko arviointitutkimuksen kattava triangulaation menetelmä kohdistuu sekä tutkimusaineistoon, tutkijoihin että varsinaisiin tutkimusmenetelmiin.

Kuten Davidson (2005, 55) esittää, on perusteltua käyttää triangulaatiota erityisesti arvioinnissa, jolloin 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 kootaan 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 kytetään täsmällisesti arvioinnin empiriseen aineistoon. Keskeistä on, että arviointimateriaalin koostuessa erilaisista aineistoista ja dokumenteista voidaan johtopäätökset selkeästi ankkuroida kulloinkin kyseessä olevaan aineistoon.

3.2 Arvioinnin ensimmäisen vaiheen aineiston ja tutkimusprosessin kuvaus

Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa keskitytään valtioneuvostolle viime vuonna toimitettuihin kuntien toimeenpanosuunnitelmiin ja selvityksiin sekä kaupunkiseutusuunnitelmiin. Lisäksi arvioinnin täydentämiseksi on toteutettu neljä focus group – ryhmähaastattelua, joiden tuottama aineisto sisältyy tähän raporttiin. Raportissa on hyödynnetty näiden aineistojen ohella kuntien Paras-prosessiin liittyviä verkkosivuja sekä ministeriöissä ja Kuntaliitossa tehtyjä ensi käden analyyssejä. Tavoitteena on näiden aineistojen pohjalta luoda yleisen tason kokonaiskuva uudistuksen etenemisen suunnasta.

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 näiden kuntien ei tarvitse toimittaa toimeenpanosuunnitelmia. Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten lähettäneiden kuntien kokonaismäärä on näin ollen 392.

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. Kaupunkiseutusuunnitelmia palautui yhteensä 18, joista kaksi (Kouvola seutu ja Länsi-Uusimaa) toimitti

suunnitelmansa vapaaehtoisesti. Puitelaki mahdollisti myös suunnitelman toimittamatta jättämisen, mikäli seudun kunnat yksimielisesti niin päättävät. Näin päätettiin Porin seudulla, jossa suunnitelma valmisteltiin pitkälle, mutta päätettiin jättää toimittamatta valtioneuvostolle.

Kuten edellä on kuvattu, toimeenpanosuunnitelmista, selvityksistä ja kaupunkiseutusuunnitelmista on laadittu ministeriöissä ja Kuntaliitossa analyysejä virkamiestyönä. Näitä virkamiesanalyyysien aineistoja on hyödynnetty ensimmäisen vaiheen arvioinnissa. Arviointiaineiston ominaispiirre on, että se muuttuu ja päivittyy jatkuvasti. Jotta arvioinnin tulokset olisivat hyödynnettävissä uudistuksen jatkovalmistelussa, on käytettävän aineiston oltava ajantasaista. Arvioinnin toteuttamisen lähtökohtana ovatkin virkamiestyön avulla saatavat päivitettyt tiedot.

Arviointitutkimuksen ensimmäisen vaiheen tutkimusprosessi on ollut tiivis, käynnistyen syyskuussa 2007 ja päättyen maaliskuussa 2008. Ensimmäisten kahden kuukauden ajan tutkija ja asiantuntijat tutustuivat aineistoon tehden muistiinpanoja ja huomioita, sekä kooten pohjatekstiä. Joulukuussa jätettiin ensimmäinen arviointiraportti, käyttäen senhetkisiä aineistoja ja tietoja uudistuksen etenemisestä. Ensimmäinen arviointiraportti julkaistiin sisäasiainministeriön sisäisenä, sähköisenä julkaisuna.

Dokumenttiaineiston syventämiseksi ja siitä tehtävien johtopäätösten tarkentamiseksi arviointisuunnitelmassa esitetään focus group – ryhmähaastattelujen toteuttamista. Ensimmäiset haastattelut järjestettiin tammikuussa 2008 neljällä paikkakunnalla: Oulussa, Tampereella, Helsingissä ja Kuopiossa Kuntaliiton ja FCG Efeko Oy:n järjestämien Rakennemuutoksen toteuttaminen – 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 mahdollisesti puuttuviin kohtiin, aineiston tulkintaan sekä kehittämisehdotuksiin.

Ryhmähaastatteluihin kutsutut henkilöt valittiin arvioinnin ohjausryhmän avustuksella. Haimme henkilöitä, jotka edustavat uudistuksen eri vaiheita ja tilanteita mahdollisimman kattavasti seuraaviin neljään edustukselliseen ryhmään 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.

Ryhmähaastattelut järjestettiin siten, että Helsingissä kokoontui Paras-hanketta ohjaavien toimijoiden ryhmä. Oulussa, Tampereella ja Kuopiossa kokoon tuivat 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.

Haastatteluissa käsitellyt asiat noudattavat pitkälti tämän arviointiraportin sisällystä. Liitteessä 3 esitetään haastattelujen kysymysrunko. Tärkeimpiä teema-alueita oli neljä:

1. Uudistuksen valmistelu: valmistelun eteneminen ja siihen positiivisesti ja negatiivisesti vaikuttaneet asiat,
2. Uudistuksen eteneminen strategisten tavoitteiden mukaisesti: suunnittelun strategiset lähtökohdat sekä nykyisen ja tulevan kuntarakenteen elinvoimaisuus, toimintakykyisyys ja eheys, sekä kuntarakenteen vastaavuus tulevaisuuden muutossaasteisiin,
3. Uudistuksen toteutuminen: uudistus kuntapalvelujen näkökulmasta, palvelujen saumattomuus sekä toiminnan tuottavuus ja kehittäminen,
4. Toimeenpanon vaihe: odotettavissa olevat haasteet sekä valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen kehittäminen.

Haastattelut kestivät noin kaksi tuntia jokaisella paikkakunnalla. Keskustelut nauhoitettiin ja litteroitiin tekstimuotoon tammikuun aikana. Aineiston analyysissa keskityttiin osallistujien tuottaman tiedon käsittelyyn ja keskusteluissa käsitellyt asiat luokiteltiin teemoittain. Analyysissa keskusteluista nostettavien huomioiden ohella merkityksellisenä pidettiin myös puhujan taustatietoa, eli mitä edustuksellista ryhmää tai millaista uudistuksen paikallisen tason tilannetta puhuja edustaa. Näin ollen aineistosta listattiin esille nousseet huomiot ja näkemykset pitäen mukana merkinnät puhujan edustamasta ryhmästä. 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.

Tähän arviointiraporttiin tutkijat ovat tehneet kuntien valtioneuvostolle toimittamasta materiaalista ja muusta tutkimusaineistosta teemallisesti jäsenytyviä kokonaisuuksia. Haastattelujen tuottama aineisto on sisällytetty tähän raporttiin teemoittain. Teemoittainen käsittely on auttanut jäsentämään moni-

puolista aineistoa ja muodostamaan siitä kokonaiskuva. Materiaalin laajuudesta ja tutkimustehtävästä johtuen aineistoa ei käsitellä tässä raportissa yksityiskohtaisesti tai kuntakohtaisia kannanottoja eritellen, vaan raportissa koostaan kokonaiskuva uudistuksen etenemisen suunnasta.

Arviointimateriaaliin ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin vaikuttavat keskeisesti kyselylomakkeet, joilla selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat sekä kaupunkiseutusuunnitelmat kunnilta kerättiin (ks. SM, Kunta- ja palvelurakennemuutostusta...). Ohjeiden mukaan lomakkeelle tuli kirjata keskeisimmät kohdat kysyttävistä asioista, jotta aineiston laajuus pysyisi rajattuna. Lomakkeen kysymyksistä ja niille kirjattavista vastauksista on laadintavaiheessa voinut muodostua tulkintaongelmia kunnissa, mikä vaikeuttaa arvioinnin tekemistä. Arvioinnin kannalta ongelmana on, että lomakkeille kirjatuissa vastauksissa niiden taso ja sisällöllinen tarkkuus vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä. Kuntien selvitykset eivät siis ole kaikilta osin toisiinsa nähden vertailukelpoisia. Dokumentit ovat myös pyydetyistä toimeksiannosta johtuen paljolti luonteeltaan toimenpiteitä toteavia, eikä niiden perusteluja juuri eritellä. Ongelmallista on myös, että aina kunnat eivät ole ottaneet selkeää kantaa tai vastanneet siihen kysymykseen, josta niiltä pyydettiin selvitystä. Kuntien kannanotoissa esitetyt näkemykset ovat jossakin määrin myös luonteeltaan retorisia ja monitulkintaisia. Lisäksi on huomioitava, että pyydetyt selvitykset ovat sen luonteisia, että niiden perusteella ei voida selkeästi erottaa, mitä on tapahtunut Paras-hankkeen perusteella ja mitkä toimenpiteet liittyvät muuhun, mahdollisesti aikaisemmin valmisteltuun ja toteutettuun toimintaan.

Edellä kuvatut seikat vaikuttavat siihen, millaisia johtopäätöksiä ja tulkintoja on mahdollista arvioinnin tässä vaiheessa tehdä suhteessa arviointikriteereihin. Osittain huomiota voidaan kiinnittää lähinnä siihen, millä tavoin arviointikriteereissä esiintyvät asiat näkyvät ja ilmenevät käytettävissä olevassa aineistossa. Lisäksi tulkintojen tekemistä vaikeuttaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen paikallistason tilanteiden jatkuvana muuttumisena. Varsinaisia vastauksia suhteessa arviointikriteereihin sekä kehittämis ehdotuksia jatkovalmistelua varten tullaankin antamaan arviointiprosessin loppuraportissa.

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 onnistumisessa. Suunnittelu antaa uudistukselle suunnan (esim. Stenvall ja Virtanen 2007.) Esimerkiksi voimakas ja kriittinen suhtautuminen tuleviin muutoksiin sekä valmisteluvaiheessa epäselkeäksi jäävä uudistuksen tarkoitus ja ratkaisematomat ongelmat 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 kattaakin monia eri 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. Tämän kannalta 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 voidaan pitää kuntien muutosjohtajaroolin kannalta sitä, ovatko niissä toimivat tahot aidosti kokeneet voivansa tehdä palvelurakenteita ja toiminnan parantamista koskevia ratkaisuja.

Valmisteluvaiheen toteuttaminen ei kuitenkaan ole pelkästään hankekohtainen tai -tyyppinen asia, vaan siihen heijastuvat esimerkiksi julkisessa hallinnossa noudatettu kulttuuri ja toimintatavat. Näitä ovat muun muassa valmiste-

lun organisoitumistavat, retoriikka ja osallistaminen. Paras-hankekin 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 ainutlaatuista on ohjaavien tahojen poikkeuksellisen tiivis yhteistyö sekä melko kattava uudistuksen informaatio-ohjaus.

Valmisteluvaihetta on myös mahdollista lähestyä sisällöllisestä näkökulmasta. Pfeffer ja Sutton (2006, 166 - 176) esittävät esimerkiksi kysymyslistan asioista, joihin tulisi kiinnittää huomiota, kun lähdetään toteuttamaan muutosta. Jos uudistuksen edellytyksiä ei ole olemassa, tulisi harkita kriittisesti, kannattaako hanketta ylipäätään lähteä toteuttamaan.

1. Ovatko suunnitellut uudet käytännöt parempia kuin organisaation nykyinen toiminta?
2. Onko muutos vaivan arvoinen, kun otetaan huomioon sen edellyttämä aika, tuotetut häiriöt ja resurssien käyttö?
3. Onko hyödyllistä tehdä vain symbolinen muutos sen sijasta, että pyritään muuttamaan organisaation ydintä?
4. Onko muutos hyödyllinen yksittäisille henkilöille, mutta haitallinen koko organisaatiolle?
5. Onko muutoksen eteenpäin vievillä tahoilla riittävästi valtaa toteuttaa hanke?
6. Onko henkilöstö kuormitettu liian suurella muutoshankkeiden määrällä?
7. Onko henkilöstö valmis ja kykenevä oppimaan ja päivittämään tietonsa siinä määrin, mitä muutos edellyttää?
8. Onko muutosta eteenpäin vievillä tahoilla valmiutta keskeyttää tai suuntautua uudelleen muutostilanteessa, mikäli se on välttämätöntä? (Pfeffer ja Sutton 2006, 167.)

Bruch ym. (2005) ovat myös kiinnittäneet huomiota siihen, että ennen uudistuksen toteutusta tulisi huolellisesti selvittää muutoksen perustarkoitus. Mikäli perustarkoitusta ei ole tiedostettu, syntyy toteutusvaiheessa merkittäviä ongelmia. Perustarkoitus selkiintyy, kun vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- Miksi tämä muutos on oikea?
- Mikä on muutoksen kohde?
- Mitä organisaatio kykenee toteuttamaan?
- Mikä muutoksessa on tarkoituksenmukaista organisaatiokulttuurin ja vallitsevan tilanteen näkökulmista?

Valmisteluprosessi on siis kaiken kaikkiaan hyvin vaativa vaihe, jossa huomioita tulisi kiinnittää niin valintamahdollisuuksiin, esille nostettaviin asioihin, valtakysymyksiin ja perustarkoituksen selkiintymiseen. Monia edellä käsitellyjä 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.

Ryhmähaastatteluissa nousi esille näkemys siitä, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelua lähdettiin toteuttamaan ennakoimattomasti. Esimerkiksi hallitusohjelman tai muiden valtakunnan tasolla tehtyjen poliittisten linjausten perusteella kunnissa ei ilmeisimmin juuri osattu ennakoida uudistuksen käynnistymistä. Yksi keskeinen haaste onkin ollut siinä, että uudistusta toteuttavat toimijat, kuten kuntatoimijat, kykenevät omaksumaan uudistuksen perustarkoituksen lyhyessä ajassa. Tätä on vaikeuttanut myös se, että faktoja ja tietoa kuntauudistuksen toteuttamiseksi on ollut käytössä melko vähän. Osalle toimijoista, kuten kuntapäätäjistä, uudistuksen sisällön hahmottaminen on saattanut olla ylipäänsä hankala tehtävä senkin takia, että Paras-uudistusta koskeva puitelaki on kompromissina ainakin jossakin määrin monitulkintainen.

Tehtyjen haastattelujen perusteella näyttäisi myös siltä, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mielletty perustarkoitus vaihtelee riippuen toimijasta. Henkilöstä riippuen uudistus saatetaan mieltään palveluita, toimintatapaa, elin- kelpoista aluetta tai rakenteita uudistavaksi hankkeeksi. Erilaiset lähestymistavat eivät näyttäisi kuitenkaan merkittävästi vaikuttaneen uudistuksen etene- miseen.

Käsitys kunta- ja palvelurakenneuudistuksen välttämättömyydestä näyttää olevan laajasti hyväksytty. ”Sähköpommi”, joka laittoi ihmiset ajattelemaan ja viemään asioita eteenpäin, oli välttämätön. Erään haastateltavan mukaan kuntakentällä oli myös tulkinta, että uudistusta lähdettiin viemään eteenpäin, koska katsottiin valtakunnan tasolla olevan konsensus uudistuksen toteuttamisesta. Esimerkiksi ryhmähaastatteluissa ei noussut juuri ollenkaan esiin kannanot- toja, joissa olisi kritisoitu kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksen- mukaisuutta. Yhden ryhmähaastatteluihin osallistuneen mukaan hankkeessa onkin syntynyt ns. ”paras-uskoisten heimo.”

Yleisellä tasolla näkemys siitä, mikä on oikea taho toteuttamaan uudis- tusta, on myös laajasti hyväksytty. Uudistus toteutetaan kuntatasolla, mutta samalla tehdyissä haastatteluissa yleisesti katsotaan, että toteutuksessa valtion toimijoiden ja Kuntaliiton rooli on välttämätön. Sen sijaan näkemykset siitä, kuinka merkittävä valtion rooli toteutuksessa tulisi olla, vaihtelevat voimak- kaasti. Keskeisenä kannanottoja erottavana tekijänä on tulkinta kuntien itse- näisestä kyvystä toteuttaa hanketta.

4.2 Valmistelun eteneminen

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelun voidaan katsoa alkaneen kunnissa jo siinä vaiheessa, kun muutoksen lainsäädäntöä alettiin valmistella, sillä tähän vaiheeseen liitettiin laaja kuntien kuulemiskierros. Haasteiden perusteella kuntakierrosten yhteydessä käytiinkin dialogia eri kuntarakenteiden vaihtoehtoista. Aineisto vahvistaa tulkinnan, että käynnistysvaihe oli tärkeä ja suuntaa-antava koko kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelussa. Sen yhteydessä alkoi muun muassa pohdinta muutoksen tarpeellisuudesta.

Valmisteluvaiheessa osittain oli ongelmana, että näkemykset keskustelun seurauksena hajaantuivat eri vaihtoehtojen taakse. Puitelain sisältö oli epäselkeä melko pitkään, mikä osaltaan loi käsitystä, että *”alkuvaihe oli aikamoista pyöritystä”*.

Puitelain antamisen jälkeen varsinaisten toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten laatimisen aikataulu ja prosessi on ollut kunnille kuitenkin hyvin nopea. Toimeenpanosuunnitelmat ja selvitykset kertovat lähinnä suunnittelu-prosessin lopputuloksesta tai sen senhetkisestä vaiheesta, eivät esimerkiksi siitä, minkälaisen prosessin seurauksena suunnitelma ja selvitys ovat toteutuneet. Siksi tässä yhteydessä erityisesti nojaututaan Kuntaliiton toimesta tehtyyn ja kuntajohtajilta kerättyyn aineistoon siitä, miten he kokevat Paras-hankkeen suunnittelun etenevän. Tähän ns. Paras-puntariaineistoon (Paras-puntarin tuloksia 1-4 / 2007 ja 1 / 2008) on vuonna 2007 vastannut kuntajohtajista noin puolet, tammikuussa 2008 lähes 70 %. Tuloksissa kokonaisuutena on nähtävissä optimistisuutta muutoksen etenemisestä, sillä elokuussa 2007 lähes 60 prosenttia kuntajohtajista suhtautui muutoksen etenemiseen toiveikkaasti.

Muutosprosessi vaiheistuu tyypillisesti niin, että alun optimistisuuden jälkeen seuraa kriittinen vaihe, jossa tunnistetaan muutokseen liittyvät ongelmat ja epäkohdat. Tässä vaiheessa tavallisimmin suhtaudutaan myös kriittisesti muutokseen. Jos ongelmat ratkeavat, muutosprosessiin suhtautuminen muuttuu positiiviseksi. Puntariaineistossa näkyy myös jossakin määrin vaihtelevuus. Helmikuussa 2007 toiveikkaus muutoksesta kohtaan oli melko suuri myönteisesti suhtautuvien osuuden ollessa 56 %. Tämän jälkeen usko muutokseen väheni asteittain. Kuitenkin tulokset olivat taas selkeästi myönteisemmät elokuussa (toiveikkaiden osuus 63 prosenttia) verrattuna edellisen toukokuun tuloksiin (toiveikkaiden osuus 44 prosenttia). Toiveikkaiden osuus laski kuitenkin jälleen tammikuussa 2008, ollen tuolloin 50 %. Tuloksia selittää osaltaan se, että elokuun lopussa kunnat jättivät selvityksensä palvelurakenteiden kehittämistä ja toimeenpanosuunnitelmansa toimintojen järjestämisestä, mikä on siinä tilanteessa saattanut heijastua korostuneena myönteisyytenä.

Tavallisesti muutosprosesseissa johdon näkökulma on muita toimijoita positiivisempi. Julkinen keskustelu viittaa myös varsin ristiriitaisiin käsityksiin Paras-hankkeen toteutuksen etenemisestä. Toisaalta on muistettava myös ”Henkilöstö-

voimavarat kuntaliitoksissa” - tutkimuksen (Stenvall ym. 2007) yhteydessä esiin noussut tulos, jonka mukaan henkilöstö kunnissa näyttäisi kykenevän sopeutumaan ja suhtautumaan nopeasti positiivisesti varsin merkittäviinkin rakenteellisiin ja omaa työtä koskeviin muutoksiin, kuten kuntaliitoksiin.

Puntariaineistosta on nähtävissä, että pienten kuntien kunnanjohtajat suhtautuvat jonkin verran kriittisemmin uudistukseen. Tämä saattaa johtua siitä, että pienimmissä kunnissa Paras-hankkeen vaikutukset ovat olleet voimakkaimmat, koska pienten kuntien on hakeuduttava palveluita järjestäessään joko yhteistyöhön muiden kuntien kanssa tai toteutettava kuntaliitos.

Kuntakokoa merkittävämpi asennoitumista selittävä tekijä näyttää kuitenkin olevan maantieteellinen sijainti: tammikuun 2008 puntariaineistossa maakuntakohtaiset erot ovat varsin suuria. Kriittisimmin uudistukseen suhtautuvat puntariin vastanneet Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen kuntajohtajat (toiveikkaiden osuus noin 30 %), kun taas erityisesti Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen ja Päijät-Hämeen kuntajohtajat suhtautuvat uudistukseen varsin toiveikkaasti (toiveikkaiden osuus 71 - 88 %). Toiveikkaasti suhtautuvilla alueilla uudistuksen myötä ollaan myös toteuttamassa varsin runsaasti esimerkiksi kuntajakomuuksia. Näyttäisi siltä, että uudistuksen toteutukseen vaikuttaa ns. paikallinen dominoilmiö. Eri alueilla kuntien ratkaisut vaikuttavat toinen toisiinsa, mikä puolestaan luo positiivisen tai negatiivisen kehän uudistuksen etenemiselle.

Paikalliset tilanteet ja kehityskulut ovat siis olleet keskeisiä uudistuksen etenemiselle. Tätä tulkintaa vahvistavat myös ryhmähaastatteluissa esillä olleet näkemykset. Kysyttäessä uudistuksen etenemisestä monet haastatteluihin osallistuneet kertoivat nimenomaisesti paikallisen kertomuksen uudistuksen etenemisestä ongelmiseen, onnistumiseen, tilanteeseen ja vaiheeseen. Kuntatasolla käydyt vaiheet ovat olleet hyvinkin merkittävästi toisistaan poikkeavia.

Valmistelun eteenpäinvienti vaikuttaa usein hyvin hienovaraiselta toiminnalta paikallistasolla, jossa yksittäiset asiat voivat olla ratkaisevia. Esimerkiksi varomattomat ilmaisut saattavat pysäyttää tai hidastaa merkittävästi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eteenpäinvientiä. Siksi prosessin hallinta on keskeinen toteutuksen kannalta, kuten eräs haastateltava toteaa: *”Myös tää nousee hirveen tärkeeks, että kun alueella näitä esityksiä tehdään, niin kuka esityksiä tekee ja missä vaiheessa tehdään ja keskustellaanko ne ensiks...tää on äärimmäisen herkkä asia, lähtekö se hyvään suuntaan vai lähtekö se sellaiseen juupas-eipäs keskusteluun.”* Oleellista on monesti sellaisten vastakkainasettelujen välttäminen, joista irrottautuminen muodostuu arvovaltakysymykseksi.

Samalla kuitenkin aineisto kertoo siitä, että Paras-uudistuksessa on tehty paikallistasolla valtavasti työtä puitelain toteuttamiseksi. Paras-hanke on ollut ns. aktivoiva uudistus. Lähinnä vain niissä kunnissa, joissa lainsäädännön mahdollistamat poikkeukset - kuten pitkät etäisyydet - tai kriteerien täyttyminen jo lähtökohtaisesti (esimerkiksi suuret kaupungit) ovat mahdollistaneet toiminnan jatkumisen ennallaan, on kunta- ja palvelurakenteiden pohdinta ollut monesti melko vähäistä.

4.3 Valmistelun toteuttaminen

Muutosjohtamisessa tärkeä ja keskeinen kysymys on, mitkä tahot ovat saaneet mahdollisuuden osallistua uudistuksen valmisteluun. Muutosjohtamiskirjallisuudessa usein otetaankin selkeästi kantaa siihen, että osallistumisen kautta vaikutetaan itse toteutukseen. Periaatteessa muutostilanteessa suunnittelu on mahdollista toteuttaa kahdella tavalla: ylhäältä alaspäin tai päinvastaisesti alhaalta ylöspäin suuntautuen.

Ylhäältä alaspäin ohjautuva muutos korostaa toimintatapana erityisesti johdon roolia. Käytännössä asia tarkoittaa paitsi johtoa, myös poliittisia päätöksentekijöitä. Stephen Osborne ja Kenneth Brown (2005) ovat päätyneet näkemyksissään jopa niin pitkälle, että heidän mukaansa julkisessa hallinnossa ei 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 aikaansa onnistuessaan pysyväluontoisia vaikutuksia.

Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten valmistelussa poliittisten päätöksentekijöiden osallistuminen on ollut välttämätöntä, koska valtioneuvostolle toimitetut suunnitelmat ovat kunnanvaltuustojen hyväksymiä. Kuntaliiton johdolla tehdyssä valmistelun ohjeistuksessa on myös voimakas painotus siitä, että valmistelun tulisi olla osallistavaa ja laajaa. Puntariaineisto kuitenkin viittaa uudistuksen valmistelussa melko voimakkaaseen virkamiesten rooliin. Elokuussa 2007 toteutetun kyselyn tulosten mukaan vain 14 % kuntajohtajista katsoi valmistelun olevan luottamushenkilölähtöistä. Vastaavasti vajaa puolet eli 44 prosenttia näki valmistelun virkamieslähtöiseksi ja lähes samansuuruinen osa eli 42 prosenttia sekä luottamushenkilö- että virkamiesvetoiseksi (Paras-puntari 3/2007). Luottamushenkilöiden rooli näyttää kuitenkin kasvavan uudistuksen edetessä, sillä puoli vuotta myöhemmin toteutetussa kyselyssä 20 % kuntajohtajista vastasi valmistelun olevan luottamushenkilölähtöistä. Virkamieslähtöiseksi valmistelun koki enää 31 % ja sekä luottamushenkilö- että virkamiesvetoiseksi loput 49 % kuntajohtajista (Paras-puntari 1/2008).

