

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

KAITSE-hanke, Kaupunkiseudut ja

maakuntaitsehallinto

Väliraportti

Marraskuu 2017

ISBN: 978-952-03-0621-2



TAMPEREEN
YLIOPISTO

JOHTAMISKORKEAKOULU



Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti

– Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä

Anni Kyösti, Jenni Airaksinen, Jonne Parkkinen & Jari Kolehmainen

Sisällys

1.	Johdanto	3
2.	Aluehallintouudistuksen julkinen arvo ja rajapinnat.....	4
2.1	Lokalismi ja regionalismi.....	5
2.2	Strateginen triangeli: legitimizeetti, julkinen arvo ja operationaalinen kapasiteetti	7
2.3	Palvelumuotoilu ja rajapinnat	11
3.	Palvelumuotoilusta sisältöä uudistamiseen	14
3.1	Työpajan kuvaus	14
3.2	Työllisyyden hoito.....	15
3.3	Maankäyttö	18
3.4	Elinkeinojen kehittäminen.....	22
3.5	Yhteenveto aineistosta	25
4.	Strateginen triangeli aineiston tulkinnassa	26
4.1	Julkisen arvon lisääminen uudistuksen tavoitteena.....	26
4.2	Legitimeetin ja tuen merkitys.....	27
4.3	Operationaalinen kapasiteetti toiminnan edellytyksenä	29
5.	Uudistamisen haasteet ja tuki hallinnan näkökulmasta.....	30
5.1	Hajautuneisuuden hallinnan apuvälineet.....	31
5.2	Hallinnan kehikko uudistuksen tulkinnassa.....	35
6.	Lopuksi.....	38
6.1	Uudistuksen eteneminen eri tasoilla, hukkuuko kuntalaisen ääni?.....	38
6.2	Legitimeetin rooli uudistuksen onnistumiseksi.....	40
	Lähteet.....	42
	Liitteet.....	47

1. Johdanto

Kesällä 2017 hallitus päätti neuvottelujen jälkeen maakuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistuksen valmisteluun liittyvästä jatkoaikataulusta. Päätöksen myötä uudistusten valmisteluun myönnettiin lisää aikaa, kun uudistuksen varsinaista voimaan tulemistä siirrettiin vuoden 2020 alkuun, jolloin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun on määrä lopullisesti siirtyä kunnilta maakunnille ja valinnanvapauden on määrä laajeta erillisen vaiheistuksen mukaisesti lopulliseen laajuuteensa. Samalla päätettiin valinnanvapauslain valmistelun jatkamisesta virkatyönä niin, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämät muutokset tulee huomioida lakiesityksessä. Muihin maakunta- ja sote-uudistusten lakiesityksiin ei ole määrä puuttua nyt linjatun jatkovalmistelun yhteydessä. Valinnanvapauslakiesitys on tarkoitus kierrättää lausunnolla vuoden 2017 marraskuusta alkaen ja edetä eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2018 alkupuolella niin, että lakikokonaisuus pyritään perustuslakivaliokunnan toiveen mukaisesti hyväksymään yhtenä kokonaisuutena vuoden 2018 toukokuussa. (Valtioneuvosto 2017.)

Uuden aikataulun mukaisesti ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään lokakuussa 2018. Väliaikainen valmistelutoimielin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä kesäkuusta 2018 alkaen, kun uudet maakunnat julkisoikeudellisina yhteisinä perustetaan. Ne vastaavat maakuntien hallinnosta siihen saakka ja muun muassa päättävät maakuntien talousarvioista syksyn 2018 aikana, kunnes maakuntavaltuustot aloittavat toimintansa 1.1.2019. (Valtioneuvosto 2017.)

Syksyn 2017 aikana suurten kaupunkien rooli kasvupalvelujen ja elinvoiman kehittämisessä maakuntauudistukseen liittyen herätti voimakasta keskustelua tiedotusvälineiden välityksellä. Helsingin pormestari kutsui tapaamiseen 21 suurimman kaupungin johtajat (C21 -ryhmä) perustaakseen keskustelufoorumin suurten kaupunkien johtajille, herättääkseen keskustelua ja edistääkseen kaupunkien yhteistyötä etujensa valvomiseksi maakunta- ja sote-uudistuksiin liittyen. Kokouksen tuloksena kaupungit päättivät järjestyä tiiviimmin ja muodostaa pysyvän verkoston etujaan valvomaan. (kts. Helsingin kaupunki 2017.) Suurten kaupunkien rivien tiivistämisen tarvetta perustellaan kaupunkiseutujen kasvavalla merkityksellä niin kansallisten kuin myös kansainvälisten haasteiden ratkaisemisessa. (vrt. Barber 2013.)

Kaupunkiseudut ovat paljon vartijoina alueellisessa kehityksessä. Kaupunkiseudut toimivat alueellisina kehityksen vetureina ja niille on keskittynyt erilaisia, laajemmalle alueelle merkityksellisiä palveluita. Kaupunkialueilla on merkittävä rooli myös alueellisina työllistäjinä. Maakuntauudistuksessa on kuitenkin nähty tummia pilviä suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen yllä. Onko meneillään oleva uudistus suurten kaupunkien näkökulmasta haitallinen ja millaisia vaikutuksia uudistuksella saattaa olla kaupunkien asemaan kehityksen vetureina? Voidaanko uudistukseen liittyviä riskejä välttää ja mitä niiden eteen on vielä tehtävissä? Suurten kaupunkien näkökulmasta suhde uusiin maakuntiin on ongelmallinen ja kaupungeissa

onkin herännyt huoli niiden asemasta suunnitellussa mallissa. (vrt. esim. Andersson, Jern & Sandberg 2017,6; Yle uutiset 2017.) Suuret kaupungit ovat tehneet yhteisen kannanoton uudistukseen liittyen, jossa ilmaistaan huoli kaupunkien vähäisestä huomioimisesta uudistuksen valmistelussa ja uudistuksen kaupunkiin kohdistuvien vaikutusten sivuuttamisesta.

Tässä tutkimuksessa meneillään olevaa uudistusta tarkastellaan lokalismin ja regionalismin, eli paikallisuuden ja alueellisuuden, kautta sekä toisaalta julkisen arvojohtamisen näkökulmasta. Uudistuksen agendalla on regionalistisen mallin luominen Suomeen. Kuntien tehtäviä kootaan laajemmalle alueelle, maakunnan alaisuuteen. Julkisen arvon näkökulmasta taas uudistuksella on julkisen talouden kannalta oleellisia tavoitteita, mutta samanaikaisesti ne edustavat myös poliittisia valintoja ja arvoja.

Tämä raportti keskittyy erityisesti kysymykseen siitä, mitkä asiat nähdään tulevan maakunta- ja sote -mallin kannalta keskeisinä rajapintoina ja millaisia ovat eri tasojen vastuut ja tehtävät. Raportissa keskitytään ennen kaikkea maakuntauudistuksen tarkastelemiseen, mutta koska uudistus muodostaa sote -uudistuksen kanssa yhtenäisen kokonaisuuden, ei raportissa voida välttyä käsittelemästä ja viittaamasta myös sote -uudistukseen. Lisäksi raporttia varten kerätyssä aineistossa kuvataan sitä, mitkä asiat voivat uudessa mallissa tuottaa ongelmia ja miten näitä ongelmia voitaisiin ratkaista tai ennaltaehkäistä.

Tämä raportti on osa laajempaa KAITSE-tutkimushanketta, jossa tarkastellaan kaupunkiseutujen suhdetta maakuntauudistukseen. Tämä raportti tuottaa hyödyllistä tietoa niin uudistuksen valtakunnantason valmistelijoille kuin paikallistason toteuttajille. Tutkimus selventää erilaisia näkökulmia ja kokoaa yhteen eri asiantuntijoiden näkemyksiä. Hankkeessa on aiemmin ilmestynyt esiselvitysraportti ”Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhat ja mahdollisuudet.” (Tolkki, Airaksinen, Kyösti 2017).

2. Aluehallintouudistuksen julkinen arvo ja rajapinnat

Maakunta- ja sote-uudistukset luovat uusia ja merkittäviä rajapintoja kuntien ja maakuntien toimintojen välille. Uudistuksen tarkoituksena on saada aikaan toivottuja tuloksia ja tuottaa julkista arvoa, jonka keskiössä on rajapintatoimintojen onnistuminen. Uudistuksessa on kysymys myös laajemmasta institutionaalisesta muutoksesta. Maakunnallinen hallintotaso ja vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista muuttaa pitkään lokalismiin eli paikallisuuteen nojanneen hallintomuodon regionalistiseen eli alueelliseen ajattelu- ja toimintatapaan.

2.1 Lokalismi ja regionalismi

Suomessa on vahva lokalistinen eli paikallinen hallintoperinne. Kunnat ovat tähän saakka kantaneet laajaa paikallista vastuuta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Tämä on vaikuttanut osaltaan siihen, millä tavalla alueelliset hallintomuodot ja prosessit on organisoitu sekä minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu. Pitkän aikavälin paikallisessa kehittämisessä aina 1990-luvun puolivälistä 2010-luvun puoliväliin saakka näkyy voimakas polkuriippuvuus. Alueellisissa rakenteissa ja toimintatavoissa on ollut vallalla inkrementaalinen kehittämisote. Merkittävä muutos suhteessa edeltävään kehitykseen tapahtui kuitenkin vuonna 2015, kun poliittisten voimasuhteiden vaihtuminen, ts. keskustapuolueen nousu, muutti kehityksen suunnan kohti voimakkaasti regionaalista eli kuntia laajempiin alueisiin nojaavaa kehityssuuntaa. Keskusta-oikeistohallitus lähti toteuttamaan uudenlaista mallia, jossa Suomeen luodaan uusi vaaleilla valittava aluehallinto eli itsehallinnolliset maakunnat. Uudistuksen tarkoituksena on pyrkiä tehostamaan alueiden toimintaa ja kilpailukykyä. Uudistuksen ensimmäiset vaikutukset ovat nähtävissä paikallisten eli lokalististen toimijoiden reaktioissa. (Anttiroiko & Valkama 2017, 152.) Näitä reaktioita ja vaikutuksia tuodaan tässä raportissa esiin kaupunkiseutujen näkökulmasta.

Alueellistamisella on oma historiallinen taustansa, joka liittyy paikalliskansojen intressien ja valtion välisten jännitteiden ratkaisemiseen. Sodan jälkeisinä vuosikymmeninä toiminnan painopiste on ollut sekä alueellisen kehittämisen vahvistaminen vastauksena talouden globalisaatioon että poliittis-hallinnollisten yksiköiden luominen laajaa väestöpohjaa vaativien julkisten palveluiden tuottamiseen. Suhtautuminen alueellistavaan kehityssuuntaan ei ole ollut kaikkien mieleen. Regionalisaatiota on yleisesti vastustettu, sillä paikalliset toimijat pelkäävät vaikutusvallan menetystä paikallisten asioiden hoitamisessa. (Page 1991; Prytherch 2009; Tomblin 2007; Anttiroiko & Valkama 2017.)

Suomen näkökulmasta lokalismin merkitys alueellisessa hallinnossa näkyy kolmella tavalla. Ensinnäkin hallinto ja päätöksenteko on desentralisoitu, ja paikallishallinnolla on vaikutusvaltainen asema. Toiseksi Suomen aluehallinnon rakenne on ollut historiallisesti heikko ja sillä ei perinteisesti ole ollut demokraattista tarkoitusta tai vastuuta hyvinvointivaltion toiminnasta. Kolmanneksi Suomi on 1990-luvun alusta lähtien ollut uudistusaallokossa, jossa on ajettu erilaisia regionalistisia malleja. Jännitteisissä uudistuksissa on pyritty uudistamaan aluerakenteita ylhäältä-alaspäin suuntaavalla johtamisella, neuvottelun keinoin sekä alhaalta-ylöspäin johdetuilla prosesseilla. (Anttiroiko & Valkama 2017, 153.)

Lokalismiajattelun mukaan yhteiskunnan alueellisten organisaatioiden tulisi perustua suureen määrään suhteellisesti pieniä hallinnon yksiköitä, jotka käyttävät valtaa esim. maankäytössä, paikallisessa verotuksessa ja ruokapalveluissa. Regionalismi törmää lokalismin kanssa, kun se siirtää osan vallasta alueelliselle hallinnolle, jolla on laajempi territoriaalinen alue ja väestöpohja. Lokalismin näkökulmasta regionalismi on askel kohti sentralisaatiota eli keskittämistä. Vallitseva kehityskulku on ollut Euroopassa

uuden regionalismin tyyppistä, jolloin paikalliset toimijat ovat verkostomaisin järjestelyin ottaneet lisää vastuuta toiminnoista. (Briffault, 1999; Hörnström, 2013; Barnes & Foster 2012; Anttiroiko & Valkama, 2017.)

Paikallisen ja alueellisen toiminnan rajapinta on keskeinen näkökulma uudistuksen tarkastelussa. On tyyppillistä, että paikalliset toimijat vastustavat alueellistamispyrkimyksiä. Monissa tapauksissa paikalliset toimijat pelkäävät, että alueellisen toimijan alaisuudessa he ovat liian tarkassa kontrollissa. Tämän nähdään vahingoittavan paikallista itsemääräämisoikeutta ja valinnanmahdollisuutta, vaikka sinällään maakuntahallinnon ei ole uudistuksessa määrä sijoittua hierarkkisesti kuntien yläpuolelle, vaan pikemminkin se voidaan tulkita rinnakkaiseksi hallinnon tasoksi. Paikallisen hallinnon ja alueellisen toiminnan rajapinnan yksi keskeisin kysymys on nimenomaan paikallisten poliittisten päättäjien ja julkishallinnon johtajien mahdollisuus muokata julkisia palveluita paikallisten tarpeiden mukaan. (Bukowski 2000; Chorianopoulos, 2012; Moore 2014, Stewart, 1983; Page 1991, Anttiroiko & Valkama 2017.)

Suomessa meneillään oleva uudistusaalto (sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistus) katkaisee pitkään jatkuneen lokalismiin painottuneen kehityksen. Paikalliset toimijat, eli kunnat, eivät enää jatkossa ole päävastuussa sosiaali- ja terveyspalveluista, vaan ne siirtyvät maakuntatason vastuulle. Historiallisen institutionalismin näkökulmasta muutosta voidaan tarkastella sekä jatkuvuuden että muutoksen näkökulmista. Jatkuvuuden näkökulma yhdistyy polkuriippuvuuteen ja ajatukseen siitä, millä tavalla menneet päätökset ja vaikutteet muokkaavat myös nykyisyyttä. Lisäksi jo vuosia jatkunut keskustelu siitä, miten kunnat ovat liian pieniä yksiköitä hoitamaan sosiaali- ja terveyspalveluita, on johtanut moniin uudistusyrittäisiin, jotka eivät ole tuottaneet haluttua tulosta. Meneillään oleva uudistaminen on selvä muutos lokalismista kohti regionalismia. Tähän kehityskulkuun voidaan löytää kolme keskeistä syytä. Ensinnäkin uudistamisen taustalla vaikuttaa pitkään jatkunut taloudellinen paine. Toiseksi taustalla nähdään EU:n vaatimus institutionaalisesta yhdenmukaisuudesta. Kolmas ja merkittävä käännekohta on ollut poliittisten voimasuhteiden ja institutionaalisen ympäristön muutos. (Anttiroiko & Valkama 2017, 157–166.)

Tämän tutkimuksen näkökulman ja aineiston kannalta lokalismin ja regionalismin kamppailu maakunta- ja sote-uudistuksissa on tarkoituksenmukainen viitekehys. Teoreettisen tarkastelun lisäksi tutkimuksella on myös pragmaattinen funktio. Tarkoitus on selvittää uudistuksessa ilmeneviä ongelmia kaupunkiseutujen ja maakuntien suhteen näkökulmasta. Tässä on käytetty apuna palvelumuotoilun menetelmää aineistonkeruu- ja ongelmanratkaisukeinona. Ratkaisukeskeisen näkökulman keskiössä on ihmislähtöisyys: miten ihmiset toiminnan kohteena saavat rakenteita uudistettaessa hyvää ja tarkoituksenmukaista palvelua? Vaikka regionalismin ja lokalismin kamppailu näyttyy paikallisena ja alueellisena valtataisteluna, ihmisten ei tulisi joutua tämän kamppailun välikappaleiksi tai heittopusseiksi. Ratkaisukeskeisen näkökulman avulla pyrimme tunnistamaan ne keskeiset keinot ja rajapinnat, joiden avulla hallinnon tasot tekevät yhteistyötä ja löytävät toimivat prosessit ihmislähtöisen näkökulman toteuttamiseen. Ratkaisukeskeinen osa tutkimusta muodostuu toiminnan kohteena olevien ihmisten kautta.

