

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

**Sairaalan käytäviltä kaupunkiin;
sote-uudistuksen vaikutuksista kunnan toimintaan, johtamiseen ja rooliin**

Juha-Pekka Siltala
Pro-gradu tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Toukokuu 2017

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä: Juha-Pekka Siltala
Tutkielman nimi: Sairaalan käytäviltä kaupunkiin; sote-uudistuksen vaikutuksista kunnan palveluihin ja rooliin
Pro gradu –tutkielma: 75 sivua, 2 liitesivua
Ohjaaja: Arto Haveri
Aika: Toukokuu 2017
Avainsanat: Sote-uudistus, kuntien roolin muutos, kunnallinen palvelutuotanto, monitasohallinta

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on etsiä ja selventää merkityksiä, joita sote-uudistuksella on kunnan toimintaan, johtamiseen ja kunnan rooliin tulevaisuudessa. Tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia siihen, miten uuden monitasohallinnallisen elementin saapuminen maakuntatason muodossa vaikuttaa kuntien toimintaan. Teoriaosuudessa asiaa lähestytään monitasohallinnan, synergian, julkisen arvon sekä hyvinvointieetoksen ja uuden paikallisen hallinnan teorioiden kautta.

Tutkimus on tehty laadullisin menetelmin temahaastattelun avulla hankitusta aineistosta, joka sisältää seitsemän kunnallisen palvelutuotannon parissa työskentelevän virkamiehen haastattelua. Tutkimuksessa kerättyä aineistoa on analysoitu ja tarkasteltu aineistolähtöistä sisällönanalysimenetelmää käyttäen.

Tutkimuksen mukaan sote-uudistuksen vaikutukset kunnan toimintaan ja kunnan rooliin ovat suuret. Kuntien tulee jo uudistuksen valmisteluvaiheessa varmistua siitä, että vuoropuhelu maakunnan ja valtion kanssa on avointa, jotta organisaatioiden väliin kasvavat raja-aidat saadaan pidettyä mahdollisimman matalina. Tällä pystytään turvaamaan asiakkaiden palveluketjujen toimivuus myös sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalliselle tasolle. Huomiota tulee erityisesti kiinnittää siihen, millä tavalla tukipalvelut järjestetään palvelemaan sekä kuntaa että maakuntaa. Muutosjohtaminen ja johtamisen prosessit ovat avainasemassa muutoksen onnistuneessa läpiviennissä.

Sote-uudistuksen vaikutukset kunnan rooliin ovat myös hyvin selkeät. Raskaan ja tarkasti säännellyn sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä maakunnan vastuulle, pystyy kunta keskittämään sekä katseensa että resurssinsa sen jäljelle jäävään palvelutehtävään. Täten kunnan rooliksi jää elinvoiman ja elinkeinojen edistäminen, paikallisen identiteetin luominen ja vahvistaminen sekä kansalaisen hyvinvoinnin ja hyvän elämän edistäminen.

Fokuksen ja resurssien siirtyessä pois sote-palveluista, on kunnan mahdollista kehittää omaa toimintaansa innovatiivisempaan suuntaan. Tärkeää on tunnistaa mahdolliset ongelmakohdat jo ennen uudistuksen lopullista läpiviemistä, ja luoda prosessit näiden uhkien hallitsemiseen ja mahdollisesti jopa poistamiseen. Sote-uudistus on kunnille lopulta enemmän mahdollisuus kuin uhka. Tarttumalla uuteen rooliin innokkaasti ja aktiivisesti, pystyy kunta vaikuttamaan ihmisten elämään siellä, missä suurin osa asukkaista päivittäistä elämäänsä viettävät: kaupungissa, ei sairaalassa.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos	1
1.2 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	4
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	5
2.1 Monitasohallinta.....	6
2.2 Synergia	13
2.3 Julkinen arvo.....	15
2.4 Hyvinvointiyhteiskunta ja uusi paikallinen hallinta.....	19
3 METODOLOGISET VALINNAT	25
3.1 Teemahaastattelu.....	25
3.2 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi.....	26
3.3 Tutkimuksen toteutus.....	28
4 KUNTA – MAAKUNTA – VALTIO	29
5 MUUTOKSEN VAIKUTUKSISTA KUNNAN TOIMINTAAN JA JOHTAMISEEN	34
5.1 Tukipalveluiden järjestäminen herättää kysymyksiä	35
5.2 Organisaatoraja-aidat haasteena.....	40
5.3 Johtaminen onnistumisen mahdollistajana.....	45
5.4 Palveluiden rahoituksessa epäselvyyttä	48
6 KUNNAN ROOLISTA MUUTOKSEN JÄLKEEN	52
6.1 Sairaalan käytäviltä kaupunkiin	52
6.2 Identiteettitehtävä.....	57
6.3 Elinvoimatehtävä	60
6.4 Hyvinvoinnin edistäminen	63
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	67
Lähteet:.....	72
Liitteet	76

1 JOHDANTO

Lähes kymmenen vuotta valmistelussa ollut Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on kuntien palvelutuotantoa ja niiden hallinnointia olennaisesti muuttava makrotasoinen uudistus. Sote-uudistuksella pyritään vastaamaan palvelutarpeen kasvamiseen, joka suurelta osin johtuu väestön ikääntymisestä. Väestön ikääntymisestä johtuu myös huoltosuhteen heikkeneminen, mikä näkyy verotulojen vähentymisen kautta myös edelleen vähenevinä taloudellisina resursseina. Sote-uudistuksen suurimpana ja selkeimpänä tavoitteena on taloudellisesta niukkuudesta huolimatta pystyä tarjoamaan kaikille suomalaisille asuinpaikkaan katsomatta tasavertaiset ja laadukkaat palvelut. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa sote-uudistuksen valmistelua Sipilän hallitusohjelmaan perustuen. Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen perustuu kuntaa isompiin itsehallintoalueisiin. Näiden palvelujen järjestämisestä vastaavat sote-alueet, joissa päätäntävalta on vaaleilla valituilla valtuustoilla. Hallitusohjelman ehdotuksen mukaan sote-alueita on yhteensä 18 (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015).

Näin suuren luokan rakenteellisilla muutoksilla on väistämättä perustavanlaatuiset vaikutukset niihin julkishallinnollisiin toimijoihin, joita se koskee. Rakennemuutoksen läpivieminen vaikuttaa olennaisesti kunnan olemassaolon oikeutukseen, rooliin, niiden johtamiseen sekä palvelutuotannon järjestämiseen ja tuottamiseen. Tässä luvussa luodaan ensiksi tarkempi katsaus itse palvelurakennemuutoksen tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Toiseksi siinä käydään läpi tutkimuksen tausta ja tavoitteet sekä asetetaan tutkimuksen tutkimuskysymykset.

1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos eli sote-uudistus on hallitusohjelmassa määritelty kärkihanke, jonka pääasiallisena tavoitteena on pystyä tarjoamaan tasa-arvoiset palvelut kaikille Suomen kansalaisille kaikissa Suomen kunnissa. Uudistuksella tavoitellaan ihmisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista. Isona taloudellisena tavoitteena on hillitä kasvavia terveydenhoitokustannuksia. Uudistuksen taustalla on tehostamistarve, ja tällä tehostamisella tavoitellaan julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämistä 3 miljardilla eurolla. Käytännön ja hallinnon tasolla uudistus tarkoittaa sitä, että julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen vastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä uudelle rakennettavalle maakuntatasolle 1.1.2019 alkaen. Maakunnat ovat väestöpohjallisesti kuntia suurempia ja niillä on taloudellisesti kestävämpi ja parempi kantokyky (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016a).

Uuden hallinnollisen tason rakentaminen kunnan ja valtion väliin ei ole mitenkään yksinkertainen prosessi. Tästä syystä hallitus on samanaikaisesti sote-uudistuksen kanssa käynnistänyt maakuntauudistuksen. Tämän aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittaminen sekä yksinkertaistaa aluehallinnon järjestämistä. Hallitusohjelman mukaisesti ratkaisuna on keskittää tehtäviä itsehallintoalueille eli maakunnille. 5.4.2016 hallitus (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016b.) linjasi kunnan, valtion ja maakunnan tehtäviä seuraavasti:

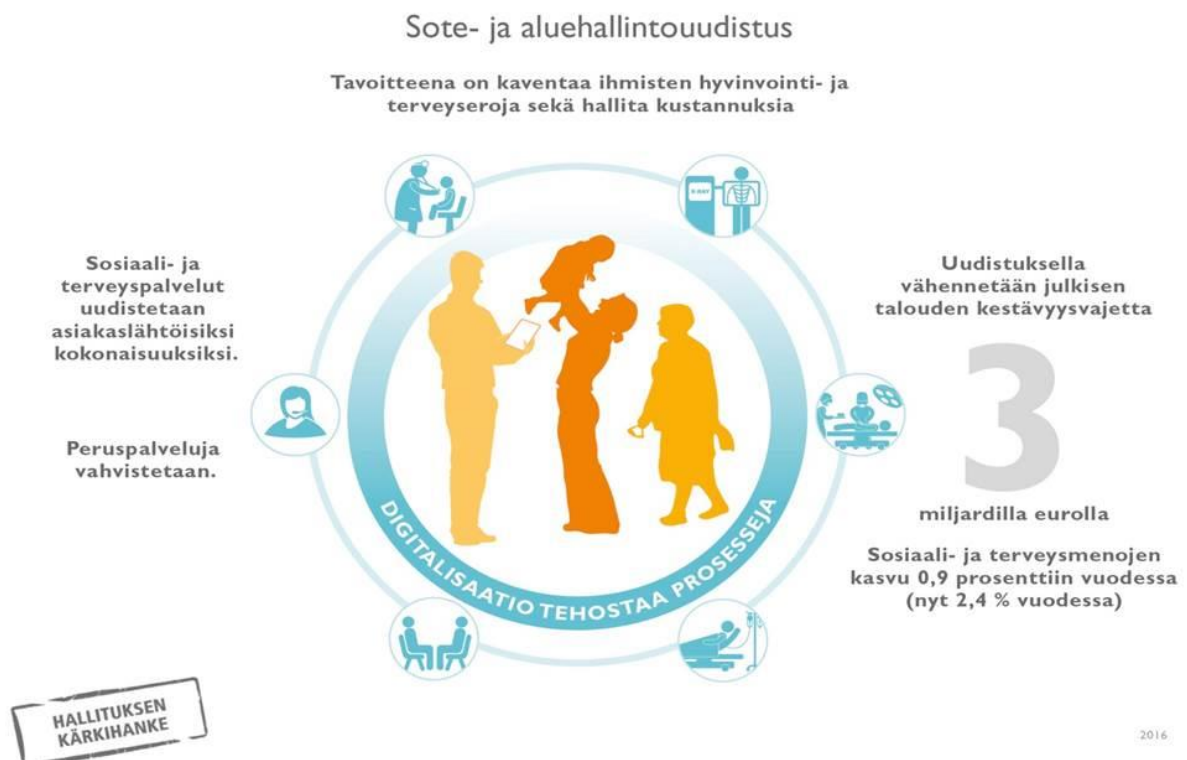
- Kuntien tehtävänä on jatkossakin edistää asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia. Niiden tehtävänä on huolehtia liikunta-, kulttuuri-, sekä muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. Kunnat hoitavat myös paikallisen osallistumisen, elinvoiman, demokratian ja sivistyksen tehtäviä, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävän lisäksi.
- Maakunta on vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Tämän lisäksi maakuntatasolle kuuluu pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, alueelliset kehittämistoimet, elinkeinojen edistäminen, alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistäminen.
- Valtion roolina on vastata oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista, turvallisuustehtävästä sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtio toimijana säilyttää yleisen toimivallan silloinkin, kun tehtävät vaativat alueellista tai paikallista läsnäoloa.

Yksi tärkeä tavoite sote-uudistuksen taustalla on pystyä integroimaan kaikki asukkaiden tarvitsemat palvelut yhden johdon, tässä tapauksessa maakunnan, alaisuuteen. Kaikki palvelut tulee sovittaa yhteen siten, että saadaan aikaiseksi mahdollisimman toimivat palvelu- ja hoitoketjut. Tällä asiakkaiden tarpeista lähtevällä yhteensovittamisella tavoitellaan palveluiden yhdenvertaisuuden parantamista, kustannustehokkuutta sekä palveluiden vaikuttavuutta. Asiakkaiden tarpeiden arviointi kokonaisuutena toimii lähtökohtana. Tämän kokonaisarvioinnin taustalla on ajatus siitä, että onnistunut kokonaistarpeen arviointi johtaa siihen, että asiakkaita ei juokseteta asiantuntijalta toiselle. Tämä poistaa päällekkäisiä toimenpiteitä ja johtaa sitä kautta jonojen vähenemiseen, mikä säästää sekä kuntalaiselta että julkishallinnolta aikaa ja rahaa. Lyhyesti sanottuna palveluintegraatio on sitä, että sosiaali- ja terveyspalveluja yhdistellään joustavasti siten, että asiakas saa mahdollisimman vaikuttavia ja laadukkaita palveluita. Integraatio tarkoittaa myös taloudelliselta kantilta katsottuna

palveluiden tehokasta ja vaikuttavaa järjestämistä. Sosiaali- ja terveystalouden integraatio tarkoittaa siis järjestämisen, rahoituksen, tiedon, palveluketjujen ja tuotannon yhteensovittamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016c).

Sote-uudistuksen yksi kansalaisen näkökulmasta merkittävimpiä tavoitteita on tarjota kansalaisille mahdollisuuksia valita vapaasti terveystalouksensa tuottaja. Valinnanvapauden tarkoituksena on erityisesti vahvistaa perustalouksia sekä pyrkiä turvaamaan kansalaiselle nopea hoitoon pääsy ilman turhaa jonottamista. Valinnanvapautta toteutetaan pääsääntöisesti perustalouden palveluissa, mutta sitä hyödynnetään osittain myös erikoistalouden sosiaali- ja terveystalouksissa. Osana sote-uudistusta uudistetaan ja osittain laaditaan kokonaan uusi valinnanvapauslainsäädäntö. Tämän lainsäädännön perusteella kansalaisen on mahdollista valita joko julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palvelutuottaja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016d).

Valinnanvapauden korostaminen ja monen palvelutuottajan malliin siirtyminen ovat olleet keskeisiä piirteitä jo toteutetuissa terveydenhuollon uudistuksissa muissa pohjoismaissa. Näiden uudistusten perimmäisinä tavoitteina ei ole ollut muuttaa yhteiskunnan luonnetta pois hyvinvointivaltion periaatteista, vaan tehdä muutoksia, jotka vastaavat paremmin nykyiseen talouden tilaan sekä asiakkaiden tahtotiloihin ja preferensseihin. Valinnanvapauden toteuttaminen tarkoittaa käytännössä julkisten palveluiden käyttäjän aseman vahvistamista suhteessa näiden palveluiden järjestäjään. Parhaimmillaan valinnanvapaus lisää kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa hoitoon liittyviin näkökohtiin kuten sen saatavuuteen ja laatuun. Yksinkertaistettuna valinnanvapaus perusterveydenhuollossa tarkoittaa sitä, että asiakas saa itse päättää, mihin hän menee lääkäriin. Oikein toteutettuna valinnanvapauden sisällyttäminen julkiseen palvelutuotantoon haastaa julkiset palveluorganisaatiot tarkastelemaan toimintaansa kriittisesti. Tämän kriittisen tarkastelun kautta on mahdollista tunnistaa epäkohtia, ja sitä kautta kehittää toimintaa tehokkaammaksi ja vaikuttavammaksi. Tämän kaltainen toiminta, jossa myös julkiset palveluorganisaatiot altistetaan mekanismeille, jotka pakottavat ne kehittämään asiakaslähtöisesti toimintaansa, on useimmissa länsimaissa koettu tarpeellisenä päivityksenä hyvinvointivaltion toimintaperiaatteisiin. (Ahonen ym. 2015, 15).



Kuva 1. Sote- ja aluehallintouudistus. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2016a).

1.2 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tässä Kuntaliiton ja FCG:n toimeksiantona toteutetussa pro-gradu tutkielmassa tutkitaan käynnissä olevan sote-uudistuksen vaikutuksia kunnan toimintaan ja sen hallinnointiin sekä sote-uudistuksen mukanaan tuomia vaikutuksia kunnan rooliin. Tutkimusongelmana on selvittää sote-uudistuksen vaikutuksia kunnan toimintaan, johtamiseen ja yhteiskunnalliseen rooliin. Tutkimusta rakenneuudistuksen vaikutuksista itse sote-palveluihin on tehty laajasti (kts. esim. Kauppi, Määttänen, Salminen & Valkonen 2015; Kinnula, Malmi & Vauramo 2015a; Kinnula, Malmi & Vauramo 2015b; Kinnula, Malmi & Vauramo 2014, Salkosalo 2015), mutta tutkimusta on tehty vähän juuri kunnan näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös meneillään olevan muutoksen vaikutuksia kunnan rooliin ja asemaan Suomalaisessa yhteiskunnassa. Taustaolettamuksena on se, että sote-uudistuksen mukanaan tuomat monitasohallinnan elementit vaikuttavat väistämättä myös muihin kuin sote-palveluiden järjestämiseen ja hallinnointiin ja tätä kautta myös kunnan rooliin ja asemaan. Tutkimusongelmasta on johdettu kaksi tutkimusasetelmaa läpileikkaavaa tutkimuskysymystä:

- 1.) **Mitä vaikutuksia sote-uudistuksella uskotaan olevan kunnan toimintaan ja johtamiseen?**
- 2.) **Mitä vaikutuksia sote-uudistuksella uskotaan olevan kunnan rooliin?**

Tutkimuksen tavoitteena on näiden tutkimuskysymysten pohjalta tuottaa perustavanlaatuista tietoa siitä, millaisena palveluiden hallinnoinnin ja järjestämisen parissa työskentelevät ihmiset näkevät tulevaisuuden sote-uudistuksen jälkeen. Koska tutkimuskohteena on rakenneuudistus, joka on vasta tekeillä, se asettaa omat haasteensa tutkimuksen onnistumiselle. Tähän haasteeseen pyrittiin vastaamaan mahdollisimman suunnitelmallisella otteella valittaessa tutkimuksen informanteja ja tutkimusmenetelmiä. Koska haastatteluaineistolla hankittu materiaali on informanttien pohdintoja tulevasta, ei tutkimus tähtää suureen yleistettävyyteen, vaan nojaa enemmän tapaustutkimuksen perinteeseen.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen viitekehys jakautuu neljään eri osioon, jossa kussakin käsitteellistetään yksi tutkimuksen kannalta tärkeä kokonaisuus. Nämä kokonaisuudet ovat: monitasohallinta, synergia, julkinen arvo ja hyvinvointieetos. Hyvinvointieetos luvussa käsitellään myös uutta paikallista hallintaa, jonka voidaan katsoa olevan paikallisjohtamisen hallitseva johtamisparadigma tällä hetkellä.

Monitasohallinnan käsitteellistäminen on tärkeää sen vuoksi, että sote-uudistuksen yksi selkeä ilmentymä on maakuntahallinnon rakentaminen. Tämän uuden hallintotason sekä olemassa olevien kunta- ja valtiotason välillä tapahtuva hallinta on monitasohallintaa. Monitasohallinnan teoreettisen taustan ymmärtäminen auttaa tulkitsemaan empiiristä aineistoa, sekä mahdollistaa vertailun empiirisen aineiston ja teorian välillä.

Synergia kuuluu teoreettisena käsitteenä meneillään olevan sote-uudistuksen keskeisiin asioihin. Kun kunnan itse hallinnoimasta palvelutuotannosta irrotetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu muodostettaville sote-alueille, on mahdollista, että joitain kuntaan muodostuneita synergioita ja synergiaetuja mahdollisesti menetetään. Toisaalta on myös mahdollisuus siihen, että uusille sote-alueille syntyy uudenlaista synergiaa, josta on mahdollista saavuttaa synergiaetuja.

Julkisen arvon käsite liittyy kiinteästi julkiseen palvelutuotantoon. Tästä johtuen julkisen arvon teoreettiseen taustaan ja käsitteeseen on tarpeellista tutustua tarkemmin teorialuvussa. Julkisella palvelutuotannolla tavoitellaan aina jotain julkista arvoa tai arvonlisäystä. On tärkeää selvittää teoreettisen viitekehyksen avulla, mitä nämä tavoiteltavat arvot voivat olla.

Hyvinvointieteos käsitteenä kuvaa hyvin sitä muutosta, joka Suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtumassa. Käynnissä on muutos hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskunnan suuntaan. Meneillään oleva sote-uudistus on osa tätä käynnissä olevaa muutosta pois hyvinvointivaltiosta. Siksi se sopii käsitteenä teoreettiseen viitekehykseen, sekä sen ymmärtäminen mahdollistaa paremman ymmärryksen myös tutkimuksen empiirisestä osiosta.

2.1 Monitasohallinta

Hallinnan käsite on kiinteästi aina sidoksissa valtaan ja vallankäyttöön. Sillä tarkoitetaan aina myös mekanismeja, joiden avulla päättäjät käyttävät valtaa saavuttaakseen tavoittelemansa päämäärät. Tämä omien päämäärien tavoittelu on ominaista jokaiselle poliittiselle systeemille, jotka koostuvat yleensä tarkasti säädellyistä prosesseista ja instituutioista. On tärkeää tehdä selkeä ero hallinnan käsitteen ja hallintoelimien välille. Hallintoelimet ovat hallintaa selkeästi suppeampi käsite. Hallinta käsitteenä sisältää sekä julkiset että yksityiset yhteisöt, jotka käyttävät valtaa virallisin ja epävirallisin mekanismein. (Bache & Flinders 2004, 31-33.)

Monitasohallinta-käsitteen tausta-ajatus on se, että instituutiot ja yhteiskunnalliset toimijat eivät ole järjestäytyneet tiukan hierarkkisesti, vaan päätöksenteon eri tasot ovat monimutkaisessa asiasisällön perusteella määrittävissä suhteissa toisiinsa. Monitasohallinta käsitteen ensimmäisenä käyttäjänä pidetään Gary Marksia, joka käytti käsitettä ensimmäisen kerran koskien Euroopan unionin rakennerahaston varojen hallinnoinnin siirtymistä kansallisen, alueellisen, paikallisen sekä unionin tason edustajille. Kehittäessään monitasohallinnan käsitettä Marks sisällytti siihen elementtejä sekä sisä- että ulkopoliitikasta. Aikaisemmin teoriat EU:sta nojasivat lähinnä kansainvälisten suhteiden tutkimuksen perinteeseen eli niin sanottuun 'international relations' tutkimukseen. Monitasohallinta ajattelun kehittymisen taustalla oli uudenlainen käsitys EU:sta lähinnä poliittisena toimijana, sen sijaan, että pyrittäisiin selittämään Euroopan yhdentymiskehityksen prosessia. (Bache & Flinders 2004, 2-3, Marks 1993.)

Tätä uuden monitasohallinnan ajattelun ilmaantumista seurasi nopea Euroopan integroitumisen syventyminen 1980-luvun puolessa välissä. Tämän syventymisen selkeimpänä ilmentymänä toimi Single European Act (SEA), joka solmittiin vuonna 1987. SEA oli hyvin tärkeä etappi, jonka seurauksena sopimukseen kuuluvien maiden hallitukset lähtivät toteuttamaan uudistuksia, joilla pyrittiin rakentamaan Euroopan sisäiset markkinat, jotka olivat olleet tavoitteena jo Rooman sopimuksessa vuonna 1957. Päätös käyttää enemmistöäänestystä yksimielisyyden periaatteen sijasta

monilla eri päätöksenteon saroilla jatkoi kehitystä, joka johti siihen, että Euroopan Unioni alettiin nähdä muista kansainvälisistä organisaatioista erilaisena kokonaisuutena. Euroopan unionissa oli tämän kehityksen myötä enemmänkin paikallistasolle tyypillisiä päätöksentekomekanismeja, ei niinkään kansainvälisistä organisaatioista tuttuja tapoja käyttää valtaa. (Bache & Flinders 2004, 2-3.)

Monitasohallinta on siis yksinkertaistettuna ”systeemi, jossa käydään jatkuvaa neuvottelua eri alueellisille tasoille jakautuneiden hallintoelinten välillä”. Tässä määritelmässä on sisäänrakennettuna sisäpolitiikasta tuttuja elementtejä, erityisesti politiikkaverkostojen näkökulma. Monitasohallinnan politiikkaverkosto sisältää ylikansalliset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset hallintoelimet. Tästä verkostomaisesta rakenteesta johtuen monitasohallinta sisältää niin vertikaalisen kuin horisontaalisenkin ulottuvuuden. Monitaso viittaa lisääntyneeseen keskinäisriippuvuuteen eri alueellisella tasolla toimivien hallintoelinten välillä, kun taas hallinto viittaa alati kasvussa olevaan keskinäisriippuvuuteen hallintoelinten ja muiden kuin julkishallinnollisten toimijoiden välillä alueellisesti. (Bache & Flinders 2004, 2-4.)

Hooghe ja Marks jaottelevat monitasohallinnan kahteen eri tyyppiin, joiden tavalla monitasohallinta voi rakentua. Ensimmäisen tyyppin yleisin tutkimuskohde on jokin yksittäinen valtio, joten siinä kuvataan hallinnan jakautumista valtion sisällä. Ensimmäinen monitasohallinnan tyyppi tarkastelee erityisesti sitä, miten eri toimivaltuudet ovat jakautuneet tarkastelussa olevan instanssin tai organisaation sisällä. Siinä yhdistyy erilaiset toiminnot, joihin kuuluu poliittinen vastuu, oikeusjärjestelmä sekä edustukselliset hallintojärjestelmät. Näiden eri toimijoiden toimivaltuudet ovat selkeästi määriteltyjä, eikä niissä tapahdu risteämiä. Jokaisella alalla on siis selkeästi määritelty tehtäväalue, kompetenssi ja vastuu. Ensimmäisen tyyppin monitasohallinnalle on ominaista ajallisesti pysyvät rakenteet, jotka pysyvät yleensä muuttumattomina vuosikymmeniä. Perustana ensimmäiselle monitasohallinnan tyyppille toimi federalismin käsite, joka perustuu vallan jakamiselle muutamille hallintoelimille rajoitetuin eri tasoin. Federalismi käsittää pääasiassa suhteet keskushallinnon ja aluehallinnon välillä. (Hooghe & Marks 2003, 17-20, 236-239.)

Fiskaalisen federalismin klassikko Oates (1999, 1121) määrittelee sen seuraavasti:

”Fiskaalisen federalismin perinteinen teoria määrittelee yleisen normatiivisen viitekehyksen toimintojen jakamiselle eritasoisille hallintoelimille sekä sopivat fiskaaliset instrumentit näiden toimintojen hoitamiseksi.”

Tämä tarkoittaa yleisellä tasolla sitä, että keskushallinnolla tulisi olla perustavanlaatuinen vastuu makroekonomisesta talouden tasapainotustehtävästä, sekä valtion sisäisestä tulonjaosta, jolla mahdollistetaan perustoimeentulo köyhille. Molemmissa näiden tehtävien hoitaminen keskushallinnon toimesta perustuu siihen, että paikallishallinnolla on fundamentaalisia ongelmia hoitaa näin suuria kokonaisuuksia. Ensinnäkin avoimen markkinatalouden viitekehityksessä toimivilla aluehallinnoilla ei yksinkertaisesti ole riittävästi keinoja kontrolloida makroekonomisia kokonaisuuksia. Toiseksi taloudellisten toimijoiden vapaa liikkuvuus ja sen toteutuminen vaikeuttavat taloudellisen hyvinvoinnin jakamista alueellisten toimijoiden taholta. On hyvin ymmärrettävää, että eräiden koko valtiota ja sen kaikkia kansalaisia koskevat vastuut ovat keskushallinnolla. Esimerkiksi maanpuolustus ja turvallisuustehtävät eivät luonnollisestikaan voi kuulua aluetasolle, vaan on hyvin perusteltua, että vastuu niistä kuuluu keskushallinnolle. (Oat es 1999, 1121.)

Hajautetulla aluehallinnolla on oma selkeä roolinsa hyvinvointipalvelujen tarjoajana sekä paikallisesti aluekehityksen saralla. Räätelöimällä näiden tehtävien tarjonnan ja järjestämistavan juuri siihen paikallisyhteisöön sopivaksi, saavutetaan tehokkuus- ja vaikuttavuusetuja verrattuna siihen, että näitä tehtäviä hoidettaisiin keskushallinnosta käsin. Tausta-ajatuksena tässä teoriassa on yksinkertaisesti se, että valtion sisällä on väistämättä alueellisia eroja niin taloudellisissa kuin palveluntarpeellisissa asioissa. Maksimoidakseen palveluntarjonnalla saavutetun hyvinvoinnin, on siis järkevää, että myös palveluntarjonnassa ja sen rahoittamisessa on alueellisesti eroja. Näitä ajatuksia tulee kuitenkin pitää lähinnä yleisinä ohjenuorina, eikä niitä pidä katsoa ainoaksi totuudeksi. Teoria ei myöskään tarjoa tarkkoja jaotteluita siitä, mitä tehtäviä tulisi hoitaa paikallisesti ja mitä valtiollisella tasolla. Kritiikistä huolimatta ajatus siitä, että peruspalveluita tulisi hoitaa ja hallinnoida mahdollisimman paikallisella tasolla alueellinen näkökulma vahvasti mukana säilyttäen, näyttää edelleen pitävän pintansa ja olevan käytännön tasolla toimiva. (Oat es 1999, 1121-1123)

Julkisia menoja ja tuloja koskevan päätöksenteon hajauttaminen vähintään kahdelle eri hallintotasolle on fiskaalisen federalismin perusidea, ja siten voidaan puhua monitasohallinnasta. Suomessa kuntien ja valtion välinen tehtävänjako on selkeästi fiskaalista federalismia. (Anteroako ym. 2007, 291.)