Kun valmisteluprosessia tarkastellaan kuntien internet-sivujen kautta, välittyy valmistelusta hyvin moninainen kokonaiskuva. Joissakin kunnissa poliitikot ovat vahvasti mukana. Kysymys on erityisesti kunnan hallitusten puheenjohtajien ja jossakin määrin hallitusten jäsenten mukanaolosta valmistelussa. Keskeinen kysymys, johon käytettävissä olevan aineiston perusteella ei ole aivan selkeää vastausta, on valtuustoryhmien ja valtuustojen edustajien mukanaolon tiiviys valmistelussa. Myös verkkosivujen mukaan osassa kuntia valmistelu on ilmeisen virkamiespohjaista. Tavallisimmin kunnanjohtajat ovat mukana, mutta myös virkamiehistöä on saatettu irrottaa jopa lähes päätoimiseksi mukaan valmisteluprosessiin. Kuntien verkkosivut vahvistavat myös, että projekti- ja työryhmäperustainen valmistelun organisoiminen on tavallista.

Varsinkin haastatteluaineistosta saa vahvistusta käsitys, jonka mukaan 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.

Toisinaan kuitenkin se, minkälaisia ratkaisuja yhteistyön ja kuntaliitosten suhteen toteutuu tai on toteutumatta, tapahtuu hyvinkin minimaalisilla eroilla poliittisessa päätöksenteossa. Kuntaliitos on esimerkiksi saattanut kaatua poliittisessa päätöksenteossa puheenjohtajan ääneen. Kriittisiä arvioita esitettiin ryhmähaastatteluissa siihenkin, etteivät poliittiset päätöksentekijät ole aina riittävästi paneutuneet kuntaliitoskysymyksiin tai olleet halukkaita ottamaan vastuuta vaikeista, toteutukseen liittyvistä kysymyksistä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa vahvasti muutoksia kannattava luottamushenkilö saattaa ottaa poliittisen riskin ja ”syntipukin” roolin.

Kuntien toimittamaan selvitykseen sisältyi kuvaus valmistelun organisoinnista ja yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa. Kuvausten sisältö ja laajuus vaihtelevat voimakkaasti, mutta henkilöstön kuvataan olleen kattavasti mukana valmisteluprosessissa. Tätä kyseenalaistavia kannanottoja sisältyy kuitenkin ryhmähaastatteluihin. Pääasiassa valmistelua ovat ohjanneet seutu- tai kuntakohtaiset ohjausryhmät, joissa yleensä on ollut viranhaltija-, luottamushenkilö- ja henkilöstöedustus. Ohjausryhmän työskentelyn ohella suunnitelmia ja selvityksiä on valmistellut palvelu- tai toimialakohtaisia työ- ja valmisteluryhmiä. Kaiken kaikkiaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu on ollut paljolti avaintoimijoiden vastuulla johtuen lähinnä siitä, että uudistuksen nykyisessä vaiheessa on tehty kuntakokonaisuuksia koskevia päätöksiä.

Uudistuksen etenemiseen vaikuttavat myös valtasuhteet, jotka rakentuvat samojen henkilöiden toimimisesta samanaikaisesti useissa eri tehtävissä. Yksittäiset henkilöt saattavat toimia ”kahdella tai kolmella jakkaralla”: viranhaltijana, luottamushenkilönä ja jotakin muuta intressitahoa, kuten ammatijärjestöä, elinkeinoelämää tai kolmannen sektorin organisaatiota edustaen, hidastaen tai pahimmillaan estäen muutosta. Muutosten edetessä – ja varsinkin palveluita kehitettäessä – ratkaisevaksi seikaksi onnistumiselle saattaa myös muodostua professionaalisten ammattilaisten muutoskyky ja valmius luopua saavutetuista eduista.

Jossain määrin uudistuksen valmistelussa on hyödynnetty ulkoisia konsulttipalveluja. Selvityshenkilöt ovat olleet tärkeässä roolissa erityisesti kuntaliitoksia tehtäessä. Selvityshenkilön lisäksi toimii yleisimmin ohjausryhmä, jossa on mukana henkilöstön edustus. Kuitenkin haastatteluissa esiintyi kritiikkiä jossakin määrin ulkoisten selvitysten laatua kohtaan: toisinaan ulkoiset selvitykset ovat olleet liian ylimalkaisia ja heikosti tehtyjä. Tämä voi muodostua hankaloittavaksi asiaksi suunnitelmien mukaisista toimenpiteistä päätettäessä ja pitkän tähtäimen strategisessa suunnittelussa.

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa keskeistä on kuntien välinen yhteistyö 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 koordinaatio 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 paikallistasolla on ollut hyvin haastava asia. Jopa yksittäiset henkilösuhteet ovat saattaneet olla merkittävässä asemassa sen suhteen, minkälaisia kunta- ja palvelurakenteita on muodostunut tai ollut muodostumatta. Tämä huomioiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa on päästy yllättävänkin ripeästi eteenpäin.

4.4 Uudistuksen etenemiseen vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset paineet

Haastatteluissa nousi esiin varsin monipuolisesti tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet uudistuksen valmisteluun paikallistasolla joko sitä edistäen tai hidastaen. Kuten edellä olemme todenneet, uudistusta on leimannut kiireellisyys. Haastatteluissa nopean aikataulun kuvattiin vaikuttaneen valmisteluun sekä sitä edistäen että hidastaen: suunnitelmat on jouduttu tekemään pikaisesti, mikä toisaalta on vauhdittanut asiaa, mutta toisaalta on voinut aiheuttaa myös paniikinomaisia ratkaisuja. Tätä mieltä haastatteluissa olivat etenkin kaupunkiseutujen toimijat sekä uudistusta ohjaavat toimijat. Nopeaan aikatauluun liittyvä haaste on uudistuksen tavoitteiden ja tarkoituksen sisäistäminen, joka on edellytys muutoksen käynnistämiselle ja siihen sitoutumiselle. Suunnittelua ja päätöksentekoa on haastateltavien mukaan merkittävästi edistänyt, jos uudistuksen on sisäistetty myös luottamushenkilöiden joukossa olevan välttämätön palvelujen turvaamiseksi.

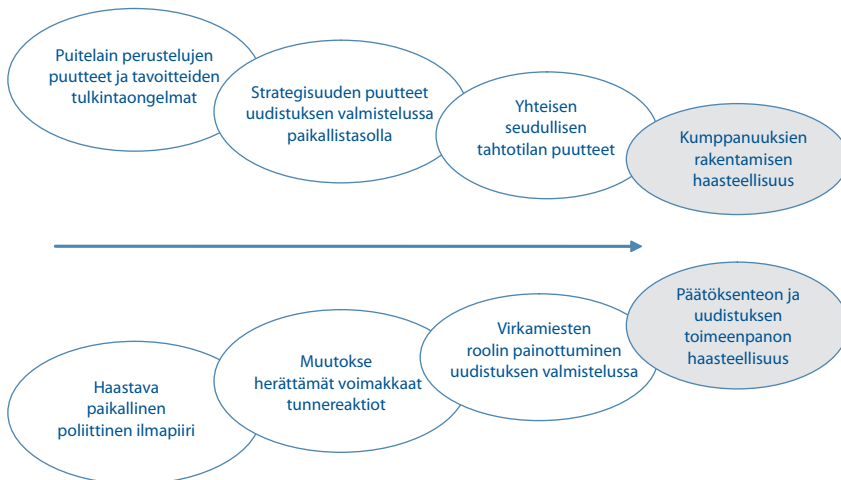
Aineiston pohjalta syntyy vaikutelma, että uudistuksen etenemiseen paikallistasolla ovat merkittävästi vaikuttaneet sisäiset ja ulkoiset paineet muutokseen. Sisäisiksi paineiksi tai uudistumiseen ohjaaviksi tekijöiksi voidaan sisällyttää muun muassa vaikea taloudellinen tilanne sekä uudistumisen välttämättömyyden ja tarkoituksen sisäistäminen. Ulkoisiin paineisiin kuuluvat

muun muassa aikaisempi yhteistoiminta sekä alueella tapahtuvat muutokset, kuten päätökset kuntajaon muutoksista. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa Paras-hankkeen myötä käynnistetyt kuntajakoselvitykset sekä yhdistymispäätökset johtivat uusiin selvityksiin ja myös huomattavasti suurempiin kuntakokonaissuuksiin. Myös edellä kuvattu alueellinen uudistumisen koordinointi on ohjannut suunnittelua kuntatasolla.

Uudistusta hidastaneet tekijät ovat samoin jaoteltavissa sisäisiin ja ulkoiisiin näkökulmiin. Näkökulmat kuvaavat myös muutostilanteen kompleksisuutta ja prosessin kulkuun vaikuttavien asioiden yhteyttä toisiinsa. Kuntien edustajat olivat haastatteluissa jokseenkin yksimielisiä siitä, että uudistus on kyllä lähtötavoitteiltaan hyvä ja tarpeellinen, mutta hankkeen perustelut ontuvat ja tavoitteet ovat jääneet edelleen osittain epäselväksi. Tässä yhteydessä viitattiin etenkin termeihin ”vähintään noin 20.000 asukasta” sekä ”perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyviin sosiaalitoimen tehtäviin” (5 §, Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta).

Kuviossa 2 esitetään kaksi ketjuuntunutta uudistusta hidastavaa kokonaisuutta. 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. Toisaalta, kunnan sisäisestä näkökulmasta haastava poliittinen ilmapiiri ja muutoksen herättämät tunnereaktiot ovat haastaneet päätöksenteon ja toimeenpanon. Kuten edellä olemme esittäneet, monissa kunnissa virkamiesten rooli uudistuksen valmistelussa on painottunut, jolloin vaarana on, että valmistelu pysähtyy päätöksentekovaiheeseen.

KUVIO 2 Uudistuksen valmisteluun paikallistasolla hidastavasti vaikuttaneita, kunnan näkökulmasta ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä



Kumppanuuksien rakentamisessa korostuu eri toimijoiden välinen yhteistyö ja sen perinteet alueella. Kaikkien osapuolten rooli valmistelussa ei näytä kokonaisuuden näkökulmasta olleen aina tasapuolinen. Tämä on saattanut vaikuttaa luottamusta heikentävästi esimerkiksi suurten kaupunkien ja niiden ympärillä olevien kuntien välillä.

Kaiken kaikkiaan valmisteluprosessit ovat olleet kunta- ja palvelurakennemuutoksessa paikallisia ja tästä johtuen moninaisia. Valmistelun paikallisuus korostaa kuntien merkitystä muutosjohtajina. Samalla kuitenkin näyttäisi varsin todennäköiseltä, että ratkaisevaa valmisteluprosessille ja samalla koko kunta- ja palvelurakennemuutokselle ovat olleet paikalliset vuorovaikutussuhteet, kuten kuntien ja jopa yksittäisten henkilöiden keskinäinen luottamus ja kyky yhteistyöhön, sekä mahdollisesti myös eri toimijoiden asema ja heidän välisensä valtasuhteet. Keskeiseksi kysymykseksi uudistuksen valmisteluvaiheessa näyttääkin nousseen paikallistason yhteistyöjohtajuus, jonka rakentamiseen ja onnistumiseen vaikuttavat sekä kunnan sisäiset että ulkoiset tekijät.

4.5 Kuntien ohjaus uudistuksessa

Tehtyjen haastattelujen perusteella kunta- ja palvelurakennemuutokselle on ollut leimallista tunnistettavissa oleva valtakunnan tason toimijoiden välinen yhteistyö. Erityisesti sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ko. hallinnonalan toimijat sekä Kuntaliitto ovat tehneet tiivistä yhteistyötä. Tämä on tehnyt ohjauksesta kuntatoimijoiden näkökulmasta melko linjakasta. Tästä näkökulmasta tarkasteluna haastatteluissa kriittikki kohdistui lähinnä Opetusministeriön toimintaan, sillä sen ohjauksessa (esimerkkinä haastatteluissa mainitaan kunnille toimitettu vauhdituskirje) on ollut ainakin jossakin määrin sektorikohtainen painotus.

On myös hyvin selvää, että kunta- ja palvelurakennemuutos ja sen toteutus mielletään voimakkaasti kunta-valtio -suhteeseen vaikuttavaksi asiaksi. Haastatteluissa arviot siitä, kuinka tiivistä valtion ohjaus on ollut tai minkälaista sen pitäisi olla, vaihtelevat kuitenkin suuresti. Kriittisimmissä arvioissa valtio on vetäytynyt vastuusta ja jättänyt vaikeiden ongelmien ratkaisemisen kuntatasolle. Toisaalta kuntien toimintavapaus on koettu myönteisenä. Toisen näkökulman suuntaisesti valtion ohjauksen saatetaan arvioida olleen liiankin tiukka ja rajoittavan kunnallista itsehallintoa. Odotusarvot ohjausta kohtaan siis vaihtelevat, mikä heijastuu käsityksiin sen onnistuneisuudesta.

Näkemykset eroavat senkin suhteen, onko valtion tahtotila ollut riittävän selkeä. Jyrkimmän haastattelukannanoton mukaan tehtäväksi anto on jäänyt liiaksi *”strategian tai peräti vision tai mission tasolle.”* Toisaalta tämä yleisyys on jättänyt nimenomaisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksessa kunnille toimintavapautta. Erityisesti alueiden ja kuntien omaa vastuuta korostavat henki-

löt ovat olleet tyytyväisiä Paras-hankkeen strategisuuteen. Tästä näkökulmasta *”alueella itsellään on vastuu huolehtia strategisuudesta, ottaa sellainen itsenäinen asenne uudistukseen, kantaa vastuu uudistuksen sisällöstä.”* Vastuu ja käsitys onnistuneen uudistuksen edellytyksistä näyttäisivät ohjaavan enemmän näkemystä Paras-hankkeen mahdollistamasta liikkumavarasta kuin esimerkiksi tulkinta siitä, onko tiukka ohjaus kunnallisen itsehallinnon mukaista.

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.

Tehtyjen haastattelujen ja julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella näyttäisi siltä, että Paras-hanke osaltaan vahvistaa käsitystä normiohjauksen vaikuttavuudesta paikallistasolla ja suomalaisessa hallintokulttuurissa (vrt. Stenvall ja Syväjärvi 2006). Argumenttina on ollut esimerkiksi se, että uudistuksen kriteerien mukaan on toimittava, koska kysymys on lainsäädännöllisestä velvoitteesta². Erityisen velvoittavia ovat konkreettisesti ilmaistut määrälliset tavoitteet, kuten väestöpohjat palvelurakenteille. Samalla kuitenkin normiohjaus saattaa johtaa mekanistisiin ratkaisuihin, kuten eräs haastateltava totesi: *”Meillä on helmasynti siinä, että kun normi tulee ja velvoite annetaan, niin me vastataan siihen rakenteella.”* Normiohjauksen kokee osa kuntatoimijoista tarpeelliseksi, mutta normien tavoitteet eivät ole kaikilta osin yhtenevät. Esimerkiksi tuottavuuden parantamisen mahdollisuuksia nähdään heikentävän muun muassa normeilla säädellyt hoitajamäärät potilasta kohden, jolloin toiminnan kehittämisen mahdollisuuksien koetaan olevan rajalliset. Kannanotto kuvastaa käsitystä, että Paras-hankkeen tavoitteilla ja ylipäänsä kuntapalveluihin kohdistuvilla normeilla on koettua ristiriitaa keskenään.

Informaatio-ohjaus on ollut myös tärkeässä osassa toimeenpanoa. Informaatio-ohjaukseen, erityisesti ohjeistukseen ja koulutustilaisuuksiin on suhtauduttu kuntakentässä pääosin myönteisesti. Tähän viittaavat Kuntaliiton toteuttaman Paras-puntarin vastaukset ja vastaavanlaisia näkemyksiä esitettiin myös haastatteluissa. Informaatio-ohjauksen toimivuus ja kattavuus koetaan kunnissa varsin tärkeänä asiana.

Haastateltavat näkivät, että informaatio-ohjausta tulisi parantaa uudistuksen edetessä. Yhtenä keskeisenä keinona nähtiin valtion keskushallinnon ja kuntien välisen dialogin lisääminen: avoin vuoropuhelu lisäisi toimijoiden välistä luottamusta, sitouttavan uudistuksen tavoitteisiin ja tukevan näin ollen tavoitteiden mukaista etenemistä. Dialogisuus mielletään hyvin keskeiseksi periaatteeksi, joka tulisi yhdistää uudistuksen eteenpäin vientiin. Sillä myös

2 Viittaamme tässä yhteydessä esimerkiksi Aamulehdessä käytyyn kuntarakenneskusteluun

puretaan valtio-kunta -suhteen jännitteitä. Siksi esimerkiksi normiohjauksen suhteen tulisi olla pohdintaa siitä, millä tavalla se heijastuu dialogin käymisen edellytyksiin eri toimijoiden kesken.

Uudistuksen onnistumisen kannalta olennaista on, että muutosta tehdään yhteistyössä valtion ja kuntien kesken, mahdollisimman tasapuolisina kumppaneina ja yhteiseen tahtotilaan suuntautuen. Keskustelussa ei näin ollen tulisi erotella valtiota ja kuntia liikaa toisistaan. Uudistuksen tavoitteisiin ja toteuttamiseen liittyvän keskustelun ohella haastatteluissa koettiin olevan tarpeen lisätä keskustelumahdollisuuksia valtion ja kuntien välisestä suhteesta yleisesti ottaen, jotta kumppanuuden parantaminen uudistuksessa saisi perustellun ja luontevan pohjan.

Resurssiohjaus on vaikuttanut varsinkin kuntaliitoksiin. On esimerkiksi ilmeistä, että toteutusajankohtaan sidottu porkkanaraha on vauhdittanut ja luonut intressejä kuntaliitoksiin. Kuntatoimijoiden näkökulmasta valtion tulisi-kin osallistua uudistuksen edellyttämiin muutos- ja kehittämiskustannuksiin. Tärkeä kysymys jatkon kannalta on myös ylipäänsä se, miten käynnissä oleva valtionosuusuudistus kytketään Paras-hankkeeseen, palvelurakenteiden ja palveluiden uudistamiseen.

Myös kunnilta pyydetty toimeenpanosuunnitelmat ja niiden käsittely edustavat yhtä toteutettua ohjaustapaa. Olemme jo aineistoa esitellessämme kiinnittäneet huomiota lomakkeeseen, jolla toimeenpanosuunnitelmat raportoitiin valtioneuvostolle. Informaatio-ohjauksen näkökulmasta pyydetty lomake on viesti siitä, mikä uudistuksessa on tärkeää ja mitä sillä tavoitellaan. Keskeistä olisikin pohtia sitä, minkälaiseen ajatteluun ja näkökulmiin pyydetty lomake on kunnissa tässä tapauksessa johtanut. Tästä näkökulmasta onkin mahdollista otaksua lomakkeen rakennetta tarkasteltaessa, että vaarana on uudistukseen liittyvien asioiden tarkastelu toisistaan irrallisina.

Tutkimusaineiston perusteella kuntakentällä on suhtauduttu kriittisesti lomakkeeseen. Sitä on tarkasteltu kolmella tavalla. Ensinnäkin osassa kunnista lomake on ohjannut ajattelua ja tapaa tarkastella kunta- ja palvelurakennemuutosta. Toinen näkökulma on se, ettei lomakkeeseen erityisesti panostettu ja se täytettiin nopeasti. Kolmannen näkökulman mukaan lomake miellettiin vain kapea-alaiseksi kuvaukseksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta paikallistasolla. Siihen ei voitu raportoida kaikkea uudistusprosessiin liittyvää työtä ja ajattelua. Kaiken kaikkiaan toimeenpanosuunnitelman raportointilomaketta on pidetty melko mekanistisena, teknisenä ja asioita yksinkertaistavana. Lisäksi se on ohjannut tarkastelemaan esimerkiksi rakenteita, palveluita ja strategioita toisistaan irrallisina asioina. Samalla on silti todettava, ettei kunnille lähetetyn lomakkeen tarkoituksena ollut ohjata kunnissa toimijoita pohtimaan kunta- ja palvelurakennemuutusta jostakin määrätystä näkökulmasta. Lomakkeen oli tarkoitus olla ennen kaikkea suunnittelun lopputuloksen raportointia.

Toimeenpanosuunnitelmistaan kunnat ovat saaneet palautteen valtionvarainministeriöltä. Johtuen haastatteluajankohdasta ei ollut vielä mahdol-

lista tehdä kattavaa kokonaiskuvaa palautekeskustelun toimivuudesta. Esitettyjen kommenttien perusteella sävy palautteeseen on orastavan kriittinen, mikä kuvastui myös Kuntaliiton toteuttaman Paras-puntarin yhteydessä kerätyistä avovastauksista. Keskeinen ja kriittinen kysymys on, onko ministeriötasolla ollut riittävästi informaatiota kuntien tilanteen kommentointiin pelkästään lomakkeen ohjaamien toimeenpanosuunnitelmien perusteella. Palautteen koetaan olleen yleisluontoista ja joissakin tapauksissa osittain virheellistäkin. Suurilta osin palaute oli kuitenkin odotusten mukainen, tosin palauteprosessissa oli haastavaa huomioida syksyn aikana tapahtunutta uudistuksen suunnittelun etenemistä paikallistasolla. Tulkinallisista ongelmista huolimatta palautejärjestelmä on yksi ohjaavien tahojen ja kuntien välinen dialoginen väline ja lisäksi se on antanut ohjaaville tahoille mahdollisuuden vaikuttaa puitelain kriteereistä poikkeavien kuntien toimintaan.

Eri aineistojen perustalta on mahdollista jo tässä uudistuksen vaiheessa nostaa esiin useita ohjaukseen liittyviä kriittisiä seikkoja. Ensimmäinen näistä on, kohdentuuko ohjaus myös niin, että se aidosti kannustaa tarkastelemaan kuntatasolla palveluita alueellisesta näkökulmasta. Esimerkiksi palaute toimeenpanosuunnitelmista on ennen kaikkea kuntakohtaista. Toinen keskeinen – ja ehkä uudistuksen tulevaisuuteen liittyvä kysymys – on, onnistutaanko ohjauksella vaikuttamaan varsinaiseen toteutukseen, esimerkiksi hyvään henkilöstövoimavarojen johtamiseen. Kolmas kriittinen kohta on kokonaisvaltaisuus. Tämä tarkoittaa näkökulmaa siitä, kyetäänkö ohjauksella vaikuttamaan siihen, että kuntakentässä tarkastellaan palvelurakenteisiin liittyviä asioita toisiinsa liittyen, kuten huolehtimaan strategisen suunnittelun, rakenteiden ja konkreettisten palveluiden kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden yhteensovittamisesta.

Tärkeä kysymys on myös se, miten ohjausjärjestelmä kohtelee toisistaan poikkeavia kuntia. Tämä tarkoittaa keskustelua siitä, huomioidaanko palvelurakenneuudistuksessa poikkeavat tuottamisen tavat, joilla on kuitenkin hoidettu palvelut hyvin. Myös puitelainsäädäntöön nähden ongelmallisten alueiden kohtelu on keskeinen Paras-hankkeen uskottavuuden ydinkysymys.

Paras-hankkeessa eri ohjausmuodot eivät 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 normiohjausta, jos sen kautta puututaan lainsäädännön kriteereistä poikkeamiseen.

Ryhmähaastatteluissa käytiin myös keskustelua siitä, minkälaista ohjausta Paras-hankkeessa tarvittaisiin tulevaisuudessa. Yhden näkökulman mukaan ohjauskeinojen tuleva valinta riippuu siitä, mihin nykyisillä ohjauskeinoilla on onnistuttu pääsemään. Paljon saa kannatusta myös näkökulma, että erityisesti palvelujen innovatiivinen ohjaaminen edellyttää resurssiohjauksen, etenkin valtionosuusjärjestelmän uudelleen mietintää sekä vahvempaa ja käytäntöön vaikuttavampaa informaatio-ohjausta. Kunnilla tulisi olla tilaa kehitellä

uusia käytäntöjään. Samalla tulisi entistä enemmän luopua kunta-valtio -suhteen vastakkainasettelusta: *"Pitäisi päästä keskustelemaan sillä tavalla, että valtio ja kunnat yhdessä hoitavat julkisena sektorina palvelut kunnille."* Ohjaus on siis kaiken kaikkiaan näkyvä osa Paras-hankkeen toteutusta. Se on läsnä olevaa, tunnistettua ja vaikuttavaa, mikä samalla jakaa näkemykset sen toivuudesta.

5 Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukainen eteneminen

5.1 Uudistuksen strategisten tavoitteiden mukaisesta etenemisestä

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeiset, uudistuksen valmistelun yhteydessä esiin nousseet strategiset tavoitteet liittyvät kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseen turvaamalla palvelujen saatavuus, varmistamalla yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluissa, turvaamalla palveluiden järjestämisen rakenteellinen pohja ja varmistamalla voimavarojen tehokas käyttö. Muita keskeisiä tavoitteita ovat kuntapalvelujen tuotantotapojen kehittäminen, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän reformointi sekä julkishallinnon toimijoiden välisen tehtäväjaon tarkistaminen.

