

KAITSE-hanke
Kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto
Esiselvitys
Helmikuu 2017



TAMPEREEN
YLIOPISTO

JOHTAMISKORKEAKOULU



Hajota, kokoa ja hallitse

Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde

– uhkat ja mahdollisuudet

Helena Tolkki, Jenni Airaksinen ja Anni Kyösti

Sisällysluettelo

1. Johdanto	3
Raportin eteneminen	4
2. Tutkimuksen konteksti ja teoriakehys	4
Tutkimuksen kohteena olevat alueet	4
Vanha ja uusi regionalismi	5
3. Kaupunkiseudut osana maakuntauudistusta – aineiston analyysi	8
Uudistuksen valmistelu ja aikajana	10
Vanhan ja uuden regionalismin kamppailu	11
Kaupunkiseutujen erityisyys	14
4. Elinvoiman kolme keskeistä elementtiä	15
Maankäyttö	15
Elinvoimatehtävän ja elinkeinojen edistämisen moninaisuus	17
Työllisyyden hoito	19
5. Kunta, maakunta ja valtio	21
Mittakaavat: kenen kannattaa tehdä mitä ja kenen kanssa?	23
Valtionohjaus	25
Rajapinnat ja yhdyspinnat	28
Insentiivit ja resurssit	29
Maakunnallisten palvelujen järjestäminen ja johtaminen	31
6. Uudistus kokoavana ja hajottavana voimana	33
Mitä uudistus hajottaa?	33
Mitä uudistus kokoaa?	34
7. Hallinta	35
Tulkintakehykset: Synergiaedut, valtion interventio, itsehallinnon loukkaus ja ryhmätoiminta	35
Teknis-rationaaliselle tasolle juuttuminen uudistamisen ongelmana	37
Pelot	37
Uudistuksen tavoitteiden kirkastaminen	38
Polkujen katkeaminen ja uuden legitimiteetin rakentaminen	38
Ohjaustunne	39
Lähteet	40

1. Johdanto

Kaupunkiseutujen merkitys väestön keskittymänä ja kansallisen kilpailukyvyyn moottoreina on kasvanut ja kasvaa koko ajan. Viimeaikaisessa uudistuskeskustelussa tämä näkökulma on kuitenkin jäänyt yhdenvertaisuuspuhunnan ja samankaltaisten hallintorakenteiden tavoittelemisen jalkoihin. Maakuntauudistuksen valmistelussa kaupunkiseutujen merkitystä ei ole millään tavalla korostettu eikä niitä ole huomioitu kaupunkien toimijoiden toivomalla tavalla. Kärjekkäimpien näkemysten mukaan kaupunkiseutujen erityispiirteet ja niiden merkitys Suomen kasvun kannalta on jätetty kokonaan huomiotta uudistuksen valmistelussa. Pulmaksi nostetaan se, että Uuttamaata lukuun ottamatta uudistusta valmistellaan yhtenä, samankaltaisia maakuntia tavoittelevana kokonaisuutena.

Kaitse-hanke tutkii ja kehittää Tampereen ja Turun kaupunkiseutujen suhdetta uusiin maakuntiin. Uusia maakuntia ei ole vielä olemassa, mutta ne perustuvat olemassa oleviin toimijoihin ja ihmisiin, jotka jo tällä hetkellä valmistelevat alueilla uudistusta. Tulevaisuuden maakuntien kyky ja mahdollisuudet toimia alueidensa kehittäjinä ovat riippuvaisia siitä, millaisen uskottavuuden, legitimitetin ja yhteyden ne onnistuvat saavuttamaan kuntiin, kaupunkeihin ja kaupunkiseutuihin. Valmis maakunta sujuvine rajapintoineen ja hiottuine toimintoineen ei muodostu itsestään 1.1.2019. Tämän takia koko maassa, myös Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, rakennetaan uusia maakuntia erilaisin keinoin ja lähestymistavoin. Tämä hanke tutkii uudistuksen rakentamisvaihetta ja tuo oman panoksensa prosessin tukemiseen.

Tässä, nyt käsillä olevassa hankkeen esiselvityksessä keskitymme tuottamaan yleiskuvan siitä, miltä maakuntauudistus (mukaan lukien kasvupalvelu-uudistus) näyttää vuoden 2017 alussa kahden tutkittavan kaupunkiseudun keskeisten toimijoiden vinkkelistä. Keskitymme kaupunkikehittämisen ja elinvoiman kannalta keskeisiin kysymyksiin, eli uudistuksen maku-osaan. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhteen näkökulma ja elinvoimaan keskittyminen tarkoittaa sitä, että 1) sote-asioita käsitellään niiltä osin, kun se on merkityksellistä kaupunkiseutujen kehittämisen kannalta ja 2) maku-asioissa painotetaan kaupunkiseutujen näkökulmasta tärkeitä pidettyjä asioita.

Esiselvitys perustuu dokumenttiaineistoihin ja hankkeessa kerättyyn empiiriseen, laadulliseen aineistoon. Dokumenttiaineistona on käytetty maakuntauudistusta koskevia lakiluonnoksia, hankkeen kannalta keskeisten toimijoiden lausuntoja sekä muita maakuntauudistusta koskevia selvityksiä. Empiirinen aineisto koostuu 29 avainhenkilöhaastattelusta. Avainhenkilöinä on haastateltu Turun ja Tampereen seutujen viranhaltijoita, jotka ovat keskeisessä asemassa hankkeen kysymyksenasettelun kannalta. Lisäksi haastateltiin ELY- ja TE-keskusten virkamiehiä, maakuntaliittojen toimijoita sekä TEM:n ja Kuntaliiton edustajia. Haastattelut on tehty marras-joulu-tammikuussa 2016–2017.

Haastatteluiden perusteella muotoutuva kuva maakuntauudistuksesta on liikkuva. Uudistus etenee ja täsmentyy koko ajan, mutta sisältää edelleen raportin kirjoitusvaiheessa runsaasti epävarmuutta ja epätietoisuutta. Lakiluonnokset täsmentyvät ja toimintaa kehitetään koko ajan kaikilla hallinnan tasoilla. Tästä syystä avainhenkilöt saattaisivat antaa erilaisia vastauksia nyt kirjoittamishetkellä kuin haastatteluhetkellä. Uhkien ja mahdollisuuksien kokonaisvaltainen tarkastelu on kuitenkin mahdollista, vaikka yksityiskohdat muuttuvat tai voivat olla jo muuttuneet. Esiselvitys luo tilannekuvan siitä, millaisia uhkia ja mahdollisuuksia uudistukseen koetaan liittyvän vuodenvaihteessa 2016–2017. Osa uhkista luultavasti liudentuu, kun lainsäädäntö ja uuden rakenteen muoto ja prosessit konkretisoituvat (vrt. Antikainen ym. 2017, 29). Siitä huolimatta niiden tallentamisella ja pohdinnalla on paikkansa, kun yhteistyötä rakennetaan kaupunkiseutujen, maakunnallisten ja valtion toimijoiden kesken.

Raportin eteneminen

Raportti on pyritty rakentamaan niin tiiviisti, että se on kevyt lukea, mutta niin kattavasti, että perusteet johtopäätöksille tulevat selkeästi esiin.

Toisessa luvussa kuvaamme tutkimamme alueet sekä erittelemme lyhyesti uuden ja vanhan regionalismin teoriakehikon, jonka avulla olemme analysoineet haastatteluaineiston. Kolmannessa luvussa kuvailemme yleisesti kaupunkiseutujen asemaa maakuntauudistuksessa ja sitä, miten uudistus nähdään kaupunkiseuduilla kokonaisuutena. Neljänteen lukuun olemme eritelleet keskeisimmät sisällölliset kysymykset, jotka kaupunkiseuduilla maakuntauudistuksessa hiertävät. Teemoissa korostuvat maankäytön, työllisyyden hoidon ja elinkeinojen edistämisen kysymykset. Viidennessä luvussa erittelemme laajempia kysymyksiä ja kokonaisuuksia, jotka liittyvät resursseihin, toimintojen sijoittumiseen eri hallinnon tasoille ja hallinnon tasojen väliin rakentuviin rajapintoihin. Toimintojen ja resurssien siirtäminen ja muuttaminen hajottavat jotain, jotta jotain uutta voidaan rakentaa. Kuudennessa luvussa tiivistämme, mitä maakuntauudistus hajottaa ja mitä se kokoaa. Seitsemännessä luvussa kuvailemme, miten uudistusta voidaan tarkastella hallintana. Esittelemme myös neljä tulkintakehystä, jotka avaavat erityyppisiä lähestymistapoja uudistukseen, ja joiden keskenään erilainen perusta muuttaa keskustelun helposti ohipuhunnaksi. Kehyksissä uudistus nähdään 1) synergiaetuina, 2) valtion interventiona, 3) itsehallinnon loukkauksena ja 4) ryhmätoimintana. Tämän jälkeen nostamme näiden pohjalta esiin kysymyksiä, joihin hankkeen seuraavassa vaiheessa ryhdytään etsimään vastauksia.

2. Tutkimuksen konteksti ja teoriakehys

Tutkimuksen kohteena olevat alueet

Tutkimuksessa tarkastellaan maakuntauudistusta ja sen valmistelua kahden kaupunkiseudun ja maakunnan suhteen näkökulmasta. Tampereen ja Turun seudut ovat tällä hetkellä uudistusten yleisten linjausten piirissä eikä niille ole tiedossa erityisasemaa uudistuksen valmistelussa. Molemmat kaupunkiseudut ovat kuitenkin merkittäviä kasvualueita Suomen mittakaavassa ja molemmissa on vahva keskuskaupunki.

Seudullinen kehittäminen painottuu ja on organisoitu eri tavoin Tampereen ja Turun seuduilla. Tampereen kaupunkiseutuun kuuluvat Tampereen kaupunki, Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä, Pirkkala, Orivesi ja Vesilahti. Seudullinen toiminta on koottu Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän alaisuuteen. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä toimii seudullisena kehittäjänä monissa kaupunkiseudulle tärkeissä asioissa, kuten maankäyttö ja asuminen, liikenne sekä hyvinvointi- ja infrapalvelut. Kaavoitusta esimerkiksi kehitetään alueellisen rakennemallin puitteissa ja joukkoliikennettä järjestetään seudullisesti.

Turun seudulla kaupunkiseudun yhteistyö perustuu substanssilähtöiseen kehittämiseen ja siihen osallistuvien kuntien määrä vaihtelee aiheesta riippuen. Verkostomaisesti rakentunutta yhteistyötä tehdään muun muassa vesi-, jätevesi-, energia-, joukkoliikenne ja elinvoima-asioissa. Yhteistyö on organisoitu eri tavoin, seudulla on yhtiö, yhtymä ja kuntakokousjärjestelmään nojaavia seudullisia malleja. Turun kaupunkiseudun yhteistyörakenteet eroavat toisistaan siis sekä sisällöltään että toimintalogiikaltaan. Osa keskittyy substansseihin, osa strategiaan linjauksiin.

Tässä tutkimuksessa kaupunkiseuduilla tarkoitetaan paitsi konkreettisia organisoitumismuotoja, myös erilaisia keskuskaupunkivetoisia ad hoc -yhteistyön muotoja. Lisäksi tarkastelemme sellaista keskuskaupunkien kehittämistoimintaa, jolla on vaikutusta koko seutuun ja maakuntaan.

Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi eroavat myös maakuntauudistuksen valmistelussa. Pirkanmaalla valmistelu tehdään yhden organisaation (maakunta) alaisuudessa sekä sote- että makupuolella, Varsinais-Suomessa tilanne on erilainen: sotea valmistellaan Turun kaupungin palkkalistoilla olevan muutosjohtajan vetämänä ja maku-uudistusta puolestaan johtaa Varsinais-Suomen liittoon palkattu muutosjohtaja. Molemmissa on parikymmentä työ- tai teemaryhmää valmistelemassa uudistusta sekä poliittiset ohjaukselliset.

Vanha ja uusi regionalismi

Hallintoa voidaan tarkastella monista näkökulmista. Kaupunkiseutujen nykyisen toiminnan ja tulevan maakuntauudistuksen tarkastelussa korostuu niiden keskenään erilainen orientaatio hallintaan. Maakuntauudistus on perusluonteeltaan territoriaalinen. Maakunnat kattavat tietyn, rajatun alueen, jolle tulee hoidettavaksi lainsäädännössä sille määritellyt tehtävät. Kaupunkiseutujen kehittäminen on kuitenkin 2000-luvun ajan rakentunut pitkälti toiminnallisten seutujen ja verkostojen varaan. Verkostomaista kehittämistä on tehty joko erilaisiin substansseihin tai teemakokonaisuuksiin nojaten, mikä painottuu Turun seudulla, tai vahvemmin institutionalisoidun kaupunkiverkoston varaan, mihin Tampereen seudun kehittäminen pääosin nojaa. Yleisesti Suomessa kaupunkiseutujen toiminnan tiivistäminen on yhtäältä ollut päämääräsidonnaista ja arvo sinänsä. Toisaalta taustalla on häälynyt ajatus siitä, että tiivis yhteistyö voi johtaa lopulta kuntaliitoksiin, kuten Oulun seudulla on tapahtunut. Kuntaliitokset ja vahvoihin peruskuntiin nojaava yhteistyö näkyy heijastuspintana myös silloin, kun toimijat pohtivat maakuntauudistusta: kuntarakennemuutosta joko haikaillaan tai maakuntauudistusta pidetään siihen verrattuna pienempänä pahana. Seudullinen yhteistyö saatetaankin nyt nähdä erityisen positiivisessa valossa myös siksi, että sen toimintalogiikka on vastakkainen uhkaavana koettuun maakuntauudistukseen nähden.

Territoriaalisen ja verkostomaisen uudistamisen taustalla on erilainen näkemys siitä, millaista hallinta on ja millaista sen tulisi olla. Ne nojaavat erilaisiin hallinnan paradigmoihin (ks. esim. Savitch ja Vogel 2009; Tomás 2012) sekä erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä tekee hallinnasta ja hallinnosta kestävä ja resilienttiä.

Territoriaalista hallintaa tarkastellaan tässä tutkimuksessa vanhan regionalismin, verkostomaista uuden regionalismin kehityksessä. Erottelu on suurelta osin toimijasidonnaista niin, että kaupunkiseutujen näkökulmaa korostavat toimijat painottavat uutta regionalismia ja maakuntauudistusta puolustavat toimijat rakentavat vanhan regionalismin mukaista hallintaa. Eri toimijat kuitenkin tarkastelevat muutosta laajemmin niin, että uusi regionalismi ei pelkisty kaupunkiseutujen näkökulmaksi ja vanha regionalismi maakunnallista mittakaavaa puolustavien näkökulmaksi. Kaupunkiseutujen näkökulmaa painottavat toimijat tunnistavat kuntien territoriaalisen luonteen ja maakunnalliset toimijat näkevät verkostojen tarpeen esimerkiksi kasvukäytäväajatteluun perustuvassa ylimaakunnallisessa kehittämisessä. Molemmat toimijat myös tunnistavat toiselle tyypilliset ajattelumallit ja tulkintakehykset (ks. lisää tulkintakehyksistä Goffmann 1974; Suoninen 1997, 92; Airaksinen 2009, 166).

Uuden ja vanhan regionalismin pääpiirteet on eritelty seuraavassa taulukossa:

	VANHA REGIONALISMI	UUSI REGIONALISMI
TILAKÄSITYS	Suljettu, territorio	Avoin, verkostot
INSTITUTIONAALINEN MUOTO	Vakiintunut	Projektimainen
SUBJEKTIT JA OBJEKTIT	Laajempi väestö, asukkaat, alueelle juurtuneet ”regionalistit” ja aktivistit	Aluekehittäjät, edunsaajat, ammattiasemaan ja asiantuntijuuteen sidoksissa olevat alueiden ”asiantuntijat”
TAVOITTEET	Useita rinnakkaisia Kulttuurisia	Usein yksittäisiä Taloudellisia
AJALLISUUS	Historiaa painottava Hitaasti muuttuva Vanha	Tulevaisuuteen suuntautunut Dynaaminen, ad hoc Uusi
TOIMINNAN TASO	Paikallinen, kansallinen	Ylikansallinen, globaali, alueellinen

Taulukko 1. Uusi ja vanhan regionalismi nojaavat erilaisiin hallinnan rakenteisiin ja orientaatioihin (Zimmerbauer 2016).

Vanha regionalismi painottaa hierarkiaan kiinnittyvää hallintaa, jossa demokratia perustuu edustuksellisuuteen ja syötteisiin. Hierarkia kytkeytyy vahvasti perinteiseen hallintoajatteluun. Siinä keskeistä on päätöksentekovallan ja auktoriteetin ovat keskittyminen organisaation johdolle. Organisaatiomallin tarkoituksena on muodostaa rikkumaton linja organisaation päätöksentekijöistä päätösten toteuttajiin. Hierarkia koordinaatiomekanismina tarkoittaa sitä, että ylimmällä taholla on valta määrätä muiden toiminnasta ja tarvittaessa vaikka pakottaa nämä tekemään asioita yhdessä. Päätöksentekoa, toimeenpanoa ja valvontaa varten on olemassa erityisiä rakenteita sekä palkkio- ja rangaistusjärjestelmiä. Auktoriteetin ja vallan lisäksi hierarkioissa on pohjimmiltaan kyse vastuusta ja velvollisuudesta suhteessa joidenkin tehtävien toteuttamiseen.

Hierarkioiden etuja ovat selkeys, läpinäkyvyys, jatkuvuus ja sitovuus. Jatkuvuus syntyy hierarkioiden konemaisesta luonteesta: toimijoiden, eli koneen osien vaihtuminen ei välittömästi vaikuta itse toimintaan. Sitovuuden vuoksi organisaation toimintakyky voi säilyä myös vaikeissa tilanteissa, koska konfliktien ratkaisuun on säännöt ja menetelmät, kuten äänestys. Hierarkioiden heikkoutena pidetään kyvyttömyyttä reagoida muutoksiin nopeasti ja muokkautua niiden mukana. Edustuksellisuuteen perustuvia hierarkkisia rakenteita ei useinkaan pidetä riittävän ketterinä reagoimaan kehittämistyössä tarvittaviin hiljaisiin signaaleihin. Myöskään niiden riskinottoa ei pidetä hyvänä. Sen sijaan jäykästi, mutta oikeudenmukaisesti muovautuvaa hallinnan rakennetta voidaan puolustaa tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. (vrt. Nyholm & al. 2016, Airaksinen & Kolehmainen 2012.)

Uusi regionalismi nojaa verkostologiikkaan, jossa päätöksenteon oikeutus perustuu syötteiden sijaan monia tahoja osallistavaan prosessiin ja tuloksiin. Verkostot ovat toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten toimijoiden muodostamia kokonaisuuksia, joihin kuulutaan vapaaehtoisesti. Yhteiset tavoitteet ja odotus lisäarvosta pitävät verkostot toiminnassa. Verkostot ovat rakenteeltaan löyhiä, joustavia, dynaamisia ja niitä

voidaan luonnehtia epävirallisiksi ja ”mataliksi” organisointitavoiksi. Keskeinen toimintaa koossapitävä voima on luottamus. Koordinaatio perustuu erilaisten neuvotteluiden kautta saavutettuihin yhteisiin näkemyksiin. Verkostojen toimintakyky perustuu siihen, kyetäänkö yhteisistä toimintavoista sopimaan ja pystytäänkö tehdyt sopimukset pitämään. Hallinnan mekanismina verkostot johtavat usein ennen pitkää yhteisten pelisääntöjen, käytäntöjen, arvojen ja uskomusten yleistymiseen, eli verkoston institutionalisoitumiseen ja myöhemmin jopa yhteisen rakenteen perustamiseen: verkosto voi muovautua evolutiivisesti hierarkiaksi.

Verkoston vahvuuksia hallinnan välineinä ovat notkeus ja joustavuus. Ne pystyvät sopeutumaan erilaisiin olosuhteisiin ja vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Lisäksi vapaaehtoisuudesta ja sisäisestä motivaatiosta kumpuava toiminta on helpommin vahvalla pohjalla kuin pakosta tehty tai ulkoa ohjattu hallinta. Verkostot ovat kuitenkin hierarkioita enemmän tilanne- ja henkilösidonnoisia, mikä tekee niistä epävarmoja pitkän aikavälin jatkuvuuden näkökulmasta. Heikkoutena on myös se, että verkostojen toimintakyky voi hyytyä tai verkosto voi purkautua konfliktitilanteissa, koska niillä ei ole selkeitä mekanismeja konfliktien hallintaan eikä pakkoa jatkaa toimintaa yhdessä. (Tolkki, Airaksinen, Haveri 2010; Airaksinen & Kolehmainen 2012.)

Uuden ja vanhan regionalismin vertailusta tulee helposti perinteisiä hallinnan malleja ja ulottuvuuksia vähättelevää. Territoriot ja hierarkiat vaikuttavat ääniltä menneisyydestä. Kuitenkin seudullisia kokonaisuuksia koskevaa päätöksentekoa on erittäin vaikea ohjata pelkästään verkoston toimintalogiikalla. Demokraattisen legitimitietin, omistajaohjauksen, kuntien välisen kilpailun ja intressiristiriitojen ratkaisemattomuus voi pahimmillaan johtaa osaoptimointiin, luottamuspulaan ja seudullisen yhteistyön ongelmiin verkostoissa. Verkostojen ideaan olennaisesti liittyvät itsenäiset toimijat voivatkin koitua verkoston tuhoksi etenkin, jos itsenäisyys varmistetaan siten, että yhteinen tahto päätetään kaikkien yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden, kuten kuntien yhtäpitävillä päätöksillä. Tällaisessa tilanteessa muutoin kevyet verkostomaiset yhteistyöjärjestelyt voidaan nähdä varsin raskaina, sillä ne aiheuttavat sirpalebyrokratiaa ja transaktiokustannuksia. (Tolkki ym. 2010.)