Seuraavaksi luodaan katsaus yksityiskohtaisemmin fiskaalisen federalismin periaatteisiin:

1. Alueellisen erilaisuuden hyväksymisen periaate: Julkisen sektorin päätöksenteko tulee hajauttaa, kun tuotanto- ja muut olosuhteet, sekä väestön preferenssit eroavat toisistaan. Tätä

periaatetta voidaan pitää subsidiariteettiperiaatteen sekä paikallistason demokraattisen päätöksenteon perustana. Subsidiariteettiperiaate tarkoittaa sitä, että päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä päätöksien vaikutusalueita.

2. Hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuuden periaate: Jos ja kun jostain julkisen sektorin toimenpiteestä on hyötyä vain määrätyn alueen asukkaille, tulisi se rahoittaa kyseisen alueen asukkaiden tuloilla. Toisin sanoen siis paikalliset palvelut tulisi maksattaa paikallisveroilla tai käyttäjämaksuilla.
3. Keskitetyn tulonjaon periaate: Tulojen uudelleenjaon toteuttaminen ja siitä päättäminen tulisi tapahtua hierarkkisesti korkealla tasolla. Suomessa tämä tarkoittaa valtiohallintoa, ja federalistisissa valtioissa liittovaltiotasoa. Perusteluina tälle periaatteelle toimii mm se, että tulonjako voidaan tulkita julkishyödykkeeksi, josta päättäminen koetaan kansallisvaltiossa kansalaisten yhteiseksi asiaksi.
4. Alueellisen neutraalisuuden periaate: Aluepolitiikan ja muiden toimenpiteiden, joita toteutetaan pääasiassa alueellisesti, ei pidä vääristää taloudellisen toiminnan edellytyksiä tai vapaata markkinataloudellista kilpailua. Suomen kilpailulainsäädäntö ja Euroopan unionin kilpailupolitiikka molemmat pyrkivät tämän periaatteen toteuttamiseen.
5. Keskitetyn stabilisaation periaate: Korkean hierarkkisen tason tulee hoitaa keskitetysti talouden vakauttamiseen tähtäävät tehtävät.
6. Alueellisten ulkoisvaikutusten korjaaminen: Paikallisten julkishyödykkeiden tuotantoon liittyvät ylikunnalliset ulkoisvaikutukset tulee pyrkiä korjaamaan. Ulkoisvaikutukset voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia, ja niihin tulee reagoida vastaavasti joko verotuksella tai subventiolla.
7. Minimipalvelutason turvaaminen: Eri alueilla asuville ihmisille tulee pyrkiä valtionapujen kautta turvaamaan julkisten palveluiden minimitaso niiden fiskaalisesta kapasiteetista riippumatta. Fiskaalinen kapasiteetti tarkoittaa alueen, eli Suomessa yleensä kunnan, varallisuutta. Minimitaso pyritään Suomessa turvaamaan ainakin peruskoulutuksen ja perusterveydenhuollon saralla.
8. Alueellisten tulotasoerojen tasaus: Alueiden välisellä tasauksella pyritään ehkäisemään alueellisista verotuseroista johtuvaa liiallista liikkuvuutta. Alueellista tasausta voidaan tehdä joko aluetason yksiköiden keskinäisellä tasauksella, jolloin puhutaan horisontaalisesta tasauksesta tai hierarkkisesti korkeammalta tasolta tulevilla tulonsiirroilla, jolloin kyseessä on taas vertikaalinen tulontasaus.
9. Julkisten menojen rahoitus: Edellisten periaatteiden mukaisesti vertikaalinen tasaus, eli korkeammalta tasolta tulojen siirtäminen alemmalle tasolle on tärkeässä roolissa näiden

periaatteiden toteutumisen ja toimivuuden kannalta. Julkisen toiminnan rahoitusta hoidetaan kuitenkin myös eritasoisten julkishallinnollisten toimijoiden toimesta. Paikallistasolle sopivia rahoitusmuotoja ovat mm. käyttäjämaksut, kiinteistövero ja palkkaperustaiset verot. Liittovaltioissa osavaltiotasolle sopivat kotitalouksien tuloverot sekä arvonlisävero. Progressiivinen tuloverotus, yritysverot ja muut tulonsiirtopolitiikan rahoittamisen mekanismit kuuluvat hierarkkisesti korkeimmalle keskushallinnon tasolle. Julkisten menojen rahoittamisen voikin siis tiivistää siten, että tuottoisimmat verotusmuodot sijoittuvat paikallistasoa korkeammalle tasolle, joka fiskaalisella ylijäämällä rahoittaa alemmalla paikallistasolla tapahtuvaa palvelutarjontaa. Verotuksen toimeenpanossa esiintyvät skaalaeduilla on myös perusteltu verotuksen keskittämistä ylempälle tasolle.

Edellä esitetyistä periaatteista puhuttaessa on tarpeen kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että ne ovat osittain keskenään ristiriitaisia. Alueellisen erilaisuuden, hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuus, ja minimipalvelutason turvaamisen periaate ovat ainakin osittain toisilleen vastakkaisia. Myös alueellisten tuloerojen tasaus ja alueellisen neutraalisuuden vaatimus ovat ristiriidassa keskenään. Käytännön yhteiskunnallisessa poliittisessä päätöksenteossa onkin ratkaistava se, mihin näistä periaatteista painotus kohdistuu. (Anttiroiko ym. 2007, 295-299.)

Monitasohallinnan ensimmäisestä tyypistä on mahdollista löytää neljä sille tyypillistä ominaispiirrettä. Yleinen toimivalta tarkoittaa sitä, että päätösvalta on hajautettu eri toimivaltaa omaaville instansseille, mutta niitä on yhdistelty sopiviksi kokonaisuuksiksi. Tämä ominaisuus on erityisen vahva Euroopassa, jossa paikallishallinto yleensä järjestää monia hyvinvointipalveluita ja harjoittaa hyvinvointipoliittikkaa joka tähtää alueellisen hyvinvoinnin kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Risteämättömillä jäsenyyksillä tarkoitetaan sitä, että eri hallintotasojen toimivallat ovat selkeästi määriteltyjä, toimivaltarakenteet ovat yleensä ajallisesti pysyviä, eikä niissä esiinny risteävyksiä. Toimivaltatasojen pieni määrä tarkoittaa sitä, että toimivaltuudet ovat jaettu vain muutamalle eri tasolle. Yleisin jaottelu on näiden toimivaltuuksien jakaminen paikallis- keskitason- ja keskushallinnon välille. Systemisellä ja kestäväällä arkkitehtuurilla tarkoitetaan sitä, että edellä esitetyt ominaisuudet eivät esiinny missään järjestelmässä vahingossa tai itsestään. Järjestelmän rakentaminen on poliittisesti johdettua tarkoitushakuista toimintaa, jolla pyritään saavuttamaan stabiilit olosuhteet, jossa hallinnointi on mahdollista. Systemin muuttaminen on yleensä kallista ja aikaa vievää, joten reformit ovatkin ensimmäisen tyypin monitasohallinnan viitekehyyksessä kohtuullisen harvinaisia. Yleensä reformit toteutetaan jakamalla politiikkafunktioita jo olemassa olevien hallintojen tasojen uudelleen. (Hooghe & Marks 2003,236-237.) Teoreettisessa mielessä siis

nyt valmisteilla oleva sote-uudistus on haasteellista toteuttaa, sillä siinä rakennetaan kokonaan uutta hallinnon tasoa olemassa olevien rinnalle.

Monitasohallinnan toista tyyppiä kuvataan useimmiten tehtäväkohtaiseksi hallinnaksi. Toisen tyyppin hallinnalle on tyypillistä sen monipuolisuus ja sen jakautuminen eri tasoille sen mukaan, missä kukin asia on tehokkainta ja helpointa hoitaa. Valtarakenteet ja toimivallat ovat monitason ensimmäiseen tyyppiin verrattuna enemmän joustavia, eivätkä ajallisesti niin pysyviä. Toiselle tyyppille on ominaista tehtävien jakautuminen eritasoisten hallintotasojen kesken. Täten kansalaista ei palvele mikään yksi instanssi vaan monta hallituksen järjestämää ja hallinnoimaa instanssia. Julkisen palvelutuotannon voidaan ajatella koostuvan monista eri julkisista ”palveluteollisuuksista” kuten: sosiaalihuolto, poliisi, pelastuslaitos, julkinen liikenne, terveydenhuolto ja niin edelleen. Toisen tyyppin monitasohallintaa on käytetty tehokkaasti ensisijaisesti paikallisen tason palvelutuotannossa. Yksinkertaistaen tiivistettynä voidaankin siis sanoa, että ensimmäisen tyyppin hallinta on luonteeltaan byrokraattista ja toisen tyyppin hallinta on polyesterisempää. (Hooghe & Marks 2003, 17-20,236-239.)

Samoin kuten ensimmäisen tyyppin, niin myös toisen tyyppin monitasohallinnassa on muutamia sille tyypillisiä ominaisuuksia. Risteävät jäsenyydet tarkoittavat sitä, että toimivallat risteävät eri hallintotasojen välillä, eikä palveluyksiköitä niputeta suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vaan hallinnointi on tehtäväkohtaisesti järjestettyä ja polyesterista. Pölösenteineen termiä käytettiin aluksi Yhdysvaltojen metropolialueiden hallintoa kuvatessa. Tämä metropolihallinto on historiallisesti huomattavasti eurooppalaista hallintojärjestelmää fragmentoituneempaa. Nykyään termin käyttö on laajentunut tarkoittamaan monen eri toisistaan muodollisesti itsenäisten päätöksentekokeskusten olemassaoloa. Valta on toisen tason monitasohallinnassa jaettu useampien tahojen kesken. Vallan jakamisen tarkasti säänneltyjen määräysten sijasta valta tulisi jalkauttaa sinne, missä on mahdollista saavuttaa suurimmat hyödyt mahdollisimman pienin taloudellisin kustannuksin. Tästä periaatteesta johtuen hallinta on yleensä jakautunut monille eri tasoille, ja siitä puhutaankin yleensä moni- tai polyesterisestä hallinnasta. Pölösenteineen termin koetaan olevan vähemmän hierarkiaan nojaava kuin monitasohallinta termin. Kolmas ominaisuus toisen tyyppin monitasohallinnalle on sen rakenteellinen joustavuus. Hallinnollisten rakenteiden tulee pystyä joustamaan ja muuttumaan ajallisesti vastaamaan kansalaisten muuttuneita palveluntarpeita. (Hooghe & Marks 2003,236-238.)

Monitasohallinnan suurimmaksi eduksi voidaan lukea sen joustavuus. Sen suurin ongelma taas on sen aiheuttamissa transaktiokustannuksissa, jotka johtuvat vallan hajauttamisesta monille eri tahoille. Tämä koordinoinnin dilemma voidaan ilmaista yksinkertaistetusti siten, että ”kun toisella toimivalta-

alueella saavutetaan ulkoisvaikutuksia joko positiivisessa tai negatiivisessa mielessä, tulee niitä tasata julkishallinnon toimesta, jotta vältetään sosiaalisesti epätasa-arvoisilta olosuhteilta.” Tätä koordinoitua kutsutaan toiseksi koordinaatioksi, koska siinä ohjataan instituutiota, jotka ovat tekemisissä ihmistoiminnan kanssa. Mitä suurempi on toiminnassa mukana olevien instanssien määrä, sitä suuremmaksi kasvavat myös koordinoinnin ja neuvottelujen kustannukset. Tätä periaatetta on helppo ymmärtää miettimällä vangin pelin logiikkaa. Kahden pelaajan pelissä pelaajat ovat väkisin keskenään tekemisissä ja pelin tulokset on helppo ennustaa ainoastaan näiden pelaajien toiminnan perusteella. Lisäämällä peliin pelaajia tulee mahdolliseksi vapaamatkustaminen ja suoranainen vastuiden välttely. Ensimmäisen tyyppin monitasohallinnassa tätä koordinaation dilemmaa pyritään hallitsemaan pitämällä autonomisten toimivaltaa käyttävien toimijoiden lukumäärä pienenä. Toisen tyyppin monitasohallinnassa taas pyritään vähentämään koordinaation dilemmaa rajoittamalla eri toimivaltaa käyttävien tahojen interaktiota. (Hooghe & Marks 2003, 237-239.) Taulukossa 1 on kuvattuna molempien monitasohallinnan tyyppien ominaispiirteitä.

Types of Multi-level Governance	
Type I	Type II
<i>General-purpose jurisdictions</i>	<i>Task-specific jurisdictions</i>
<i>Nonintersecting memberships</i>	<i>Intersecting memberships</i>
<i>Jurisdictions at a limited number of levels</i>	<i>No limit to the number of jurisdictional levels</i>
<i>Systemwide architecture</i>	<i>Flexible design</i>

Taulukko 1. Monitasohallinnan kaksi tyyppiä (Hooghe & Marks 2003, 236)

Meneillään oleva sote-uudistus kohdistuu näistä kahdesta enemmän ensimmäiseen tyyppiin, koska kyseessä on valtion sisällä tapahtuva muutos, johon ei ole monitasohallinnan näkökulmasta painetta esimerkiksi Euroopan unionin toimesta. Toisaalta siinä on elementtejä myös toisesta tyyppistä, koska siinä käsitellään monimutkaista tehtäväkenttää, jossa myös hallinto on monimuotoista.

Aluehallinto Suomessa tarkoittaa valtiota pienempiä ja kuntaa isompia hallinnollisia yksiköitä. Se on perinteisesti jaettu valtion aluehallintoon ja kuntien yhteistyöhön perustuvaan kuntaperustaiseen aluehallintoon. Suomalaisesta aluehallinnosta puhutaankin yleensä väliportaan hallintona tai väliasteen hallintona. Valtion aluehallinto koostuu monitoimialaisista läänihallituksista, työvoima- ja elinkeinokeskuksista, muusta ministeriöiden alaisesta aluehallinnosta sekä välillisen julkisen hallinnon alueellisista yksiköistä. Kuntaperustainen aluehallinto puolestaan tarkoittaa kuntien itse

perustamia yhteistyöorganisaatioita, joista tunnetuimmat esimerkit ovat erilaiset seututason organisaatiot ja maakuntien liitot. (Anteroako ym. 2007, 271-274.)

2.2 Synergia

Synergia sanana on tullut lähiaikoina hyvin tunnetuksi ja käytetyksi niin tieteellisessä kuin epätieteellisessäkin maailmassa. Sanaa on käytetty hyvin laajassa merkityksessä ja sillä on markkinoitu milloin mitään tuotteita tai palveluita. Tieteellisessä tutkimuksessa sitä käytettäessä on sen merkityksen käsitteellistäminen ja tarkka määrittely tärkeää. Kun jotain käsitettä on pitkään käytetty ilman tarkkoja määrittelyjä, nostaa se esiin muutamia ongelmia. Sanalle on siis löydettävä sopiva ja tieteellisen tarkastelun kestävä määritelmä, joka ottaa huomioon sekä intuitiivisesti käsitteelle annetun sekä tieteellisen määritelmän. (Latash 2008, 1.)

Kreikan kielestä käännettynä sana synergia tarkoittaa ”yhdessä tekemistä” tai ”yhdessä työskentelyä”. Tässä tutkimuksessa synergian monitahoista ja monimuotoista käsitettä käytetään juuri tässä tarkoituksessa. Synergia käsitetään tutkimuksessa pääasiassa ihmisten välisenä toimintana ja yhteistyönä. Ihmisten väliseen toimintaan kuuluu väistämättä myös sosiaaliset arvot kuten luottamus, joka heijastuu toimijoiden väliseen yhteistyöhön erilaisissa verkostoissa ja yhteisöissä.

Raymond Cattell (1951) käytti synergian käsitettä tutkimuksissaan, jotka käsittelivät pääosin ryhmän toimintaa, ja ryhmädynamiikkaa. Näissä tutkimuksissa Cattell loi syntaliteetin käsitteen, joka tarkoittaa ihmisryhmän toimintaa erilaisissa tilanteissa. Synergia on Cattellin teorioiden mukaan yksi ulottuvuus tästä syntaliteetista. Ihmiset ovat tulleet ryhmään tai ryhmittymään tavoitellakseen joitain hyötyjä tai tyydyttääkseen yksilöllisiä tarpeitaan. Synergia on näiden ihmisten ryhmään tuomien panostusten yhteenlaskettu summa. Tässä summassa kiteytyy ryhmän jäsenten halu kuulua siihen, sekä saada yhteistyöllä mahdollisimman suurta hyötyä itselleen. Ryhmän jäsenten lukumäärä, ja heidän sitoutumisensa aste vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka suuri on ryhmän synergia. Ryhmäsynergian alakäsitteiksi Cattell määrittelee ylläpitosynergian, joka tarkoittaa ryhmää ylläpitävää ja sen toimintaa ohjaavat voimat sekä tehollisen synergian, joka tarkoittaa saavutettuja ryhmäetuja, jotka käytetään ryhmän varsinaisten päämäärien saavuttamiseksi. (Cattell 1951, 181-182.)

Juhani Hultin (1994) mukaan Suomessa yhteistoiminnallisuuden syntyyn ja kehitykseen on vaikuttanut vahvasti maaseudulla sadonkorjuun aikaan järjestetyt talkoot. Nykyisen laatuinen

kylätoiminta voidaan nähdä jatkeena näille talkoille. Suomessa yhteistoiminnallisuus on perinteisesti ollut paikallisyhteisöjen toiminnallinen piirre, mutta vahvasta sektorillisesta hallintorakenteemme luonteesta huolimatta yhteistoiminnallisuus on jalkautunut selkeästi myös julkishallinnon piiriin. Hallintorakenteiden uudistamisella on pyritty ja pyritään vähentämään hallinnon sektorillisuutta. Vallan ja toimivallan siirtyminen aluetasolle saa aikaan yhteistoimintaa eri tahojen ja toimijoiden välillä. Eri hallintotasoilla sijaitseva laaja itsehallinnollisuus voisi edistää näiden tasojen välistä vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. (Hult 1994, 17-19.)

Synergiahyötyjen mittaaminen on luonnonilmiöissä yleensä mahdollista, mutta kun kyseessä on ihmistoiminta, vaikenee tehtävä huomattavasti. Yleisesti ajatellaan, että yhteistoiminnalla saadaan aikaan parempia vaikutuksia kuin toimimalla yksin. Tämä ei kuitenkaan ihmisten välisessä toiminnassa aina toteudu, ja onkin mahdollista, että yhdessä toimimisen tulos on vastakkainen tavoitteen kanssa. Tämä tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että erikseen toimiminen voi olla tehokkaampaa ja vaikuttavampaa kuin asioiden tekeminen yhdessä. Tämän kaltaisen negatiivisen vaikutuksen taustalla on yleensä toiminnassa mukana olevien ihmisten tai ryhmittymien toiminnassa ja ajattelussa näkyvät reviirivartiointi ja organisaatiovastus. Näistä seikoista johtuen on siis mahdollista, että yhteistoiminnan kautta tavoiteltu tuotos jää heikkolaatuiseksi tai jopa kokonaan syntymättä. Hyötyä yhteistoiminnasta syntyy todennäköisemmin tilanteessa, jossa suoritettavat toimet ja tehtävät ovat hyvin monitahoisia, ja siten on perusteltua koota yhteen tehtävatarpeita vastaavia pätevyyskäsiä. (Hult 1994, 21.)

Yhteistoiminnasta puhuttaessa tulee tehdä selvä ero sen ja normaalin yhteistyötilanteen välillä. Yhteistyötilanne vallitsee yleensä organisaatiossa tai pääasiallisesti suorittavassa osassa työskentelyä. Yhteistyö ei yleensä tuo mitään uutta ratkaisua ongelmiin, vaan se johtaa jo tunnettuun ja ns. normaaliin lopputulokseen. Yhteistoiminta eroaa tässä suhteessa siis selkeästi yhteistyöstä. Yhteistoiminnassa tavoitteena on luoda jotain uutta, ja siihen osallistuvat tahot ovat toisiinsa nähden suhteellisen suvereenieja toimijoita. Toimijoilla tarkoitetaan tässä suhteessa käsitteenä henkilöitä tai organisaatioita. Tämän kaltaista yksikköä suurempi ja laajempi kokonaisuus on toimijataho, jolla viitataan useita yksiköitä sisältävään sektoriin. Toimijoiden suhteellinen suvereenisuus perustuu siihen, että ne eivät kuulu samaan, yleensä hierarkkiseen organisaatioon, ja ne omaavat ja edustavat eri pätevyyskäsiä. Niillä on yleensä toisiinsa nähden itsenäisyyttä niin päätöksenteon kuin toimeenpanonkin saralla. Tämä itsenäisyys ja suvereenisuus johtavat siihen, että yhteistoiminnan menettelytapoina toimii neuvottelu, sopiminen ja sitoutuminen periaatteellisen tasavertaisuuden pohjalta. (Hult 1994, 23-24.)

Meijers (2005) näkee polysentriset urbaanit alueet seuraavana kehitysaskeleena kansanvälisessä alueellisessa kilpailussa. Päivittäistä toimintaa ja palveluja ei tehdä enää ainoastaan yhden kaupungin tai edes sen lähialueen kanssa, vaan yhteistoiminta laajenee koskemaan myös muita alueita ja kaupunkeja. Tämän kaltaisten verkostomaisten kaupunkiryhmittymien koetaan pystyvän tarjoamaan palveluja ja hyvää asumisen laatua paremmin kuin yksittäinen kaupunki. Kaupunkiryhmittymät nähdäänkin uudenaikaisina laaja-alaisina systeemeinä. Alueellinen ajattelu on päätyntä myös monien maiden hallintoon ja aluekehitykseen. Esimerkkinä Belgia ('urban networks'), Tanska (polycentric 'National Centres'), Viro ('urban networks'), Ranska ('reseaux des villes'), Saksa ('Metropolregionen') ja niin edelleen. Useimmin näissä kehitysohjelmissä puhutaan kaupunkien verkostoista. Verkostosta puhuminen ei ole sattumaa, vaan se alleviivaa selkeästi eri kaupunkien välillä olevia kompleksisia ja vahvoja suhteita, ja täten koko alueen koherenssia ja yhteyttä. Lisäksi verkostot liitetään yleensä taloudellisiin skaalaetuihin ja synergiaan. Synergian Meijers määrittelee tulokseksi, joka on ”enemmän kuin osiensa summa”. Synergiaetujen saavuttaminen onkin hänen mukaansa muodostunut yhdeksi aluesuunnittelijoiden ja julkisten hallintojen keskeisimmäksi tavoitteeksi. (Meijers 2005, 23-25.)

Laajentaessaan synergian käsitettä Meijers löytää kolme selkeää merkitystä, jotka antavat hyvän kuvan siitä, mitä synergia tieteellisen tarkastelun kestävässä määrittelyssä tarkoittaa:

- 1.) Synergia tarkoittaa, että kun kaksi tai useampi toimija on yhteistyössä, siitä seuraa positiivisia vaikutuksia molemmille.
- 2.) Kun yhteistoimintaa harjoitetaan tarkoituksena hyödyntää toisiaan täydentäviä toimintoja, saavutetaan etuja ryhmittämällä taloudellisia toimijoita.
- 3.) Yksilöt tai ryhmittymät kuuluvat joko vapaaehtoisesti tai pakotettuina ryhmään, näiden toimijoiden objektiivisuutta ja ulkopuolisuutta käytetään hyväksi.

Yksikin näistä kolmesta mekanismista – yhteistoiminta, täydentäminen tai ulkopuolisuus yhdistettynä verkostomaiseen ajatteluun ja käytökseen johtaa synergiaetuihin ja tätä kautta aiheuttaa toimijoille taloudellisia etuja. (Meijers 2005, 25-27.)

2.3 Julkinen arvo

Jonkin asian muu kuin taloudellisen reaaliarvon määrittely on haasteellista. Vielä monimutkaisempaa on määrittellä julkinen arvo. Kirjallisuuteen perustuen on kuitenkin mahdollista antaa julkiselle arvolle seuraavat määritelmät, jotka ylittävät perinteiset taloudellisen arvonmäärittelyn mekanismit:

- 1.) Taloudellinen arvo – lisäarvon tuottaminen julkiseen toimintatilaan taloudellisen aktiivisuuden, yrittäjyyden ja työllisyyden avulla.
- 2.) Sosiaalinen ja kulttuurinen arvo – lisäarvon tuottaminen sosiaalisen pääoman, sosiaalisen koheesion, sosiaalisten suhteiden, sosiaalisen merkityksen, kulttuurisen identiteetin ja yksityisen ja yhteisöllisen hyvinvoinnin muodossa.
- 3.) Poliittinen arvo – lisäarvon tuottaminen stimuloimalla ja tukemalla demokraattista vuoropuhelua, aktiivista kansalaisten osallistumista ja osallistamista.
- 4.) Ekologinen arvo – lisäarvon tuottaminen aktiivisesti edistämällä kestävän kehityksen agendaa sekä vähentämällä ympäristöhaittoja kuten saasteita ja jätteitä.

Julkista arvoa tuotetaan perinteisessä mielessä julkisten palvelutuottajien toimesta. Esimerkkinä perinteisestä julkista arvoa tuottavasta massapalvelusta toimii infrastruktuuriin kuten teiden kunnossapitoon, viemärointiin ja katujen valaisemiseen suunnitellut toimet. Erikoistuneempina julkista arvoja tuottavina palveluina voidaan mainita esimerkiksi sosiaali- ja terveys-, koulutus- ja hyvinvointipalvelut. (Benington 2011, 41-47)

Julkista arvoa määriteltessä toisaalta voidaan perinteisesti puhua myös yhteisestä hyvästä. Yhteisen hyvän määrittely ei silti ole sen yksinkertaisempaa tai helpompaa. Muutamista historiallisista klassikoista on löydettävissä muutamia määritelmiä, jotka antavat yleisen tason kuvaa siitä, mitä yhteinen hyvä voi luonteeltaan olla. Aristoteleen politiikassa yhteinen hyvä on järkevien perustuslakien aikaan saaminen, Thomas Aquinaksen *Summa Theologiae* määrittelee yhteisen hyvän hallinnon pääasialliseksi tavoitteeksi, Locken *Second Treatise of Government* näkee yhteisen hyvän ”rauhan, turvallisuuden, ja kansan jakamaksi yhteiseksi arvoksi”. Julkisen arvon teorian klassikoiksi voidaan lukea ainakin seuraavat: Herring (1936), Redford (1954), Monypenny (1953) sekä Wilson (1955). (Bozeman 2007, 1)

Nykyään tieteellisessä keskustelussa suhtaudutaan yhteisen hyvän ja julkisen arvon teorioihin vähintäänkin skeptisesti. Syyksi tähän skeptisyyteen voidaan osittain nähdä kvantitatiivisen tutkimusotteen nousu, ja sitä kautta tieteen sammuttamaton jano empiiristä todistusaineistoa kohtaan. Sellaisia asioita kohtaan, joiden numeraalinen mittaaminen on hankalaa, nousee yhä suurempaa tieteellistä kritiikkiä ja epäluuloa. Kuitenkaan kiinnostus itse julkista arvoa ja sen tieteellisen tarkastelun kestävälle teorioinnille ei ole kokonaan kadonnut. Sen perinteiset arvot näyttävät kuitenkin olevan selkeässä ristiriidassa nykypäivän poliittisessa kentässä, joka näyttäytyy siiloutuneena, eri poliittisten intressiryhmien välisenä kilpailuna. Kritiikillä julkisen arvon teoriaa

kohtaan on selvästi myös painoarvoa. Kysymys siitä, kuinka voisi olla mahdollista määrittellä nykyajassa jotain ylätasoisia yhteistä hyvää, kun pelkästään ongelmien määrittelyihin tarvitaan suurta kompetenssia omaavia asiantuntijaryhmiä, on vähintäänkin esittämisen arvoinen. Näihin monimutkaisiin ja kompleksisiin ongelmiin vastausten hakeminen yhteisen hyvän ja julkisen arvonlisäämisen kautta on erittäin haasteellista, koska kaikilla ongelmilla on useita asianomaisia, joilla on usein keskenään täysin toisistaan poikkeavat intressit. (Bozeman 2007, 1-2.)

Julkisen arvon teorian vähäinen kannatus ei ole ainoastaan aikaan sidotun kyynisyyden syytä, vaan teoriaa kohtaan alkoi herätä vahvaa kritiikkiä jo 1950-luvulta lähtien. Kvantitatiivisten sekä behaviorististen tutkimusotteiden esiinmarssi, pluralismiin keskittyminen, sekä politiikan näkeminen ihmisryhmittymien kamppailuna esittivät julkisen arvon teorian vanhentuneena ja ennen kaikkea metafyyssisenä ja epätieteellisenä. Kriitikoiden mukaan julkisen arvon teoria on epärealistinen, epäkäytännöllinen, epätarkka, liian monimerkityksinen, merkityksetön tai jopa autoritäärisyyden puolestapuhuja. Schubert (1961, 348) piti julkisen arvon teoriaa lapsellisena myyttinä. Sorauf (1957, 638) näki sen puolestaan tarinana ja perättömänä uskomuksena, jolla oli paikkansa ainoastaan alimman tason yksinkertaisimmissa yhteisten asioiden hoitoon suoranaisesti liittyvissä aktuaalisissa toimissa. Julkisen hallinnon klassikossaan Simon, Smithburg ja Thompson (1950,551) käsittelivät julkista arvoa alle sivun verran, sivuuttaen sen käsittämään vain ja ainoastaan yhden ihmisen hyvää. Tämän kritiikin mukaan yhteisestä hyvästä tai julkisesta arvosta puhuttaessa, siihen sisältyy aina puhujan omat ajatukset, joita heijastetaan sosiaalisiin ongelmiin. (Bozeman 2007, 2.)