Yleisesti tarkasteltuna kuntaorganisaatiot tarvitsevat strategiaa erityisesti oman suunnan asettamiseksi, tarjottavien palvelutoimintojen suuntaamiseksi, voimavarojen keskittämiseksi, kuntaorganisaation määrittämiseksi palvelurakenneuudistuksen suhteen ja kunnan toiminnallisen johdonmukaisuuden tuottamiseksi. Sotarauta (1996) määrittelee strategisen ajattelun toimijan asenteeksi, kyvyksi ja tavaksi suhtautua todellisuuteen ja sen jatkuvasti muuttuvaan ja kompleksiseen luonteeseen. Strategisten tavoitteiden tulisi muodostaa täten kunta- palvelurakenneuudistuksen yhteydessä perusta suunnitelmalliselle kehittämiseksi ja uudistamiselle.

Tässä osiossa kuntien toimeenpanosuunnitelmien strategisia tavoitteita ja uudistuksen etenemistä peilataan ensisijaisesti puitelain tavoitteisiin. Lisäksi tarkastellaan, mille lähtökohdille kuntien strateginen suunnittelu on pohjautunut uudistuksen valmistelussa. Arviointi keskittyy erityisesti seuraavien kriteerien tarkasteluun:

- toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten sisällöllinen vastaavuus puitelain tavoitteisiin sekä vastaavuus muutostarpeisiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä,
- kuntien strategisen suunnittelun lähtökohdat uudistuksen valmistelussa,

- kuntajakomuutoksen ja yhteistoiminta-alueen muodostamisen perusteiden relevanssi,
- erityisten syiden perustelujen kattavuus puitelaista poikkeamiseen ja toiminnan kehittämisen vaihtoehdot.

Kuten edellä on esitetty, kunta- ja palvelurakennemuutos on tulevaisuussuuntautunut ja tässä mielessä strateginen uudistus. Siksi keskeinen kysymys on, kuinka hyvin uudistusta toteuttaville tahoille on kirkastunut se, minkä takia uudistusta tehdään ja toteutetaan. Tärkeää on myös tarkastella strategista suunnittelua lyhyen ja pitkän tähtäyksen perspektiiveillä. Pitkän aikavälin suunnittelu vaatii kuntatasolta vahvaa ennakoivaa otetta toimintaan.

On kuitenkin todettava, että kunnissa, kuten useissa muissakin julkisissa organisaatioissa, strategioiden laadintaan ja niiden toteuttamiseen liittyy monia ongelmia. Usein strategiat ovat esimerkiksi rutiininomaisia ja niin yleisluonteisia, ettei niiden koeta vaikuttavan erityisen paljon käytännön kuntatoimintaan. Joycen (2000, 1-3) mukaan parhaimmillaan strategioiden avulla voidaan lisätä julkisorganisaation toiminnan hallittavuutta, parantaa palveluja, tehostaa ja kehittää toimintaa sekä esimerkiksi kiinnittää huomiota toimijoiden motivoimiseen, työtehtävien organisointiin ja yhteistyön lisäämiseen.

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 kerro strategisesta suunnittelusta kuntatasolla. Dokumenttiaineistoa täydennettiin ryhmähaastatteluilla, joissa keskusteltiin kuntien strategisesta näkemyksestä uudistuksen valmistelussa paikallistasolla. Analyysissa keskitytään aineiston vastaavuuteen uudistuksen etenemiseen strategisiin tavoitteisiinsa nähden, jolloin keskeinen näkökulma on, kuinka selkeä tulevaisuudenkuva kunnan tilanteesta uudistuksen toteuttamisen jälkeen aineistosta heijastuu.

5.2 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaisesti

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen 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 palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen kokonaisvaltaisesta arvioinnista, jolloin ensisijaisesti on mielekästä keskittyä puitelaissa esiin nostettujen

palvelukokonaisuuksien: perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja ammatillisen koulutuksen strategiaan haasteisiin.

Ovatko kunta- ja palvelurakenteiden muutokset etenemässä puitelain tarkoituksen ja tavoitteiden suuntaan? 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. Lain sallimia poikkeusperusteita ovat saaristoisuus, kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet, pitkät etäisyydet sekä saamelaisia koskevat kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Vastaavasti ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä koskee väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50.000 asukasta.

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.

Kuntien jättämien selvitysten mukaan kaikkiaan 265 kuntaa on mukana muodostamassa perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita. Väestöstä nämä yhteistoiminta-alueet koskettavat noin 2.419.000 asukasta. Valtionvarainministeriössä ja Kuntaliitossa tehtyjen laskelmien mukaan yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 57 kappaletta³.

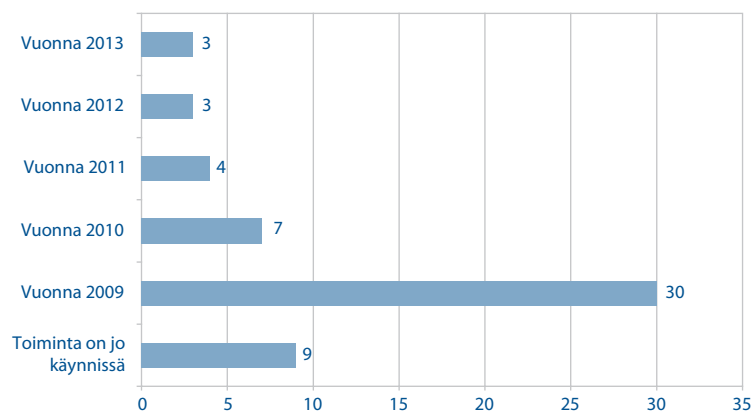
Mikäli kunnan koko on yli 20.000 asukasta, täyttyy puitelain velvoite eikä kunnan ole muodostettava yhteistoiminta-aluetta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi. Käytännössä tämä koskee lähinnä suurimpia kaupunkeja, joita kuitenkin on mukana myös perustettavilla yhteistoiminta-alueilla. Muodostettavista yhteistoiminta-alueista 8 jää asukasmäärältään alle 20.000 asukkaan.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa keskeinen asia on organisointimalli, joka voi olla kuntalain mukaan isäntäkuntamalli (yhteinen toimielin) tai kuntayhtymä. Maaliskuun tilanteen mukaan muodostettavista yhteistoiminta-alueista 44 % on ottamassa käyttöön isäntäkuntamallin. Isäntäkuntamallin mukaisilla yhteistoiminta-alueilla on mukana 94 kuntaa. Lähes yhtä suosittu ratkaisu on kuntayhtymä, joka tulee käyttöön noin 42 % alueista, mutta joissa mukana oleva kuntajoukko on suurempi, 136 kuntaa. Maaliskuun tilanteen mukaan organisointimallista ei ole yksimielisyyttä kuudella yhteistoiminta-alueella. Ratkaisuihin on siis päästy yllättävänkin nopeasti ottaen huomioon sen, että monilla alueilla on ollut hyvinkin paljon vastakkaisia näkemyksiä organisaatiomalleista.

3 Tilanne 11.3.2008. Laskelmassa ovat mukana helmikuun lopussa jätettyjen lisäselvitysten sisältämät tiedot.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista 9 on jo toiminnassa (Kuvio 3) ja niissä mukana olevia kuntia on 42. Yli puolet yhteistoiminta-alueista on käynnistämässä toimintansa vuoden 2009 alusta, koskien 139 kuntaa. Yhteensä 17 aluetta on käynnistymässä vuonna 2010 tai sen jälkeen. Tässä ryhmässä mukana on puolestaan 78 kuntaa. Voidaankin todeta, että yhteistoiminta-alueita ollaan käynnistämässä melko rivakkaan tahtiin. Huomioitavaa kuitenkin on, että toimintamallit eivät ole kaikilta osin selkeyntyneet kaikissa niissäkään kunnissa, joissa yhteistoiminta-alue käynnistyy jo lähiaikoina. Esimerkiksi vuonna 2009 käynnistyvistä yhteistoiminta-alueista neljällä on hallintomalli edelleen avoin tai päätöksentekovaiheessa.

KUVIO 3 Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueiden muodostamisen ajankohdat⁴



4 Tilanne 11.3.2008. Asteittain käynnistämisensä ilmoittaneiden alueiden (5) aloitusvuodeksi on tässä yhteydessä merkitty vuosi, jolloin toiminta on kokonaisuudessaan käynnissä (viimeisin vuosi). Yhteistoiminta-alueita yhteensä 57, yksi alue ei ole ilmoittanut aloitusajankohtaansa.

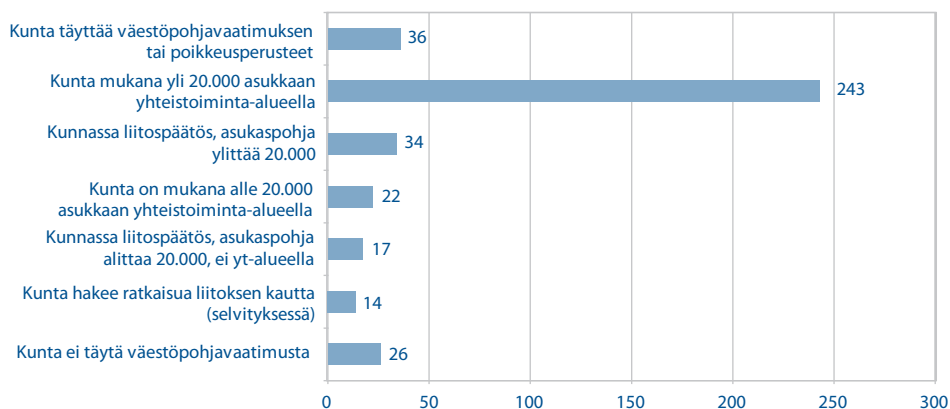
Lain sallimia poikkeusperusteita esittää yhteensä 48 kuntaa. Poikkeusperusteista saaristoisuuteen vetoaa 10 kuntaa, pitkiin etäisyyksiin vetoaa 40 kuntaa, 11 kuntaa vetoaa suomen- tai ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja 4 kuntaa vetoaa saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseen. Poikkeusperusteet eivät ole kuitenkaan ehdoton lähtökohta jättäytymä puitelain toimenpiteiden ulkopuolelle. Huomattava joukko kuntia myös vetoaa poikkeusperusteisiin, vaikka eivät puitelain mukaan kuulu niiden piiriin. Tämä korostuu pitkien etäisyyksien perusteissa: puitelaissa pitkien etäisyyksien kuntia listataan 25, mutta perusteeseen vetoavat mainitut 40 kuntaa. Ajoittain, kuten myöhemminkin todetaan, on ilmeistä, että kunnat eivät ole riittävästi tarkastelleet vaihtoehtoja ja toimivat pitkälti omista lähtökohdistaan.

Selvityksissä muita poikkeamisen syitä kuin lakiin kirjattuja poikkeamisperusteluja ei juuri painoteta. Perustelut poikkeamiseen väestöpohjavaatimuksesta pohjautuvat ennen kaikkea listattuihin erityisolosuhteisiin sekä osittain alueellisiin ja lähipalveluiden laatuun liittyviin tekijöihin. Siten valtaosa poikkeamista perustelevista kunnista nojaa alueellisiin erityisolosuhteisiin ja näistä lähes kaikki kunnat perustelevat ratkaisujaan pitkällä etäisyyksillä.

Kielellisiin erityisolosuhteisiin liittyvää painotusta perustellaan suomen- ja ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien turvaamisella. Kielellisiin erityisolosuhteisiin puitelaista poikkeamisen perustelee 11 kuntaa. Kaikissa näissä kunnissa ruotsinkielisen väestön osuus on suuri ja järjestämällä palvelut mahdollisimman pitkälle lähipalveluina omassa kunnassa 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, että ruotsin- ja kaksikielististä kunnista varsin monessa on tehty päätös kuntien yhdistymisestä tai yhdistymismahdollisuuksia ollaan selvittämässä.

Tällä hetkellä kuntajakomuutosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen perusteella voidaan lyhyeen suunnitteluajkaan nähden todeta kuntien olevan kohtuullisen hyvin etenemässä puitelain tavoitteiden suuntaan. Selvityksen jättäneistä kunnista 67 (17 % kunnista) täyttää puitelain kriteerit ja on valtionvarainministeriön seurannassa. Suurimmalta osalta kuntia pyydettiin lisäselvitys helmikuun 2008 loppuun mennessä (osa kunnista vastaa huhtikuun 2008 loppuun mennessä). Maaliskuun 2008 tilanteen mukaan 26 kunnassa on puitelain mukainen ratkaisu tekemättä: kunnassa ei ole toteutumassa kuntajaon muutos, kunta ei ole mukana yhteistoiminta-alueella, eikä täytä väestöpohjavaatimusta. Tämä on alle 7 % puitelain piirissä olevista kunnista. Osalla näistä kunnista täytyvät puitelain poikkeusperusteet. Valtionvarainministeriön erityisneuvotteluissa oli maaliskuussa 8 kuntaa.

KUVIO 4 Kuntien vastaavuus perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen väestöpohjataavoitteeseen⁵



Kuviossa 4 esitetään kaikkien puitelain piirissä olevien kuntien tilanne maaliskuussa 2008 perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen järjestämisen osalta. Tietojen mukaan 243 kuntaa on mukana yhteistoiminta-alueella, jonka muodostama väestöpohja ylittää puitelain asettaman 20.000 asukkaan tavoitteen. Kuntien yhdistymisen kautta väestöpohjavaatimuksen täyttää 34 kuntaa. Huomioitavaa on, että laskelmassa on yhteistoiminta-alueiden luokassa mukana kuntia, joissa toteutetaan myös kuntaliitos. Tällöin kunta on ilmoituksensa mukaan edelleen mukana yhteistoiminta-alueen muodostamisessa, jolloin se on laskettu mukaan yhteistoiminta-alueiden ryhmään. Yhteistoiminta-alueita, jotka jäävät alle 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen on muodostumassa 8, joissa on mukana 22 kuntaa.. Lisäksi 17 kunnassa on tehty päätös kuntajaon muuttamisesta, mutta uuden kunnan väestön määrä ei täytä puitelain vaatimusta. Osa näistä väestöpohjavaatimuksen alle jäävistä kunnista täyttää puitelain poikkeusperusteet.

Yksi merkittävä poikkeamisperusteiden kokonaisuus toimeenpanosuunnitelmissa, jota kuitenkin ei ole kirjattu puitelakiin, on elinkeinoelämän tukeminen alueella, mikä 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.

5 Tilanne 11.3.2008, kuntien määrä yhteensä 392.

Virkamiesarvioinnin mukaan ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on 168, joista 23 kuntaa ja 54 kuntayhtymiä. Väestöpohjavaatimuksen alittaa 30 järjestäjää ja näistä 3 kuntaa on vedonnut pitkiin etäisyyksiin. Väestöpohjavaatimuksen alittavien järjestäjien toimenpiteissä esitetään pääosin fuusioitumista tai muulla tavoin laajemman järjestäjäorganisaation muodostamista riittävän väestöpohjan saavuttamiseksi. Yhdistymiset ovat pääosin toteutumassa vuoden 2009 alussa. Maaliskuussa käytössä olleiden tietojen mukaan väestöpohjan alittavista järjestäjistä viidellä tilanne on edelleen avoin: kunta tai koulutuskuntayhtymä ei ole esittänyt toimenpiteitä väestöpohjan täyttämiseksi. Näistä yksi kunta vetoaa pitkiin etäisyyksiin ja kahden koulutuskuntayhtymän väestöpohja on hyvin lähellä 50.000 asukasta⁶. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä koordinoi Opetusministeriö, joka vauhdittamishankkeellaan on osaltaan tukenut uudistuksen etenemistä. Opetusministeriö on pyytänyt tarkempia toimenpidetietoja järjestäjätahoilta 30.4.2008 mennessä.

Miten ja millä perusteella yhteistoiminta-alueiden muodostamista on suunniteltu? Yhteistoiminta-alueen muodostamista perustellaan yleisesti ottaen verraten vähän ja perusteissa on myös kuntien välisiä ristiriitaisuuksia. Selvitykset keskittyvät pääasiassa listamaisesti ilmoittamaan yhteistoiminta-alueen muodostavat kunnat sekä vedottavat puitelain poikkeusperusteet ja yleisen tason tavoitteet. Elokuussa jätetyissä selvityksissä esitetyt perusteet koskevat lähinnä yhteistoiminta-alueiden muodostamista, sillä kuntajakomuutoksista päättävät kunnat ovat antaneet suunnitelmansa vuoden 2007 lopussa. Vaihtoehtoja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle ei näin ollen juurikaan tarkastella ja muiden kuin puitelaissa esitettyjen toteutusmallien suunnittelu on paitsi hyvin vähäistä, myös hankalaa. Vaihtoehtoisia toteutustapoja peräänkuuluttavat ryhmähaastattelujen mukaan lähinnä erityisneuvotteluissa olevat pienet kunnat, jotka eivät halua mukaan kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueille.

Tehdyt suunnitelmat viittaavat siihen, että yhteistoiminta-alueita on suunniteltu pitkälti mekanistisesti ja puitelain kriteereiden perusteella, jolloin tärkeintä on ollut saavuttaa väestöminimi. Tähän on voinut vaikuttaa myös kyselylomakkeen rakenne. Kuitenkin voidaan arvioida, ettei kuntatoimijoille välttämättä ole vielä kirkastunut, mitä pitkän tähtäimen tavoitteita suunniteltu palvelurakenne palvelee ja millaiseksi kunta uudistusten myötä muodostuu.

Puitelain keskeisen osan, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa on nähtävissä kolme pääluokkaa, joihin alueen muodostaminen perustuu. Ensinäkin suurilta osin yhteistoiminta-alueen muodostaminen perustuu aikaisemman yhteistoiminnan ja / tai toiminnassa olevan sairaanhoitopiirin muodostamalle kokonaisuudelle. Toiseksi yhteistoiminta-alueen perustaminen ja palvelujen siirtäminen tapahtuu toiminnallisien perusteiden eli tiettyjen tehtävien siirtämisestä saatavat hyödyt esitetään perus-

6 Väestöpohja näiden kahden koulutuskuntayhtymän alueella 47.690 ja 49.641 asukasta, Opetusministeriö.

teina. Tällöin esimerkiksi sosiaalihuollon tietyt yksittäiset tehtävät siirtyisivät yhteistoiminnan piiriin. Kolmanneksi tavoitteena esitetään mahdollisimman suuren toiminnallisen kokonaisuuden kokoaminen eli tällöin kerätään yhteistoiminta-alueeksi kaikki mukaan haluavat kunnat. Tässä tapauksessa rakenteen kokoaminen ja puitelakiin vastaaminen vaikuttaa olevan keskeinen tavoite, jolloin toimintojen varsinaisesta järjestämisestä neuvotellaan myöhemmin.

Vaikka perusteet yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi tai siitä pois jättäytymiseksi esitetään tässä arvioinnissa erillisinä, niin ne eivät ole toisiaan poissulkevia. Toisin sanoen kunnilla voi olla useampia erillisistä luokitteluista nousevia perusteluja. Huomattavaa on, että edelleen on joukko kuntia, joissa selvitystyö on kesken ja premissit toimintasuunnitelmille sekä perusteille ratkaisematta. Lisäksi eri alueilla käynnissä olevat kuntajakoselvitykset todennäköisesti pitkittävät yhteistoiminta-alueen muodostamista ja voivat muuttaa jo sopimustasolla olevan toimintaprosessin kulkua.

Vaikuttaako muodostuva palvelurakenne toimintakykyiseltä ja eheältä? 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 (ts. yhteistoiminnan keskeneräisyys) vaikeuttavat oleellisesti toiminnallisten kokonaisuuksien rakentamista ja lain tavoitteiden toteutumista.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista pois jättäytymisen yleisin perustelu – puitelain sallimia poikkeamissyitä lukuun ottamatta – on suurten kaupunkien täyttämä 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimus. Näiden kaupunkien vastauksista ei riittävästi ilmene, onko yhteistyömahdollisuuksia ympäristökuntien kanssa viime aikoina kartoitettu. Huomioitavaa kuitenkin on, että useiden kaupunkien ympäristökunnat muodostavat yhteistoiminta-alueen keskenään. Tällöin voi keskustaupungin ja ympäristökuntien kesken hankaloitua etenkin palvelujen saumaton käytettävyys sekä esimerkiksi hoitoketjujen saumattomuus alueen yhtenäisen kehittämisen lisäksi.

Ammatillisen koulutuksen 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

ammattillisen koulutuksen yhteistoiminta-alue jatkaa kuitenkin aikaisempaan koulutuskuntayhtymään liittyvän yhteistyön pohjalta.

Vaikka uudistuksen strategiset tavoitteet ovat ehkä paremmin huomioituja ja tällä hetkellä vahvemmin toteutumassa ammatillisen koulutuksen näkökulmasta, on ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueiden kohdalla ongelmana alueellisen kehittämisen intressien moninaisuus. Muutamissa tapauksissa neuvottelut yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi eivät ole tuottaneet tulosta. Esimerkiksi eräässä tapauksessa naapurikuntien muodostaman koulutuskuntayhtymän ehdottama sopimus pohjainen yhteistyö on hylätty kunnissa, joiden tavoitteena oli koulutuskuntayhtymien fuusioituminen.

5.3 Uudistuksen suunnittelun alueellista vertailua

Kokonaisuutena tarkastellen on Paras-hankkeen aikana saatu jo runsaasti muutoksia aikaan etenkin kunta-, mutta myös palvelurakenteissa. Uudistuksen toimeenpanon suunnittelussa ja jo tehdyissä päätöksissä kuntajakomuutoksista ja yhteistoiminta-alueiden perustamisesta on kuitenkin 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 voivat korostua. Valtioneuvoston tavoitteena on, että kaikki alueet ja kunnat olisivat puitelain piirissä vuoteen 2009 mennessä, jolloin toteutusvaiheessa alueellinen vaihtelevuus voi käytännössä tasaantua.

Uudistuksen keihäänkärkenä voidaan tällä hetkellä pitää Varsinais-Suomen kuntia, jotka poikkeusperusteisiin vetoamisen mahdollisuuksista (saaristoisuus, pitkät etäisyydet ja kielelliset oikeudet) huolimatta ovat toteuttamassa runsaasti kuntajakomuutoksia. Maakunnan kuntien määrä vähenee maaliskuun 2008 tilanteen mukaan 53 kunnasta 28 kuntaan. Alueella muodostettavat yhteistoiminta-alueet myös pääsääntöisesti täyttävät väestöpohjavaatimukset. Haastatteluissa Varsinais-Suomen nopeaa etenemistä perusteltiin toisaalta tiheällä kuntarakenteella, mutta toisaalta myös puitelain tarkoituksen sisäistämällä.

Uudistuksen tavoitteiden suuntaisia kuntajakomuutoksia sekä yhteistoiminta-alueiden muodostamista on toteutumassa lukuisia myös muissa maakunnissa. Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Kanta-Hämeen, ja Uusimaan maakunnissa noin kolmannes maakuntien kunnista on tehnyt liitospäätöksen. Kymenlaaksossa uuden Kouvolan kaupungin perustamisessa on mukana puolet maakunnan kunnista. Näissä maakunnissa on myös edelleen käynnissä muutamia kuntajakoselvityksiä. Ei ole yllättävää, että useimmissa mainituista maakunnista kuntajohtajat suhtautuvat uudistuksen toteutumiseen suhteellisen toiveikkaasti.

Toteutuvien ja suunniteltujen liitosten sekä yhteistoiminta-alueiden muodostamissuunnitelmien mukaan uudistuksen kannalta hitaimmin liikkeelle lähteviä maakuntia näyttävät olevan erityisesti Lappi, Pohjanmaa, Etelä-Savo ja Pohjois-Savo. Myös Etelä-Karjalassa kuntajohtajat suhtautuvat uudistukseen neutraalimmin. Näillä alueilla on suhteellisen suuri joukko 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. Koetaan, *”etteivät etäisyydet ole mihinkään lyhentyneet”*, jolloin ulkoisia paineita uudistumiseen ei koeta yhtä voimakkaina kuin muualla Suomessa.

Suunnitteluvaiheen merkittävien alueellisten erojen ohella vaihtelevuutta tilanteissa ja suhtautumisessa löytyy myös maakuntien sisältä ja esimerkiksi kaupunkien ja ympäristökuntien kesken. Edellä olevat tulokset vahvistavat aiemmin toteamamme dominoilmiön, jossa tietyllä alueella ja paikallistasolla tehdyt ratkaisut vaikuttavat toinen toisiinsa. Eri alueiden kuntatoimijat ovat myös verkostoituneet usein keskenään. Aluetasolle saattaakin syntyä eräänlainen ”muutosilmapiiri”, jonka seurauksena ratkaisuja syntyy tai jää syntymättä.

5.4 Suunnitelmien strategisuus lyhyellä ja pitkällä aikavälillä muutostarpeisiin nähden

Strateginen suunnittelu on usein 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 virkamiesjohtoa 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. Jones 2007; Stenvall ym. 2007; Syväjärvi ym. 2007).

Strategiaa luonnehditaan myös pitkäjänteiseksi ja kokonaisvaltaiseksi osaamiseksi, jolloin se ulottuu pelkkää operatiivista strategista hallintaa kauemmaksi. Strategia 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 julkisen organisaation toimintaa voidaan, ainakin lähtökohtaisesti, hallita eri tilanteissa.