Tämän esiselvityksen tarkastelun keskiössä ovat maakuntauudistukseen liittyvät uhkat ja mahdollisuudet. Koska maakuntauudistus edustaa vanhan regionalismin mukaista uudistusta, jossa korostetaan selkeyttä, syötelegitimiteettiä ja rakenteita, uhkat painottuvat etenkin kaupunkiseutujen näkemyksissä. Kaupunkiseutujen yhteistyössä tulkinnan kehikkona on pääosin uusi regionalismi ja kuntien, etenkin keskuskaupungin itsenäisyys. Peruspulmana on se, että uuden regionalismin mukaisen hallinnan nähdään jäävän uudistuksessa vanhan regionalismin logiikan varjoon. Mahdollisuudet taas painottuvat vanhan regionalismin tulkintakehyksessä, jossa korostetaan vahvan kokonaisuuden, läpinäkyvän päätöksenteon, selkeyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmia.

Tutkimuksessa haastatellut avainhenkilöt kuvaavat osin valmistelun tämän hetkistä tilannetta, mutta suurelta osin puhe luottaa sitä, millaiseksi uudistuksen ajatellaan muodostuvan ja miten se tulee vaikuttamaan kaupunkien ja kuntien asemaan. Haastateltavat siis ennakoivat puheessaan tulevia tapahtumia ja kehityskulkuja.

3. Kaupunkiseudut osana maakuntaudistusta – aineiston analyysi

Maakuntaudistuksesta puhuttaessa ihmiset puhuvat hyvin erilaisista asioista. Tämä kertoo eri näkemyksistä ja siitä, että eri toimijat pitävät uudistuksessa eri asioita tärkeinä. Osaltaan kyse on myös uudistuksen monimutkaisuudesta ja sen sisältöjen laajuudesta.

Maakuntaudistus laittaa kunnan tehtäväkentän monelta osin uusiksi ja kaventaa kunnan roolia yhteiskunnallisten toimintojen koordinoijana. Muutoksista keskeisin on tietenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen pois kunnan vastuulta. Se vaikuttaa monin tavoin kuntien rahoituspohjaan, mikä tuo mukanaan huolen kunnan todellisista mahdollisuuksista panostaa elinvoimaansa. Vaikutukset ulottuvat kuntien talouden suunnitteluun, investointikykyyn, osaamiseen ja henkilöstöön. Muutos tuo mukanaan myös uudenlaisen katkoksen, joka uudessa järjestelmässä syntyy esimerkiksi kuntien järjestämän koulutuksen ja maakunnallisten sote-palveluiden väliin.

Avainhenkilöhaastatteluiden perusteella uudistuksesta muodostuu kuva, jossa sote-palveluista luopuminen tuottaa jonkin verran tuskaa ja epäreilouden kokemuksia, mutta se hyväksytään. Vaihtoehtoisesti tai yhdessä luopumiseen liittyvän kipuilun kanssa sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtäminen maakunnille otetaan vastaan helpottuneena siitä, että uudistuksen jälkeen päästään keskittymään muihin tehtäviin entistä perusteellisemmin. Osalle kunnista luopuminen on tuskallisempaa kuin toisille. Etenkin niissä kunnissa, joissa uudistusta ei nähdä omasta näkökulmasta lainkaan tarpeellisena, on suhtautuminen ymmärrettävästi nihkeämpää.

Monet kuntiin jäävät tehtävät linkittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon eri tavoin. Rajapinnoilla tehtävä työ on vielä määrittelemätöntä. Erilaiset vuorovaikutus- ja neuvottelumenettelyt tuntuvat toimijoista vielä epämääräisiltä ja vaikeasti hahmotettavilta. Kysymyksiä herättää myös se, kenen pussista yhteisillä rajapinnoilla toimivien ihmisten palkka maksetaan. Uusista raja- ja yhdyspinnoista ollaan yhtäältä huolissaan, mutta toisaalta niihin pyritään varautumaan mahdollisimman hyvin, koska tulevan järjestelmän menestyksen tiedetään rakentuvan onnistuneen yhteistyön varaan. Suurin pelko onkin eri hallinnon tasoille ulottuva osaoptimointi ja välittämisen rapautuminen, kun ihmisten hyvinvointiin liittyvät asiat on jaettu eri logiikalla ja eri vapausasteilla toimiville hallinnon tasoille.

Maakuntien kehittämistehtävät herättävät monia kysymyksiä ja pelkoja kaupunkiseutujen kehittämisen osalta. Uudet maakunnat ovat erilaisia kumppaneita kuin ne, joiden kanssa kaupungit ovat tottuneet toimimaan. Pelkona on se, että kaupunkien kehittäminen jää palvelutehtävän ja alueellisen tasa-arvokeskustelun varjoon ja kaupunkien toimijuus uudessa järjestelmässä heikentyy. Rakenteen pelätään muovaavan ajattelua liaksi tai johtavan konflikteihin. Pelätään, että maakunnallinen ja keskuskaupungin ympärille rakentuva näkökulma asettuvat vastakkain.

Myös kunta-valtiosuhteen nähdään muuttuvan maakuntatason hallinnon tultua mukaan hallinnon kokonaisuuteen. Pelkoja lisää myös se, että muutos näyttää näiltä osin tällä hetkellä varsin epäselvältä.

”En nää tätä sillai lailla tarpeelliseks ratkasuks, ja erityisesti tää on epäselvä kaupunkiseutujen näkökulmasta koska tullaan aika likelle samaa kokoluokkaa, pystytään tekemään samoja toimintoja. [...] Ja kaupungit tavallaan toimijoina, sen näkökulman huomiotta jättäminen on mun mielestä semmonen isoin pulma tässä uudistuksessa. On lähetty rakentamaan mahdollisimman hyvää maakuntaa katsomatta julkista sektoria kokonaisuutena.”

Kaiken yllä riippuu uhka siitä, että järjestelmän kokonaisvaltainen mylläys tuo yllättäviä vaikutuksia, jotka selviävät vasta, kun uudet maakunnat aloittavat toimintansa ja osittain vasta ajan kuluessa, sen jälkeen, kun maakunta on perustettu ja uudet käytännöt muovautuvat.

Yhteisenä nimittäjänä kaupunkiseuduilla onkin se, että uhkat korostuvat mahdollisuuksiin nähden. Uhkat ovat luonteeltaan joko aktiivisia niin, että maakuntahallinto vie jotain pois kaupunkiseutujen omasta kehittämisestä tai passiivisia niin, että se ei ainakaan tuo siihen parannuksia.

”Ei kaupungit tarvitse tämmöistä. Ei meille oo tulossa mitään lisäarvoa tästä uudistuksesta.”

Mahdollisuutena uudistus nähdään ennen kaikkea niissä maakunnissa, joilla ei ole suuria kaupunkiseutuja. Tampereen ja Turun seudun näkökulmasta uudistuksen hyötyjä nähdään enemmän muualla Suomessa.

”Tää antaa kyllä mahdollisuuden siihen et pystytään tekemään erilaisia ratkaisuja erilaisilla seuduilla. Et tää mahdollistaa sen et ne, et siellä alueilla missä ei oo vaikkapa vahvoja keskuksia niin siellä se maakunta pystyy kantamaan isompaa vastuuta. [...] tässä uudistuksessa hyväksyttäis se, että okei, tää ei oo ihan näppärä näille muutamalle seudulle mitkä meillä on.

Maakuntien ja kuntien välille kaivataankin joustavuutta kautta linjan juuri alueiden välisen ja myös maakuntien sisällä olevien kuntien keskinäisen erilaisuuden takia. Ratkaisuksi nähdään se, että maakuntien ja kuntien välinen tehtävänjako olisi joustavampi kuin lakiluonnoksissa.

”Ja sillen se ratkasumalli tähän et tulee 18 maakuntaa ni, kyllä sen täytyy rakentaa tämmöstä kumppanuusmallia ja antaa joustoo maakunnille miettiä, vähän et ku maakunnat on erilaisia. Osassa on niitä isoja kaupunkiseutuja, osassa ei. Että maakunnat vois ite miettiä niitä tehtäviään, se olis paljon löysempi, se lainsäädäntö tältä osin. Et voitais hakee sitten sellaista ratkaisua että siinä huomioidaan se kaupunkiseutujen rooli.”

Tällä hetkellä ajetaankin kahta kaistaa: varaudutaan siihen, että kaupungille ja seudulle jäävä tehtäväkenttä on joiltain osin kapeampi kuin aikaisemmin. Samalla toivotaan laajempaa vastuuta laaja-alaisen tuotannon tai järjestämisen puitteissa.

Toisaalta kuitenkin tulkitaan, että kuntien elinvoimatehtävien kenttä ei muutu uudistuksessa, koska se ei varsinaisesti vie kuntien ulottuvilta mitään elinvoimatehtäviä. Uudistuksessa kootaan valtion ja kuntien aluehallinto yhden kansanvaltaisesti ohjatun hallinnon ja johtamisen alaisuuteen. Kaupunkien huolta eivät kaikki ymmärrä siitäkään syystä, että kaupunkien ja kaupunkiseutujen yhteisen, maakunnan mittakaavassa suuren väestöpohjan perusteella maakuntien valtuutettujen odotetaan tulevan pääosin keskuskaupungista ja sen liepeiltä.

Avainhenkilöhaastattelussa maakuntauudistusta kuvataan miltei kautta linjan monimutkaisena ja vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Tämä johtuu paljolti tietenkin tiedon ja toiminnan epäsuhdasta, joka johtuu siitä, että lainsäädäntö on edelleen kesken, vaikka valmisteluprosessin yhteydessä toteutettua tiedon jakamista tässä yhteydessä kehutaankin. Hahmottamisen ongelmat liittyvät ennen muuta keskeneräiseen ja alati muovautuvaan lainsäädäntöön, jossa etenkin valinnanvapaus-tematiikka ei ole kovin monelle avainhenkilöillekään vielä selvää. Hallintorakenteeseemme olennaisesti liittyvästä kuuliaisuudesta ja aidosta halusta toiminnan kehittämiseen kertoo kuitenkin se, että kriittisimmätkin puhujat muistuttavat, että tulevia maakuntia pyritään valmistelevaan ja rakentamaan parhaalla mahdollisella tavalla kaikilla hallinnan tasoilla.

Uudistuksen valmistelu ja aikajana

Uudistuksen valtakunnallinen valmisteluprosessi saa osakseen murskaavaa kritiikkiä. Se nähdään suljettuna laatikkona, josta jonkinlaisen valtapelin tuloksena jossain vaiheessa putkahtaa jotain ulos. Tämän putkahduksen tulos puolestaan muotoutuu ajan kanssa käytännöiksi. Karuimmissa visioissa maakuntauudistus nähdään sote-uudistukseen ujutettuna kylkiäisenä, jonka sisältö pidetään mahdollisimman pitkään pimennossa ja jonka todellinen sisältö paljastuu vasta, kun mitään ei ole enää tehtävissä.

Myös uudistuksen aikataulu ja kansallinen valmistelutapa saavat osakseen paljon kritiikkiä. Aikataulultaan uudistusta kuvaillaan erityisen nopeana, jopa hätäisenä esimerkiksi lausuntojen antamisen suhteen. Uudistuksen aikatauluihin toivotaan ja odotetaan joustoa ja nähdään, että vuonna 2019 maakunnat vasta alkavat muokkautua. Vähintään ensimmäisen valtuustokauden katsotaan kuluvan käytäntöjen hiomisessa eikä uusia maakuntia pidetä vielä ensimmäisenä valtuustokautenaan välttämättä kykenevinä vahvaan maakunnalliseen ohjaamiseen. Se, että uudet maakunnat eivät ole valmiita aloittaessaan, nähdään sekä uhkana että mahdollisuutena. Yhtäältä maakunnan roolin kehittyminen ajan kanssa auttaa sopeuttamaan nykyisiä toimintatapoja ja erilaisia verkostomaisia ja sopimus pohjaisia hallinnan tapoja uuteen malliin. Toisaalta se saattaa ylläpitää uudistuksen implementointivaiheessa edunvalvonta-asetelmia ja bunkkeroitumista, kun odotellaan maakunnan vahvistavan ohjaustaan tulevaisuudessa.

Kaikkiaan uudistuksen aikahorisontti nähdään monimutkaisena ja monivaiheisena. Lainsäädännön tipoittainen valmistuminen ja eriaikainen eduskuntakäsittely kummastuttavat ja tästä näkökulmasta uudistus voi pahimmillaan tuottaa yhden suljetun laatikon sijaan joukon laatikoita, joiden sisältö paljastuu yksi kerrallaan. Se, löytyykö laatikoista aarre vai onko kyseessä joukko pandoran lippaita, riippuu näkökulmasta ja tulkintakehyksestä.

”Toimivaltaa ei ole mutta valmisteluvalltaa on kuitenkin joo ja jos ei me näin tehtäis tietysti ni tulis kiire sitten taas, jos -19 pitäis alottaa ni ei me ehitä tämmösiä, ne on pitkiä prosesseja valmistella.”

Valmistelutyön merkitys sekä kansallisesti että etenkin alueellisesti nähdään erittäin tärkeänä koko uudistuksen kannalta. Alueilla valmistelu etenee hyvin eri tavoin ja eri menetelmin, ja vasta väliaikaishallinnon perustaminen saattaa eri alueet edes teoreettisesti samaan aikahorisonttiin. Alueellinen valmistelu koetaan hyvin vaativana, sillä tiukan toteutusaikataulun vuoksi valmisteluvaihetta tulisi saattaa koko ajan vauhdilla eteenpäin, mutta samalla avoimet kysymykset estävät asioiden käytännön etenemistä. Voidaan kuitenkin jo tässä vaiheessa sanoa, että mitä tiukemmin avainhenkilö on valmistelussa ollut mukana, sitä monipuolisemmin hän pystyy maakuntauudistusta erittelemään. Lisäksi valmistelun johtamisella on merkitystä. Asenne tulevaan maakuntaan rakentuu vasta prosesseissa, joissa uudistus pilkkoutuu käsiteltävän kokoisiksi asioiksi ja mahdollisiksi käytännön vaihtoehdoiksi.

Yleisesti valmistelun aikahorisonttia pidetään liian kiireisenä ja uusien organisaatioiden rakentamista aikataulun puitteissa osittain epärealistisena. Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa uudistuksen alueellinen valmistelu on organisoitu hyvin eri tavoin ja niiden etenemistä on vaikeaa ja tarpeetontakin verrata toisiinsa. Kuitenkin on nähtävissä, että kriittisimmätkin kommentoijat ovat Pirkanmaalla varovaisen positiivisia suhtautumisessaan itse uudistuksen valmisteluprosessiin alueella. Tällaista positiivisuutta ei ole Varsinais-Suomen kriittisimpien äänien osalta vielä kuultavissa edes oman alueen valmisteluprosessia koskien. Yleisesti uudistuksen eteneminen näyttäytyy kahdella tavalla. Yhtäältä halutaan toimia proaktiivisesti, toisaalta

avoimet kysymykset johtavat väistämättä reaktiiviseen valmisteluun, inkrementaaliseen etenemiseen ja tiettyjen, olennaistenkin asioiden lykkääntymiseen.

”Tän voi ottaa monella eri tavalla. Tätä voidaan ottaa niin että, jäädään odottelemaan annettuja vastauksia, tai sitten tää voidaan ottaa niin että, okei tää on nyt nää reunaraamit ja me halutaan mahdollisimman paljon itse vaikuttaa, mennä etunojassa. Se on ehkä meidän nyt valittu strategia tällä hetkellä, että me halutaan mahdollisimman paljon itse olla avaamassa juttuja jotta voitais vaikuttaa siihen että mitkä mahdolliset muut ohjaukset tähän asiaan tulee. Sillä tavalla myöskin muodostuu innostusta kun kaikki näkee että me kaikki ollaan tässä avoimin mielin liikenteessä ja nähdään tää mahdollisuutena. Jopa me jotka tavallaan nyt tässä ollaan niitä niin sanotusti luopuvia organisaatioita, niin meillä ei oo tarkoitus mitenkään legitimoida sitä omaa olemista vaan aidosti myöskin pyrkiä kattomaan tässä kohtaa, että miten- koska sitä kokemusta on vuosien varrella syntynyt siitä että mitkä tässä on ollu niitä hankaluuksia ja hyödyntää sitä myöskin. Ne sudenkuopat on varmasti siinä että millaisena koko se porukka näkee sen valmistelutyön ja se on todella paljon raskaampaa tehdä se valmistelutyö niin että aidosti kaikki pääsee siihen mukaan.”

Valmistelun resurssit puhuttavat paljon ja valtion ajaman uudistuksen vetovastuun nähdään asettuneen liiallisesti kuntien hartioille niin organisoitumis- kuin resurssinäkökulmasta. Valtiolta olisi toivottu realismiin perustuvaa taloudellista porkkanaa valmistelun edistämiseen ja uuden organisaation rakentamiseen. Uudistuksen resursoinnissa ohitetaan myös alueelliset erot. Valmistelun kuntavetoisuus näyttäytyy paikallisina ratkaisuin, mikä antaa mahdollisuuden oman alueen erityispiirteiden huomioimiseen. Toisaalta riskinä mainitaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen valmistelun eriytyminen kahteen polkuun. Eriytyneessä valmisteluprosessissa kehittämisen pelätään jäävän sote-uudistuksen jalkoihin ja näkyvän myös uudessa organisaatiossa aluekehittämisen näkökulman marginalisoidumisenä. Molempia alueita ja lähes kaikkia toimijoita yhdistävä näkemys on, että uudistuksen onnistumisen kannalta pidetään kaikkein oleellisimpana olemassa olevan tiedon, taidon ja osaamisen siirtymistä uuteen maakunnalliseen hallintoon.

”Mutta kun kaikki 18 aluetta saa sen 400 000 tähän, väliportaan hallinnon uudistukseen niin, miettii jotain Uttamaata contra Kainuuta, niin onhan se täysin sitä tasapäästämistä joka on mun mielestä niin epäreilua.”

”Meidän on pakko saada kunnista sitä asiantuntemusta ja osaamista mitä on erityisesti just hallinto, ICT, talous. Eihän näissä muissa organisaatioissa ole sellasta osaamista mitä kunnissa on.”

Vanhan ja uuden regionalismin kamppailu

Vanhan ja uuden regionalismin näkökulmat asettuvat uudistuksessa päällekkäin ja limittäin. Uuden regionalismin muodot ovat olleet vahvasti esillä alue- ja kaupunkikehittämisessä ja kuntien toiminnassa viimeisten vuosien aikana. Kaupunkikehittäminen ja laajemminkin toiminnallisiin seutukuntiin perustuva kehittäminen on nojautunut pitkälti kumppanuuksiin ja verkostoihin.

Maakunnallinen, alueellisesti rajattu kehittämisalue sotii totuttua ylikunnallista verkostomaista ajattelutapaa vastaan. Uudistuksessa törmäävät kehittämisen näkökulmasta uuden regionalismin vakiintuneet verkottuneet toimintatavat sekä vanhan regionalismin territoriaalinen muoto, jonka monopoli on näihin päiviin asti ollut valtion lisäksi vain kunnilla.

Kaupungit, kunnat ja erityisesti kaupunkiseudut ovat toimineet jo pitkään uuden regionalismin logiikan mukaisesti kehittämistyössään. Kehittämistyö on perustunut pitkälti tapauskohtaisiin järjestelyihin, enemmän tai vähemmän institutionalisoituneihin verkostoihin, kumppanuuksiin ja monenlaisen rajat ylittävään toimintaan. Asiat, joita kehitetään, kytkeytyvät erilaisiksi toiminta- ja alihankintaketjuiksi. Ne muodostuvat eri toimijoista koostuviksi monimutkaisiksikin verkoiksi, joiden kokoonpanot ja olosuhteet ovat alttiita muuttumaan nopeastikin. Yhteistyö ja kaupunkiseutujen toiminta on rakentunut vapaaehtoisuuden, yhteisen intressin ja etenkin kuntien oman tahdon varaan. Lähtökohtana on ollut kuntien oma tarve ja halu hoitaa asioita yhdessä kuntarajojen ylitse. Kaupunkiseutujen kuntien yhteistyöhalu kuvastaa yhteisten päämäärien, tehtävien ja ongelmien ratkaisun tarvetta. Yhteistyömenettelyssä on toki omat ongelmansa ja riskinsä. Toiminta perustuu merkittävältä osin luottamukseen, jota on rakennettu yhteisen tekemisen kautta. Riskinä nähdään heikko sitoutuminen ja osioiminnin mahdollisuus sekä keskuskaupungin dominoiva asema. Seutuyhteistyön polku on kuitenkin johtanut vuosien saatossa molemmilla seuduilla vahvistuvaan kumppanuuteen, välillä kompuroiden, välillä onnistuen, mutta itse tehden. Ja nyt, kun vaihtoehtona on valtion voimakkaasti ohjaama ja alueellisesti poliittisesti ohjattu territoriaalinen rakenne, on kriittisyys omaehtoista yhteistyötä kohtaan jopa vähäisempää kuin aiemmin. Verkostojen merkitys korostuu, kun niiden asema koetaan uhatuksi ja kun niitä ei maakuntarakenteen valmistelussa ole huomioitu. Kehittämistyössä operoidaan paljon alueellisesti ja monissa puheenvuoroissa nousevat esiin toiminnalliset seudut.