Yhteistyön ja toiminnan legitimiteetin kannalta uudistus ja eri hallintotasojen toiminta eivät kuitenkaan näyttäydy ongelmattomana. Kansalaisten näkökulmasta muun muassa ns. yhden luukun palvelu, jonka mukaan asiakas hoitaa asiansa/ongelmansa yhdessä toimipisteessä aiheuttaa haasteita vastuullisen toimijan tunnistamisessa ja arvioimisessa.

Miksi tällaista arviointia sitten ylipäätään tarvitaan? Demokratian näkökulmasta arviointi on oleellista kolmella tasolla. Ensinnäkin on kyse siitä, millaisia päätöksiä, uudistuksia ja tavoitteita valtakunnanpolitiikassa ajetaan ja mihin suuntaan mallia halutaan kehittää. Toiseksi on kysymys maakuntatason päätöksenteosta ja päättäjien valinnasta, kolmanneksi kuntatason päätöksentekijöistä. Jos alueen asukas ei pysty erottamaan maakuntatason toiminnan onnistumista ja vaikuttavuutta ja erottamaan niitä kuntatason toiminnasta ja vaikuttavuudesta, on äänestäminen vaikeaa tai se perustuu enemmän olettamuksiin kuin tietoon. Uudistuksen alkuvaiheessa on vaarana myös se, että keskeneräinen maakuntahallinto voi vaurioittaa kuntien legitimiteettiä.

2.2 Strateginen triangeli: legitimiteetti, julkinen arvo ja operationaalinen kapasiteetti

Tämän tutkimuksen näkökulman ja aineiston kannalta lokalismin ja regionalismin kamppailu maakunta- ja sote-uudistuksissa on tarkoituksenmukainen viitekehys. Viitekehyyksen avulla on mahdollista ymmärtää erilaista maakuntauudistuksen ympärillä käytävää keskustelua. Maakuntauudistuksessa on kuitenkin kyse myös uuden hallintotason luomisesta, jolloin tässä yhteydessä on syytä avata myös näkökulmia, jotka liittyvät legitimiteettiin. Hallintorakenteiden arvo syntyy ensinnäkin siitä, miten niiden ajatellaan soveltuvan olennaisten ongelmien ratkaisuun. Toiseksi niiden arvo syntyy siitä, että ne kykenevät saavuttamaan legitiimin aseman ihmisiä ja yhteisöjä koskevien päätösten tekemisessä.

Legitimiteetti perustuu pohjimmiltaan vallankäytön hyväksymiseen. Legitiimi päätöksenteko hyväksytään, jopa ennen kuin tiedetään päätösten sisältö. Legitimiteetti muuntaa vallan auktoriteetiksi, oikeudeksi käyttää valtaa. Tällä tavoin legitimiteetti sisältää sekä oikeuden hallita että velvollisuuden noudattaa legitiimin hallinnan kautta syntyneitä sääntöjä ja määräyksiä. (Schmitter 2001, 2; Beetham 1991.) Legitimiteetti edellyttää, että vallan ja vastuun määrittely on selvää. Usein legitimiteetti kytketäänkin sääntelyyn ja sitä kautta syntyvään hallintorakenteiden vakauteen. (Beetham 1991.) Legitimiteetin lähteenä on tällöin lainmukaisuus. Tämän lisäksi legitimiteetin olennaisena lähteenä pidetään demokratiaa. Perusajatuksena on se, että kansalaisten näkemykset kanavoituvat legitiimeiksi päätöksiksi etenkin edustuksellisen demokratian kautta. (Thornhill 2011.) Kansalaiset antavat vaaleissa äänensä tietyille edustajille, jotka tällä menetelmällä saavat kansalaisilta mandaatin edustaa heitä yhteiskunnallisista asioista päätettäessä. Edustuksellisen demokratian ihanteen mukaisesti hallinnon ja politiikan toimielimet ovat ikään kuin suodattimia, joiden kautta kansan näkemykset suodatetaan toimivaksi päätöksenteoksi. (Thornhill 2011.) Hallintorakenteen

legitimiteetti syntyy siitä, että edustuksellisen elimen valinnan on suorittanut kansa ja valinta on suoritettu tietyn äänestysproseduurin kautta. (Klijn & Edelenbos 2013, 632.)

Tässä tarkastelutavassa, jossa keskeisiksi lähteiksi määritellään sääntely ja demokratia, nojaututaan vahvasti legitimiteetin syötepuoleen. Hallintorakenteen legitimiteetti rakentuu siis osittain jo ennen kuin varsinaisia päätöksiä on tehty. Syötepuolen legitimiteetti liittyy lisäksi siihen, kenet valitaan hoitamaan yhteisiä asioita ja käyttämään päätöksentekovaltaa. Lisäksi legitimiteetti liittyy syötepuolella siihen, millaisella asiantuntemuksella, millaisissa rakenteissa ja millaisin prosessein asioita hoidetaan, miten instituutiot rakennetaan ja millaisia muita demokratiaelementtejä niihin liitetään.

Legitimiteetin syötepuolella on kyse vähintäänkin uskottavalta näyttävistä hallintorakenteista. Läpinäkyvien käytäntöjen kautta, voidaan esimerkiksi osoittaa, että äänestystulos on riittävällä tavalla kanavoitunut hallinnon rakenteisiin ja vallanjakoon. Esimerkkinä tästä ovat vaikkapa valtuutetuista äänimäärän perusteella valitut pormestarit ja apulaispormestarit. Syötepuolen legitimiteetti on kuitenkin murroksessa eikä pelkästään edustukselliseen järjestelmään tukeutuminen enää riitä. Kärjistäen voidaan sanoa, ettei äänestystulokseen nojautuva pormestari-, lautakunta- tai valiokuntarakente enää takaa syötepuolenkaan legitimiteettiä, vaan ollakseen uskottavia demokratiatoimijoita, kaikkien hallinnon tasojen on edustuksellisen järjestelmänsä rinnalle muodostettava erilaisia pysyviä ja tilapäisiä osallistumisrakenteita, joilla rakennetaan nimenomaan syötepuolen legitimiteettiä.

Kokonaan toisenlainen tapa tarkastella legitimiteetin lähteitä lähtee tuotoksista. Legitimiteetti rakentuu tässä ajattelussa siitä, miten hallintojärjestelmä onnistuu tehtävässään. Ilman tuotoksia ja tuloksia, demokratiasta on pelkona tulla turha rituaali, mikä puolestaan vaarantaa koko järjestelmän olemassaolon (Scharpf 1997, 19). Tuotospuolen legitimiteetin mekanismi on ideatasolla yksinkertainen: mikäli hallintorakenteen koetaan tekevän oikeita asioita suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja tuloksena syntyvät ratkaisut ja määritellyihin ongelmiin, sen legitimiteetti lisääntyy (esim. Connelly 2011). Tavoitteiden asettaminen ja ongelmien määrittäminen eivät tosin ole kovinkaan yksinkertaisia määrittelyjä, etenkin kun tulosten ja tuotosten pitäisi vastata laajasti kansalaisten tarpeisiin. Tuotoksiin tukeutuva legitimiteetti edellyttääkin vahvaa kytköstä kansalaisiin ja onnistunutta kommunikaatiota kansalaisten ja järjestelmän välillä, muutenkin kuin vaaleissa.

Legitimiteetin lähteiden osalta on olennaista ymmärtää, ettei mikään yksittäinen tekijä (sääntely, suorat vaalit, asiantuntemus, hyvät tulokset) takaa legitimiteettiä, vaan siihen tarvitaan useampia elementtejä. Uusien hallintotasojen luomisessa legitimiteettiin voidaan liittää myös suhteet muihin hallintotasoihin. Uuden hallintatason legitimiteetin rakentumista estää toisinaan olemassa olevien hallintorakenteiden vastustus. Mitä suurempi merkitys tietyllä hallinnon rakenteella tai tasolla on maan hallintokulttuurissa ja -perinteessä, sitä suurempi merkitys kyseisen tason hyväksynnällä on uuden rakenteen legitimiteetin

saavuttamiselle. Suomen kontekstissa nimenomaan paikallishallinnon merkitys alueellisen hallintotason legitimitietin kannalta on suurempi kuin valtion, jolloin on olennaista pohtia myös kuntien merkitystä alueellisen hallintotason legitimitietin rakentajana. Toisaalta tulee pohtia myös sitä, millainen merkitys alueellisen hallintotason rakentamisella on kuntien legitimitietin kannalta. (Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen 2015, Nyholm, Airaksinen, Härkönen & Haveri 2016.)

Teoreettisen tarkastelun lisäksi tällä tutkimuksella onkin myös pragmaattinen funktio. Tarkoitus on selvittää ja tehdä näkyväksi uudistuksessa ilmeneviä ongelmia kaupunkiseutujen ja maakuntien suhteen näkökulmasta. Pragmaattisessa osuudessa on käytetty apuna palvelumuotoilun menetelmää aineistonkeruu- ja ongelmanratkaisukeinona. Ratkaisukeskeisen ja pragmaattisen näkökulman keskiössä on ihmislähtöisyys: miten ihmiset saavat rakenteita uudistettaessa hyvää ja tarkoituksenmukaista palvelua? Vaikka regionalismin ja lokalismin kamppailu näyttäytyy paikallisena ja alueellisena valtataisteluna, ei ihmisten eikä yritysten tulisi joutua tämän kamppailun välikappaleiksi tai heittopusseiksi. Ratkaisukeskeisen näkökulman avulla pyrimme tunnistamaan ne keskeiset keinot ja rajapinnat, joiden avulla hallinnon tasot tekevät yhteistyötä ja löytävät toimivat prosessit asiakas- tai ihmislähtöisen näkökulman toteuttamiseen.

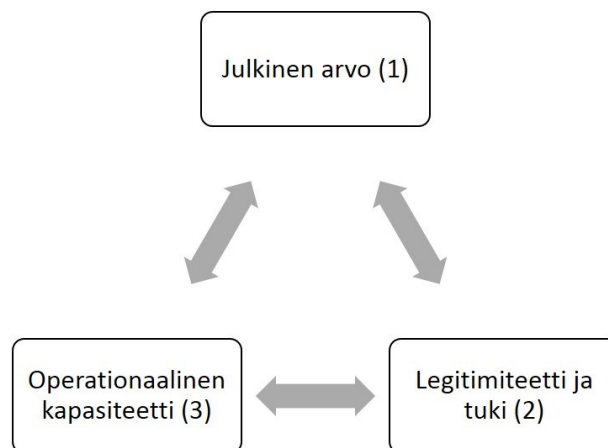
Asiakkuuksista lähtevä ajattelu voi onnistuessaan ratkaista toimintaan ja sen järjestämiseen liittyvät ongelmat uudistamisessa, mutta uuden hallintotason legitimitietin kannalta uudistus ei kuitenkaan näyttäydy ongelmattomana. Kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta tuodaan usein esiin ns. yhden luukun palvelu, jonka mukaan asiakas hoitaa asiansa/ongelmansa yhdessä toimipisteessä. Palvelupolku tai palveluketju saattaa olla sujuva, eikä asiakkaalle välttämättä näyttäydy se, onko toiminta kunnan vai maakunnan vastuulla. Tästä näkökulmasta asiakas ei kuitenkaan voi arvioida sitä, kuka on onnistunut palvelun tai suoritteen tuottamisessa. Onko vastuu ollut kunnalla vai maakunnalla? Asiakas voi tehdä myös vääränlaisia päättelyketjuja sen suhteen, kuka on onnistunut tai epäonnistunut, jos vastuutahon päättely jää asiakkaan oman arvelun varaan. Vastuullisen toimijan tunnistaminen ja arvioiminen ovat yhden luukun mallissa vaikeaa.

Miksi tällaista arviointia sitten ylipäätään tarvitaan? Demokratian näkökulmasta arviointi on oleellista kolmella tasolla. Ensinnäkin on kyse siitä, millaisia päätöksiä, uudistuksia ja tavoitteita valtakunnanpolitiikassa ajetaan ja mihin suuntaan hallintoamme halutaan kehittää. Jos maakunnallinen malli tuottaa arvioitavissa olevia onnistumisia, ei mallia tarvitsisi hallituksen kokoonpanon muuttuessa ryhtyä purkamaan. Tällä vältetään hallinnon uudistamisen ”heiluriliikettä”, jossa uusi hallitus ensi töikseen romuttaa edellisen hallituksen aikaansaannokset ja aloittaa uudistusprosessin uudelleen alusta omista lähtökohdistaan. Toiseksi on kysymys maakuntatason päätöksenteosta ja päättäjien valinnasta. Millä perusteella päättäjät valitaan, jos ei ole selvää, kuka on vastuussa onnistumisista tai epäonnistumisista. Kolmanneksi kyse on kuntatason päätöksentekijöistä ja heidän palkitsemisestaan tai rankaisemisestaan. Jos alueen asukas ei pysty erottamaan maakuntatason toiminnan onnistumista ja vaikuttavuutta ja erottamaan

niitä kuntatason toiminnasta ja vaikuttavuudesta, on äänestäminen vaikeaa tai se perustuu enemmän olettamuksiin kuin tietoon. Jos kuntalaiset eivät saa tarvitsemiaan maakunnallisia palveluita, mikä on tässä järjestelmässä kunnan luottamushenkilön tai viranhaltijan todellinen mahdollisuus vaikuttaa asioihin. Jos vaikutuksia ei ole, pettyvätkö kuntalaiset väärin päättäjiin? Uudistuksen alkuvaiheessa on vaarana myös se, että jos järjestelmät ovat kovin keskeneräisiä aloittaessaan, voi sakkaava maakuntahallinto vaurioittaa myös kuntien legitimitettä, jolloin koko hallintojärjestelmämme kokonaisuus on vaarassa rapautua.

Julkisten palveluiden ja toiminnan tarkoituksena on tuottaa julkista arvoa. Julkisen arvon tarkasteluun on erilaisia syitä ja tapoja, kuten esimerkiksi olemassa olevan tilanteen arviointi, kehittämislähtöinen rakennetarkastelu tai johtajien käytöksen analysointi ja luokittelu. (Alford & O'Flynn 2009, 174; de Jong, Douglas, Sicilia, Radnor, Noordegraaf & Debus 2017, 606.) Julkisen arvon analysointityökalut auttavat ymmärtämään julkisen johtamisen strategisia haasteita. Tarkastelumallina strateginen triangeli (kuvio 1) on heuristinen eli kokemuksellinen väline, joka helpottaa vaikeuksien identifiointia ja keskustelun jäsentämistä.

Public Value -malli eli strateginen triangeli:



Kuvio 1. Strateginen triangeli (Moore 2013, 103.)

Strateginen triangeli tuo yhteen kolme julkisen arvon johtamisessa keskeistä elementtiä, joita ovat:

1. Käsitys julkisesta arvosta: muotoilu siitä, mitä sosiaalisia tuloksia pidetään haluttuina ja mitä tiettyjä vaikutuksia toimija tai verkosto haluaa saavuttaa.
2. Tuen ja legitimitetin lähteet käsityksen mukaisen julkisen arvon tavoittelemiseksi: toimintaympäristön ja eri sidosryhmien joukon on mahdollistettava ja tuettava julkisen arvon tavoittelemisen mukaista toimintaa.
3. Operationaalinen kapasiteetti: toimivat prosessit organisaation sidosryhmien tai verkostojen kanssa sekä riittävät resurssit julkisen arvon tavoittelemiseksi. (Moore 2013, 102.)

Tässä raportissa hyödynnämme strategista triangelia tutkimuksen pragmaattisemman osuuden teoreettisena viitekehyksenä. Triangelissa yhdistyvät uudistuksen pyrkimykset ja julkisen arvon tuottaminen, joka tapahtuu kolmen tekijän rajapinnalla.