Haastattelut antavat melko selkeän kuvan uudistusten strategisen suunnittelun lähtökohdista ja perusteista kuntatasolla. Nämä lähtökohdat voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan. Ensimmäisessä luokassa strategian suunnitelmallisuus liitetään ulkoisten toimijoiden antamaksi ja ulkoa ohjatuksi kokonaisuudeksi. Toiseksi strateginen toiminta voi lähteä hyvin aidosti ja puhtaasti vain toimijan omista lähtökohdista eli omat intressit ylittävät muut mahdolliset intressit. Kolmanneksi kunnallista strategiatyötä ohjaavat samanaikaisesti sekä rationaalinen että evoluutio- eli kehityspерustainen toimintaote. Kuntien strategisen suunnittelun lähtökohdat ovat toiminnallisesti kiinni klassisen strategiasuunnittelun rationaalisissa ratkaisuihin, mutta strategista ajattelua ja -ideologiaa, tai kenties paremminkin strategista suunnittelua, ohjaavat erityisen vahvasti eloonjäämisen ja selviytymisen strategiat.

Ensimmäiseksi haastattelut osoittivat, kuinka strateginen suunnittelu koetaan tarpeellisenä, jotta kunnat pystyvät toimimaan muutostilanteessa eli uudistuksessa. Focus group -ryhmähaastatteluissa nousi selvästi esille, että puitelain mukaiset ja monesti strategiset tavoitteet mielletään toisen, ulkopuolisen tahon antamiksi tavoitekokonaisuuksiksi. Puitelain mukaiset strategiset tavoitteet ovat silti vaikuttaneet suoraan annettuina kokonaisuuksina monien kuntien tekemiin valintoihin. Jos strateginen toiminta on ollut ulkoa ohjattua, ei näillä kunnilla näytä olevan kovin syvällistä strategista ajattelua tai suunnittelua. Yllä mainittu myös osoittaa melko tempoilevaa ja lyhyen aikavälin strategista toimintaa.

Strategisuus muutoksessa on erityisesti sitä, että kyetään muodostamaan näkemys kunnasta ja palvelutoiminnasta uudistuksen jälkeen ja etenemään kohti tätä tavoitetilaa. Kokonaisuutena tarkastellen tämä tulevaisuudenkuva vaikuttaa kunnissa ja alueilla olevan vielä varsin hento ja ajoittain jopa täsmenytymätön. Haastattelujen perusteella tämä vastaa melko hyvin myös strategisen suunnittelun tilaa useissa kunnissa.

Toisaalta varsinkin kuntaliitokset ovat olleet usein varsin voimakkaan strategisen suunnittelun käynnistäjiä. On myös kuntia, joissa on tehty voimakasta strategista toimintaa jo ennen Paras-hanketta. Tällaisissa tilanteissa Paras-hanke on voinut vahvistaa prosessia ja siihen sisältyviä tavoitteita on sopeutettu tehtyyn strategiseen toimintaan. Ylipäänsä näyttää siltä, että mikäli kunnilla on oma vahva tahtotila, joka kanssa Paras-hankkeen tavoitteet muodostavat eräänlaisen dialogin, edistää se toiminnan kehittämistä. Paikallistason oma strategisuus on siis hyvin keskeistä.

Haastatteluissa kiinnitettiin myös huomiota seudullisen strategisen toiminnan ja tahtotilan rakentamisen vaikeuteen. Ongelmaa ratkaistaan lähinnä kahdella tavalla. Toisaalta saatetaan pyrkiä tekemään kompromisseja ja löytämään yhteisiä nimittäjiä seudulliselle toiminnalle. Toinen tapa on se, että jokin toimija, kuten alueen suurin kaupunki, ottaa veturiroolin seudullisen tahtotilan luomiseksi. Ongelmana on veturiroolin aikaansaama epäluuloisuus keskuskaukipunkia ympäröivissä kunnissa.

Toimeenpanosuunnitelmista heijastuneen hajanaisen kokonaiskuvan kuntien näkemyksestä tulevaisuudestaan todettiin myös ryhmähaastatteluissa kuvaavan varsin hyvin tämänhetkistä tilannetta. Strategisen suunnittelun ei koeta ohjaavan toimintaa riittävästi eikä näin ollen toteutuvan tarkoituksenmukaisella tavalla oman toiminnan ja talousarvion kautta. Strategisen suunnittelun toteutus ja vaikuttavuus vaihtelevat silti kuntien välillä voimakkaasti.

Haastatteluissa nousi esiin, että strategista suunnittelua hankaloittaa, ettei yleensä ole mahdollista osoittaa erilaisten 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.

Muutostarpeisiin reagoiminen ja konkreettisten toimenpiteiden esittäminen herättävät toimeenpanosuunnitelmien osalta kysymyksen Paras-hankkeen tuottamien vaikutusten laajuudesta. Toimeenpanosuunnitelmissa esitetty lyhyen tähtäyksen perustelut heijastavat usein näkemyksiä, joiden kaltaisia toimenpiteitä on kuntatasolla jo aikaisemmin toteutettu vaikkapa palveluiden kehittämiseksi. Toimeenpanosuunnitelmissa aiottuja toimenpiteitä esitetään lähinnä toteavasti. Vastauksista ei esimerkiksi selviä, miten toimenpiteet yhdistyvät ja kytkeytyvät nyt käsillä olevaan Paras-hankkeeseen tai mitä uutta sen seurauksena on kehittynyt.

Joycen (2000) mukaan julkisen sektorin organisaatioiden strategisessa toiminnassa on erotettavissa neljä eri pääsuuntausta: klassinen, liiketoiminnallinen, 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 kauaskatseisessa suuntauksessa keskitytään myös toiminnassa tarvittavan osaamisen kehittämiseen.

Haastattelut osoittivat, kuinka kunnallista strategiatyötä ohjaavat samanaikaisesti sekä rationaalinen että evoluutioperustainen toimintaote. Strategisessa kuntatyössä rationaalisuus eli klassinen lähestymistapa on vallitseva strategiatoiminnassa, mutta strategista ajattelua ohjaa todennäköisesti evoluutioon perustuva ajattelu. Rationaalisuus tuli haastatteluissa esille siten, että numeroihin ja verrokkitietoihin perustuen kaikki kunnat oikeuttivat esimerkiksi palveluidensa olemassaolon. Pienellä kunnalla evoluutioperustaisena strategisena lähtökohtana ovat esimerkiksi lähipalveluiden säilyttäminen ja turvaaminen kuntalaisille sekä vetoaminen kunnalliseen itsehallintoon. Konkreettisemmin valintoja voidaan perustella esimerkiksi vetoamalla pitkiin välimatkoihin. Alueelliset keskuskeskukset käyttävät ensisijaisesti vetovoimaisuutta ja alueen ”veturina” toimimista omana evoluutiotoiminnan strategisena perusteenaan.

Toimeenpanosuunnitelmien ja haastattelujen perusteella on vaikea arvioida, kuinka strategiset suunnitelmat vastaavat pidemmällä aikavälillä muutostarpeisiin ja lisäävät toiminnallisia tai taloudellisia edellytyksiä. Pidemmällä aikavälillä kuntien toimeenpanosuunnitelmista näyttävät puuttuvan suurilta osin varsinainen strateginen suunnitelma ja tavoitteet. Toimeenpanosuunnitelmista ei siis avaudu, minkäläistä näkymää tai visiota Paras-hankkeen toteutuksella on tarkoitus viedä eteenpäin.

Ryhmähaastatteluissa toisaalta myös 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 strategisen ajattelun painoarvoa kuntien strategisessa ajattelussa. Eli pitkälle tulevaisuuteen tehdyt strategiset suunnitelmat nähdään kunnissa usein hyödyttöminä, koska esimerkiksi muutoksia on hyvin vaikea ennustaa. Täydennyksenä haastattelut toivat esille ilmeisen kritiikin objektiivisia suunnitelmia kohtaan, jota voidaan myös pitää osoituksena omasta eloonjäämisen ja selviytymisen taistelusta. Tällöin tietyt ydintoiminnot ja palvelut halutaan säilyttää kunnalla itsellään, jotta muun muassa oman kunnallisen olemassaolon oikeus olisi paremmin perusteltavissa.

Kaiken kaikkiaan aineistomme viittaa siihen, ettei kuntatasolla välttämättä ole täysin kirkastunut, millaisia muutostarpeita tai strategisia tavoitteita kunta- ja palvelurakennemuutos lopulta palvelee kokonaisuutena ja paikallisesti. Pääsääntöisesti strateginen suunnitelmallisuus on lyhyen aikavälin toimintaa ja pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus jää vajavaiseksi. Tavallisesti strategisessa ajattelussa on korostettu rakenteellisten ratkaisujen seuraavan strategisia valintoja. Prosessi näyttää Paras-hankkeessa menevän käänteisesti, jolloin rakenteisiin liittyvät valinnat ohjaavat strategiaa ja palvelutoiminnan järjestämistä. Aineiston pohjalta syntyy vaikutelma, että aluksi on keskitytty voimakkaimmin rakenteelliseen uudistumiseen ja väestötavoitteiden saavuttamiseen. Tämä, usein strategia-ajattelun vastainen etenemistie (strategiat määrittävät rakenteellisia ratkaisuja), saattaa olla kuntakentällä jopa toimiva ratkaisu.

5.5 Sisällölliset tavoitteet ja niiden keskinäinen yhteensopivuus toimeenpanosuunnitelmissa

Sisällölliset painotukset kuntien toimeenpanosuunnitelmissa ovat pääsääntöisesti kirjavia. Lisäksi strateginen suunnittelu näyttäytyy useissa tapauksissa irrallisena kuntaorganisaation muusta toiminnasta. Toiminnallisesti kysymys onkin ehkä enemmän tulevaisuuden aikomusten ja pyrkimysten listaamisesta. Tähän on saattanut vaikuttaa se, että kunnilla on vaikeuksia sisällyttää strate-

gisia näkemyksiään aineistona käytettyihin toimeenpanosuunnitelmiin. Haastatteluissa ilmeni myös se, kuinka ulkoisen toimintaympäristön dynaamisuus ja epävarmuus aiheuttavat moniselitteisiä ja vaikeita ongelmia. Useita strategisia haasteita näyttäisikin olevan vaikea jäsentää.

Lyhyen ja pidemmän aikavälin muutostarpeet nostetaan toimeenpanosuunnitelmissa esiin monina haasteina. Tosin niitäkin esiintyy aineistossa varsin vaihtelevin tavoin. Haasteita ovat muun muassa keskinäisen luottamuksen kysymykset, toimijoiden tasapuolisuuden turvaaminen, poliittisen vallan yhteensovittaminen aluetasolla, päällekkäisen hallinnon välttäminen, kehittämistyön alueellinen johtaminen (mm. odotettavissa sosiaalitoimen hajautumista) ja lopulta organisoinnin yhdistäminen eli kuinka esimerkiksi hoidetaan tuloksellisuuden arviointi ja henkilöstöstrategioiden kytkentä toimeenpanon kokonaisuuteen.

Toimeenpanosuunnitelmissa kunnat esittävät haasteina ja strategisen ratkaisun kohteina muun muassa hallinnon keventämisen ja päällekkäisyyksien karsimisen muodostettaessa yhteistoimintaa, kuntien välisen työnjaon, sähköisten palveluiden kehittämisen, tilaaja-tuottaja -mallin osana tuottavuutta, tukipalveluiden eriyttämisen (mm. henkilöstö- ja taloushallinto), ostopalvelujen lisäämisen, suurempien kokonaisuuksien muodostamisen (mm. laboratoriopalveluiden ja päivystysten keskittäminen) ja kolmannen sektorin hyödyntämisen. Nämä tekijät nousivat esille myös ryhmähaastatteluissa.

Toimeenpanosuunnitelmiin sisältyvien kannanottojen perusteella kuntatasolla ei näyttäisi olevan yhdenmukaista näkemystä siitä, minkälaisiin haasteisiin Paras-hankkeella tulisi tarttua. Ratkaisukeinoja ja konkreettisia toimenpiteitä haasteisiin esitetään näin ollen hyvin vähän.

Tavoitteiden asettaminen noudattelee toimeenpanosuunnitelmissa usein kaavaa, jonka mukaan keskeistä on niin sanottujen omien peruspalvelujen turvaaminen. Seuraavaksi pyritään alueen elinvoiman tukemiseen ja vahvistamiseen, jonka jälkeen puolestaan korostuvat tuottavat ja tehokkaat toimintatavat (mm. päällekkäisyyksien poistaminen palvelutarjonnasta). 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.

Haastatteluissa ja toimeenpanosuunnitelmissa kävi ilmi, että palvelutuottavuuden vahvistaminen ja strategiset valinnat liittyvät lähinnä oman toiminnan tehostamiseen, yhteistyöhön muiden kanssa, ostopalveluihin ja joissakin tapauksissa yhteistyöhön kolmannen sektorin kanssa. Painotuksellisenä lähtökohtana ilmenee palveluiden järjestämisvastuun kokoaminen ja siten halu saada tuottava perusta palveluiden tarjoamiselle. Tällöin kyse on palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä sekä etenkin tuotantotavan ratkaisemisesta.

Arviointi osoittaa, että järjestämisen ja tuottamisen painotukset ovat josain määrin epäselviä esitetyissä selvityksissä. Palvelutehokkuutta haetaan esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallien pohjalta joko tiedostaen tai tiedostamatta.

Haastatteluissa ilmeni, että kuntatoimijat ovat ajoittain selviytyneet esimerkiksi palvelutoiminnassa onnekkaiden sattumien kautta, ilman tehtyjen valintojen systemaattisempaa strategista suunnittelua.

Tavoitteissa osana palvelujen turvaamista ja tuottamista painottuu pyrkimys kunnallistaloudellisen hyödyn saavuttamiseen. Kunnilla epäilemättä usein on rationaalisia suunnitelmia ja laskelmia taloudellisesta hyödystä, mutta nyt käsillä olleista toimeenpanosuunnitelmista tai ryhmähaastatteluista ei ilmenyt kuin ajoittain perusteltuja argumentteja talousvaikutuksista. Muutoksen ja muutostarpeiden näkökulmasta voidaan arvioida, että ainoastaan kattavat tuottavuuden analyysit (liittyen toiminnan rakenteisiin, prosesseihin sekä henkilöstöön) sekä palveluiden järjestämispohjan vahvistuminen voivat tuottaa tavoiteltavia taloudellisia onnistumisia. Strategisia analyysejä strategisen suunnittelun välineinä, jotka siis liittyvät sekä ulkoiseen että sisäiseen toimintaympäristöön, oli vaikea todentaa käytössä olleen arviointiaineiston perusteella.

Toimintakykyä ja eheyttä voidaan arvioida yhteensopivuuden näkökulmasta. Haasteena näyttää lopulta olevan kuntien toimintasuunnitelmien sellaisen yhteensopivuuden kehittäminen, joka vastaisi tietyn alueen (esim. maakunta, seutu) toimivuudesta. Yhteensopivuutta heikentää – kuten aikaisemmin kuntien strategiatoiminnan premissien yhteydessä jo alustettiin – selkeästi se, että ensisijaisesti ajatellaan yksittäisen kunnan etua.

Muutoksen ja muutoksen hallinnan näkökulmasta yhteensopivuus on erittäin haasteellista. Kysymys on erityisesti siitä, miten ylipäättään pystytään luomaan yhteisiä analyysejä esimerkiksi toiminnallisen alueen tulevaisuudesta. Toimeenpanosuunnitelmissa tai ryhmähaastatteluissa eivät kattavasti painotu esimerkiksi muutosviestintä, syvä tietoisuus muutoksesta, tietoisuus toiminnallisesta historiasta, haasteet yhteistoiminnasta ja organisaatiotoiminnan sujuvuudesta (vrt. Goodman & Truss 2004; Ogilvie & Stork 2004), vaikka kyseiset tekijät on nähty tutkimuksissa ja arvioinneissa usein selvinä näyttöinä yhteisestä menestyksellisestä toiminnasta. Tosin haastatteluissa nousi esille yksittäisenä tekijänä tietoisuus omasta toiminnallisesta historiasta, jota yritettiin satunnaisesti peilata alueelliseen yhteensopivuuteen.

Sisällöllisten tavoitteiden painottumista ja yhteensopivuutta toimintasuunnitelmissa voidaan 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 aikaisemmin mainittuun toiminnallisesti rationaaliseen strategiaan. Pehmeä suunnitelmallisuus puolestaan omaa analogian evoluution mukaiseen strategiseen ajatteluun ja se on humanistisempi, laadullisempi ja ihmisen roolia korostava strateginen sisältöalue. Esimerkiksi muutostilanteiden yhteydessä korostuvat inhimilliset kokemukset ja henkilöstöön liittyvien muutostilanteiden hallinta (mm. Kets de Vries 2006).

Onnistunein tavoitteiden yhteensovittaminen toteutuu parhaiten liittämällä toisiinsa kova ja pehmeä näkökulma. Toimintasuunnitelmissa näyttäisi korostuvan sisällöllisenä valintana kova ja rationaalinen suunnitelmallisuus, joka keskittyy toiminnan rakenteisiin. Sen sijaan pehmeälle ajattelulle tyypillinen yhteisöllisyyden, kollektiivisen valinnan ja ohi yksittäisten toimijoiden käytännön todellisuuden menevä tavoitteellisuus on vähäisempää. Jos Paras-hankkeen paikallisessa toimeenpanossa keskitytään koviin asioihin, kuten rakenteisiin, ilman kytkentää pehmeisiin, kuten henkilöstövoimavaroihin ja yhteisöllisiin asioihin, toimeenpanoon tulee liittymään epäonnistumisen riski.

Toimintasuunnitelmista ja haastatteluista – sekä täydennyksenä kuntien nettisivuilla esittämiä kuvauksia tarkasteltaessa – ajoittain kuvastuu puutteita syvälliseen strategiseen ajatteluun ja tulevaisuudenkuvaan. Eli myös sisällöllisten tavoitteiden painottumisen ja yhteensopivuuden osalta kysymys on strategisista puutteista pidemmällä aikavälillä. Näyttäisi käytännössä siltä, että kunnissa on käynnissä monia erillisiä kehittämishankkeita ilman kokonaisvaltaista sisällöllistä tavoitetta ja ilman pidemmän aikavälin strategista suunnitelmallisuutta. Kokonaiskuva muodostuu varsin pirstaleiseksi. Mahdollista toki on, että kokonaisvaltaista ajattelua ei ole onnistuttu kirjaamaan esimerkiksi toimeenpanosuunnitelmiin johtuen muun muassa lomakkeesta, jolla kunnat kertoivat Paras-hankkeen toimeenpanostaan valtioneuvostolle.

Sisällöllisten tavoitteiden painottumisen, yhteensopivuuden ja strategisen kuntatoiminnan yhteydessä voidaan perustellusti puhua hallinnallisesta fragmentaatiosta eli pirstaloitumisesta. Tämä hallinnallinen fragmentaatio tarkoittaa hallittavan kokonaisuuden epäyhtenäisyyttä ja sirpaloitumista osiin. Se on erityinen haaste muutostilanteen hallinnassa, sillä mikäli strateginen toiminta on aikaisemmissa kohdissa kuvatulla tavoin pirstoutunut, ovat edellytykset strategiaan onnistumisiin melko lailla vähäiset. Burke (2008, 83) kuvaa monipuolisesti esittämäämme fragmentaatioon liittyviä monimuotoisuuksia, osia ja komponentteja, ja kuinka organisatorinen muutos muodostuu tapahtumista yksilön, ryhmän ja koko organisaation tasolla.

Hallinnallinen pirstaleisuus nousi uhkana esiin myös ryhmähaastatteluisissa, kun vastaajat kritisoivat strategisia mahdollisuuksia kehittää eheää ja toimintakykyistä kuntaa. Haastatteluaineisto siten vahvistaa dokumenttiaineistosta tekemäämme tulkintaa hallittavan kokonaisuuden pirstoutumisesta. Kokonaisuuden hahmottamisessa vaikuttaa olevan puutteita etenkin alueellisesta näkökulmasta ja palvelutoiminnan tarkastelussa helposti lukkiudutaan muutamien palveluiden yhdistämisen näkökulmaan. Tavoitteena tulisi pikemminkin olla, kuten todettua, koko alueen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin turvaaminen.

Edelleen monessa kunnassa strategisen keskustelun kokonaisuus vaikuttaa siis selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien perusteella olevan varsin sirpaloitunut: osiot ja tavoitteet ovat irrallaan toisistaan. Esimerkkinä sisällöllisten tavoitteiden eripuraisuudesta käy yhteistoiminta-alueen muodostaminen

ydinkaupungin ja ympäristökuntien kesken. Usein se koetaan rationaalisena mahdollisuutena oman itsemääräämisoikeuden parempaan säilyttämiseen, kun strategisilta intresseiltään keskenään yhdenmukaiset kunnat kehittävät kollektiivisuuttaan. Vastaavassa tilanteessa toimentasuunnitelmissa tai haastatteluissa ei kuitenkaan osoiteta kokonaisvaltaisesti esimerkiksi toimintakulttuurin (vrt. Cameron & Quinn 2006) kautta yhteiseen yhteistoiminta-alueeseen lähtemisen haasteita. Näin sisällöllisinä tavoitteina ei riittävästi painoteta yhteensopivuuden kehittämisen keinoja harmonisen toiminta- ja palvelukulttuurin rakentamiseksi.

Uudistuksen strategiset tavoitteet ja niiden mukaan eteneminen Paras-hankkeessa eivät näytä tämän aineiston valossa aina yhdistyvän toisiinsa. Uudistusten kokonaisvaltaisuuteen, vaiheistamiseen ja tilanteiden välisiin suhteisiin tulisikin kiinnittää enemmän huomiota, jotta hallinnallinen pirstaloituminen voidaan ylipäätään saada haltuun. Burke (2008, 269) esittää muutoksen hallinnalle ja johtamiselle toimintoja vaiheittain, eli ennen muutosta, muutoksen aikana, muutoksen jälkeen ja muutoksen ylläpitämiseksi. Vastaavasti on esitetty henkilöstön muutospäätöksen vaiheistettua hallintaa sekä näyttöjen ja tosiasioiden merkitystä perusteina muutosten hallinnassa (Stenvall ym. 2007; Syväjärvi ym. 2007). Ilman kokonaisvaltaista otetta ja faktojen kautta toimimista voi siis henkilöstölle ja poliittisille päätöksentekijöille olla vaikea hahmottaa, mistä Paras-hankkeessa on kysymys.

Lopuksi on kuitenkin huomioitava, että uudistuksessa ollaan toimeenpanon valmistelun vaiheessa. Kuten edellä on kuvattu, valmistelun alkuvaiheessa vaikuttaa korostuvan rakenteellisten muutosten suunnittelu puitelain tavoitteiden saavuttamiseksi sekä ylipäätään 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, pidemmän aikavälin ja kenties myös pehmeämmät arvot huomioivaan suuntaan.

6 Uudistuksen toteutuminen alueiden, rakenteiden ja palveluiden näkökulmista

6.1 Alueellista ja rakenteellista palvelutoiminnan tarkastelua

Kuntarajoja ylittävä palveluiden järjestäminen 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 ym. 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. Mutta alueellinen keskittyminen etenee Suomessa ja monilla kunnilla on erinäisiä vaihtelevia ongelmia rakenteellisen muutoksen kanssa (vrt. Eskelinen 2001). Alueellisessa ja rakenteellisessa uudistamisessa eri alueiden kertaikkainen 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 kehittämisestä. Kuten edellä olemme kuvanneet, lainsäädännöllä tuetaan myös kuntaliitoksia ja rakenteellista uudistumista. Tässä yhteydessä uudistuksen toteutumisen arviointi rakenteiden ja palvelutoiminnan osalta perustuu erityisesti seuraaviin arviointitutkimuksemme arviointikriteereihin:

- muodostuvan kuntarakenteen toimivuus ja vastaavuus puitelain tavoitteisiin,
- laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostamisen tavat sekä toimenpiteiden vastaavuus lain tavoitteisiin,
- kielellisten oikeuksien toteutumisen vastaavuus lain tavoitteisiin,
- yhteistoiminta-alueiden muodostamisen vaikutusten arviointi palveluverkon kattavuuden näkökulmasta,
- palvelujen kehittämisen ja uudistamisen edellytysten riittävyys ja toimivuus,
- suunniteltujen toimenpiteiden yhteys ja mahdolliset vaikutukset tuottavuuden parantamiseen.

On tärkeää nähdä, että 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. Alueelliset kumppanuudet ja niiden rakentaminen onkin muodostunut keskeiseksi vaiheeksi uudistuksen valmistelussa.

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. Käytännössä kunta- ja palvelurakenneuudistus antaa mahdollisuuden järjestää perusterveydenhuollon ja siihen liittyvän sosiaalitoimen palveluja kuntamallilla tai yhteistoiminta-alueilla kuntayhtymä- tai isäntäkuntamallilla. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että yksi kunta hoitaa muiden yhteistoimintaa osallistuvien kuntien puolesta määritellyt tehtävät.

Arvioidessamme uudistuksen toteutumista palveluiden ja rakenteiden näkökulmista sekä alueellisina kysymyksinä tarkastelemme ensin lyhyesti kuntarakenteen uudistumista puitelain tavoitteiden suuntaisesti. Tämän jälkeen käsittelemme yhteistoiminta-alueiden muodostamista etenkin alueellisen kehittämistyön ja kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmista. Alueellista tarkasteluamme täydentää laajaa väestöpohjaa edellyttävien erityissairaanhoidon kuntayhtymien muodostamisen eteneminen. Lopuksi arvioimme palvelutoiminnan kehittämistä ja kuntatason edellytyksiä muutokselle, jolloin pohdimme myös tuottavuuden ja palvelujen kattavuuden kysymyksiä.