Pitkään jatkuneen seudullisen yhteistyön polun nähdään olevan uhattuna maakuntauudistuksessa. Pelot kohdistuvat siihen, että uudistuksen myllerryksessä seutuyhteistyö on vaarassa purkautua ja yhdessä toteutetut toimet siirtyvät tavalla tai toisella maakuntiin. Joka tapauksessa yhteistyö on kannateltava muutosprosessin läpi ja toimijoiden hakeutuessa uusiin positioihin kolmiportaisessa hallintorakenteessa, alkaa luottamussuhteiden ja verkostojen uudelleenrakentaminen. Kaupunkiseutunäkökulmasta olisi kaikkein tärkeintä, että seuduilla tehty tähänastinen työ tunnistettaisiin ja myös huomioitaisiin uudistuksen suunnittelussa.

”Kyl mun mielestä sitä pitäis tietyllä tavalla integroida siihen tai kannustaa niissä asioissa jossa se seudullisen yhteistyön edistäminen on sitten viime kädessä myös koko sen maakunnan asioiden edistämistä. Eli kyllä musta ne vahvuudet jota tässä kaupunkiseudulla on siis suhteessa tieteenkin tässä nyt, mun mielestä ei tässä oo kyse siitä että Tampereen seutu kilpailee yksinomaan vaikka Turun tai Oulun tai pääkaupunkiseudun kanssa vaan myös tässä on kyse siitä että, siis kansainvälisessä kilpailussa ollaan, pärjätään ja silloin sen tyyppiset elinvoima- ja kilpailukykykysymykset niin niissä pitäis löytää ne välineet, jolla niitä meidän vahvuuksia voidaan edelleen vahvistaa. Ja sit tieteenkin niitä asioita joissa meillä on parantamista sillä tasolla niin voidaan korjata eikä niin että sitte, ja siellä löytää välineet jossa nää, kaupunkiseudun kunnat löytää sen yhteisen pitkän tähtäimen tahtotilan ja tekee sen eteen töitä eikä sitte hajoteta tätä.”

Eryteisesti uudistuksessa hiertävät kaupunkiseutujen näkökulmasta kehittämisen kannustimet, erilaiset mittakaavat ja yhteistyön suunnat. Mittakaavoja on keskuskaupunkien ja niitä ympäröivien kuntien näkökulmasta useita, osa niistä ei kata lähellekään koko maakuntaa ja osassa ylitetään sekä maakuntarajoja että valtion rajat. Haastateltavien mukaan kehittämistyötä ei pitäisi rajata uusiin maakunnallisiin alueisiin, vaan sille pitäisi antaa tilaa muuttua. Kehittämistä pitäisi pystyä tukemaan myös silloin, kun se rakentuu vapaasti rajat ylittävinä ketjuina, vyöhykkeinä ja yhteisiin intresseihin perustuvina verkostoina.

”Jos tää menee tämmöseen maakuntalinnakeasiaan niin kun se herkästi menee, niin sehän on ihan mahdoton. Siis se on täysin todellisuudelle vieras just tämä ettei me saada seurustella kenenkään muun kanssa. Ja äkkii se menee ku tehdään tämmösiä aika tiukkoja jakoja ja tiukkoja määrityksiä.”

Territoriaalinen järjestelmä ei tietenkään luonnostaan estä verkostomaista yhteistyötä ja etenkin erilaisten suurten vyöhykkeiden ja käytävien kehittämistä se voi jopa helpottaa, kun kirjavan kuntajoukon lisäksi keskusteluja voivat olla kuromassa yhteen toimivat, selkeät, territoriaaliset rakenteet. Enemmän kyse onkin siitä, että itse aluekehittämisjärjestelmään kaivataan selkeämmin verkostomaiseen kehittämiseen kannustavia elementtejä, jotta valmistelutyön aikana ja uuden rakenteen institutionalisoituessa muistetaan panostaa myös ylikunnallisiin, ylimaakunnallisiin ja ylikansallisiin kehittämisen mittakaavoihin. Ainoastaan vuorovaikutuksella ja yhteisillä kehittämisen alustoilla voidaan varmistaa erilaisissa maakunnissa kehitettyjen hyvien käytäntöjen tai keksintöjen leviäminen.

”Ei jäädä siihen, että se mitä ollaan tehty, jäis vaan pelkästään tämmöselle niinku kokeiluasteelle, vaan nyt se viedään sitten jos se onnistuu niin se viedään käytäntöön ja skaalataan niinku eteenpäin, mut se ei onnistu jos ei meillä oo niitä kumppaneita siinä [...] Sen takia me ollaan haettu tähän vahvasti niitä kansainvälisiä kumppaneita.”

Yritykset ovat merkittäviä kehityksen moottoreita ja kasvun tekijöitä. Niiden näkökulmasta rajoilla ei ole juuri merkitystä ja ne operoivat monilla tasoilla aina paikallisesta tasosta kansainväliseen toimintaan asti. Yritykset ovat kiinnostuneita oman toimintansa kannalta oleellisista tekijöistä, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien ja maakuntien tulisi pystyä vastaamaan yritysten tarpeisiin yhdessä ja erikseen. Osa toimijoista pelkää, että maakuntaudistus rakentaa sivuvaikutuksena maakuntarajoille uudenlaiset muurit, joista loppujen lopuksi kärsivät nimenomaan ihmiset ja yritykset. Uudistus perustuu varsin perinteiseen ajatteluun suhteellisen suljetuista alueista, mikä nostaa pelkoja siitä, että maakuntaudistus johtaa maakunnalliseen osaoptimointiin.

”Mutta se et kyllä mä sen uskon et jos maakunta kilpailuttaa elinkeinopalvelut, niin kyllä se sitten pitää huolen siitä et niitä ei sit maakunnan rajojen ulkopuolella enää tuoteta, naapurimaakunnan puolella. Et sitten tullaan tähän just, että sitten pidetään huolta vaan meidän maakunnan yrityksistä.”

Uusi ja vanha regionalismi törmäävät myös, kun puhutaan johtamisesta. Perinteinen territoriaalinen ajattelu nojaa alueelliseen päätöksentekoon ja sitä toimeenpanevaan hallintoon ja tekemiseen. Uuden regionalismin näkökulmasta johtaminen puolestaan näyttäytyy asioiden ja yhteyksien hallintana, joka ei perustu hierarkkiseen johtamissuhteeseen. Prosesseissa korostuu monitoimijuus ja rinnakkaisuus, ei ylhäältä päin ohjattu toiminta. Verkostoissa yhteisten näkemysten etsintä on jossain määrin pakollista, koska ilman ymmärrystä yhteisistä tavoitteista, tarkoituksesta ja edusta verkosto on aina vaarassa purkautua. Territoriaalisessa rakenteessa tällaista riskiä ei samalla tavoin ole. Pelkona onkin yhteisen todellisuuden hahmottamisen laiminlyönti, mikä puolestaan johtaa maakunnan toiminnan rapautumiseen ikään kuin sisältäpäin. Hallintouudistuksessa hallinto myös aina korostuu, koska rakenteet ovat se elementti, johon politiikka kohdistuu. Tämän lisäksi hallinto on myös se, mistä laissa säädetään ja minkä toteutumista voidaan hyvin pian valvoa. Mikäli alueilla ei kiinnitetä voimakkaasti huomiota toiminnan kehittämiseen ja etenkin toimivien yhteyksien kehittämiseen eri hallintotasojen ja toimintojen välillä, on vaarana se, että uudistus jääkin hallinnolliseksi sanahelinäksi, jolloin se ei pysty toteuttamaan niitä tavoitteita, joita varten se on perustettu.

”Et itse jotenkin haluaisin näistä hallinnon kuvioista tästä nyt pois, enemmän juuri siihen niin puhuttuun hallintaan, käsitettyyn hallintaan. Osittain ehkä sen tähden että se on tuttu tapa meille toimia, toimijoiden hallinta, prosessien hallinta, tietyt verkostomaiset rakenteet, joissa ei korostu hallinto eikä käskytyks vaan jossa korostuu yhteiset tavoitteet ja varmistetut prosessit niitten tavoitteiden saavuttamiseksi jossa on siis useita henkilöitä niissä ja toimijoita niissä prosesseissa. Et se ei oo käskytystä vaan se on tavoitteiden kautta johtamista.”

Kaupunkiseutujen erityisyys

Uudistus näyttäytyy Tampereen ja Turun kaupunkiseutujen kannalta ongelmallisena kahdella tasolla. Yhtäältä uudistus näyttää tällä hetkellä muotoutuvan niin, että pääkaupunkiseutu on saamassa erityisaseman uudistuksessa. Tutkimusalueilla tuli esiin näkemyksiä, joiden mukaan erityisasema olisi ollut tarpeen pääkaupunkiseudun lisäksi myös muilla suurilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla. Tähän liittyy myös kansallisen uudistusprosessin kritiikki. Kaupungeissa koetaan, että heitä ei ole kuunneltu eikä kaupunkiseutujen asemasta käytävälle keskustelulle ole uudistuksessa ollut tilaa. Tästä syystä uudistus ei myöskään tunnista kasvavien kaupunkiseutujen tarpeita ja toimintalogiikkaa. Vaikka kaupunkiseuduilta löytyy monia kriittisesti uudistusta tarkastelevia toimijoita, mielipiteet uudistuksesta vaihtelevat kuitenkin ääripäästä toiseen. Osa haastatelluista ei näe, että kaupunkiseutujen asema olisi aidosti uudistuksessa uhattuna.

”Uhkakuva on se, että se hallinto alkaa määrittelemään tämmösen ehdottoman päätöksenteon kautta sitä kaupunkiseudun kehittämistä. Ja kun se hallinto kuitenkin on maakunnan kokoinen ja me puhutaan kaupunkiseudusta vain kaupunkiseutualueena, jolla on erityyppiset kehittämishaasteet, erityyppiset ongelmat kuin sillä koko maakunnalla, niin se voi olla, että se maakunnallinen hallinto, joka on sitä viimekätistä päätöksentekoa, niin se ei oikein onnistuneesti sitten tee ainakaan kaupunkiseudun kuntien näkökulmasta niitä menestyksellisiä päätöksiä, jos näin vois sanoa. Kun se kuitenkin pohtii sitä vaikuttavuutta sitten koko maakunnan kannalta. Ja ne agendathan on vähän erilaisia tähän asti ainakin olleet, että tää kaupunkiseudun kehittämisen kysymykset, jotka ei oo siis ollu kuntarajakysymyksiä, vaan jotka ovat olleet tämmönen toiminnallinen aluekysymys.”

Uudistuksen ongelmattomuus liittyy näkemyksiin, joiden perusteella kuntien tehtäväkenttä jää sotea lukuun ottamatta ennalleen, eikä kuntien itsehallintoon kajota uudistuksessa. Keskustelu kuntien elinvoiman kehittämisen pelimerkeistä jakautuu kiinnostavasti kahtia. Osa on sitä mieltä, että kuntien elinvoiman kehittämiseen on suhteessa samat pelimerkit kuin ennenkin, mutta osa kokee, että rahoitusaseman muutos, integraatoroolin purkautuminen ja budjetin pieneneminen vaikuttavat kuntien elinvoiman kehittämiseen merkittävästi.

”Henkinen etäisyys ja sitte tavallaan kyllä mä koen että sen, kaikella lailla sen keskuskaupungin sitä elintilaa ja roolia tällä uudistuksella pienennetään.”

”Tavallaan kunnan palveluihin ei kosketa. Niille jää kaikki samat mahdollisuudet kun nykyin on.”

Maakuntauudistuksen ongelmana kaupunkiseutujen näkökulmasta näyttäytyvät myös toimintaketjujen ja yhteistyösuhteiden muutokset. Maakunnat alueina ovat nykyisellään jakautuneet erilaisiin toimintavyöhykkeisiin. Keskuskaupunki on toiminut omalla alueellaan vahvasti ja yhteistyö on keskittynyt ympäröivään kaupunkiseutuun. Maakuntien reuna-alueet ovat olleet ulkokehällä eikä keskuskaupunkien ja reuna-alueiden intressien yhteensovittaminen ole näyttäytynyt kaikilta osin ongelmattomana.

Maakuntauudistuksessa pelkona on koko maakunnan tasapäistämisen logiikka, joka syö ymmärrystä alueellisesti eriytyneistä tarpeista ja erityispiirteistä. Uuden maakunnallisen kehittämisen pelkona on, että kasvavien kaupunkiseutujen toimintalogiikkaa ja tarpeita ei ymmärretä. Kehittämisestä puhuttaessa nämä pelot korostuvat. Sen sijaan sote-uudistuksen osalta maakunnallinen mittakaava ja yhdenvertaistaminen on jo mahdollisempi ymmärtää ja hyväksyä. Sotesta puhuttaessa palveluiden ja palvelujärjestelmän yhteinen kehittäminen ja yhdenvertaisuuden luominen nähdään arvona.

”Nää viis-kuus kaupunkiseutua Suomessa vastaa käytännössä koko Suomen kasvusta, kehityksestä. [Meidän] ja Helsingin välillä syntyy puolet Suomen bruttokansantuotteesta. Täällä asuu 40 prosenttia koko Suomen väestöstä. Jos meidän kilpailukykyämme uhataan, niin koko Suomen kilpailukyky ja kyky rahottaa yhteiskunnan muut palvelut on uhattuna. Ja sen takia tää kaupunkiseutujen erityisrooli, se pitäis tunnistaa, se pitäis tunnustaa, ja täytyis luoda mekanismi jolla sitä, pyritään parantamaan tän heikentämisen sijaan mitä nyt tapahtuu maakuntauudistuksessa.”

”Enemmän mä nään tällä sote-puolella tän koko maakunnan vahvuuden tehdä tätä. ja että se ei oo mikään volyymikysymys, vaan enemmänkin se palvelun järjestäminen niin kun maakuntatasoisesti ja palvelurakenteen uudistaminen ja toisaalta se tarve yhdenvertaisille palveluille, joita ei tosiasiallisesti oo, vaan maakunnan sisällä on aika isot erot”

4. Elinvoiman kolme keskeistä elementtiä

Sisällöllisesti kaupunkiseutujen huoli keskittyy MAL-tehtäviin eli maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen, työllisyyden hoitoon sekä elinkeino- ja yrityspalveluihin. Nämä kolme osa-aluetta muodostavat avainhenkilöhaastatteluihin perustuvan tulkintamme mukaan kuntien elinvoimatehtävien syötepuolen, eli sen, mitä kaupunkiseudut voivat tehdä kehittääkseen alueensa kilpailukykyä.

Maankäyttö

Maankäyttö ja riittävä toimivalta sen suunnittelussa ja kaavoituksessa nähdään elinvoiman rakentamisen tärkeimpänä peruskivenä. Sen asema on elinvoiman näkökulmasta vahvistunut 2000-luvun aikana. Kuntien suhtautuminen kaavoitusmonopoliinsa on intohimoista, mikä korostuu avainhenkilöhaastatteluissa etenkin vetovoiman kehittämisessä ja pitkäjänteisen elinvoiman edellytysten luomisessa.

”Mutta sit kun me puhutaan et mitä se on se kuntien elinvoimapolitiikka (jos se) [0:10:12] kunnilla on jatkossakin niin sehän lähtee sieltä. Se lähtee maankäytöstä. Sen jälkeen se on saavutettavuutta. Ulkoista ja sisäistä saavutettavuutta. järjestelmä(t) ja kaikki sentyyppinen. Sen jälkeen se on maankäytön saavutettavuus. Sen jälkeen se on tontti- ja toimitilapolitiikka. Mitäs muuta se on. Siel on sit jo lentoliikennepolitiikka ja raidepolitiikka ja kaikki muutkin sisällä mitä me tehdään ja edistetään koko ajan. Sieltä tullaan sitten, sit tullaan toimialakehittämiseen ja [...] osaamispolitiikkaan, innovaatiopolitiikkaan. Se on vetovoimapolitiikka.”

Maankäytön tärkeiden vuoksi maakuntakaavan siirtyminen sellaisenaan kuntayhtymämuotoisilta maakunnilta uusille maakunnille nähdään joissain haastatteluissa elinvoimatehtävien kannalta keskeisenä uhkana.

”Ei saa mennä itsehallinnolliselle maakunnalle oikeusvaikutteista kaavoitusta.”

Tätä eivät kaikki haastatellut kuitenkaan pidä kovin olennaisena uhkana. Usko kuntien kaavamonopoliin tulevaisuudessakin on monin paikoin vahvaa. Kuitenkin pohdinta kuntien kaavatyön ja maakuntakaavatyön yhteisyydestä ja tulevaisuuden yhteisestä tekemisestä on käynnissä. Tällä hetkellä yhteistyö maakuntakaavoittajien ja kuntien kaavatyötä tekevien ihmisten välillä on monin paikoin hyvää ja tulevaisuus näyttää tältä osin varsin valoisalta.

Nyt kuntayhtymämuotoisessa maakunnassa tehtävä maakuntakaava perustuu pääosin kuntien mandaattiin ja ohjaukseen, tai ainakin ohjaustunteeseen. Vain äärimmäisessä tilanteessa maakuntakaavoituksessa voidaan yleisen edun nimissä osoittaa ratkaisuja, joista kuntien näkemykset poikkeavat. Uudessa maakunnassa maankäytön painotusten pelätään riippuvan vahvasti siitä, millaisia painotuksia maakuntavaltuutetuilla sattuu olemaan. Maakunnalliseen päätöksentekoon kaavoituksessa liittyy myös yleisempi uhkakuva siitä, että maakunnissa ei riittävällä tasolla keskitytä maku-puoleen eikä elinvoiman edellytysten luomiseen. Näin myös pitkäjänteinen edellytyksiä luova maankäytön suunnittelu jäisi etenkin terveyspalvelujen järjestämisen ja palveluverkkokeskustelun jalkoihin. Kaavoitusjärjestelmän tulevaisuus herättää pohdintoja myös valtion valvonnan näkökulmasta. Uudistusprosessissa valtionohjauksen ja etenkin tiukan sääntelyn lisääntymistä pidetään uudistuksen mahdollisena sivuvaikutuksena. Pelkona on myös nyt käynnissä oleva siirtyminen valmisteluprosessin aikaiseen "välitilaan". Valmisteluprosessissa syntyy väistämättä tilanne, jossa suuri osa toimijoista on kiinni tulevien maakuntien suunnittelussa saaden valmisteluohjausta tietyltä taholta. Samaan aikaan samat toimijat ovat kuitenkin edelleen vahvassa roolissa väistyvien organisaatioiden tehtävien toteuttamisessa, jolloin he ovat edelleen entisten organisaatioidensa ohjauksen alla. Pahimmillaan molemmilla tahoilla syntyy valtatyhjiö ja sitoutumisongelmia, kun toimijoiden aikaresurssi on tiukalla ja ohjaukselta on pirstoutunut.

"No sit toinen asia joka on iso muutos joka on jo nykylainsäädännön pohjalta on se että kun [...] ELY:t on ollu tässä sit tämmönen valtion valvoma viranomanen tässä maankäyttöasioissa, niin se ELY:thän lakkaa olemasta. Menee sinne, tota, toimintoja siirtyy suurin osa sinne maakuntaliitolle. Tosin se muuttuu enempi tämmöseks konsultoivaks mutta nythän tässä tätä uudistusta just meilläkin tehdään, niin kyllähän tässä semmonen tietty valtatyhjiö siis syntyy."

Muutenkin valtion roolin uuden regionalismin ylläpitäjänä toivotaan jatkuvan: Keskuskaupungit ja kehyskunnat toivovat, että MAL-sopimukset ja kasvusopimukset voidaan tulevaisuudessakin tehdä kaupunkiseudun ja valtion välisinä suoraan, ilman maakuntaa välikätenä. Lisäksi tähän sopimusmenettelyyn toivotaan myös uudenlaisia verkostomaista aluekehittämistä paremmin tukevia välineitä.

Kaiken kaikkiaan valtion kanssa sopiminen keskeisistä seudullisista kysymyksistä tuo esiin vahvasti pelot ja kaupunkien edunvalvonta-aseman. Kunnat eivät Suomessa ole tottuneet siihen, että olemassa on toinen, rinnakkainen paikallinen toimija. Uuden regionalismin kehyksessä oma kunta tai juuri kaupunkiseutu on elinvoiman kannalta merkittävän, konkreettisen kaavoituksen kannalta sopivan mittakaavan toimija. Valtio, joka on perinteisesti nähty kuntien vastavoimana, koetaan nyt uudella tavoin liittolaisena, kun maakunnat nähdään uusina uhkina.

"Me on täällä tehty semmonen, kaupunkiseudun strateginen, tämmönen suunnittelukaava, rakennemalli. Ja, sen avulla sitten me kehitetään yhdes tätä kaupunkiseutua eli sinne me yhteensovitetaan just tätä asumista ja liikennettä ja elinkeinoalueita ja kaikkee. Ja tää, esimerkiks on aivan elintärkeää, että tää rooli meillä tiiviisti jatkossakin säilyy."