1. Uudistus pyrkii julkisen arvon tuottamiseen: julkistalouden tasapainoon, palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseen, EU:n yhdenmukaiseen institutionaaliseen muotoon sekä poliittisesti määriteltujen arvojen toteuttamiseen.
2. Legitimitetin ja tuen kannalta keskeisessä asemassa on mahdollistava toimintaympäristö, joka käynnissä olevassa uudistuksessa muodostuu valtion, maakunnan ja kuntien keskinäisestä suhteesta. Lisäksi keskiössä ovat muut alueelliset ja paikalliset sidosryhmät ja toimijat sekä äänestäjät, jotka kytkeytyvät julkiseen toimintaan tukemalla ja legitimoimalla sitä. Yksinkertaistetusti uudistus on koettava hyväksytyksi eri osapuolten näkökulmasta.
3. Operationaalisen kapasiteetin avulla julkinen arvo konkretisoituu käytännön toimiksi. Toimivien prosessien avulla tuotetaan käytännössä haluttuja ja toivottuja suoritteita ja arvoa.

2.3 Palvelumuotoilu ja rajapinnat

Palvelumuotoilu on käyttäjän näkökulman tuomista ja huomioimista palveluiden kehittämisessä. Tutkimushankeen työpajassa muotoilun kohteena ovat suunnitteilla olevat, osittain olemassa olevat instituutiot. Tämän tyyppinen tulevaisuuteen suuntautuva muotoiluprosessi on ennakoiva ja uutta luova. (Miettinen 2011, 13; Fulton 2008.)

Tämän raportin aineistona on pääasiallisesti työpajassa (maaliskuu 2017) tuotettu kirjallinen ja suullinen aineisto. Aineisto muodostuu siis kahdentyyppisestä työpajamateriaalista 1) ryhmien kirjallisista tuotoksista ja 2) ryhmien kokoavista suullisista esityksistä. Lisäksi tutkimuksen taustalla hyödynnetään myös hankkeen esiselvitysvaiheessa, syksyllä 2016 tehtyjä haastatteluja. Nämä haastattelut ovat luoneet esiymmärrystä

tutkimuksen työpajavaiheessa sekä toimineet pohjana myös työpajan suunnittelussa ja teemojen valinnassa. Tutkimuksen metodologinen tausta nojaa rajapintasuunnitteluun ja palvelumuotoiluun sen osana. Hallinnonuudistuksen suunnittelussa ja uusien rakenteiden ja järjestelmien suunnittelun keskiössä ovat erilaiset rajapinnat. Rajapinnoilla rakentuu uudistuksen kokonaisuus ja eri toimijoiden yhteistyö. Tulevia organisaatioita, niiden tehtäväkokonaisuuksia ja tekijöitä ei vielä ole lopullisesti määritelty, mutta suunnittelu ja osittainen toteutustyö on jo aloitettu alueilla. Työpajatyöskentelyssä ennakoidaan tulevia keskeisiä rajapintoja, jotta niiden tulevaan suunnitteluun ja toteutukseen saataisiin monialaisia näkökulmia ja konkreettista tukea. Tieto uudistukseen liittyvästä valmistelusta on pirstoutunut eri organisaatioihin ja eri asiantuntijoille. Tästä syystä kokoavaa tietoa ja erilaisia näkökulmia on mahdollista saada vain kokoamalla eri toimijat pohtimaan yhdessä uudistukseen liittyviä keskeisiä rajapintoja.

Ihmiset kohtaavat nykyisin palveluita monissa eri yhteyksissä. Aikaisemmin ihmiset vaihtoivat tyypillisesti tavaroita, nykyisin yhä enenevässä määrin palveluita. Rajapinnan käsite on yksi keskeinen osa palvelukokemuksia ja palveluiden suunnittelua. Rajapinnat toimivat linkkinä ihmisten, teknologian ja tekojen välillä.

Bonsiepen (1999) ontologinen suunnittelukaavio kuvaa keskeiset toiminnan osat:

1. käyttäjä tai sosiaalinen toimija, joka haluaa toteuttaa toiminnan tehokkaasti,
2. tehtävä, jonka käyttäjä haluaa suorittaa sekä
3. työkalu tai esine, jonka aktiivinen toimija tarvitsee tehdäksensä tehtävänsä tehokkaasti.

Näiden kolmen tekijän jälkeen on kysyttävä, miten nämä kolme erilaista osa-aluetta: käyttäjä, tarkoituksenmukainen toiminta ja esine tai tieto kommunikaation välineenä, ovat yhdistettynä toisiinsa. Ne linkittyvät toisiinsa rajapintojen kautta. (Bonsiepe 1999; Secomandi & Snelders 2013, 4.) Rajapintoja voidaan luonnehtia kolmella tavalla:

1. Rajapinta paljastaa, miten käyttäjät ovat yhdistettynä toisiin näkökulmiin maailmassa.
2. Rajapinta määrittelee työkalun vain suhteessa toiminnan kontekstiin.
3. Rajapinta luo kontekstin, jossa objektit ja data kohtaavat ja ovat käytettävissä.

Bonsiepen mukaan rajapinnat eivät ole varsinaisesti työkalussa itsessään, vaan ne ilmenevät vuorovaikutuksessa käyttäjien, toimintojen ja työkalujen kanssa. Tärkein suunnittelun tehtävä on muotoilla nämä suhteet ja mahdollistaa toiminnan tapahtuminen. Palvelumuotoilun avulla suunnittelijat voivat ajatella sitä, millaisia kokemuksia he toivovat ihmisille suunniteltavan. (Bonsiepe 1999; Secomandi & Snelders 2013, 5.)

Palvelumuotoiluprosesseja on erilaisia, ja prosesseilla on toisistaan vaihtelevia tavoitteita. Palvelumuotoiluun liittyvästä kirjallisuudesta voidaan kuitenkin hahmottaa yleisluontoinen prosessi, jonka

mukaan palvelumuotoilu etenee vaihe vaiheelta. Seuraavassa kuviossa on esitetty pelkistys palvelumuotoiluprosessin kulusta.



Kuvio 2. Palvelumuotoiluprosessi (kts. Moritz 2005, 123.)

Tässä tutkimuksessa palvelumuotoiluprosessia on käsitelty esitetyn kuvion kaltaisena prosessina. Tutkimuksen esiselvitys (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017) toimii prosessin ensimmäisenä vaiheena. Se on luonut ymmärryksen käsillä olevasta aiheesta ja sen eri ulottuvuuksista. Tutkimuksen seuraava askel, pohdinta, liittyy ongelma-kohtiin, jotka on muodostettu esiselvityksen ja ohjausryhmätyöskentelyn perusteella. Kolmas askel, kehittäminen, on toteutettu työpajana, jossa eri alojen asiantuntijat ovat yhdessä pohtineet ja kehittäneet kaupunkiseutujen ja maakunnan rajapintoja elinkeinojen, työllisyyden ja maankäytön näkökulmista. Seulontavaiheessa työpaja-aineisto on analysoitu ja tiivistetty. Selittävässä vaiheessa tutkimuksen aineistoa ja analyysin tuloksia on jalostettu ja pohdittu yhdessä professoriryhmän kanssa. Selittävä osana on myös tutkimuksen väliraportti, joka antaa uudistuksen toimijoille ja toteuttajille tietoa prosessin toteuttamisen tueksi.

Tutkimukseen kytkeytyvä palvelumuotoiluprosessi kulkee koko tutkimuspolun läpi. Varsinaisen palvelumuotoiluprosessin eli työpajan taustalla vaikuttavat aiemmin tutkimuksessa kerätty materiaali, sen analyysi ja siitä tehdyt päätelmät. Palvelumuotoilun lähtökohtana oli asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyys on lähestymistapa, jossa asiakas on palvelutuotannon keskiössä. Vaikka asiakas yksilönä tai palvelun käyttäjänä ei joka kerta pääse ilmaisemaan tahtoaan, on asiakas palvelun lähtökohtana ja arvioinnon kriteerinä palvelun tuottamisessa. Asiakaslähtöisessä tarkastelussa asiakkaan kokemukset, käyttäytyminen ja palvelujen vaikuttavuus ovat keskiössä. Tarkastelun kautta voidaan hahmottaa esimerkiksi vastauksia kysymyksiin, miten palvelu vaikuttaa asiakkaan elämään ja käyttäytymiseen ja miten nämä vaikutukset suhteutuvat palveluiden toivottuihin vaikutuksiin? Palvelujen tuottamisessa ja palvelumuotoilussa on kuitenkin hyvä huomioida se, että asiakaslähtöisyys ja asiakastyytyväisyys eivät ole sama asia. Asiakaslähtöisyys ja

asiakaslähtöisten prosessien kehittäminen kohtaavat usein ongelmia, jotka liittyvät organisaation sisäisiin tai organisaatioiden välisiin raja-aitoihin. (kts. Heinonen, Strandvik, Mickelsson, Edvardsson, Sundström & Andersson 2010; Rannisto, Tuurnas, Hakari & Stenvall 2013.)

3. Palvelumuotoilusta sisältöä uudistamiseen

Koska kyseessä on ainutlaatuinen uudistus Suomen hallintohistoriassa, päädyimme käyttämään palvelumuotoilua apuna tutkimusaineiston työstämisessä. Palvelumuotoilutyöpajan avulla kokosimme uudistuksen kanssa työskenteleviä, eri alojen asiantuntijoita pohtimaan yhdessä uudistukseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä. Erilaisten osaamispuhjojen, taustojen ja tulkintojen yhdistelmällä saimme laajan tulkinnan siitä, millaiseksi kuntien, maakuntien ja kolmen (työllisyys, maankäyttö, elinkeinot) toiminta-alueen suhde näyttäisi muodostuvan.

3.1 Työpajan kuvaus

Työpajan tarkoituksena oli kerätä eri alojen asiantuntijoita ratkaisemaan kaupunkiseutujen erityiskysymyksiä tulevassa uudistuksessa. Työpajan kutsua levitettiin hankkeen tutkimusryhmän ja ohjausryhmän kautta. Työpajaan osallistui yhteensä noin 40 henkilöä. Työpajassa kohtasivat eri osaamisalat sekä toimijat eri alueilta, Tampereen, Turun ja Seinäjoen kaupunkiseuduilta.

Työpaja alkoi päivän sisällön esittelyllä ja lyhyellä taustoittavalla esittelyllä tutkimuksen edeltävistä tuloksista. Tämän jälkeen osallistujat jaettiin ryhmiin. Ryhmiä oli yhteensä seitsemän, joista kaksi käsitteli työllisyyskysymyksiä, kaksi elinkeinoja, kaksi maankäyttöä ja yksi ryhmä pohti ”puhtaan pöydän” tilannetta.

Ryhmät tekivät aluksi empatiakartta-tehtävän (kts. liite 1), jonka tarkoituksena oli ymmärtää ja asettua kunkin ryhmän ”asiakkaan” asemaan. Empatiakarttatyöskentelyn jälkeen ryhmät pohtivat uudistuksen arvoa ”asiakkaan” näkökulmasta sekä rajapintoja asiakkaan ja kunnan, kunnan ja maakunnan sekä maakunnan ja asiakkaan välillä (kts. liite 2). Ensimmäisen vaiheen jälkeen ryhmät vaihtoivat keskenään kaksi jäsentä. Toisessa vaiheessa ryhmät pohtivat esteitä eri toimijoiden välillä arvonn tuottamisessa. Lopuksi jokainen ryhmä sai vastata kesken erityisen kysymyksen päivän tehtäviin liittyen, jonka avulla koottiin yhteenveto muille ryhmille päivän oivalluksista ja keskustelusta (kts. liite 3). Työpajan loppukeskustelut ja purku videoitiin ja litteroitiin, ja ryhmien työstämät tehtävämateriaalit kerättiin talteen litteroitavaksi. Materiaalissa kuvataan sitä, millä tavalla maakuntien, kuntien ja palveluiden käyttäjien suhteen, velvollisuuksien ja vastuiden nähdään muodostuvan tulevaisuudessa sekä sitä, millaisia ongelmia niissä voi muodostua.

Työpajassa uudistusta lähestyttiin kolmen keskeisen, yhteisesti määritellyn näkökulman kautta. Näkökulmat ovat hankkeen esiselvitysvaiheen haastatteluissa esiin tulleita teemoja, jotka ovat nousseet keskeisiksi rajapintakokonaisuuksiksi uudistuksen valmistelussa. Jokaista osa-aluetta tarkastellaan siitä näkökulmasta, mitä julkista arvoa sekä sektorikohtaista arvoa niiden oletetaan tuottavan. Tämän jälkeen tiivistetään palvelumuotoilutyöpajan tuloksia kuhunkin osa-alueeseen kaavailtujen rakenteiden osalta sekä mahdollisten toiminnan esteiden näkökulmista. Lopuksi jokaista näkökulmaa pohditaan ns. puhtaan pöydän mallin kautta.

3.2 Työllisyyden hoito

Työpajan tuloksena ryhmät tuottivat näkemyksiä siitä, millaista arvoa työllisyydenhoidolla on. Seuraavaan taulukkoon on luokiteltu arvon merkitys julkisena arvona sekä työllisyysasiakkaalle syntyvänä henkilökohtaisena arvona. Työllisyyden julkinen arvo on työnhakijan työllistymisessä ja sen vaikutuksissa. Työssäkäyvä kuntalainen maksaa veroja ja siirtyy pois etuuksien ja/tai tukien piiristä. Hyvinvointiyhteiskunnan pyrkimyksenä on, että työikäiset ja -kykyiset käyvät töissä, jotta hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot pystytään rahoittamaan. Työnhakijalle työllistyminen puolestaan tuottaa henkilökohtaista arvoa taloudellisesta ja yksilön hyvinvoinnin näkökulmasta.

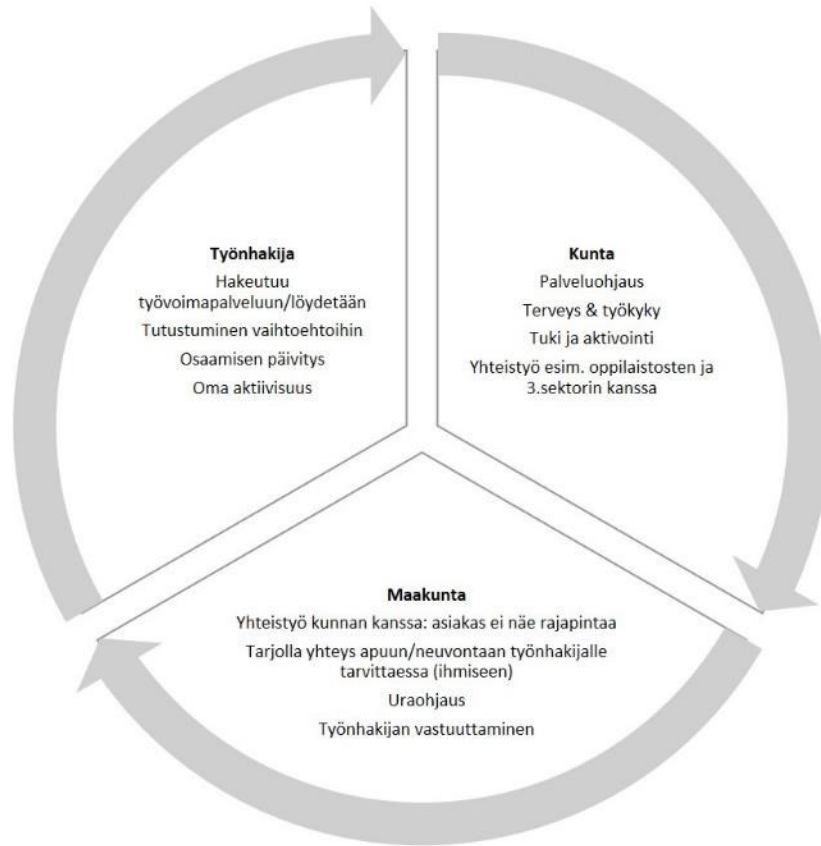
Taulukko 1. Työllisyyden arvot.