Julkisen arvon tai yhteisen hyvän vastakkaisena käsitteenä pidetään taloudellista individualismia. Siinä painottuvat yksittäisen ihmisen vapaus ja rooli tuottajana sekä kuluttajana. Viime aikoina taloudellisen individualismin ajatukset ovat saaneet paljon jalansijaa tieteellisessä keskustelussa. Taloudellisen individualismin periaatteet eivät ole mitenkään uusia, sillä useimmissa maissa on käytössä vapauten perustuvat markkinataloudelliset mekanismit. Nykyaikaa peilaavana kehityksenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että markkinavoimat ovat saavuttaneet huomattavaa painoarvoa. Markkinavoimat ovatkin nousseet asemaan, jossa ne voivat olennaisesti vaikuttaa myös julkishallinnon päätöksiin ja toimintaan. Länsimäiset demokratiat, jotka ovat perinteisesti olleet yhteisen hyvän ja julkisen arvon tavoittelijoita, ovat nekin joutuneet hyvinvointivaltion kriisiytymisen myötä toimimaan yhä enemmän markkinavoimien armoilla. Ainoastaan hyvin harvassa ovat enää ne hallinnot, jotka luottavat yhteisen hyvän tuottamiseen, ja unohtavat tehokkuuden ja taloudellisuuden eetoksen päätöksenteossaan. Kun ajatellaan julkista arvoa ja

taloudellista individualismia vastakkaisparina, on mahdollista ymmärtää millaisessa ristipaineessa julkishallinto toimintaansa ja päätöksiään tekee. (Bozeman 2007, 3.)

Monissa valtioissa markkinateorioiden ja sitä kautta markkinavoimien vaikutuksen hyväksyminen johtuu pääosin julkisen hallinnon taloudellisen kehittämisen imperatiivista. Pinnallisin puolin tarkasteltuna saattaa näyttää siltä, että julkinen hallinta on vain reagoimista ennakoimattomiin kehityspolkuihin. On toki totta, että epävarmuus ja ennustamisen vaikeus ovat aina mukana julkisia asioita hoidettaessa, mutta julkisella hallinnolla on aina mahdollisuus ja suorastaan velvollisuus pyrkiä hallinnoimaan riskejä, joita tulevaisuudessa tapahtuvalla kehityksellä voisi mahdollisesti olla. Poliittiset päättäjät ovat tärkeässä roolissa määrittäessä, minkä ideoiden pohjalta tulevaisuuteen varaudutaan, sekä kuinka näitä ideoita jalkautetaan päivittäiseen toimintaan. (Bozeman 2007, 50.)

Taloustieteen klassikko Keynes (1964, 383) on kuuluisa kirjoituksistaan ideoiden voimasta julkishallinnon muokkaamisessa:

”Taloustieteilijöiden ja poliittisten ajattelijoiden ideat, olivat ne sitten oikeassa tai väärässä, ovat voimakkaampia kuin yleisesti tunnustetaan. Itseasiassa ei ole olemassa juuri muuta vallankäyttöä kuin ideat. Käytännön toimijat, jotka uskovat olevansa täysin erillään älyllisistä vaikuttimista, ovat yleensä orjia jollekin taloustieteilijälle. Johtavat poliitikot, jotka esittävät monia ideoita ominaan, ovat saaneet ne joltain akateemikolta muutama vuosi aikaisemmin. Olen varma, että oman edun ajamisen voimaa selvästi liioitellaan verrattuna ideoiden asteittaiseen levittäytymiseen. Ennemmin tai myöhemmin ideat, eikä oman edun tavoittelu, on joko hyvä tai paha.”

Keynesin ajatusta reflektoiden on kuitenkin todettava se, että on erittäin haasteellista tutkia ja saada tietoa jonkun idean synnystä, kehityksestä, evoluutiosta ja diffuusiosta. Toisaalta mikroekonomisten ja taloudellisen individualismin ideoiden reiteissä kohti yleisesti hyväksyttyä politiikkaa ei ole niille mitään erilaista tai ominaista. Ne noudattelevat samaa polkua kuin kaikki ”suuret ideat”. Tärkeää onkin ymmärtää näiden ideoiden vaikutuksia, sen sijaan, että yritettäisiin ymmärtää niiden syntyä ja kehitystä. Talousteoriat sisältävät niin monta erilaista ideaa saman konseptin alla, että niiden ymmärtäminen ja käsitteellistäminen ovat luonnollisesti haastavaa. Ideat, joiden voidaan katsoa vaikuttaneen taloudellisen individualismin teorian syntyyn, ovat kehittyneet satojen vuosien kuluessa, sisältäen tuhansia siihen vaikuttaneita henkilöitä ja lukemattomia applikaatioita. (Bozeman 2007, 51-51.)

2.4 Hyvinvointiyhteiskunta ja uusi paikallinen hallinta

Suomalainen yhteiskunta kuuluu pohjoismaisen yhteiskuntaeetoksen piiriin, jota voidaan luonnehtia myös hyvinvointieetokseksi. Hyvinvointieetoksen perusajatus on se, että hyvinvointi kuuluu yhteiskunnassa kaikille. Pohjoismaisen hyvinvointivaltio-opin kulmakiviin kuuluu periaate siitä, että valtio turvaa huono-osaisten ja pienituloisten sosiaalipoliittiset intressit. Jo pelkästään osallisuus koko väestölle tarkoitettuihin palveluihin ja tulonsiirtoihin pystyy takaamaan heille hyvälaatuiset palvelut ja toimeentuloturvan, johon ei ainakaan periaatteessa pitäisi kuulua sosiaalista leimaa. Parhaiten köyhyyttä ja eriarvoisuutta voidaan poistaa pitämällä suuri keskiluokka hyvinvointivaltion eduista osallisena. Tätä perustellaan sillä, että mitä suurempi on se joukko, joka hyötyy järjestelmästä, sitä todennäköisempää on saada hyvinvointipolitiikalle kansan tuki. Ns. Matteuksen periaatteen mukaan ansiosidonnainen sosiaaliturva, eli siis se, että annetaan enemmän niille, joilla on vähemmän, mahdollistaa tasaisen tulonjaon ja suojaa pienituloisten etuuksia. Kansainvälinen tarkastelu tukee tätä näkemystä. Köyhien osuus sekä toimeentulotuen saajien osuus kansasta ovat teollistuneiden kehittyneiden maiden matalimmat ja tulonjako tasaisinta. Mikäli sosiaalipolitiikka kohdistuu ainoastaan köyhiin ja tarpeenalaisiin, sitä enemmän on eriarvoisuutta, ja sitä köyhempiä köyhät ovat. (Julkunen 2006, 39-40.)

Pohjoismaissa poliittisessa kielenkäytössä termi hyvinvointiyhteiskunta on korvannut hyvinvointivaltio termin käytön. Tässä pienessä, mutta merkityksellisessä muutoksessa on nähtävissä selkeä painopisteen muutos hyvinvointieetosta koskien. Vaikka julkisella vallalla on kiistaton ja selkeä tehtävä ylläpitää ja edistää kansan hyvinvointia, on selkeästi nähtävissä kehitys, jossa hyvinvointivastuuta jaetaan valtion ja muiden toimijoiden kuten kolmannen sektorin välillä. Hyvinvointiyhteiskunnalla ei kuitenkaan tarkoiteta olemassa olevien asioiden tilaa. Termi sisältää myös normatiivista sisältöä, toimijuutta ja sillä voidaan osoittaa hyvinvointivastuuta. Käsite taipuu hyvin moneen käyttöön, mikäli tarkastelee sen poliittista ja tieteellistä käyttöä. Yksinkertaistettuna se voidaan ymmärtää reaktiona kuntien itsenäisyyden lisääntymiseen, sekä valtion ja kuntien suhteen jännitteiden kasvamiseen. On ymmärrettävää, että kunnat, jotka ovat valtion hyvinvointipolitiikan pääasiallinen toteuttaja, eivät halua olla ”hyvinvointivaltio”. Hyvinvointiyhteiskunta tuleekin nähdä hyvinvointipluralismin rinnakkaiskäsitteenä: molemmilla viitataan hyvinvoinnin moniin eri tuottajiin, monilla eri tasoilla. Käsite on täten osin siis uusliberalistinen, sillä siitä on löydettävissä pyrkimys rajoittaa julkista hyvinvointivastuuta, ja siirtää vastuuta yksityisille ja kolmannen sektorin toimijoille. (Julkunen 2006, 42-43.)

Jäntin (2016, 97) mukaan kuntien toiminta, rooli ja asema on ollut koko 2000-luvun ajan erilaisten murrosten ja suurten muutosten ristipaineessa. Parhailaan tekeillä oleva sote-uudistus asettavat kunnat jälleen uuteen tilanteeseen. Tässä uudessa sote-muutoksen jälkeisessä tilanteessa määritellään kokonaan uudestaan se, mikä kunta oikeastaan on ja mitä varten se on olemassa.

Pohjoismainen hyvinvointikäsitystä kohtaan esitetään kritiikkiä siitä, että se ei ole riittävän herkkä havaitsemaan subjektiivisia kokemuksia, onnellisuutta, elämäntyylien erityisyyttä eikä yksilöllisyyttä. Sen koetaan olevan liiaksi kiinni objektiivisesti arvioitavissa resursseissa, sekä käsittelevän liiaksi sosiaalista sekä taloudellista turvallisuutta. Voidaan kuitenkin todeta, että juuri resurssit kuten sosiaaliset verkostot, poliittiset vaikutusmahdollisuudet, työpaikka, koulutus ja raha ovat niitä yleisesti hyväksytyjä komponentteja, joilla kansalaiset tavoittelevat itselleen tärkeitä asioita. Nämä komponentit myös mahdollistavat yksilöllisen elämäntyylin toteuttamisen. Mielipidemittauksilla on saatu laadukasta tutkimustietoa siitä, että onnellisuuden aiheet ovat hyvin yksinkertaisia ja traditionaalisia. Näitä aiheita ovat EVA:n (Torvi & Kiljunen 2005) melko tuoreen tutkimuksen mukaan turvattu perustoimeentulo, rakkauden kokemus, hyvät ystävyys- ja ihmissuhteet, terveys ja hyvä perhe-elämä. Kun näitä aiheita tarkastelee, tulee väistämättä huomanneeksi sen tosiseikan, että vaikka julkishallinto voi turvata perustoimeentulon ja turvallisuuden, on sen hyvin haasteellista pyrkiä vaikuttamaan perhesuhteisiin ja ihmisten yksityiselämään. (Julkunen 2006, 47-51.)

Hyvinvointipalvelut eli ns. merithyödykkeet ovat sellaisia hyödykkeitä, joilla on jotain erityistä arvoa ihmisille. Tästä lisäarvosta johtuu se, että niitä tuotetaan joko osittain tai kokonaan julkisella rahoituksella. Tausta-ajatuksena merithyödykkeissä on se, ettei yksilön tulotaso tai asuinpaikka saa ratkaisevasti vaikuttaa niiden kulutusmahdollisuuteen. Esimerkkejä tällaisista hyödykkeistä voidaan antaa monia: kulttuuripalvelut, kirjastopalvelut, julkinen koulutus ja niin edelleen. Kansalaisten hyvinvointi on se vaikutus, jolla hyvinvointipalveluiden tuottamista ja tarjoamista tavallisimmin perustellaan. Tärkeimpänä perusteluna on ollut kansalaisten tasa-arvo, toisin sanoen se, että palvelut ovat tasapuolisesti saatavilla tulotasoon ja asuinpaikkaan katsomatta. Toinen tärkeä perustelu on ns. alikulutus. Alikulutus tarkoittaa pelkistettynä sitä, että joillain hyödykkeillä on liian pieni kysyntä ilman markkinamekanismin manipulointia julkisen vallan toimesta. Kolmas ja viimeinen perustelu liittyy merithyödykkeiden tuottamisen merkitykseen taloudelliselle kasvulle. Hyvinvointipalveluiden tuotanto nostaa kansantalouden kokonaiskulutusta, ja sitä kautta luo mahdollisuuksia taloudelliselle kasvulle. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että ei ole lainkaan ongelmattonta, että osa

palvelutuotannosta eriytetään normaalista markkinamekanismista. Ongelmallista hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on se, että julkisen sektorin kasvu läntisissä demokratioissa johtuu pääosin juuri niiden tuottamisesta. (Paloheimo & Wiberg 1997, 118–122.)

Suomalaisen hyvinvointivaltion erityispiirteitä ovat: yhteisöllinen valtio, palveluvaltio, tasoittava valtio ja sääntelyvaltio. Yhteisöllinen valtio tarkoittaa sitä, että valtio on yhteisöllisyyden edistäjä ja se tukee yhteisöllisyyttä monin muodoin. Valtion tehtävänä on ratkaista ongelmia, joita ihmiset eivät pysty itse ratkaisemaan. Näitä ongelmia ovat esimerkiksi työttömyys ja köyhyys. Sivistyneeseen yhteiskuntaan kuuluu se, että kenenkään ei anneta pudota pois yhteiskunnasta kokonaan sellaisten syiden vuoksi, joihin he itse eivät pysty vaikuttamaan. Palveluvaltio tarkoittaa sitä, että valtio tuottaa monia palveluita sen kansalaisille. Tasoittavan valtion periaatteisiin kuuluu se, että jyrkkiä tulojen ja varallisuuden eroja pyritään tasoittamaan progressiivisella verotuksella ja erilaisin tulonsiirroin. Tasa-arvon edistäminen on täten yksi hyvinvointivaltion tärkeimmistä tehtävistä. Sääntelyvaltiosta puhuttaessa tarkoitetaan tietysti lainalaisuuksia ja lainsäädäntöprosesseja, mutta myös laajemmin yhteiskunnallisen kehityksen ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettamista ja ohjaamista. (Harisalo & Miettinen 2004, 50.) Taulukossa 2. kuvataan Suomalaisen hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet.

TAVOITETILA	VALTION LUONNEHDINTA
Sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen	Yhteisöllinen valtio
Erilaisten palveluiden tuottaminen	Palveluvaltio
Tasa- arvon edistäminen	Tasoittava valtio
Yhteiskunnallisten olosuhteiden säätely	Sääntelyvaltio

Taulukko 2. Hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet (Harisalo & Miettinen 2004, 50).

Suomalaisessa yhteiskunnassa hyvä kuntajohtaminen ja sitä kautta hyvä palvelutuotanto heijastelee kansainvälisiä trendejä niin tieteellisesti kuin ideologisesti. Näiden suuntausten kautta muodostuu käsitys siitä, millaista hyvän kuntajohtamisen tulisi olla. Uusi julkisjohtaminen (New Public Management eli NPM) on siirtänyt johtamisen painopistettä byrokraattis-legalistisesta johtamisesta

kohti yritysmäistä johtamista, jossa tuloksellisuus, vaikuttavuus ja innovatiivisuus ovat korostuneessa roolissa. Anttiroiko ym. (2007, 74) kuvailee tätä tapahtunutta muutosprosessia seuraavasti:

”Kehitystä kuvaa hyvin julkisen johtajan roolissa tapahtuva muutos; perinteisen virkamiehen roolista ollaan siirtymässä kohti yritysmäistä toimitusjohtajaa.”

Kunnat ovat kuitenkin lähtökohdiltaan hyvin erilaisia, kuin ainoastaan voittoa tavoittelevat, ja voittoa maksimoimaan pyrkivät vapailla markkinoilla toimivat yritykset. Nämä erot johtavat väistämättä siihen, että on hyvin haasteellista löytää kuntajohtamiseen ja palvelutuotantoon tasapainoinen tila, jossa sekä kuntien yhteiskunnallinen vastuu että ulkoapäin tulevat tehokkuusvaatimukset saavat molemmat riittävästi jalansijaa. NPM onkin joutunut kasvavan kritiikin kohteeksi viime vuosina. Tämä kuvastelee hyvin nykyistä tilannetta, jossa yleiset johtamisparadigmat muuttuvat nopeammin kuin aikaisemmin. Kritiikki, jota NPM nykyään kohtaa, perustuu pääosin sen selkeän filosofisen pohjan puutokseen, sekä sen toimivuuden vähäiseen empiiriseen perustaan. Julkishallinnon erityispiirteet aiheuttavat myös sen, että liikkeenjohtamisen opit eivät ole suoraan sovellettavissa julkisjohtamiseen. Kolmas kritiikin ulottuvuus liittyy siihen, että NPM ei ota riittävästi huomioon julkisen hallinnon poliittista ulottuvuutta. (Lundström 2011, 65–77.) NPM:n kritiikki on mahdollista tiivistää seuraaviin neljään ominaisuuteen, joita pidetään sen selkeinä heikkouksina ja jotka eivät siten vastaa nykyisiin kuntajohtamisen haasteisiin:

1. Liiallinen keskittyminen yksittäisen organisaation sisäiseen toimintaan, joten laiminlyödään verkostojen hallinnan tärkeyttä.
2. Huomiota ei kiinnitetä tarpeeksi verkostojen hallinnassa tarvittaviin ominaisuuksiin kuten luottamus ja diplomatia. Fokus on siis liiaksi tavoitteiden saavuttamisessa.
3. Se on liian selkeästi tulosorientoitunut. Kompleksisissa verkostoissa onnistumisen mittaaminen on hankalaa, joten ainoastaan organisaation sisäisen menestymisen mittaaminen antaa väärän kuvan koko verkoston tehokkuudesta.
4. Sen ytimessä on kilpailun ja ohjaamisen ristiriita. Markkinoiden ja kilpailun mekanismit eivät ole täydellisiä, ja niitä tuleekin siis ohjata. Tätä ohjausmekanismia ei pystytä riittävästi tekemään NPM:n keinoin, sillä sen verkostoissa ei ole riittävästi luottamusta tasapainon saavuttamiseksi.

Näitä kritiikkejä tarkasteltaessa on siis selvää, että lääkkeenä julkisjohtamiseen nähty NPM ei pysty vastaamaan sille asetettuihin haasteisiin, ja onkin ollut tarpeellista etsiä uusia johtamismalleja, jotta julkishallinnon erityispiirteet ja tehokkuusvaatimukset saadaan sovitettua paremmin yhteen.

Tätä vaativaa kokonaisuutta on pyritty kontrolloimaan uuden julkisjohtamisen kautta. Uusi julkisjohtaminen perustuu erilaisiin yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteisiin. Sen teoreettisen perustan mukaan johtamisen ja palvelutuotannon tulisi perustua mahdollisimman paljon tapauskohtaisesti etsittyihin parhaisiin vaihtoehtoihin. Johtamisen yhteisöllinen luonne nousee vahvasti esiin sen teoreettisessa taustassa. Johtamisen tulee siis olla itseasiassa yhteisön johtamista, jossa asukkaiden hyvinvointi tulee turvata toimimalla mahdollisimman paljon yhteistyössä heidän kanssaan. Kunnat liittoutuvat keskenään, sekä etsivät kumppaneita niin yksityiseltä-, julkiselta- kuin kolmanneltakin sektorilta. Näin kunnat siis toteuttavat uuden julkisen hallinnan toimintatapoja, etsien tapauskohtaisesti synergiaetuja joidenkin palveluiden tai toimintojen järjestämiseen. Julkisen hallinta-ajattelun avulla koetaan pystyvän hallitsemaan nykyistä erittäin monimuotoista ja pluralistista julkisjohtamisen kokonaisuutta. Uusi paikallinen hallinta sisältyy uuden julkisen hallinnan teoreettisen kehyksen sisään, ja se korostaa juuri paikallisesti muotoutuvia yhteistyötapoja. (Lundström 2011, 79–81.) Lundström (2011, 95) tiivistää julkishallinnon monimuotoista hallintakenttää toteamalla että:

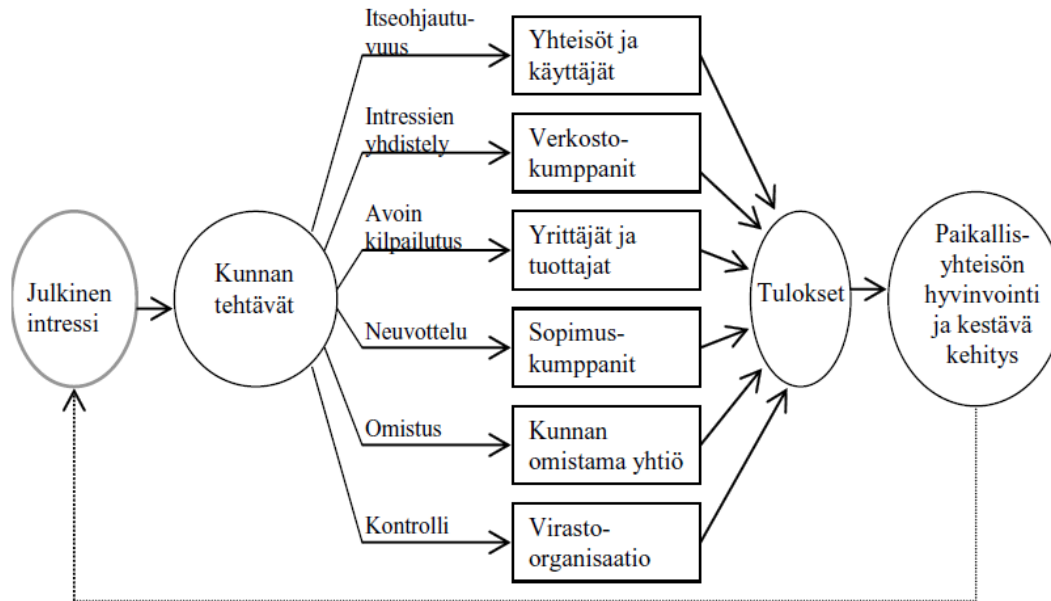
”Hierarkkisen hallinnon, markkinoiden ja hallinnan rinnakkaiselosta kunnissa voidaan sanoa, että kaikki kolme koordinaatiomuotoa jatkavat kehittymistään sekä toisistaan riippumatta että toistensa takia niin käytännön kunnalliselämässä kuin teoreettisessa keskustelussakin. Kunnat tarvitsevat tällä hetkellä ja tulevat myös jatkossa tarvitsemaan hierarkkista hallintoa, joka muodostaa kunnallishallinnon ja – poliittisen päätöksenteon ytimen, markkinoita, joilla kunnan tarvitsemia palveluita ostetaan ja myydään sekä hallinnan verkostoja, joissa kuntasektorin kehittämisestä tällä hetkellä hyvin vahvasti tehdään.”

Taulukossa 3. on esiteltyä tiivistetysti klassisen julkishallinnon, NPM:n ja uuden paikallisen hallinnan elementtejä.

<i>Paradigm/key elements</i>	<i>Theoretical roots</i>	<i>Nature of the state</i>	<i>Focus</i>	<i>Emphasis</i>	<i>Relationship to external (non-public) organizational partners</i>	<i>Governance mechanism</i>	<i>Value base</i>
<i>Public Administration</i>	Political science and public policy	Unitary	The policy system	Policy implementation	Potential elements of the policy system	Hierarchy	Public sector ethos
<i>New Public Management</i>	Rational/public choice theory and management studies	Disaggregated	Intra-organizational management	Service inputs and outputs	Independent contractors within a competitive market-place	The market and classical or neo-classical contracts	Efficacy of competition and the market-place
<i>New Public Governance</i>	Organizational sociology and network theory	Plural and pluralist	Inter-organizational governance	Service processes and outcomes	Preferred suppliers, and often inter-dependent agents within ongoing relationships	Trust or relational contracts	Neo-corporatist

Taulukko 3. Hallintomallien elementit (Osborne 2006,383).

Pestoff (2012, 13–34) nostaa juuri yhteistyön eri toimijoiden ja palveluiden käyttäjien kanssa palveluiden tuottamisen ja hallinnoimisen keskeisimmäksi onnistumisen mahdollistajaksi. Palvelun käyttäjien rooli ei siis tule olla ainoastaan asiakkaana olemista vaan aktiivinen osallistuminen palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen nähdään hyvin tärkeäksi. Palveluiden tuottaminen yhdessä niiden käyttäjien kanssa voidaan viedä jopa niin pitkälle, että kansalaiset huolehtivat palveluiden tuottamisesta itse, julkisen vallan hoitaessa ainoastaan hallinnointia ja rahoittamista. On kuitenkin tiedostettava se tosiasia, että ilman palvelun käyttäjien omaa halua osallistua joko palvelujen tuotantoon tai kehittämiseen, yhteistuotanto on käytännössä mahdotonta toteuttaa. Kuviossa 1. on esitetty julkisen hallinnan eri muodot, ja siitä tulee hyvin esille julkisen hallinnan monimuotoisuus.



Kuvio 1. Hallinnan eri muodot (Anttiroiko 2009, 17).

3 METODOLOGISET VALINNAT

Tutkimuksen metodologiset valinnat tulee Clarkeburnin ja Mustajoen (2007, 101) mukaan avata lukijalle mahdollisimman tarkasti ja totuudenmukaisesti. Tällä tavalla toteutetaan yleisiä tieteellisiä periaatteita, jotka vaativat, että kaikki mahdollisesti tutkimustuloksiin vaikuttavat valinnat ja tekijät on tuotava julki. Periaatteen taustalla on ajatus siitä, että tehdyillä metodologisilla valinnoilla voi olla olennainen vaikutus tutkimuksen tuloksiin ja niistä tehtäviin tulkintoihin. Tässä luvussa käsitellään kaikkia niitä valintoja, joilla on relevanssia tuloksien toistettavuuden ja tulkinnan kannalta.

Laadulliset tutkimusmenetelmät valittiin tutkimukseen niiden tutkimusasetelmaan hyvän sopivuuden vuoksi. Haastattelemalla ja keskustelemalla keskeisten toimijoiden kanssa, pystyy hankkimaan halutun laatuista tietoa tehokkaasti. Koska tutkimuksessa pyritään selvittämään kunnalliskentällä toimivien johtavien virkamiesten mielipiteitä ja pohdintoja tulevaisuudesta, on tärkeää päästä aitoon vuorovaikutukseen kyseisten instanssien ihmisten kanssa (Rubin & Rubin 2005, 19–21).

3.1 Teemahaastattelu

Teemahaastattelu valittiin tutkimuksen aineistonhankinnan keinoksi sen sisältämän tiedonhankintakyvyn vuoksi. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu aineistonkeräysmenetelmä, jossa haastattelu kohdistetaan teemoihin, jotka ovat määritelty jo ennalta. Tämä metodi sopii tämän tutkimuksen luonteeseen, koska sillä pystyy sen teorian mukaan tutkimaan kaikkia yksilön tunteita,

ajatuksia, kokemuksia ja uskomuksia. Hirsijärven & Hurmeen (2011, 41–54) mukaan: ”Haastattelu tähtää informaation keräämiseen ja on siis ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa.”.

Teemahaastattelulla on siis aina jokin etukäteen päätetty tarkoitus ja tavoite. Haastattelijan tehtävä on luoda kysymykset ja teemat, jotka vievät keskustelun koskemaan tutkimusongelmia. Teemahaastattelun yhtenä selvänä vahvana puolena on se, että kaikki analysoitava aineisto tulee haastateltavilta henkilöiltä itseltään. Haastattelijan onkin siis kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei keskustelua lähdetä liiaksi johdattelemaan oman esiyymmärryksen pohjalta polkuriippuvaisesti. Kvale (1996, 83–108) luonnehtii haastattelua prosessiksi, jossa sen eri vaiheet elävät jatkuvasti, ja saattavat muuttaa olennaisestikin sitä ymmärrystä, mikä syntyy haastatteluteemoja mietittäessä. Tästä prosessin dynaamisesta luonteesta johtuen siinä esiintyy yllätyksiä ja muutoksia, jotka saattavat pakottaa tutkijan muokkaamaan ennalta suunniteltua tutkimussuunnitelmaa.

Koska kaikki tutkimuksessa haastatellut henkilöt toimivat organisaatiossaan johto- tai asiantuntijatehtävissä, asettaa se omat vaatimuksensa haastattelun onnistuneelle tekemiselle ja aineiston laadulliselle analyysille. Asiantuntijoita haastateltaessa he toteuttavat poikkeuksetta kaksoisroolia. He ovat toisaalta tutkimuksen informantteja, ja toisaalta oman organisaationsa edustajia. Asiantuntijat voivat muistaa asioita väärin, valehdella tai tarkoituksellisesti yrittää kaunistella tutkittavana olevan ilmiön asioiden tilaa, jotta se antaisi mahdollisimman hyvän kuvan asiantuntijan edustamasta organisaatiosta. Analyysivaiheessa onkin haasteellista erottaa nämä kaksi roolia toisistaan. Asiantuntijoita haastatellaan sen yksityiskohtaisen tiedon vuoksi, jota heillä on tutkittavassa organisaatiossa olevan asemansa tähden. Asiantuntijahaastattelussa on pyrkimyksenä saada prosessista tai ilmiöstä mahdollisimman faktuaalinen kuvaus. Haastatteluilla saatua dokumenttiaineistoa analysoitaessa pitää jatkuvasti toteuttaa minkä tahansa analyysiprosessin kahta tärkeintä periaatetta, jotka ovat systemaattisuus ja läpinäkyvyys. (Alastalo & Åkerman 2011, 372–392.)

Tutkimuksen informantteina toimivat Tampereen ja Lempäälän kaupunkien palvelutuotantoa hyvin tuntevat ja sen parissa työskentelevät virkamiehet. (Liite 2)

3.2 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on tekstianalyysin menetelmä, jolla analysoidaan jotakin dokumenttia tai dokumentteja systemaattisella otteella. Dokumentti voi olla lähes mikä tahansa materiaali, kunhan se on tuotettu kirjalliseen muotoon. Sisällönanalyysimenetelmää käyttämällä on tavoitteena saada

tutkittavasta ilmiöstä tiivis ja yleistettävään muotoon saatettu kuvaus. Kerätty aineisto saadaan sisällönanalyysimenetelmää hyväksi käyttäen järjestettyä mielekkääksi ja ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Tämä järjestelty kokonaisuus käydään systemaattisesti läpi, ja siitä pyritään tekemään tulkintaa ja vetämään johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–104.)

Teoria aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä muodostetaan sen nimen mukaisesti aineiston pohjalta. Tämä tapahtuu aineistoa systemaattisesti läpikäymällä sekä etenemällä induktiivisesti alkuperäisestä aineistosta kohti käsitteellistettyä näkemystä ja ymmärrystä aiheesta, jota tutkitaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 112-113.)