Mikään toimija ei ainakaan tarkoituksella ole heikentämässä kuntien itsehallintoa kaavoituksessa. Se mikä on riittävää itsehallintoa, on kuitenkin hankalasti määriteltävissä. Pääosin maakuntakaavalta toivotaan entisenlaista roolia, mutta uudenlaista yhteistyötä kuntien kaavoituksen kanssa. Käytännössä siis toivotaan strategisen tason karkeapiirteistä maankäytön suuntaamista ja valtion alueidenkäyttötavoitteiden välittämistä kuntien kaavoitukseen. Strategisuus ja yleispiirteisyys nähdään myös maakuntakaavan tärkeimpinä elementteinä. Uudenlaisena roolina esiin nostetaan laajemmin kuntien suunnittelu-yhteistyön alustana toimiminen ja tietynlainen mahdollisten ja todennäköisten tulevaisuuksien etsimisen tukifunktio.

”Ja siitä maakuntakaavotuksesta pitäis säätää selkeästi aiempaa yleispiirteisemmin, ja et se on näiden valtakunnallisten strategisten tavoitteiden välittämistä siihen maakuntakaavaan. Ja esimerkiksi tällaista suunnittelun väljyyttä ja vapautta, elinkeinoelämän mahdollisuuksien varmistamiseksi täällä kaupunkiseudulla tarvitaan. [...] sellanen joka ei ole kartalla esimerkiksi, mitenkään tarkkarajainen, ja ei osota tarkasti että, missä ne toimintojen rajat menee eikä tiukasti pyri rajaamaan tiettyjä toimintoja yhteen paikkaan. Koska tän maailman olennaisin piirre on nopea muuttuminen ja meidän kilpailukyky nousee siitä että me pystymme nopeasti muuttamaan asioita. Ja vaikkapa maakuntakaava on, äärimmäisen jäykkä suunnitteluväline.”

Territoriaalisen ajattelun ja perinteisemmän regionalismin näkökulmasta maakuntakaavoituksen siirtyminen uuteen maakuntaan ei varsinaisesti muuta mitään. Vaikutus voidaan nähdä myös positiivisena, kun kaavoitus siirtyy edustuksellisen demokratian piiriin. Silloin siitä voi tulla uudella tavalla maakunnallisessa politiikassa keskusteltu aihe ja uudenlaisen alueellisen politiikan tekemisen kohde ja väline.

”Ne maakuntakaava-asiathan ei kiinnostanu ketään ennen kun tää kaupan säätely tuli, eli ne oli hyvin virkamiespainotteista eikä niihin liittyny mitään kovin suuria poliittisia intohimoja. Vois sanoo että suuri osa siihen maakuntakaavotukseen kuuluvasta asiasta niin ei varmaan tuu herättää kauheita intohimoja päätöksenteossa, eikä se ratkaisevalla tavalla tule muuttumaan siitä. [...] Mä melkein näkisin jopa demokratian kannalta siinä semmosen vähän positiivisenki puolen että ehkä tämmöset niin kun maakuntakaava joka on kuitenkin omalla tavallaan aika merkittäväki asia niin mä luulen et se tulee vähän paremmin ihmisten tietoisuuteen ja poliittiseen keskusteluun.”

Keskustelu kaavoituksesta ja MAL-sopimuksista kiertyy puheeksi edunvalvonnasta ja kaupunkipolitiikasta tai sen puutteesta. Avainhenkilöiden puheessa kuuluu selvästi se, että kaupungit kärsivät tällä hetkellä heikosta edunvalvonta-asetuksista. Tämä on tullut karusti ilmi etenkin käsillä olevan uudistuksen valmistelussa. Laajemmin kunnissa pohditaan tulevaisuuden edunvalvontaa ja sitä, miten kuntien etua valvotaan suhteessa maakuntiin ja miten suhteessa valtioon ja mikä on tulevaisuuden maakuntien edunvalvonnan merkitys ja asettuvatko kunnat ja maakunnat edusvalvonnassa samalle vai eri puolelle.

Elinvoimatehtävän ja elinkeinojen edistämisen moninaisuus

Suhde kaupunkien ja kaupunkiseutujen ja valtion välillä nähdään ongelmallisena maakuntauudistuksessa monelta osin. Tampereen ja Turun seuduilla koetaan, että kaupunkien ääni ei kuulu uudistuksessa eikä niiden erityisyyttä eikä keskeistä asemaa kilpailukykyyn tekijöinä tunnusteta. Keskeisenä syynä tähän pidetään sitä, että valtion uudistuspolitiikan toteuttajat eivät yksinkertaisesti tiedä, mitä kaikkea kaupungit tekevät alueensa elinvoiman eteen.

”Nyt mä kyllä ottasin lusikan kauniiseen käteen koska sinne, näitten suurten kaupunkiseutujen kanssa valtion puolella, kyllä siel niitten pitäis mut jotenki ne ei tunnista, ne ei tunne sitä et mitä tääl tehdään (-) kaupunkiseudulla. [...] Oulu Tampere Turku esimerkiks aivan samat mekanismit, samat toimintamallit, samat bisnesperiaatteet ja kaikki palveluperiaatteet ihan, ja palvelupaletti, kaikki toi.”

Elinvoimatehtävän hahmottamisen vaikeus ja osin myös näkymättömyys julkisessa keskustelussa johtuvat monista tekijöistä. Elinvoimaa rakennetaan pirstoutuneesti erilaisissa verkostoissa, erilaisilla alustoilla ja eri lähteistä haalituilla panostuksilla. Panostukset piiloutuvat osittain muiden toimintojen budjetteihin ja muiden tehtävien alle.

”Esimerkiks koulutuksessa ne voi olla. Tai sit ne on jossain tämmösessä, voi olla esimerkiks liikuntapalveluissa, että me yritetään tehdä vähän normin ylittävää laatua. Ne voi olla liikenne, esimerkiks tehdään korkeetasosta infraa, jotain yritysalueita, pistetään vähän enemmän kun mitä lääkäri määrää siihen resurssia, jotta saadaan sitä laatua, joka taas lisää vetovoimaa. Tapahtumapuolella tosi paljon, me hankitaan isolla rahalla, saadaan tapahtumia kaupunkiin jotka taas vetää väkeä ja tuo rahaa, todella isoja tämmösiä häppeningejä kulttuuripuolella.”

Kasvupalvelulaki nähdään keskeisenä maakuntien elinvoimatehtävien määrittelijänä. Vaikka se ei suoraan rajoita kuntien mahdollisuutta tehdä kaupunkikehittämistä, sen vaikutukset elinvoiman kehittämisen pelimerkkeihin ovat monien kehittäjien mielestä selvät. Kaupunkien rahoitusaseman muutos ja koettu kannustimien heikentyminen vaikuttavat monin tavoin siihen, millainen kokonaisuus elinvoiman kehittämisestä tulevaisuudessa rakentuu.

”Samaan aikaan koko ajan siellä taustalla tulee sitä viestiä et TEM haluaa että maakunnilla on enemmän roolia siinä elinvoimassa. Sehän aiheuttaa kunnissa sellasta, tuskaa/epätietoisuutta /pelkoja/uhkakuvia/mahdollisuuksia että mietitään kuitenkin sen tulevaisuuden kunnan näkökulmasta, mikä pitäis olla se elinvoima ja sivistyskunta ja jos siltä viedään ne elinvoimaeväät pois niin sitten siitä ei jää kuin se sivistyskunta.”

”Se herättää mussa epäilyksiä siitä, että se hoidetaan sitten sen rahan kautta. Et annetaan kuntien puuhata mitä puuhaavat, jos niillä on siihen varaa. Tulevassa rahoitusmallissa näyttää hyvin epävarmalta, et onks kunnilla enää varaa siihen. Se kuolee sitten siihen.”

Lisäksi kasvupalvelut sisältävät jo sinällään monta asiaa. Kun kasvupalvelu-uudistus ja maakuntaudistus tehdään samalla jättimäisen sote-uudistuksen kanssa, on suuri riski, että erilaisten palveluiden ja toimintojen turvaaminen vaarantuu. Etenkin valinnanvapauden käytännön toteutus ja tuottajan ja järjestäjän erottaminen näyttäytyvät kokonaisuuksina, joiden toteuttamiseen liittyy edelleen massiivisia riskejä.

”Jos nyt miettii sitten tähän maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettavaa tätä kasvupalvelu-uudistusta ja tavallaan et mihin se sitten niin kuin, mahdollisesti voi johtaa ja tavallaan tää markkinoiden avaaminen tässä samassa yhteydessä niin se että tehdään niinku näin isot muutokset, kaikki kerralla hirveessä rytinässä. Että tavallaan, miten onnistutaan siinä että me turvataan toisaalta kansalaisille sote-palvelut ja sitten toisaalta myöskin miten me onnistutaan turvaamaan ne yrityspalvelut ja toisaalta myöskin henkilöasiakkaiden niinku, TE-palvelut esimerkiksi että, sitä pidän kyllä jonkinlaisena riskinä tässä että, millä tavalla se on ja miten se palvelujen integrointi onnistuu, palveluketjujen.”

Lähes kaikki toimijat tunnistavat elinvoimatehtävän pirstoutumisen ongelmat. On vaikea näyttää toteen tuloksia, kun teot ja investoinnit pirstoutuvat erilaisten hallinnollisten rakenteiden alle. Tästä näkökulmasta maakunnallinen, koottu ohjaus elinvoimassa nähdään myös uudenlaisena mahdollisuutena: sen avulla elinvoimatoiminta voi olla organisoidumpaa ja tehokkaampaa ja tulosten esittäminen helpompaa.

”Jos joku ihan tosissaan määrittelis, mitä ne elinvoimapalvelut on ja tuotteet niin silloin se vois olla paljon nykyistä systemaattisempaa, kustannustehokkaampaa ja tuottavampaa se elinvoiman edistäminen kuin se on tällä hetkellä. Me tiedetään ja halutaan pitää meidän näkökulmasta niin keskuskaupungin hommina ja tai kaupunkiseutujen hommina mutta nykyisellä hörhöllä strategiaohjauksella ei pystytä ohjaamaan sitä teho-, ei varmaan oo tehokasta se toiminta. Elikä jos tässä nyt valtio, alue, kaupunkiseudut, korkeakoulu- ja koulutusjärjestelmät ja muut tunnistaa näitä rooleja ja tehtäviä ja yhteisiä tavoitteita tän kilpailukyvyyn ja veto-, elinvoiman edistämiseksi, niin se vois selkeyttää tätä kenttää.”

Työllisyyden hoito

Työllisyyden hoito nähdään keskeisenä kiistakapulana ja potentiaalisena ongelmien tuojana. Tällä hetkellä sen hoitaminen jakautuu TE-keskuksille ja kunnille. Tämä saattaa näyttäytyä ulkopuolisin silmin sekavana järjestelmänä. Kunnat toteuttavat esimerkiksi erilaisia kuntouttavan työtoiminnan alustoja samalla kun TE-keskukset hoitavat työttömyyden virallisen seurannan, työhön ohjauksen sekä digitaaliset, keskitetyt työttömyyspalvelut.

Keskeisenä ongelma tämän hetken järjestelmässä nähdään se, että mahdollisuus vaikuttaa ja rangaistukset työttömyydestä asettuvat eri toimijoille. Kunnat joutuvat maksamaan ns. sakkomaksuja, eli työmarkkinatuen kuntaosaa pitkittyneestä työttömyydestä samalla, kun ne eivät pääse käsiksi työttömien tietoihin tai vaikuttamaan heidän tilanteeseensa.

Työllisyyden hoidon kokeilu kaupunkiseuduilla pyrkii muuttamaan tätä rakennetta. Kokeilun kohteena ovat kaikki ne työttömät, jotka eivät ole ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Tämä antaa kaupungeille mahdollisuuden näyttää, miten työllisyyttä voidaan hoitaa lähempänä elinkeinojen tukemista ja koulutuksen järjestämistä. Kokeilun ongelmaksi voi muodostua sen lyhyys, sillä aikaa toteutukseen on noin puolitoista vuotta. Lisäksi sen nähdään olevan ristiriidassa uuden maakuntavalmistelun kanssa ja pelkona on, että kuntien todelliset mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyden hoitoon loppuvat kokeilun jälkeen, jos se on jo etukäteen päätetty siirtää maakuntien vastuulle.

Kokeilun arvona nähdään erityisesti se, että työttömyyttä ilmiönä saadaan eriteltyä. Työttömyyden hoidon keinovalikoima ei määräydy asiakkaan iän tai työttömyyden keston mukaan. Sen sijaan on keskeistä nähdä, onko kyseessä moniongelmaisuus, koulutuspolulta putoaminen tai sillä eksyminen, vai perinteinen osajien ja työnantajien paremman kohtaannon hakeminen.

Uusien maakuntien tullessa työllisyyden hoidon kokeilun tulosten pelätään hupenevan. Toisaalta kuitenkin uskotaan, että kokeilun avulla luodut mallit ovat, ja niiden tulee olla niin hyviä, että mallit otetaan käyttöön, oli tuottaja kuka tahansa.

”meidän pitää tää onnettoman huono, huonosti toimiva työllisyydenhoitojärjestelmä muuttaa niin, et me saadaan sulavasti toimiva, niin kuin ihmisiä palveleva, digitalisuutta hyödyntävä, nopeesti ratkaisuihin pääsevä työllisyyden hoidon malli, ja me toteutetaan se, ja sillä ei oo yhtään mitään väliä kuka sen omistaa tai kuka sen tekee tai muu tulevaisuudessa. Mut me

tehdään siitä niin hyvä, et tavallaan se voi olla malliksi kaikille muillekin et tekkää näin hyvä. Me otetaan uudentyyppisiä toimijoita, [jotka] rakentaa siihen tämmöstä osaamis pohjaista niin kuin ulottuvuutta siihen työllisyyden hoitamiseen.”

Uuden regionalismin tulkintakehyksessä etenkin kaupunkitoimijat eivät koe työllisyyden hoidossa yksiselitteisesti menettävänsä asemaansa nykyiseen nähden. Sen sijaan ne näkevät, että työllisyyden hoito olisi mahdollista toteuttaa nykyistä toimintatapaa paljon paremmin niin, että työntekijät, koulutus ja elinkeinot löytävät toisensa pitkäjänteisesti yhdessä.

Soten siirtyminen maakuntiin vie monimutkaisten sosiaalisten ongelmien parissa painiskelevien työttömien asiat samalle järjestäjälle sote-palveluiden kanssa. Tätä voidaan tulkita sekä mahdollisuutena että uhkana kehiksestä riippuen. Kyse on pohjimmitaan siitä, minkä toiminnan yhteyteen työllisyyden hoito luontevimmin sijoittuu. Toiminnallisesti huomio kiinnittyy siihen, kuinka saumattomasti työllisyyden hoito kaikilla tasoilla ja eri toimijoiden yhteistyössä saadaan toteutettua.

”Mä otan nyt esimerkin vaikka et maakunta tulevaisuudessa järjestää kasvupalvelut, maakunta tulevaisuudessa järjestää sote-palvelut, ja meillä on paljon asiakkaita, monta kymmentä tuhatta, [...] varmaan parikytä tuhatta työnhakija-asiakasta, jotka tarvitsevat sekä että. Ja sillon maakunta kun se pystyy itse järjestään ne palveluketjut, niin tuohan se ihan uuden tyyppisiä mahdollisuuksia.”

Uhkana työllisyyden hoidon ja soten linkki nähdään, jos yhteyttä muihin toimintoihin ei nähdä työllisyyden hoidon kannalta yhtä keskeisenä kysymyksenä. Tästä kehiksestä käsin soten ei tulisi olla työllisyyden hoidon ytimessä. Moniongelmainen asiakas ei tarvitse ensisijaisesti työvoimapalveluita, vaan aivan muita palveluita. Sen sijaan työllisyyden hoidon pitäisi kytkeytyä vahvasti elinkeinojen tarpeisiin ja etenkin koulutukseen. Lisäksi työllisyyden hoidossa nähdään olevan aidosti eroavaisuuksia kaupunkiseuduilla verrattuna maakunnan muihin alueisiin.

”Nää on kokoluokaltaan niin isoja, että esimerkiks meillä katotaan työttömät työnhakijat niin, se on sellanen 80 prosenttia asiakkaista asettuu kaupunkiseudulle ja niillä on aika yhteinen konteksti siinä, että siellä puhutaan aika aidosti elinvoiman vahvistamisesta. Mitä enemmän mennään reuna-alueille, niin volyymit on huomattavasti pienemmät ja sillon enemmän nousee sosiaalinen näkökulma. Eli tää on, tullu aika uutena tää elinvoima-sana. Mut siinä, me mielletään et siin on koulutuskenttä, elinkeinoasiat ja työllisyysasiat on samassa.”

Samankaltainen kysymys on maahanmuuttajien kotouttamistoiminta: maakunnassa se asettuu samalle järjestäjälle soten kanssa. Tätä voidaan tarkastella sekä vahvuutena että heikkoutena. Sosiaaliskysymyksenä käsittelemällä sen pelätään jäävän kuluksi, kun elinvoimakysymyksenä maahanmuuttoa voi tarkastella voimavarana.

”Maahanmuuttajathan on semmonen selkee ryhmä, että kotouttamisen epäonnistuminen tarkoittaa, et me elätetään maahanmuuttajia. Jos kotouttaminen onnistuu se tarkoittaa, et maahanmuuttajat elättää meitä.”

Työllisyyden hoidossa yhtiöittäminen nähdään samalla tavalla keskeisenä ongelmana kuin terveydenhuollon kokonaisvaikuttavuudessa: on vaikeaa saada yksityiset toimijat tekemään voitokasta työllisyyden hoitoa niillä kentillä, joissa vaikuttavuus näkyy vasta pitkän ajan kuluessa ja joissa pienetkin vaikutukset voivat vaatia suuria panoksia.

5. Kunta, maakunta ja valtio

Uudistus vaikuttaa oleellisesti eri hallintotasojen välisiin suhteisiin. Keskeistä on uuden maakunnallisen tason rakentuminen, joka vaatii uusien polkujen luomista niin kuntien ja maakunnan kuin maakunnan ja valtion välille. Tämän lisäksi uudistus tulee muuttamaan myös kuntien ja valtion välistä suhdetta.

Jos uudistusta ei tarkastella alueellisesta näkökulmasta vaan ohjauksen näkökulmasta, maakuntauudistus ei tuo uutta hallintorakennetta kunnan ja valtion väliin. Se tuo uuden rakenteen kunnan rinnalle, mikä nostaa esiin täysin uusia rajapintakysymyksiä. Rajapinnoissa olennaista on se, että uudistus antaa mahdollisuuden koota tehtäviä mutta tekee todelliseksi myös näkymän tiettyjen kokonaisuuksien hajoamisesta.

Etenkin kunnan ja maakunnan välinen suhde tuo palveluihin ja palveluprosesseihin sisäisiä rajapintoja, ja valtio tuo prosesseihin ohjausta ja resursseja. Valtion näkökulmasta maakunnat ja kunnat ovat erilaisia ohjattavia: maakuntien valtionohjaus näyttää tällä hetkellä huomattavasti voimakkaamalta kuin kuntien valtionohjaus. Pelkona on, että kuntiin ja maakuntiin kohdistuva ohjaus vetää eri suuntiin ja ristiveto jää sovitettavaksi kuntien ja maakuntien väliin, mikä tekee monisyisestä rajapintayhteydestä vieläkin hankalampaa. Myös kysymys yhteisestä edunvalvonnasta askarruttaa, mikä heijastuu pohdintoina esimerkiksi Kuntaliiton tulevasta roolista ja mahdollisuudesta valvoa kahden täysin erilaisella logiikalla toimivan hallintotason etua.

Uudistus kuitenkin muuttaa tehtäviä myös niin, että valtion aluehallinnolla olevia tehtäviä siirtyy maakuntaan poliittisen päätöksenteon kohteeksi. Muutosta tarkastellaan erilaisista kehyksistä. Valtion valvontatehtävät säilyvät osittain erillisinä, mutta niiden tuominen maakuntaan tuo pelkoja siitä, että järjestäjä ja valvoja ovat samassa paikassa. Monet valtion aluehallinnon jollekin alueelle keskitetyistä tehtävistä hajautetaan uudelleen kaikkiin maakuntiin. Nykyinen skaalaetu menetetään, mikä arvellaan lisäävän resurssien tarvetta (ks. Antikainen ym. 2017). Joidenkin valtion aluehallinnon toimintojen toivotaankin siirtyvän lähemmäs valtiota, ei maakuntaan. Maakuntien valmistelutilanne on vaikea tilanteessa, jossa valtion näkökulmasta valtaa ei olla valmiita antamaan maakunnalle, vaan niiden ohjausta pyritään vahvistamaan. Samalla kunnat pyrkivät suojelemaan omaa tonttiaan ja ovat haluttomia antamaan piiruakaan vallastaan maakunnille. Maakunnat ovat vaarassa kovertua jo ennen syntymäänsä tyhjiksi vallasta, mikä vaikeuttaa huomattavasti niiden rakentamista ja mahdollisuuksia onnistua tehtävässään.