Julkinen arvo	Henkilökohtainen arvo
Työllistyminen	Henkilökohtainen hyvinvointi ja tulot
→ verotulot	Elämänhallinta
→ osa yhteiskunnan toimintaketjua	Kokemus siitä, että on osa yhteiskuntaa

Arvopohdinnan jälkeen ryhmät tuottivat näkemyksiä siitä, millaisia vastuita ja tehtäviä eri toimijoilla on tulevaisuudessa uudessa mallissa. Tehtävät ja vastuut on jaettu työllisyyspalveluiden käyttäjän, kunnan ja maakunnan näkökulmiin. Kootut sisällöt on yhdistetty eri ryhmien tuottamista näkemyksistä.

Prosessin toimivuuden näkökulmasta on tärkeää, että työtön hakeutuu itse työllisyyttä tukevien palveluiden piiriin tai työvoimaviranomiset löytävät hänet. Kunnan toiminnan keskiössä nähdään olevan työnhakijan ohjaus ja tukeminen sekä kokonaisvaltainen arviointi hakijan tilanteesta; onko hän esimerkiksi työkykyinen. Maakunnan ja kunnan välisen tiedonkulun on oltava sujuvaa, jotta työnhakijaa voidaan tukea ja auttaa tehokkaasti. Palveluissa painottuu matalan kynnyksen tuki ja apu. Jos työnhakija kaipaa tukea tai neuvoa, tulisi hänellä olla saatavilla asiantuntijan apu esim. puhelimitse. Työnhakijan kohtaamisessa painotetaan

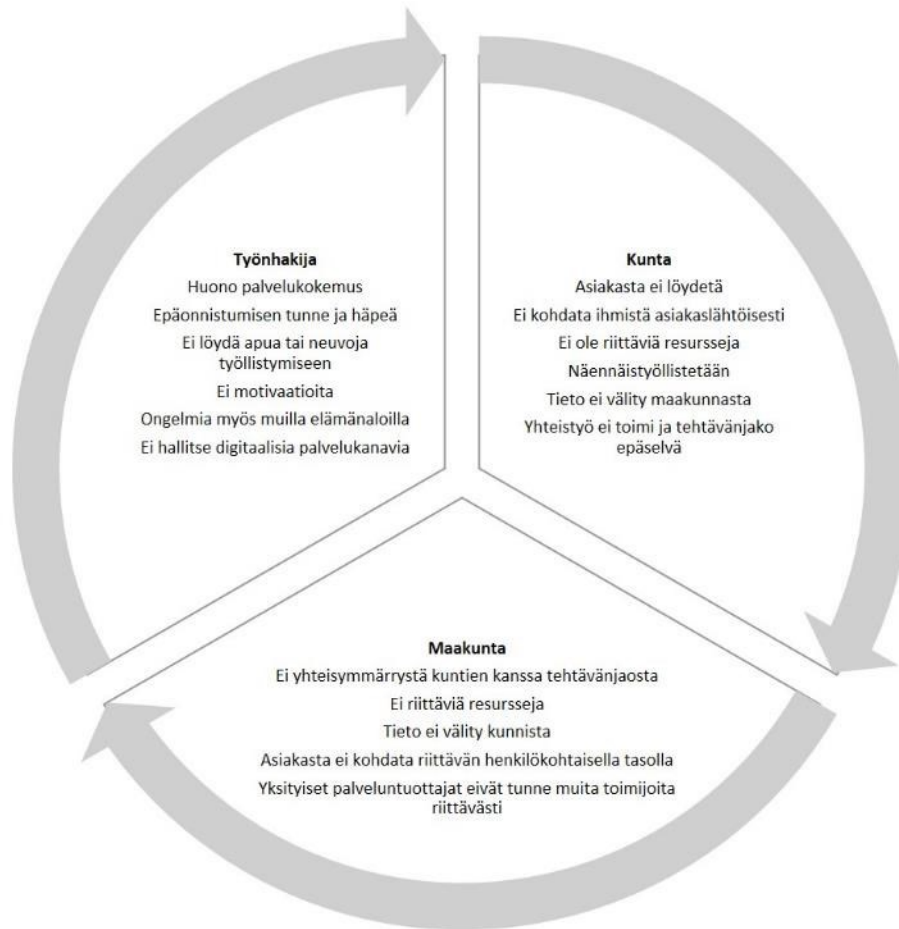
henkilökohtaisuutta ja ihmisten kohtaamista, ei pelkästään kasvotonta internetin kautta tapahtuvaa ohjausta.



Kuvio 3. Työllisyyden toimijat, vastuut ja tehtävät.

Palvelumuotoilutyöpajan toisessa vaiheessa ryhmät pohtivat niitä mahdollisia esteitä ja ongelmia, joita suunnitteilla olevassa mallissa on työllisyydenhoidon näkökulmasta nähtävissä. Nämä ongelmakohdat on koottu seuraavalla sivulla kuvioon 4. Näkökulmat ovat samat kuin ensimmäisessä tarkasteluvaiheessa.

Työllisyydenhoidon osalta mahdollisia ongelmakohtia työnhakijan näkökulmasta ovat esimerkiksi huonot tai epäonnistuneet kohtaamiset, motivaation puute ja laajempi ongelmakirjo, joka ei ratkea pelkästään työllisyyspalveluissa. Kunnan osalta mahdollisina ongelmina nähdään tiedonkulun heikkous ja huono yhteys maakuntaan. Ongelmia voi tulla myös asiakkaan kohtaamisessa sekä resurssien riittämättömyydessä. Maakunnan ongelmakohdat ovat saman tyyppisiä kuntien vastaavien kanssa: heikkoa tiedonkulkua ja resurssipulaa. Ongelmaksi saattaa muodostua myös yksityisten toimijoiden rooli palvelutuotannossa, jos työllisyydenhoito pilkkoutuu pieniin kokonaisuuksiin ja kokonaisnäkemys kärsii.



Kuvio 4. Työllisyshoidon mahdolliset ongelmakohdat.

Substanssiryhmien lisäksi työpajassa oli yksi ryhmä, joka pohti tehtäviä ns. puhtaalta pöydältä. Heillä ei ollut pohjaa, jossa olisi määritelty toimijoita ja olemassa olevia rakenteita ja käytäntöjä, vaan tarkoituksena oli pohtia asiakaslähtöisesti mahdollisimman sujuvia palvelumalleja. Seuraavaan kuvioon on tiivistetty ne asiat, jotka nousivat keskiöön asiakaslähtöisessä puhtaan pöydän mallissa.



Kuvio 5. Työllisyshoidon suunnittelu ilman olemassa olevia rakenteita.

Puhtaan pöydän mallissa (kuvio 5) lähtökohtana oli työn muutos ja erilaisten työn muotojen huomioiminen. Ryhmässä pohdittiin niitä tekijöitä, joita työnhakija tarvitsee. Keskeisiksi tekijöiksi nousivat työmahdollisuudet, verkostot ja osaaminen. Palveluntarjonnan näkökulmasta työnhakija tarvitsee mahdollisesti konkreettista tukea sekä saumattoman palveluketjun. Työ nähdään lisäksi merkityksellisenä osana elämää. Ratkaisuin työllisyshoitoon tarjottiin työnantajien suora ilmoituskanavaa työpaikoista. Tämän ohella työnhakijoille olisi tarjolla alusta, jonka avulla yksilön osaaminen sekä kiinnostuksen kohteet tunnistetaan. Työmarkkinoilta toivotaan uudenlaista joustavuutta ja taloudellisia kannusteita työn tekemiseen ja vastaanottamiseen.

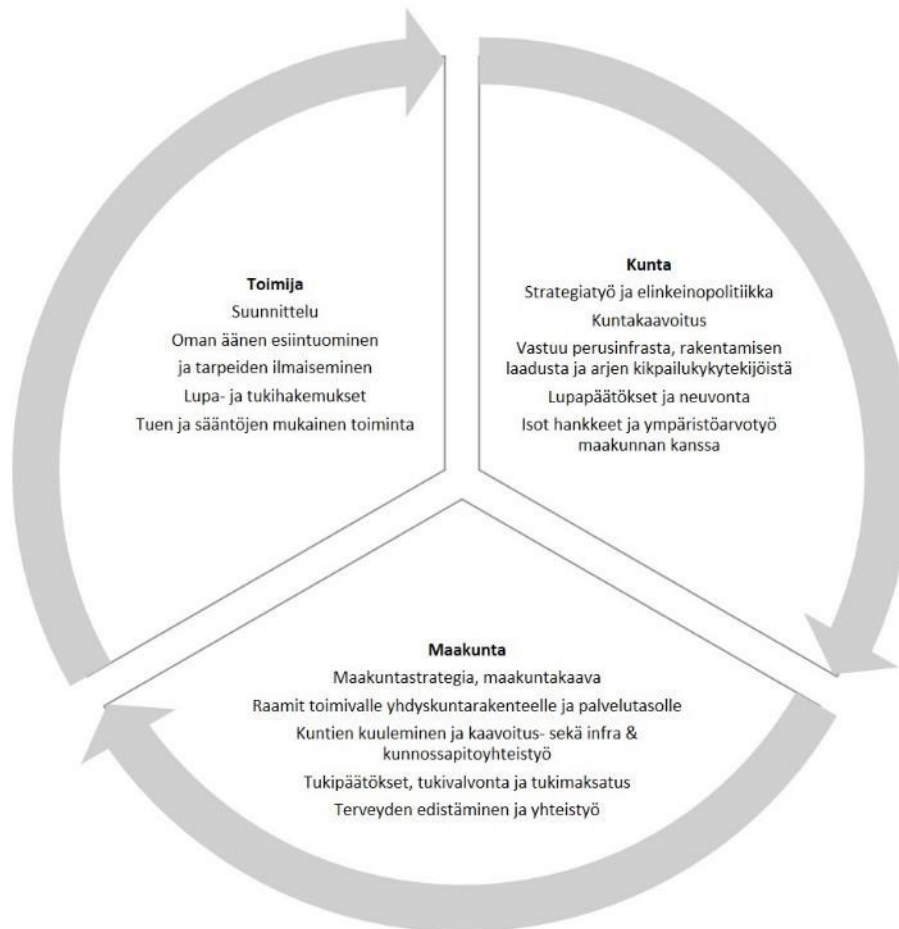
3.3 Maankäyttö

Maankäytön näkökulmasta julkinen arvo syntyy kaupunkiseutujen hallitusta kasvusta, laadukkaasta ympäristöstä sekä kestävän ja hyvän suunnittelun merkityksestä ihmisten hyvinvoinnille. Maankäytön kohderyhmän, tässä tapauksessa toimijan tai toiminnan kohteen (esim. henkilö tai tila), arvo syntyy ensinnäkin joustavista ja tarvetta vastaavista ratkaisuista maankäytössä. Toiseksi toimivat liikennejärjestelyt ja hyvät yhteydet helpottavat yksilöiden liikkumista niin töiden puitteissa kuin vapaa-ajallakin.

Taulukko 2. Maankäytön arvot.

Julkinen arvo	Toimijan arvo
Kaupunkiseutu kasvaa hallitusti	Joustavat ja tarvetta vastaavat ratkaisut maankäytössä
Laadukas ympäristö	Liikennejärjestelyt ja hyvät yhteydet
Ihmisten hyvinvoinnin merkitys	→ työ & vapaa-aika

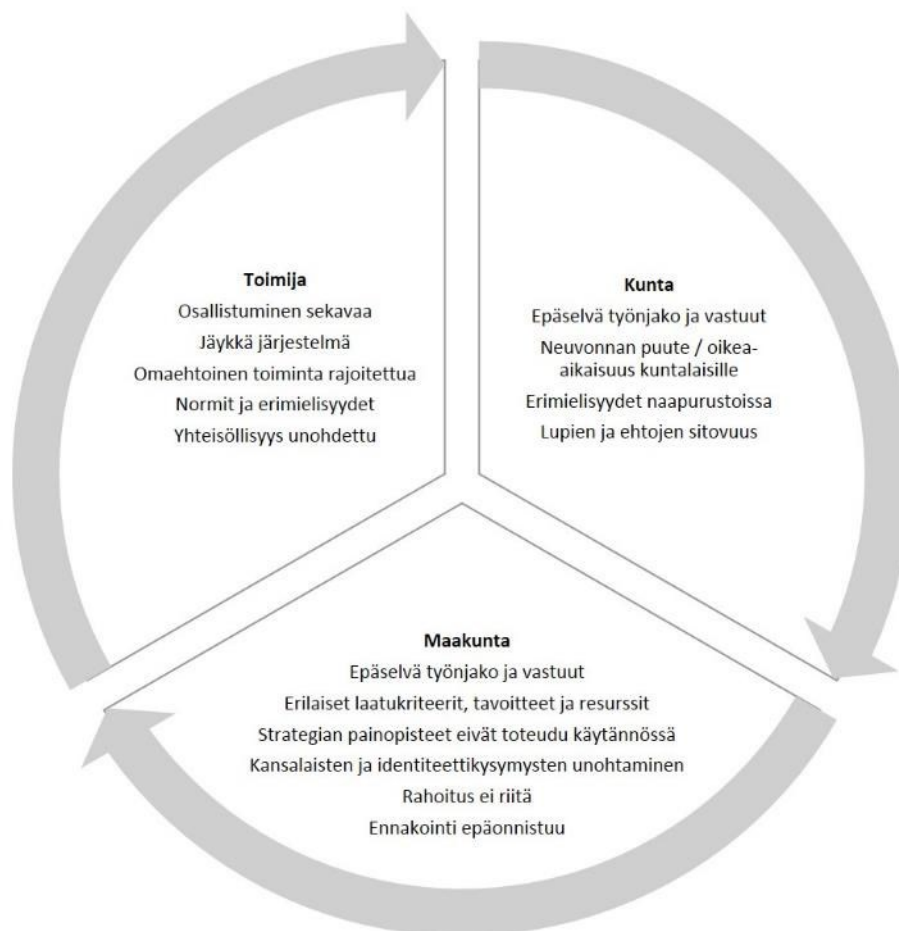
Maankäytön toimijat, vastuut ja tehtävät on esitetty kuviossa 6. Maankäytön näkökulmasta toimijan vastuulla on oman toiminnan suunnittelu ja sen pohjalta tarpeellisten lupa- ja/tai tukihakemusten tekeminen. Lisäksi oman äänen esiintuominen ja tarpeiden ilmaiseminen ovat tärkeitä toimijoiden näkökulman välittymiseksi osaksi maankäytön suunnittelua. Lisäksi toimijan vastuulla on noudattaa lakeja ja sääntöjä, joita toiminnassa on otettava huomioon. Kunnan tehtäviksi lukeutuvat puolestaan strateginen



Kuvio 6. Maankäytön toimijat, vastuut ja tehtävät.

maankäytön suunnittelutyö ja elinkeinopolitiikka. Kunta vastaa kuntakaavoituksesta, perusinfra, rakentamisen laadusta ja lupapäätöksistä. Maankäytön suunnittelun avulla kunta huolehtii arjen kilpailukykytekijöistä. Kunnan on myös tarpeen mukaan tarjottava kuntalaisille neuvontaa ja tukea. Suuret hankkeet ja ympäristöarvoihin liittyvä työ tulee tehdä yhdessä maakunnan kanssa. Maakuntien tehtäviin lukeutuvat taas maakuntastrategia ja maakuntakaava. Maakunta luo raamit toimivalle yhdyskuntarakenteelle ja palvelutason määrittelylle ottamalla huomioon koko maakunnan näkökulman ja tilanteen. Maakunnan on tehtävä yhteistyötä kuntien kanssa kuulemalla kuntia sekä tekemällä yhteistyötä kaavoitus, infra ja kunnossapitoasioissa. Maakuntien vastuulle asettuu tukipäätökset, niihin liittyvä valvonta sekä maksatus. Lisäksi maakuntien on huolehdittava terveyden edistämisestä ja tehtävä siihen liittyvää yhteistyötä eri tahojen kanssa.