Aineistolähtöinen eli induktiivinen sisällönanalyysi voidaan jaotella karkeasti kolmevaiheiseksi prosessiksi: 1) redusointi, eli aineiston pelkistäminen pelkistetyiksi ilmauksiksi 2) klusterointi eli ryhmittely luokiksi 3) abstrahointi, missä pyritään luomaan teoreettisia käsitteitä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Seuraavaksi avataan analyysiprosessin vaiheet suoritettuna työskentelyn pohjalta.

1.) Aineiston analyysi aloitettiin lukemalla litteroidut haastattelut kolme kertaa läpi, tarkoituksena tutustua aineistoon ikään kuin se olisi kokonaan tuntematon. Tällä keinoin pyrittiin pääsemään eroon haastattelujen tekemisen ja litteroimisen aikana kasaantuneesta esiyymmärryksestä siitä, mitä aineisto sisältää. Näiden lukukertojen jälkeen aineiston luettiin läpi neljännen kerran, tällä kertaa etsien ja alleviivaten siitä tutkimuskysymysten kannalta relevantteja pelkistettyjä ilmauksia. Neljännen lukukerran jälkeen listattiin kaikki löydetty pelkistetyt ilmaukset tekstinkäsittelyohjelman avulla.

2.) Toisen vaiheen aluksi kaikki pelkistetyt ilmaukset siirrettiin taulukkolaskentaohjelmistoon siten, että jokainen pelkistetty ilmaus oli omassa solussaan. Pelkistettyjä ilmauksia analysoitiin ja siirrettiin yksi kerrallaan etsien eroavaisuuksia ja temaattisia yhtäläisyyksiä. Tämän prosessin loppuvaiheessa aineisto alkoi jäsentyä mielekkääksi kokonaisuudeksi sisältäen 10 otsikkoa, joista jokaisesta muodostui yksi sisällönanalyttinen yläluokka. Näiden yläluokkien alle luotiin pelkistettyjen ilmausten perusteella sopivat alaluokat, joita on 57 kappaletta.

3.) Työskentelyn viimeisessä vaiheessa lähdettiin yläluokkien avulla nostamaan aineiston sisältöä abstraktimmalle tasolle, pyrkien tekemään johtopäätöksiä sekä muodostamaan uutta teoriaa ala- ja yläluokkien sisältämistä pelkistetyistä ilmauksista. Tämän prosessin lopputulemana muodostettiin kolme tutkimusta läpileikkaavaa temaattista pääluokkaa.



Kuvio 2. Analyysin pää- ja yläluokat

3.3 Tutkimuksen toteutus

Tämän luvun tarkoituksena on avata lukijalle tutkimusprosessin kulkua ja sitä ohjanneita valintoja. Siinä käsitellään haastateltavien valintaa sekä haastattelujen kulkua. Viimeisenä siinä avataan aineiston analyysiprosessia, joka toimii ikään kuin johdatuksena sitä seuraaviin analyysilukuihin.

Tutkimus on toteutettu Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa ja sen tilaajana toimii Suomen Kuntaliitto. Kuntaliitto antoi syksyllä 2015 toimeksiannon, jossa tarkoituksena oli tutkia sote-muutosta ja sen vaikutuksia. Näkökulmaksi tarkentui sote-muutoksen vaikutukset kunnan toimintaan sen johtamiseen sekä rooliin osana Suomalaista yhteiskuntaa. Sen suurempaa ohjaavaa roolia kuntaliitolla ei tutkimuksen toteuttamisessa ollut, vaan kaikki tutkimusta koskevat ja siihen vaikuttavat päätökset on tehnyt tutkija itse.

Sopivien haastateltavien kartoitus alkoi joulukuussa 2015, tarkoituksena oli löytää henkilöitä, joiden tiedettiin olevan tekemisissä palvelutuotannon järjestämisen kanssa johtotehtäväsasemassa. Toisena kriteerinä toimi se, että henkilöiden tulisi olla sellaisia, jotka pystyisivät tuottamaan haastattelutilanteessa rikasta ja monipuolista pohdintaa tutkimuksen aihepiiristä. Otanta on siis toteutettu tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tutkimukseen valittuihin haastateltavaehdokkaisiin oltiin yhteydessä (LIITE 1) maaliskuussa 2016 ja kaikki haastattelut toteutettiin huhtikuussa 2016. Haastattelut toteutettiin teemahaastattelulla (LIITE 2), mutta niissä jätettiin paljon tilaa

haastateltavien omille pohdinnoille. Haastattelujen alussa suoritettiin muutama laajempi yleisesti sote-muutosta koskeva kysymys, jonka vastausten perusteella kohdistettiin mielenkiintoa ensimmäisissä vastauksissa esille nousseisiin pohdintoihin. Tutkimuksessa analysoitava aineisto sisältää seitsemän kunnallisen viranhaltijan haastattelua, joiden kesto vaihteli n.50 minuutista hieman yli tuntiin. Litteroitu aineisto on n. 80 sivua rivivälillä 1,0 ja fonttikoolla 12.

Analyysin kuvaamiseen on käytetty haastateltavien suoria lainauksia laajasti. Kerätty aineisto on niin rikas, että se tarjoaa hedelmällisen näkökulman haastateltujen henkilöiden omiin pohdintoihin, joilla on suurta relevanssia analyysin kannalta. Samalla lainauksien suuri määrä mahdollistaa lukijalle omien tulkintojen tekemisen, sekä mahdollisuuden analysoida kriittisesti tutkimuksessa tehtyjä tulkintoja ja johtopäätöksiä. Täten vastataan myös asiantuntijahaastatteluihin liitettävään suureen läpinäkyvyyden ja avoimuuden vaatimukseen. Tutkimuksen ote oli alusta asti ymmärrykseen pyrkivä, ja lainausten käyttäminen laajasti sopii siihen tarkoitukseeni hyvin.

Ensimmäisessä luvussa käsitellään aineistosta nousevia näkemyksiä monitasohallintaan ja rakennettavaan maakuntahallintoon. Toinen analyysiluku pyrkii vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja siten käsittelee kuntien toimintaa ja johtamista sote-muutoksen jälkeen. Kolmas analyysiluku taas hakee vastauksia toiseen tutkimuskysymykseen kunnan roolista Suomalaisessa yhteiskunnassa tulevaisuudessa.

4 KUNTA – MAAKUNTA – VALTIO

Tämän luvun tarkoituksena on selvittää aineistosta nousevia seikkoja, jotka koskevat maakuntahallinnon saapumista suomen hallintokentälle. Sen tarkoituksena on toimia ikään kuin johdatus lukuna kahteen seuraavaan analyysilukuun, joissa vastataan itse tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Kokonaan uuden hallintotason rakentaminen Suomessa historiallisesti hyvin vahvan kuntatason sekä valtion väliin on niin suuri muutos, että sille on syytä varata kokonaan oma lukunsa.

Aineistosta on havaittavissa selkeästi varovaisen negatiivinen suhtautuminen hallintomalliin, jota sote-muutosprosessissa rakennetaan. Kokemus siitä, että muutokset olisi pystytty viemään läpi myös rakentamatta väliportaan hallintoa, on vahva. Uuden hallintotason rakentamisen koetaan pahimmillaan johtavan byrokratian kasvamiseen ja palveluprosessien heikkenemiseen. Väliportaan hallinnon rakentamisella koetaan olevan myös taloudellisesti hallintokuluja kasvattava vaikutus

henkilöstömäärän kasvamisen kautta. Väliportaan hallinnon rakentamiseen liittyy olennaisesti huoli siitä, että se lisää sekavuutta jo siiloituneeseen julkishallinnon kenttään. Synergiaetuja kunnan suuntaan ei koeta saavutettavan kyseisellä organisaatiomuutoksella, vaan tarpeen olisi ollut tehdä sote-muutosta sitomatta sitä aluehallintouudistukseen.

Mutta kyllä se tietenkään tää on tätä maallikkokokemuksista mutta täytyy sanoa, että näyttäähän se hieman erikoiselta, kun esimerkiksi tässä omassa työssä meillä on tosi paljon sitä, että hallintoa pitää keventää. Niin nythän me luodaan valtakunnan tasolla uusi hallintoporrastus sinne väliin ja kyllähän siinä väistämättä tulee mieleen, että jotta se hallinnon kokonaisuus pysyisi samana, hallintotyön määrä, vaikka henkilötyövuosina, silloinhan se tarkoittaa, että jostainhan sen pitää vähentyä, jos tulee uusi. Ei kai me tähän valtakuntaan halua lisää hallintoa. Tavallaan se, että mitä se tarkoittaa siellä valtion päässä ministeriöiden ohjauksessa johon sinnekin toivoisi, että tulisi jotain yhdenmukaisuutta. Aina silloin tällöin se näyttää hieman siiloituneelta ja mitä se tarkoittaa siellä siinä väliportaan hallinnossa, kun meillä siellä on nämä ELY-keskukset ja teet ja muut. Et mitä se tarkoittaa siinä väliportaanhallinnossa, kun siellä on sitä valtiohallinnon väliporrasta.

Väliportaan hallinnon rakentamista kritisoidaan myös siitä näkökulmasta, että siinä unohdetaan se tosiasia, että kunnat ovat selviytyneet kasvavasta palveluntarjonnan taakasta hyvin. Uuden hallintomallin ei myöskään koeta ottavan riittävän hyvin huomioon sitä tosiasiaa, että Suomi on maana alueellisesti hyvin erilaistunut. Nyt rakennettavassa maakuntatasoisessa hallintomallissa koetaan uhaksi se, että paikallisesti kerääntynyt synergia ja paikallistietämys asioiden hoidossa menetetään. Suurimmassa vaarassa näiden uhkakuvien toteutumiseksi koetaan olevan syrjäiset, muuttotappiolliset seudut.

Kyllä mun tarvii rehellisesti sanoa, että kuka siellä toimii ja miten ja kuinka. Ei se voi, kun näitä hallintohimmeleitä on rakennettu vuosikymmenten aikana. Mä en tiedä, mun mielestä se menee vaan sekaiseksi. Kyllä tää on ollut aika virtaviivasta tää toiminta, ja mun mielestä kunnat on hoitunut tehtävät hyvin. Vaikka uusia velvoitteita onkin tullut ja on mennyt ihan putkeen. Ja sanotaan näin, että yhä enemmän sitä hallintaa, että mä ajattelisin, että vaan tilastoidaan ja tehdään paperityötä, kyllä se pitäis. Aika paljon pelittää, jos saadaan sähköiseksi palveluksi moni asia, että kyllähän se toisaalta tekee siis, että mutta kukaan ei ole kertonut mitkä ovat ne plussat ja miinukset. Totta kai kaikki tietää, että kilpailukykyä ja

rahat loppuvat. Pitää tehostaa ja tiivistää, kyllä me täällä kaupunkiseudulla porskutetaan, mutta oon huolissani muusta suomesta, kun mennään tästä pohjoisemmaksi.

Päättäjävallan siirtyessä kauemmaksi vallan kohdetta on vaarana se, että asiakasnäkökulmaa ei oteta tarpeeksi huomioon päätöksiä tehdessä. Kuntalaisille tarjottavat palvelut ovat kuitenkin selkeästi sidoksissa toisiinsa ja linkittyvät mitä erinäisin tavoin. Siirrettäessä osan palveluiden järjestämisvastuu maakuntatasolle, on mahdollista se, että palveluiden välille rakentuu organisatorisia raja-aitoja. Näillä mahdollisesti rakentuvilla raja-aidoilla on selkeästi negatiivinen vaikutus kuntalaisille tarjottaviin palveluihin. Aineistosta nousee esille ajatus siitä, että erikoissairaanhoidon kokonaisuuden olisi voinut järjestää maakuntahallintoon pohjautuen myös kuntayhtymien avulla.

Ja voisiko sen asiakkaannäkökulmasta tärkeän integraation toteuttaa jollain muulla tavalla, kun tällaisella jättimäisellä organisaatiouudistuksella. Sit siinä ei oo mietitty näitä rajapintoja riittävästi, ajatellaan lasten ja nuorten palveluja. Miten se sote on siinä kuitenkin aika hyvä linkki, kun ajatellaan peruskoulutusta toisen asteen koulutusta, miten ne kytkeytyvät sitten jatkossa toisiinsa. Mikä se rajapinta tulee olemaan, niin nyt en ole ihan vakuuttunut. Olisin ehkä itse lähtenyt miettimään ihan omanaan tätä erikoissairaanhoidon puolta, miettimään kuntayhtymätyyppistä ratkaisua niin että se olisi ollut pelkästään tämä sote ja näihin muihin tehtäviin mitä nyt ympätään sinne maakuntahallintoon niin toisenlaista tehostamistapaa.

Alkuperäisiin sote-tavoitteisiin koetaan läpi aineiston sekoittuneen paljon poliittista ja varsinkin aluepoliittista agendaa. Poliittisten ryhmittymien koetaan ajavan sote-muutoksen varjolla myös muita etujaan, varsinkin aluepolitiikkaan liittyviä etuja. On tietenkin luonnollista, että näin suurta hallinnonuudistusta ei pystytä läpi viemään ilman poliittisia kompromisseja ja poliittista keskustelua ja debattia. Ongelmallista on kuitenkin se, jos poliittinen agenda ja tavoitteet johtavat siihen, että alkuperäiset sote-tavoitteet eivät toteudu, tai niiden toteutuminen on vaarassa.

Yleismielipide on se, on niin pitkään sitä on tehty, on tehty niin moneen vaiheeseen, että tuntuu siltä, että yleinen mielipide on taipumassa siihen, että tehdään tuli mitä tuli niin täytyy tehdä. ja tota tän hetkisestä tilanteesta voi sanoa sen, että mun ensimmäinen mielipide on se, että ratkaisu tästä 18 alueesta on huono, se on poliittinen, puhtaasti puoluepoliittinen. perustumatta niihin tavoitteisiin mitä hankkeelle annettiin. Että se on niinkö laajentunut muuksi. [...] Se muu intressi on

tää maakuntamalli, joka on Kepulla ollut ja se on varmaan tiettyjen muidenkin palvelujen kokoaminen sille maakunnan kokoiselle alueelle, sillä halutaan turvata maakuntien elinvoima, niiden pienten kuntien elinvoima sen keskuskaupungin kustannuksella. Sieltä löytyy ne muut intressit kuin tää soten järjestäminen liittyvät intressit.

Politiikka on luonnollisesti erittäin suuri osa yhteisten asioiden hoitoa, mutta puoluepolitiikan tekeminen sote-uudistuksen varjolla koetaan läpi aineiston yhtenä suurimpana väliportaan hallinnon rakentamisen ongelmana. Sote-muutokseen sekoittuneet puoluepoliittiset intressit ovat siirtäneet huomiota pois alkuperäisiltä muutoksen tavoitteilta. Lopputulos on siis enemmänkin poliittisten kompromissien tulos, kuin alkuperäisten tavoitteiden ilmentymä.

Tää on mun tulkintaa, että täähän on poliittista keskustelua koko ajan. Keskusta on halunnut maakuntahallinnon soten lisäksi siihen yhdistettynä muuta, alun perin puhuttiin tästä soteintegraatiosta ja kokoomuksen hinta sitten sille, että meille tulee tää maakuntahallinto niin he halus omalta puoleltaan tän valinnan vapauden, sit näitä alun perin asioita jotka eivät olleet kytkeytyneenä siihen kokonaispakettiin, miten se sote nähtiin, on nyt ympätty toisiinsa ja tässä on lopputulos tässä vaiheessa. Eli siellä on sisällä, kun haettu sitä kompromissia niin kaks erilaista tulokulmaa jotka on tullut poliittisen kaupankäynnin tuloksena.

Eräs puoluepolitiikan ilmentymä sote-uudistuksessa on yhtiöittämisen ja valinnanvapauden käyttäminen. Näiden vapaaseen markkinatalouteen perustuvien toimintamallien sisällyttäminen sote-muutokseen koetaan olevan kokoomuksen vastareaktio sille, että keskusta sai ajettua omaa agendaansa maakuntahallinnon rakentamisen muodossa.

Jotenkin tuntu, että siellä oli kaikki poliittiset viiteryhvät saanut kirjottaa niin kun oman tahtonsa mukaisesti näihin papereihin näitä juttuja viime hetkillä. Et esimerkiksi tän yhtiöittämisen osalta tuntu, että siinä kokoomuksen sanotaan tämmöinen kauppakamarisiipi oli saanut kirjottaa sen, jotta keskusta sai 18 maakuntaa ja sit vastavuoroisesti keskusta oli saanut kirjottaa sinne maakunnan tehtäviin mitä heidän intresseissään oli kirjottaa, et sinne oli lyöty vähän niin kun kaikille jotain hyvää, jotta kaikki olisi nyt sitten tässä kohtaa tyytyväisiä, miettimättä sen kummemmin näitä seurauksia.

Päätävävallan ja järjestämävastuun siirtäminen kauemmaksi asiakkaista ja siten sen ristiriitaisuus hyvinvointiyhteiskunnan ja sen paikallisen järjestämisen korostavaa hallinnointia näkyy selvästi aineistosta. Kansainvälinen tutkimus puhuu selkeästi uuden paikallisen hallinnan toimivuudesta palvelujen järjestämisessä paikallisesti. Nyt meneillään olevassa sote-muutoksessa kuitenkin päätävävaltaa viedään suurempiin kokonaisuuksiin suuruuden ekonomiaan uskoen. Nykyisen ratkaisun ei myöskään koeta olevan tulevaisuuden ratkaisu, vaan sen koetaan olevan tehty hyvin selkeästi ajan oloon.

Että tää on agendalla ollut sellainen vähän niin kun mä oon sanonut, että tässä on ristiriita tän yleisen kehityssuunnan tavallaan julkisen hallinnon mun väikkärin kolmannen aallon sieltä oppien mukaisesti, tässä on jossain määrin ristiriitainen signaali. tässä on tavallaan usko semmoiseen isoon. Ja kun se yhteisö perustuu pieneen. Ajattelu perustuu pieneen, läheisyyteen, tässä on usko keskittämiseen ja isouteen ja volyymeihin ja siihen, että se on niin kun se ratkaisu, että kootaan isoa yhteen. Ja kun samanaikaisesti jos tosiaan tää oppi on niin kun päinvastainen, että tää on mun mielestä selvä ristiriita. [...] nyt se näyttäytyy vaan tämmöisenä vaan uusweberiläisyytenä ja NPM:n sekoituksena aika vähän tän hallinnon mukaisena ajatuksena. Iso kysymysmerkki, että sen takia mä oon hämmentynyt tästä muutoksesta, vaikka nytte on jo alkaa jo virkamiehenä, mä oon varsinkin hämmentynyt tässä tutkijan roolissa kun oon katsonut sitä siitakin näkökulmasta. Ne opit tai kehityssuunnat ne kansainväliset kehityssuunnat, tää ei tue sitä.

Suuruuden ekonomiaan uskomisen ongelmaksi koetaan se, että optimaalisten yksikkökokojen löytäminen on erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta. Organisaatioiden tulisi nopeasti muuttuvassa nykymaailmassa olla kykeneväisiä joustavuuteen ja reagoimaan nopeasti muuttuneisiin asiantiloihin. Rakentamalla suuria volyymivetoisuuteen perustuvia organisaatioita, on vaarassa se, että organisaatioiden reagointikyky vähenee. Vähentynyt reagointikyky sekä suurten organisaatioiden hidasliikkeisyys voikin itseasiassa olla enemmänkin ongelma kuin hyötytekijä.

No siis kyllä koen, on se mun mielestä on siinä semmoinen selkeä tämmöinen nimenomaan suuruuden ekonomiaa ja resurssitehokkuuteen uskova ajattelu siinä sote-uudistuksessa siellä taustalla, että isompiin yksiköihin. Se joissain asioissa mun mielestä on ihan järkevää ja kyllä esim. se että sote perusterveydenhuoltoon suomessa tehdään tällä hetkellä paljonkos niitä järjestäjiä on joku 300. Niin ei siinä oo mitään järkeä, mutta just se, että mikä se optimaalinen koko on, niin se et

jossain kohtaa tulee aina se raja kuitenkin vastaan, et milloin se kasvattaminen on edelleen kannattavaa, sit se mammutit alkavat oleen turhan hidasliikkeisiä ja. Varsinkin tässä nykymaailmassa, kun pitäis yrittää semmoista muutoskykyä ylläpitää kaikissa organisaatiorakenteissa ja muissa. [...] Semmoinen yhdistelmähän se on erilaisia ajattelutapoja, mutta näin ihan näin peruskysymykseen niin kyllä siinä on mun mielestä ristiriitaa ja se että semmoinen tietyn lainen ei tää semmoinen tulevaisuuden sote-ratkaisu ole. Tää on vähän semmoinen niin kun ydinvoimasuomen sote-ratkaisu tietyllä tavalla.

Aineistosta nousee esille huoli siitä, että nyt tehtävät ratkaisut, jossa valtaa ja toimintaa keskitetään suuremmille kokonaisuuksille, ovat vastakkaisia uuden paikallisen hallinnan teorioille, jotka korostavat paikallisen sopimisen ja paikallisten ratkaisuiden olevan oikea tapa hallinnoida ja tuottaa palveluita. Nyt tehtävän sote-muutoksen ja kansainvälisen tutkimuksen tuottavan tiedon välillä koetaan siis olevan selkeää ristiriitaisuutta. Paikallisten olosuhteiden ja toimijoiden tuntemus koetaan tärkeäksi. Tämän paikallistuntemuksen katoaminen päätäntävällän siirtyessä kauemmaksi vallankäytön subjekteja, koetaan olevan selkeä uhkakuva onnistuneelle palvelutuotannolle ja sen hallinnoinnille.

On ihan selkeä ristiriita ja eniten mua pelottaa tässä tää valtion ohjauksen korostuminen. Ja se että halutaan tehdä tällöisiä isoja valtakunnallisia ratkaisuja, linjauksia. Me nähdään, että ainoastaan tällöisellä ministeriövetoisella toiminnalla voidaan saavuttaa hyviä ratkaisuja. Asiahan ei oo niin vaan nimenomaan niin kuin sanoit että se syntyy se hyvä täällä lähellä tekemällä, et nimenomaan niitä paikallisia ratkaisuja, paikallisia toimijoita hyödyntäen. Ja niin kuin ne olosuhteet tuntien.

Maakuntahallinnon rakentamisen koetaan siis olevan puhtaasti poliittisen keskustelun ja kompromissien kautta tapahtuva prosessi, jonka ei koeta olevan tarpeellista, eikä sen koeta vastaavan hyvin kansainvälisiin kehityssuuntiin, jotka korostavat paikallista hallintoa tehokkaana järjestelmänä. Seuraavaksi käsitellään sote-muutoksen vaikutuksia kunnan palveluihin sekä niiden johtamiseen.

5 MUUTOKSEN VAIKUTUKSISTA KUNNAN TOIMINTAAN JA JOHTAMISEEN

Meneillään oleva sote-uudistus on suurin uudistus mitä julkiseen hallintoon on Suomessa koskaan kohdistunut. Tämän kaltaisella makrotason uudistuksella on väistämättä laajoja vaikutuksia kunnan tehtäväkenttään jäävien palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja johtamiseen. Uudistusta on tehty

ajallisesti hyvin pitkän aikaa, ja tämän prosessin seurauksena alkuperäisiin tavoitteisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden tasavertaisuudesta koko maassa on sekoittunut poliittisten kompromissien vuoksi poliittista agendaa alue- ja elinkeinopolitiikan muodossa. Suomessa on historiallisesti ollut erityislaatuisen vahva kuntien asema, ja nyt tämä asema muuttuu, kun rakennetaan kokonaan uusi hallinnon taso valtion ja kuntien väliin. Tämä muutos vaatii uudenlaista ajattelua ja kokonaan uudenlaisen tietopohjan rakentamista.

Tämä luku kuvaa neljää aineistosta selkeästi esiin nousevaa seikkaa. Ensimmäisenä käsitellään tukipalveluja, joiden järjestämisen ongelmallisuus näkyy läpi aineiston. Toisena pääteemana aineistosta nousee esiin eri organisaatioiden yhteistyöhön liittyvät uhat sekä myös mahdollisuudet. Kolmantena käsitellään johtamisen prosessia, joka nousee aineistosta esiin selkeimpänä muutoksen onnistuneen läpiviemisen keinona. Viimeisenä kokonaisuutena on palveluiden rahoitus, jonka koetaan kautta aineiston olevan ongelmallista.

5.1 Tukipalveluiden järjestäminen herättää kysymyksiä

Tukipalveluilla kunnallisessa kontekstissa tarkoitetaan kunnan toimintoja, jotka toimivat niiden operationaalisen toiminnan tukena. Pääasiallinen tehtävä tukipalveluissa ei ole aikaansaada jotain tuotetta tai palvelua kuntalaisille, vaan niiden tulee tarjota suorasti tai epäsuorasti tukea itse kunnan toimijoiden päätehtävien hoitamiseen. Onnistuneen palvelutuotannon edellytysten luominen voidaankin katsoa olevan tukipalveluiden pääasiallinen tehtävä. Yleisesti tukipalveluiksi voidaan katsoa ainakin seuraavat kokonaisuudet: tilahallinto, tietotekniikkapalvelut, henkilöstöpalvelut, lainopilliset palvelut, rahoituspalvelut, viestintäpalvelut, hankintapalvelut, kuljetuspalvelut ja ravitsemuspalvelut. On tarpeen kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että edellä esitetty lista ei ole mitenkään kattava, vaan kunnat ovat hoitaneet tukipalveluitaan hyvin eri tavalla sekä erilaisella volyyymilla. Myöskään peruspalvelun ja tukipalvelun raja ei aina ole selvä, joten osa toiminnoista on sekä peruspalvelua että tukipalvelua.

Aineistosta saturoituu selkeästi koettu huoli tukipalveluiden hoitamisessa sote-muutoksen jälkeen. Olennainen osa tukipalveluista kohdistuu juuri sosiaali- ja terveystieteiden tehtävien hoitamiseen. Tästä johtuen ns. sote-tukipalveluiden ja muiden tukipalveluiden erottaminen toisistaan ei ole lainkaan yksiselitteistä.

Yksi iso keskeinen vaikutus, joka on meidän suuri huoli niinkun taloudellisessakin mielessä on nää tukipalvelut. Eli miten järjestetään ateriapalvelut esim. Miten

järjestetään tilat, no ne jää näillä näkymin kaupungille. Mutta palkanlaskennat, kirjanpidot kaikki muut. Nyt kun kunnat on järjestänyt, me ollaan esim keskitetty palvelukeskukselle, lähteeks puolet siitä meidän palvelukeskuksesta pois, siirtykö ne maakunnalle? Ja yhtäläillä sit näistä muista palveluista. Miten tää organisoidaan?

Tukipalvelut ovat olennainen osa kunnan hallinnon järjestelmää. Ei ole lainkaan yksiselitteistä, miten tukipalvelut tulevaisuudessa tullaan järjestämään, ja millaisia vaikutuksia tukipalveluiden uudelleenjärjestelyllä lopulta tulee kunnalle olemaan. Koska tukipalvelut ovat myöskin hyvin integroituja palveluja, joissa hoidetaan niin sote- kuin muitakin palveluja, on vaara, että kunta menettää tukipalveluprosesseihinsa vuosien aikana kehittyntä synergiaa ja hyviä toimintatapoja.

[...] Ja sit puhutaan tukipalveluista niin siellä on ehkä aika isokin muutos että siinä ei ole muutos vain, että me otetaan kun sotekakku. Otetaan pala ja siirretään toiseen paikkaan jos mä nyt kärjistän eihän se niin oo, mut kaikki se tukipalvelu me joudutaan miettiä ne vaikutukset sitten et mikä siinä onkaan se ratkaisu.

Uudelleenjärjestelmällä tukipalvelut ajaudutaan tilanteeseen, jolla on negatiivinen vaikutus myös työntekijöiden näkökulmasta. Kunnassa tällä hetkellä tukipalveluiden parissa työskentelevien ihmisten tulevaisuus on vaakalaudalla, koska kunta ei mahdollisesti enää tarvitse heidän työpanostaan tukipalveluiden järjestämisessä. Osalle henkilöstöä muutos tarkoittaa siirtymistä maakunnan palkkalistoille. Tukipalveluiden siirtämisen maakunnalle ikävin seuraus henkilöstölle on se, että kunnalle tulee tarve vähentää työntekijöitä, joten edessä on varmasti yhteistoiminta neuvotteluita ja sitä kautta irtisanomisia.

Iso haaste on tietenkin se, että jos tässä kun henkilöstöä siirretään kunnista maakuntaan niin maakunta toteaa että tota me ei tarvita ja meille jää niinkun tulee tämmösiä ja kunta toteaa ettei meilläkään oo käyttöä, että hän on tehny täällä sotepalveluihin liittyviä tukipalveluja että ei tässä kohtaa ole käyttöä, niin voi olla että tulee tämmösiä vaikeita yt:itä sit käytäväksi. Mikä on hyvin todennäköstä.

Yhtiöittäminen on se toiminnan muoto, jolla tukipalvelut tullaan suuressa osin tulevaisuudessa järjestämään. Näiden yhtiöiden muodosta tai omistajista ei tällä hetkellä ole vielä varmaa tietoa, ja tämä epävarmuus yhtiöittämisestä näkyy myös aineistossa. Yhtiöittäminen koetaan aineistossa kautta linjan hyvänä toimintamuotona, mutta sen järjestämiseen kaivataan selkeitä ohjeistuksia ja linjauksia. Yhtiöittämiskeskustelussa koetaan huolta myös siitä, että siinä keskitytään liiaksi sote-palveluihin,

eikä katsetta kohdisteta riittävästi kuntaan. Riskinä nähdään myös se, että maakuntatasolle valuu myös muita toimintoja, jolloin on uhkana se, että maakunnan rooli kasvaa yli sote-toimintojen.