Uusi demokraattinen päätöksentekotasoa tuo oman lisänsä tähän tarkasteluun. Uudistus nähdään kokoavana: se kokoaa päätöksentekoa uuden demokraattisen tason alaisuuteen. Yhtäältä uutta tasoa pidetään uutena kiinnostavana vaikuttamispaikkana, joka tulee houkuttelemaan kiinnostavia ehdokkaita. Toisaalta kuitenkin maakuntatason päätöksenteon vaikuttavuus kyseenalaistetaan esimerkiksi puuttuvan verotusoikeuden ja vahvan valtionohjauksen vuoksi. Lisäksi haastateltavat pohtivat maakuntatason poliittisten päätöksentekijöiden motiiveja. Ajavatko päättäjät oman asuinalueensa etua, vai tarkastellaanko asioita koko maakunnan etua ajatellen? Keskuskaupungin näkökulmasta tilanne näyttyy kahtalaisena: uskotaan, että suurin osa maakuntavaltuutetuista tulee keskuskaupungista ja sen asema huomioidaan enemmän kuin hyvin maakunnallisessa päätöksenteossa ja ennemminkin reuna-alueiden huomioiminen on uhattuna. Toisaalta ajatellaan myös, että pidemmän päälle maakuntavaltuuston fokus kääntyy pois omasta kaupungista maakunnalliseen kehikseen, koska uusien päättäjien mandaatti on maakunnallinen.

”Mikä on se tilanne et miten maakuntaresursseja irrotetaan esimerkiksi tämmösiin kehittämishankkeisiin ja projekteihin? miten ne tehdään ja tuleeko siinäkin se, että nyt kun tuonne seutukunnalle annettiin viimeksi niin nyt täytyy antaa tonne eikä voi antaa

*keskuseudulle kun sinne just annettiin. [...] täytyykö välillä antaa jonnekin muualle vaikei-
siltä tuliskaan mitään hankkeita mutta täytyy yrittää työntää sinne rahaa silti.”*

Uudistuksen nähdään ikään kuin palauttavan demokraattisen päätöksenteon lähemmäs alueen asukkaita, sillä kuntaverkostoissa ja –yhteistyössä juuri demokraattisen päätöksenteon etäisyys ja päätöksentekijöiden välillisuus on nähty keskeisenä ongelmana. Samalla merkittävä osa päätöksenteosta tulee aikaisempaa pienemmän joukon päätettäväksi, kun kirjavan kuntayhtymä- ja kuntapäätäjien joukon sijaan valta keskittyy maakuntien ykköspäätäjille.

”Tässä tapahtuu suomalaisen demokratian ja osallisuuden näkökulmasta aivan huikea muutos. Kuntalaisten mahdollisuus osallistua itse itseään koskevaan päätöksentekoon, madaltuu yli 90 prosenttia. Meillä se tarkoittaa sitä että, 800 pirkanmaalaisen aktiivisen ihmisen sijaan, jotka tietää ja osallistuu terveyspalveluja koskeviin kysymyksiin myös tämmösinä, paikallisina sisältöasiantuntijoina, heitä on jatkossa 79. [...] Ja tää on huikea korvapuusti paikallisdemokratialle, ja näiden lähiyhteisöjen ihmisten mahdollisuuteen osallistua sosiaali-terveyspalveluihin. Joo, tulee hienoja uusia, asukasosallisuuden ja muita muotoja. Ne on tosi makeita juttuja. Mut tosiasia on että, ne ovat osallistumista, niissä ei päätetä yhtään mitään. [...] Ainoa todellinen valta on budjettikontrollia. [...] Kyse on kuitenkin puolesta, tämän yhteiskunnan voimavaroista. Se vieään Suomessa pienen poliittisen eliitin päätöksenteon varaan. Muutama kymmenen ihmistä Pirkanmaalla päättää puolesta Pirkanmaan varoista.”

Valtion aluehallinnan tehtävien tuominen poliittisen päätöksenteon piiriin voidaan tulkita ongelmalliseksi. Valtion aluehallinta nähdään asiantuntijaintensiivisenä, monilta osin mekaanisena työkenttänä, jota alueellisen politiikan pelätään sekoittavan. Esimerkiksi tienpidossa se, mitä alueella kunnostetaan, määräytyy huonokuntoisuuden ja käyttöasteen mukaan. Nyt pelätään, että väylien hoitoon tulee poliittisia agendoja ja niillä tehdään todellista siltarumpupolitiikkaa. Tieverkostoon liittyvissä kysymyksissä on myös näkemyksiä, joiden mukaan liikenteeseen liittyvät kysymykset tulisi palauttaa liikenneviraston alaisuuteen, eikä siirtää niitä maakunnalle.

”Yks pelko on, et tulee jotain poliittista ohjausta sen maakunnan kautta. Että sitten aletaankin päällystää teitä joillain muilla kriteereillä kun ehkä sillä kuntokriteereillä ja tavallaan tottakai meillä on siellä myös tekijöitä että se ei oo vaan se kunto vaan sitä katotaan myös siitä tien merkittävyyden, et kyllähän siellä voi ajatella et voi vähän saattaa mut ehkä se uhkatekijä on se et tulee jotain poliittista ohjausta”

Samalla päätöksenteon siirtyminen poliittisen ohjauksen alla olevaan elimeen nähdään mahdollisuutena ketteröittää ylikunnallista suunnittelua ja aidosti myös käydä poliittista keskustelua tavoitelluista ja halutuista tulevaisuuksista.

”Sit kun ne asiat siirtyy, niin kun maakunnan liitto tai uuteen maakuntaan niin sehän sitten tuo sen näkökulman kuitenkin että yksittäisen virkamiehen tavallaan vaatimuksesta ei voida tämmösiä prosesseja käsitellä, käynnistää. Ne on aina ne kannanotot tavallaan tämmösen poliittisen harkinnan kautta, ihan positiivinen asia siis sekin.”

Politiikan tuomista maakuntatasolle siis sekä pelätään että toivotaan. Molemmissa tapauksissa näyttää siltä, että tulevaisuudelta toivotaan strategisuutta ja mahdollisimman pientä tempoilevuutta. Demokraattisen päätöksenteon tosin nähdään vaikuttavan tempoiluun erilaisilla tavoilla. Yhden näkökulman mukaan

politiikka voi estää ylikorostunutta virkamiesvaltaa ja tempoilevaa valvontaa, joka on toisinaan koettu jopa mielivallaksi, toisesta näkökulmasta virkamiespäättöksenteko näyttäytyy neutraalina ja poliittinen päättöksenteko lisää väistämättä päivänpoliittista tempoilua.

Tempoilevuuden näkökulmasta riskinä nähdään myös uudistuksen poliittisen kompromissin luonne valtion tasolla: uudistus on saanut alkunsa ajatuksesta koota sosiaali- ja terveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon palvelut. Kuitenkin on päädytty uudistukseen, jossa keskitytään pitkälti maakuntien rakentamiseen ja valinnanvapauteen. Aidon parlamentaarisen valmistelun puuttumisen pelätään aiheuttavan heiluriuudistamista pelkän korjaavan uudistamisen sijaan: kauhuskenaario on se, että seuraava tai sitä seuraava hallitus purkaa raskaat rakennemuutokset ideologisin perustein, kun ne on ensin toisin ideologisin perustein rakennettu.

Mittakaavat: kenen kannattaa tehdä mitä ja kenen kanssa?

Eri asioiden hoitamiseen parhaiten soveltuvien mittakaavojen pohtiminen pitää sisällään oletuksen vanhan regionalismin mukaisesta ajattelusta, jossa alueellinen määrittely korostuu toiminnallisen määrittelyn sijaan. Vanhan regionalismin mukainen uudistaminen tekeekin mittakaavatarkastelusta uudella tavalla ajankohtaista. Myös mittakaavakysymyksissä sote- ja muut uudistamisen kohteena olevat kuntia ja kaupunkiseutuja koskettavat tehtävät kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti.

Perusongelmana näyttäytyy se, että maakunnan nähdään olevan väärän kokoinen monien tehtävien näkökulmasta. Perusterveydenhuoltoon ja palvelujen suurkuluttajien tarkoituksenmukaiseen huomioimiseen sen nähdään olevan liian suuri. Erikoissairaanhoidon se on taas monelta osin liian pieni. Myös erilaisten tukipalveluiden ja hankintojen näkökulmasta etenkin pienempien maakuntien väestö- ja osaamis pohja on liian kapea. Suuret maakunnat varautuvatkin myymään tiettyjä tuki- ja hankintapalveluita muille maakunnille sekä tekemään erilaista sisältöyhteistyötä muiden maakuntien kanssa. Käytännössä tämä on uuden regionalismin mukaisten rakenteiden rakentamista nyt luotavan uudistuksen kylkeen.

Tässä, kuten monessa muussakin yhteydessä koko maan kattava, samaan malliin perustuva territoriaalisen hallinnan tarkoituksenmukaisuus kyseenalaistetaan. Monissa asioissa malli ei tuo riittävän leveitä hartioita. Osa maakunnista on edelleen väestöpohjaltaan hyvin pieniä. Kuitenkin niille annetaan sellaisia tehtäviä, jotka viedään pois myös kaupungeilta, jotka ovat väestöltään kokonaisia maakuntia huomattavasti suurempia. Toisissa asioissa maakunnan alue nähdään palvelun kannalta liian isona. Kun kokoepäsuhtaan yhdistetään uudistuksen monimutkaisuus ja monien palveluketjujen, rakenteiden ja kokonaisen palvelutuotantologiikan uudelleenmuotoilu, uudistus nähdään valtavana riskinä.

Vaikka alueiden uskotaan käytännössä muotoutuvan toiminnoiltaan hyvin erilaisiksi, territoriaalisen hallinnan nähdään pitävän sisällään myös tasapäistämisen riskin: kaikkia alueita käsitellään valtion näkökulmasta liian yhtenäisin mekanismein. Tämän pelätään vaarantavan kilpailukyvyyn kannalta vahvojen alueiden, eli juuri kaupunkiseutujen kyvyn luoda alueelleen ja koko maahan elinvoimaa parhaalla mahdollisella tavalla.

Samalla olemassa olevien uuden regionalismin mukaisten rakenteiden pelätään rapistuvan. Maakuntauudistus muuttaa valta- ja vastuusuhteita tavalla, jota ei vielä osata täysin ennakoida. Tämä tuo epämääräisen uhkakuvan siitä, että yhteistyöverkostojen ja toiminnallisten kokonaisuuksien merkitys ja tarve ei vähene, mutta niiden käytännön rooli kutistuu. Uuden regionalismin mukaisten verkostojen ylläpitämiseen ei panosteta entiseen tapaan, kun huomio menee maakunnan ja kuntien välisiin suhteisiin ja monimutkaisten uusien järjestelmien kannatteluun. Verkostot eivät helposti istu uuteen territoriaalisen

hallinnan kokonaisuuteen, jos niiden merkitystä ei aluekehittämissjärjestelmässä tunnusteta. Samalla pelätään, että asetelman muutos muuttaa ja lisää osaoptimointia, kun optimointiin soveltuvia liittoutumismahdollisuuksia on enemmän.

”Luovia, luovijoita ja muita niin viime kädessä on silloin kun me puhutaan keskuskaupungista on kysymys että mihin se seudun ne muut kunnat suuntautuu. Jos ne on luovijoita niin [...] silloin niillä on sama strategia sen keskuskaupungin kanssa. Yhteinen strategia ja näkemys. Ja silloin ne voi sitten koulutus- ja innovaatio- ja muilla hyvinvointipolitiikan alueilla kulkea siinä mukana. Mut niillä on kuitenkin, ne kulkee samansuuntaisesti sen kehityksen kanssa. Mut sit jos on näitä, rusinat pullasta niin silloin on suurin painoarvo et ne sitten, välillä ne pelaa sinne maakunnan elinkeinopolitiikkaan. [...] Välillä valtion suuntaan ja sit taas välillä ne on mukana tässä ja se on, silloin me hajotetaan merkittävästi sen aluekeskuksen tai sen alueen kykyä olla siinä kilpailussa mukana kun hajotetaan tekijöitä. On ristikkäisalueellista politiikkaa.”

Toisaalta maakuntauudistuksen aitona mahdollisuutena nähdään kehittämisspalveluiden tuottaminen tasapuolisemmin myös maakuntien reuna-alueille. Se, mikä toimija pystyisi missäkin asiassa tuottamaan palvelut millekin toimijalle, vaihtelee eri näkemyksissä. Donitsimalli, jossa esimerkiksi keskuskaupunki vastaisi jostain palvelusta kaupunkiseudun osalta ja maakunta reuna-alueiden osalta, nähdään sekä mahdollisena että hankalana palvelun luonteesta riippuen. Joissain näkemyksissä keskuskaupunki voisi tuottaa osan palveluista koko maakunnalle.

Toisaalta monet palvelut ja toiminnot nähdään hyvin erilaisina riippuen niiden sijainnista maakunnan eri alueilla. Esimerkiksi kaupunkiseudun joukkoliikenne on aivan erityyppinen palvelukokonaisuus kuin maaseudun joukkoliikenne. Bussi saattaa näyttää samanlaiselta kulkuvälineeltä eri puolella maakuntaa, mutta sen ydinolemus vaihtelee: maakunnan reuna-alueilla joukkoliikenne nähdään peruspalveluna, jonka tavoitteena on saada ihmisille jonkinlaiset liikkumisen edellytykset myös ilman autoa. Kaupunkiseudulla joukkoliikenne on merkittävä sisäisen ja ulkoisen saavutettavuuden väline, joka on tärkeässä asemassa elinvoiman rakentamisessa ja houkuttelevuuden luomisessa. Myös esimerkiksi työllisyyden hoidon nähdään tarkoittavan eri asiaa keskus- ja reuna-alueilla: monimutkaisessa keskustassa työllisyyspalveluiden luonnekin on monimutkaisempi.

Samalla tavalla kuin eri alueet pelkäävät valtakunnan tasoista tasapäistämistä kilpailukyvyyn kustannuksella, kaupunkiseudut pelkäävät tasapäistämistä myös oman maakuntansa sisällä.

”Enkä mä usko siihen et jos se viedään vähänni kauemmaksi tästä perustasosta tästä ruohonjuuritasosta se toiminta, sen maakuntatason, niin sit tulee ihan jo eri ajureita. Sitte ku palvella tasaveroisesti koko Pirkanmaata, kaikkia Pirkanmaan kulmia. Et muistaa aina jyvittää et sinne peränurkkaanki jotain. Se rupee tarkottamaan sitä että silloin ne resurssit taas hajoaa, et sä et voi fokusoida niitä sinne ennen kuin kasvuun, jos joku asia kasvaa vahvasti niin sä pistät boostin siihen ja se kasvaa vielä vahvemmin, joka synnyttää työpaikkoja ja elinvoimaa.”

Maakuntauudistuksella nähdään kuitenkin myös olevan aito mahdollisuus tuoda tasapainoa ja tasapuolisuutta alueiden sisälle, tarkastella maakuntia kokonaisuuksina ja tuottaa oikeantyyppisiä palveluita oikeille alueille maakunnan sisällä. Toisaalta nähdään, että uudistus voi luoda uuden osaoptimoinnin tason maakuntatasolle, mikäli maakunnat eivät saa synkronoitua toimintaa keskenään. Samanlaisuuden tavoittelu ja verinen keskinäinen kilpailu puolestaan johtaa pahimmillaan sivuvaikutuksiin, joista loppujen lopuksi kärsivät yritykset, asukkaat ja koko maan kehittäminen.

”Sitten jos momenttiohjauksesta luovutaan niin kun näyttää siltä et ohjaaminen kevenee, kun ELY:ssäkin on näin puhuttu et ohjaus kevenee, niin sit tulee kauhee kilpajuoksu maakuntien välillä. Onks se sit se mitä tavoitellaan? Et sitten maakunnat tulee verissä päin keskenään tappelemaan. Ja sehän on täysin nurinkurista koska todellakin, kyllä meilläkin elinkeinopolitiikassa, me ollaan herätty siihen että ei yritystoiminta kunnioita mitään hallinnollisia jaotuksia.”

Kaupunkiseutujenkin kasvun juuret ulottuvat ympäri Suomea esimerkiksi alihankintaketjujen muodossa. Vanhan regionalismin mukaisen rakenteen pelätään pirstovan nykyisiä maanlaajuisia verkostoja ja rakentavan keinotekoisia rajoja. Mittakaavakysymys kytkeytyykin erityisen vahvasti uuden ja vanhan regionalismin mukaisen hallinnan kamppailuun.

Alueellisesti rajatuissa hallintorakenteissa on myös kilpailun näkökulmasta kaksi puolta. Yhtäältä ne lisäävät osaoptimointia, toisaalta tervettä, kasvua luovaa kilvoittelua alueiden välillä. Kun rajoja siirretään esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä tai luotaessa kokonaan uusi hallinnon taso, sekä osaoptimointiin että kilvoitteluun tarjoutuu uusia mahdollisuuksia.

Valtionohjaus

Keskustelu valtionohjauksesta on useimmiten keskustelua ohjausvallasta, sellaisista mekanismeista, joilla valtakunnan tason toimijat vaikuttavat paikallishallintoon ja joilla määritellään kuntien ja valtion välisiä suhteita. Klassinen valtionohjausajattelu sisältää keinoina normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen. Näistä jokaiseen sisältyy sekä negatiivisia, kieltojen, rajoitusten tai taloudellisten etuisuuksien kaventamisen elementtejä että positiivisia ohjausmuotoja kannustamisen, taloudellisten avustusten ja myönteisten esimerkkien muodossa. Normiohjaus ymmärretään yleensä lainsäädännön keinoin ohjaamisena sekä lain noudattamisen ja toteutumisen valvomisena ja sanktioiden asettamisena. Resurssiohjaus on rahoitusta. Informaatio-ohjaus puolestaan liittyy muihin ohjauksen muotoihin. Se voi sisältää erilaisia piirteitä kokeilujen mahdollistamisesta ja toiminnallisista ohjeista yleisluonteisiin kannustaviin linjauksiin ja kehittämishankkeisiin. (Nyholm 2011.)

Ohjauskeinojen lisäksi ohjausta voidaan eritellä sen mukaan, kuinka paljon itsenäisyyttä ja vapausasteita valtionohjaus muille hallinnon tasoille suo. Suhteellisen autonomian mallissa paikallistason tai aluetason itsenäisyys on melko vahvaa ja valtio määrittelee itsehallinnolle puitteet, mutta pystyy puuttumaan paikallistai aluetason toimintaan vain rajallisesti. Agenttimallissa muut hallinnon tasot nähdään osana valtiokoneistoa, niiden tehtävät säädellään varsin yksityiskohtaisella lainsäädännöllä ja niiden tulot rakentuvat pitkälti valtionosuuksista ja valtionavuisista. Vuorovaikutusmallissa kunnan ja valtion suhde rakentuu erilaisissa neuvotteluissa, joissa keskustellaan vastuun ja velvollisuuksien jakamisesta. Suomalaisen kunta-valtio-suhde on sisältänyt piirteitä näistä kaikista ja sen luonne on ollut ajassa muuttuva. (Nyholm 2011.) Uusien maakuntien ja kuntien suhteet valtioon näyttävät ohjauskeinojen ja itsehallinnon asteen osalta hyvin erilaisilta. Maakuntien osalta syntymässä on agenttimalli, johon pyritään lisäämään vuorovaikutuksen elementtejä ja kuntien osalta ohjaus noudattelee edelleen erilaisten ohjausmallien yhdistelmää, joka kuitenkin perustuu suhteelliseen autonomiaan, mutta jossa on piirteitä agenttimallista ja vuorovaikutusmallista.

Siilojen vaikutus valtionohjaukseen korostuu tehtävissä, jotka ovat uusien maakuntien ja kuntien rajapinnassa. Tämän nähdään vaikuttavan merkittävästi maakuntauudistuksen valmisteluun: Valtiovarainministeriö (VM) rakentaa maakuntalakia, Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) kasvupalvelulakia,

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on mukana maakuntauudistuksessa, mutta sen toimialan aluekehittämiseen suunnattavat rahat ovat kokonaisuudesta erillään. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) puolestaan rakentaa alueuudistusta omista lähtökohdistaan. Tässä asetelmassa katsotaan, että uudistuksesta tai uudistuksessa ei keskustella riittävästi keskushallinnon tasolla. Uhkana nähdään, että uudistuksen seurauksena kokoaminen jää aluetasolle, valtiotasolla sitä ei tapahdu. Tämä puolestaan heijastuu takaisin aluetason toimintaan.

”No kyllähän siis yks iso haaste on ollut tässä nykyisessä se että esimerkiksi ELY-keskusten kanssa, niin sen tuhannen eri ministeriön ohjaa, ja kyllä se jotenkin täytyy selkiytyä, vaikka tässä ei nyt tulosohtaukseen maakunta varmaan tuukaan, mutta kumminki se, että jos tehdään joku sopimuksellisuus ja jotkut neuvottelut ja muuta, niin jos se täytyy ja kun se pitää maakunnassakin tehdä poikkihallinnollisesti, niin minkä ihmeen takia sen pitäis tulla putkista tuolta ministeriöistä? Et kyllä mä aika paljon odotan myös siltä keskushallintouudistukselta nyt, et se osaltaan tukee myös näitten maakuntien ja kuntien tulevaisuutta.”

Ratkaisuna tähän esitetään, että ministeriöiden tulisi yhdessä rakentaa maakunnan eri toimintoihin, kuten aluekehittämiseen arviointikriteerit, joilla ne tarkastelisivat toimintojen tilaa laajasti eri maakunnissa.