Maankäytön toimijan näkökulmasta vaikeuksia voivat aiheuttaa osallistumisen sekavuus ja tiedon puute sekä järjestelmän jäykkyys ja joustamattomuus (kuvio 7). Ongelmia saattaa ilmetä myös omaehtoisen toiminnan



Kuvio 7. Maankäytön mahdolliset ongelmakohdat.

rajoittamisessa, normien tulkinnassa sekä näkökulmaeroina eri yhteyksissä. Riskinä nähdään myös yhteisöllisyyden unohtaminen. Kuntien kannalta ongelmaksi voi muodostua epäselvä työnjako ja vastuut maankäyttöasioista maakunnan kanssa. Kunnan tulisi tarjota asukkaille neuvontaa maankäyttöön liittyvissä asioissa sekä päästä mukaan toimijoiden prosesseihin oikeaan aikaan, jotta myöhemmässä vaiheessa vältetään ongelmilta. Kuntien maankäytön suunnittelua ja toteutusta voivat haitata erimielisyydet naapurustoissa sekä lupien ja ehtojen sitovuus. Maakuntien näkökulmasta riskinä on myös epäselvä työnjako kuntien kanssa. Maakunnan tulisi sovittaa yhteen kuntien erilaisia laatukriteereitä, tavoitteita ja resursseja. Pelkona on lisäksi maakunnan resurssien riittämättömyys ja maankäytön tarpeiden ennakkoinnin epäonnistuminen. Riskinä on maankäytön strategisen suunnittelun toteutumattomuus ja kansalaisille tärkeiden identiteettikysymysten unohtaminen tai huomiotta jättäminen.

Puhtaan pöydän mallissa (kuvio 8) maankäytön suunnittelun keskiöön nousivat yhteiset arvot sekä tulevaisuusorientaation tarve ja vaatimus. Maankäyttöön liittyvästä työstä tunnistettiin keskeisiä trendejä, joiden uskotaan tulevaisuudessa vaikuttavan maankäytön suunnitteluun. Tällaisia trendejä olivat fyysisen sijainnin merkityksen väheneminen, joka johtuu työskentelytapojen ja käytäntöjen muutoksesta sekä kehittyneistä liikennejärjestelmistä. Ihmisten paikan kokemusten merkitysten uskotaan korostuvan ja sitä kautta paikkaidentiteettien merkitysten vahvistuvan. Arvoina korostuvat ympäristön puhtaus, turvallisuus sekä terveellisyys.



Kuvio 8. Maankäytön suunnittelu ilman olemassa olevia rakenteita.

Ratkaisuina tulevaisuuden maankäytön tarpeisiin nähdään instituutiot, joilla on laaja näkökulma maankäyttöön, yhteiset pelisäännöt sekä kontrolli toiminnasta. Keskeistä ovat hyvät logistiset yhteydet ja paikkojen saavutettavuus. Tärkeää on säilyttää luottamus julkiseen hallintoon. Maankäytön suunnittelua edistävänä tekijänä nähdään sääntelyn purkaminen tai keventäminen. Kansalaisten ja eri toimijoiden tavoittamiseksi ja kuulemiseksi tarvitaan uusia osallistumisen muotoja.

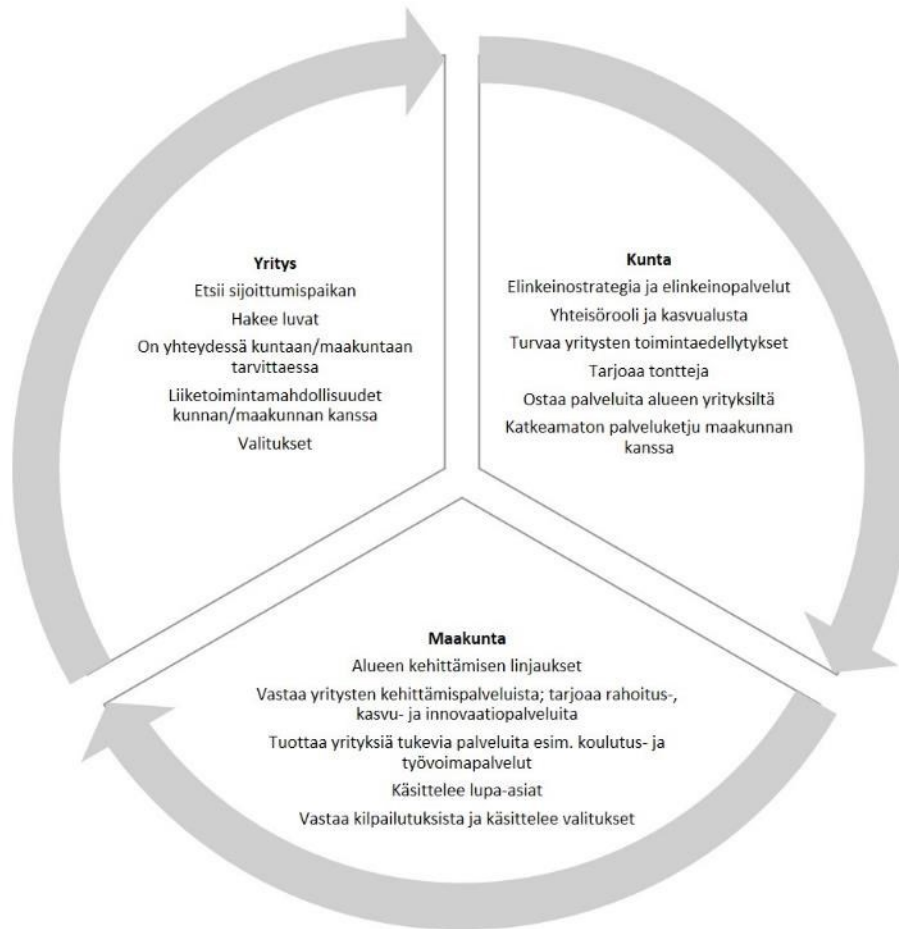
3.4 Elinkeinojen kehittäminen

Elinkeinojen kehittämiseen liittyvät julkiset arvot painottuvat hyvään ympäristöön ja toimiviin prosesseihin, jotka houkuttelevat alueelle asukkaita ja yrityksiä. Nämä kaksi asiaa tukevat toisiaan luoden sekä työpaikkoja että tarjoten työvoimaa. Tästä puolestaan seuraa verotuloja ja alueellisia elinvoimatekijöitä. Elinkeinojen kehittämisen arvo yrityksille liittyy hyvään toimintaympäristöön ja liiketoiminnan edellytysten luomiseen. Yritys voi punnita eri vaihtoehtoja ja valita niistä toiminnalleen parhaiten sopivan paikan. Yritykset tarvitsevat usein paikallista työvoimaa ja tukipalveluita toiminnalle.

Taulukko 3. Elinkeinojen kehittämisen arvot.

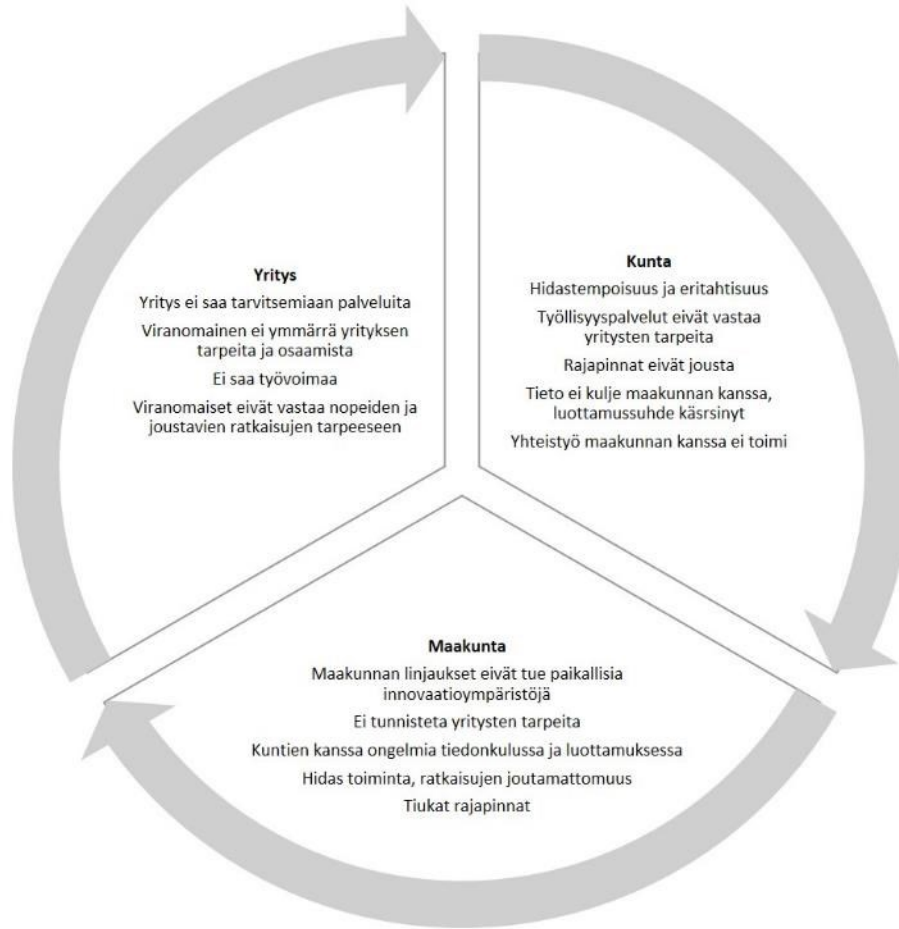
Julkinen arvo	Arvo yrityksille
Toimivat prosessit ja hyvä ympäristö houkuttelevat asukkaita ja yrityksiä	Hyvä toimintaympäristö ja edellytykset liiketoiminnalle
→ verotulot, työpaikat, elinvoima alueella	Mahdollisuus valita toiminnalle parhaiten sopiva paikka
	Tukipalvelut ja työvoima alueella

Elinkeinojen kehittämisen toimijat, vastuut ja tehtävät on esitetty seuraavalla sivulla kuviossa 9. Asiakkaan näkökulmasta elinkeinojen kehittäminen ja suunnitteluprosessi kulkevat liiketoiminnan suunnittelusta mahdollisiin lupahakemuksiin. Yrittäjä voi tarvittaessa olla yhteydessä kuntaan tai maakuntaan. Yrittäjällä voi olla myös liiketoimintaa kunnan ja/tai maakunnan kanssa. Yrittäjä voi tarvittaessa tehdä myös valituksia. Kunnat tekevät elinkeinostrategian ja tarjoavat paikallisille yrittäjille elinkeinopalveluita. Kunnalla on yhteisörooli alueella ja sen tulisi toimia yritysten kasvualustana turvaamalla yritysten toimintaedellytykset. Kunta tarjoaa tontteja yritystoimintaa varten ja voi ostaa palveluita alueen yrittäjiltä. Kunnalla ja maakunnalla tulisi olla katkeamaton palveluketju elinkeinotoiminnan tukemisessa ja mahdollistamisessa. Maakunta vastaa alueen kehittämisen päälinjauksista. Maakunnat tarjoavat yrityksille kehittämisspalveluita eli rahoitus-, kasvu- ja innovaatiopalveluita. Lisäksi maakunnat tuottavat yrityksille tärkeitä tukipalveluita, kuten koulutus- ja työvoimapalveluita. Maakunnassa käsitellään myös lupa-asiat ja valitukset sekä hoidetaan kilpailutukset.



Kuvio 9. Elinkeinojen kehittämisen toimijat, vastuut ja tehtävät.

Mahdollisten ongelmakohtien näkökulmasta (kuviokuva 10) yritys voi kohdata vaikeuksia yrityspalveluiden saamisessa, työvoiman saatavuudessa, järjestelmien joustamattomuudessa ja ratkaisujen hitaudessa. Uuden sukupolven liiketoimintamallit voivat olla myös vieraita viranomaisille, jolloin yrityksen toimintaa ja tarpeita ei ymmärretä ja tunnisteta. Kunnan keskeisiksi ongelmakohtiksi voivat muodostua toiminnan hidastempoisuus ja eritahtisuus suhteessa yrity maailmaan. Työllisyyspalveluiden tulisi vastata yritysten tarpeita ja rajapintojen tulisi olla joustavia. Riskinä on tiedonkulun katkeaminen ja yhteistyön puute maakunnan kanssa. Kuntien ja maakunnan ongelmat voivat johtaa keskinäisen luottamussuhteen heikkenemiseen. Maakunnat voivat tehdä linjauksia, jotka ovat ristiriidassa paikallisten tarpeiden kanssa eivätkö tunnista yritysten todellisia tarpeita. Rajapintojen tiukkuus ja ratkaisujen joustamattomuus ja hitaus voivat olla myös maakuntien keskeisiä ongelmakohtia.



Kuvio 10. Elinkeinojen kehittämisen mahdolliset ongelmakohtat.



Kuvio 11. Elinkeinojen kehittäminen ilman olemassa olevia rakenteita.

Puhtaalta pöydältä suunnitellun elinkeinopalvelumallin (kuvio 11) keskiössä on ajassa eläminen ja ajanmukaisuus. Suunnitelmassa painottuu elinkeinopalveluiden tukialustan väljyys ja monipuolisuus, joka vastaa erilaisiin tarpeisiin. Elinkeinoelämä on voimakkaasti muuttuvaa ja kehittyvää, mistä johtuen tukirakenteet eivät saisi muodostua toiminnan esteiksi. Keskiössä on lisäksi kaiken kokoisten toimijoiden huomioiminen ja tukeminen tarpeen mukaan.

Ratkaisuiksi elinkeinotoiminnan kehittämiseen ehdotetaan vapaata kilpailua ja julkisten tukien jatkuvuuden harkintaa. Elinkeinopalvelut tulisi näyttäytyä niiden käyttäjälle ns. yhden luukun mallina, jossa käyttäjä saa tarvitsemansa avun ja tuen samasta paikasta. Tarvittava osaaminen tulee varmistaa ajoissa. Yhtymäkohdat eri toimijoiden ja sektoreiden kanssa tulisi tunnistaa ja hyödyntää niiden potentiaali myös käytännössä.

3.5 Yhteenveto aineistosta

Työpajan materiaali oli erittäin moniulotteinen ja laaja. Jokainen osa-alue on esitelty erikseen, jotta uudistuksen toteuttajat saisivat mahdollisimman hyvän kuvan siitä, millä tavalla eri toimijoiden suhteet nähdään uudistuksessa muodostuvan. Työllisyyden, elinkeinojen ja maankäytön osa-alueilla on kuitenkin yhtymäkohtia ja yhteisiä piirteitä. Tästä syystä taulukkoon 4 on koottu vielä tiivistetysti ne keskeiset asiat, jotka nähdään olevan uudistuksen edetessä kunkin toimijan vastuulla.

Taulukko 4. Aineiston yhteenveto.

Kuntalainen/asiakas/osallinen	Kunta	Maakunta
Oma aktiivisuus	Strategisuus	Kehittämisen linjaukset ja strategiat
Tieto palvelukanavista	Palveluohjaus	Yhteistyö ja kuntien kuuleminen
Oikeudet ja velvollisuudet	Kuntalaisten hyvinvointi	Palvelu- ja yhteyskanava kuntalaisille
Yhteyuskanava kuntaan/ maakuntaan	Tuki ja aktivointi	Aktivoiva rooli
	Yhteistyö: maakunta, 3.sektori ym.	Yrityspalvelut
	Toimintaedellytysten luoja	
	Yhteisörooli	
	Kuntakaavoitus ja perusinfra	

4. Strateginen triangeli aineiston tulkinnassa

Tässä luvussa tarkastelemme työpajatyöskentelyn yhteydessä tuotettua aineistoa. Pääpainona ovat työpajan purkutilaisuudessa työryhmien pitämät loppupuheenvuorot, jossa ne esittelivät työryhmänsä tuotoksia. Esitykset koostuvat ryhmien tuottamien tulosten esittelystä sekä kunkin ryhmän erityiskysymyksen käsittelystä. Tätä materiaalia analysoidaan julkisen arvojohtamisen strategisen triangelin avulla ja analyysin perusta rakentuu triangelin kolmesta keskeisestä elementistä, joita ovat julkinen arvo, legitimizeetti ja tuki sekä operationaalinen kapasiteetti.