6.2 Kuntarakenteen uudistuminen

Kuntarakenne on Suomessa alueellisesta näkökulmasta pirstaleinen. Tätä selittävät muun muassa historia ja kunnallinen itsehallinto. Esimerkiksi työ-
sääkyntialueiden näkökulmasta nykyinen kuntajako ei kaikilta osin ole loogi-
nen. Kunnat ovat siis alueiltaan ja kooltaan hyvin erilaisia.

Kuntajakomuutokset toteutuvat Paras-hankkeessakin itsehallintoon perus-
tuen paikallistasolla tehtävien ratkaisujen pohjalta. Tämä aikaansaa jossakin
määrin sattumanvaraisuutta siihen, minkälaisia kuntarakennemuutoksia toteu-
tuu. Ratkaisevaa kuntaliitoksille on paikallinen tahtotila. 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. Pelkästään tähän
mennessä tehtyjen kuntaliitospäätösten perusteella kuntien määrä tulee toden-
näköisesti vähentymään vuoden 2009 alussa noin 65:lla, mikä on yli 16 prosent-
tia kuntien kokonaismäärästä. Yhdistymisiä on maaliskuun tilanteen mukaan⁷
tulossa vuonna 2009 yhteensä 32 ja yhdistymisissä on mukana 99 kuntaa. Kun-
tajakoselvityksiä oli maaliskuussa edelleen käynnissä 37 kunnassa.

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 enemmän
kuin kolme kuntaa. Maaliskuussa 2008 monikuntaliitosten esityksiä oli jätetty
yhteensä 15, joissa oli mukana kaikkiaan 63 kuntaa tavoitteenaan yhdistyä vuo-
den 2009 alussa. Lisäksi on merkityksellistä huomata, että monikuntaliitosten
selvityksiä oli edelleen käynnissä 6 ja niissä mukana 26 kuntaa. Suurin liitos on
toteutumassa Salon seudulla, jossa yhdistyy 10 kuntaa. Kouvolan ja Hämeen-
linnan seuduilla yhdistyy 6 kuntaa ja Paraisten seudulla 5 kuntaa. Neljän kun-
nan yhdistymisiä on toteutumassa neljällä seudulla.

Näin ollen on selvää, että Paras-hanke on jo nyt toiminut merkittävänä
kuntarakenteen kehittäjänä. Kun tarkastellaan toteutuneita kuntaliitoksia niissä
tehdyn suunnittelun pohjalta (esim. internet-aineisto), on useassa niissä käyn-
nistynyt suunnittelu elinkelpoisuuden vahvistamiseksi (mm. Salon seutu). Tässä
mielessä Paras-hanke näyttäisi siis aikaansaaneen sellaista alueellista, raken-
teellista ja vanhat kuntarajat ylittävää kehittämistoimintaa, joka vastaa puite-
lain ydintavoitteita.

⁷ Tilanne 6.3.2008, valtionvarainministeriö

Paras-hankkeen piirissä olevista kunnista 43 palautti selvityksensä ja toimenpanosuunnitelmansa vuoden 2007 lopussa. Kaikissa näissä kunnissa oli tehty päätös kuntajaon muuttamisesta. Kuntarakenteen muutoksilla onnistuttiin täyttämään puitelain 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimus varsin hyvin, sillä vain neljä uutta kuntaa (Kemiönsaaren ja Länsi-Turunmaan kunnat sekä Naantalin ja Kauhavan kaupungit) jää tämän tavoitteen alapuolelle, mutta ne kaikki täyttävät puitelain poikkeusperusteet. Kemiönsaaren, Länsi-Turunmaan sekä Naantalin kohdalla täyttyvät sekä saaristoisuuden että kielellisten oikeuksien poikkeusperusteet. Väestöpohjavaatimuksista voidaan poiketa myös, jos harvaan asutuilla alueilla asukasmäärältään pienten ja alueiltaan suurten kuntien kuntakeskukset ovat etäällä toisistaan, kuten uuden Kauhavan kaupungissa. Poikkeusmahdollisuudesta huolimatta Kauhavan seudulla perustetaan yhteistoiminta-alue, jolloin 20.000 asukkaan tavoite täyttyy. Voidaan siis olettaa, että yhteistoiminta-alueiden muodostamisen vaatimukset ovat vaikuttaneet kuntaliitoksiin.

Toisaalta on ilmeistä, että Suomessa tulee säilymään jatkossakin melkoinen määrä pieniä kuntia. Yksinkertainen tosiasia edelleen on, että kunnat eroavat toisistaan kooltaan, väestörakenteeltaan, sekä alue- ja maantieteellisesti, jolloin hallinto ja palvelutoiminta eivät voi toimia samalla tavoin kaikissa kunnissa (esim. Oulasvirta 1996; Eskelinen 2001; Anttiroiko ym. 2003).

Vuonna 2007 yli 20.000 asukkaan kuntia oli Suomessa 54 (kaikkiaan 416 kuntaa). Maaliskuuhun 2008 mennessä päätettyjen yhdistymisten myötä kuntien kokonaismäärä on vuoden 2009 alusta 350 kuntaa. Näistä kunnista yli 20.000 asukkaan kuntia on ensi vuonna 57, joista 5 nousee tämän rajan yli liitoksen myötä. Muutamia suuria kuntia on myös yhdistymässä keskenään. Keskikokoisten, 10.000 – 20.000 asukkaan kuntien määrä nousee ensi vuonna 46 kuntaan. Huomattavaa kuitenkin on, että edelleen Suomessa on erittäin suuri joukko pieniä, alle 10.000 asukkaan kuntia. Alle 10.000 asukkaan kuntien määrä vähenee vuodenvaihteessa toteutuvien liitosten myötä 62 kunnalla. Ensi vuonna asukasmäärältään pieniä kuntia on kuitenkin edelleen 247, joista alle 2.000 asukkaan kuntia on 49.⁸

Yksi huomionarvoinen seikka on, että suurimpien kaupunkien yhteydessä kuntaliitoksia on tapahtunut verrattain vähän. Poikkeuksia tähän ovat kuitenkin esimerkiksi Jyväskylän seutu ja Oulun seutu. Raporttia kirjoitettaessa Lahden seudulla on käynnissä kuntajakoselvitys 7 kunnan kesken sekä Kuopion ja Oulun seuduilla molemmissa kahden kunnan väliset liitosselvitykset. Kaikkiaan 15 suurimman kaupungin ryhmässä liitoksia on tapahtumassa 4 ja lisäksi Hämeenlinna, Salo ja Seinäjoki nousevat liitosten myötä suurimpien kaupunkien joukkoon. Ryhmähaastatteluissa kritiikkiä kuitenkin kohdistuu Paras-hankkeen vähäiseen vaikuttavuuteen suurimpien kaupunkien kohdalla, etenkin

8 Tilanne 6.3.2008. Laskelmat perustuvat kuntien väkilukuun vuonna 2007 sekä siihen tapahtuviin muutoksiin yhdistymisten myötä. Laskelmassa ei ole huomioitu mahdollisia muita väestömäärän muutoksia ja on siksi suuntaa-antava.

pääkaupunkiseudulla. Rakenteiden ja tätä kautta myös toiminnan pohtiminen on saattanut jäädä vähäiseksi, koska kaupungit täyttävät puitelain kriteerit. Toisaalta kaupunkien kasvaminen yhdistymisten myötä on nostanut esiin myös kaupunkiseutujen välistä kilpailuasetelmaa.

Kuntaliitoksista on tullut varteenotettava vaihtoehto Paras-hankkeen myötä. Käytännössä liitokset syntyvät tai jäävät syntymättä hyvin monista syistä, jotka eivät aina ole erityisen rationaalisia toiminnallisesta näkökulmasta. Toki palveluiden turvaaminen tai kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ovat olleet tekijöitä kuntajakopäätösten taustalla. Kuntaliitokset eivät ole silti aina toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Esimerkiksi työssäkäyntialueen kriteerin näkökulmasta kaikki kuntaliitokset eivät aina ole olleet johdonmukaisia.

Haastatteluaineistomme kertoo siirtojen sävyttämästä kuntaliitospelistä. Prosessin kuluessa kuntaliitoskumppanit saattavat vaihtua, jos osapuolten välille syntyy epäluottamusta vaikkapa 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 olleet esimerkit, erityisesti Salon seudun monikuntaliitos. Myös erilaiset kuntien erilaiset taloudelliset tilanteet, erityisesti erikokoinen kunnallisvero, ovat vaikuttaneet kuntaliitosten aikaansaamiseen. Erilaisista lähtökohdista huolimatta tavoitteet kuntaliitoksille ovat yllättävänkin samankaltaisia, kuten palvelujen turvaaminen, taloudelliset säästöt ja vetovoimaisen kunnan aikaansaaminen.

Kokonaisuutena tarkastellen keskeistä on, kuten haastatteluissakin huomioitiin, etteivät kuntarakenteen muutokset vielä sinällään turvaa tasapuolisia palveluja eivätkä ratkaise palvelutuotannon ongelmia. Kuntatoimijoiden tiedossa olivat 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 muutoskohteena tulisi kuntarakenteen lisäksi olla palvelurakenne. Kuntaliitos luo siis lähinnä alustan palveluiden kehittämiselle ja niitä koskevalle toimintasuunnitelmalle, ja niiden toteuttamiseen liittyy tiedostettuja epävarmuustekijöitä.

Voidaan siis sanoa, että kuntaliitosten toteuttamisprosessin vaativuus ja tärkeys tulosten aikaansaamiseksi on hyvin ymmärretty. Toisaalta haastattelu-
jen yhteydessä käytiin hyvin vähän keskustelua siitä, millä tavoin kuntaliitokset tulisi toteuttaa onnistuneesti. Myös toteutusprosessin pitkäaikaisuudesta tai muutosjohtajuudesta oli melko vähän kannanottoja. On siis epäilemättä pelkoja siitä, että toteutusprosessi jää lopultakin liian vähälle huomiolle Paras-hankkeessa.

6.3 Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen

Peruspalveluiden alueellinen järjestäminen vaihtelee lähtökohtaisesti Suomessa hyvin paljon. Osa kunnista järjestää esimerkiksi perusterveydenhuollon palvelunsa itsenäisesti, kun taas osalla on yhteisiä terveyskeskuksia tai päivystykseen liittyvää yhteistyötä. Sosiaalipalvelujen sektorilla alueellista yhteistyötä on vahvistettu esimerkiksi erityisosaamisten kautta tai tekemällä yhteistyötä erityispalveluiden tuotannossa. Myös alueellisia sosiaali- ja terveystoimen strategioita on laadittu monella alueella. Leimaavaa on hallinnallinen pirstaleisuus, jossa kunnallisten toimintatapojen vaihtelu on suurta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen sekä siihen liittyvä keskustelu ja ratkaisujen löytäminen näyttää olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa yksi voimakkaimmin alkuvaihetta leimaavista asioista. Puitelain tavoitteiden mukaista, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvää pohdintaa on selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien perusteella toteutettu lähes kaikissa kunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta noin kaksi kolmasosaa kunnista pyrkii täyttämään lainsäädännön kriteerit yhteistoiminta-alueiden muodostamisen kautta. Maaliskuussa käytössä olevien tietojen mukaan⁹, kuten edellä olemme kuvanneet, yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 57. Muodostettavilla yhteistoiminta-alueilla on mukana 265 kuntaa. Yhteistoiminta-alueiden koko vaihtelee kahden ja viidentoista kunnan välillä. Eniten ollaan muodostamassa kolmen ja neljän kunnan yhteistoiminta-alueita: suunnitelmat sisältävät 12 kolmen kunnan ja 14 neljän kunnan aluetta.

Huomioitavaa on myös, että kuntajakomuutosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä terveyskeskusten määrä näyttää vähenevän yli puoleen nykyisestä. Arvion mukaan hallinnallisia terveyskeskuksia on tämänhetkisten suunnitelmien mukaan jäämässä toimintaan noin 110. Tämä on merkittävä ja vähälle huomiolle jäänyt muutos, joka saattaa heijastua paitsi lähipalveluiden saatavuuteen niin myös ylipäätään terveyssektorin johtamiseen liittyviin kysymyksiin.

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ja kuntajakomuutokset riippuvat selkeästi toisistaan. Yhteistoiminta-alueiden määrään tai vähintäänkin niissä olevien kuntien lukumäärään vaikuttaa voimakkaasti, minkälaisia kuntaliitoksia alueella on neuvoteltu ja tulee syntymään. Myös muodostettavat yhteistoiminta-alueet voivat toimia pohjana liitoksille. Toimeenpanosuunnitelmien, haastattelujen ja selvitysten perusteella kuitenkin näyttäisi siltä, että suunnitellut kuntaliitokset eivät täysin vastaa yhteistoiminta-alueita ja kaupunkiseutujen rajoja. Vastaavasti yhteistoiminta-alueita ei ole aina muodostettu kaupunkiseudun tai työssäkäyntialueen mukaisesti, vaan varsin usein pienempinä kokonaisuuksina. Yksi keskeinen uhka onkin, miten kyseinen asia tulee vaikuttamaan

palveluiden yhtenäisyyden ja saumattomuuden kehittämisessä: vaarantuuko saumattomuus? Saumattomuus palveluissa edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että asiakaslähtöisesti räätälöityjen saumattomien palvelukokonaisuuksien hyvällä organisoinnilla kunnat varmistavat palvelujen saatavuuden ja laadun kuntalaisilleen.

Sairaanhoitopiirien kautta rakentuvat yhteistoiminta-alueet ovat yksittäisiä tapauksia. Niiden merkitys perusterveydenhuollon rakentamisessa on ollut rajallinen. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kytkentä toisiinsa voi tulla haasteelliseksi asiaksi, jota vielä voi vaikeuttaa tulevien palvelurakenteiden keskinäinen epäyhtenäisyys. Kuitenkin laajan väestöpohjan kuntayhtymät rakentuvat pitkälti nykyisen sairaanhoitopiirijärjestelmän pohjalle, eikä niiden yhteydessä käydä juurikaan 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.

Kaupunkiseuduille muodostumassa olevat palvelurakenteet näyttävät osittain Paras-hankkeen tavoitteista poikkeavilta. Keskuskaupungin ja niiden ympärillä olevien kuntien muodostamia yhteistoiminta-alueita on melko vähän. Osa keskuskaupunkia ympäröivistä kunnista pyrkii jatkamaan itsenäisesti vedoten muun muassa toimiviin palveluihin tai positiiviseen väestökehitykseen. Ympäristökunnat vaikuttavatkin useissa tapauksissa liittoutuvan keskenään. Tähän saattaa vaikuttaa alueellisten jännitteiden ja ympäristökuntien itsenäisyyden säilyttämisen tavoitteiden lisäksi esimerkiksi se, että keskuskaupungin perusterveydenhuoltoa saatetaan pitää ympäristökuntia huonommin toimivampana, kalliimpana tai maineeltaan heikompana.¹⁰

Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten perusteella Paras-hanke vaikuttaa ristiriitaisesti sosiaali- ja terveystoimen keskinäiseen rakenteelliseen suhteeseen. Noin joka kolmas yhteistoiminta-alueeseen osallistuva kunta pyrkii antamaan lähes kaikki sosiaali- ja terveystoimen palvelut yhteistoiminta-alueen vastuulle. Näistä on toimeenpanosuunnitelmien mukaan paljon tehty samansuuntaisia päätöksiä yhteistoiminta-alueet muodostavien kuntien kesken. Hieman erikoinen tilanne on kahdella yhteistoiminta-alueella, joissa muista alueen kunnista poiketen on yksi kunta kieltäytynyt siirtämästä yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sosiaalipalveluja ollenkaan. Tällöin tulkinta on, etteivät kyseiset yhteistoiminta-alueet täytä puitelain 5 § vaatimuksia.

Sosiaalitoimeen kuuluvista palveluista erityisesti lasten päivähoidon palvelu, jonka monet kunnat haluavat pitää itsellään niin sanottuna lähipalveluna. Useimmissa kunnissa käydään keskustelua siitä, onko päivähoidon osa koulutoimeen vai sosiaali- ja terveystoimen palvelu. Päivähoito mielletään pitkälti lähipalveluksi ja yleisessä keskustelussa näyttäisivät painottuvan tunneperäiset peruste-

¹⁰ Näin esimerkiksi Tampereen seudulla.

lut päivähoiton säilyttämiseen kunnalla. Toiminnallisesta näkökulmasta vaikuttaa perustellulta näkemys, että etenkin esiopetus kytketään tiiviisti kunnan opetustoimeen. Mikäli sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alue mukailee työssäkäyntialuetta, voi kuntalaisen näkökulmasta päivähoiton siirtäminen alueen tehtäviin olla kuitenkin hyvinkin toimiva ratkaisu.

Edellä kuvatuista syistä sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenne vaikuttaa muotoutuvan monimutkaiseksi. Jälleen kuvaavaa on hallinnallinen pirstaleisuus. Kyseessä olevat 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.

Kuitenkin tapauskohtaisesti esimerkiksi alueellisten toimintamallien rakentaminen olisi oltava mahdollista, mikäli aidosti halutaan ratkaista palveluiden tuottavuuden ja kuntien elinvoimaisuuden yhtälö. Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten perusteella onkin edelleen olemassa niin sanottuja neuvottelukuntia, jotka etsivät paikallisia ratkaisuja palvelutoiminnan järjestämiseen puitelain mukaisesti. Osa kunnista on mitä ilmeisimmin sellaisia, etteivät ne ole päässeet selkeään ratkaisuun neuvotteluissaan. Myös poikkeusperusteisiin vetoaminen on palveluiden järjestämisen ratkaisuissa yleistä.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen puitelain edellyttämällä tavalla ei näyttäisi olevan erityisen ongelmallista lukuun ottamatta joitakin yksittäistapauksia. Ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen onkin jäänyt monilta osin perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen kysymysten varjoon. Yhdeksi syyksi valmistelun selkeämpään etenemiseen voidaan arvioida olevan sen, että monet oppilaitokset olivat aloittaneet Parashankkeen tavoitteiden mukaiset järjestelyt jo ennen lainsäädännön antamista. Koska organisointi voidaan tehdä alkuvaiheessa monen toimipaikan kesken, ei uudistus ole välttämättä ollut koulutuksen järjestäjille erityisen radikaali. On kuitenkin syytä pohtia, tuoko pääasiassa hallinnollisella tasolla toteutettava uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Esimerkiksi tuottavuus edellyttää strategisia valintoja ja jatkuvaa parantamista hyvin kokonaisvaltaisain keinoin eli huomioimalla koulutusorganisaation kohdalla hallinnon lisäksi myös rakenteet, toimintaprosessit ja henkilöstö.

Kokonaisuutena arvioiden – tehtyjen toimeenpanosuunnitelmien perusteella – on vaarana, että kuntien palvelujärjestelmästä muodostuu kuntalaisten kannalta monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Paitsi sosiaali- ja terveystoimessa ja ammatillisen koulutuksen alueella, niin myös muilla kunnallisilla toimialoilla, kuten elinkeinotoimessa kunnille muodostuu toisistaan poikkeavia yhteistyöjärjestelyjä ja palvelun järjestämisvastuurakenteita. Tämä saattaa aikaansaada hallittavuus- ja vaikuttamisongelmia. Epäselväksi voivat muodostua palveluihin liittyvät ydintoiminnot ja osaamiset, joiden ympärille

kunta palvelukuntana muodostuu. Lisäksi on ilmeistä, että kaikkien kuntien kannalta yhteistoiminta-alueet eivät välttämättä aikaansaa säästöjä. On mahdollista hyvin palveluistaan huolehtineen kunnan joutuvan jopa maksamaan saamistaan palveluista 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.

Yksi varsin epäselkeä kysymys kuntatoimijoille on haastattelujen ja yleisen keskustelun perusteella se, 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 -mallia. Yksittäinen kunta ei voi toimia tilaajana eikä päättää koko yhteistoiminta-aluetta koskevasta kunta-kohtaisesta palvelujen määrästä, laadusta tai tuotantotavasta (Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano, 50). Järjestämisvastuuseen liittyvän lainsäädännön ei koeta olevan selkeä ja yksiselitteinen, jolloin on mahdollista, että yhteistoiminta-alueiden toimintaa ollaan paikoin organisoimassa vastoin lain tarkoitusta ja aluekohtaisin sovelluksin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on jo hallinnollisiin seikkoihin liittyen monimuotoisia ongelmia (mm. Stacey 2001; Syväjärvi ym. 2007), joihin ei ole olemassa yksiselitteisiä ratkaisuja. Toimeenpanosuunnitelmien, haastattelujen ja selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että kaikkia kuntia koskettaen uudistuksen alueellisina vaikeina haasteina ovat palvelujen pirstaloitumis- ja hajaantumiskehityksen ratkaiseminen, mikä tapahtuu väistämättä paikallistasolla. Nähtäväksi siis vielä jää, muodostuuko yhteistoiminta-alueista tarkoituksemukainen palvelutoiminnan kokonaisuus.

6.4 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 ja kunnissa, joiden asema yksikielisenä tai kaksikie-

lisenä kuntana muuttuu. Lisäksi selvitysten tulee sisältää tiedot siitä, kuinka kielelliset oikeudet on tarkoitus turvata yhteistoiminta-alueilla, joihin kuuluu erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Puitelain 5 § 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 on yhteensä 62, joista osa sijaitsee Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan ja Kainuun maakuntakokeilun kunnat eivät kuitenkaan kuulu puitelain piiriin. Puitelain piirissä olevissa, kielellisten erityisolosuhteiden kunnissa ollaan toteuttamassa useita kuntajakomuutoksia, joiden lisäksi näillä alueilla käynnissä on muutamia kuntajakoselvityksiä.

Selvitysten ja Kuntaliitolla olevien tietojen¹¹ mukaan kunnan asema yksitai kaksikielisenä kuntana on muuttumassa viidessä kunnassa. Suomenkieliset kunnat Kälviä, Lohtaja ja Ullava liittyvät kaksikieliseen, suomenkielienemmistöiseen Kokkolan kaupunkiin. Salon kaupunkiin yhdistyvän Särkisalon alueesta tulee kaksikielisestä yksikielinen. Suomenkielinen Sammatin kunta liittyy kaksikieliseen, suomenkielienemmistöiseen Lohjan kaupunkiin. Käytännössä muutoksia kielellisiin kysymyksiin voi kuitenkin olla vielä tulossa kuntajakoselvitysten valmistumisen myötä. Kuntaliitospäätösten sekä selvityksessä olevien esitysten pohjalta kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien määrä vähenisi 13 kunnalla, jolloin Manner-Suomessa olisi 46 kunnan sijaan yhteensä 33 kaksikielistä tai yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa. Tämä johtuu kuitenkin pääsääntöisesti ruotsin- ja kaksikielisillä alueilla tehtävistä lukuisista keskinäisistä yhdistymisistä, ei kunnan aseman muuttumisesta kaksikielisestä tai ruotsinkielisestä yksikieliseksi suomenkieliseksi.

Valtioneuvostolle vastanneista kunnista 45 kuntaa 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 kaksikielisten palvelujen saatavuudessa alueella ei muutu. Muutamilla alueilla yhteistoiminta-alueen muodostaminen on kuitenkin aiheuttanut kiivasta kielipoliittista keskustelua. Näin 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.

11 Tilanne 19.3.2008

Saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien turvaamiseen vetoaa 4 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 kokonaisuutena tarkastellen 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 saatavuus omalla äidinkielellä todennäköisesti paranee. 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 lähtökohteisesti 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 vastausten 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.

6.5 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.

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. 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 erityissairaanhoidolain (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 ollut saatavilla. Tilanteen voidaan kuitenkin odottaa selkeytyvän vuoden 2008 aikana.

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.

Puitelaki mahdollistaa kuntayhtymille siirrettävän lakiin kirjattujen tehtävien ohella myös muita tehtäviä, mutta niin ollaan suunnitelmien mukaan toimimassa 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.

Selvityksessä kunnilta pyydettiin arviota siitä, kuinka kuntayhtymä edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista, kuten puitelain 6 § edellyttää. Analyysissa vastauksia tarkasteltiin sisällöllisesti, mutta myös toiminnan aktiivisuuden näkökulmasta. Kuinka aktiivinen rooli kuntayhtymällä on alueen hyvinvoinnin kehittämiseen? Huomioitavaa on, että vastaajina ovat kunnat ja kysymys koskee kuntayhtymiä. Yhtymien sisällä voi siis olla erilaisia vastauksia: osa vastauksista tulee kunnilta ja osa kunnista ei ole vastannut ollenkaan, ilmoittaen kuntayhtymän vastaavan kysymykseen tai vastauksen löytyvän kuntayhtymän strategiasta. Myös vastausten sisällöt vaihtelevat: osa vastauksista on tavoiteluetteloita ja osa on kirjannut sairaanhoitopiiriin yleisluontoiset tehtävät vastaukseen. Vastauksista on kuitenkin nähtävissä asennoitumista alueen hyvinvoinnin edistämiseen, jonka pohjalta on koottu karkea jaottelu kuntayhtymän roolin aktiivisuudesta.