Onhan se ratkaistavissa, mutta se vaatii myös, että jäljelle jäävä kunta pienentää edelleen entistä toimintaa. Sit se luovuttaa sen jäljelle jäävän palvelun tukipalvelunkin sit vaikka yhtiölle tai maakunnalle. Silloin jos luovuttaa maakunnalle, silloinhan maakunnalle tulee yleistoimiala enemmänkin. Sit se alkaa pyörittään muutakin, kun sotee. Se ei oookkaan enää sote-palveluu, se on tukipalveluorganisaatio, joka myy kunnille palveluja sitten. Maakunnan rooli tulee uudenlaiseks. Toki voi olla maakunnan ja kunnan omistama yhteisyhtiö, silloinhan se on tietyllä tapaa ulkoistettu tai muodostettu uudenlaisella toimintatavalla. Oon ymmärtänyt, että jotain näitä suunnitellaan kansallisesti. Mutta nekin on suunniteltu vaan sote-kulmalla, eikä sinne jäljelle jäävän kunnan roolin kulmalla.

Tukipalveluiden mahdollisia järjestämismalleja on monia erilaisia. Yhtiöittäminen ja sen eri muodot eivät kuitenkaan ole mitenkään ongelmattomia. Läpi aineiston parhaaksi vaihtoehdoksi nähdään yhtiöt ja yhtymät, joissa on monia eri toimijoita, eikä tukipalvelutuotantoa keskitettäisi valtiollisille tukipalveluyhtiöille. Näiden yhtiöiden ja yhteistyömuotojen rakentamisessa tärkeää on se, että ratkaisut tulisi tehdä siten, että kuntanäkökulma pysyisi mahdollisimman selkeänä. Mikäli ratkaisut tehdään ainoastaan maakuntahallinnon näkökulmasta, uhkakuvana on se, että kunnat jäävät ratkaisuisissa ulkopuolisiksi, eikä niiden tarpeita oteta riittävästi huomioon.

Tukipalvelut on vielä sitten auki, et se on aika merkittävä asia kuitenkin sitten, että miten se tullaan järjestään varmaan siinä on erilaisia vaihtoehtoja, että jos yhtiömallia ajattelee niin se voi olla semmoinen malli että on julkisia yhtiöitä, jotka sitten tuottaa esim. jotain tämmöistä taloushenkilöstöhallinnon tukipalvelua sekä itsehallintoalueelle että kunnille ja että tavallaan siinä sitä pohdintaa oli jossain kohdin tuleeko tämmöisiä isoja valtakunnallisia yhtiöitä, vai tuleeko maakunnallisia niin varmaan siinä vois olla että tulisi tämmöistä sparrausta vois olla vähän useampi yhtiö tuottamassa esim. tuon tyyppistä tukipalvelua. Siinähan on sitten vaihtoehtoja, mutta jotenkin näen itse, että kannattaa tosi tarkkaan miettiä onko meillä järkeä esim. tehdä sellaista tuotetaan tukipalveluja väliportaan hallinnolle, mutta sitten ne kunnat jäävät jotenkin siinä ulkopuolelle.

Väliportaana hallinnon rakentamisen ongelmallisuus tulee hyvin esille tukipalveluista puhuttaessa. On vaikeaa varmistua siitä, että ratkaisussa onnistutaan ottamaan riittävästi huomioon kaikkien kolmen hallintotason tarpeet ja tavoitteet. Niin valtiolla, maakunnalla kuin kunnalla on kaikilla toisistaan eriävät tarpeet, ja niiden yhteensovittaminen on haasteellista. Julkista sektoria pitäisikin pystyä katsomaan nykyistä enemmän kokonaisuutena, eikä siten, että jokainen hallinnon taso ajaa omaa agendaansa. Yhteisten tavoitteiden löytymisestä ja niiden eteen työskentelystä hyötyisivät lopulta kaikki kolme hallinnon tasoa.

Mun mielestä siinä pitäis lähteä siitä, että ei ajateltaisi pelkästään maakuntaa vaan myös kuntia, että näiden tukipalveluiden alla mietittäis se kokonaisratkaisu siten että mietittäisi samaan aikaan sitä, että miten kunnat pystyvät saamaan ne tukipalvelut ja miten maakunnat. Silloin ei mietittäis välttämättä valtakunnallisia tukipalveluyhtiöitä vaan mietittäisi se alueellisesti eli esim. Pirkanmaan maakunnalla olisi tukipalveluyhtiö. Tuntuu että kun kättelee niitä Pöystin esittelemiä dioja ja sama kiinteistöpuolella niin ne on kirjoitettu vain siitä näkökulmasta, että mikä on sen maakuntahallinnon kannalta etu. Että ei pitäis olla niin hölmöjä, vaan pitäis katsoa julkista sektoria kokonaisuutena. Katsoo valtiota, maakuntaa ja kuntia. Kerran kun uudistamaan lähdetään, että onhan tässä viitteitä siitä, että katottu ja varmistettu että jos ne kiinteistöt menevät suppealla jakautumismallilla, että siinä ei kunnat sitten kärsisi. Mutta saa nyt nähdä et jotenkin tuntuu, että se kuntien näkökulma puuttuu ja se mun mielestä sekin, että siinä valmistelussa, että valtion virkamiehet tekevät ja sitten ei kato huomattukaan, että kunnalta tätä tarkoittaa.

Tukipalveluiden yhdistämisellä ja yhtiöittämisellä tavoitellaan synergiaetuja palveluiden järjestämiseen sekä taloudellista hyötyä tukipalveluiden volyymivetoisuuden vuoksi. Volyymivetoisuudella tarkoitetaan sitä, että volyymin kasvaessa yksikkökustannus laskee. Läpi aineiston näkyy kriittinen suhtautuminen niin tukipalveluiden yhtiöittämisellä tavoiteltuihin skaalaetuihin sekä saavutettuun synergiaan. Enemmänkin tukipalveluiden yhtiöittämisellä, ja täten siirtämisellä pois kunnasta, koetaan olevan yhteistyötä huonontavat vaikutukset. Varsinkin suurissa kaupungeissa tukipalveluihin on niiden olemassaolon aikana syntynyt toimintakulttuuria ja synergiaa, jonka koetaan heikkenevän muutoksen seurauksena.

Sitä ei oo ehkä ymmärretty, että niissä paikoissa jossa ne tukipalvelut on keskitetty, niin niissä ne prosessit on hiottu niin, että toisen puolen siitä irrottaminen

heikentää sitä jäljelle jäävää. Tää on yks tärkeä kulma tää tukipalvelu, jossa on yks kokonaisuus tässä integraation tai synergian.

Eräs selkeä vaikutus kunnalle on sinne jäävien tukipalveluiden kustannusten kasvu. Tämä tehottomuus johtuu siitä, että tukipalveluja tuotetaan sekä maakunnallisella että kunnallisella tasolla. Tukipalveluiden volyymin pienentyessä kunnassa, niiden yksikkökustannukset nousevat. Täten tukipalveluiden keskittämällä tavoitellut taloudelliset vaikutukset jäävät saavuttamatta. On jopa mahdollista, että tehostamistavoitteiden vastaisesti kunnan kustannukset tukipalveluiden tuottamisessa kasvavat.

Se heikentää, kun tukipalveluiden idea on se, että ne ovat volyymituotteita. Jos me menetetään puolet volyymistä, se nostaa yksikkökustannuksia sille jäljelle jäävälle osuudelle. Meillä kulut kasvavat, sillä että osa meidän tukipalveluista siirtyy. Ne synergiat, mitä me ollaan rakennettu sen tukipalvelun keskittämisen varaan heikkenee. Se on yks huoli tietenkin tässä. Joka myös ihan suoraan euroissa mitattavissa oleva huoli. Ja tietysti kaupungin veronmaksajan kannalta se tarkoittaa sitä, että ne tukipalvelut ovat kahdessa paikkaa ihan turhaan, jos maakunnalla on omansa ja meillä omansa.

Aineistosta nousee selvästi myös ajatus siitä, että tukipalveluista ei alun perinkään ole saavutettavissa suuria taloudellisia säästöjä. Nyt kunnissa tehtävä tukipalvelutoiminta koetaan tehokkaaksi ja taloudellisesti hyvin järkeväksi. Kunnalle parhaiden sopivien järjestelyjen tekeminen ei myöskään ole helppoa suurten valtiollisten tai maakunnallisten tukipalveluyhtiöiden kanssa. Paras tapa järjestää tukipalvelut tulisi selvittää tapauskohtaisesti sekä paikallisesti.

Et totta se ei välttämättä ole kaikkien kuntien etu, että ainakaan kaikkien tukipalveluiden osalta, että ne vedetään kaikki yhteen, se kuntien ohjausvalta sinne palveluihin tulee siinä vaiheessa käytännössä katoamaan. Ja mä mietin että vaikka tää taloushallintopalvelut jotka näin niin kun periaatteessa on aika yksinkertaista ja semmoista selkeätä ja vois kuvitella että me voitais ostaa ne mistä vaan, mutta kyllä pelkästään se että millaisia järjestelmiä on käytössä niin kyllä meillä ainakin tuntuu että talousyksikkö aika voimakkaasti ja paljon tekee sitä yhteistyötä meidän sen paikallisen taloushallintoyksikön eli sen tota mikä on meillä tuolla konsernipalveluissa ja siinä sitä yhteistyötä ja sen pitää olla aika tiivistä sen yhteistyön että se saadaan saumattomasti toimimaan ja sitten kyllä käytännössä kyllä olisi hirveen vaikeata tai samalla tavalla sitä semmoista keskinäistä

pallottelua ja viilaamista ei voi tietenkään semmoisen ison yhtiön kanssa tehdä, koska se sote linjasi ja muut kunnat joutuisi ikään kuin tai maakunta isoimpana omistajana käytännössä määrittäsi aika pitkälle minkälaisia tukipalveluja tarjotaan. Et kyllä mä jotenkin näkisin, että ei siitä ole ei niistä tukipalveluista ole saavutettavissa niin merkittäviä taloudellisia hyötyjä, että niitä kannattasi lähteä kaikkia yhteen yhtiöön tossa summan mutikassa kilpailuttaan. Kyllä mä lähtisin case by case itse miettiin.

Kokonaisuutena tukipalveluiden järjestämiseen kaivataan vielä selkeitä linjauksia valtiovallan tasolta. Läpi aineiston on havaittavissa epävarmuutta ja epäilyä suunniteltua kehityskulkua kohtaan, ja varsinkin sitä kohtaan, että kunnat eivät ole saaneet selkeitä linjauksia siitä, miten tukipalvelut tulevaisuudessa on valtiovallan päässä ajateltu järjestettävän.

5.2 Organisaatoraja-aidat haasteena

Organisaatioiden välinen yhteistyö, ja siinä esiin tulevat haasteet, nousevat aineistosta selkeästi esille. Eri organisaatioiden välille syntyvät raja-aidat pahimmassa tapauksessa johtavat siihen, että kuntalaiset eli palvelujen asiakkaat putoavat organisaatioiden välisiin siiloihin, jolloin palvelutuotanto ei toimi. Kunnan itse järjestäessä palveluita joko itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, on ollut mahdollista katsoa asiakkaan tarpeita kokonaisuutena oman organisaation sisältä. Nyt pelkona on selvästi se, että nämä rakennetut synergiahyödyt menetetään, kun asiakkaan hyvinvoinnista huolehtimisen vastuu ei ole enää keskitetysti ole kunnalla. Tämä vastuun kahdelle eri tasolle sijoittuminen koetaan läpi aineiston ongelmallisena. Paradoksaalisesti siis integraatiota hakemalla tehdäänkin päinvastaista, ja asiakkaan kokonaisyhyvinvoinnista huolehtiminen jää ikään kuin ei kenenkään vastuulle.

Eli nyt kun meillä integroidaan sote, se väkisin tekee raja-aidan sinne jäljelle jäävän kunnan varhaiskasvatukseen, kulttuuripalveluihin, liikunnan merkitys terveyden edistämisessä esimerkiksi on ihan valtava ja kasvava. Ja lasten sosiaaliset ongelmat tai perheen sosiaaliset ongelmat tunnustetaan pääsääntöisesti koulussa tai päiväkodissa. Siis tutkitusti tunnustetaan siellä. Eihän se välttämättä sitä poista, ettei se tieto siirry sinne maakuntaan, mutta se on huvittavaa, että maakunnan tai sotee on perusteltu sillä, että tarvii saada yhteen ja samaan organisaatioon, jotta integraatio voi toimia. Samanaikaisesti irrotetaan siitä toisesta, jossa se on aikaisemmin ollut yhdessä sen takia että integraatio voi toimia.

Tai siis että se katkaisee oleellisen integraation, kun rakennetaan toiseen väliin integraatioo. Tää on se kysymys, että miten mä en ajattele kuntaorganisaation näkökulmasta vaan kuntalaisen näkökulmasta, että miten varmistetaan se integraatio asiakaslähtöinen integraatio asiakkaan asukkaan integraatio sitten sieltä jäljelle jäävän kunnan ja maakunnan välillä. Se on tuhannen taalan kysymys, jota sote-ammattilaiset huonosti ymmärtävät, koska ne katselevat vaan sitä sotea.

Sote-muutosta suunniteltaessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota eri organisaatioiden välille väkisin rakentuviin rajapintoihin. Rajapintoihin pitää muutosta toteuttaessa suhtautua vakavasti, ettei organisaatioiden välille pääse rakentumaan suuria raja-aitoja. Läpi aineiston näkyy huoli siitä, että näihin eri organisatoristen järjestelyiden rajapintaongelmiin ei olla riittävällä tavalla valmistauduttu.

Sit siinä ei oo mietitty näitä rajapintoja riittävästi, ajatellaan lasten ja nuorten palveluja. Miten se sote on siinä kuitenkin aika hyvä linkki, kun ajatellaan peruskoulutusta toisen asteen koulutusta, miten ne kytkeytyvät sitten jatkossa toisiinsa. Mikä se rajapinta tulee oleen, niin nyt en ole ihan vakuuttunut.

Palveluiden järjestämisen vastuun ollessa yhdessä paikassa kunnalla, on ollut mahdollista tehdä yhteistyötä eri kunnan toimijoiden välillä. Tämän yhteistyön avulla on voitu varmistua siitä, että kunnan palveluiden asiakkaiden tarpeita on pystytty tarkastelemaan kokonaisuutena. Moniongelmaisten asiakkaiden palvelutarpeeseen on pystytty vastaamaan tehokkaasti, koska vaikka asiakkaat ovat tekemisissä eri toimijoiden kanssa, näiden toimijoiden välillä on vahvaa yhteistyötä ja tiedonkulku on toimivaa. Tämän niin sanotun elämänkaarimallin kadottaminen sote-muutoksen myötä on valitettavaa.

Mutta se merkittävin on se, että kun meillä tällä hetkellä palvelut on järjestetty tuon elämänkaarimallin mukaan ja meillä on esim. ehkä parhaana esimerkkinä tää lasten ja nuorten palvelut, johon siis meillä kuuluu perusopetus, varhaiskasvatus, esiopetus ja sitten nämä lasten sosiaalipalvelut. Ja siellä on pystytty tässä meidän elämänkaarimallissa aika hienolla tavalla ylittään näitä vanhoja siilorajoja esim. sen sote-palvelujen ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen välillä. Että ollaan löydetty semmoisia uudenlaisia yhdessä tekemisen tapoja, missä se asiakas joka yleensä on tässä tapauksessa perhe, varsinkin jos se on semmoinen perhe missä on sosiaalisia ongelmia. Niin missä se koulu ja sitten sosiaalipalvelut ja neuvola on yhdessä pystynyt ottaan sen asiakkaan niin sanotusti haltuun ja ne eri palvelut on tukenut toisiaan ja siellä on viesti kulkenut ja tota on pystytty monella eri tietyllä

lailla foorumilla vastaan siihen perheen niihin palvelutarpeisiin tai haasteisiin mitä niillä on.

On siis löydettävä keinoja, joilla nämä mahdollisesti organisaatioiden välille rakentuvat raja-aidat ja siilot saadaan pidettyä mahdollisimman pieninä. Rajapintojen ja mahdollisten raja-aitojen tunnistaminen jo tässä vaiheessa on erittäin tärkeää synergian saavuttamiselle ja integraation onnistumiselle sote-muutoksen edetessä. Kuntien tulee itse aktiivisesti pyrkiä tunnistamaan mahdollisia uhkia ja pyrkiä reagoimaan niihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Nyt sitten sen välinen raja-aita, jos se onnistutaan, tai se on pakko onnistua madaltaan, poistaan, purkamaan, keventämään. Se edellyttää silloin yhteistä näkemystä sekä maakunnalta että kunnalta. Se pitää olla yhteiset tavoitteet sille asiakkaalle, kun se kuntalainen ei tunnista sitä rajaa, eikä sen pitäis nähdä sitä. Sä asut tesomalla sä oot samalla tamperelainen ja maakuntalainen niin kun palvelun piiriin näkökulmasta. Silloin nyt vaikkakin se riski on suuri sen organisaation välisen esteen takia, niin nyt olisi tärkeintä pystyä jo nyt alkaa rakentamaan niitä asioita, jotka madaltavat sen esteen tai poistaa sen esteen. Tekeen niin kuin vähemmän merkittävästi sen organisaatioiden välisen, eri organisaation aiheuttaman kuilun.

Yhteisten tavoitteiden löytyminen eri organisaatioiden välille koetaan keinoksi, jolla pystytään vähentämään organisaatioiden välisten raja-aitojen rakentumisesta aiheutuvaa haittaa. Nämä yhteiset tavoitteet tulisi eri hallinnon tasojen kirjata yhteisiin tavoitedokumentteihin. Tavoitteiden asettamisessa on tärkeää se, ettei liiaksi erotella sote-palveluiden ja kuntaan jäävien hyvinvoinnin edistämisen palveluiden tavoitteita. Jälleen on havaittavissa se, että julkista sektoria ja julkista palveluntuotantoa tulisi tarkastella nykyistä enemmän kokonaisuutena.

Jotenkin vois ajatella että sinne kuitenkin pitäis pystyä rakentaa jonkinlaidista yhteistä tavoitteistoa nimenomaan jonkinlaiselle tällaiselle mä en tiedä joku väestövastuu alueelle tai tietyille ikäryhmälle siis että jotenkin lähettäis siitä ja jopa ehkä kirjattais ylös johonkin semmoinen periaate että vaikka tyyliin lapsiperheiden hyvinvointia koskevat tavoitteet asetetaan yhdessä kuntatoimijan ja sen maakunnan kanssa et se olisi semmoista että se semmoinen strategisen tason yhteistyö ja kunnalla jää kuitenkin niitä hyvinvoinnin edistämisen tehtäviä jatkossa näiden sivistämistehtävien ohella, että ne jotenkin katottais että se ei jää erilliseksi.

Toinen tärkeäksi koettu asia raja-aitojen välttämiseksi liittyy tiedon jakamiseen ja tiedonkulkuun eri organisaatioiden ja hallintotasojen välillä. Tehokkaalla tiedonkululla pystytään tehostamaan organisaatioiden välistä yhteistyötä. Eri organisaatioiden saumattomalla ja tehokkaalla yhteistyöllä pystytään varmistumaan siitä, että myös palvelutuotanto on mahdollisimman tehokasta. Tehokas palvelutuotanto taas näkyy asiakkaalle laadukkaina ja vaikuttavuudeltaan hyvinä palveluina.

Joo siis itseasiassa sehän vaatii oikeasti tässä jo valmisteluvaiheessa, että joku ottaa siitä kopin, että me rakennetaan näiden toimijoiden välille uudenlainen tai kokonaan uusi keskustelukulttuuri. Meillä täytyy olla valmiit yhteistyörakenteet, että tää elämänkaarimallilla saavutettuja hyötyjä ei rikota. Ja tääkin itseasiassa, kun mä viittasin, että vaatii yhteistä tietoperustaa siellä maakunnan sisällä, niin tää vaatii myös maakunnan ja kuntien välille yhteistä tietoperustaa ja sitä että se tieto kulkee ja se vaatii niin kun oikeasti kahden julkisen toimijan välille uudenlaista saumatonta todella saumatonta yhteistyötä

Tavoitteet raja-aitojen madaltamiseen ovat siis selkeät. On löydettävä keinoja, joilla raja-aidat pidetään mahdollisimman pieninä, jotta organisaatioiden yhteistoiminta olisi mahdollisimman kitkatonta ja tehokasta. Rajapintojen tunnistamisen ja riskien kartoittamisen jälkeen tuleekin ryhtyä käytännön toimiin, jotta raja-aitojen matalana pitäminen olisi mahdollista myös käytännön tasolla. Tehokkaimmaksi keinoksi raja-aitojen madaltamiseksi aineistosta nousee yhteisten tavoitteiston löytyminen sekä jatkuvan vuoropuhelun käyminen kunnan ja maakunnan välillä. Myös taloudellisia kannusteita hyvinvoinnin edistämiseen kaivataan. Toisena mielenkiintoisena avauksena on malli, jossa kunnan ja maakunnan välillä toimisi poikkihallinnollinen elinkaari-toimija, joka tarkastelisi hyvinvointitoimintoja kokonaisuudessa sekä kunnan että maakunnan osalta.

Yks vaihtoehto mitä jossain vaiheessa mietittiin että kunnissa olisi tällaisia tai sitä itseasiassa ei mietitty että mihin ne hallinnollisesti menisi, mutta että olisi nimenomaan tällaisia niin kuin poikkihallinnollisia elämänkaaritoimijoita, et olisi joku toimija joka rahoittas sekä maakunnasta että tai jonka toimintaa tuettas sekä maakunnasta että kunnasta ja se toimis semmoisena vaikka just lapsiperheihmisenä semmoisena tietynlaisena integraattorina joka vetäisi niitä piuhuja yhteen ja tukis sitä yhteistyötä maakunnallisten toimijoiden ja kunnallisten toimijoiden välillä.

Kunnan kannalta on tärkeää se, että sillä on selkeät taloudelliset kannusteet toteuttaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävää. Vaikka sote-palveluiden vastuu siirtyy maakunnille, tulee kuntien

varmistua siitä, että ne omalla toiminnallaan varmistuvat siitä, että kuntalaiset voivat mahdollisimman hyvin. Terveet ja hyvinvoivat kuntalaiset eivät rasita maakunnallisia sote-palveluita. Kunnalla säilyykin tätä kautta vastuu siitä, että he huolehtivat kuntalaisten hyvinvoinnista ja mahdollisuudesta hyvään elämään. Toivottavaa onkin, että valtiollisilla talouspäätöksillä saadaan aikaan valtiosuusjärjestelmä, joka kannustaa kuntia hoitamaan jäljelle jäävät velvollisuutensa mahdollisimman hyvin ja vaikuttavasti.

Et kyllä meidän tarvii kunnan saada itseasiassa niin kun tosiasialliset kannusteet myös tämmöisen terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen tässä uudessa maailmassa. Toki se on niin kun ihan luonnollista että me halutaan, että kuntalaiset voi hyvin, mutta meidän tarvii jollain keinolla löytää semmoinen ihan oikea kipinä siihen, että me ei tuoteta asiakkaita. Että asiakkaiden palveluntarve ei kasva siellä korjaavassa sosiaali ja terveydenhuollossa. Jos me mietitään ihan talouden kautta niin eihän se meiltä ole pois, jos he sinne menevät. Mut kyllä sellainen ihmisten hyvinvointi on tietysti tälle kaupungille tärkeätä ja tärkeä imagotekijä. Mut se, että miten valtio kannustaa meitä löydetäänkö me sinne yks valtiosuuksiin tulevaisuudessa sit tällaisia kaupunkispesifejä erityiskertoimia, jotka liittyvät maahanmuuttoon, työllisyyteen, kotouttamiseen ylipäätään. Mun mielestä se olisi tärkeätä, kun meillä on tällaisia urbaaneja erikoistekijöitä tässäkin kaupungissa jotka suoraan vaikuttavat hyvinvointiin niin, et meillä olisi edellytykset suoriutua meille annetusta tehtävästä. Mut joo, ehkä tärkeintä on, että meille syntyy jo tässä valmisteluvaiheessa semmoiset toimivat valmistelurakenteet jossa kunnat ja tuleva maakunta käyvät sitä vuoropuhelua.

Kuntalaisen hyvinvoinnista huolehtimista toteutetaan tehokkaimmin verkostoissa eri sopimuksiin perustuvissa kumppanuuksissa. Mukana näissä verkostoissa tulee olla sekä valtiollisia, kunnallisia kuin kolmannenkin sektorin toimijoita. Rakentamalla toimivat yhteistyöverkostot on mahdollista saavuttaa aitoa asiakasintegraatiota.

Mitä ne yhteiset tavoitteet ovat, ja jos kuntalaisen näkökulmasta katsotaan. Niin riippumatta maakunnasta tai kunnasta ne tavoitteethan ovat samanlaisia. Nyt kun me pystyittäsi tekeen tämmöinen toimintamuoto jossa toimitaan verkostossa sopimuksenvaraisissa kumppanuuksissa, johonka voidaan ottaa asukkaat mukaan ja kolmas sektori mukaan niin tavallaan siinä syntyy paikka, jossa se aito integraatio tapahtuu. Riippumatta organisaatiosta.

Organisaatiolähtöinen kehittäminen ja siitä johtuvat organisaatoraja-aitojen kasvu, vuoropuhelun vaikeutuminen ja ihmisten hyvinvoinnin kokonaiskuvan menettäminen ovat niitä riskejä, jotka aineistosta nousevat selkeästi esille. Keinoja näiden ongelmien hoitamiseen ja niiden vaikutusten pienentämiseen on kuitenkin löydettävissä. Seuraavaksi käsitellään johtajuutta, joka nousee aineistosta suurimmaksi onnistuneen muutoksen mahdollistajaksi.

5.3 Johtaminen onnistumisen mahdollistajana

Johtaminen prosessina ja toimintona on yksi minkä tahansa organisaation onnistuneen toiminnan tärkeimmistä onnistumisen takeista. Johtamisen merkitys nousee vielä entisestään, kun organisaatiot käyvät läpi sen rakenteisiin olennaisesti vaikuttavia muutosprosesseja. Aineistosta näkyy vahvasti se, että onnistunut johtaminen koetaan myös sote-muutoksen onnistuneen läpiviennin yhdeksi vaikuttavimmaksi prosessiksi. Hyvällä johtamisella pystytään vaikuttamaan olennaisella tavalla henkilöstön kokemuksiin muutoksen ollessa käynnissä. Johtajia tarvitsee myös itseään kouluttaa näin massiivisen muutoksen hoitamiseen.

Niin mä ainakin toivoisin, että siellä olisi, että siitä tulisi jotakin ja olisi se hyvä potentiaali. Kyllähän tää tarvii johtajuutta, meillä tarvii olla hirveen hyviä muutosjohtajia, jotka pystyvät rakentamaan sen kuvion ja pystyy saamaan henkilöstöä mukaan jne. Se on niin massiivinen muutos, ei kyllä nää on ihan oikeilla jäljillä, kun nää on miettinyt jotain muutosakatemiaa, että ne lähtisi miettimään porukkaa jota valmennettaisi näihin hommiin jne. Kylä se ihan yks askel ehkä oikeaan suuntaan on. Että sitä johtajuudesta moni muukin asia on kiinni, ei se niinkään oo ratkaisevaa, että mihin kulmaan ne laatikot saadaan, jo ei oo johtajia, jotka osaa hommansa ei siinä niin kun sit paljon tapahdu.

Strategisen tason johtaminen nousee läpi aineiston esille tarkasteltaessa minkä tahansa muutosprosessin läpiviemistä. Johtaminen ei tapahdu tyhjiössä, vaan johtamiseen liittyy olennaisesti myös yhteistyö alaisten kanssa. Toisaalta johtamista tehdään yhteistyössä muiden esimiesten ja johtamistasoisten henkilöiden kanssa. Päätöksiä suunnittelevissa ja toteuttavissa johtoryhmissä yhdistyvät eri alan johtajien ammattitaito, ja niihin keskittyy paljon tietotaitoa, josta on hyötyä kunnalle. Yksittäisen johtajan toiminnassa on tärkeää se, että hän kantaa vastuun omista tekemisistään ja päätöksistään. Vaikeidenkin asioiden hoidossa on pystyttävä olemaan saavutettavissa ja omalla esimerkillään johdettava alaisiaan.

Joo se on ihan ykkönen, se on ihan ykkösjuttu. Strateginen johtaminen, se että ihmiset tietävät mitä tehdään miksi tehdään, ja kuinka. Ja se että kannat vastuun. Et ihan oikeasti joku juttu, että et mene sit sillain et muut tekee. Siis et kyllä mä näen, että se johtaminen on se ykkösjuttu. Ja tavallaan se henki minkä sä tuot, meillä on johtoryhmä, jota me pidetään, ei oo pelkästään niin kun sivistysjohtaja, vaan kun on joku vaikea asia, niin sit on johto, Lempäälän kunnan johto on siinä mukana, että se ei oo vaan mun juttu. Ja se että tää sä teet asiat sillä tavalla, ja kyllä mä näen, että saavutettavuus ja semmoinen että sä oot vaikeissakin asioissa seisot joukkojesi edessä. Ja niitä on ollut muutama mutta aina on selvitty toistaiseksi.

Alaisten kanssa selkeä kommunikointi ja luottamuksen saavuttaminen nousevat tärkeiksi hyvän muutosjohtajan ominaisuuksiksi. Johtajan toiminnan pitää olla reilua sekä ennakoitavaa. Johtajuus prosessina ei saa valua liian kauaksi päivittäisestä työstä, vaan johtajan on oltava saavutettavissa ja myös itse näkyvillä organisaatiossa. Johtajan tulee muutostilanteessa kiinnittää huomiota siihen, miten muutoksesta viestitään ja puhutaan. On löydettävä tasapaino muutoksen vaikeuden ja sen mitäänsanomattomuuden väliltä.