4.1 Julkisen arvon lisääminen uudistuksen tavoitteena

Aineiston perusteella maakunta- ja sote-uudistuksilla on useita tavoitteita. Muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintatapojen tehostaminen, yhdenvertaisten palveluiden varmistaminen eri puolilla Suomea asuville kansalaisille sekä palveluiden järjestämiseen liittyvän kustannustehokkuuden parantaminen ovat erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen liikkeelle panevia voimia. Keskeistä maakunta- ja sote-uudistuksille on kuitenkin julkisen arvon tuottaminen ja luominen. Uudistuksen avulla pyritään tuottamaan kuntalaisille ja kansalaisille heidän erilaiset tarpeensa täyttävät palvelut sekä takaamaan niiden saatavuus myös jatkossa. Julkisen arvon ja sille asetettujen tavoitteiden toteutuminen ei kuitenkaan ole uudistuksen yhteydessä itsestäänselvyys. On myös mahdollista, että uudistuksella ei saada aikaan tavoiteltua julkisen arvon lisäystä. On myös mahdollista, että uudistuksen seuraukset ovat ennalta-arvaamattomia ja odottamattomia. Tulkittaessa uudistusta julkisen arvon tuottamisen kannalta olennaista onkin, pitää mielessä:

”Ketkä niitä rakenteita tekee, kenelle ja miksi?”

Julkisen arvon nähdään syntyvän palveluiden osalta nykyaikaistamalla palveluita, tehostamalla palvelutuotantoa ja tarjoamalla ihmisille sellaisia palveluita, jotka vastaavat heidän tarpeisiinsa. Aineistosta nousevat esiin niin sanotut menneisyyden palvelut ja palvelumallit, jotka eivät enää vastaa tämän päivän muuttuneisiin palvelutarpeisiin. Tulevaisuuden kannalta palveluiden uudistaminen nähdäänkin ehdottoman tärkeänä jopa väistämättömänä toimenpiteenä.

Erilaisten ihmisten, yritysten ja toimijoiden palvelutarpeet eroavat voimakkaasti toisistaan. Tästä johtuen palvelutarjonnan tulisi olla kattavaa sekä tukirakenteiden ja säännösten tulisi olla riittävän joustavia, jotta eri toimijoiden palvelutarpeisiin vastaaminen on ylipäättään mahdollista. Tärkeänä tekijänä julkisen arvon ja toiminnan jatkuvuuden kannalta pidetään myös sitä, että ihmisten luottamus viranomaisiin säilyy jo ennestään korkealla tasolla.

”Tärkeintä on asiakkaan palveleminen.”

”Sekä yritykset, että asiakkaat, kaikki me tarvitaan hyvin erilaisia asioita.”

Uudistuksen ja sen valmistelun kannalta tärkeänä nähdään palveluiden sujuvuuden, joustavuuden ja julkisen toimijan reaktionopeuden huomioiminen. Erityisesti elinkeinoasioissa toivotaan sujuvia toimintaketjuja, uusien mahdollisuuksien tunnistamista sekä erilaisia työvoiman houkuttelemiseen tähtääviä ratkaisuja. Onnistuessaan kuntien ja maakunnan yhteistyön ja yhteisen toiminnan nähdään antavan parhaimmillaan lisäarvoa yrityksille. Samanaikaisesti merkittävänä riskinä nähdään kuitenkin se, että maakunnan ja kunnan toiminta ei ole saumatonta, toimijoiden välinen vastuunjako eri tehtävissä jää epäselväksi ja paikalliset elinkeinot kärsivät siitä.

”Kuntien ja maakunnan toiminta ei saa haitata yrityksen toimintaa.”

Arvoihin ja arvokeskusteluun liittyy oleellisesti myös perinteiseksi miellettyjen arvojen ja arvopohjan muutos. Ihmiset haluavat elämältään nykyisin erilaisia ja toisistaan poikkeavia asioita. Kansalaisilla ei välttämättä ole jatkossa yhteisesti jaettua perinteistä arvopohjaa, vaan se monipuolistuu ja monimuotoistuu entisestään. Erityisesti julkishallinnon toimijoiden tulisi pystyä tunnistamaan tämä arvopohjassa tapahtuva muutos ja sen vaikutus eri elämänaloilla, jotta muutosten aiheuttamat vaikutukset tulisi huomioitua julkisessa toiminnassa ja palvelutarjonnassa. Kunta on lähtökohtaisesti kuntalaisiaan varten (vrt. Haveri & Anttiroiko 2009, 197), ja näin ollen kunnan on huomioitava ja sovitettava yhteen kuntalaistensa erilaisia arvoja.

”Kaikki eivät halua elämäänsä merkitystä niistä perinteisistä arvoista, joita me ollaan totuttu pitämään.”

Paikallisella tasolla tärkeiksi kysymyksiksi nousevat myös ympäristö- ja luontoarvot. Julkisella toiminnalla halutaan säilyttää ja turvata puhdas luonto. Tulevaisuuteen katsova ajattelu tunnistaa luontoarvojen pitkän aikavälin merkityksen ja ympäristön laadun vaikutuksen ihmisten valintojen vaikuttimena.

4.2 Legitimiteetin ja tuen merkitys

Jotta kunta ja maakunta voivat toimia tehtävissään, tarvitsevat ne toimintaympäristönsä tuen ja legitimiteetin. Kuntien ja maakunnan tehtävänä on palvella hyvin alueen asukkaita, yrityksiä ja muita toimijoita. Kuntien ja maakuntien onnistumiseen ja ympäröivien toimijoiden luottamuksen ja tuen saamiseksi toiminnan tulee näyttäytyä näiden toimijoiden kannalta julkista arvoa tuottavana ja tukevana.

”Kuntien ja maakuntien tehtävänä on tuottaa yritykselle mahdollisimman hyvä liiketoimintaympäristö.”

Yritykset etsivät toiminnalleen parhaita ratkaisuja sekä sijoittumispaikkoja, jotka tukevat parhaiten toimintaa ja tarjoavat yrityksen toiminnalle parhaat toimintaedellytykset. Vastavuoroisesti kunnat ja maakunnat kilpailevat keskenään houkutellessaan erilaisia yrityksiä (vrt. Sotarauta & Linnamaa 1997, 62). Ne kunnat ja

maakunnat, jotka onnistuvat vahvistamaan legitimizeettään eri toimijoiden keskuudessa ovat houkuttelevampia kohteita yrityksille. Erilaisissa verkostomaisesti järjestyneissä rakenteissa, jollaiseksi myös kaupungin elinkeinopoliittinen toimintaympäristö on ymmärrettävä, toiminta ja vuorovaikutus perustuvat luottamuksellisiin suhteisiin ja luottamuksen varassa tapahtuvaan yhteistyöhön.

”Luottamus on ihmisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä, jossa rakenne voi auttaa tai tuhota.”

Uudistuksen valmistelussa ja etenemisessä tunnistetaan kolme tärkeintä asiaa, joissa maakuntien ja kuntien tulisi onnistua toiminnan legitimizeetin ja ympäristön tuen saavuttamiseksi. Ensiksi kuntien ja maakuntien tulisi tunnistaa niiden yhteiset asiakkaat ja toimia asiakkaidensa parhaaksi. Toiseksi tämä vaatii yhdessä tekemistä ja tätä kautta myös kuntien ja maakuntien keskinäisen legitimizeetin ja tuen syntymistä. Kolmanneksi toimintaympäristön kannalta merkittävä tekijä on jatkuva uudistuksesta ja muutoksesta viestiminen, jotta huhumyllyt eivät vaurioittaisi kuntien ja maakuntien tulevaa legitimizeettää.

Legitimeetin näkökulmasta tulevaisuustietoinen suunnitteluorientaatio on tärkeä. Jotta kunnat ja maakunnat voivat palvella asukkaitaan ja vastata heidän tarpeisiinsa, on tarjottavien palveluiden oltava ajanmukaisia. Tulevaisuustietoisuus tulisi olla osa uudistusten suunnittelua ja se tulisi säilyttää kaikilla tasoilla, niin yksilöiden, organisaatioiden kuin verkostojen toiminnassa. Eri tasot ja toimijat tulisi haastaa ajattelemaan tulevaisuusorientoituneesti. Keskeistä näistä näkökulmista on yhteistyöhaluisuus ja sen merkitys uudistuksen onnistumisen kannalta sekä toimintaympäristön luoman legitimizeetin ja tuen näkökulmista.

Aineistosta nousee lisäksi esiin ajatus siitä, miten kunnat ovat pitkään kantaneet vastuuta alueensa asukkaista. Kunnilla nähdään olevan ymmärrys siitä, että alueen asukkaista täytyy pitää huolta, jotta ongelmat ja sitä kautta kustannukset eivät pääsee kasaantumaan. Esille on noussut kuitenkin pelko siitä, tunnetaanko maakunnassa samanlaista vastuuta alueen asukkaiden hyvinvoinnista vai onko maakunta jollain etäin toimija suhteessa alueen asukkaisiin.

Maakuntien onnistuminen tulevassa tehtävässään sote-palveluiden tuottajana vaikuttaa väistämättä myös kuntien toimintaan. Kuntalaiset ovat tottuneet nykyiseen asetelmaan, jossa kunta on vastannut kyseisistä palveluista. Tämän ajattelumallin kääntäminen ei tapahdu hetkessä. Maakuntien onnistuminen tai epäonnistuminen palvelutehtävänsä toteuttamisessa heijastuu myös kuntiin, jolloin maakuntien toiminnan ongelmat aiheuttavat pahimmillaan kuntien legitimizeetin vaurioitumisen. Selkeä vastuunjako eri tehtäväkokonaisuuksien rajapinnassa, esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ja terveyden edistämisen osalta, sekä tehtäväkokonaisuuksiin ja niiden vastuunjakoon liittyvä tiedottaminen ja viestintä ovat kuntien legitimizeetin varmistamisen kannalta tärkeässä asemassa.

4.3 Operationaalinen kapasiteetti toiminnan edellytyksenä

Jotta kunnat ja maakunnat voivat toimia uusissa tehtäväkokonaisuuksissaan, on niillä oltava operationaalista kapasiteettia tehtäviensä toteuttamiseksi. Uudistuksen onnistumisen kannalta keskeisenä nähdään saumattoman palvelukokonaisuuden rakentaminen niin, että kuntien ja maakuntien toiminta ja eri toiminnot sovitetaan tehokkaasti yhteen. Jos maakuntien ja kuntien järjestämät toiminnot eivät kohtaa eri palvelukokonaisuuksien toteuttamiseksi muotoutuvilla rajapinnoilla eikä vastuunjako ole yksiselitteinen, heijastuu tämä väistämättä palveluihin ja alueen asukkaiden palvelukokemuksiin. Palveluiden suunnittelussa keskiöön tulisikin nostaa asiakkaan näkökulma maakunnan ja kunnan välisen suhteen sijaan. Maakuntien ja kuntien tehtävänä on palvella alueen asukkaita hyvin ja sitä kautta saada aikaan tavoiteltua julkista arvoa.

”Instituutiot itsessään eivät tuo lisäarvoa asiakkaalle, vaan saumaton palvelukokonaisuus. Mutta, jonkinlaisia tukirakenteita ja mahdollistajia tarvitaan, asiasta riippuen myös sääntelyä ja kontrollia.”

Ihmisten henkilökohtaista vastuuta ei voida sivuuttaa ja siirtää täysin kuntien ja maakuntien hartioille. Asukkaita voidaan kuitenkin ohjata ja kannustaa henkilökohtaisen vastuun ottamiseksi ja kantamiseksi. Tässä on oleellista erilaisten välittämisen rakenteiden säilyminen ja toimivuus.

Kuntien ja maakuntien näkökulmasta tarkasteltuna kannusteiden on kohdattava. Onnistumisista ja vaikuttavuudesta tulisi seurata palkinto, epäonnistumisista puolestaan sanktio. Palkkio- ja sanktiojärjestelmät tulisi kuitenkin rakentaa niin, että toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa kyseisiin asioihin, jolloin toimintamahdollisuudet ja kannusteet kohtaisivat toisensa. Järjestelmät ja kokonaisuudet tulisi myös rakentaa sillä tavalla, että tieto ja resurssit ongelmien ratkaisemiseksi sekä vastuu kulkevat niin sanotusti käsi kädessä. Tällöin asioihin on tosiasiallisesti mahdollista puuttua ja vaikuttaa.

”Kunnalla ja maakunnalla yhteiset tavoitteet ja tämä tavoite ymmärretään molemmissa organisaatioissa.”

Kuntien ja maakuntien operationaalisen toiminnan onnistumisen kannalta keskeisiksi asioiksi nousevat yhteiset vastuut ja yhteiset tavoitteet. Osaoptimoinnin vaara nähdään hyvin vahvana ja sen pelätään johtavan välittämisen rapautumiseen. Osaoptimoinnin kitkemisen kannalta tärkeänä nähdään yhteisen vastuun jakaminen ja kantaminen alueen asukkaiden hyvinvoinnista.

”Jos kunta ja maakunta eivät toimi yhdessä, epäonnistutaan asiakkaan palvelemisessa.”

Uudistuksessa tullaan hajottamaan, uudelleen kokoamaan ja luomaan uusia rakenteita, joita tulisi hallita onnistuneesti, kuten tämän tutkimushankkeen esiselvitysraportissa todetaan (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017). Operationaalisen toimintakapasiteetin näkökulmasta nämä vaiheet ovat erittäin keskeisiä ja niihin

tulisi myös panostaa riittävällä tasolla. Uudistuksen tarkoituksena on saada integraation kautta hyötyjä ja asiakkaita paremmin palvelevia kokonaisuuksia sekä toisaalta leikata nousujohteista kustannuskehitystä.

”Mitä uudistuksessa rikotaan, pitää synnyttää uudelleen vähintään yhtä hyvänä, ellei parempana.”

Maakuntien ja kuntien yhteinen strategiatyö nähdään yhtenä keinona yhteisten tavoitteiden asettamiseksi. Tämän ohella eri tasoilla tapahtuva yhteistyö sekä yhteistyöryhmät mahdollistavat jatkuvan vuorovaikutuksen ja operationaalisten toimintojen yhteensovittamisen. Uudistus tulee luomaan merkittäviä uusia rajapintoja toimintojen välille. Näillä rajapinnoilla onnistuminen tai epäonnistuminen on yksi merkittävä tekijä kokonaisuudistuksen arvioinnissa.

Operationaalisen toiminnan suunnittelussa nähdään tärkeänä tulevaisuusorientaatio. Keskeisenä tekijänä pidetään liikkumavaran mahdollisuutta betonoitujen rakenteiden sijaan. Uudistuksella toivotaan saavutettavan isot ja selkeät rakenteet, joiden puitteissa on mahdollisuus tehdä luovia ratkaisuja alemmilla tasoilla. Uudistus nähdään myös prosessina, eikä valmiina tuotoksena, joka jää voimaan sellaisenaan. Käytännön toiminnan ja kokemusten myötä ajatellaan löytyvän ne hienosäätämisen ja muutosten tarpeet eri kohdissa. Toisaalla voidaan lyhentää toimintarajoja ja toisaalla kiristää tarpeen mukaan.

”Isot määrittävät rakenteet, joiden sisällä järkevää toimintaa.”

5. Uudistamisen haasteet ja tuki hallinnan näkökulmasta

Suuret julkishallinnon projektit ovat monella tapaa kompleksisia toteuttaa. Monimutkaisuus kytkeytyy yhtä aikaa projektin toteuttamiseen sekä toimintaympäristöön. (vrt. Klakegg, Williams, Magnussen & Glasspool 2008, 29–30.) Laajoissa ja useita toimijoita koskevissa uudistuksissa on sudenkuoppia, jotka liittyvät esimerkiksi toiminnan pirstoutumiseen ja hallittavuuden ongelmiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että uudistumiselle ei olisi tarvetta ja tilaa. Maassamme pitkään jatkunut kuntiin kohdistuva uudistamispolitiikka on pyrkinyt ratkaisemaan mm. hajautuneen hallinnon ongelmia kokoamalla eri toimijoita yhteen. Vapaaehtoisen yhteistyön kautta on saavutettu tiettyjä etuja, mutta alueelliset erot ovat edelleen suuria. Kaupunkiseutujen pirstaloitumisen ongelmana ovat kuntien erilaiset näkemykset, intressit ja tavoitteet. Kaupunkiseutujen toiminnallisuuden näkökulmasta yhteiset päätökset ja tavoitteet edesauttavat kestävästä suunnittelusta ja päätöksentekoa. Vapaaehtoisen yhteistyön kautta saavutetut edut vaihtelevat alueittain. Päätöksenteko ja yhteisten strategioiden noudattaminen ovat kuitenkin vapaaehtoisessa mallissa lopulta riippuvainen yksittäisten kuntien päätöksistä. Kaupunkiseuduilla nähdään tarvetta yhtenäisyydelle synergiaetujen saavuttamiseksi. (vrt. Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017.)