Virallisena maakuntien ohjausmenettelynä ollaan rakentamassa neuvottelumenettelyä maakuntien ja valtion välille. Tällainen menettely noudattelisi vuorovaikutusmallin logiikkaa, mutta sen merkitys ohjausmallina nähdään vasta käytännön kautta. Kunnat eivät suoraan liity tähän menettelyyn, koska kunnilla ja maakunnilla on erillinen ja erilainen itsehallintoasema.

”tietenkin kaupungithan toivoo että he olis mukana siinä neuvottelussa ja sit me voidaan vaan todeta että no, me emme voi sitä määrätä että se on, kun se nyt on tän mallin idea että tää on maakuntamalli ja maakunta itse ja me toivotaan että, me voidaan jonnekin lain perusteluihinkin ehkäpä kenties kirjoittaa että maakunnan tulee, tähän neuvotteluun valmistautuessa huomioida eri tahojen, ja sidosryhmien, tarpeet ja niin edelleen, josta keskuskaupunki ja muut kaupungit siellä maakunnassa on varmasti hyvin olennaisia toimijoita. Mutta me ei voida määrätä, eikä sanoa että okei ja sieltä pitää tulla nyt sitten, tulee maakuntajohtaja ja kaupunginjohtaja tulee neuvotteluun, että ei niin, vaan sitten se pitää maakunta itse siihen neuvotteluun valmistautua.”

Neuvottelumenettelyn muodoksi esitetään, että se voisi olla muodoltaan arviointikriteerejä ja niiden toteutumista tarkasteleva kehityskeskustelu, jossa kootaan maakunnan tason kehittämistehtävät yhdeksi kokonaisuudeksi. Muuten niiden nähdään pirstaloituvan ja marginalisoituvan, koska maku-tehtävät muodostavat hyvin pienen osan maakunnan budjetista ja niiden keskinäinen synergia on epäselvä. Olennaista ohjauksen kannalta olisi yhteisten tavoitteiden muodostaminen.

”Eihän se vieläkään oo löytänyt sitä kaikkee synergiaa mitä on. Nyt tehdään uus, joka on vielä kymmenen kertaa haasteellisempi ja isompi juttu. [...] Oikeestaan mun mielestä ei oo tavoitetilana muuta kun että säästetään, tehostetaan ja annetaan yksityiselle. Semmosia, laadullisia tavoitteita ei oo asetettu yhtään [...] yhteisiä tavoitteita ei ole, aveilla, elyillä, maakunnilla on oma tavoitteistonsa, jota ei olla koottu yhteen.”

Yhteisten tavoitteiden lisäksi, ja koska ministeriöt tulevat jatkossakin olemaan erillisiä, elinvoima-asioissa TEM nähdään luonnollisimpana yhteistyökumppanina valtion tasolla. Ohjausmekanismeja pohdittaessa momenttiohjaus nähdään liian rajoittavana ja yksityiskohtaisena ohjausmuotona. Esimerkiksi eri alojen

yrittäjien, tai erilaisten alueiden – kuten maaseutumaisen ympäristön ja taajaman – yrittäjien tukeminen ei onnistu yhtenä kokonaisuutena momenttiohjauksen takia.

” TEMin pitäis luoda, katsoo sitä kansallista kilpailukykyä ja sit sen pitäis olla mukana alueiden kanssa, on se sitten mikä tahansa se aluepartneri nyt on kenen kans se neuvottelee. Sekin on perustunu tää meidän sopimusohjaus et katsotaan sen alueen kilpailukyvyyn kehittämistä ja yhteisiä tärkeempiä prosesseja ja yhteensovittamista valtion tärkeimpien, on se sit viennin edistämisen tai elinkeinopolitiikan prosessien kanssa. Niin tähän on se TEMin rooli, pitää olla.”

Sopimusohjaus TEM:n kanssa on toiminut kaupunkien kanssa, mutta sen toimivuutta laajojen tehtävien hoitamisessa epäillään. Vaikka ohjauksen muutostarpeista on uudistuksen yhteydessä keskusteltu paljon, näyttää lainsäädäntö- ja momenttiohjaus kuitenkin vievän keskustelussa voiton. Kaupunkien ja TEM:n välinen ohjaus on perustunut informaatio-ohjaukseen, mutta uusien maakuntien toimintoja pidetään luonteeltaan erilaisina: resurssien suora allokointi on tuonut ohjaukseen paineen momenttitasoisesta lainsäädäntöohjauksesta. Momenttiohjaus vesittää mahdollisuudet uudenlaisten kumppanuuksien ja uudenlaisten ohjauk käytäntöjen syntymiseen valtionohjauksessa. Kyse on myös vallasta ja asiantuntemuksesta, syvällisen substanssiosaamisen ja alueellisen ymmärryksen välisestä ikaikaisesta kilpailusta.

”Mutta silloin ku luulis että yritettäs oikeesti yhdessä mieltä et mitkä olis ne oikeet tavat tai ainakin paremmat tavat kun mitä nyt mut, ne on vaan tottunu siihen, kun niitten suhde, TEMin ja ELYjen suhde on ollu ihan selkee, ohjaava. Me on haluttu siihen semmonen välimuoto, et toki joissain asioissa siellä on ohjaava koska rahat tulee, mut ei suora ohjausta. Ne ei vaan pysty asettumaan siihen, et mitä se muu maailma voi olla.”

Tässä yhteydessä valtiolta kaivataan luottamusta siihen, että tehtävät hoidetaan parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka niihin liittyisikin valtion näkökulmasta olennaisia resursseja ja merkittäviä tehtäviä. Kunnat ovat hoitaneet laajaa tehtäväkenttää myös niissä asioissa ja niinä aikoina, kun toimintaa ei ole säädelty tarkasti. Vertailukohtana on tässä yhteydessä esimerkiksi kirjastotoiminta: kunnilla on laaja-alaista, monipuolista ja huolellisesti järjestettyä kirjastotoimintaa siitä huolimatta, että toiminnan sisältöä tai palvelun järjestämistä ei ole säädelty tarkasti.

”Sitä että ne tukee sitä, että alueet on erilaisia, tai hyväksyy sen, että alueet on. Semmonen tasapäästäminen ei olis siinä keskiössä. Alueet tietää kyllä. Kyllä se löytyy se yhteis-, että missä me ollaan vahvoja ja mihin suuntaan meidän pitää kehittyä. Alueet pystyy nopeemmin reagoimaan niihin asioihin, kuin mitä valtio kokonaisuudessaan. Luotetaan siihen et osataan ja ymmärretään.”

Maakuntien ohjausmekanismiksi ehdotetaan kehityskeskustelunomaisen tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen seurantamenettelyn lisäksi kokeilumenettelyä, jolla voitaisiin ohjata maakuntia haluttuun suuntaan normiohjausta pehmeämmin kannusteiden ja tiedon tuottamisen ja vuorovaikutuksen avulla.

”Mut kyllä mä oon kaikki se puhe mitä on kuullu ja se mitä on lukenu ja noissa valmisteluissa ollu mukana, niin huomaa, että ministeriöiden kanssa, niin eihän ne, niillä ei oo kykyä toimeenpanna, ne ei pysty kirjottaa niin yksityiskohtasta eikä halua kirjottaa niin yksityiskohtasta sääntelyä, etteikö siinä olis paljon joustovaraa maakunnittain. Se on yks motivaattori ollu ihan henkilökohtasestikin tehdä tätä muutosta on se, että näkee sen että

tässä voi rakentaa itse tänne maakuntaan jotain uutta, ja sitten hyvät mallit voidaan tietysti monistaa muualle.”

Myös valtion ohjausta ja ohjausmekanismeja hankaloittaa se, että toteutettava uudistus on niin monimutkainen ja sisältää niin paljon erilaisia elementtejä. Eri lainsäädäntöjen yhteensovittaminen ja muoto ovat kriittisessä asemassa uudistuksen onnistumisen kannalla. Tässä nähdään kuitenkin merkittäviä pulmia, kun luonteeltaan mahdollistava maakuntalaki nojaa useisiin lakeihin, joiden kokonaisuudistaminen on paitsi muotoilun, myös toimeenpanon kannalta vaikea tehtävä. Hyvin monimutkaisen lainsäädäntö- ja ohjausmenettelykokonaisuuden läpiviemisessä nähdään olevan erittäin paljon kompastumismahdollisuuksia.

Uudistuksen valmistelun kannalta keskiöön nousee toive lakien mahdollistavasta ja avoimesta luonteesta, jolloin maakunnille jää mahdollisuus tehdä kunkin tarpeiden mukaan omia alueellisesti parhaita ratkaisuja. Suurimpana riskinä on liian tarkka ohjaus, joka ei tunnista erilaisten alueiden tarpeita eikä anna mahdollisuuksia reagoida muuttuviin kehittämistarpeisiin.

”Hyvin ydin onnistumisen kannalta ois se että siel ois laaja sopimusvastuu olemassa maakunnan ja keskuskaupungin välillä.”

”Maakuntatasolla pitäis olla täsmälleen samat, että tee itse omissa yhtiöissä, sovi muiden kanssa tai ulkopuolista, ja kuntatasolla et se hallinnon logiikka, että sä voit aina sopia hallintotason sisällä toimijoiden kesken tai hallintotason rajojen yli, toimijoiden kesken, että lainsäädännöllä ei kiellettäis sellasta sopimista, joka on ilmiön kannalta tarpeen.”

Maakunnan näkökulmasta mahdollistavien lakien toinen puoli on se, että avoimuus ja rajaamattomuus luovat edellytykset kuntien ja maakuntien kilpailuasetelmalle. Mahdollinen lainsäädännöllinen tai resursseihin kohdistuva sääntely taas aiheuttaa sen, että maakunnilla ei ole juurikaan todellista itsehallintoa ja monimutkaisen uudistuksen seurauksena rakennetaan agenttimallia, jossa maakunnat toteuttavat valtion eri menetelmin tarkoin sääntelemiä tehtäviä. Tällöin maakuntavaltuustojen ja alueellisen demokratian rooli jää nimelliseksi.

Rajapinnat ja yhdyspinnat

Raja- tai yhdyspinnalla tarkoitetaan kahden tai useamman organisaation toiminnallista rajaa, missä korostuu asukaslähtöisyys, johtamisen merkitys, tehtävien toimivuus, ja tuloksellisuus. Rajapinnoilla tehtävien yhteensovittamisen keinoina ovat keskinäinen vuoropuhelu ja sopiminen. Niiden toimivuus on riippuvainen toimijoiden välisistä suhteista ja mahdollisuudesta keskinäiseen sopimiseen. Rajapinnan riskinä on toiminnallisten aukkojen ja päällekkäisyyksien syntyminen. Toiminnalliset aukot vaikeuttavat asiakkaiden palvelua ja samalla voi syntyä asiakkaan pompottelua. Päällekkäisyyksissä eri osapuolien toiminnot voivat synnyttää haitallista resurssihukkaa. (Kuntaliitto 2016.)

Etenkin kaupunkiseutujen toimijoiden näkökulmasta uhkana korostuu vastuiden epämääräisyys ja päällekkäisyys. Uudistus muuttaa nykyisiä rakenteita, joten uhka kiinnittyy myös uuden regionalismin tulkintakehykseen. Vanha regionalismi, joka sinällään pitää sisällään ajatuksen alueellisesta ja rakenteellisesta selkeydestä, näyttäytyy nykyisten toimintatapojen näkökulmasta sekoittavana ja epämääräisyyttä lisäävänä.

Päällekkäisyys nähdään ongelmallisena siksi, että se kuluttaa resursseja turhaan tilanteessa, jossa keskeisenä tavoitteena on hakea säästöjä. Päällekkäisyys nähdään mahdollisena myös esimerkiksi tilanteessa, jossa

maakunta tilaa yritykseltä sellaisen palvelun, jota kaupunki tuottaa joka tapauksessa. Keskeinen ongelma on, että uudistus tuo asiakasrajapintaan epäselvyyttä siitä, kuka on mistäkin asiasta vetovastuussa ja kehen pitää milloinkin ottaa yhteyttä.

”Että enemmänkin uhkakuva on se et nyt tehdään päällekkäistä rakennetta kaupungin kanssa, mikä ei vaikuta kovin järkevältä. [...] joku voi sanoa et ”no mutta eihän teidän tarvi alkaa kilpailemaan”. No ei välttämättä tarvi olla kyse siitä, että tässä nyt alettais kauheesti kilpailemaan vaan kysymys ihan siitä et jos muodostetaan kaks sellaista toimijaa, joiden toimialat on epäselvät, että meneeks ne päällekkäin vai ei, niin sitten kun aika kuluu niin sitten se muotoutuu semmoseks se systeemi et ne on osin päällekkäin.”

Samalla kun maakuntauudistuksen katsotaan potentiaalisesti aiheuttavan sekavuutta asiakasrajapinnassa nähdään, että sillä olisi mahdollisuus koota tehtäviä asiakkaan näkökulmasta niin, että tietyn palvelun asiakkaat palvellaan samassa paikassa. Kokonaisvaltaisemmalla kokoamisen tasolla uudistus nähdään erityisenä mahdollisuutena, jossa palveluita ei koota aloittain, vaan maakunnan ja kunnan palvelut kootaan yhteispalvelupisteisiin niin, että asiakkaan ei tarvitse tietää, kenen palvelua milloinkin tarvitaan.

”No tästä pitäis seurata se, että tää olis selkee. Tästä pitäis seurata se, että niitä luokkuja olis vähemmän, mitä yritys esimerkiksi tai joku alottava yrittäjä, joku joka, tarvitsee. Tämmösen alkavan yrittäjän neuvontaa, että se olis paljon selkeempi se palvelupolku. Ja sit että olis järkevät vastuut, ettei ne vastuut ois sillai jaettu, että jos sulla on tommonen asia niin sun pitää mennä ELY-keskukseen mut jos sul on tommonen asia, sun pitää mennä seudulliseen liikenneyhtiöhautomoon tai kiihdyttämöön tai johonki tämmöseen. Että sitähan on hirveesti sitä tarjontaa ja se on kaikki hajalla.”

Päällekkäisyyden lisäksi monet tehtävät etenkin elinvoima-asioissa nähdään niin monimutkaisina ja monimerkityksisinä, että niitä ei voida tuotteistaa ja kilpailuttaa. Lisäksi ollaan huolissaan siitä, että ne, jotka määrittelevät elinvoimatehtäviä maakunnille valtion tasolla, eivät ole välttämättä perillä siitä, mitä kaupunkiseutujen elinvoimapolitiikka on, ja mitä siellä käytännössä tehdään.

”me puhutaan ohjelmarakenteesta ja puhutaan kehitysalustoista ja me puhutaan erinäköisistä yhteisöistä ja niitten edistämisestä. Hyvin erilaisista toiminnoista joilla [...] pitkäjänteisesti viedään asia eteenpäin. Silloin ei ole sellaisia että joku voi niitä yksiselitteisesti kilpailuttaa ja ostaa kolme kappaletta tuolta ja neljä kappaletta tuolta.”

Elinvoimatehtävien rajapinnoista puhuttaessa korostuu näkemys, jossa sekä kunnat että maakunta haluavat hoitaa mahdollisimman laajaa tehtäväkenttää. Mitään osa-aluetta ei tästä oletuksesta käsin hyljeksitä. Enemmänkin kilpaillaan siitä, kuka saa hoitaa asian.

”Kyllä varmaan muodostuu kilpailua jostain tehtävistä. Sekin voi olla enemmän niin kun tämmöistä, ihmiset kun kattoo sieltä sen omaan byroon vinkkelistä, niin sitten on taipumus varmaan siihen et katsotaan et toikin liittyy tähän. Et me hoidetaan nyt toikin. Ja sit se sil tavalla laajenee se oma toimiala. Ja silloin muodostuu niitä päällekkäisyyksiä.”

Insentiivit ja resurssit

Rajapintakysymyksiin kytkeytyy olennaisesti kysymys resursseista ja insentiiveistä eli kannustimista: miten etenkin taloudelliset kannusteet muuttuvat uudistuksessa, kun valta ja vastuut jaetaan uudelleen, ja miten resurssit riittävät jatkossa sekä kunnille että maakunnille, kun tavoitteena on luoda merkittäviä

kansantaloudellisia säästöjä. Insenttiivi- ja resurssikysymyksissä sote- ja maakunnan kehittämisasiat kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti.

Tälläkään hetkellä vastuut ja insenttiivit eivät ole avainhenkilöiden mukaan kohdillaan monessa uudistuksen käsittämässä osa-alueessa. Ehkä keskeisin ongelma, jota uudistuksella pyritään ratkaisemaan, on erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon erillisuus, joka aiheuttaa monenlaisia pulmia kustannusten hallinnan, palveluiden saatavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Integraation tavoite ymmärretään, mutta samalla pohditaan, mitä massiivinen valinnanvapausuudistus tässä yhteydessä tarkoittaa. Osa pelkää, että toiminnot pirstoutuvat uudistuksessa entisestään eikä kannusteita hyvään, toimivaan ja ennen kaikkea kustannustehokkaaseen integraatioon synny. Elinvoimatehtävissä insenttiivien kohtaamattomuus näkyy esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuuksissa, joita kunnat maksavat siitä huolimatta, että ne eivät voi vaikuttaa työttömien työllistämiseen täysimääräisesti, koska työttömiin liittyvät tietojärjestelmät eivät ole niiden käytössä.

Yksittäisten kaupunkiseutujen näkökulmasta keskeisten maakunnan tehtävien tasolla näyttää siltä, että uhkana on ennen kaikkea päällekkäisyys: kaikki haluavat tehdä kaikkea. Vaarana on kuitenkin myös se, että kokonaisuus hajaantuu, jos maakunta ja kunnat eivät tue toisiaan tehtävien järjestämisessä. Jotkut tehtävät jäävät pimentoon tai niitä tehdään niin, että kokonaisuus ei tue parhaalla mahdollisella tavalla alueella asuvia ihmisiä, yrityksiä tai taloudellista tehokkuutta. Paras tapa varmistaa se, että kunnat ja maakunta tukevat toisiaan ja muodostavat yhtenäisen hallinnan kokonaisuuden on molemmille hallintarakenteille yhteiset kannusteet tehdä oikeita asioita.

Avainhenkilöt näkevät monenlaisia potentiaalisia vaaran paikkoja resurssien uudelleenjaossa. Koko uudistuksen mittakaavassa insenttiivien kohtaanto voi mennä pieleen esimerkiksi niin, että kummassakaan uudistuksen keskeisistä osa-alueista, ihmisten hyvinvoinnissa ja terveydessä eikä elinvoiman ylläpitämisessä saavuteta insenttiivien tasapainoa. Kärjistetyksi mahdollisuutena on se, että kunnilla ei ole motivaatiota hoitaa hyvinvointitehtäviä ja maakunnalla ei ole kannustetta hoitaa elinvoimatehtäviä. Ihmiset eivät ole tässä ajattelussa yhteisiä, eli sekä kuntalaisia että maakuntalaisia vaan eri asioissa joko-tai.

”Kuvitellaan että kyllä me ollaan tulevaisuudessakin sitten huolissaan siitä kuntalaisesta niitten SOTE-palveluiden äärellä. Tai jotain. Ei ollenkaan tajuta sitä, että eihän, ei se kuulu meille enää sen jälkeen. [...] kyllä kunnat hoitaa, kyllä sieltä ruokahuolto tulee, sitten vielä siirtymäkaudet ja katotaan sitten, tehdään rakenteita joissa kunnalla ei oo enää mitään tekemistä sen kans mutta kyllä se nyt hoitaa hyvää hyvyyttään tässä nää väliajat ja niin edelleen. [...] se kytkös on sitten niin löyhä, että eihän me saada siitä mitään hyötyjä kunnat, et ne on terveempiä ne ihmiset ja niin edelleen.”

Elinvoimatehtävien osalta epäillään, että ne jäävät maakunnallisessa päätöksenteossa täysin soten varjoon. Tästä näkökulmasta maakunnan elinvoimatehtävät näyttäytyvät uhkana kahdesta suunnasta: joko maakunta haluaa tehdä niitä liian innokkaasti, mikä hankaloittaa suurten ja kasvavien kaupunkien tapauskohtaisesti ja verkostomaisesti kehittynyttä elinvoimatoimintaa, tai sitten se jää niin vähälle huomiolle, että se ei tue kuntien omia elinvoimatoimia. Tehtävien jakaantuminen kahdelle tasolle nähdään merkittävänä uhkana, mikäli insenttiivit on rakennettu niin, että palveluja ja muita toimintoja ei kannata enää tuottaa yhtä säästeliäästi kuin kuntaperustaisessa paikallishallinnossa

”a) on ollu kustannustehokkaat sote-palvelut, b) on ollu varaa, tehdä sitä kaikkee muuta. Ja nyt kun tää kytkös ikään kuin poistuu, kun se sote siirtyy sinne maakunnalle, ei oo näitä, luontaisia insentivejä samalla tavalla enää siihen soten kustannustehokkuuteen. Ja sit jos me

käännetään se tänne kuntapuolelle, niin meillä on ollut myös erittäin suuri ja vastuullinen ajattelu siitä että kaikki ratkaisut, joita kunnas tehdään alkaen kaavoitusratkaisusta ja niin edelleen ni, me olemme koko ajan tehneet niitä tietoisena siitä että, jokin toinen ratkaisu saattaa, lisätä sosiaali-terveyspalvelukustannuksia.”