Hyvä muutosjohtaminen tarkoittaa sitä, että okei mä puhuin tietysti organisaatiosta, että tunnet ihmiset. Tavallaan tiedät ja näät sen moninaisuuden siinä ja myöskin siinä, että ihmisten johtaminen perustuu luottamukseen. Semmoiseen että jaksat oikeasti sparrata, että tee niin kun itikin tekisit, että kannustat siihen ja annat ihmisille toimintavapauksia, että tyyli on vapaa, kunhan tulee tehtyä. Ja jollain tavalla, että sä oot se linjanvetäjä semmoinen okei sivuhyppyjäkin saa ottaa, mutta sellainen selkeä ennakoitavuus toiminnassa. Et sä kerrot koko ajan missä mennään ja vastuutat ihmisiä itsessään. Ja semmoinen reiluus on kaikessa. Kyllä mä näen semmoisen et jokainen on tärkeä et ihminen tulee huomioon otetuksi ja kuulluksi.

Muutoksista ei tule viestiä liian negatiiviseen sävyyn, sillä se saattaa johtaa siihen, että johtajan negatiivinen viestintä siirtyy osaksi organisaation hiljaista tietoa, ja täten vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön mielipiteisiin tulevasta muutoksesta. Toisaalta ei saa myöskään vähätellä muutosta, jotta sen tuomat uudistukset eivät pääse tulemaan henkilöstölle yllätyksenä.

Nyt palataan vähän siihen muutokseen ja muutoksen johtamiseen ja myöskin tietysti siihen muutosviestintään, että miten siitä viestitään. Että jos kauhukuvia

luodaan, niin kyllä sieltä sitten sellaisia saadaan. Mutta totta kai pitää realisti olla, ei se silläkään mene, että lakastaan ne uhka-asiat ja ikävät asiat johonkin maton alle. Vaan kyllä ne pitää sieltä asia kerralla nostaa. Se on sillain kato, kun se norsu syö, palasina.

Sosiaalinen pääoma ja paikallistuntemus ovat johtajien työkaluina erittäin tärkeitä. Maakuntatason johtajien valinta tulisi suorittaa siten, että johtajiksi valikoituu henkilöitä, joilla on hyvä paikallistason tuntemus sekä jo olemassa olevaa sosiaalista pääomaa ja luottamusta maakunnassa sijaitseviin kuntiin ja niiden toimijoihin. Tämän sosiaalisen pääoman vaalimisella ja säilyttämisellä on mahdollista pystyä edistämään organisaatioiden välistä kommunikaatiota, ja täten myös madaltamaan edellisissä luvussa käsiteltyjä organisaatoraja-aitoja, joiden koetaan olevan yksi suurimmista sote-muutoksen onnistumista uhkaavista tekijöistä.

Mutta kyllä toki kyllähän se johtajan valinta on ihan ratkaiseva juttu monessa suhteessa. Että kuka siellä sitä esim. sitä sote-kokonaisuutta johtaa ja minkälainen esikunta hänellä on, minkälainen ymmärrys sillä porukalla siitä on, että miten Tampereella on esim. eletty tätä viimeisen 10v aikana tätä sote-maailmaa. Et siinä on oikeasti kyllä Tampereen kaupungilla todella iso edunvalvonnan paikka, kun niitä tontteja lähetään miehittää. En sano, etteikö muualla Pirkanmaalla olisi asiantuntemusta, mutta tässä on tän suuremman kaupungin osalta niin on niin kun eniten menetettävää tässä nyt ei hyvää niin kun pitäisi lähteä isossa kuvassa määrin rikkoon. Ja se kyllä vaatii sitä, että siellä on semmoiset johtajat jotka tuntevat tän kokonaisuuden.

Johtajien sosiaalisen pääoman yhtenä tärkeimpänä ilmentymänä nähdään johtajan käyttämät ja rakentamat johtamisen ja neuvottelemisen mekanismit sekä prosessit. Johtajat ja johtajuus nähdään toimintana, jolla on mahdollista vakauttaa organisaation sisäistä myllerrystä suurten muutosten keskellä.

Juu ja sit sen, että sen nykyisen sosiaalisen pääoman hyödyntämisen. Myös nää menettelytavat ja prosessit ja totta kai siinä tulee niitä muodollisia ja institutionalisoituja ratkaisuja varmasti olemaan, vaikka se neuvottelumekanismit valtion ja maakunnan välillä, mutta toisaalta se pitää aika tyhjältä tai en tiedä lähtee rakentaen ja miettimään niitä prosesseja esim. siihen hyvinvoinnin edistämiseen, että mitkä siinä on ne yhteydet

Toinen sosiaalisen pääoman ilmentymä liittyy johtajien henkilökohtaisiin sekä ammatillisiin suhteisiin muiden johtajien kanssa. Nyt rakennettavia maakuntahallintoja ei rakenneta tyhjästä, vaan sinne tulee sijoittumaan ihmisiä, joilla on jo valmiiksi rakentuneet sosiaaliset ja ammatilliset verkostot. Tämän jo olemassa olevan verkosto tarjoaa hyvät lähtökohdat onnistuneet rekrytoinnin kautta saamaan aikaan mahdollisimman hyvät ja tehokkaat johtamisen prosessit.

No varmaan semmoiset avoimet ja luottamukselliset välit jotka syntyvät vaan sen yhdessä istumisen ja tekemisen kanssa. Varmaan on näin, että kyllähän sinne Pirkanmaan maakuntahallintoon väistämättä tulee tutut ihmiset. Että eihän sitä lähetä tyhjältä pöydältä ja jostain lapista kaapata koko jengiä, vaan vaikka siellä olisi jotain ulkopuolisia ja rekrytoitas niin on hyvät lähtökohdat. Tähän on selkeä kokonaisuus Pirkanmaa kuitenkin. Katsotaan miten Jämsän ja Kuhmoisten käy jotka tässä olisi tähän kokonaisuuteen tulossa. Sielläkin on, että ihmiset ovat tuttuja toisilleen, sit vähä organisaatiot vaihtavat nimeä jne. Täytyy vaan pystyä luomaan johtajatason lisäksi myös muille tasoille, et mitäs me tässä tehdään yhdessä. Se ajattelu saadaan, että me tehdään tätä niiden asukkaiden takia. Vaikka me oltas eri organisaatiota.

Hyvä johtajuus ja varsinkin muutostilanteissa toteutettava hyvä muutosjohtajuus on aineistossa kautta linjan koettu tärkeäksi. Se kulminoituu johtajan toiminnan ennakoitavuuteen, henkilöstön mobilisoimiseen muutoksen tekijöiksi sekä johtajan henkilökohtaiseen sosiaaliseen pääomaan. Sote-muutoksen onnistumisen kannalta on olennaista, että löydetään maakuntatasolle johtajia, joilta löytyvät edellä mainitut ominaisuudet. Johtajien valinnalla ei pystytä tietenkään varmistamaan muutoksen onnistumista, mutta onnistuneella johtajien valinnalla annetaan parhaat mahdolliset edellytykset muutoksen kourissa painivien organisaatioiden onnistua muutoksen läpiviennissä. Seuraavassa luvussa käsitellään palveluiden rahoitusta, näkökulmana palveluiden rahoitukseen vielä tällä hetkellä liittyvät epäselvyydet.

5.4 Palveluiden rahoituksessa epäselvyyttä

Sosiaali- terveys palveluita koskevan uuden rahoituslainsäädännön on tarkoitus astua voimaan 1.1.2019, ja siinä lähtökohtana on, että kokonaisveroaste ei saa nousta, eikä työn verotus saa kiristyä millään tulotasolla. Hallitus ei valmistele tällä hallituskaudella lakiesityksiä maakunnallisen vero-oikeuden käyttöönotosta, vaan käynnistää jatkoselvityksen, jonka tarkoituksena on arvioida sote-

palveluiden laaja-alaista valinnanvapautta sekä etsiä keinoja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiseen. (Valtioneuvosto 2016).

Palveluiden rahoittaminen ja rahoituksen järjestäminen tulevaisuudessa on vielä valmistelun alla, ja tämä epävarmuus näkyy myös aineistossa. Ristiriitaisuutta koetaan varsinkin siinä, että näin suuren muutoksen rahoitusratkaisuihin ei vielä muutoksen tässä vaiheessa ole selkeää tietoa. Palveluiden rahoitus on kuitenkin yksi suurimmista kysymyksistä koko muutoksessa. Erityistä epäselvyyttä asiaan tuo ns. monikanavarahoitus. Monikanavarahoituksella tarkoitetaan palveluiden rahoittamista valtiovetoisesti, mutta rahoitusta täydennetään myös maakunnan varoilla. Rahoitustavoista aineistossa selkeintä kannatusta saa yksinkertainen yksikanavainen rahoitusmalli.

Eli tota siinä mielessä se yksikanavainen rahoitus olisi oleellinen osa tätä muutosta, mutta me voidaan tehdä se muutos siitä huolimatta ja saadaan niitä hyötyjä aikaiseksi. Se on sitten tietysti ne kelan muut kustannukset, kyllä silläkin on merkitystä ja esim. nää matkojen korvaamiset yms. Ne liittyvät kyllä tähän ja tavallaan heikentää sitä integraatiota tietyllä tapaa, kun siellä on olemassa muitakin rahoituslähteitä.

Aineistosta nousee esille selkeä huoli monikanavarahoituksen turhan epäselvästä luonteesta. Palveluiden rahoituksen sekä muiden taloudellisten mekanismien koetaan olevan palvelutuotantoa selkeimmin määräävä ohjauksen keino. Koska rahoitus näyttelee niin suurta roolia palveluiden ohjauksessa, tulisi rahoitusmallin olla selkeä. Rahoitusmallin ollessa epäselvä on uhkakuvana se, että se kausaalisesti tekee epäselväksi myös prosessin toisessa päässä olevan palveluiden tuottamisen.

Sitä pusketaan eteenpäin, koska se on niin äärettömän vaikea, et mä en kyllä tähän monikanavarahoitukseen, että se on parempi, että mä en sano mitään, sanokoon ne jotka ovat siitä enemmän, mutta kyllähän rahoitusmallin pitää olla selkeä. Ja kun me tiedetään, että se rahoitus ja talous ylipäänsä se on julkisella puolella niin määräävä ohjauksen prosessi. Että jos se rahoituksen malli on epäselvä, niin siinä on se riski, että se tekee epäselväksi monta muutakin asiaa sen prosessin päässä.

Palveluiden rahoituksen koetaan myös olevan niin suuri asiakokonaisuus, että se tulisi tehdä mahdollisimman suurelta osin valtiollisten toimijoiden tekemänä. Alueellisilla elimillä koetaan olevan motiiveja ajaa omaa agendaansa, ja tästä johtuen alueellisilla päätöksillä voidaan ajautua tilanteeseen, jossa eriarvoisuus eri alueiden välillä on vaarassa kasvaa. Valtiovetoisilla keskitetyillä rahoitusratkaisuilla tätä uhkaa voidaan pienentää.

No kyllä hyvin sekavalta näyttää, jos et oo kuullut vielä tätä kuntien verotusoikeus niin ainakin tällä hetkellä se on hyvin hämärä koko paketti, että voi sanoa, että mä suhtaudun hieman eikä hieman vaan juuri tähän siihen, miten mä sen vois selittää, näiden alueiden rooliin suhtaudun vähän epäilevästi kyllä, siis siihen, että mä melkein luulen, että valtio enemmän tämmöisenä päätöksentekijänä, kun näiden alueiden päätöksentekokykyyn ja niiden motiiveihin.

Rahoitukseen kaivataan selkeitä linjauksia ja ongelmalliseksi koetaan rahoitusratkaisuiden siirtäminen jälleen eteenpäin. Kun rahoitusmallit eivät ole selvillä, on sote-muutosta koskevien lakiesitysten kommentointi haasteellista. Yksityiskohtiin keskittyminen ja niiden hiominen on vaikeaa, koska kunnassa ei rahoitusratkaisun puuttuessa kyetä näkemään kokonais kuvaa palveluiden rahoituksesta, ja sitä kautta palveluprosesseista.

Täytyy sanoa, että on kyllä melkoinen sumu, mä en oo sote-rahoituksen asiantuntija sillä tavoin, mutta onhan tää odotan, että mitä tästä on esillä tässä vaiheessa, kun meille tulee lakeja ja sitten että mitä tää lykkääminen, milloin tää hahmottuu, mä en osaa oikein tuohon sanoa mitään. Monikanavarahoitus on yks juttu, mutta yks tää maakuntien, että meillä tulee, että näistä tulee uusia hallinnontasoja, mutta ne ei oo kun valtionhallinnon jatkeita sillä mandaatilla, että mistä esim. joku maakuntavaltuusto päättää rahat tulee valtiolta ja tehtävät ovat kovin säädetyt sieltä valtion suunnasta jne. Mä en osaa sanoa. Ja se että jos niistä rahoitusratkaisusta ei oo tietoa niin joku olennainen kulma puuttuu sitten kun lähetään kattomaan onko tää nyt kommenteille tulevat lait hyviä. Et pystytäänkö me arvioimaan ja tekemään fiksuja ratkaisuja, kun ei oo sitä kokonaisuutta näköpiirissä.

Suurin ongelma rahoituksessa on tällä hetkellä se, että siitä ei tiedetä eikä tiedoteta tarpeeksi. Vaikka suuret linjat on rahoitusta koskien vedetty, pimennossa on vielä lähes kaikki yksityiskohdat. Tämä rahoitusmallien keskeneräisyys ja niistä tiedottamisen puute aiheuttaa kunnille epävarmuutta ja päänvaivaa sote-muutokseen valmistautumisessa.

Mun mielestä tossa rahoitusjärjestelmässä isoin ongelma on se, että sillä on monta paikkaa mistä ei oikeen tiedetä, että on vaaran paikka, että tossa kohtaa voi lähteä vuotaan, tai tosta kohtaa voi lähteä. Et se on ja siis se keskenhän se ymmärtääkseni on, että noin peruslinjaukset on ajateltu näin mutta just esim. se että tuleekos joku verokatto kunnille, että ei saa nostaa vai miten se tehdään

Suunnitelluissa rahoitusjärjestelmä uudistuksissa koetaan piilevän myös se riski, että siinä kunnat joutuvat mahdollisesti eriarvoiseen asemaan. Valtiohallinnon pitää pystyä valtionosuusjärjestelmää uudistamalla takaamaan se, että valtion rahoitusratkaisut kohtelevat kuntia tasapuolisesti. Aineistossa näkyy myös huoli siitä, että mikäli sote-muutoksella tavoitellut 3 miljardin euron säästötavoitteet eivät toteudu, aiheutuu siitä myös kunnan taloudelle vakavia seurauksia.

Et se verotus siihen liittyy pelkästään ongelmia siihen verotusmalliin. Siis siihen, että niin kun meillä esim. on se 19.75 veroprosentti ja jos sitä niin kun ne on arvioinu sitä pudotetaan et siitä leikataan se 12.5 prosenttia niin se tulee tosiaan kohteleen hyvin eri tavalla eri kuntia. Siinä voi olla oikeasti tosi vaikea saada sellainen valtionosuus uudistus aikaan jossa pystyttäisi huomioimaan se, miten tää muutos vaikuttaa kuntiin ja mun mielestä on arvioitu, että nää isot kaupungit just on ehkä voittajia tässä ja se ei meillä välttämättä me voidaan olla, että meillä liikkumavara kasvaa tossa. Mutta tuota sit on sellaisia kuntia joissa se ei kasva. Ja sit se mun mielestä mikä tossa rahoituksessa haaste on se, että jos ne tehokkuustavoitteet mitä siihen liittyy tuohon ylipäätään sote-uudistukseen ei toteudu, niin sitten tulee se kysymys, että miten sitä kasvatetaan sitä rahoitusosuutta sinne maakuntaan, ja onkos se jotenkin kytketty kuntien saamaan rahoitukseen. Koska se pelkohan on koko ajan ollut siinä, että jos se kasvaa se ikään kuin sote-menot lisääntyvät eikä vähenekään sillä 3mrd mitä ne puhuvat, niin sit sitä alkaa sitä rahaa pumppaan kunnista sinne

Verojärjestelmien sekä valtionosuusjärjestelmän muokkaamisen prosessi on siis vielä selkeästi kesken. Rahoitusjärjestelmää tehdessä tulee ottaa huomioon se, että suomen kunnat ovat hyvin heterogeenisiä. Rahoitusjärjestelmän on pystyttävä varmistumaan siitä, että tämä heterogeenisyys ei aseta kuntia epätasa-arvoiseen asemaan.

Mun mielestä on ihan käsittämätöntä, kun puhutaan että se on tälläin teknisiä ratkaisuja, että tehdään veroprosentin leikkauksia yksiselitteisesti kaikille kunnille ja sitten on pärjättävä sillä, kun tää on niin heterogeeninen tää suomen kuntakenttä. Jossa tuolla sanotaan nyt tuolla reuna-alueilla huomattava määrä siitä kunnan verotulon tuotosta on mennyt käytännössä ja valtionosuuksista sen soten pyörittämiseen ja kun niitä muita palveluita on kohtuullisen vähän jos me tehdään tällaisia yksiselitteisiä leikkauksia valtion asetuksilla ja laeilla että jokaisen kunnan on leikattava veroprosenttiaan tän verran niin se tarkoittaa sitä,

että suurissa kaupungeissa jossa on valtava palvelutarve esim. lasten ja nuorten palveluissa edelleen varhaiskasvatus päivähoito ym. Niin tota kyllä me ollaan niin kun kovilla, mutta sitten tuolla pienissä kunnissa jossa sitä palvelutarvetta ei siinä määrin ole, niin nehän maksaa velkansa muutamassa vuodessa pois ja tota pystyy laskeen veroprosenttiaan vielä entisestään mikäli tää homma menee näin että kyllä se iso vääntö tullaan vielä käymään siitä, että miten tää verojärjestelmät tulevaisuudessa muotoutuu ja miten valtionosuusjärjestelmää ruuvataan siihen asentoon että tää on oikeudenmukainen kuntia kohtaan.

Rahoitusjärjestelmää tarkasteltaessa on ymmärrettävä, että sen muotoutuminen on kesken, ja että hallitus parhaillaan on käynnistämässä lisäselvitystä. Aineistosta nouseva huoli rahoitusta kohtaan on kuitenkin hyvin ymmärrettävä, sillä niin suuresta osaa palveluista ja niiden järjestämisestä rahoitus näyttelee. Jää nähtäväksi millaiseksi rahoitusmekanismit lopulta muotoutuvat, mutta on selvää, että niiden epäselvyys aiheuttaa tällä hetkellä kuntakentällä aiheellista ja suurta huolta.

6 KUNNAN ROOLISTA MUUTOKSEN JÄLKEEN

Meneillään oleva sote-muutos vaikuttaa olennaisesti myös kunnan rooliin suomalaisessa yhteiskunnassa. Suomessa kunnilla on ollut vahva rooli palveluiden järjestäjänä ja tuottajana ja palvelurakennemuutos muuttaa tätä asetelmaa perinpohjaisella tavalla. Kunta ei ole enää raskaiden sosiaali- ja terveydenhuoltotehtävien rasittama, joten resursseja ja fokusta pystytään siirtämään muihin tehtäväkokonaisuuksiin. Kunnan tehtävät kohdistuvat liiketaloudellisten edellytysten ja tätä kautta elinvoiman luomiseen alueellisesti, paikallisen identiteetin luomiseen ja vahvistamiseen, kaupunkiympäristön kehittämiseen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Tässä luvussa on tarkoituksena vastata toiseen tutkimuksen pääkysymykseen sote-muutoksen vaikutuksista kunnan rooliin. Ensimmäisessä luvussa 6.1 muutosta käsitellään yleisellä tasolla, ja tämän jälkeen luvuissa 6.2–6.4 aineistosta nousevia teemakokonaisuuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin. Omat lukunsa saavat identiteetti-tehtävä, elinvoimatehtävä sekä hyvinvoinnin edistämisen tehtävä, jonka yhteydessä käsitellään myös palvelutuotannolla tavoiteltavaa julkisen arvoa ja palvelutuotannolla saatavaa arvonalisäystä kansalaisille.

6.1 Sairaalan käytäviltä kaupunkiin

Kunta on julkishallinnollisena toimijana vastannut pääosin kansalaisille tarjottavista palveluista. Tästä lakisääteisestä velvoitteesta johtuen suuri osa kunnan toiminnasta ja sen budjetista on

kohdistunut sosiaali- ja terveystalouteen. Tämä on aiheuttanut sen, että muihin kunnan tehtäväalueisiin ei ole pystytty kiinnittämään riittävästi huomiota, eikä osoittamaan niille niiden tarvitsemia taloudellisia resursseja. Sote-muutoksen nyt tapahtuessa, ja sitä kautta sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä pois kunnasta, vapauttaa se tärkeitä resursseja muiden tehtävien hoitoon. Resurssien lisäksi myös mielenkiinto ja fokus virkamiesten sekä poliittisten päättäjien keskuudessa kohdistuu uudella tavalla kunnan uusiin tehtäviin. Kunta pääsee keskittymään alueelliseen kehittämiseen, kehittämään ja ylläpitämään alueellista identiteettiä, miettimään elinkeinoelämän edellytyksiä ja elinvoimaa sekä edistämään kuntalaisten hyvinvointia ennaltaehkäisevän työn kautta.

Nimenomaan sitä kautta, että tässä on mahdollisuus sille, että kunta niin kuin organisaationa tietyllä lailla tulee sieltä sairaalan käytäviltä kaupunkiin, näin jos puhutaan Tampereen casena tässä. Mutta siis sama tietenkin koskee muita kuntia. Jos se on ollut kunta sitä että se on se valkotakkinen lääkäri tai se on se opettaja tai päiväkodin täti ja et se on se miten se on erityisesti sinne kuntalaisten suuntaan näkynyt, niin mun mielestä tässä on se mahdollisuus että kunta on sitä paikallisyhteisön sitä sellaista sitä yhteisöllisyyden vahvistamista ja se on toimimista sinne yhdistysten ja yritysten suuntaan ja niin kun enemmän sitä tuolla kaupungissa tapahtuvaa ei siellä laitoksissa tapahtuvaa vaan siellä kaupungissa ja niiden kaupunkilaisten kanssa tapahtuvaa niin kuin toimintaa ja että ainakin tää on semmoinen toivottavasti mun mielestä menee tähän suuntaan. Siinä mielestä kyllä sen voi nähdä myös positiivisena, ja mun mielestä tähän ihan hyvin sopii se terveyden edistämisen ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävä, kun ajatellaan että kunta jatkossa liittyy liikuntapaikkoihin ja liikunnan ylipäätään edistämiseen hyvin paljon ja tän tyyppiin asioihin

Kunnan yhdeksi perustehtäväksi nousee aineistosta selkeästi yhteisöllisyyden rakentaminen. Kunta pystyy raskaan sote-palvelukokonaisuuden rasiin alta päästessään kohdistamaan katseensa ja resurssinsa kuntalaisen edustajana olemiseen. Kunnan roolina ei ole enää olla ainoastaan palveluja tuottava konemainen mekanismi, vaan panoksia voidaan ohjata aidosti kuntalaisten hyvän elämän edellytysten edistämiseen.

Silla tavalla se kunnan rooli muuttuu, olla asukkaidensa edustaja enemmän tulee sitä kautta se kunnan rooli, kun äsken puhuttiin siitä, että miten tää tukee sitä tai osuu sitä kansainvälisiin kehityssuuntiin, palvelunäkökulmasta ei, mutta ehkä sitten tästä se jäljelle jäävän kunnan osalta itseasiassa vahvistaakin sitä, että

syntyy se yhteisötarve tai se terveyden edistämisen tehtävä joka on jätetty sinne kuntiin. Se luokin sen, että sinne kuntiin ei synny palvelukoneita, ei keskitytä niihin vaikeasti kalliisiin palveluihin jossa on aina resurssipula, vaan saadaankin keskittyä vähän muuhun.

Kunnan toiminta ja sen tarjoamat palvelut perustuvat entistä enemmän vapaaehtoisuuteen. Kunta pystyy vapaammin itse valitsemaan palvelut, joihin se keskittyy. Kunta toimii alueellisen aktivoijan roolissa edistäen alueellista yhteisöllisyyttä sekä pyrkii rakentamaan mahdollisimman hyvää ja toimivaa fyysistä ympäristöä kuntalaisten käytettäväksi.

Se tavallaan se painopiste kun enemmän ollut palvelunjärjestämiseen ja tuottamiseen niin nyt sitten rooli on enemmän siinä elinvoimassa, kilpailukyvyssä, fyysisen ympäristön rakentamisessa, yhteisöllisyyden edistämässä tämmöisessä aktivaattorin roolissa kaikilla tavoin. Asioiden kokeilussa, innovaatioalustojen tarjoamisessa, että kyllä se iso muutos vois sanoa, että semmoinen vapaaehtoisemman tekemisen määrä kasvaa.

Aineistosta nousee ehkä osin yllättäenkin vahvasti esille se, että siinä sote-muutoksessa nähdään kunnan roolia selkeästi vahvistavia elementtejä. Resurssien vapautuminen sote-tehtävistä sekä fokuksen siirtäminen muihin toimintoihin ikään kuin antaa kunnalle mahdollisuuden vahvistaa omaa toimintaansa muilla tehtäväalueilla. Sote-muutoksesta puhuttaessa aineistosta näkyy vahva positiivinen lataus. Sote-muutos nähdäänkin enemmän mahdollistajana, kun puhutaan sen vaikutuksista kunnan rooliin.

Parhaimmillaanhan se vahvistaa kuntaa. Että se kunta saakin elinvoimaa ja hyvinvointia ja terveyden edistämistä, eikä lonkkaleikkauksia ja terveyskeskusjonoja ja huonosti hoidettuja mummoja vanhainkodissa. Että tavallaan se saa paljon kivammat jutut, että kuntaan jää ne kivat jutut ns. Moni sanookin sitä, että kunnastahan tulee paljon mukavampi paikka olla töissä, kun ei tarvi kuunnella valtuustossa sitä, että kuinka haukutaan kun koukkuniemessä on joku huonosti tai pitkät lääkärijonot.

Kunta näyttäytyy kuntalaisten silmin uudenaikaisena, kun sen ei koeta ainoastaan keskittyvän sote-palveluiden tarjoamiseen. Kunnalle jäävä palvelutarjonta on kuitenkin laaja-alaista. Palvelutarjonta keskittyy kuntalaisen näkökulmasta entistä positiivisempiin asioihin, kun sote-palveluiden

järjestämisvastuu on kunnalta poissa. Uusi kunta ajattelun mukaisesti lähitulevaisuuden kuntien on mahdollista olla aidosti dynaamisia ja muuntautumiskykyisiä.

Ja se että kyllähän se niin vaikuttaa, kun ajatellaan että mitä kunnan toiminnasta näytetään ja miten siten esitellään niin se leikkaa meiltä tosi ison osan sitä palvelurepertuaaria, sitä joka on hirveen kiinteästi siinä kuntalaisessa kiinni. Meillä on siellä sitä päivähoidoa, koulutusta, kulttuuripuolta, elinvoimaa, infra-asioita ja kaikkia näitä. Jotenkin ajattelisin, että se vaikuttaa siihen, miten ihmiset alkavat mieltään kuntia eri tavalla, ihan eri tavalla. Että kun ollaan puhuttu Tampereella tästä uusi kunta, että mikä se sitten on, niin mulla on itellä semmoinen mun mielestä tässä on hirveen hyvä klangi tässä uusi kunta jutussa, mä tykkään siitä, mun mielestä se kuulostaa tää on tällänen tunne asia. Se menee sinne tunnepuolelle, millanen fiilis tulee, kun sä mietit sitä. Tulee semmoinen hyvä fiilis, eteenpäin katsova ja dynaaminen

Kunnallisen itsehallinnon koetaan läpi aineiston kasvavan sote-muutoksen jälkeen. Kunnan siirtyessä pois palvelukonemaisesta olemuksesta, pääsee kunta aidosti suorittamaan uuden roolinsa mukaista kunnan kehittämistoimintaa. Kehittämistoiminnan entistä suurempi mahdollistaminen koetaan läpi aineiston hyvin positiivisena asiana. Kunnan on ennen koettu olleen enemmänkin vastuussa kuntalaisten ongelmien korjaamiseen tähtäävistä prosesseista. Resurssien vapautuminen aitoon kehittämistoimintaan koetaan olevan kunnalle suuri mahdollisuus toteuttaa itse valitsemiaan ja parhaimmaksi kokemiaan kehittämisprojekteja.

No joo paljon on puhuttu siitäkin nyt, niin kun mä sanoin, niin meillä on mahdollisuus vahvistaa kunnallista itsehallintoa, meillä on mahdollisuus siirtää fokus siihen todelliseen elinvoimatehtävään, siihen kunnan kehittämiseen, mahdollisuus siirtää fokus sinne varhaiskasvatuksen, perusopetuksen suuntaan, toisen asteen koulutukseen, muuttaa ajattelua nimenomaan siihen, tämmöiseen hyvän rakentamiseen. Enemmänkin sieltä korjaavasta työstä pois. Et on tässä oikeasti mahdollisuuksia, jos me pystytään hyödyntään ne ja jos meillä on resursseja siihen, rahaa käytännössä.

Sote-muutoksen kautta tapahtuvan sosiaali- ja terveystalveluiden kunnasta pois siirtymisen nähdään aineistossa myös vaikuttavan poliittisen mielenkiinnon siirtymiseen kunnalle jääviin tehtäviin. Poliittinen päätöksenteko on tärkeä osa julkishallinnollista toimintaa, ja vaaleilla valittujen valtuutettujen fokuksen siirtyminen pois sote-palveluista koetaan aineistossa vaikuttavan siihen, että

muut palvelut pääsevät myös poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa enemmän esille. Tätä kautta on mahdollista löytää palveluiden hoitoon ja tuotantoon aivan uudenlaisia avauksia.