Maakuntauudistus pyrkii kokoamaan hajautunutta toimintakenttää yhden toimijan alaisuuteen. Tämän hankkeen esiselvityksessä kuvataan asiat, jotka maakunta- ja sote-uudistukset kokoavat (kts. Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017, 34–35):

- Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sosiaalitoimen kanssa vahvemiksi organisaatioiksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdeksi kokonaisuudeksi maakunnallisten elinvoimatehtävien ja valtion aluehallinnon kanssa.
- Maakunta- ja sote-uudistusten kokonaisuus rakentaa uuden hallintotason, jossa tehtävät kootaan yhteen, territoriaalisen edustuksellisen rakenteen alle.
- Uudistus kokoaa kuntien ja valtion aluehallinnon yhdeksi kokonaisuudeksi.
- Maakunta mahdollistaa toimintojen, resurssien ja osaamisen kokoamisen niin, että osa toimijoista pystyy reaktiivisen arjen juoksemisen sijaan keskittymään tulevaisuuden luomiseen. Kokoamisen tavoitteena on se, että asiakkaan näkökulmasta ei ole merkitystä, kuka palvelun järjestää tai tuottaa.
- Maakunnat kokoavat ja ottavat haltuunsa tehtäviä, jolla ei ole tällä hetkellä tekijää.
- Uudistus kokoaa maakuntien erilaiset kunnat yhteen niin, että reuna-alueiden ja keskuskaupunkien kehittämiselle on yhteinen toimija.

5.1 Hajautuneisuuden hallinnan apuvälineet

Miten kaupunkiseuduilla, maakunnissa ja erilaisilla alueilla voidaan saavuttaa hyötyjä yhteisellä toiminnalla ja millaisia keinoja näiden hyötyjen saavuttamiseen on?

Maakuntauudistus on eri toimijoiden välistä yhteistyötä, suunnittelua ja toteuttamista. Työn tavoite on yhteinen, mutta jokainen taho on osaltaan vastuussa uudistuksen toteutumisesta. Uudistus etenee tällä hetkellä niin lainsäädäntötyössä kuin alueiden suunnittelu ja valmistelutoimintana. Kokonaisuuden hallitseminen vaatii kaikkien tahojen panosta ja asian viemistä eteenpäin. Uudistus voidaan näistä syistä liittää verkostohallinnan ja metahallinnan käsitteisiin. Näiden käsitteiden avulla uudistuksen eri vaiheet voidaan pilkkoa osiin ja tarkastella niiden kannalta oleellisia vaiheita ja toimintamalleja. Erityisesti uudistuksen esivalmisteluvaihe ennen väliaikaishallinnon voimaantuloa on hallitsemista ilman hallintoa ("governing without government"). (vrt. Molin & Masella 2016, 494–496.)

Hallinnon tutkimuksessa on jo pidemmän aikaa puhuttu hallinnon sijaan hallitsemisesta (governance). Hallinta-ajattelun myötä on kehitetty erilaisia malleja, joiden avulla voidaan hallita verkostoja ja eri toimijoiden yhteistä toimintaa. Malleissa on variaatioita erityisesti siinä, mihin hallinnan tasoon ne liittyvät. Şahin (2014) tuo esiin julkisen hallinnon ongelmien hajautuneen ja kompleksisen luonteen melko yleisellä tasolla. Hänen mukaansa ongelmien ratkaisemiseksi julkisen sektorin on toimittava yhdessä niin yksityisen sektorin kuin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Toiseksi moniulotteisen toimintaympäristön

hallinnassa voidaan käyttää apuna julkisten palveluiden ulkoistamista, kolmanneksi verkostojen rakentamista ja neljänneksi kansalaisten osallistamista. Edler ja Kuhlmann (2008) tarkastelevat hajautuneiden systeemien koordinaatio-ongelmia ja tarjoavat keinoiksi niiden hallintaan vastuiden avaamista, strategista ja rajat ylittävää lähestymistapaa, standardien luomista, arviointia sekä neuvoo-antavia tahoja. Myös Emerson, Nabatchi & Balogh (2012, 6) ovat esittäneet pohdintoja eri toimijoiden välisestä hallinnasta. Heidän mukaansa toiminnan keskiössä ovat yhteiset lähtökohdat, kapasiteetti yhteiseen toimintaan sekä toimijoiden jakama motivaatio. Molin & Masella (2016) ovat pohtineet yksityiskohtaisemmalla tasolla, miten hajautuneisuudesta voidaan päästä kohti kokonaisvaltaista verkostojen hallintaa (kuvio 12).

Hallinnan kehikko



Kuvio 12. Hallinnan kehikko. (soveltaen Molin & Masella 2016, 501.)

Edellä esitetty kuvio jakautuu neljään keskeiseen osaan, joita ovat: 1) lähtöolosuhteet, 2) vallan jakautuminen, 3) metahallinnan työkalut ja 4) lopputuloksen arviointi. (Molin & Masella 2016, 497.) Seuraavaksi käsitellään lyhyesti näitä vaihteita ja niiden keskeisiä sisältöjä.

Lähtöolosuhteet koostuvat kuudesta keskeisestä tekijästä, joita ovat luottamus, koko, yhteinen tavoite, strategia ja motivaatio, johtajuus ja sitoutuminen, sulautuminen sekä erilaisuus/monimuotoisuus. Lähtöolosuhteista luottamus eri toimijoiden välillä lisää positiivisia odotuksia yhteistyöstä. Luottamuksen seurauksena toimijat ottavat huomioon toistensa keskinäiset intressit, mutta omien etujen ajamisesta ja osaoptimoinnista päästään kohti yhteisen tavoitteen eteen työskentelemistä. Luottamussuhde toimijoiden välillä vähentää siis osaoptimoinnin määrää. Keskinäinen ymmärrys, pysyvyys ja yhteistyön perusta vahvistuvat luottamuksellisessa suhteessa. Lisäksi informaation ja resurssien vaihto vähentää transaktiokustannuksia. (Provan & Kenis 2008; Klijn, Edelenbos & Steijn 2010; Milward, Provan, Fish, Isett & Huang 2009; Ansell & Gash 2008; Emerson ym. 2012; Molin & Masella 2016.)

Toimijoiden määrällä on vaikutusta siihen, miten ja millaisiksi toimijoiden väliset verkostot muodostuvat ja rakentuvat. Toimijoiden määrä on suoraan suhteessa siihen, miten paljon eri osapuolia ja osapuolien välisiä yhteyksiä verkostossa muodostuu. Toimijoiden määrän kasvaessa myös tarvittavat yhteiset linjaukset ja koordinaatiotoimet lisääntyvät, mikä monimutkaistaa kokonaisuuden hallintaa ja toiminnan koordinoimista. (Provan & Kenis 2008; Donahue 2004; Milward & Provan 2006; Molin & Masella 2016.)

Toimijoiden yhteinen tavoite, strategia ja motivaatio ovat keskeisiä onnistumisen kannalta. Yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että toimijoiden omat tavoitteet ovat yhteneväisiä yhteisen tavoitteen kanssa. Toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamiseksi ja toiminnan suuntaamiseksi kohti yhteistä tavoitetta yhteisesti laaditulla strategialla on keskeinen merkitys. Tällöin yhteisesti jaetut tavoitteet tukevat muuta toimintaa sekä pragmaattisesti että strategisesti. Voimavarojen yhdistämisellä ja toiminnan koordinoinnilla eli toimijoiden yhteen sovitetulla toiminnalla voidaan saavuttaa sellaisia tavoitteita, joihin yksittäiset toimijat eivät itsenäisesti toimiessaan kykenisi. Toimijoiden välinen motivaatio kehittyy jaettujen tavoitteiden ja toiminnan kautta. Samalla se toimii tukevana elementtinä näille kahdelle osatekijälle. Kaikki kolme tekijää; yhteinen tavoite, strategia ja motivaatio parantavat verkoston hallitsemista erityisesti vahvistamalla toimijoiden keskinäisiä suhteita. (Provan & Kenis, 2008; Røiseland, 2011; Emerson ym. 2012; Rodriguez, Lagnely, Beland & Denis 2007.)

Johtajuus tukee osaltaan hallinnan muita keinoja. Sen tarkoituksena on tuoda yhteen eri toimijat, sitouttaa heidät yhteen ja luoda yhteishenkeä tekemiseen. (Emerson ym. 2012; Ansell & Gash, 2008.) Erityisesti erilaisissa hallintaverkostoissa johtajuuden merkitys yhtäältä korostuu ja toisaalta se näyttäytyy hieman erilaisella tavalla erotuksena perinteisesti määritellyyn johtajuuteen. Johtajuudessa korostuvat tällöin eri instituutioiden rajapinnoilla tapahtuva toimintojen yhteensovittaminen ja ymmärryksen luominen, eri toimijoiden välisen kumppanuuden ja yhteistyön edistäminen sekä toiminnan fasilitoiminen ja käynnissä pitäminen. (kts. esimerkiksi Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2017.) Kumppanuuksien kautta yhteisten tavoitteiden eteen ponnisteleminen tapahtuu luonnollisella ja kaikkia hyödyttävällä tavalla. Tämä vahvistaa osaltaan myös toimijoiden sitoutumista.

Toimijoiden sulautuminen yhteen voidaan jakaa kahteen osaan. Yhtäältä sulautumisessa on kysymys osallistujien sulautumisesta toisiinsa eli osallistujien keskinäisistä suhteista, tavoitteista ja tarpeista. Toisaalta taas on kysymys rakenteellisesta sulautumisesta eli siitä miten laajasti toimijat ovat kytkeytyneet toisiinsa rakenteiden kautta. (Robins, Bates & Pattison 2011; Molin & Masella 2016.)

Toimijoiden erilaisuus ja monimuotoisuus liittyvät puolestaan verkostojen hallinnan kompleksisuuteen. Kun osallistujat eroavat toisistaan myös erilaiset intressit, päämäärät ja odotukset lisääntyvät. Tämä hankaloittaa yhteisen strategian toteuttamista ja tekee toiminnasta haastavaa. (Røiseland 2011.) Johtajuuden rooli

korostuu eri toimintojen yhteensovittamisessa, toimijoiden tavoitteiden ja tahtotilojen tulkitsemisessa toisilleen sekä yhteisen ymmärryksen rakentamisessa.

Vallan jako verkostossa voidaan yksinkertaistetusti jakaa kahteen päätyyppiin: jaettuun vallan muotoon ja keskitettyyn valtaan. Jaetulla vallalla tarkoitetaan päätöksentekovallan jakamista osallistujien kesken ja hallintaan liittyvien toimien määrittelemistä ja hallinnointia osallisten toimesta. Osalliset ovat vastuussa myös sisäisten ja ulkoisten suhteiden hoidosta. Hallinta voi olla muodoltaan formaalia tai epäformaalia. Keskitetyssä vallan jaon muodossa verkoston sisäinen hallinto vastaa kaikista hallintatoimenpiteistä ja päätöksistä jättäen operationaaliset toimet osallisten oma-aloitteisuuden varaan tai vielä keskitetyssä muodossa on ulkoinen hallinnollinen yksikkö. Yksikön tehtävänä on hallinta, koordinointi ja verkoston ylläpito. Sillä on täysi päätösvalta kaikesta verkoston toiminnasta niin strategisella kuin päivittäisasioiden hoitamiseen keskittyneellä operatiivisellakin tasolla. (Molin & Masella 2016.)

Metahallinnalla (governance of governance) tarkoitetaan hallintamekanismeja, jotka ohjaavat koko systeemin hallintaprosesseja. (Kooiman 2003, 170.) Johtajuuden näkökulmasta se merkitsee julkisten johtajien dilemmaa kompleksisten julkisten verkostojen johtamisessa (Koppenjan & Klijn 2004). Sørensen ja Torfing (2009) ovat määritelleet metahallinnan keinoiksi, joiden avulla julkiset toimijat voivat liikuttaa erilaisia resursseja ja kykyjä verkostoissa samalla säilyttäen otteen sen laajuuteen ja tuloksiin.

Metahallinnan työkaluiksi on tunnistettu neljä toimintatapaa: verkostosuunnittelu, puitteiden luominen, verkoston johtaminen ja osallistuminen verkoston toimintaan. (Sørensen 2006; Sørensen & Torfing 2009.) Nämä metahallinnan keinot on jaettu kahdentyyppisiin keinoihin: kontrolloimattomiin ja kontrolloituihin. Kontrolloimattomilla (hands-off) työkaluilla viitataan esimerkiksi verkostosuunnitteluun ja puitteisiin. Ne ovat tyypillisesti asioita, jotka toteutetaan etäämmällä verkoston jäsenistä. Ne liittyvät tyypillisesti taloudellisiin ja poliittisiin kehyksiin. Kontrolloiduilla (hands-on) työkaluilla tarkoitetaan muun muassa verkoston johtamista ja verkoston toimintaan osallistumista. Nämä tekijät ovat suorassa yhteydessä verkoston jäseniin.

Toiminnan lopputuloksen arvioinnin päätekijöiksi on tunnistettu toiminnan tuottavuuden arviointi ja demokratian toteutuminen. Tuottavuutta voidaan arvioida kulujen, operationaalisen toiminnan tuottavuuden sekä allokatiivisen tehokkuuden avulla. Allokatiivisella tehokkuudella tarkoitetaan niin sanottujen oikeiden asioiden tekemistä eli onko toiminnalla saavutettu niitä päämääriä, joita oli alun perin tarkoitus toteuttaa. (Molin & Masella 2016, 500.) Demokratian näkökulma liittyy demokraattiseen vastuuseen eli siihen, miten voidaan taata, että verkostohallinnan avulla voidaan toteuttaa demokraattisesti määriteltyjä arvoja. (Sørensen & Torfing 2009.)

5.2 Hallinnan kehikko uudistuksen tulkinnassa

Hankkeen esiselvityksen sekä palvelumuotoilutyöpajan tuloksia jatkotyöstettiin hankkeen toteutusta tukevassa professoriryhmässä, jossa jäsenenä on Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan ja aluetieteen professoreja. Tavoitteena oli nostaa aineistosta esiin keskeisimpiä maakunta- ja sote-uudistuksiin liittyviä ongelmakohtia sekä pohtia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ongelmien selättämiseksi. Tuotoksia tulkittiin edellä käsitellyn hallinnon kehikon avulla kuviossa 13 esitetyllä tavalla.



Kuvio 13. Uudistuksen tulkinta hallinnan kehikon avulla. (soveltaen Molin & Masella 2016, 501.)

Tarkasteltaessa maakunta- ja sote-uudistuksia hallinnon kehikon avulla nousee polkuriippuvuus keskeiseksi lähtöolosuhteita määrittäväksi tekijäksi. Polkuriippuvuus liittyy oleellisesti uudistuksen lähtökohtana oleviin olosuhteisiin sekä siihen taustaan, josta eri osapuolet osallistuvat uudistuksen suunnitteluun, valmisteluun ja käytännön työhön. Polkuriippuvuuteen liittyen uudistuksen riskinä näyttäytyy menneen uudistamisperinteen jatkumo; uudistamisen lähtökohdista riippumatta päädytään tekemään samoja asioita kuin aikaisemmissa uudistuksissa. Uudistuksen päämäärät ja toteutustavat muuttuvat prosessissa. Suomessa on hyvin vahva teknis-rationaalinen uudistamisperinne, jossa uudistuksen toteutuksen ja etenemisen nähdään etenevän lainsäädännön valmistumisen voimalla. Alueelliset prosessit, yhteistyö ja uudistuksen legitimitetti eivät kuitenkaan synny lainsäädännön voimaantumisen myötä.