Hyvinvoinnin kehittämisessä aktiivisuuden akselilla alhaisimman kolmanneksen alueella ovat ne kunnat, jotka toimivat pääasiassa tilannetta seurailleen ja tarvittaessa reagoiden. Ennaltaehkäisevän toiminnan merkitystä korostetaan, mutta kuntatasolla toiminnan käytännöissä se ei vielä juurikaan näy. Niin kauan kun väestön palvelutarpeeseen suhteutettujen kustannusten nähdään olevan valtakunnallisesti vertailtuna kohtuullisella tasolla, ei tarvetta merkittäviin toimenpiteisiin arvioida olevan. Keskeisenä periaatteena on laissa säädettyjen tehtävien järjestäminen, hoitotakuun noudattaminen ja tasapuolisuuden toteuttaminen.

Edellistä joukkoa aktiivisemmin hyvinvoinnin kehittämiseen suhtautuvat ne kunnat, jotka seuraavat alueen ja valtakunnan kokonaistilannetta aktiivisesti, ideoivat toimintatapoja kehittämistyöhön ja suuntaavat toimintaa strategisesti alueellaan. Alueella voi olla myös muutamia hyvinvoinnin kehittämiseen tärkeitä hankkeita. Kunta ottaa jonkin verran vastuuta terveyden ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisestä. Hyvinvoinnin kehittämisen tarpeet tiedostetaan ja esille nouseviin ongelmiin reagoidaan, mutta kehittäminen ei ole vielä vakiintunutta toimintaa.

Aktiivisen vaikuttajan roolin ottaneissa kunnissa ja kuntayhtymissä kehittämistyötä tehdään toimeenpanosuunnitelmien mukaan yhteistyössä seutujen muiden kuntien kanssa koko alueen hyvinvoinnin hyväksi. Terveyden edistämisen koordinointi vaikuttaa näissä kunnissa olevan seudullisesti organisoitua ja suunnitelmallista. Hanketoimintaa hyödynnetään kehittämistyössä laajasti ja kehitettyjä toimintamalleja suunnataan näissä kunnissa tarpeenmukaisiin

kohteisiin, jolloin terveyden edistäminen vaikuttaa olevan myös osa kyseisten kuntien toimintastrategiaa.

Kuntien jättämien selvitysten perusteella suurin osa kunnista sijoittuu aktiivisuuden akselilla keskivaiheille. Karkeasti arvioiden vastauksista noin viidennes sijoittuu aktiivisuudeltaan tilannetta seurailevien kuntien joukkoon, joissa keskitytään tiukasti perustehtävän suorittamiseen. Vastaavasti reilu viidennes on siirtynyt kohti kehittämistyön kärkipäätä, jolloin seudulliseen hyvinvoinnin kehittämiseen pureudutaan aktiivisesti. Vastauksista aktiivisuudeltaan positiivisesti erottuu myös muutamia yksittäisiä kuntia, jotka hanketoiminnan avulla pyrkivät kehittämään koko alueensa hyvinvointia.

Aineisto kertoo kuntien aktiivisuudesta tai ainakin pyrkimyksestä osoittaa aktiivisuutta palveluiden kehittämisessä ja alueellisen hyvinvoinnin näkökulman huomioon ottamisessa. Kuitenkin on mahdotonta vielä sanoa, kuinka paljon Paras-hanke tai palvelujen järjestämis- tai tuottamistapa ovat vaikuttaneet aktiivisuuteen. Odotettavissa silti on, että tämän vuoden aikana kuntayhtymien toimintasuunnitelmat ja palvelujen järjestämisen neuvottelut etenevät ja tarkentuvat, jolloin arvioinnin loppuraportissa voidaan palata kysymyksiin laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien muodostamisesta ja palvelujen toimivuudesta puitelakia vastaavasti.

6.6 Palveluverkkojen kattavuus

Niin sanottujen peruspalvelujen, eli palvelujen jotka koskettavat suurta joukkoa ihmisiä ja joiden puuttuminen aiheuttaisi välittömiä ongelmia (mm. Anttiroiko ym. 2003), järjestämisvastuu on kuulunut Suomessa kunnille. Kunnallisia palveluja, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, onkin kehitetty kovasti viime vuosikymmenellä muun muassa väestövastuu -malleja soveltamalla sekä terveys- ja sosiaalitoimien yhdistämisillä. Palvelujen organisoinnissa on tapahtunut ainakin ideologinen muutos eli yksittäisten ammattiryhmien auttamistyöstä on pyritty tuottamaan palveluja eri toimijatahojen yhteistyönä. Kuitenkin Paras-hankkeen tavoitteena oleva, ammatilliset ja yhteiskunnalliset sektorit ylittävä yhteistyö ja palveluverkkojen rakentaminen ovat osoittautuneet hyvin haasteellisiksi kokonaisuuksiksi käytännön kuntatoiminnassa.

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 puhtaasti oman palvelutoiminnan näkökulmaan keskittyminen voidaan edelleen nähdä hyvin merkittävänä haasteena.

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 välttäten.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluverkon kattavuutta koskevista, toimeenpanosuunnitelmiin kirjatuihin vastauksiin 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 sijoituvissa vastauksissa ei ole kuitenkaan tarkasteltu verkon kattavuutta tai kerrottu tarkemmin järjestettävistä palveluista. Neljännessä ydinvaihtoehdossa 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.

Perusterveydenhuollon vastauksia kokonaisuutena tarkastellen korostuu kaksi toiminnan lähtökohtaista periaatetta: lähipalveluiden ja erityispalveluiden väliset erot palvelutuotannossa sekä toisaalta elinkaariajattelun kehittäminen palveluiden ja toiminnan rakenteen näkökulmista. Sosiaalihuollon palveluverkon kattavuutta koskevista vastauksista korostuivat puolestaan tarpeet vanhus-ten palvelutarjonnan monipuolistamiseen. Vaihtoehtoina ovat etenkin omaishoidon palvelumallin kehittäminen sekä koti- ja laitosasumisen välimuodot. Myös toiminnan ennaltaehkäisevyys heijastui monien vastausten toiminnan tavoitteissa. Haasteena on, kuinka vaikuttavasti ennaltaehkäisyyn ja varhaisen puuttumisen tavoitteet tulevat toteutumaan ja onko niillä todellista vaikutusta esimerkiksi erityissairaanhoidon palvelutarpeeseen.

Erikoissairaanhoidon palvelujen osalta vaikuttaisi siltä, ettei palveluverkon kattavuudessa ole nähtävissä merkittäviä muutoksia. Näin vastasi noin kolmannes kunnista ja lukuisten muiden kuntien vastauksissa muutokset ovat yksittäisiä. Erikoissairaanhoidosta vastaavat laajan väestöpohjan kuntayhtymät muodostetaan pitkälti aikaisempien sairaanhoitopiirien pohjalle. Merkittävimpiä uudistuksia kohdistuu niille alueille, joilla erikoissairaanhoidon palveluja, erityisosaamista ja muun muassa erikoislaitteiden käyttöä keskitetään sisäisesti. Keskeisimpinä keinoina palveluverkon kehittämiseen tullaan toimeenpanosuunnitelmien mukaan käyttämään muun muassa palveluohjauksen kehittämistä, toimijoiden välisen tehtävänjaon tarkistamista ja sairaanhoitopiirien välisen yhteistoiminnan kehittämistä. Huomioitavaa kuitenkin on, että erikoissairaanhoitoa koskevista vastauksista arvioitiin palveluverkon kattavuutta pit-

kähti tehtävittäin, ei alueellisesti tai kunnittain. Näin ollen vastauksissa ei juuri ole arvioitu palvelujen alueellista hajanaisuutta tai palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta keskusalueen ja raja-alueiden kesken. Nämä kysymykset nousivat esiin esimerkiksi mielenterveyspalveluiden ja päihdepalveluiden osalta.

Toimeenpanosuunnitelmien perusteella voidaan todeta tarvetta olevan myös hoitoketjujen kehittämiseen prosessilähtöisesti tai esimerkiksi elinkaarimallin mukaisesti, kuten muutamien kuntien suunnitelmissa on huomioitu. Kysymys kuuluu, tarkastellaanko uudistuksessa riittävästi toiminnan prosesseja vai keskittykö kehittämistyö liikaa palvelupaikkoihin ja toimintoihin eli hallinto- ja rakennelähtöiseen palvelukehittämiseen. Nähtäväksi myös jää, millaiset vaikutukset hoitoketjujen muutoksilla on palveluverkon kattavuuteen ja toisaalta palvelujen niin sanottuun saumattomuuteen. Saumattomien palvelukokonaisuuksien organisoinnilla kunnilla tulisi olla halua varmistaa palvelujen saatavuus, laatu ja toiminnallinen palvelusujuvuus. Toimeenpanosuunnitelmissa saumattomuuden aikaansaamista on kuitenkin pohdittu lähinnä hallintolähtöisesti.

Ammatillisen peruskoulutuksen palveluverkon kattavuuden arvioitiin pääasiassa olevan jo nyt hyvä ja olemassa olevien verkostojen varsin riittäviä. Neljäsosa kunnista ilmoitti, ettei palveluverkon kattavuuteen ole tulossa muutoksia. Alueellisesti tarkasteltuna yhteistyö ammatillisen koulutuksen osalta nähdään hyvänä ratkaisuna: turha kilpailu vähenee, palveluverkkoidean mukaisesti päällekkäisyyksiä voidaan karsia, ja palvelujen suunnittelutyötä yhtenäistää ja helpottaa. Suurempi koulutuskokonaisuus antaa suuremman liikkumavaran toiminnan ja tarjonnan suhteen.

Joissain tapauksissa ammatillisen peruskoulutuksen palveluverkon kattavuuden koettiin yhteistyön avulla laajenevan. Suurempana kokonaisuutena voidaan toimia sopivalla laajuudella ja sopeuttaa tarjontaa paremmin muun muassa työelämän tarpeita vastaavaksi. Sisällöllinen kattavuus paranee ja organisaatiolla on mahdollisuus vastata joustavasti muuttuviin koulutustarpeisiin.

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. Uutena haasteena ammatillisen koulutuksen verkostoille tulee erityisesti lukiotoiminnan seudullistamisen tarpeet, johon monilla seuduilla onkin jo tartuttu esimerkiksi informaatioteknologiaan pohjautuvan palvelutoiminnan keinoin. Avoimeksi kohdaksi vielä kuitenkin monien kuntien osalta jää, millainen vaikutus mahdollisilla ja jo päätetyillä kuntaliitoksilla on esimerkiksi koulutuskuntayhtymien rakenteeseen ja palveluverkkoon.

Kuntien päättämässä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävissä palveluverkon kattavuuteen on tulossa muutoksia lähes kaikissa kunnissa. Kouluverkkotarkastelu 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.

Toimeenpanosuunnitelmien mukaan yleisenä suuntauksena on nähtävissä, että perusopetus ja etenkin alaluokat 1-6 pyritään pääsääntöisesti säilyttämään kuntakohtaisina lähipalveluina, mutta verkkoa ja koulujen sijoittumista joudutaan silti tarkastelemaan kriittisesti. Yläluokkien 7-9 ja lukiodien toiminnan järjestämiseksi kehitetään yhteistyötä seudullisesti: seudulliset lukiot tulevat yleistymään voimakkaasti lähivuosina. Myös kulttuuripalvelut ja vapaa-ajan palvelut vaikuttavat seutuistuvan ja yhteistyötä kehitetään myös yhteistoimintaluokan sisällä.

Useissa vastauksissa ilmenee, että seudullisuuden kehittämiseksi opetuksessa ja palvelujen kattavuuden tasapainottamiseksi sovelletaan entistä enemmän tietoverkkoa ja informaatioteknologiaa. 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 eli usein 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. Voidaan kuitenkin kysyä, tehdäänkö pääasiassa vain hallinnollisia muutoksia vai uudistetaanko aidosti myös toimintaa. Esimerkiksi suunnitteilla on seutulukioita, jotka yhdistetään hallinnollisesti, mutta vanhat toimipisteet eri kuntien alueella jäävät silti toimintaan. Kuten ammatillisen koulutuksen uudistusten kohdalla, on kunnallisten opetuspalveluidenkin osalta tarpeen kyseenalaistaa, saavutetaanko hallinnollisilla uudistuksilla riittävästi vaikuttavuutta.

Kaikkien palvelujen osalta yhteisesti voidaan todeta, että mikäli suunnitelmat toteutuvat tavoitellusti, kuntatason hallinto vaikuttaisi kevenevän monien tehtävien siirtyessä kuntayhtymälle ja kuntien järjestämän lähipalveluverkon supistuessa. Samaan aikaan verkkopalveluiden ja asiakkaiden oman aktiivisuuden ja osallisuuden merkitys kasvaa. Palveluverkon kehittämisen haasteet kehittyvät jatkossa kuntatason pulmista yhä enemmän alueellisiksi ja kokonaisuuden hallintaa vaativiksi haasteiksi. Palveluverkkoa kehitettäessä olennaisiksi kysymyksiksi nousee yhteistyön suunnitelmallisuus ja hallinta. Kuinka rakennetaan toimiva yhteistyö eri toimialojen kesken seudullisesti? Kuinka yhteistyötä johdetaan ja kuka sitä johtaa? Mitkä ovat toiminnalliset ratkaisut tuottavuuden tueksi? Lopulta on perusteltua pohtia, miten koko hallinnallinen fragmentaatio eli pirstoutuminen osiin, hajaantuminen ja palvelutoiminnan epäyhtenäisyys saadaan kunnissa haltuun.

6.7 Edellytykset palvelujen kehittämiseen ja muutokseen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa keskeinen ydin on luoda edellytyksiä toimiville (funktionaalisille) ja tuottavasti toteutetuille palveluille sekä niiden kehittämiseksi. Tämä näkökulma näyttää jääneen uudistuksessa ainakin jossakin määrin toissijaiseksi. Yleisesti ottaen laki on edesauttanut tuottavuuskustelun esilletuontia, mutta siihen liittyvissä konkreettisissa 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.

Haastatteluissa tunnistettiin kuntien haaste selvittää palvelujen tuottamisessa ja niiden kehittämisessä. Erityisenä ongelmana palveluiden kehittämisessä on se, että tuottavuutta edistäviä, palveluiden kehittämisen tehokkaita uusia malleja on riittämättömästi. Mallit eivät myöskään leviä riittävällä tavalla kunnista toisiin. Tästä johtuen ryhmähaastatteluissa yksi esille noussut haaste on kuntien palveluita koskevien innovaatioiden edistäminen. Samalla on kuitenkin todettava, että palveluiden innovaatioita koskevaa työtä on alettu jo teemmään 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. Toimeenpanosuunnitelmien pohjalta onkin suhteellisen vaikea arvioida tuottavuutta. Tässä yhteydessä tuottavuutta kunta-palveluissa on mielekästä lähestyä joko jatkuvan parantamisen tai strategisten valintojen kautta. Näistä luontevampi vaihtoehto – uudistusten ollessa kesken – on strategisten valintojen tarkastelu, jota aikaisemmin käytiin lävitse luvussa 5. Arvioitaessa palvelujen kehittämisen edellytyksiä esiin nousee konkreettinen ongelma, johon olemme jo aiemmin kiinnittäneet huomiota, eli järjestämis- ja tuottamisvastuun sekoittuminen monen kunnan vastauksissa. Tärkeää olisi-kin esimerkiksi selkeyttää strategista vastuuta siitä, kenelle jatkossa kuuluvat palveluiden saatavuus, tuottavuus ja kehittäminen.

Kuten edellä olemme todenneet, monien kuntien toimeenpanosuunnitelmista ja selvityksistä vaikuttaa puuttuvan strateginen ote ja ajattelu riittävän pitkälle tulevaisuuteen. Palvelujen kehittämisen näkökulmasta asia on keskeinen ja pidemmän tähtäimen suunnitelmallisuuden puutteet tulivat esiin myös haastatteluissa. Vaikuttaa siltä, että etenkin monissa pienissä kunnissa ei koeta olennaiseksi tarkastella palvelutarvetta 10 tai 20 vuoden päähän, sillä 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, joten mitään tarvetta palvelutoiminnan muutoksille ei toistaiseksi ole.

Toinen 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 se, millä tavoin Paras-hanke vaikuttaa palveluiden tuottavuuteen. Tuottavuuden edistämiseksi toimeenpanosuunnitelmat eivät sisällä yllättäviä tai ainutlaatuisia avauksia. Tuottavuutta pyritään edistämään strategisena valintana esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallilla, informaatioteknologian hyödyntämisellä tai vain ylipäättään palveluiden tehostamisella. Strategiset valinnat voivat kunnissa olla tiedostettuja tai tehtyjä, mutta toimet niiden toteuttamiseksi ovat samanaikaisesti epäselviä ja hajanaisia.

Haastatteluissa osallistujien mielipiteet uudistuksen 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 etenkin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelukokonaisuuksia saada nivottua järkevällä tavalla yhteen.

Paikallistason yhteistyön vahvistaminen palveluiden kehittämiseksi, johtamiseksi ja tuottamiseksi on myös tärkeä tulevaisuuden haaste. Arnkil ym. (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 terveyspalvelujen kesken. Uusien mallien löytämistä ja jakamista tukee Valtionvarainministeriön Kuntien parhaat palvelukäytännöt-hanke, jossa edistetään tehokkaiden toimintatapojen mallintamista.

Toimeenpanosuunnitelmissa olevien käsitysten mukaan yhteistoiminnallisuus tulee lisääntymään sosiaali- ja terveyspalveluissa, 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 epäonnistuu varsin usein liiallisen teknologiapainotuksen, vähäisen osallistuvan johtamistavan sekä sosiaalisten tekijöiden puutteellisten arviointien takia (Syväjärvi 2005), vaikka edellytykset muutoin kuntaorganisaatiossa olisivatkin olemassa.

Kuntapalvelujen kehittämistyöllä ei kuitenkaan ole aina ollut selkeää yhte-näistä linjaa. Eräs ristiriita kehittämisajattelussa on muodostunut siitä, kun toisaalta on haettu kuntien välistä yhteistyötä ja toisaalta taas on korostettu kunnan itsenäisyyttä ja omaa vastuuta. Toimeenpanosuunnitelmissa keskeisimmiksi kuntien palveluiden tuottamistavoiksi tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi nousevat oman kuntatoiminnan tehostaminen, yhteistyö muiden kanssa, ostopalvelut ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa.

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 kenties valmiita luopumaan. Sen sijaan vähemmälle huomiolle näytävät jäävän asiakaslähtöisten palvelujen ja niiden tuottavuuden kehitystyö. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että Paras-hanke johdattelee hallintolähtöiseen palvelujen kehittämiseen. Nähtävästi kunnissa on keskitytty rakenteiden kehittämiseen puitelakia vastaavaksi ja vasta seuraavaksi askeleeksi tulee toimintaprosessien analysointi. Miten rakennelähtöisistä uudistuksista saadaan jatkossa toiminnallisia kokonaisuuksia?

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 ym. (2003) ovat esimerkiksi todenneet, kuinka moniammatillisen yhteistyön yhtenä lähtökohtana on ollut julkishallinnollisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän pirstaleisuus sekä sektoroitunut työtap. Hallinnallinen fragmentaatio eli hallittavan kokonaisuuden osiin pirstoutuminen ja epäyhtenäisyys ovat siis heijasteina 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 esitetyissä toimeenpanosuunnitelmissa ovat varsin usein jääneet huomioimatta edellä mainitun hallintolähtöisen palvelukehittämisen korostuessa. Asiakaslähtöisyys on jäänyt liian vähälle huomiolle Paras-hankkeessa. Ryhmähaastatteluissa kiinnitettiin asiaan huomiota.

Yksi vaihtoehto voisi olla se, että poliittiset päätöksentekijät ottaisivat selkeämman roolin asiakasnäkökulman huomioimisessa. Kriittisimpien kannanottojen mukaan luottamushenkilöt eivät ole riittävästi huolehtineet asiakasnäkökulmasta uudistuksessa.

Palvelujen järjestäjän näkökulmasta kustannustehokas ja vaikuttava tuotanto sekä asiakkaan näkökulmasta sujuva ja laadukas hoito edellyttävät, että kullakin palveluntuottajalla on käytössään riittävä kokonaiskuva asiakkaalle suunnitelluista ja hänelle tuotetuista palveluista, ja että palvelujen tuottajien välinen tietojenvälitys on tehokasta. Esimerkiksi saumattomien asiakaslähtöisten palvelumallien ja niitä tukevien, yhteen toimivien tietojärjestelmäpalveluiden aikaansaamiseksi voidaan edellyttää kaikkien osallisten yhteistyön tiivistymistä. Samoin tulisi huolehtia siitä, että asiakkaat saavat aidosti vaikutusmahdollisuuden palveluihin. Erään haastatteluihin osallistuneen mukaan vahva käyttäjädemokratia edistäisi 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.

Toimeenpanosuunnitelmissa ja selvityksissä muutokset ja kehittämistoimenpiteet ovat usein hajallaan ja irrallisia kokonaisuuksia. Arviointimme osoittaa, että tavoitteena julkishallinnollista palvelujärjestelmää kehitettäessä olisi siirtyminen kertaluonteisista, irrallisista kehittämisprojekteista kokonaisvaltaisempaan esimerkiksi seudulliseen tai yhteistoiminnallisesti kuntakohtaiseen kehittämiseen, joita toteutetaan ja joiden tulokset hyödynnetään laajempina kokonaisuuksina. Vastaavasti irrallisten palvelujen tarkastelusta tulisi siirtyä kohti hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaa edistämistä, jolloin näkökulma laajenee terveyden edistämiseen prosessimaisesti. Palvelujärjestelmän kehittämisen tulisi olla 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, koska tuottavuuden haasteissa luottamukseen perus-

tuva 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 usein pitkäkestoisesta prosessista, jonka organisointi on ensisijaisesti alueilla toimivien kuntapalvelutuottajien johdon vastuulla. Näin on todettu esimerkiksi saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien tietohallintoratkaisujen osalta (vrt. Ekebom, Mikola & Iivari 2003).

7 Kaupunkiseutusuunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen

7.1 Johdanto kaupunkiseutusuunnitelmien tarkasteluun

Kaupunkiseutujen merkitys aluerakenteessa on kasvanut yritystoiminnan ja koko 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.

Kaupunkiseutuja tarkasteltaessa olennaista on, että hallinnollinen jaotus ei välttämättä kohtaa 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 palvelurakenneuudistukseen liittyvien kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisessa ja toteuttamis- edellytysten luomisessa.

Kaupunkiseutujen kehittämisellä on keskeinen asema kunta- ja palvelurakenneuudistuksen 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 palvelurakenneuudistusta säätelevän puitelain 7 §:ssä määritellään alueet, joilla maankäyttöä, asumista ja liikennettä sekä kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä edistävät kaupunkiseutusuunnitelmat tulisi laatia. Suunnit-

teluvelvoite koskettaa pääkaupunkiseutua ja 16 muuta kaupunkiseutua. Laki sallii kaupunkiseudulle myös 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 ja Porin seutu käytti hyväkseen lain sallimaa mahdollisuutta olla jättämättä kaupunkiseutusuunnitelmaa.

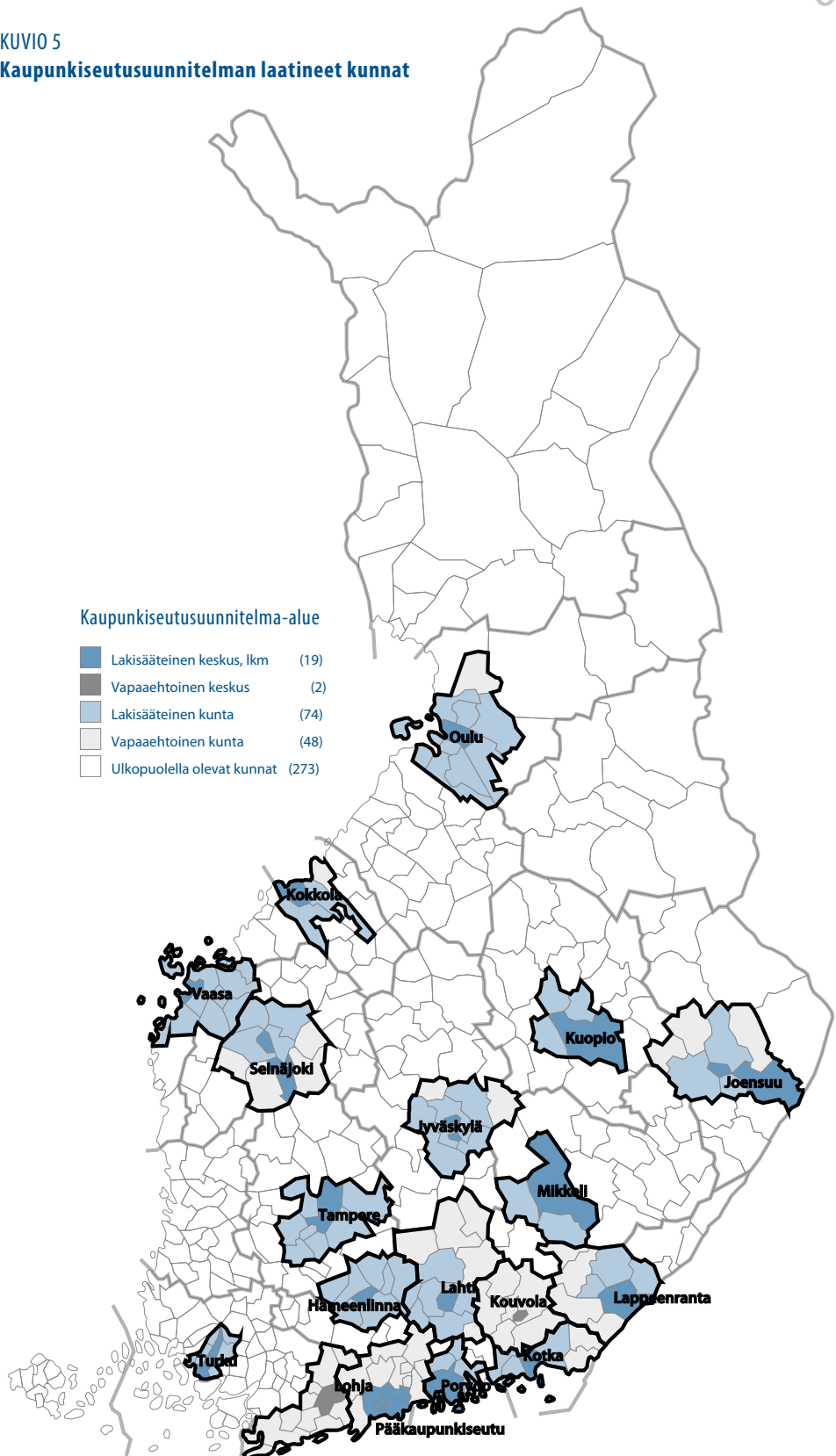
Kaupunkiseutusuunnitelmien arvioinnissa huomiota kiinnitetään suunnittelun valmistelun etenemiseen ja niitä koskevien tavoitteiden toteutumiseen. Tarkastelemme arvioinnissamme suunnitelmien kokonaistilannetta ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitystä kaupunkiseutujen yhteistyön kannalta. Aineistona 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 n. 53.000 asukkaan ja Tampereen seudun n. 323.000 asukkaan välillä. Olennaisempaa, kuin väestömäärät sinänsä on kaupunkiseutusuunnitelmien kannalta se, että suunnitelma-alueet muodostuvat kuitenkin suhteellisen hyvin työssäkäyntialueista ja ovat siten nähtävissä toiminnallisina kokonaisuuksina. Poikkeuksena tästä ovat suurimmat kaupunkiseudut, pääkaupunkiseutu, Tampereen ja Turun seudut, joissa työssäkäyntialue on selvästi suunnitelma-aluetta laajempi.