Sit se toinen kulma on se tietenkin se, mistä mä äsken sanoin eli se vaikuttaa siihen sanotaan tokaks toi äskönen, se vaikuttaa ehkä kuntatasolla siihen, että katse kääntyy niihin muihin palveluihin enemmän, ne saa paremmin huomioon, niistä aletaan enemmän keskustelemaan ja ymmärretään ehkä jopa niiden merkitys paremmin vaikka tän varhaiskasvatuksen, joka tosiasiallisesti kaupunginvaltuustossa on täysin keskustelematon asia paitsi sitten jos tulee joku tällöinen esiopetushärdelli tai jotain muuta. Mut noin niin kun muuten. Tavallaan se vaikuttaa myös kaupunkitasolla siihen jäljellejäävän palvelun rooliin tässä poliittisessa keskustelussa, resurssien jaossa ja kaikissa muussa. Ja niiden merkityksen nousuun.

Kuntalaisille tämä poliittisen mielenkiinnon painopisteen siirtyminen näkyy pääasiassa parempina ja monipuolisempina palveluina. Fokuksen siirtyessä pois tarkasti lailla säädellyistä sote-palveluista on mahdollista myös käydä monipuolisempaa ja avoimempaa dialogia paikallisyhteisön kanssa. Täten paikallisyhteisö pystyy tuomaan entistä paremmin julki omia toiveitaan ja palvelutarpeitaan.

Mun mielestä siis se tietenkin ydin on siinä, että se varmaan se paikallinen poliittinen ja varmaan jollain tavalla myös ehkä julkinenkin kiinnostus elinvoimaakysymyksiin ja kaupunkiympäristöön liittyviin kysymyksiin vahvistuu ja tietyllä tavalla vaikea kysymys, kun sitä on vaikea katsoa muuta kun siitä oman organisaation näkökulmasta, kun yrittää katsoa kuntalaisen näkökulmasta ei se ehkä oookkaan niin selkeä se muutos tietyllä tavalla. Mutta kyllä mä luulen, että se näkyy myös ulospäin nimenomaan noissa palveluissa, että ne tulee enemmän agendalle ne tässä kunnallisessa päätöksenteossa ja siinä demokraattisessa keskustelussa, mitä se paikallisyhteisö käy, kyllä mä luulen, että se on se isoin vaikutus

Mahdolliseksi koetaan myös se, että paikallispolitiikkaan hakeutuu erityisesti aluekehittämisestä kiinnostuneita henkilöitä. Näiden paikallisista asioista kiinnostuneiden ihmisten saaminen mukaan paikallispolitiikkaan on kunnalle suuri etu. Aluekehittämisestä kiinnostuneiden ihmisten mukanaan tuoma ammattitaito vahvistaa selvästi kunnan mahdollisuuksia toteuttaa kehittämistoimia paikallisesti ja tehokkaasti.

Politiikka on kiinnostunut siitä kunnallisestakin päätöksenteosta. Mä veikkaan, että poliitikkojakin ne profiloituvat eri tavalla, että semmoiset kaupunkikehittämisestä kiinnostuneet on varmaan siinä paikallispolitiikassa mukana jatkossakin. No sit ne jotka pyrkivät eduskuntaan näkee ponnahtauslautana sen, että ne ovat siinä maakuntavaltuustossa miettimässä niitä sote-juttuja jne.

Kunnan roolin koetaan siis muuttuvan olennaisesti, fokuksen siirtyessä pois sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista kohti elinvoiman, hyvinvoinnin edistämisen ja identiteetin rakentamisen tehtäviä. Seuraavaksi käsitellään tarkemmin kunnan identiteettitehtävää sekä kunnan roolia paikallisyhteisön identiteetin rakentamisessa ja ylläpitämisessä.

6.2 Identiteettitehtävä

Läpi aineiston näkyy vahva usko siihen, että asukkaat identifioituvat nimenomaan asuinkuntaansa, eikä suinkaan maakuntaan tai muuhun suurempaan kokonaisuuteen. Kunnan tehtävänä onkin ylläpitää ja rakentaa yhteisöllisyyttä sekä omaa identiteettiään. Vaikka palveluiden järjestämisvastuu siirtyykin maakunnalliselle tasolle, ei sen koeta vaikuttavan kuntalaisten identiteettiin millään tavalla. Paikallisidentiteetin on koettu säilyvän, vaikka kuntia on lähiaikoina yhdistelty suurelta osin.

Mä uskon että niin, lähetään ensinnäkin siitä, että Tamperehan pysyy. Mutta eihän ne tavallaan siis meillä on niin vahva se elinvoimatehtävä ja meillä on se identiteetti kuitenkin siis muukin identiteetti kuin tällöinen yhteisöllinen identiteetti. Mä uskon siellä Kainuun pienissä kunnissa niin niilläkin on niin vahva identiteetti, mutta nehän on ajat sitten luopunut palveluista. Niillä ei oo se ollut se on erilainen se identiteetti. Että kunnilla säilyy tietysti yhteisöidentiteetti tavallaan aina, että on se kurulainen edelleen kurulainen, vaikka se onkin Ylöjärven kaupungissa. Tavallaan se itseasiassa se vanha kunta on se identiteetti, vaikka olisi kuntaliitoksetkin tullut. Kyllähän tässä maakunnassa säilyy, eihän tamperelaisuus häviä mihinkään, vaikka maakunta järjestää palveluja.

Kunnan roolin identiteettitehtävässä voidaan osittain katsoa olevan symbolinen. Kunnan keskittyessä uuden roolinsa mukaisesti paikallisidentiteetin rakentamiseen ja säilyttämiseen, se nähdään enemmän vanhojen aikojen mukaisesti pitäjänä tai kylänä. Kuntalaiset kiinnittyvät entistä enemmän kotikuntaansa ja identifioituvat osaksi paikallisyhteisöä nykyistä vahvemmin.

[...] kyllä se varmaan enemmän tällöinen henkinen juttu tulee oleen tää kunnan rooli, tulee mieleen ennen vanhaan kun pitäjät, kun kuntia yhdistettiin niin näille

pitäjille, vanhoille kunnille jäi se identiteettirooli. Että edelleen ne ovat Kristiinalaisia, vaikka ne ovat osa Mikkeliä, osa Kristiinalaisista on Kristiinalaisia, se on semmoista symbolista.

Kuntalaisille kotikunnan tulee tarjota monipuolisesti mahdollisuuksia palveluiden ja infrastruktuurin kautta. Kunnan ei tarvitse pyrkiä tekemään asukkailleen valmiiksi muovattuja palvelukokonaisuuksia, vaan tarjoamaan laaja palveluiden kirjo, joista asukkaat voivat valita ja käyttää tärkeimmäksi katsoviaan palveluita. Tässä ajattelumallissa asetetaan vastuuta myös asukkaalle itselleen, eikä asukasta nähdä ainoastaan suppeasti kunnan asiakkaana tai subjektina. Näin kunta ei sanele mitä asukkaiden tulisi tehdä, vaan luo mahdollisuudet asukkailleen tehdä mitä he itse kokevat mielekkäimmäksi.

Mä näen, että kunnan rooli on tällainen monipuolinen mahdollistaja kuitenkin mä näen, että tää antaa tietynlaiset juuret niin kuin että ihminen mä puhun nyt sopivan kokoisesta kunnasta kuten Lempäälä. Meillä on niin kuin hyvät sijainti ja hyvät yhteydet ihmisen liikkumista ja asumistukea, että ihmiset viihtyvät täällä. Jokainen poimii, ei tehdä liian valmiiksi kaikkea vaan se että annetaan mahdollisuuksia.

Identiteettitehtävän toinen puoli liittyy yhteisöllisyyden rakentamiseen ja vaalimiseen. Eräs tapa rakentaa yhteisöllisyyttä ja pitää yllä kulttuuriperintö on tarjota kulttuuri- ja sivistyspalveluita, joilla on sivistysvaltiossa myös symbolinen merkitys. Yleisellä tasolla identiteettitehtävä liittyy pitkälle siihen yksinkertaiseen asiaan, että pyritään luomaan kaupungista sellainen alue, jossa on hyvä elää, tehdä työtä tai harjoittaa yritystoimintaa. Paikallisidentiteettitoiminnan onnistumisen kautta näihin asioihin on mahdollista liittää myös se aspekti, että juuri oma asuinpaikka on muihin verrattuna parempi.

Tietenkin näillä meidän palveluilla monilla on semmoinen historiallinen traditio, että ne ovat tällaisia yhteiskunnan yhteisöllisyyden ja symbolinen merkitys kirjastopalvelulla ja museopalveluilla esim. ne ovat kulttuuriperinnön vaalimista ja säilyttämistä ja orkesteri myös. tällaisella suomen kaltaisella sivistysvaltiolla pitää tällaisia palveluita olla, ilman että niillä on tällaista suoranaista hyödyntävoittelua. Että saadaan semmoinen välillinen hyöty, ilman näitä palveluita maa olisi paljon henkisesti köyhempi.

Kunnan identiteettitehtävään liittyy läheisesti myös ajatus siitä, että paikallisen identiteetin rakentamista ei tehdä ainoastaan kunnallisten palveluiden näkökulmasta. Hyvään kunnan

identiteettiin liittyikin vahvasti se, että asiat kunnan sisällä on hoidettu niin hyvin, että kuntalaisen on helppo identifioitua kunnan asukkaaksi. Tämä hyvä identiteetti kunnalle muodostuukin hyvien palveluiden ja hyvin hoidetun ympäristön yhdistelmästä. Sote-muutoksen jälkeinen kunta onkin siis hybridi, jossa yhdistyvät vanha palveluja tuottava kuntakone sekä uusi identiteettitehtävään keskittyvä alueellisuutta korostava paikallisyhteisö.

Ja varmaan neljäs arvo on varmaan tällainen yhteisöllinen arvo, että tuotetaan tavallaan sitä, että tamperelaisena ei vaan palveluiden näkökulmasta, vaan tamperelaisuuteen ja siihen että täällä on hyvä elää ja olla, täällä viihdytään ja koetaan että mun ympäristö on sellainen joka tavallaan yleinen ei suoraan johonkin palveluun liittyvä asia. Ehkä nää on ne nopeasti tulleet näkökulmat mitä vois tulla lisääkin, kun lähtis miettiin.

Identiteettitehtävää toteuttaessa kunnan tulee onnistua hyvin kaavoitustoiminnassa. Kunta on kuitenkin toimina viimekädessä vastuussa siitä, kuinka kunnan aluetta kehitetään ja rakennetaan. Vaikka kunnan identiteetin on edellä mainittu olevan osittain symbolinen, ei tule unohtaa sitä tosiasiaa, että ympäristön kehittämisen ja rakentamisen päätöksillä on olennainen vaikutus siihen, millaiseksi kunta tulevaisuudessa muotoutuu. Kuntalaiset eivät voi itse olla vastuussa näin suurista linjauksista, vaan vastuu näiden tehtävien hoidosta pysyy vahvasti kunnallisen itsehallinnon käsissä. Onnistuneella kaavoitus ja rakentamistoiminnalla vahvistetaan kunnan identiteettiä hyvänä paikkana asua.

No kyllä se siis niin kuin mä sanoin, onhan se edelleen rakentaa sitä hyvinvointia täällä, se on me mahdollistetaan yritysten tulo tänne, houkutellessa ihmisiä, yrityksiä investoimaan tänne. Ja sitä kautta luodaan parempia edellytyksiä ihmisten elää. Kyllä mä näen, että tässä on todella merkittävä rooli, erityisesti tällaisilla isoilla kasvukeskuksilla edelleen. Se on kumminkin kunta joka päättää sen, että miltä tää viimekädessä, että miltä tää meidän ympäristö täällä näyttää. Ja mihin me suunnitellaan pienteollisuusalueita, teollisuusalueita, mistä tiet kulkevat, mihin me rakennetaan uimahalli ym. kyllä meillä on siis merkittävässä määrin sitä tehtävää. Ja se itseasiassa siinä vastuu jopa tänne tällaisen voi sanoo vitalisuuden aikaan saamisesta kasvaa tässä kunnassa, kun tavallaan saadaan hetkeksi ajatukset pois sieltä sotesta ja saadaan ajatukset myös tästä kuntarakennepöytäkeskustelusta ehkä myös. Me saatat päästäs semmoiseen tasapainon

tilaan, että meillä kaikilla olisi fokus siinä, että miten me tää miten me viedään eteenpäin tätä Tamperetta hyvänä paikkana asua ja elää.

Identiteetin sekä paikallisyhteisöllisyyden tunteen rakentaminen ja vaaliminen ovat osa kunnan uutta roolia tulevaisuudessa sote-muutoksen jälkeen. Kunnan tulee kiinnittää huomiota varsinkin ympäristö- sekä kaupunkikehittämis näkökulmiin identiteettiään rakentaessaan. Identiteetti rakentuu kuitenkin erittäin yksinkertaisten asioiden varaan, joten hyvällä ympäristö- ja kaupunkisuunnittelulla on mahdollista saavuttaa viihtyisän kaupungin identiteetti, joka houkuttelee kansalaisia alueelle asumaan. Toinen tärkeä puoli kunnan roolissa tulevaisuudessa on elinvoimakunnan rooli, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

6.3 Elinvoimatehtävä

Yksi merkittävimmistä kunnan rooleista tulevaisuudessa on elinvoiman edistämisen ja kehittämisen tehtävä. Elinvoiman kehittämistehtävän alle voidaan laskea oikeastaan kaikki elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiseen ja houkuttelemiseen tähtäävät tehtävät. Toisaalta siihen kuuluvat myös kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden tarjoaminen. Elinvoimatehtävä onkin luonteeltaan hyvin moniulotteinen sisältäen sekä yritysmaailman että ihmisten viihtyvyyteen liittyviä asioita. Onkin mahdollista todeta, että elinvoimatehtävä voidaan nähdä osaksi identiteettitehtävää. Elinvoimaisen kaupungin imagon saavuttaminen jos mikä on onnistunutta identiteetin rakentamista. Elinvoima käsitteenä nousee aineistosta esille enemmän yritysmaailman ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön kautta. Siinä näkyy myös ajatus siitä, että yritysten lisäksi kunnat kilpailevat elinvoimaisuudellaan tulevaisuudessa myös asukkaista.

Kyllä kai se tää koulutusta ja kulttuuria ja elinvoimaa se on että. Ainakin me ollaan asennoiduttu siihen, että rooli kulttuuri ja vapaa-aikapalveluissa rooli tulee vahvistumaan, kunnat tulee kilpailemaan asukkaista. Ja asukkaista kilpaillaan paitsi hyvillä terveydenhuoltopalveluilla niin myös koulutuspalveluilla ja hyvillä vapaa-ajan palveluilla. Ehkä se raskaan hallintosysteemin kunnallisen hallinnon vähentyminen johtaa siihen, että ne toiset tavallaan positiiviset asiat tulevat kuntien hoidettavaksi. Että kunnat pyrkivät markkinoimaan itseään elinvoimaisina paikkoina ja turvaamaan koulutuksen ja mielenkiintoisena paikkana asua.

Elinvoimatehtävää toteuttaessaan kunnan tulee löytää omat alueelliset vahvuutensa, sekä pyrkiä käyttämään niitä mahdollisimman tehokkaasti hyväksi. Kunnan tulee rohkeasti ja innovatiivisesti uudistaa toimintaansa ja prosessejaan. Kunnan eri osien saaminen yhteen kehittämään alueellista

elinvoimaisuutta koetaan läpi aineiston tärkeäksi. Elinvoimatehtävästä puhuttaessa aineistosta nousee jälleen vahvasti esille ajatus siitä, että sote-muutoksessa on kunnan kannalta paljon positiivisia mahdollisuuksia. Kunnan tulee tarttua tähän mahdollisuuteen, eikä lannistua uusien haasteiden edessä.

Mä näen, että tulevaisuutta kun rakennetaan, me turvataan se taloudellinen toimintakyky tää elinvoima, ollaan innovatiivisia ja uudistutaan. Ollaan kuviossa mukana, sillä tavalla, että vaikka tää on haastavaa aikaa, niin ei lannistuta siihen vaan mietitään mitkä ovat ne meidän keypointit, että mikä tekee meistä vahvoja ja elinvoimaisia, ketteriä miksi meillä kannattaa asua, elää, olla. Ja kyllä näen toisaalta tänä kumppanuuden että vaikka meillä ei oo yhtään koulua lakkautettu, mutta kylien elinvoimaistaminen, että eri osat kunnassakin nähdään mahdollisuutena. Niitä erityispiirteitä vahvistaen. Ei tehdä sellaista tasapaksua.

Elinvoimatehtävää tarkasteltaessa ei voi olla huomaamatta sitä tosiasiaa, että se tiivistää hyvällä tavalla koko tämän analyysiluvun tematiikan, jossa fokus siirtyy raskaasta tarkasti lailla säännelystä sote-tehtävästä kohti identiteetin, elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin edellytysten luomista. Kuntalaiset eivät enää yhdistä kuntaa sote-palveluiden ikäviin puoliin kuten esimerkiksi pitkiin hoitojonoihin tai terveystalveluiden huonoon saavutettavuuteen.

Elinvoimakunnan roolin löytymisen kautta niin tällöinen kunnallinen itsehallintohan voi itseasiassa vahvistua, ja tuoda siihen valtuutettujen keskusteluun ehkä sitten nimenomaan tällöiseen elinvoimaan liittyviä juttuja, tän kaupunkikuvan kehittämiseen, investointeihin liittyviä ratkaisuja. Ei puhutakaan enää niin paljon siitä, että mitä koukkuniemessä hoidetaan vanhuksia ym. Ja miksei terveystalveluille pääse kun 2 viikon jonotuksen kautta. Puhutaan nimenomaan siitä, että kuinka me täällä sitä elinvoimaa ja sitä kautta hyvinvointia luodaan Tampereelle.

Ongelmaksi aineistossa nousee elinvoimatehtävän sekä elinkeinoelämän edistämisen tehtävänä jakautuminen sekä maakunta- että kuntatasolle. Tästä osittaisesta päällekkäisyydestä aiheutuu epäselvyyttä maakunnan ja kunnan välille. Elinvoimatehtävä on kuitenkin niin olennainen osa kunnan roolia tulevaisuudessa, että toimivaltuuksien selkeä määrittely olisi tärkeää ennen kuin uudistuksen loppuun viemistä. Mikäli toimivaltuudet eivät ole selkeästi määriteltyjä, aiheutuu siitä turhaa toimintojen sijaintia kahdella eri hallinnon tasolla. Tästä seurauksena on byrokratian lisääntyminen

ja tätä kautta hallinto-organisaatioiden kasvaminen, joka taas johtaa hallinnollisten kustannusten nousuun.

Täytyy olla siis yksiselitteiset toimivallan jaot kyllä. Se on aika selkeätä, et tavallaan, että jos meidän tehtävä on tämmöinen elinvoimakunta on se mistä ollaan puhuttu niin tähän elinvoimaan liittyvät tehtävät täytyy olla yksiselitteisesti kunnan tehtäviä. Että se mua ihmetytti, että siellä oli tavallaan päällekkäisyyksiä, kun katsotaan niitä 5.4.2016 papereita. Että mitä oli maakunnan tehtäväksi kaavailtu, siellä oli hyvin paljon samoja elinkeinopolitiikkaan liittyviä juttuja ja tämmöisen kulttuurin ja identiteetin vahvistamiseen liittyviä juttuja, jotka ei mun mielestä pitäis olla siellä, ellei ne ole sitten hyvin yleisellä maakunnallisella tasolla olevia juttuja.

Aineistosta nousee esille huoli siitä, että elinvoimatehtävän osittainen jakautuminen sekä kunnalliselle että maakunnalliselle tasolle ei ota riittävästi huomioon suurten kaupunkikeskusten erityistarpeita. Näiden kasvukeskusten koetaan olevan koko Suomen talouden vetureita, ja niiden edellytyksiä taloudelliseen menestymiseen tulisi edistää mahdollisimman paljon.

Mut se mikä mua huolestuttaa on se, että puhutaan, että kunnille jää se elinvoimarooli. Nyt maakuntiin ollaan kasaamassa nykyisten maakuntien liittojen ELY-keskusten tehtäviä ja aluehallintoa vähän muutoinkin ja sit siellä jossakin lakiluonnosversioissa näkyy tää elinkeinojen edistäminen yhtä lailla maakuntien tehtävänä. Että rajautuuko se siihen et siihen kootaan nykyisiä valtion aluehallinnon tehtäviä, vai tuleeko siitä semmoinen yleinen toimiala, jolla sitä elinvoiman edistämisen tehtävää tehdään myös siellä maakunnassa. Ja mitä se tarkoittaa sille, että meillä on suuret kaupunkiseudut, joiden pitäis olla suomen vetureita kilpailukyvyn kannalta, Mut sit se päätöksenteko on maakunnallista. Pystytäänkö me samalla lailla koko suomea ajatellen viemään niitä meidän vetureita eteenpäin? Jos mennään siitä sotesta vähän eteenpäin tämmöiseen elinvoima-ajatteluun.

Suurille kasvukeskuksille ja kaupunkiseuduille tulisi niiden erityisen talouden vetureina toimimisen roolin perusteella pystyä tarjoamaan mahdollisimman suuri vapaus elinvoimatehtävän toteuttamiseen itsenäisesti. Kaupunkiseutujen tulisi itse olla vastuussa elinkeinoelämän vahvistamisesta, ja maakunnan roolin pitäisi tässä tehtävässä olla niin pieni kuin mahdollista. Suurilla kaupunkiseuduilla on hyvä paikallistietämys omasta elinkeinoelämästään. Tätä paikallistietämystä hyväksikäyttäen ne ovat pystyneet tekemään onnistunutta elinkeinopolitiikkaa ja saaneet aikaan hyviä taloudellisia

vaikutuksia. Olennaista onnistuneen elinkeinotehtävän hoitamisessa on se, että tätä paikallista tietämystä ei hävitetä siirtämällä vastuuta elinkeinoelämän kehittämisestä liaksi maakunnalliselle tasolle.

Yks mikä on tärkeä rajanveto jatkossa niin just tällainen elinvoiman vahvistaminen, kun niitä tehtäviä on nyt sekä siellä maakuntatasolla että kuntatasolla siinä uusimmassa ja jotenkin itte näkisi ja toivoisi että sitten ikään kuin vastapainona näit tällaisia työllisyyden hoidon ja elinkeinopolitiikan ja elinvoiman vahvistamisen tehtäviä voitaisiin ainakin nyt sitten isoilla kaupunkiseuduilla antaa kaupunkien tehtäväksi. Sillai että se maakunta ei niin kun niihin hirveästi puuttuisi

Elinvoimatehtävän onnistuminen kunnassa tarkoittaa siis tulevaisuudessa selkeän työnjaon saamista aikaan maakunnan ja kunnan välille. Tämä on mahdollista tehdä jakamalla toimivaltuudet selkeästi lainsäädännön avulla. Seuraavaksi käsitellään hyvinvoinnin edistämisen tehtävää ja sivutaan samalla myös sitä julkista arvoa, mihin kunta palvelutuotannolla pyrkii.

6.4 Hyvinvoinnin edistäminen

Hyvinvoinnin edistämisen tehtävän, joka sote-muutoksen jälkeen säilyy kunnassa, koetaan läpi aineiston olevan yksi keskeisimmistä kunnan tehtävistä. Hyvinvoinnin edistämisen tehtäväkenttä on hyvin laaja ja monimuotoinen. Siitä syystä tässä luvussa käsitellään myös käsityksiä siitä, mitä kunnallisella palvelutuotannolla tavoiteltavat julkiset arvot ovat. Tulevaisuudessa kunnat huolehtivat kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä lähinnä luomalla mahdollisuuksia ihmisten itse ottaa vastuuta hyvinvoinnistaan. Kunnan nähdään olevan mahdollistajan roolissa, joka tuottaa erilaisia palveluita ja kokonaisuuksia, joista kuntalaiset aktiivisesti valitsevat tarvitsemansa.

Eli jos tätä ajattelee niin päin, että kunnilla on tää tällainen elinvoimaisuus, hyvinvoinnin edistäminen, koulutus, sivistys, kulttuuripuoli, että jos kaikki menee niin kun ihan putkeen sulla on siinä aika hyvin se paletti kasassa. Ja sitten meillä jos tulee tällästä valinnanvapautta saada ne palvelut mitä sä tarvit silloin kun tarvit apua, hoitoa jos sairastut tai jotain muuta. Et sä saat ketterästi ja joustavasti ne silloin niin kyllähän tässä, jos lähtisi maalailleen tulevaisuutta sillain kuntalaisen kannalta et hakisi semmoista positiivista ja sellaista kuvaa, missä ihmisellä itsellä on aika paljon vastuuta siitä omasta hyvinvoinnista, niin sieltä voi aueta jotain uudenlaisia vähän tiedätkö ovia.

Sote-palveluiden siirtyessä maakuntatasolle tarjoaa se kunnalle myös mahdollisuuden resurssien puitteissa toteuttaa hyvinvoinnin edistämisen roolia monipuolisesti. Kunta voi keskittää resursseja itse tärkeäksi katsomiinsa kohteisiin sen sijasta, että niitä käytettäisiin tarkasti säädeltyihin sosiaali- ja terveys palveluihin. Tämän lisääntyneen valinnanvapauden ja vapaaehtoisuuteen perustuvan palvelutarjonnan nähdään läpi aineiston vahvistavan myös kunnallista itsehallintoa.

Se piti vielä sanoa, kun sitä lisäarvoa kuntien kannalta kuntien tehtävä meikäläisen näkökulmasta muuttuu kiinnostavammaksi, on se vapaaehtoisuus ja jos vaan on yleensä mahdollisuuksia tehdä jotain, että on resursseja tehdä niin sehän muuttuu, että se ei oo niin sitä se on aika tiukkaan rajattua tuo sote-maailma, on mitoitusta ja sitä ja tätä mitä lakia pitää noudattaa, niin täällähän se on enemmän vapaaehtoiselta pohjalta, ja pitäis korostua sen yhteisöllisyyden. Se antaa liikkumatilaa enemmän siihen kilpailukykyyn, yhteisöllisyyteen, kaupunkisuunnitteluun liittyviin teemoihin.

Kunnan tulee edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä mahdollisimman tehokkaasti hoitamalla hyvin perustason palvelut, ja tarjoamalla monipuolisia mahdollisuuksia kuntalaisten osallistua erilaisiin liikunta- ja harrastustoimintoihin. Kunta toteuttaa hyvinvoinnin edistämisen tehtävänsä tukemalla ihmisten mahdollisuutta hyvään elämään läpi heidän koko elämänsä. Painopiste tässä tukemistoiminnassa on selvästi entistä enemmän ennaltaehkäisevässä toiminnassa, kun se ennen oli pääosin korjaavia toimenpiteitä sote-palveluiden muodossa.

No tietenkin, että mitähän se tulee loppujen lopuksi tulee maksaan kunnalle, että en usko, että se halvemmaksi tulee, mutta jollain tavalla se resurssien kohdentaminen tiettyjen asioiden ihmisten ajatellaan, että mitä tänne jää, tällaiset ennaltaehkäisevät ja terveyden edistämisen näkökulmasta meillä on aikaa keskittyä niihin sen korjaavaan tilan, et mietitään ihan oikeasti että miten me toisaalta säästetään resursseja siinä, että miten me hoidetaan ihmiset mahdollisimman hyvin jo perustasolla. Tuetaan heidän hyvää elämäänsä.

Hyvinvointi ja aineistosta useasti esiin nouseva hyvä elämä on käsitteenä niin laaja, että sitä on tarpeen tarkastella hieman tarkemmin. On hyvin subjektiivinen kokemus, mitä kukin yksilö kokee hyväksi elämäksi tai sen edistämiseksi. Julkisella palvelutuotannolla pyritään julkisen arvon tuottamiseen kansalaisille. Terveyden edistämistehtävän koetaan läpi aineiston olevan selvästi arvolatautunut tehtävä.

Siellä on omat logiikkansa, mutta jos mä puhun ihan näin maallikkona tavallaan, niin tietysti siellä on se arvo sille yksilölle, joka on sen yksilön hyvinvointi, vaikka jos puhutaan julkisista hyvinvointipalveluista. Se on tietysti sen asiakkaan näkökulmasta yksilön näkökulmasta tietysti se yksilön hyvinvointi. On se sitten koulutustason nousu perusopetuksessa sen oppiminen ja jatko opiskelu mahdollisuuksien turvaaminen ja työpaikan mahdollisuus ja kaikki tämä tai yksilötasolla se on, vaikka sitä sen sairauden parantaminen tai mikä se nyt onkin. Kussakin palvelussa ne omat. mutta tavallaan yksilötasolla sen hyvinvoinnin parantaminen yläkäsitteenä. Sitten tietenkin toinen arvo on se, että tuotetaan yhteisötasolla tai kuntalaistasolla sitten hyvinvointia tänne. Eli terveyttä, parempaa terveyttä, parempaa ympäristöä ehkä siinä hyvinvointinäkökulmasta nimenomaan yleistä hyvinvoinnin käsitteitä sinnekin erilaisia, mutta se on yhteistasolla tapahtuvaa, eikä vaan yksilötasolla tapahtuvaa.

Vaikka kunnallisia palveluita ei suoranaisesti tarjota puhtaasti taloudellisten motivaatiotekijöiden ajamina, on taustalla kuitenkin ajatus siitä, että hoitamalla palvelut hyvin, voidaan vähentää korjaavien sote-palveluiden kuormitusta. Kuntalaiselle tämä tarkoittaa edullisesti tai ilman maksua tarjottavia laadukkaita palveluja. Kunnalle ja tulevaisuudessa maakunnalliselle tasolle taas tämä näkyy näitä kunnallisia palveluja käyttävien ihmisten vähentyneenä sote-palvelujen tarpeena. Hyvin hoidetut ja vaikuttavuudeltaan suuret kunnalliset palvelut ovatkin tulevaisuudessa edelleen suuressa roolissa huolimatta siitä, katsotaanko sitä kuntalaisen vai julkisen hallinnon näkökulmasta.