Myös maakunnan kaavailtujen rahoitusperusteiden vaikutuksia epäillään: ennen lisälasku erikoissairaanhoidosta tuli kunnille, jotka sitten pihistivät muusta toiminnasta ja mahdollisesti nostivat kunnallisveroprosenttia. Jos uudessa maakunnassa rahat loppuvat ennen kuin budjettikausi on ohi, lisälasku menee valtiolle ja muuttuu kuntarahoitteisesta mallista valtionvelaksi.

Resurssikysymykset ovat erityisen vaikeita kehyskunnille, jotka ovat hoitaneet sote-palvelunsa keskimääräistä halvemmalla. Näkemykset eriytyvät sen suhteen, johtuuko halpuus nimenomaan kehyskunta- asemasta ja väestörakenteesta vai ovatko kehyskunnat vain sopivan tiiviitä ja sopivan kokoisia palveluntuottajia etenkin perusterveydenhuollossa. Jälkimmäisen näkökulman perusteella maakuntauudistuksen nähdään kopioivan skaalaetujen sijaan huonompia käytäntöjä ja laajentavan mittakaavaa niin, että kalliiden palvelujen suurkuluttajia ei tunnisteta yhtä hyvin kuin pienemmässä mittakaavassa. Koska kasvaminen on kallista ja se on usein merkittävää juuri suurten kaupunkiseutujen kehyskunnissa, sote-palveluiden siirtämisen tuoma budjettilovi koetaan erityisen hankalana.

Kaupunkien rahoitusaseman muutos vaikuttaa kaikkiin kaupunkiseutujen kuntiin ja heikentää niiden kykyä investoida tulevaisuuteen, vaikka voidaankin sanoa, että uudistus ei suoranaisesti niiden itsehallintoon elinvoimatehtävissä vaikuta. Uhkana nähdään siis se, että resurssien kokoamisen sijaan uudistuksesta seuraa merkittävä taloudellisen toimintakyvyn heikkeneminen, joka johtuu siitä, että kuntien asema elinvoiman kehittämisessä heikkenee. Samalla kokonaisuuden näkökulmasta vastuut ja kannusteet hajaantuvat, mikä nostaa kokonaiskustannuksia.

Maakunnallisten palvelujen järjestäminen ja johtaminen

Maakunnallisessa päätöksenteossa nähdään olevan eriluonteisia riskejä. Vahvasta valtioneuhjauksesta johtuva itsehallinnon puute puhuttaa, samoin mahdollisesti maakunnallista kokonaisrahoitusta koskeva yleiskatteellisuuden puute. Myös demokratian muutos kuntiin perustustuvasta päätöksenteosta maakunnalliseen aiheuttaa huolta: jäävätkö maakuntien reuna-alueet vähäisen edustuksen takia vähälle huomiolle tai jääkö keskustaajungin kilpailukykyyn tukeminen reuna-alueista huolehtimisen varjoon.

Ongelmia nähdään myös maakunnan sisäisessä organisoinnissa. Huolestuneisuutta aiheuttaa etenkin järjestäjä-tuottaja-malli ja siihen kytkeytyvä organisaation johtaminen. Avainhenkilöt hyväksyvät järjestäjä-tuottaja-mallin organisointitapana, mutta sen tuomaa lisäarvoa ei täysin ymmärretä. Samankaltainen malli on ollut käytössä monissa kunnissa, kaupungeissa ja kuntayhtymissä, mutta siitä on monilta osin jo ehditty luopumaan. Malleja on monenlaisia. Nyt suunnitellussa järjestäjä-tuottaja-mallissa kyse ei ole vain tilaajan ja tuottajan sisäisestä eriyttämisestä, vaan maakuntiin pyritään saamaan mahdollisimman laaja markkinaperustainen tuotanto, mikäli markkinoita on. Se, miten malli organisoidaan käytännössä, herättää monia kysymyksiä. Lisäksi se, mitä valinnanvapauslainsäädäntö tuo tullessaan, on suurelle osalle vielä suuri kysymysmerkki.

”Toiset näkee sen järjestämisen hyvin teknisenä suorituksena jossa se tuotanto hoitaa periaatteessa kaikki mutta se tekninen järjestäminen, joku yksittäinen päätös ja sen pohjalta että se päätös on siellä järjestäjällä ja sen jälkeen kaikki muu tapahtuu siellä tuotannossa. Sitten toiset on sitä mieltä, että pitää olla vahva järjestäjä ja [...] että siellä on erilaiset

substanssiosaamiset ja hankintaosaamiset ja pitää pystyy ymmärtään se kokonaisuus ja että se järjestäjä tekee ne oleelliset ratkaisut, että se tuotanto toteuttaa sen mutta järjestäjän puolella luodaan se olosuhde sille tekemiselle.”

Erilaiset käsitykset järjestäjän ja tuottajan erottamisesta tarkoittavat luultavasti sitä, että joka palvelun ja osa-alueen kohdalla etsitään sopiva järjestäjän ja tuottajan suhde. Malli myös sopii todennäköisesti joihinkin tehtäviin paremmin ja toisiin huonommin. Monimutkaisen uudistuksen yhteydessä toteutettuna on tietenkin etua myös siitä, jos alueella on toteutettu mallia aiemmin. Kuitenkin enimmäkseen kunnissa ja kuntayhtymissä on toteutettu sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia, jossa saman organisaation sisällä ihmiset jaetaan kahtia ja tuotantopuolelle pyritään hakemaan oman tuotannon rinnalle erilaisia tuottajia, jotta vertailu olisi mahdollista ja kehittäminen moniulotteista.

Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli tuo mukanaan suuret haasteet henkilöstön siirtämisen suhteen. Monta kysymystä on käytännössä ratkaisematta muun muassa sen suhteen, miten palvelun tuottajat jaetaan yhtiötettyyn malliin. Tämä tuo mukanaan laajan epävarmuuden henkilöstön keskuudessa, mikä vaikeuttaa uudistuksen toimeenpanoa ja heikentää jo tässä vaiheessa sen legitimitettä.

Pakkoyhtiöittämissä hyvänä puolena nähdään se, että kaupunkiseuduille voi tulla todelliset markkinat. Oman tuotannon, inhouse-toiminnan rajoittamisen katsotaan kuitenkin johtavan kokonaisedullisuuden kannalta huonoihin ratkaisuihin. Jos jokin toiminto on omaa tuotantoa, se ei saa osallistua kilpailutuksiin, vaikka se olisi halvin, helpoin, kattavin ja valmiiksi olemassa oleva tuotantomuoto. Kilpailu vääristyy juuri siitä syystä, että pyritään puhtaampiin markkinoihin ja siihen, että kilpailua ei vääristetä. Onkin mahdollista, että taloudellisin perustein tehty uudistus johtaa huonoon tulokseen kansantalouden kannalta. Myös vapaa valinta monimutkaistaa johtamisjärjestelmää, konsernin muodon hahmottamista ja toiminnan organisointia. Mikä osa muodostaa yhtiön, mikä osa toiminnasta ei, mikä yhtiö toimii markkinoilla ja mikä ei.

Organisatorisesti haasteena ovat samat ongelmat kuin mitä on ollut aiemmissa tilaaja-tuottaja-malleissa. Ensimmäinen on poliittisen ohjauksen jakautuminen kahteen paikkaan niin, on että järjestäjän politiikka ja tuotannon politiikka ja ne eivät välttämättä ole täysin yhteensopivia. Alun perin maakuntiin kaavaillussa palvelulaitosmallissa ohjaus olisi asettunut kauemmas tuotannosta, mutta silloin se olisi ollut helposti liiankin kaukana. Kaiken kaikkiaan järjestäjän ja tuottajan erottamisessa niille sopivaa etäisyyttä on vaikea löytää.

Toinen kysymys on järjestäjän ja tuottajan välisen suhteen ohjausmekanismi. Mekanismissä vaihtoehtoina ovat hierarkkinen ohjaus, sopimusohjaus tai markkinaohjaus. Järjestäjä-tuottaja-mallissa siirrytään hierarkkisesta ohjauksesta sopimusohjaukseen. Maakuntamallissa ei ole ainakaan vielä selvillä, mikä on järjestäjämaakunnan ja liikelaitoksen välinen ohjaussuhde. Vaarana on, että ohjausmekanismit toimivat päällekkäin ja sopimusohjauksen ohella ohjataan osaa rakenteista suoraan hierarkkisesti.

Kolmas ja suurin ongelma on, että on mahdollista, että monimutkaista kokonaisuutta ei voi johtaa.

”Miten rakennetaan se johtamisjärjestelmä niin että sen mukaan toimitaan? Se on vähän eri asia kuin ohjausjärjestelmä, että se on tavallaan myös sitä ihmisten johtamista, sitoutumista uusiin malleihin ja siihen että ajetaan se-, se on myös muutoksen johtamista, että saadaan se vanha toimintakulttuuri pois ja uus tilalle ja se on tosi vaikeeta tässäkin. Se tulee olemaan hirvittävä tehtävä jos otetaan tää Maku-puoli. Että miten se valtionhallinnon ELY-keskuksen organisaatiokulttuuri muutetaan tämmösen itsehallinnollisen maakunnan, jolla on poliittinen toimielin ohjaajana. Ku siel on ollu valtiossa poliittinen ohjaus tullu eduskunnasta, todella, todella kaukaa.”

Uudistuksessa katkaistaan vanhoja polkuja, yhdistetään uusia rakenteita, erilaisia organisaatiokulttuureja ohjaus- ja toimintamekanismeja ja erilaisia maakuntien sisäisiä alueita yhteen, joten johtamisjärjestelmä ja ennen kaikkea käytännön johtamisen toteutus on monelta osin arvoitus.

6. Uudistus kokoavana ja hajottavana voimana

Maakuntauudistuksen voi nähdä kokoavana tai hajottavana voimana. Koko tätä prosessia pitäisi hallita jotenkin niin, että uudistuksen lopputulos, uusien maakuntien ja tulevaisuuden kuntien toiminta ja yhteistyö sujuisi parhaalla mahdollisella tavalla kuntien ja maakuntien, ihmisten, yrityksen ja yhteiskunnan näkökulmista.

Mitä uudistus hajottaa?

Kaupunkiseutujen näkökulmasta hajottava tulkintakehys on dominoivampi. Kuntien tehtävistä maakunnalle siirtyvä sote on monimutkaisuudestaan huolimatta jollain tasolla selkeä kokonaisuus. Siitä huolimatta se kytkeytyy kunnan tehtäväkenttään lähes kaikessa kaavoituksesta työllisyydenhoitoon ja koulutukseen. **Soten irtautuminen hajottaakin kunnan palvelukunnaksi muuttuneen idean.**

Uuden maakunnan elinvoimatehtävät koetaan monilta osin sotea vaikeammin hahmotettavina. Syinä tähän ovat muun muassa lainvalmistelun keskeneräisyys, uudistuksen monia aloja kokoava luonne sekä se, että maakuntauudistuksen ei nähdä riittävästi tunnistavan kuntien tekemää elinvoimatoimintaa. Kokonaisuutena tästä seuraa se, että kuntien tehtävien nähdään jäävän ikään kuin puristuksiin maakunnalle siirtyvien sote-palvelujen ja rajaukseltaan epämääräisenä koettujen, kunnan elinvoimatehtävien kanssa sekoittuvien kasvupalvelujen väliin, johon maakuntakaavoituksen sitovuuden pelko tuo oman lisänsä. Puristus aiheutuu maakunnan ja kunnan välisen tehtävien jaon epämääräisyydestä, päällekkäisyydestä sekä resurssien vähenemisestä.

Uusien maakuntien rooli hajottaakin myös kunnan ja maakunnan automaattisen kytköksen, kun vanhan mallinen kuntayhtymämuotoinen maakuntarakenne lakkaa olemasta. Samalla pelätään, että uudistus tekee maakunnista massiivisen, hitaasti liikkuvan koneiston ja niiden asema dynaamisena kehittämisen moottorina jää palvelutehtävän varjoon.

Suurin osa kunnan tehtäväkentästä muotoutuu eri tavalla – ja huomattavasti laajemmaksi – rajapinnaksi kuin ennen. Maakunnan tehtävät kehystävät kunnan tehtäväkenttää ja valinnanvapauden tuomat linkit, jotka vaikuttavat joka suuntaan, tekevät rajapinnoista entistä monimutkaisempia. Etenkin suuret kaupungit ovat ennenkin olleet monitahoisia konserneja, mutta uudistus tuo sen päälle uuden ja uudenlaisen rajapintakerroksen. Kunnan hyvinvointitoimintoihin tulee potentiaalisesti lukematon määrä linkejä maakunnan yhtiömuotoisiin palvelutuottajiin, joihin niillä ei ole suoraa sopimusyhteyttä. Kun tämä tapahtuu järjestäjä-tuottaja-mallissa, jossa ohjaus on monien aikaisempien kokemusten mukaan ollut joko etäistä tai päällekkäistä, on kunnan ja maakunnan toimiva ja tiiviskin yhteys vielä kaukana kunnan ja maakunnallisten palveluntuottajien välisestä yhteydestä.

Uudistus hajottaa kunnan integraattorin roolin, jossa ihmisen palvelut hoidetaan kattaen koko elämän kirjon ja erilaiset toiminnan ulottuvuudet. Suomalainen kunta on vastannut maailmankin mittakaavassa poikkeuksellisen laajasti elinympäristöstä, terveydestä ja sivistyksestä. Tämä muutos koetaan pelottavana,

koska kokonaisuus pirstaloituu ja ihmistä ei enää samalla tavalla pakoteta tai kannusteta katsomaan kokonaisuutena. Pahimmissa skenaarioissa vääränlaiset ja irralliset insentiivit johtavat tilanteeseen, jossa välittäminen rapautuu.

Samalla pelätään, että uudistus pirstaloi nykyiset yhteistyörakenteet ja rakentaa uudenlaisen osaoptimoinnin kentän. Tästä näkökulmasta **uudistus voi pahimmillaan hajottaa toiminnallisten kaupunkiseutujen nykyisen aseman**. Tässä yhteydessä uhkana koetaan myös, että **uudistus rapauttaa kaupunkiseutujen ja valtion suoran kytköksen**.

Uudistus myös **hajottaa valtion suoran kytköksen nykyisiin valtion aluehallinnon yksiköihin**, kun niiden ohjaus siirtyy valtion virastoista ja ministeriöistä maakuntiin. Kun monet niiden tehtävistä on vielä keskitetty valtakunnallisesti joihinkin yksiköihin, uudistuksen pelätään myös romuttavan keskittämistä ja erikoistumisesta saatavat hyödyt ja säästöt.

Mitä uudistus kokoaa?

Uudistuksen tärkeimpänä lähtökohtana on ollut **erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kokoaminen sosiaalitoimen kanssa vahvemmiksi organisaatioiksi**.

Lisäksi uudistus pyrkii kokoamaan **sosiaali- ja terveydenhuollon yhdeksi kokonaisuudeksi maakunnallisten elinvoimatehtävien ja valtion aluehallinnon kanssa**. Tällä hetkellä valmistelu on kuitenkin monilta osin ja monin paikoin eriytynyt sekä kansallisesti että osassa alueita. Uudistuksen sote- ja maku-osat ovat kaukana toisistaan, vaikka niitä yritetään koota yhteen. Palvelumaakunnan ja elinvoimamaakunnan integraatio vaatii uudenlaisen yhteyden löytämisen, kun kunnan kokonaisvaltainen välittäjärooli puuttuu.

Sote- ja maku-uudistuksen kokonaisuus rakentaa kuitenkin uuden hallintotason, jossa **tehtävät kootaan yhteen, territoriaalisen edustuksellisen rakenteen alle**. Tämä mahdollistaa demokratian lisääntymisen niissä toiminnoissa, joille kuntaa laajempi mutta valtiota pienempi mittakaava sopii.

Uudistus kokoaa myös kuntien ja valtion aluehallinnon yhdeksi kokonaisuudeksi. Myöskään niiden osalta synergioiden rakentaminen ei ole kaikilta osin itsestäänselvyys, kun yhdistäminen tapahtuu valtion laaja-alaisena interventiona, ei evolutiivisesti.

Maakunta mahdollistaa **toimintojen, resurssien ja osaamisen kokoamisen niin, että osa toimijoista pystyy reaktiivisen arjen juoksemisen sijaan keskittymään tulevaisuuden luomiseen**. Kokoamisen tavoitteena on **se, että asiakkaan näkökulmasta ei ole merkitystä, kuka palvelun järjestää tai tuottaa**. Uudistuksessa siis voidaan koota yhteen sekä kunnan että maakunnan osaaminen ja niiden järjestämät palvelut niin, että asiakas voi saada ne saumattomasti. Palveluissa ihminen voidaan nähdä uudella tavalla kokonaisena eikä tietyn hallinnonalan asiakkaana

Vielä pidemmälle viety ajatus on, **että maakunnat kokoavat ja ottavat haltuunsa tehtäviä, jolla ei ole tällä hetkellä tekijää**. Esimerkiksi joukkoliikenteessä se hoitaa pendelöintiytymyksiä ja niitä kokoavia tehtäviä, jotka eivät ole tällä hetkellä kenenkään vastuulla. Ne siis täyttävät institutionaalisen tyhjiön (ks. Hajer 2003).

Lisäksi uudistus **kokoaa maakuntien erilaiset kunnat yhteen** niin, että reuna-alueiden ja keskuskaupunkien kehittämiseksi on yhteinen toimija.

7. Hallinta

Uudistus näyttäytyy aineiston perusteella prosessina, joka ensin hajottaa olemassa olevia rakenteita, toimintatapoja ja käytäntöjä. Sen jälkeen se kokoaa ne uusiksi kokonaisuuksiksi, joiden tulisi optimaalisesti toimiessaan vastata paremmin toimintakentän tarpeisiin. Kaikessa tässä, eli uudistuksen suunnittelu-, toteutus-, toimeenpano- ja juurrutusvaiheessa sekä toimintojen toteuttamisessa, tarvitaan hallintaa. Hallinta pitää sisällään sisällöllisesti ja toiminnallisesti erilaisia osa-alueita, joiden avulla kokonaisuutta pyritään ohjaamaan ja uudistuksen tavoitteet pyritään saavuttamaan.

Hallinnan näkökulmasta olennaista on johtamisen integratiivisen luonteen ymmärtäminen, luottamus, legitimizeetti ja yhteistyö. Hallinnan ja johtamisen perustehtävänä on uudistuksen valmisteluvaiheessa ja myös uusien maakuntien aikana tuoda yhteen toimijoita ja luoda julkista arvoa ratkaisemalla aitoja ongelmia. Jotta millään uudistuksella on edes teoreettiset mahdollisuudet onnistua, on toimijoiden kyettävä näkemään siinä toivoa tai edes mahdollisuuksia oman asiantuntemuksensa ja kokemuksensa parempaan hyödyntämiseen. Jos toivoa ei ole, uudistus voi passivoida ihmiset, vähentää luottamusta ja siten heikentää toimijoiden ja koko hallinnan kapasiteettia.

Vaikka hallinnon rakentaminen tapahtuu maakuntien valmistelussa, on rakenteen tavoitteiden toteutumisen kannalta kaikkein tärkeintä, että uudistuksen myötä syntyvät uudet rajapinnat saadaan toimimaan. Tämä korostaa yhteistyön merkitystä sekä uudistuksen valmistelussa että uudessa rakenteessa toimimisessa. Uudet maakunnat toimivat alkutaipaleensa kuntien legitimizeetin varassa, mikä asettaa maakunnat paljon vartijoiksi. Tästä syystä kuntien kannattaa päästää valmistelutyöhön mukaan parhaat voimansa, koska kuntien ja maakuntien roolit ja tehtävät tulevat varmasti kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta sekoittumaan. Epäonnistuessaan maakunnat voivat vaurioittaa myös kuntien yhteiskunnallista asemaa ja legitimizeettia. Legitimizeetin näkökulmasta tulevaisuuden kuntien etu on tulevaisuuden toimiva maakunta ja se, että uudistus itsessään ei pulmina kaadu kansalaisten niskaan.

Tulkintakehykset: Synergiaedut, valtion interventio, itsehallinnon loukkaus ja ryhmätoiminta

Hallinnon uudistaminen on muutakin kuin lainsäädäntöä ja hallintarakenteita. Ennen aktualisoitumistaan se on pääosin hyvää tahtoa, uskoa, puhetta ja merkityksiä. Tulkintoja siitä, mitä tässä oikein tapahtuu. Seuraavassa palaamme teoreettiseen tarkasteluun ja kokoamme uudistuspuheesta tekemiämme tulkintoja soveltaen siihen uuden ja vanhan regionalismin lähtökohtia ja sitä, miltä maakuntauudistus niistä käsin näyttää.

Maakuntauudistus näyttää erilaiselta erilaisista tulkintakehyksistä käsin tarkasteltuna. Olemme jäsentäneet maakuntauudistuspuheen neljään tulkintakehykseen, jotka pitävät sisällään erilaisia oletuksia ja paljastavat erilaisia jännitteitä.