Kuntarakenne kaupunkiseuduilla on hyvin pirstoutunut. Tätä kuvaa se, että kaupunkiseutusuunnitelmien laadintaan on osallistunut kaikkiaan 143 kuntaa, joista yli 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 asema myös kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisessa.

Merkillepantavaa on myös, että lähes kaikilla kaupunkiseuduilla on käynnissä laajoja kuntaliitosselvityksiä, jotka osaltaan muuttavat asetelmia ja jo neuvoteltujakin yhteistyön yhteyksiä kaupunkiseutujen sisällä. Kuntaliitoshankkeissa korostetaan erityisesti palvelujen järjestämiseen ja kuntatalouteen liittyviä syitä, harvoin liitostarpeita perustellaan maankäytön, asumisen tai liikenteen järjestämisen tarpeilla, jotka puolestaan ovat puitelaissa kaupunkiseutusuunnittelun keskeisiä toimintoja.

KUVIO 5
Kaupunkiseutusuunnitelman laatineet kunnat



Useissa kaupunkiseutusuunnitelmissa on 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).

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.

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 hyvin ymmärrettävää, että monilla kaupunkiseuduilla kuntaliitoshankkeiden edistämisen painoarvo näyttää olevan tässä tilanteessa kaupunkiseutusuunnitelman laatimista suurempi.

7.2 Suunnitelmien ja niiden mukaisten toimenpiteiden merkitys kaupunkiseutujen yhteistyölle asumisen, maankäytön ja liikenteen osalta

Maankäyttöön liittyvän yhteistyön nykytila vaihtelee seuduittain voimakkaasti, mutta on kokonaisuutena arvioiden satunnaista ja yhteistyön kokonaisuuden kehittäminen 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 tällä hetkellä kahdeksalla kaupunkiseudulla (Hämeenlinna, Jyväskylä, Lahti, Lappeenranta, Oulu,

Tampere, Turku, Vaasa). Muutamilla seuduilla ei ole aluerakennetta riittävästi ohjaavaa (maakunta)kaavaa, tosin se nähdään tarpeellisenä kehittämiskohteena. Kehittämistoimenpiteet maankäyttöön liittyvässä yhteistyössä keskittyvät seudullisen maankäytön kehityskuvan tai rakennemallin suunnitteluun ja käyttöönottoon. 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. Kaupunkiseutusuunnitelmien 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 näkyy voimakkaimmin juuri kaupunkiseutusuunnittelussa: 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 yhteisen 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 vältytään asumisen liiallisesta hajaantumisesta ja väestön segregaatista aiheutuvilta ongelmilta, on kaupunkiseutusuunnittelun keskeinen haaste. Tähän haasteeseen vastaaminen on laadituissa suunnitelmissa jäänyt varsin vähälle huomiolle.

Liikennejärjestelyjen kehittämiseksi on lähes kaikilla seuduilla koottu yhteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Seudullisesta liikennejärjestelmätyöstä onkin pääasiassa jo useiden vuosien kokemus. Seudullisia liikenneverkko-ongelmia on pyritty käsittelemään maakuntakaavoituksen yhteydessä. Seudullisen joukkoliikenteen koetaan tällä hetkellä kuitenkin olevan useilla seuduilla puutteellista, jota pyritään kuitenkin puitelain mukaisilla kaupunkiseutusunnitelmissa 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 aiesopimuksien 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 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 6). Kunnat ovat siirtymässä satunnaisista yhteistyöprojekteista kohti merkittävemmän riippuvuuden yhteistyötä, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen nousee keskeiseksi asiaksi.

KUVIO 6 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 merkittäviä	Seutuhallinto Kuntaliitokset	Alueelliseen intressiin perustuvat verkostot
RIIPPUVUUDET	Sektorikohtaiset sopimukset	Löyhät asiakkoittaiset verkostot
	Tuottajaverkostot	Satunnaiset projektit
Riippuvuudet vähäisiä		

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. Uusia ratkaisumalleja eivät siis laaditut kaupunkiseutusuunnitelmat juurikaan sisällä, vaan vaihtoehtoisiksi esitetään seutuhallinnan tavanomaisia yhteistoimintamuotoja tai kuntaliitoksia. Myös kaupunkiseutusuunnittelussa vaikuttaa näin ollen siltä, että rakenteellisilla ratkaisuilla etsitään keinoja ohjata seudullista suunnittelutyötä.

7.3 Palveluihin liittyvän yhteistyön toimivuus

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 vielä aikaista.

Kuntarajat ylittävien palvelujen käytöstä muodostuvien taloudellisten kysymysten käsittely (kustannusten jako) on jäänyt suunnitelmissa näin ollen varsin vähälle huomiolle. Taloudelliset kysymykset ja monien sopimusten viidakko muodostaa käytännön ongelmia, joiden ratkaiseminen käytännössä usein viivyttää tai kaataa kokonaan monet seudulliset palveluhankkeet. Kuten asiantuntija-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.

7.4 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 yhteistyökohteeksi kokonaisuuksien sijasta. Kaupunkiseudut pyrkivät suunnitelmissaan parantamaan asemaansa tai ainakin säilyttämään ne ennallaan yhä enemmän markkinaohjautuvassa maailmassa, jossa muutokset ovat nopeita ja maailmanlaajuisia. Suunnitelmissa on nähtävissä kaupunkiseutujen kilpailuun liittyvä edunvalvonnan näkökulma (Mikkelin seutu, Länsi-Uusimaa), mutta toisaalta laajempaa orientoitumista esimerkiksi suurempiin kaupunkiseutuihin ei ole pidetty kovin keskeisenä (Hämeenlinnan seutu).

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 toimenpiteitten kuvaamiseen eikä yhtenäistä kaupunkiseutuajattelua ole helposti löydettävissä (esim. Kokkolan seutu, Länsi-Uusimaa, Mikkeli, Porvoon seutu). Rakenteiden osalta suunnitelmista näyttääkin puuttuvan uusien yhteistyökanavien ja -mallien esittäminen, jolloin tukeudutaan pitkälti vanhoihin yhteistoiminnan suhteisiin ja ”välttämättömiin” malleihin.

Keskeinen kysymys kaupunkiseutusuunnittelun onnistumisen arvioinnissa on, viedäänkö yhteistyötä eteenpäin kaupunkikeskeisesti vai alueen kokonaisuutena. Pyyn (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. Pyyn mukaan aluerakenne jäsennetään tällä hetkellä ensisijaisesti kaupunkiseutujen muodostamana verkostona, jolloin kaupunkivetoinen kehitys nähdään ainoana vaihtoehtona pienelle kunnalle. Kaupunkien kasvu ei välttämättä ole kuitenkaan jatkuvaa eikä tällä tavoin saavuteta toiminnallisesti eheitä kaupunkiseutuja.

Suunnitelmien 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 palveluiden kysymyksissä on riippuvaista yksittäisten kuntien päätöksenteosta, mikä on erityisen ongelmallista palvelujen järjestämisen osalta. Kaupunkiseuduilla oli mahdollisuus jättää myös yhteinen kuntien toimeenpanosuunnitelma, mutta tätä mahdollisuutta hyödynsivät vain muutamamat seudut, joista suurin osa on tehnyt päätöksen usean kunnan yhdistymisestä. Useimmilla kaupunkiseuduilla onkin päädytty selvittämään suurempien kuntakokonaisuuksien muodostamista. Omat erityispiirteensä kaupunkiseutusuunnittelulle ovat näin ollen antaneet seuduilla käynnissä olleet ja edelleen olevat kuntajakoselvitykset.

Kaupunkiseutusuunnitelmien arvioinnissa Kuntaliiton johtama laaja asiantuntija-analyysi on tuottanut arviointiin merkittävää aineistoa ja etenee prosessina seuraten kaupunkiseuduilla tapahtuvia muutoksia. Muutosprosessin seuraaminen on muun muassa monien kuntaliitoshankkeiden ja kuntien

sitoutumista koskevien päätösten osalta ensiarvoisen tärkeää oikean kuvan saamiseksi todellisesta tilanteesta.

Laaditut kaupunkiseutusuunnitelmat poikkeavat toisistaan sekä tavoite-
tasonsa että toteuttamistapansa perusteella. Kaupunkiseutusuunnitelmien laa-
dinta on kuitenkin jo omana prosessinaan edistänyt kuntien välistä yhteistyötä
seuduilla. Ne ovat kuitenkin suunnitelmia ja toteuttaminen riippuu monista
asioista, ei vähiten aiemmista yhteistyökokemuksista ja toimijoiden yhteistyö-
kyvystä. Lähes kaikilla seuduilla käynnissä olevat kuntaliitosselvitykset muut-
tavat yhteistyöasetelmaa jatkuvasti, mutta toteutuneet liitokset pääsääntöisesti
parantavat kaupunkiseutujen kehittämisedellytyksiä. Eheän ja elinvoimaisen
kaupunkiseudun edellytyksenä on kuitenkin, että liitokset edistävät toiminnal-
lista, ensisijaisesti työssäkäyntialueeseen perustuvaa kuntarakennetta. Palvelu-
yhteistyöhön 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 muu-
toksen toteuttamisen haaste puitelakiin kytkeytyvien hallinnollisten ratkaisui-
den jälkeen.

8 Uudistuksen eteneminen ja toimeenpanon haasteet

8.1 Arvio uudistuksen etenemisestä

Olemme tarkastelleet kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanovaiheen suunnittelun etenemistä. Tässä luvussa kokoamme tuloksiamme yhteen. Esittämämme tulkinnat perustuvat aineistoon ja pyrimme huomioimaan myös sen, että uudistus on vielä alkuvaiheessa.

Paras-hanke on herättänyt ja aktivoinut osin uinuvan kuntakentän kehittämään rakenteitaan ja pohtimaan tulevaisuuttaan. Uudistus onkin lähtenyt liikkeelle vauhdikkaasti ja tavoitteidensa suuntaisesti erityisesti muodostuneiden rakenteiden osalta. Varsinkin jo toteutuneiden ja tulevien kuntaliitosten määrä on huomattava. Tämä on ollut yllättävää ottaen huomioon liitosten vähäisen määrän kuntakehityksen historiassa sekä vähäisen faktapohjan uudistuksen perusteluissa. Kuntaliitoksista tai sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteiden yhdistämisistä ei ole esimerkiksi saatu tutkimusten perusteella aiemmin juurikaan taloudellisia tai synergisiä hyötyjä. Uudistusaalto on tapahtunut nopeasti, minkä olisi myös voinut olettaa vaikeuttavan perustarkoituksen ja muutossyiden hahmottamista sekä tätä kautta hidastavan halukkuutta toteuttaa reformi. Nopea aikataulu on kuitenkin tarkoittanut, ettei uudistusta koskeva vastarinta ole organisoitunut vastavoimaksi.

Rakenteellisen muutoksen kehitykselle ei ole löydettävissä yhtä yksiselitteistä syytä. Uudistusta ovat vauhdittaneet muun muassa rakenteellisille muutoksille myönteinen ilmapiiri ja tulkinta konsensuksesta, eli käsitys siitä, että uudistuksen toteutukselle on olemassa poliittinen hyväksyntä. Monet kuntaliitokset ovat epäilemättä olleet ajatuksellisesti paikallistasolla olemassa ja Paras-hanke on ikään kuin laukaissut kuntaliitoksen toteutuksen. Kuntien välinen keskinäinen ymmärrys ja kanssakäyminen ovat osin vahvistuneet aiemmin tehdyn yhteistyön myötä. Kuntaliitoksille on näkyviä ja samalla koko hanketakin eteenpäin vieviä esimerkkejä, kuten Salon seudun monikuntaliitos. Myös valtion puolelta tullut paine, ohjaus ja porkkanat ovat edistäneet kuntaliitoksia ja yhteistoiminta-alueiden syntymistä. Lisäksi käsitys siitä, että suuremmilla rakenteilla on turvattavissa kuntataloutta ja palveluiden saatavuutta, on pal-

jolti hyväksytty. Tämä liittyy kehitykseen, jossa kunnat nähdään esimerkiksi paikallisidentiteetin sijaan yhä enemmän olevan kuntalaisille tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti tuotettuja palveluita varten.

Uudistuksen myötä monet kunnat ovat taloudeltaan elinkelpoisempia. Tässä vaiheessa on silti arvioitavissa, että Paras-hankkeen jälkeenkin Suomessa on useita erilaisia ja erikokoisia kuntia. Kuntarakenne tai yhteistoimintarakenteet eivät ole kaikilta osin kehittyneet erityisen loogisesti esimerkiksi työssäkäyntialueen kriteerien pohjalta tai strategiseen suunnitteluun perustuen. Tähänkin on löydettävissä useita syitä. Osa kunnista on ehkä halunnut paikallisidentiteettinsä takia säilyttää itsenäisyytensä, eivätkä ole ehkä kokeneet saavansa erityisiä hyötyjä rakenteellisista muutoksista. Jos kunnat ovat taloudellisesti eri tilanteessa, kuntaliitoksia tai yhteisiä palvelurakenteita ei ole aina saatu aikaan. Toisinaan sinällään tarkoituksenmukaiset rakenneratkaisut eivät ole aina toteutuneet johtuen kyvyttömyydestä kumppanuuksien aikaansaamiseen, luottamuspulasta tai jopa henkilösuhteista. Osa kunnista on käyttänyt hyväksi puitelain poikkeamisperusteita, mikä samalla on tarkoittanut sitä, että kyseisissä kunnissa on muutoinkin tapahtunut suhteellisen vähän kehitystyötä Paras-hankkeen yhteydessä.

Kuntakentän moninaisuus merkinnee sitä, että Suomessa tulee säilymään edellytyksiltään, palveluiltaan ja taloudelliselta perustaltaan toisistaan poikkeavaa paikallishallintoa. Tämä voi pahimmillaan vauhdittaa erilaistumiskehitystä. On olemassa menestyvät ja eteenpäin menevät kunnat ja alueet sekä taantuvat kunnat ja alueet. Keskittymät saattavat kyetä tuottamaan palveluita, joita syrjäseutukunnat joutuvat lainsäädännöllisten velvoitteiden takia niiltä hankkimaan.

Kaupunkiseutujen kehittäminen kokonaisvaltaisesti ja vahvaa strategista suunnittelua hyödyntäen ei ole vielä toteutunut kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Elokuussa jätettyjen suunnitelmien pohjalta on arvioitavissa, ettei suunnittelussa ole vielä juurikaan edetty: useat kaupunkiseutujen suunnitelmat kertovat lähinnä esiintyvistä ongelmista. Tämä konkretisoituu muun muassa maankäytön, liikenteen ja asumisen osalta, jota ilmentää myös toimeenpanosuunnitelmien pinnallisuus ja retoriikka. Esimerkiksi maankäyttöön liittyvän yhteistyön nykytila on arvioitavissa usein melko sattumanvaraiseksi ja valmisteluvaiheessa olevaksi. Palvelujen järjestämisen osalta ovat toiminnalliset näkökulmat hieman selkeämpiä. Kuvaavaa on sekin, ettei kovinkaan monia keskustaupunkien ja ympäröivien kuntien välisiä kuntaliitoksia tai yhteistoiminta-alueita ole syntynyt.

Suunnitelmalähtöinen kaupunkiseutujen kehittäminen on siis toistaiseksi vaikutuksiltaan melko vähäinen. Silti jo pelkkä suunnitteluvaihe on useissa tapauksissa kasvattanut ja nostanut esiin keskustaupungin ja ympäröivien kehyskuntien vastakkainasettelua ja intressiristiriitoja sekä näistä syistä jopa pysäyttänyt yhteistä kehittämistoimintaa. Valmistelu ei siis ole kaikilta osin ollut keskinäiseen luottamukseen perustuvaa. Tästä ja suunnitteluprosessin eteenpäin

viennistä vastuu on erityisesti keskustaupungeilla. Tilanne on ristiriitainen, koska tarve kaupunkiseutuihin pohjautuvien keskittymien aikaansaamiseen on ilmeinen.

Kunnallisen palvelutoiminnan näkökulmasta ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen puitelain edellyttämällä tavalla ei näyttäisi olevan erityisen ongelmallista, lukuun ottamatta yksittäistapauksia. Useissa tapauksissa 50.000 asukkaan väestöpohja onkin saavutettavissa esimerkiksi monen toimipaikan oppilaitosratkaisulla. Ongelma näyttäisi olevan silti siinä, että sivistyssektorin Paras-uudistuminen etenee muusta hankkeesta erillisesti. Tämä voi vaikeuttaa kuntien palvelutoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä.

Myös perusterveydenhuollon osalta puitelain edellyttämät rakenteet ovat pääsääntöisesti muodostuneet tai muodostumassa. Toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten perusteella Paras-hanke vaikuttaa kuitenkin ristiriitaisesti sosiaali- ja terveystoimen keskinäisessä kytkennässä. Vaikuttaa siltä, että toiminnalliset ratkaisut ovat pitkälti paikallisia. On alueita ja kuntia, joissa integrointi on toteutunut tai toteutumassa, mutta monissa kunnissa näyttää siltä, että Parashanke johtaa jopa aiemmin yhteisen hallinnon alaisuudessa olleen toiminnan eriytymiseen. Yksittäisistä lähipalveluista hyvin monet kunnat haluaisivat edelleen pitää esimerkiksi lasten päivähoidon itsellään. Kuntatasolla olisi tärkeää löytää suunnitelmallisesti sellaisia ratkaisuja, jotka mahdollistaisivat sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisistä saatavia synergiaetuja.

Yhteistoiminta-alueisiin ja niiden toimivuuteen tulee liittymään epäilemättä useita haasteita. Osin palvelurakenteista näyttäisi muodostuvan kuntalaisille hankalasti hahmotettava kokonaisuus, koska eri palveluita järjestetään varsin poikkeavin tavoin. Täydentävästi kysymys siitä, mitä palveluiden järjestämisvastuu tarkoittaa, vaatii monessa paikassa kirkastamista. Epäselvyyttä voi aiheuttaa sekin, johdetaanko palveluita aidosti yhteistoiminnallisesti vai luodaanko esimerkiksi sopimuksellisuuteen perustuvia malleja ylläpitämään aiempi toiminta ennallaan. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä demokratiaan. Onkin mahdollista, että esimerkiksi yhteistoiminta-alueet voivat lisätä virkamiesten autonomiaa ja vaikutusvaltaa, jos toimivia demokraattisia rakenteita ei kyetä aikaansaamaan. Haasteena on toteuttaa yhteistoiminta-alue niin, ettei siitä synny uutta irrallista ja ylimääräistä hallintotasoa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeisen kysymyksen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen suhde jää vielä paljolti ratkaisemattomaksi. Kaiken kaikkiaan erikoissairaanhoidon rooli näyttää jääneen verrattain vähäiseksi toimeenpanosuunnittelun valmistelussa. Tämän perusteella on arvioitavissa, että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välistä suhdetta ja palvelujen järjestämistapaa on uudistuksen edetessä syytä vielä analysoida. Tämä on huomionarvoista, koska kysymyksessä on julkisten palveluiden kustannuksiin merkittävästi vaikuttava toimialakokonaisuus ja toisaalta yksi tärkeimmistä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen käynnistämiseen vaikuttaneista tekijöistä.

Strateginen suunnittelu ei ole riittävällä tavalla esillä kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa. Asia on sikäli ongelmallinen, koska oma tahtotila ja näkemysellisyys, jotka muodostavat reformin tuomien mahdollisuuksien hyödyntämisen lähtökohdan, näyttäisivät myös lisäävän uudistuksen tarkoituksenmukaista toteuttamista. Muutosjohtamiskirjallisuuden perusteella tilanne ennakoii ongelmia toteutukselle. Jos uudistuksen perustarkoitusta ja syitä joudutaan liiaksi pohtimaan varsinaisen toteutuksen yhteydessä, lopputuloksena voi olla epätietoisuutta ja tehottomuutta.

Tällä hetkellä yleinen Paras-hankkeen tilanne siis on, että uudet rakenteet on luotu ja nyt on kysyttävä, mitä näillä rakenteilla tehdään. Tosin monen kuntaliitoksen yhteydessä on tehty perusteellistakin pohdintaa liittyen kuntien tulevaisuuteen. Suomalaisessa kuntakentässä näyttää toimivalta ratkaisulta jopa eteneminen rakenteiden luomisesta strategiseen ajatteluun, vaikka toimintatapa on päinvastainen usein strategiakirjallisuudessa esitetylle näkemykselle, jonka mukaan strategia määrittää rakenteen tarkoituksenmukaisuuden. Kriittinen kysymys on silti, ovatko muodostuneet alueet strategiselle toiminnalle luontevia. Jos esimerkiksi uusi kunta ei ole elinkeinopoliittisesti tai elinkelpoisuuden kannalta luonteva, saattavat edellytykset strategisuudelle olla rajalliset.

Paras-hanke ei vielä ole ollut juurikaan palveluita kehittävä hanke. Kysymys siitä, millä tavoin muodostettuja rakenteita hyödynnetään palveluiden kehittämiseksi, ei ole selkiintynyt. Uusia ideoita tai laajemmin innovaatioita ei ole palveluiden kehittämiseksi vielä juurikaan syntynyt. Paras-hankkeen yhteyksien palveluiden kehittämiseen on siis vielä avoin kysymys. Palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen liittyvät toimenpiteet heijastavat toimeenpanosuunnitelmissa yleisessä keskustelussa esiin nousseita ja vaikeasti konkretisoituvia ideoita. Esillä ovat esimerkiksi tilaaja-tuottaja -malli, saumattomat palveluketjut, synergiaedut ja informaatioteknologian hyödyntäminen palveluissa. Palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen liittyvät toimenpiteet eivät välttämättä ole vielä käsitteinä ja sisältöinä kirkastuneet, mikä voi muodostua esteeksi palvelujen strategiselle suunnittelulle.

Palveluiden kehittämisen tarve on tiedostettu. Valtakunnan tasolla on esimerkiksi käynnistetty parhaita palvelukäytäntöjä edistävä hanke. Keskeistä onkin saada kytkettyä palveluiden kehittämishankkeet osaksi Paras-hankkeen toteutusta. Samalla on tiedostettava innovaatioihin liittyvän toiminnan aikaansaamat kustannukset, jotka voivat heikentää tuottavuutta lyhyellä tähtäyksellä.

Toistaiseksi palvelujen laatuun, asiakaslähtöisyyteen tai saatavuuteen liittyvät kysymykset ovat näyttäytyneet Paras-hankkeen yhteydessä julkilausumattoman ongelmattomina. Kuitenkin kuntatasolla voi olla hyvinkin ristiriitaista edistää samanaikaisesti palvelujen tuottavuutta ja saatavuutta. Tuottavuus saattaa tarkoittaa palveluiden keskittämistä ja karsimista, mikä mahdollisesti heikentää suuren kunnan reuna-alueilla olevien palveluiden saatavuutta.