No tuota meillähän on tietysti monenlaisia palveluita ja varmaan se perusmotiivi täällä hetkellä on se kansalaisen hyvän elämänlaadun parantaminen, sen takia me pyritään saamaan niin paljon asiakkaita kun mahdollista ja sen takia pidetään taksat hyvin kohtuullisena, että ei oo taloudellisia esteitä meidän palveluiden käyttämiseen. Mä ajattelen hyvin yksinkertaisesti niin että meidän palveluiden käyttö parantaa ihmisen elämänlaatua. Ei me ajatella siinä sitä nyt ensisijaisesti, että vähemmän käyttää sit terveystaloudellisia palveluita, kun käyttää meidän palveluita. Mutta tietenkin taustalla on tällainen taloudellinenkin ajattelu tietysti, että voidaan ainakin perustella sitä näin.

Tätä ajatusta voidaan viedä vieläkin pitemmälle ajattelemalla kunnassa tehtävät ennaltaehkäisevät palvelut osaksi onnistunutta sote-palveluiden ketjua. Tässä ajattelumallissa näkyvä kausaalisuus hyvien ennaltaehkäisevien toimien ja vähentyneen sote-palvelutarpeen kanssa on helppo hyväksyä.

Ei ole kovin vaikea nähdä asiaa siten, että onnelliset ja terveet ihmiset tarvitsevat vähemmän korjaavia sote-palveluita.

Kyl mä näen, että semmoista hyvinvointia tavoitellaan. Kyl mun mielestä kaikkein parasta sosiaalipolitiikkaa on se, että meidän ennaltaehkäisevät palvelut ovat niin laadukkaita, että meillä syntyy et ihmiset voi hyvin, että se on mun mielestä, jos mietitään ihan varhaiskasvatusta, perusopetusta ja sit toisen asteen koulutusta. Niiden laadukkuus on mun mielestä kaiken paras sosiaalipalvelu mitä ikinä voi tässä maailmassa tuottaa, et niihin panostetaan ja siellä kohtaa oppilaanohjaustoiminta, kuraattorin toiminta, kaikki on silla tavalla, että siinä puututaan tämmöisiin väliinputoajiin ja niin kun aikaisessa vaiheessa ja julkinen valta pyrkii edesauttaan, että tässä jokaisella olisi edellytykset edetä semmoiseen hyvään elämään. Kyl mä näen sen oikeasti sen kaikkein tärkeimpänä juttuna. Että meidän ei tarvis missään vaiheessa mennä niihin korjaaviin toimenpiteisiin, jotta meillä olisi mahdollisimman vähän ihmisiä toimeentulotuen varassa esim. tässä. Että jokainen löytäisi, että se palvelu olisi ollut niin hyvää, että jokainen löytäisi paikkansa tässä yhteiskunnassa sit tulevaisuudessa. Ja sitä kautta kokisi onnellisen elämän

Toinen aineistosta selkeästi esiin nouseva asia liittyy siihen näkökulmaan, että veroeuronsa kuntaan maksavalla asukkaalla on oikeus palveluiden rahoittajana myös saada saavutettavia ja hyvätasoisia palveluita. Kuntalaista ei siis nähdä ainoastaan palveluiden käyttäjänä ja asiakkaana, vaan myös niiden rahoittajana.

Tietysti arvo on se, että tuotetaan myös vastinetta maksetuille veroille, että sitten taas mennään talouden puolelle. Että sä saat jotain arvoa sille, kun sä sijoitat sitä rahaa eli annat verojen kautta meille kunnalle, niin meidän pitää tuottaa semmoista.

Aineistossa näkyy myös usko hyvinvointiyhteiskuntaan mekanismina tuottaa hyviä palveluja, ja sitä kautta hyvinvointia ja julkista arvoa kansalaisille. Kunnan asukkaat toimivat myös kunnallisten palveluiden rahoittajina verojen maksamisen kautta. Kuntalaiset ovatkin osa hyvinvointiyhteiskuntaa niin rahoittajina kuin asiakkainakin. Palveluiden yhdenvertaisuus koetaan tärkeäksi, vaikka taakka palveluiden rahoituksesta ei jakaudu kansalaisille tasaisesti.

Ja tietysti onhan siinä tällänen yhteiskunnallinen näkökulma, se mikä liittyy hyvinvointiyhteiskuntaan ja siihen miten tää malli on meillä ylipäänsä rakennettu suomessa, että tällainen palvelujen yhdenvertaisuus ja se että pääsee palveluiden piiriin niin kyllä mä näen sen sillain arvona ja niin kun arvokkaana asiana vaikka välillä tietysti tuntuu tällai kun sitten oot sitä me jotka veronmaksajina tätä rahoitetaan, niin kyllähän se välillä pistää miettiin että onko näin, mun mielestä kyllä tää mallina on sellainen joka tavallaan vie tätä yhteiskuntaa mun mielestä pitkällä juoksulla kestäväällä tavalla sillain että täällä on ihmisten hyvä elää ja asua. Hyvä kasvattaa lapsia ja turvallista myös ikääntyä.

Julkinen arvo, mitä palvelutuotannolla tavoitellaan, on läheisesti kiinni arkipäiväisissä asioissa kuten terveydessä, koulutuksessa, mahdollisuudessa toimeentuloon, turvallisessa ympäristössä jne. Tätä arkipäiväisyyttä ei tule kuitenkaan nähdä siten, etteikö kyseessä olisi niin kuntalaisille kuin myös julkiselle hallinnolle tärkeä kokonaisuus. Julkisen arvon määrittelyssä tulee aineiston perusteella oikeastaan selville koko kunnan olemassaolon oikeutus sekä tarkoitus.

Mä en tarkoita, että hammaslääkäriin pitää sijaita 100m päässä, mutta tarkoitan että kun sujuva arki on tavoite monessa asiassa, jotenkin se, että miettii kun ihminen käy töissä tuo veromarkkansa kuntaan tai muuten tosiaan se tietää, että me tuetaan kuntapalvelut tukevat sitä ihan arjen sujuvuutta ja sujuvista.

Vaikka julkisen arvon ja varsinkin minkään yleisen hyvän määrittelemisen ainakin akateemisessa mielessä on hyvin haasteellista, tarjoaa aineisto hyvän mahdollisuuden tarkastella sitä, miten nämä monimutkaiset käsitteet on ymmärretty kuntien palvelukoneistoa johtavien virkamiesten keskuudessa. Siten se tarjoaa myös näkökulman koko kuntien palvelujen järjestämisen taustalla vaikuttaviin käsityksiin siitä, millaista yleisesti hyvä elämä ja yhteinen hyvä voisi olla.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia, minkälaisia vaikutuksia käynnissä olevalla sote-uudistuksella on kunnan toimintaan ja sen johtamiseen sekä kunnan rooliin Suomalaisessa yhteiskunnassa. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin metodiin pohjautuen tutkimuksessa on rakennettu teoriaa temahaastattelulla hankittuun aineistoon perustuen. Tässä johtopäätösluvussa pohditaan aineistosta esiin nousseita seikkoja, sekä verrataan niitä toisessa pääluvussa esiteltyyn teoreettiseen viitekehukseen.

Monitasohallinta ei ole lainkaan yksinkertainen asia, eikä sitä varsinkaan uutta hallinnollista tasoa rakentaessa tulisi rakentaa aluepoliittisten tavoitteiden pohjalta, vaan siinä pitäisi pitää tiiviisti ja läheisesti koko ajan mielessä alkuperäiset rakenneuudistuksen tavoitteet. Nämä alkuperäiset sote-tavoitteet ovat valitettavasti jääneet nykyistä aluehallintouudistusta tehtäessä hieman taustalle, ja uudistusta on tehty enemmän aluepoliittisten intressien ja poliittisten ryhmittymien etujen ajamisen kärjellä. Monitasohallinnan teoriaan verrattuna näyttää siltä, että Hooghen ja Marks (2003, 236–237) teesit siitä, että varsinkin kokonaan uuden hallintotason rakentaminen julkisen hallinnon kentälle on aikaa vievää, kallista ja hyvin haasteellista. Palvelurakennetta sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta olisi ollut mahdollista uudistaa myös ilman siihen nyt liitettyä aluehallintouudistusta, jolloin olisi ollut mahdollista keskittyä paremmin itse palveluiden järjestämiseen liittyvien asioiden uudelleenorganisointiin, maakuntahallinnon rakentamisen sijasta.

Yleisellä tasolla voimavarojen kokoaminen yhteen ja sitä kautta taloudellisen tehokkuuden ja skaalaetujen hakeminen myös palvelutuotannossa on ymmärrettävää. (ks. esim. Airaksinen ym. 2009), mutta tähän suuruuden ekonomiaan uskomisen ja ainoastaan tehokkuuteen perustuva ajattelu on, kuten eräs haastateltavista sen ilmaisi, ”ydinvoimasuomen ratkaisu”. Kaupunkiseudut ovat harjoittaneet palvelutuotannossa innovatiivista ja verkostomaista rakennetta sekä solmineet keskenään sopimuksia palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Pelkona on, että omaan organisaatioon tällä innovatiivisella palvelurakenteella kumuloitunut synergia katoaa, kun kaupunkiseutujen toimintatapoja ei saada vietyä mukana maakuntatasolle, vaan maakuntataso sanelee järjestäjän vastuun varjolla, kuinka palvelut tulee tuottaa. Hultia (1994, 21.) mukaillen siis toimijoita yhdistelemällä ei aina saavuteta synergiahyötyjä, vaan on myös mahdollista, että lopputulos jää huonolaatuiseksi tai tavoitellut edut jäävät kokonaan saavuttamatta.

Suurin pelko kuntaan jääviin palveluihin kohdistuu tukipalveluihin, joiden tarkoituksena, on nimensä mukaisesti tukea kunnan palvelutuotantoa, ja avustaa sitä kaikin keinoin. Tukipalveluiden järjestämiseksi kaavailut maakunnalliset tai jopa kansalliset tukipalveluyhtiöt ovat suurten haasteiden edessä, kun pyrkimyksenä on tuottaa kunnille ja maakunnille niiden tarvitsemia tukipalveluja tehokkaasti ja vaikuttavasti. Samalla tukipalveluiden väheneminen kunnalta itseltään johtaa siihen, että yksikkökustannukset kunnan tukipalveluissa kasvavat. Tukipalveluiden järjestäminen on osaltaan vielä auki niin kunta- kuin valtiotasolla, koska siihen liittyvät lakiluonnokset eivät ole vielä saapuneet kuntiin lausuntokierroksille. Tukipalvelut ovat jääneet uudistuksessa aivan liian vähälle huomiolle niiden palveluprosesseille tuottamaan lisäarvoon

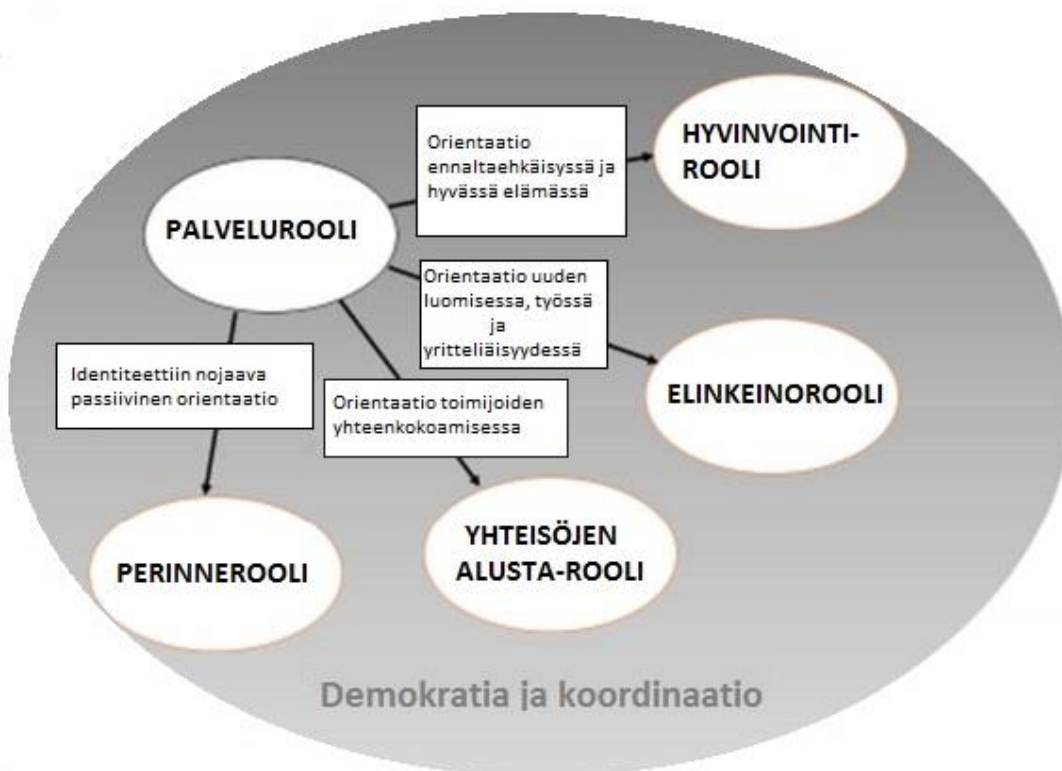
verrattuna. Toivottavaa on, että ne nostetaan vielä kunnolla agendalle, ennen kuin sote-uudistus saadaan vietyä läpi.

Johtaminen on prosessina aina erityisasemassa, kun puhutaan muutosten läpiviemisestä missä tahansa organisaatiossa. Johtaminen ja johtajuus ovat myös sote-uudistuksen onnistumisen selkeimmin tunnistetuista mahdollistajista. Johtajan omat taidot ja sosiaalinen pääoma ovat niitä ominaisuuksia, joilla onnistunutta muutosjohtamista toteutetaan. Näyttöön perustuva muutosjohtaminen (ks. esim. Majoinen 2009, 119.) sekä aito vuorovaikutus ja keskustelu alaisten kanssa johtavat muutoksen kohteena olevassa organisaatiossa siihen, että muutos otetaan vastaan aidosti sellaisena kuin se on, eikä siihen liitetä uhkakuvia eikä sen tuomia mahdollisuuksia paisutella. Muutosjohtajuuden tärkeyttä sote-uudistuksessa korostaa myös se, että sote-uudistusta johtamiseen perustettiin kokonaan uusi muutosjohtajan virka. Muutosjohtajan tehtävänä on ohjata ja tukea toimijoita uudistuksen alueellisessa valmistelussa ja toimeenpanossa muodostettavalla maakuntatasolla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016e.) Hyvä muutosjohtaja etsii uusia mahdollisuuksia sekä strategisella tasolla kyseenalaistaa vanhoja toimintatapoja. Johtamista ei tule Sauerin ym. (2010, 14.) mukaan ymmärtää ainoastaan yksilön tekemänä toimintana, työnä. Tällöin mukaan tulee ottaa myös muutosta tekevät ihmiset, jotka vastuutetaan uusien polkujen ja urien etsijöiksi. Tämä osallistava muutosjohtaminen sisältää herkullisen ristiriitaisuuden jo itsessään: ihmiset osallistetaan itse muuttamaan maailmaansa. Sote-uudistuksen läpivieminen vaatii muutosjohtajilta tämän osallistamisen onnistumista, selkeää viestintää muutoksesta sekä läpinäkyvää ja ennakoitavaa otetta päivittäisessä toiminnassa.

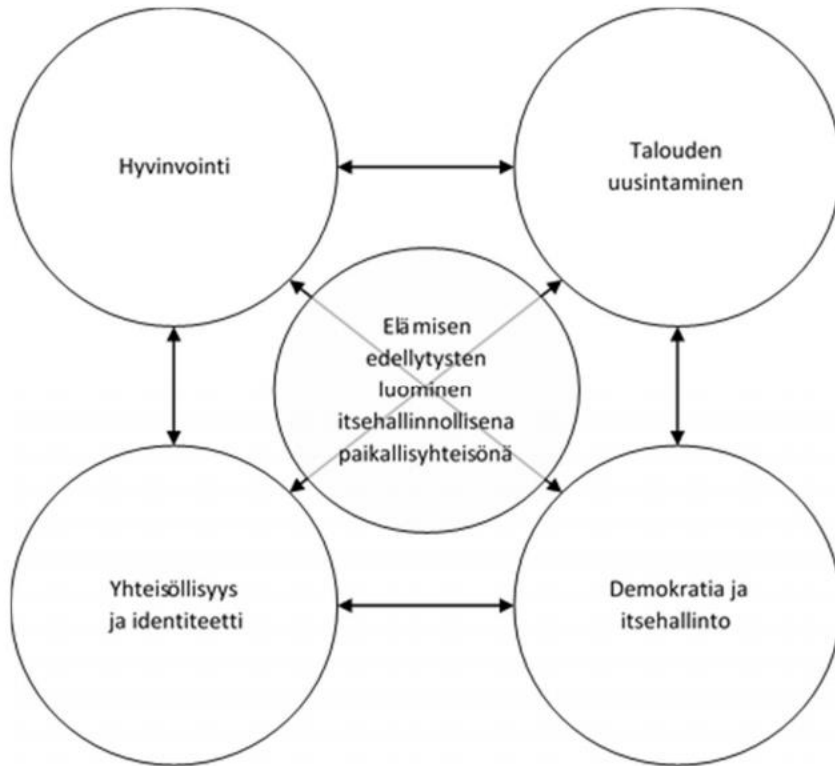
Tutkimusmatkalla sote-uudistuksen vaikutuksesta kunnan toimintaan, johtamiseen ja rooliin, ei voi olla törmäämättä siihen tosiasiaan, että sote-uudistus vaikuttaa perinpohjaisella tavalla kunnan rooliin tulevaisuudessa. Raskaan sote-palvelu kokonaisuuden siirtyessä maakunnan tasolla hoidettavaksi, mahdollistaa se huomion ja resurssien kiinnittämisen kunnan muihin tehtäviin. Kunnan tehtäväksi jää terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, elinvoiman lisääminen ja paikallisen identiteetin luominen ja vahvistaminen. (vrt. Stoker 2011, 25.) Monitasohallinnan lisääntyneet elementit julkishallinnon kentässä tarkoittavat sitä, että näidenkin tehtävien onnistuminen vaatii hyvää ja avointa vuoropuhelua ja yhteistyötä niin maakunnan kuin valtionkin kanssa. Tärkeää onnistumisen kannalta on myös se, että toimivaltuudet asetetaan hallinnon tasojen kesken selkeästi, jotta voidaan varmistaa se, ettei toimintoja tehdä kahdella tai kolmella tasolla päällekkäisesti.

Kunnan roolin muuttuessa pois sairaalan käytäviltä kaupunkiin lähemmäksi ihmistä tarjoaa mahdollisuuden kunnalle etsiä uudenlaisia tapoja toimia ja toteuttaa tehtäviään yhdessä kansalaisten

kanssa. Innovatiivisuus kunnallisessa palvelutuotannossa ja palvelutaloudessa eivät ole itsestäänselvyksiä, eivätkä helposti toteutettavissa (kts. esim. Kallio & Valkama 2009, 95), mutta tarkasti säännellystä sote-maailmasta irrottautuminen tarjoaa kunnalle mahdollisuuden tarkastella kriittisesti omaa toimintaansa. Tämä kriittinen tarkastelu yhdistettynä siihen tosiasiaan, että kunnan muut kuin sote-tehtävät nousevat uudella tavalla agendalle myös paikallispolitiikassa toimivien päättäjien keskuudessa, luo hyvät edellytykset innovatiiviselle palvelutuotannolle ja kokonaan uudentalaiselle ajattelulle ja tietopohjan rakentamiselle tulevaisuuden kunnassa. Tämän tutkimuksen analyysiluvussa esiin tulleet muutokset kunnan roolissa mukailevat selkeästi aikaisemmin tehtyä tutkimusta aiheesta (vrt. Airaksinen ym. 2015, Jäntti 2016) ja siten vahvistavat siinä tuotettuja tuloksia.



Kuvio 3. Kunnan roolit (Airaksinen ym. 2015).



Kuvio 4 Kunnan perustehtävät, ydintehtävä ja niiden väliset yhteydet. (Jäntti 2016, 188)

Sote-uudistus tarjoaa kunnalle mahdollisuuden keskittyä aidosti ja asukaslähtöisesti ihmisten arkipäivään läheisesti kiinnittyviin asioihin. Kuntien on tunnistettava organisaation raja-aitojen kasvusta johtuvat uhat, ja pyrittävä aitoon vuorovaikutukseen maakunnan ja valtion kanssa jo uudistuksen valmisteluvaiheessa. Reagoimalla uhkiin, aktiivisella otteella tarttumalla mahdollisuuksiin ja innovatiivisesti uudistamalla palveluprosessejaan, kuntien on mahdollista vahvistaa rooliaan sekä aidosti vaikuttaa ihmisten elämään siellä, missä suurin osa kansasta itseasiassa elää: ei sairaalassa, vaan kaupungissa.

Lähteet:

- Ahonen, Ari, Vuorio, Liisa & Tähtinen, Tuuli (2015) Potilaan valinnanvapaus, Ruotsin malli ja Suomen sote-uudistus – Markkinoiden toimivuuden ja taloudellisten vaikutusten näkökulma. Kilpailu- ja kulttuuriviraston selvityksiä 6/2015. Osoitteessa: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2015/kkv-selvityksia-6-2015-potilaan-valinnanvapaus-ruotsin-malli-ja-suomen-sote-uudistus.pdf> Viitattu 11.5.2016
- Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto & Hurskainen, Veijo (2009) Kainuun hallintokokeilu kuntatalouden näkökulmasta: Menestys? Millä hinnalla? Teoksessa Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlaKirja. Tampere: Kopio Niini. 124-151.
- Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto, Jäntti, Anni & Härkönen, Helena (2015) Miten kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä maakunnalliselle vastuulle? Pirkanmaan liitto. Osoitteessa :http://www.pirkanmaa.fi/files/files/aluekehitys/kuntakehitys/pdf/tulevaisuuden_kunta_2.pdf Viitattu 12.5.2016.
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu vuori, Johanna, Nikander, Pirkko & Hyvärinen, Matti (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. 372-392.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2009) Hallintoinnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010. www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf Viitattu 09.05.2016
- Bache, Ian & Flinders, Mathew (2004) ”Themes and Issues in Multi-level Governance”. Teoksessa Bache, Ian & Flinders, Mathew (toim.). Multi-level governance. Oxford: Oxford University Press
- Benington, John (2011) ”From private choice to public value”. Teoksessa Benington, John & Moore, Mark, H (toim.). Public value theory and practice. Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Bozeman, Barry (2007) Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington DC: Georgetown University Press.
- Cattell, Raymond B (1951) New Concepts for Measuring Leadership in Terms of Group Syntality. Human Relations 4 (2). 181-182.
- Clarkeburn, Henriikka & Mustajoki, Arto (2007) Tutkijan arkipäivän etiikka. Tampere: Vastapaino.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2004) Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Herring, Pendleton (1936) Public administration and the public interest. New York: McGraw-Hill.
- Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö.

Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2003) Unrevealing the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science review*, vol.97, nro 2.

Hult, Juhani (1994) Yhteistoiminnallisuus Pohjois-Karjalan alueellisessa kehittämisessä – yhteenveto. *Tiedonantoja*, Joensuun yliopisto, Kulttuuri- ja suunnittelumaantiede, nro 28.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Jäntti, Anni (2016) Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere: Tampere University Press. Väitöskirja.

Kallio, Olavi & Valkama, Pekka (2009) Palvelutalouden innovaatiot kunnallishallinnossa. Teoksessa Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin*. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Kopio Niini. 75-107.

Kauppi, Eija, Määttänen, Niku, Salminen, Tomi & Valkonen, Tarmo (2015) Vanhusten pitkäaikaishoidon tarve vuoteen 2040. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 90. Sastamala: Vammalan Kirjapaino oy.

Keynes, John Maynard (1964) *The general theory*. New York : Harcourt Brace and World.

Kinnula, Petra, Malmi, Teemu & Vauramo, Erkki (2015a) Miten sote-uudistus toteutetaan? Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 91. Sastamala: Vammalan Kirjapaino oy.

Kinnula, Petra, Malmi, Teemu & Vauramo, Erkki (2015b) Saadaanko sote-uudistuksella tasalaatua? Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 82. Sastamala: Vammalan Kirjapaino oy.

Kinnula, Petra, Malmi, Teemu & Vauramo, Erkki (2014) Sisältöä sote-uudistukseen. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 78. Sastamala: Vammalan Kirjapaino oy.

Kvale,Steinar (1996) *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*. London: Sage.

Latash,Mark L (2008) *Synergy*. New York: Oxford University Press.

Lundström, Ilona (2011) Kuntien palveluhankintojen murros: tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Väitöskirja.

Majoinen, Kaija (2009) PARAS ja muutosjohtaminen luottamushenkilöiden näkökulmasta. Teoksessa Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin*. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Kopio Niini. 108-124.

Marks, Gary (1993) ”Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”. Teoksessa Cafruny, Alan & Rosenthal, Glenda (toim), *The State of the European Community*.New York: Lynne Rienner.

Meijers, Evert (2005) "Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts?" Teoksessa Meijers Evert, Synergy in Polycentric Urban Regions. Amsterdam: IOS Press.

Monypenny, Phillip (1953) A code of ethics as a means of controlling administrative conduct. Public Administration Review 13 nro. 3. 184-87.

Oates, Wallace E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism." Journal of Economic Literature, 37(3): 1120-1149.

Osborne, Stephen P. (2006) "The New Public Governance?" Public Management Review, 8 (3): 377-387.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997) Poliittikan perusteet. Porvoo: WSOY.

Pestoff, Victor, Brandsen Taco & Verschuere Bram (2012) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. New York: Routledge.

Redford, Emmet (1954) The protection of the public interest with special reference to administrative regulation. American Political Science Review 48 nro 3. 1103-13.

Rubin, Herbert & Rubin, Irene (2005) Qualitative interviewing: the art of hearing data. California: Sage.

Salkosalo, Pipsa (2015) Hyvinvointia yhteistyön keinoin Ruovedellä – Tapaustutkimus kunnan roolin muutoksesta. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Pro-gradu tutkielma.

Sarajärvi, Anneli & Tuomi, Jouni (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Sauer, Erika, Salovaara, Perttu, Mikkonen, Anne-Maria & Ropo, Arja (2010) Johtamisen uusi taide. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Schubert, Glendon (1961) The public interest. Glencoc, IL: Free Press.

Simon, Herbert A, Smithburg, Donald W & Thompson, Victor A (1950) Public administration. New York: Alfred A Knopf.

Sorauf, Frank (1957) The public interest reconsidered. Journal of Politics 19 nro 4. 616-39.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) Sote- ja itsehallintouudistus. Osoitteessa: <http://stm.fi/sote-uudistus> Viitattu 13.11.2015

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016a) Sote-uudistuksen tavoitteet. Osoitteessa: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet> Viitattu 10.5.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016b) Maakuntouudistus. Osoitteessa: <http://alueuudistus.fi/aluehallintouudistus/hallituksen-linjaukset> Viitattu 10.5.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016c) Sosiaali- ja terveystalvaeluiden integraatio. Osoitteessa: <http://alueuudistus.fi/integraatio> Viitattu 10.5.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016d) Valinnanvapaus. Osoitteessa: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus> Viitattu 11.5.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016e) Sote-uudistukselle nimitettiin muutosjohtaja. Osoitteessa: http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sote-uudistukselle-nimitettiin-muutosjohtaja Viitattu 11.5.2016

Stoker, Gerry (2011) Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public administration* 89 nro 4. 15-31.

Torvi, Kaj & Kiljunen, Pentti (2005) Onnellisuuden vaikea yhtälö. Helsinki: Eva-raportti.

Valtioneuvosto (2016) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset. Osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+ja+aluehallintouudistuksen+linjaukset+5.4.2016/7382c141-45aa-433f-af74-6fc579e76de0> . Viitattu 4.5.2016

Wilson, Woodrow (1955) *The study of administration*. Washington DC: Public Affairs Press.

Liitteet

LIITE 1 HAASTATTELUPYYNTÖ

Hei [NIMI],

Teen Tampereen Yliopistossa Kuntaliiton toimeksiantona pro-gradu tutkielmaa aiheenani sote-uudistus ja sen vaikutukset kunnan palvelutuotantoon ja niiden johtamiseen.

Alustavana tutkimusongelmana on selvittää sote-uudistuksen muille kuin sitä koskeville palvelualueille tekemiä vaikutuksia.

Tutkimus on laadullinen ja lähestyn teitä tiedustellakseni mahdollisuutta saada haastatella teitä tutkimukseen. Haastatteluun tarvittu aika on noin tunti. Haastattelut olisi tarkoitus suorittaa seuraavan kolmen viikon kuluessa, ja minulle itselle käy mikä vuorokauden aika tahansa, ja olen valmis tulemaan haluamaanne paikkaan tekemään haastattelua.

Mikäli suostutte haastateltavaksi, voimme sopia ajankohdan tarkemmin sähköpostitse.

Ystävällisin terveisin

Juha-Pekka Siltala
Tampereen Yliopisto
Johtamiskorkeakoulu, kunta- ja aluejohtaminen

LIITE 2. TEEMAAHAASTATELURUNKO

Pro-gradu tutkielma haastattelu, päivämäärä
Haastateltavan asema organisaatiossa, mistä alueesta vastaa
Haastattelun nauhoittamiseen haastateltava suostuu?

SOTE-VAIKUTUKSET PALVELUTUOTANNOSSA

miltä sote näyttäytyy, oma yleismielipide uudistuksesta
synergia, edut, haitat
strategia, miten muutos näkyy
rahoitus, monikanavarahoitus
tukipalvelut
asiakaskeskeinen palveluintegraatio, asiakkaan tarpeet kokonaisuutena
julkinen arvo, mitä tavoitellaan
valmistautuminen muutokseen, reaktiivisuus vs. proaktiivisuus
hyvinvointiyhteiskunta, meneillään oleva muutos eetoksessa

KUNNAN ROOLI / ITSEHALLINTO

monitasohallinta, kunta-maakunta-valtio
lakisääteisen itsehallinnon turvaaminen
kunnan rooli tulevaisuudessa
päättäjävalta
johtaminen
kommunikointi
suvereniteetti
läpinäkyvyys

LOPUKSI

mitä muuta sanottavaa
Yhteenvedo, miten muutos vaikuttaa muihin kuin sotepalveluihin, kunnan rooliin