Ensimmäisessä kehyksessä maakuntauudistusta tarkastellaan hallinnollisena uudelleenskaalauksena, jonka tavoitteena on luoda uusi malli, jonka avulla pystytään saavuttamaan synergiaetuja. Kyseessä on makrotason tarkastelu, joka perustuu ymmärrykseen siitä, että maailma on muuttunut ja myös hallinnon rakenteiden on muututtava. Siinä uudistuksesta käydään retorisen tason kamppailua, joka on luonteeltaan teknis-

rationaalista ja jonka avulla pyritään vakuuttamaan oman kannan universaali järkevyyden. Poliittikka pyritään tästä kehikosta käsin peittämään.

Toisessa tulkintakehyksessä uudistusta tulkitaan valtion interventiona. Uudistusta toteuttavat ja vetävät tahot ovat omalta osaltaan toteuttamassa valtakunnan tason interventiota, jonka perustana on se, että kunnat eivät ole ilman voimakasta puuttumista kyenneet uudistamaan toimintaansa riittävästi. Kyseessä on institutionaalinen ja valtiolähtöinen näkökulma, jonka tavoitteena on palveluiden yhdenvertaisuus ja kaikkien alueiden kehitysmahdollisuuksien tukeminen. Keskeisin jännite kaupunkiseuduilla tulee siitä, että tällaista mallia tai lähestymistapaa ei koeta tarpeelliseksi tai toivottavana.

Kolmas kehys on valtion intervention kääntöpuoli, jossa uudistus nähdään kaupunkien itsehallinnon loukkauksena, joka samalla uhkaa rapauttaa alueilla kehittyneen verkostomaisen yhteistyön. Tulkintakehys perustuu itsehallinnolliseen ajatteluun, jossa vapaus, tehokkuus ja osallisuus nähdään toiminnan arvoina. Rakenteellisen uudistuksen pelätään lamauttavan nykyiset kehityksen moottorit ja johtavan lisääntyvään omien etujen valvontaan ja välittämisen rapautumiseen. Yhdenvertaisuus kääntyy tästä kehikosta käsin tasapäistämiseksi ja kaupunkien kasvun edellytysten vaurioittamiseksi.

Neljännessä tulkintakehyksessä uudistus ymmärretään ryhmissä tapahtuvana oppimisena, jonka avulla loppujen lopuksi rakennetaan uusien rakenteiden kapasiteetti. Pulmana tästä kehikosta käsin näyttäytyy tilanne, jossa eri ryhmien käsitys uudistuksesta eroaa merkittävästi toisistaan. Pahimmillaan eri ryhmien välille muodostuu retorinen muuri, jossa uudistuksen sisäkehä saavuttaa yhteisymmärryksen uudistuksesta synergioita tavoittelevana toimintana samalla, kun muut asianosaiset kokevat uudistuksen pelkojen ja uhkien kautta nykytilaa heikentävänä muutoksena.

Mikä on maakuntauudistus?	Millaisia jännitteitä tulkintakehykseen liittyy?	Millaiset elementit tulkintakehyksen kautta korostuvat?	Millaista dynamiikkaa tulkintakehys paljastaa?
Hallinnollista uudelleenskaalausta synergiaetujen saavuttamiseksi	Kiistelty suuruuden ekonomia vs. suuruuden epäekonomia Paikallinen asiantuntemus vs. yhdistetty syvälinen substansiasiantuntemus	Makrotason lähestymistapa Näkee väliasteen hallinnon luomisen strategiana, jolla on mahdollista vastata vaikeisiin ongelmiin - yhteiskunnan muutosta korostava näkökulma	Regionalismin poliittisuus. Uuden ja vanhan regionalismin törmäminen. Universaalit retoriset keinot
Valtion interventio	Haluttu uudistus (kuntarakennereformi) vs. mahdollinen uudistus (väliasteen hallinto) Hallinnon uudistaminen merkitysilmaaston muovaajana - keskeinen väline kieli, ei laki	Yhdenvertaisuus periaatteena Kunnat eivät ilman tukea kyenneet riittävästi uudistumaan. Keinoina keppi ja informaatio	Institutionaalinen ja valtiolähtöinen näkökulma, jossa samanaikainen pienten ja harvaanasuttujen kuntien säilyttämisen tavoite. Ei koeta tarpeelliseksi kaupunkiseuduilla
Kaupunkien itsehallinnon loukkaus ja vapaaehtoisen kaupunkiseudullisen yhteistyön rapauttaja	Paikallisuuden vs. yhdenvertaisuuden rationaliteetit. Alhainen luottamuksen aste - omien etujen valvonta - rooliristiriidat	Kaupunkiseudullisen uuden regionalismin käytäntöjen rapautumisen pelko. Tasapäistämisen pelko	Vääränlaiset insentivit ja välittämisen institutionalisoitumisen negatiiviset sivuvaikutukset. Muutoksen passivoiva vaikutus ja heikentyvä legitimitetti. Yhtäaikainen integraation vaatimus ja oman toiminnan disintegraatio
Ryhmätoimintaa	Tieto vs. tunteet Pelko, turva ja toivo. Ongelmana retorinen muuri ja kuulu uudistuksen valmistelun sisäkehän ja ulkokehän välillä	Kiinnitty sosiaalipsykologiseen lähestymistapaan, jossa keskiössä ovat ryhmätoiminnan dynaamiset ilmiöt ja oppiminen	Sisäkehän koheesion ylläpitäminen ja teknis-rationaalisen uudistusajattelun hegemonia. Vaarana ryhmäajattelu ja vääristyneiden insentivien kautta tapahtuva välittämisen rapautuminen.

Taulukko 2. Maakuntauudistuksen neljä tulkintakehystä uuden ja vanhan regionalismin välisessä jännitteessä.

Teknis-rationaaliselle tasolle juuttuminen uudistamisen ongelmana

Uudistus on valmisteluvaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että valmis laki puuttuu, mikä näkyy kahdella merkittävällä tavalla. Yhtäältä yksityiskohdista ei vielä tiedetä varmuudella ja moni asia leijuu ilmassa. Tämä johtaa spekulatioihin ja erilaisiin tulkintoihin ja uhkien korostumiseen. Haastateltavat puhuvat tulevaisuudesta, jonka luomisen reunaehdoista ei ole varmuutta. Ajatusketjut soljuvat erilaisten todennäköisyyksien, tapahtumaketjujen ja valistuneiden arvauksien aallokossa samalla kun liikkuvia osia ja erilaisia yksityiskohtia on lukemattomasti. Toisaalta, kun laki ei vielä ole valmis, uudistuksen kulkuun voidaan mahdollisesti vielä vaikuttaa. Tämä puolestaan antaa toivoa ja näkemystä siitä, minkä vuoksi uudistuksen vaikutuksia on tärkeää pohtia ja spekuloida avoimessa tilanteessa.

Uudistuksessa törmätään monenlaisiin ristikkäisiin näkemyksiin, tahtotiloihin, toiveisiin, pelkoihin, uhkakuviin ja huhuihin. Maakunnallisuuden eetos ja maakuntaidentiteetti ovat heikkoja vahvojen keskuskaupunkien Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Maakunnan taakse ei helposti asetuta ryhmätoiminnan kehyksessä, jos ei oteta lukuun niitä toimijoita, jotka ovat uudistuksen eteenpäin viemisen ytimessä. Sen sijaan vahva kaupunki, vahvat kehykset ja jopa vahvistuva kaupunkiseutuidentiteetti saavat helpommin taakseen tulisieluiset puolestapuhujat.

Ohipuhuntaa on mahdotonta välttää eri toimijoiden ja näkökulmien välillä, kun käsitteet ovat monitulkintaisia ja monikerroksisia. Ohipuhuntaa lisää se, että eri toimijoiden puheessa painottuvat eri tulkintakehykset. Eri näkökulmista uudistusta lähestyvää ihmistä kuvastaa karrikoiden joko tulisieluinainen ihmisestä välittämisen ja paikallisen elinvoiman tukemisen eetos tai kynnistynyt pragmaattisuus, kun uutta systeemiä viedään eteenpäin teknis-rationaalisin perustein.

Objektiivista rationaliteettia ei ole olemassa ihmisten toiminnassa. Uudistuksessa ovat mukana niin monet tahot, näkökulmat, aatteet, tavoitteet ja intressit, että myös rationaliteetteja on monia. Eri rationaliteettien huomioiminen, kuultavaksi tuleminen kokemus sekä kokemus siitä, että toimintaan pystyy vaikuttamaan ja sitä pystyy ohjaamaan, ovat keskeisiä uudistuksen parhaassa mahdollisessa toteuttamisessa. Eriävät näkemykset tekevät uudistuksen hallinnasta työlää sen joka vaiheessa: valmistelussa, toimeenpanossa, toiminnan muovautumisessa ja sen kehittämisessä. Pelot ja luottamuksen rakentaminen, polkujen katkeaminen ja uusien raivaaminen, ohjaustunteen rakentaminen ja tavoitteiden kirkastaminen ovat niitä keinoja, joilla uudistus voi saada vähintään siedettävän muodon.

Pelot

Uhat sisältävät pelkoja jotka aiheuttavat puolustusasemiin asettumista ja näkökulmien poteroitumista. Tunnekehyksessä olevat uhat ja pelot ovat olemassa olevia toimijoita myös silloin, kun sama ihminen osaa käsitellä uudistusta rationaalisin perustein ja ymmärtää ja sisäistää rationaalisesti asetetut tavoitteet.

Tästä syystä myös uhkien tallentaminen kesken uudistuksen on arvokasta. Uhkien esiin tuominen ja pelkojen avoin ja vähättelemtön tarkastelu tuo niille oikeutuksen niin, että niiden vaikutukset eivät ehkä jää niin vahvasti käytännön toimintaan samalla, kun uudistuksen kokonaisuus hyväksytään rationaalisesta kehyksestä käsin. Uhat perustuvat aitoon analyysiin siitä, mitä mahdollisesti uudistuksessa voidaan menettää. Uhkien esiin tuominen voi myös vahvistaa niitä. Tämä riski on tunnistettava ja olemassa oleva tässäkin selvityksessä. Pelkojen esiin tuominen kuitenkin estää liian varhaisen konsensuksen syntymisen. Liian varhainen konsensus voi johtaa siihen, että uudistuksessa toimintaa rakennetaan näennäisesti rationaalisen kehyksen varaan. Pelot jäävät vaikuttamaan pinnan alle, ja ne pulpahtelevat esiin toiminnan

käynnistämisen eri vaiheissa vaurioittaen uuden rakenteen hallintakapasiteettiä. Liian varhaisen näennäisen konsensuksen vaarana on passivoituminen ja lamautuminen, joiden tuloksena uusista rakenteista puuttuu jotain olennaista: sitoutumista, kipinää ja kokemus yhdessä, itse tehdystä tulevaisuudesta. Käytännössä tämä voi näkyä näennäisenä muutoksena: toimintaa jatketaan mahdollisimman pitkälle entiseen tapaan, vaikka pintarakenne on muuttunut. Vaihtoehtoisesti uudistuksen tuomia muutoksia voidaan ryhtyä vastustamaan uudelleen aktiivisesti siinä vaiheessa, kun niitä pitäisi alkaa toteuttamaan.

Luottamuksen rakentaminen on hidasta ja sen saattaminen valmisteluryhmien ytimestä ulkokehälle asti on työlästä ja aikaa vievää. Turva ja toivo ovat kuitenkin tärkeitä uudistusapureita. Teknis-rationaliteetin tasolla puhuminen ei tavoita tai poista pelkoa. Vuorovaikutukseen panostaminen ja viestinnän selkeys ja linjakuus sen sijaan tuovat turvaa uudistuksen keskellä.

Uudistuksen tavoitteiden kirkastaminen

Selkeään viestintään kytkeytyy tieto siitä, mitä uudistuksella tavoitellaan. Pelkästään se, että uudistuksella tavoitellaan taloudellisia säästöjä ja epämääräisiä leveitä hartioita, on huono motivaattori käytännön toimintaan etenkin, jos säästötavoite ja leveiden hartioiden merkitys on yleinen ja abstrakti. Tällä hetkellä maakuntien laadulliset tavoitteet ovat vielä monelta osin auki.

Yhtenäisen ja toimivan hallintakokonaisuuden näkökulmasta aiemmin mainittu maakunnan tavoitteiden kokoaminen ei kuitenkaan riitä. Yhteisten tavoitteiden täytyy olla kirkkaina myös kunnilla ja kuntien ja maakuntien rajapinnoilla. Tämä edellyttää, että maakuntia ja tulevaisuuden kuntia valmistellaan samanaikaisesti prosessissa, jossa huomioidaan rajapintakysymykset, resurssisuhteet sekä vuorovaikutuksen keinot (Kuntaliitto 2016). Se, että uudistus voi toteutua edes pääpiirteissään toivotusti edellyttää, että tavoitteet ovat yhteisiä, ja sitä kautta myös kuntalainen ja maakuntalainen ovat molempien hallintorakenteiden toiminnan ytimessä.

Polkujen katkeaminen ja uuden legitimizeetin rakentaminen

2000-luvulla toteutettuihin hallinnon uudistuksiin nähden maakuntauudistus on erityinen etenkin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta. Ne ovat verkostoituneet aktiivisesti erilaisten toimintojen puitteissa ja noudattaneet niissä uuden regionalismin mukaista hallinnan logiikkaa. Vanhan regionalismin mukainen uudistaminen tuo mukanaan erilaisen, päällekkäisen toimintakentän. Vaikka verkostomaista hallintaa ei kielletä eikä se lopu, tietty uudistamisen polku katkeaa. Polun päätyminen ja sen aiheuttama mentaalinen ja mahdollisesti myös todellinen kompastelu ovat seikkoja, jotka pitää nähdä ja käsitellä uudistuksen edetessä.

Polkujen katkeamisella on merkitystä etenkin uudistuksen legitimizeetin näkökulmasta. Legitimizeetillä tarkoitetaan uudistuksen koettua oikeutusta, jonka avulla voidaan päästä myös toivotunlaiseen toimeenpanoon. Uudistus ei tapahdu, elleivät ne ihmiset, joiden uudistus pitäisi toteuttaa, usko siihen. Legitimizeetti kumpuaa erilaisista lähteistä. Etenkin Suomessa legitimizeetin lähteinä korostuvat paikallishallinnon merkitys ja polkuihin perustuva, perinteeseen sitoutuva muutos (Nyholm ym. 2016). Tästä syystä uudistus, joka vaikuttaa merkittävästi paikallishallinnon asemaan sekä aikaisempiin kehitys- ja kehittämiskulkuihin vaatii erityistä saattamista.

Siksi teknis-rationaalinen uudistaminen ei riitä. Pelolla ja poluilla on vaikutusta.

Legitimiteetti rakentuu hitaasti ja sitä voi – ja uudistusten yhteydessä myös pitää – rakentaa tietoisesti. Keskeistä on, että nykyisen toimijoiden asemaan ja polkuriippuvuuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteessa, joissa kuntien asema ja roolit muuttuvat merkittävästi ja monet evoluution kautta kehittyneet polut ovat vaarassa katketa.

Ohjaustunne

Monimutkaisessa uudistuksessa, joissa valtaa ja resursseja siirretään paikasta toiseen, on tärkeää, että sekä maakunnilla että kunnilla on tunne siitä, että ne pystyvät ohjaamaan omaa toimintaansa mielekkäällä tavalla. Ohjaustunne on jäsennettävissä käsitteeksi, jossa johtaminen, itsehallintokäsitys ja hallintorakenteen vastuut ja velvoitteet yhdistyvät. Vaikka ohjaustunne on luonteeltaan subjektiivinen ja se kiinnittyy kokijaan, voidaan hallintarakenteiden ohjaustunteen tavoittelulle löytää erilaisia ilmenemismuotoja. (Laine ym. 2011.)

Tähän asti suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen ohjaustunne ei ole ollut vaarassa, toisin kuin on ollut pienten ja syrjäisten kuntien laita. Maakuntauudistus on muodoltaan ja ideologialtaan uudistus, joka tämän hetken tarkastelun perusteella muuttaa tätä asetelmaa. Joidenkin pienten ja taantuvilla alueilla sijaitsevien kuntien asema ja ohjaustunne voi jopa vahvistua suhteessa entiseen, kun tähän asti kuntayhtymän tai isäntäkuntamallin takana olevat sote-asiat poistuvat kunnan agendalta kokonaan. Myös elinvoima-asioissa kunnat voivat saada lisää selkärankaa, jos maakunta ottaa aktiivisen roolin niiden kehittämisessä. Suurten ja kasvavien kaupunkien osalta tilanne on toinen. Ne ovat tottuneet hyödyntämään yleistä toimialaa positiivisen itseriittoisuuden hengessä: jos ongelma on nähty, siihen on tartuttu. Maakuntauudistus tuo kentälle toisen vahvan tai ainakin kookkaan toimijan. Vaikka kunnan yleinen toimiala säilyy, epäselvä suhde, hapuileva rajapintayhteistyö, vähenevät pelimerkit ja myös kaikkiin näihin liittyvät pelot voivat heikentää ohjaustunnetta.

Ohjaustunne on vahvinta, jos se perustuu toimijoiden väliseen luottamukseen, ei tarkkoihin hallintosääntöihin tai ilmatiivisiin hallintorakenteisiin ja heikointa, jos se perustuu mekaanisiin hierarkkisiin rakenteisiin. Maakuntauudistuksen yhteydessä ohjaustunnetta mutkistaa se, että hallinnan kenttä muuttuu ja sen myötä myös osaoptimoinnin, kilpailun ja kilvoittelun suhteet määritellään uudelleen. Lisäksi muutos sisältää muitakin kuin rakenteellisia uudistuksia. Tuleva valinnanvapauden vahvistuminen muuttaa osaltaan kuntien ja muiden toimijoiden välisiä suhteita. Kyse ei ole pelkästään kunnan ja maakunnan välisestä suhteesta, vaan yrityksillä, järjestöillä, kolmannella sektorilla ja kansalaisyhteiskunnalla on suuri merkitys kokonaisuudessa. Kuntien ohjaustunteen muutokseen tuo oman lisänsä kilpailu muiden toimijoiden kanssa maakunnan järjestämistä palveluista. (vrt. Laine ym. 2011; Kuntaliitto 2016, 9.)

Erilaiset koetut uhkat vaikuttavat ohjaustunteen syntymiseen ja säilymiseen. Mikäli ohjaustunne ei synny luottamuksen kautta, sitä voidaan hakea keinoin, jotka a) ovat kalliita b) johtavat epäolennaiseen keskittymiseen c) lisäävät osaoptimointia ja vähentävät luottamusta entisestään d) johtavat italialaisen lakon tyyppiin passiivisiin ja vetäytyviin toimiin. Tämän vuoksi ohjaustunteen saavuttaminen kaikkien toimijoiden, ei siis vain suurten ja kasvavien kaupunkien keskuudessa ja kesken on tärkeää. Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat kuitenkin tässä selvityksessä kuvattujen syiden vuoksi erityisen alttiita ohjaustunteen hapertumiseen. Yhteisen äänen löytyminen rajapinnoilla on edellytys ohjaustunteen löytymiselle. Tunteen säilyminen on tärkeää myös uudistuksen valmistelussa. Ohjaustunne heikkenee, jos kaupunkiseudut jatkuvasti kokevat, että heidän äänensä ei kuulu valmisteluvaiheessa.

Lähteet

- Airaksinen Jenni (2009). Hankala hallintouudistus. Acta Universitatis Tamperensis. 1397. Tampere University Press. Tampere
- Airaksinen, Jenni & Kolehmainen, Jari (2012). Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa. Teoksessa Hynynen Ari (toim.) Takaisin kartalle: Suomalainen seutukaupunki. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 30-50.
- Antikainen Janne, Aro Timo, Auri Elina, Eskelinen Juha, Laasonen Valtteri, Moisio Sami, Ranta Tommi, Soininvaara Ilppo ja Valtakari Mikko (2017). Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin ja aluekehittämisjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017
- Goffman Erwin (1974). Frame analysis. An essay on the organization of experience. Harvard university press. Cambridge.
- Hajer, Maarten (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. Policy Sciences 36: 175.
- Kuntaliitto (2016). Jouko Luukkonen, Kaija Majoinen, Antti Kuopila (toim.) Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. Kuntaliitto. Helsinki.
- Laine Toni K., Airaksinen Jenni, Kyösti Anni, Härkönen Helena Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto.
- Nyholm, Inga, Airaksinen, Jenni, Härkönen, Helena & Haveri, Arto (2016). Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitetin lähteet. Hallinnon Tutkimus 35, 41–59.
- Nyholm, Inga (2011) Kunta-valtiosuhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekaniikkien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, A.; Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 128-140
- Savitch & Vogel (2009) Regionalism and Urban Politics. Teoksessa Jonathan Davies and David Imbroscio (toim.) Theories of Urban Politics. Sage Publications, Thousand Oaks, California'. pp. 106-124
- Suoninen Eero (1997). Miten tutkia moniäänistä ihmistä? Diskurssianalyttisen tutkimusotteen kehittelyä. Acta Universitatis Tamperensis. 580. Tampere University Press. Tampere
- Tolkki, Helena; Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto. (2010). Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja. Helsinki: Ympäristöministeriö
- Tomás Mariona (2012). Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. International Journal of Urban and Regional Research 36(3).
- Zimmerbauer Kaj (2016) Alueiden sekamelska. Vanhaa ja uutta regionalismia aluejärjestelmän muutoksessa. Teoksessa Kunnat, rajat ja kulttuuri. Muutoskokemuksia. Toim. Sulevi Riukulehto, SKS 2016. s. 23-45.