Monissa kunnissa Paras-hankkeessa noudatetut toimintatavat – erityisesti toimeenpanosuunnitelmalomake ja toteutuksen eteneminen – ovat johtaneet asioiden sirpalemaiseen tarkasteluun. Toimeenpanosuunnitelmissa eivät esimerkiksi palvelut, strategiat ja rakenteet sekä niihin liittyvät toimenpiteet näytty vielä tarpeeksi toisiinsa liittyvinä ja nivoutuvina asioina. Muun muassa palveluiden kehittämisen toimenpiteitä tarkastellaan usein irrallisina muodostetuista yhteistoiminta-alueista. Pirstaloituminen saattaa vaikeuttaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa kokonaisuuden hallittavuutta ja täten omalta osaltaan heikentää mahdollisuuksia esimerkiksi tuottavuuden kehittämiseen, jossa yhtenä vaateena on hallittu strateginen lähestymistapa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on korostettu voimakkaasti kuntien muutosjohtajuutta. Tällä voidaan tarkoittaa kuntien kykyä luoda muutokseen liittyvä tahtotila sekä kykyä toteuttaa uudistus tarkoituksenmukaisesti. Myös kumppanuuksien rakentaminen ja verkostoissa toimiminen ovat keskeisiä vaatimuksia uudistuksessa. Palveluiden rakentaminen vaatii esimerkiksi synergistä, strategisesta kokonaisuudesta lähtevää ajattelua, joka puolestaan vaatii toimijoiden välistä luottamusta. Vastaavasti korostuvat hyvin asiantuntijavaltaisella kunta-alalla henkilöstön osallisuus muutoksen tekemiseen ja toimijoiden välinen kommunikaatio, joissa arvioidaan olevan kehittämistarpeita (mm. Goodman & Truss 2004; Stenvall ym. 2007; Syväjärvi ym. 2007). On selvää, että muutosjohtamisen kyvyt ja edellytykset vaihtelevat paikallisesti erittäin paljon. Kiteyttäen, muutosjohtajuutta on edellyttänyt Paras-hankkeen alkuvaiheessa rakenteiden aikaansaaminen ja uusien toiminnallisten puitteiden miettiminen. Jatkossa muutosjohtamista edellytetään varsinaisessa toimeenpanossa. Tämä edellyttää johdolta erityisen paljon, sillä organisaation menestys rakentuu kyvystä toimeenpanna asioita.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa toimeenpanon valmistelun organisointi on ollut paljolti paikallista. Esimerkiksi kysymys siitä, kuinka keskeinen luottamushenkilöiden tai viranomaisten rooli on valmistelussa ollut, on vaihdellut kuntien välillä. Henkilöstöä on ollut vähemmän mukana uudistuksen valmistelussa, eikä kuntalaistenkaan mukanaololle ole löytynyt luontevia kanavia. Silti laaja politiikkojen ja virkamiesten valmisteluprosessi näyttäisi lisännen onnistumisen todennäköisyyttä.

Ohjaus ja samalla kunta-valtio -suhde ovat olleet näkyvästi läsnä Paras-hankkeen toteutuksessa. Monet ohjauksen toimintatavat ovat saaneet osakseen kritiikkiä, kuten toimeenpanosuunnitelmalomake ja siitä annettu palaute. Ohjauksessa ovat eri muodot, informaatio- resurssi- ja normiohjaus, sekoittuneet toisiinsa. Ohjauksen sisältö ja muodot ovat myös osin rakentuneet ja kehittyneet toteutusprosessin kuluessa. Kuitenkin ohjaus on vienyt hanketta eteenpäin ja ollut tässä suhteessa vaikuttavaa.

UUDISTUKSEN ETENEMINEN

- Kunta- ja palvelurakenneuudistus on aktivoinut kuntakenttää.
- Paikallistasolla tapahtuu runsaasti muutoksia kunta- ja palvelurakenteissa. Niiltä osin puitelain kriteerit ovat täyttymässä.
- Paikallisuus ja alueellisuus ovat vaikuttaneet voimakkaasti muotoutuneisiin rakenteisiin.
- Kunta- ja palvelurakenteet ovat muodostumassa toisistaan poikkeaviksi.
- Uudistuksen yhteydessä strateginen suunnitelmallisuus on ollut pääsääntöisesti vähäistä.
- Uudistuksesta ei ole vielä muodostunut palveluiden uudistusta.
- Ohjaus on ollut uudistuksessa näkyvää ja läsnä olevaa, ja samalla ristiriitoja herättävää.

8.2 Uudistuksen onnistumisen edellytyksiä ja toimeenpanon haasteita

PARAS-hankkeen ensimmäinen vaihe on ollut rakenteita koskeva, päätöksenteon ja neuvottelujen vaihe. Tämä vaihe ei ole ihan vielä päätöksessään, koska kunta- ja palvelurakenteet kehittyvät jossakin määrin edelleen. Uudistuksessa on rinnakkaisesti osin jo siirrytty ja ollaan edelleen siirtymässä kohti toteutusvaihetta. Siinä on oleellista aikaansaada yleiset raamit toteutukselle, kuten taloudellinen perusta, johtamisjärjestelmät ja toiminnan linjaukset. Toteutus edellyttää kykyä sitouttaa ja innostaa henkilöstö muutokseen. Lisäksi uudistuksen toteutuksessa keskiöön tulevat palveluihin vaikuttavat uudistukset.

Toteutusvaihe on muutosjohtamisen näkökulmasta vaativa ja koko uudistuksen kannalta ratkaiseva. Siinä tulee korostumaan erityisesti henkilöstövoimavarojen johtaminen (Stenvall ym. 2007). Se edellyttää onnistuessaankin vähintään 3 - 5 vuoden intensiivistä toteutusprosessia. Toteutusvaiheessa saatetaan joutua tekemään kuntalaisten palveluiden kannalta kipeitäkin ratkaisuja.

Toteutusvaihe ei ole kuitenkaan samalla tavalla näkyvä ja kunnan poliittiselle ja hallinnolliselle johdolle ulkoisia meriittejä tuottava kuin suunnitteluvaihe, sillä toteutusvaihe konkretisoituu paljolti organisaation sisäisenä toimintana. Aito palveluihin ulottuva uudistus on paitsi aktivoiva myös laajaa henkilöstön osallisuutta vaativa, jonka vuoksi uudistumiseen käytettävät resurssit voivat kasvaa hyvinkin mittaviksi. Tämä vaikuttaa siihen, millainen johtopäätös uudistuksen onnistuneisuudesta voidaan toteutusvaiheen jälkeen tehdä. Prosessimaisesti etenevä toimeenpanon ohjaaminen ei ole yhtä helppoa kuin hallinnollisiin päätöksiin perustuvien rakenteellisten ratkaisujen tekeminen.

Uudistuksen toteuttamisen edellytyksenä siis on, että kunnilla on riittävästi valmiuksia sekä yhteistyöhön että syvälliseen muutokseen. Lähtökohtana muutokselle on esimerkiksi kyky tehdä kipeitäkin päätöksiä tilanteissa, joissa tietoa ja valmistelu-aikaa on rajoitetusti eikä päätösten vaikutuksia pidemmällä aikavälillä voida varmuudella osoittaa. Muutosten tekeminen edellyttää – kuten tekemissämme ryhmähaastatteluissa nousi esiin – myös hyvää ja vahvaa poliittista ja hallinnollista johtamista sekä professionaalisten ammattiryhmien toiminnan muuttamista.

Edellä esitetyistä syistä rakenteista lähtevässä uudistuksessa on vaaransa. Hallintouudistukset ovat osoittaneet, kuinka suomalaisessa hallintokulttuurissa toimijoilla saattaa muodostua käsitys, että uudistus on toteutettu, koska uudet rakenteet on aikaansaatu. Toteutusvaihetta ja sen merkitystä vähätellään. Johdolla ja henkilöstöllä on ehkä puutteellinen kyky viedä muutoksia eteenpäin. Rakennevaiheeseen pysähtyminen voi olla jopa taktista. Ryhmähaastattelujen perusteella näyttäisi jopa mahdolliselta, että osa kunnista on alkuvaiheen jälkeen jäämässä tietoisesti odottamaan sitä, edellytetäänkö niiltä vielä jotakin uutta.

Rakenteetkaan eivät ole täysin vielä valmiit. Uudistuksen yhteydessä tulee puitelain hengen mukaisesti edelleen keskittyä siihen, että muodostuvat rakenteet täyttävät kriteerit. Tämä on luonnollisesti tärkeä kysymys niiden kuntien kohdalla, jotka toistaiseksi eivät ole tähän kyenneet. Alueellisen eheyden, elinvoimaisuuden tai luonnollisen työssäkäynnin näkökulmista kunta- ja palvelurakenteet eivät ole vielä kaikilta osin luontevia. Kuntarakenteita tulisikin jatkossa kyetä tarkastelemaan nykyistä voimakkaammin alueellisesta näkökulmasta.

Suomen julkisen hallinnon kehittämisen yksi ongelma on ollut se, että yhtä osaa uudistetaan miettimättä sen suhdetta muuhun toimintaan. Jatkossa yhtenä haasteena onkin, miten huomioidaan Paras-hankkeen muokkaama kunta- ja palvelurakenne – tai kuntien erilaistuva kehitys – hallinnon ja toimintaohjelmien kehittämisen yhteydessä.

Rakenteiden kehittämiseen liittyy kysymys uudistuksen vaikuttavuudesta. Riittävätkö hallinnolliset uudistukset toiminnan tehostamiseen vai kyetäänkö ne kytkemään prosessien kehittämiseen siten, että muutoksilla saavutetaan riittävää vaikuttavuutta? Samalla uudistus tulisi paikallistasolla pitää kuitenkin hallinnassa ja sen suunnitellusta etenemisestä tulisi mahdollisuuksien mukaan

pitää kiinni. Vaarana on, että tilanteiden muuttuessa ja toimintamallien vaihtuessa nopeasti uudistamisen kokonaisuus ei pysy suunnitelmallisena, vaan eriytyy ja pirstaloituu.

Strategisen suunnittelun merkitys korostuu toimintaympäristön muutosten ja epävakauden yhteydessä. Strategisuus voi olla se keino, jolla arvioinnissa esille noussutta pirstaleisuutta voidaan yrittää hallita. Vaikka kaikkeen mahdolliseen ei objektiivisesti ajatellen voida toki varautua, koska esimerkiksi muutokset voivat olla hyvin nopeita ja vaikeasti ennakoitavia, ovat todellisuudessa kuntaorganisaatiot todennäköisesti aikaisempaa riippuvaisempia toisistaan ja täten myös yhteistoiminnasta. Siten kuntaorganisaatioilta voidaan edellyttää aikaisempaa suunnitelmallisempaa toimintaotetta, jotta monimuotoisuus voidaan ylipäättänsä saada hallintaan. Yksi haastatteluissamme esiin noussut kokonaisvaltainen ajatus on muun muassa se, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorin palvelustrategioita voitaisiin lähestyä elinkeinopoliittisesta näkökulmasta. Tällöin mietittäisiin julkisen palvelurakenteen yhteydessä sitäkin, miten kehittäminen palvellee kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän kehittymistä.

Kunta- palvelurakenteen toimeenpanon valmisteluvaiheen yhteydessä näyttäisi siltä, että strategisuus on etenkin rationaalisia ratkaisuja korostavaa suunnittelutoimintaa eli klassista suuntausta edustavaa. Strateginen toiminta on tällöin ensisijaisesti lyhyen aikavälin suunnittelua ja konkreettista toimintaa: kuntia ohjaavat rationaaliset ratkaisut. Tällöin esimerkiksi toiminnan seurannasta ja valvonnasta on tullut tärkeää, jotta julkiset organisaatiot käyttävät niille uskotut resurssit tehokkaasti hyödyksi. Lisäksi kunnat pyrkivät vastaamaan reagoivasti ajoittain tempoilevaan ulkoisen toimintaympäristön asettamaan ohjaukseen.

Klassista strategian suuntausta täydentää niin sanottu evoluutioon perustuva strateginen toiminta (mm. Durand 2006). Evoluutionäkökulma edustaa kuntien strategista ajattelua Paras-hankkeen toimeenpanovaiheen yhteydessä. Tämän näkökulman mukaisesti julkiset kuntaorganisaatiot ovat ikään kuin biologiset organismit evoluution armoilla. Tällöin kuntatoiminnassa menestyvät todennäköisesti parhaiten ne kunnat, jotka pystyvät nopeimmin mukautumaan kulloisiinkin muutoksiin. Sen sijaan heikoimmat eivät tässä yhteydessä selviä tai eivät ainakaan menesty yhtä hyvin. Evoluutionaarista näkökulmaa tässä yhteydessä puolustaa myös se, että kovin pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun ei välttämättä uskota (vrt. Whittington 2001) ja toisaalta strategiset premissit nojautuvat hyvin pitkälti vain oman kuntatoiminnan tarkasteluun. Edelleen muun muassa muutokset ja epätietoisuus – jotka eivät johdu aina kunta itsestään – aiheuttavat sen, että strateginen suunnittelu on epävarmaa.

Uudistuksen kokonaisuutta tarkastellen huolenaiheeksi voidaan nostaa yksi Paras-hankkeen lähtökohdista: kuinka turvataan laadukkaita ja tasapuo-liset palvelut asukkaille koko maassa? Etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen tilanne

huolestutti haastateltavia, sillä näillä alueilla etenkin väestömuutosten vuoksi kuntien taloudellinen tilanne on muuttumassa oleellisesti, eikä Paras-hankkeen puitteissa ole kyseisillä alueilla tapahtumassa kovin suuria uudistuksia. Haasteena voidaan siis pitää, kuinka koko Suomi pysyy mukana uudistuksessa, sen tarkoitus ja tavoitteet sisäistäen.

Keskeisenä asiana on ylipäättään se, miten Paras-hankkeesta muodostuu palveluihin vaikuttava uudistus. Tämä edellyttää selkeää panostusta palveluita koskevaa kehittämiseen ja sitä koskevien tulosten leviämiseen. Tätä koskeva työ onkin käynnistetty eri tahojen toimesta ja eri rahoituksilla. Tällaisessa tilanteessa usein vaarana on vastuusuhteiden hämärtyminen. Ei ole enää selkeää, kenen vastuulla palveluiden kehittäminen ja sen tulosten käyttöönotto on. Kunnallisen itsehallinnon mukaisesti vastuun tulisi olla kunnilla. Oleellisinta tulisi lisäksi olla toiminnan vaikuttavuus, eivätkä itsestäänselvyytenä keinot, kuten tilaaja-tuottaja -mallin käyttö. Paras-hankkeen puitteissa on mahdollista tukea kuntien kehittämistoimintaa. Konkreettisesti myös monet palveluita koskevat käsitteet, kuten palvelujen saumattomuus tai järjestämisvastuu, vaatisivat avaamista. On myös huomattava, että uudistus vaikuttaa kaikkiin kunnan palveluihin eikä pelkästään opetussektoriin tai sosiaali- ja terveyssektoriin. Siksi palveluiden kehitystä tulisi tarkastella jopa nykyistä laajemmin.

Jatkossa kunnallisen demokratian toimivuus tulee myös olemaan yksi tärkeä kehittämisen kohde. Esimerkiksi yhteistoiminta-alueiden demokraattisen johtamisen turvaaminen on tärkeä haaste. Vaarana on, että välillisissä demokraattisissa rakenteissa ammattiryhmien valta vahvistuu luottamushenkilöiden kustannuksella. Tärkeä kysymys on myös se, minkä roolin luottamushenkilöt tulevat ottamaan Paras-hankkeen toteutuksen yhteydessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on ollut paljolti hallinnon sisäinen hanke. Siksi keskeinen uudistuksen haaste on seuraavassa prosessin vaiheessa kyetä viemään hanketta eteenpäin niin, että siitä muodostuu aidosti kuntalaisille tarjottujen palveluiden kehittämisen väline. Olennaista on, että uudistus koetaan myös kuntalaisten näkökulmasta perusteltuna ja tarpeellisenä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutus edellyttää epäilemättä kumppanuuspohjaista kunta-valtio -suhdetta ja ohjausta. Erityisesti strategisen otteen ja palveluiden kehittämisen edistäminen vaativat informaatio-ohjausta ja toimivaa dialogia. Kumppanuusperustainen ohjaus tarkoittaa esimerkiksi sellaista mallia, jossa tuottavuuden ja innovatiivisuuden edistymisestä hyötyisivät resurssien jaon kautta sekä kuntatoimijat että valtion toimijat. Tämän kaltaisen ohjausmallin rakentaminen edellyttää hyvää luottamussuhdetta. Ohjauksen haasteena on myös kannustaa kuntia hoitamaan velvoitteensa ja palvelunsa kansalaisille laadukkaasti ja tehokkaasti. Asioiden hyvin huomioiminen ohjauksen yhteydessä ei silti ole helppoa ja ongelmatonta, koska kriteerit esimerkiksi toiminnan tai palveluiden laadun arvioimiseksi eivät ole yksiselitteisiä.

Paras-hankkeen yhteydessä on korostettu voimakkaasti sitä, että uudistuksella pyritään löytämään ratkaisuja tulevia haasteita varten, kuten väestön ikääntymisen aikaansaamiin ongelmiin. Samalla kuitenkin on itsestään selvää, ettei ole varmuutta siitä, minkälainen kunta- ja palvelurakenne olisi tarkoituksenmukaisin 15 - 20 vuoden kuluttua. Siksi toimivampi ratkaisu olisi ehkä asettaa tavoitteeksi sen kaltaisen kunta- ja palvelurakenteen luominen, joka kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti kykenisi uudistamaan toimintaansa ympäristön vaatimusten edellyttämällä tavalla.

UUDISTUKSEN JATKOVALMISTELUSSA HUOMIOITAVAA

- Uudistuksen toteutusvaiheessa strategisen toimintaotteen tulisi vahvistua.
- Strategista toimintakokonaisuutta tulisi suunnitella myös kunnan ulkoinen toimintaympäristö huomioiden.
- Uudistuksessa huomiota tulisi kiinnittää enemmän kuntien toiminnallisuuteen ja tuottavuuteen liittyviin tekijöihin.
- Uudistuksen toimeenpanossa lähtökohtina tulisivat näkyvämmiin olla kuntalaisten ja palvelujen näkökulmat.
- Uudistuksen tukemiseksi tulisi kehittää foorumeja, jotka tukevat ohjaussuhteen osapuolten välistä dialogia ja yhteisöllisyyttä.

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 valmisteleavan ministeriryhmän linjaukset aluevaiheeseen 28.9.2005. Sisäasiainministeriö.
- Anttiroiko A-V., Haveri A., Karhu V., Ryynänen 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, pp. 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.
- Cameron K.S. & Quinn R.E. (2006). Diagnosing and Changing Organizational Culture. Revised Edition. The Jossey-Bass Business and Management Series. John Wiley & Sons, USA.

- Clark J. (1995). *Managing Innovation and Change. People, technology and strategy*. SAGE publications, London.
- Davidson E.J. (2005). *Evaluation Methodology Basics. The nuts and bolts of sound evaluation*. Sage Publications, Thousand Oaks, USA.
- Durand R. (2006). *Organizational evolution and strategic management*. SAGE Publication Ltd, USA.
- Ekebom 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 kehittämissätiö. 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.
- 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.

Jones G.R. (2007). *Organizational Theory, Design and Change*. Prentice Hall, USA.

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, Sosiaali- ja terveysministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiovarainministeriö & Ympäristöministeriö. Miktor Oy, Helsinki.

Kets de Vries M. (2006). *The leadership mystique. Leading behavior in the human enterprise*. Second Edition. FT Prentice Hall, UK.

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.

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.

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.

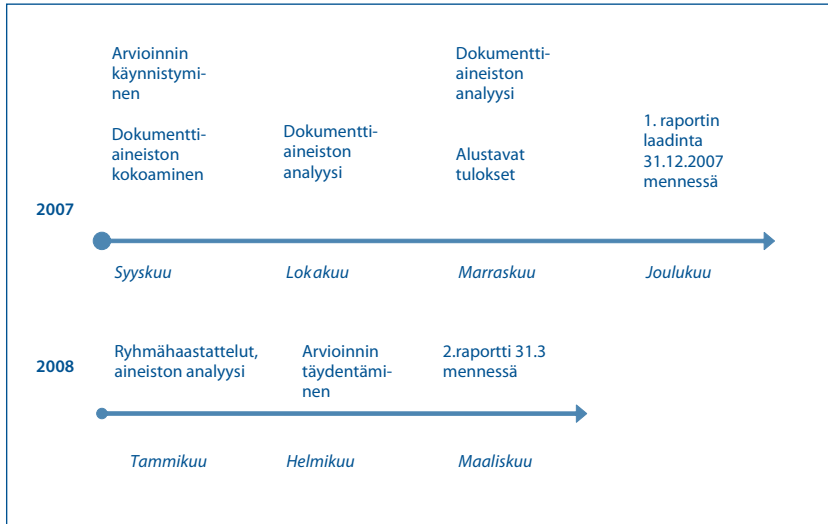
Ogilvie J.R. & Stork D. (2003). *Starting the HR and change conversation with the history*. Journal of Organizational Change Management, Vol 16(3), pp. 254-271.

- 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.
- Paras-puntarin tuloksia 1-4/ 2007 ja 1/2008. Suomen Kuntaliitto.
- Paton R. A. & McCalman J. (2004). *Change Management. A guide to effective implementation*. Second edition. SAGE Publications Inc. Biddles Ltd, King's Lynn.
- Patton M.Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Third edition. SAGE Publications Inc, Thousand Oaks, CA.
- Pfeffer J. & Sutton R.I. (2006). *Hard Facts, Dangerous Half-Truths, and Total Nonsense: Profiting from Evidence -based Management*. Harvard Business School, Boston.
- 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. Sisäministeriö.
- 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. Finnpublishers, Jyväskylä.
- Stacey R.D. (2001) *Complex responsive processes in organizations. Learning and knowledge creation*. Routledge, Taylor and Francis Group, London & NY.
- 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. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtionvarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Valtionvarainministeriö, Helsinki.

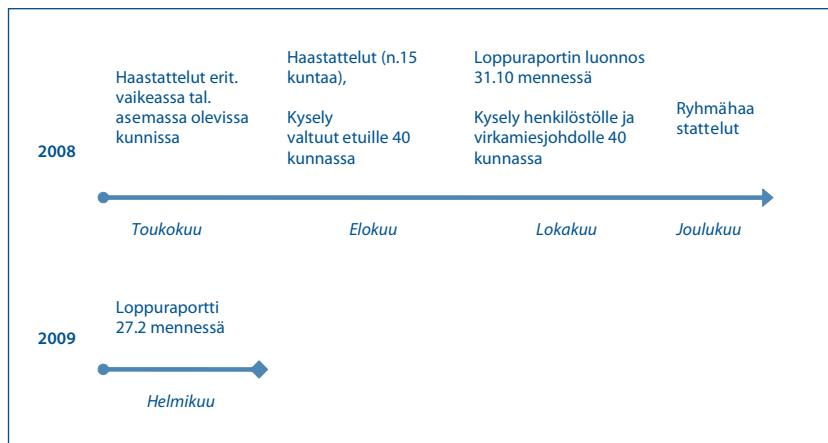
- Stenvall J. & Virtanen P. (2007). Johtaminen muutoksessa. Edita Oy, Helsinki.
- Suhonen M., Paasivaara L. & Stenvall J. (2007). Tekstianalyysi terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa. Käsikirjoitus Hallinnon tutkimus -lehteen.
- Syväjärvi A. (2005). Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia 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 muutosdynamiikassa. Hallinnon Tutkimus 3, pp. 3-17. Hallinnon tutkimuksen seura.
- Tiilikainen A. (2007). Teoriassa kyllä... Resurssiriippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella. Acta Universitatis Lapponiensis 117. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.
- Virtanen P. (2007). Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Oy, Helsinki.
- Whittington R. (2001). What is strategy and does it matter? Second edition. Thompson Business Press, UK.

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, kehittämisspäälikkö, 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
Lähteinen 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, tutkimuspäälikkö, Oulu
Nurmi Eeva, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Humpkala
Peevo Risto, kunnanjohtaja, Noormarkku
Rantanen Jukka, yhteyspäälikkö, Tampere
Riikonen Olli, kunnanjohtaja, Tohmajärvi
Räsänen Jouko, kaupunginjohtaja, Viitasaari
Sulonen Arto, hallintoneuvos, Valtionvarainministeriö
Suominen Seppo, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Jämsä
Tuimala Aija, kehittämisspäälikkö, Hämeenlinna
Tölli Tapani, kansanedustaja, Suomen eduskunta
Vahtinen 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 Haastattelujen kysymysrunko

1. Esittäytymiskierros
2. Keskeisiä huomioita 1. vaiheen arvioinnin pohjalta (johdanto)
Esitellään lyhyesti arvioinnin tavoitteet ja ensimmäisen vaiheen päätuloksia: esim. hallinnallinen fragmentaatio, muutosjohtajuus, sosiaali- ja terveysten palvelujen haasteet.
3. 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?
4. 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?
5. Uudistuksen toteutuminen
 - Miltä uudistus näyttää kuntapalvelujen näkökulmasta?
 - Millainen vaikutus uudistuksella on toiminnan ja palvelujen saumattomuuteen alueellisesti?
 - Millaisia edellytyksiä uudistus ja suunnitellut toimenpiteet luovat tuottavuuden 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?

6. 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 kehittämisehdotuksia uudistuksen etenemiseen on nähtävissä?
 - Onko ensimmäisestä arviointiraportista tai johtopäätöksistä muuta kommentoitavaa?



**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

17/2008
Valtiovarainministeriön julkaisu
Huhtikuu 2008

ISSN 1459-3394
ISBN 978-951-804-813-1 (nid.)
ISBN 978-951-804-814-8 (PDF)