Uudistuksia leimaavat oleellisesti poliittiset valtasuhteet ja niiden vaihtelu. Pitkäjänteisen uudistamispolitiikan toteuttaminen saattaa olla hankalaa vaihtuvien poliittisten valtasuhteiden vuoksi. Hallitusten vaihdokset ovat viime vuosina osoittaneet, että valtakunnalliset kuntauudistukset on usein aloitettu hallituksen vaihdoksen jälkeen alusta, uusilla ratkaisukeinoilla. Lisäksi eri toimijoiden, kuntien ja maakuntien, valmiiksi kirjoitetut roolit ja profiilit eivät jätä tilaa kehittymiselle ja alueellisesti parhaiden ratkaisujen hakemiselle.

Ratkaisuna polkuriippuvuuden huomioimiseksi uudistuksessa nähdään aikataulu. Uudistusten aikataulujen asettaminen on haastavaa. Aikataulun pitäisi olla riittävän pitkä, jotta uudistukset pystytään viemään käytäntöön. Liian pitkä aikataulu kuitenkin antaa tilaa uudistuksen vastustamiselle, heikkouksien etsimiselle kehittämisen sijaan. Uudistusten liikkeessä pysyminen ja eteneminen ovat tärkeitä asioita. Aikataulut ovat sidoksissa poliittiseen päätökseen, vaaleihin ja niiden sykleihin. Jotta uudistukset saadaan toteutettua pitkäjänteisesti, tulisi niiden olla vaalikausien yli kantavia tai toteutuksen uuden vaalikauden alussa niin pitkällä, että uusi hallitus ei näe järkeväksi kaataa edellisen hallituksen uudistusta ja aloittaa alusta.

Uudistus liittyy lokalismiin ja regionalismiin kamppailuun alueellisessa vallanjaossa. Uudistus on purkamassa pitkään vallalla ollutta lokalistista hallintaperinnettä, johon kytkeytyy vahva desentralisaatio. Maakuntahallinnon luominen suuntaa kehityksen kohti regionalistista ja keskitettyä hallintoa. Vastuunjako ja maakuntien itsehallintokysymykset ovat osa keskustelua uudistukseen liittyvästä vallan jakamisesta. Tässä uudistuksessa keskitetty valta on valtion toimijoilla, jotka valmistelevat uudistusta. Valmistelun aikana valtion tasolla on siis ollut päätösvalta siitä, miten toiminnot jakautuvat kuntien ja maakuntien keskuudessa. Valtiovetoisessa uudistamisessa ongelmana on saada alueiden eri toimijat mukaan uudistamiseen. Kunnissa ja tulevaisuudessa tapahtuu kuitenkin käytännön työ ja toteutus. Samalla itse uudistuksen on määrä koota ja keskittää valtaa valtionhallinnon alaisuuteen kokoamalla toimintoja ja resursseja valtion rahoituksella toimivien maakuntien alaisuuteen. Vallan keskittyminen maakuntiin lisää keskusjohtoisuutta. Riskinä on, että maakunnista tulee hierarkkisia ja jäykkiä organisaatioita, joissa ei ole tilaa kehittämälle ja uusille avauksille.

Ratkaisuna valtiovetoisuuteen ehdotetaan osallisten laajempaa sitouttamista uudistusprosessiin. Tällainen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muutosvaltuuston avulla, johon eri toimijat, puolueet ja osalliset saisivat omat edustajansa. Aiemmat muutokset ovat osoittaneet, että ihmisillä on tapana ottaa vastuu oman työnsä teknisrationaalisesta toteutuksesta, kun päämäärä on yhteinen ja selvä.

Jaetun vallan näkökulmasta oleellisia ovat myös maakuntien itsehallinnolliset kysymykset. Tällä hetkellä maakuntien itsehallinnollinen asema on heikko ja maakunnat ovat taloudellisesti riippuvaisia valtiosta, koska niiltä puuttuu verotusoikeus. Uudistuksen myötä aiemmin kunnille kuulunutta valtaa siis oikeastaan keskitetään maakunnille, mutta maakuntien heikosta rahoitusasemasta ja valtiosidonnaisuudesta johtuen myös valtiolle. Uudistus vaikuttaa myös kuntien rahoitusasemaa heikentävästi, koska kuntien budjetit pienenevät ja kuntien taloudellinen painoarvo julkishallinnon kokonaisuudessa pienenee. Riskinä nähdään koko järjestelmän rahoituskyvyn heikkeneminen, mikäli suunnitelmien mukaisesti kuntien rahoitusasema heikkenee ja maakuntien heikko rahoitusasema ilman verotusoikeutta konkretisoituvat. Oleellista rahoitusaseman kannalta on se, millä tavalla rahoittajat reagoivat tulevaan uudistukseen. Kehittämisen näkökulmasta on vielä epäselvää, miten kunnat pystyvät jatkossa toteuttamaan esimerkiksi EU-hankkeita, joissa vaaditaan kuntien omarahoitusosuutta. Demokratian näkökulmasta tulevan mallin vaikutusta

ehdokasasetteluun ja äänestyskäyttäytymiseen on vaikea ennakoida. Miten uusi demokraattinen hallintotaso vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen ja ehdokasasetteluihin?

Ratkaisuna vallanjaon osalta näyttäytyy maakuntien itsehallinnollisen aseman parantaminen. Se voisi tapahtua antamalla maakunnille: verotusoikeus tai osittainen verotusoikeus ja velanotto-oikeus; oikeus päättää maakunnan sisällä, miten kyseisessä maakunnassa palvelut järjestetään; maakunnille ja kunnille oikeus organisoida palvelut yhdessä ja mahdollistamalla järjestelmän kehittäminen tulevaisuudessa sen tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti eli niin kutsuttu ”evoluutiopykälä”.

Metatyökaluihin puolestaan liittyvät kannusteet sekä yhdenmukaisuuden ja alueellisten kokeilujen mahdollisuus. Metatyökaluina kannusteet lukeutuvat kontrolloimattomiin työkaluihin, jotka valtio jakaa toteutuksen edistämiseksi. Ne eivät ole verkoston oman päätösvallan alaisuudessa. Uudistukseen liittyen maakunnat ja kunnat tarvitsevat yhteisiä kannusteita, jotka palkitsevat hyvästä ja tarkoituksenmukaisesta suorituksesta ja jotka vähentävät osaltaan osaoptimoinnin vaaraa. Kannusteiden tulisi ohjata kuntia ja maakuntia yhteistyöhön ja yhteiseen vastuunkantamiseen.

Ilman yhteistyöhön rohkaisevia kannusteita riskiksi nousee ihmisten, organisaatioiden ja toimintojen siiloutuminen, jonka myötä ajaututaan puolustuskannalle, käperrytään omien poteroiden pohjalle ja pyritään pitämään kiinni juuri oman toiminnan kannalta tärkeiksi koetuista kokonaisuuksista. Uudistuksen onnistumisen ja tavoitteiden kannalta juuri yhteistyön ja hallintasuhteiden merkitys on keskeinen. Hallintasuhteet kulmineituvat ihmisten välisiin henkilösuhteisiin, niiden toimivuuteen tai toimimattomuuteen, ja niissä saa muotonsa myös uudistuksen käytännöt ja legitimizeetti. Integroivan uudistuspyrkimyksen riskinä on päinvastainen tulos, jossa toiminnot uudelleenjärjestelyn jälkeen jäävät omiin siiloihinsa ja yhteistyö, rajapintojen toimivuus ja yhteiset päämäärät jäävät vain haaveeksi.

Yhdenmukaisuuden vaatimus ja uudistukseen valmisteluun toivotut kokeilut ovat puolestaan tekijöitä, jotka liittyvät uudistuksen toteutukseen ja ne ovat toimijoiden käsissä. Tällä hetkellä toteutuksessa noudatetaan yhdenmukaista linjaa, koska valtio ei ole antanut mahdollisuutta alueellisiin ratkaisuihin.

Suomessa on hyvin erilaisia alueita, joiden talous ja kehittäminen perustuvat toisistaan poikkeaviin resursseihin, osaamiseen ja luonnonvaroihin. Etäisyydet ja kulkuyhteydet vaihtelevat. Maakuntauudistus tarjoaa alueilla keskiarvomallin, jossa kaikki erilaiset alueet, erilaisine tarpeineen ja ongelmineen halutaan organisoida samalla tavalla. Yhdenmukaistava toimintakulttuuri tasoittaa eri alueiden asemaa niin hyvässä kuin pahassa. Se antaa parempia toimintamahdollisuuksia alueille, joilla on heikommat edellytykset selviytyä julkisista tehtävistä, mutta riskinä on, että se leikkaa menestyvien alueiden terävämpää kärkeä ja heikentää hyvin pärjäävien alueiden kasvua. Erilaistuminen ja yhdenvertaisuusdiskurssit ovat molemmat esillä puhunnassa. Vähäiseen erilaistumiseen suhtaudutaan hyväksyvästi, mutta laajemmassa mittakaavassa siitä ei olla valmiita keskustelemaan. Sotarauta ja Kautonen (2007, 1095) ovat tarkastelleet kansallisen ja

paikallisen tason yhteiskehittämistä. Tutkimus osoittaa, miten paikallinen uudelleentulkinta asioista auttaa sovittamaan käytännöt paremmin tietyn alueen tarpeisiin. Alueet, jotka pystyvät uudelleen tulkintaan ja paikalliseen soveltamiseen ovat tutkimuksen mukaan muutostilanteissa vahvemmassa asemassa kuin ne alueet, joilla on yksinkertaisesti implementoitu kansallisia ohjeita.

Yhdenmukaistamisen ja uudistuksen tasapäistävä luonteen valossa keskeiseksi nousee kysymys siitä, olisivatko suuret kaupungit voineet ottaa uudistuksessa toisenlaisen roolin? Sen sijaan, että kaikilla alueilla toiminnot keskitetään maakuntiin, olisi suurten kaupunkien osalta voitu kokeilla toisenlaista ratkaisua, jossa maakunnan keskuskaupunki olisi ottanut laajempaa vastuuta ympäröivästä alueesta ja puolestaan kaupunki olisi voinut hajauttaa joitakin pienempiä tehtäviä alueille.

Lopputuloksen arviointi liittyy voimakkaasti siihen, miten uudistus tulee ensimmäisen vaiheen toteutuksen jälkeen jatkumaan. Mihin suuntaan uudistus kehittyy ja onko sen sisällölle tarpeen tehdä korjausliikkeitä? Uudistuksen evolutiivinen vaihe nähdään keskeisenä osana sen jatkon arviointia sekä uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

6. Lopuksi

Raportissa on tarkasteltu maakuntauudistusta teoreettisesti regionalismin sekä lokalismin ja julkisen arvojohtamisen avulla. Tutkimuksen aineistona on käytetty syksyn 2016 haastatteluita ja aineistosta nousseita ongelmia on käsitelty ja ratkaistu yhdessä eri alojen asiantuntijoiden kanssa palvelumuotoilun keinoin. Näin on pyritty ratkaisukeskeisyyteen, jonka keskiössä ovat alueiden asukkaat. Hallintokeskeisen ja -lähtöisen pohdinnan rinnalle on tärkeää tuoda asukkaan ja palveluiden käyttäjän näkökulma. Tästä syystä hankkeeseen liittyvässä työpajassa käytettiin lähtökohtana juuri asukasta hallinnon tarpeiden sijaan.

Asukkaiden näkökulman huomioiminen ja esiintuominen ovat oleellisia yhtä lailla heille tarjottavien palveluiden kuin demokratian näkökulmasta. Asukkaiden tulisi voida arvioida saamiaan palveluita ja niistä vastuussa olevia tahoja. Kuten Molin ja Masella (2016) toteavat, toiminnan arvioinnissa on kaksi keskeistä osa-aluetta, tuottavuus sekä demokratianäkökulma. Lopuksi pohdimme yhteenvedonomaaisesti sitä, miltä uudistus näyttää tutkimuksessa esiin nousseiden tekijöiden ja näkemysten valossa.

6.1 Uudistuksen eteneminen eri tasoilla, hukkuuko kuntalaisen ääni?

Uudistuksen valmistelu etenee kahdella tasolla, valtakunnallisella tasolla sekä kunta ja maakuntatasolla. Hallinta-ajattelun näkökulmasta tarkasteltuna valtio on toteuttanut uudistuksessa uudenlaisen vallanjaon alue- ja paikallishallinnossa. Valtaa ollaan siirtämässä kunnilta maakunnille, jotka ovat taloudellisesti

riippuvaisia valtiosta. Uudistuspolitiikan lähtökohdiksi on asetettu yhdenmukaisuus eri puolilla Suomea. Tämä lähtökohta on saanut paljon kritiikkiä, erityisesti suurilta kaupungeilta ja kaupunkiseuduilta. Uudistuksen valmistelu on ollut tiukasti valtio-ohjattua, eikä alueellisille kokeiluille ole annettu riittävästi tilaa uudistuksen valmistelussa. Lähtöolosuhteet eri maakunnissa vaihtelevat merkittävästi pelkästään jo koon suhteen. Kaupunkien suhtautumista uudistukseen voidaan selittää myös uudistukseen liittyvällä valmistelutyöllä sekä julkisen arvojohtamisen perusteilla. Uudistuksen legitimitetti ja tukielementit ovat olleet heikkoja, mikä on osaltaan heikentänyt alueiden sitoutumista uudistukseen. Uudistukseen liittyvien toimijoiden ja verkostojen hallinta on ollut pitkälti kuntien ja maakuntien vastuulla. Maakuntatason valmistelijoiden tehtävänä on ollut ”myydä” uudistus myös siihen lähtökohtaisesti nihkeästi suhtautuville tahoille. Alueilta nousseiden ulostulojen perusteella uudistuksen tässä vaiheessa toivotaan alueiden erilaisuuden ja erilaisten mittakaavojen huomioimista. Tulevaan katsottuna ja uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta ratkaisevaa on se, millä tavalla uudistus tulee kehittymään jatkossa. Onko uudistuksen seuraavassa vaiheessa tilaa evoluutiolle ja eri alueiden tarpeiden huomioimiselle?

Uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen liittyy vahva teknis-rationaalinen ajattelu. Operationaalinen kapasiteetti nähdään syntyvän lainsäädännön kautta. Alueellinen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että uudistuksen tuki syntyy sitä toteuttavien yksilöiden ja ryhmien moraalista, halusta toimia yhteisen hyvän ja oman alueen edun mukaan. Sääntely ei muutu itsessään operationaaliseksi kapasiteetiksi, vaan se on yksi väline, jonka avulla uudistuksen toteutus etenee. Alueiden näkökulmasta ja uudistuksen valmistelun etenemisen näkökulmasta keskeistä on huokoisuus ja tila suunnitella alueellisesti parhaat mahdolliset ratkaisut.

Maakunta- ja kuntatason tarkastelu tuo toisen tason uudistuskeskusteluun. Kunnissa ja maakunnissa on valmistauduttu uuden maakunnallisen hallintotason suunnitteluun ja toteutukseen. Uusien maakuntien suunnittelu ja valmistelutyö on osoittanut lokalismin ja regionalismin kamppailevan alueilla. Lokaali eli paikallinen näkökulma on uudistuksen edetessä joutunut paineeseen regionalistisen eli alueellisen näkökulman kanssa. Tämä näyttäytyy aineistossa erityisesti kaupunkien vahvana reaktiona uudistukseen. Kaupungeissa on noussut huoli niiden asemasta ja toimintakyvystä jatkossa. Uudistuksen etenemisen kannalta olisi tärkeää tunnistaa sekä paikalliset että alueelliset arvot. Keskustelu siitä, mitkä asiat ovat julkisen arvon kannalta järkevää hoitaa paikallisesti ja mitkä asiat alueellisesti, on uudistuksen jatkon kannalta tärkeää.

Julkisen arvon näkökulmasta uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa tarvitaan aikaa ja tilaa asiakkaan näkökulman huomioimiseen. Uudistuksen perustana ja lähtökohtana pitäisi olla sen tuottama arvo asiakkaalle. Uudistuksen valmistelussa tulisi olla aikaa ja tilaa katsoa asiakasta eri toimijoiden näkökulmista yhtäaikaisesti. Millainen kokonaisuus asiakkaalle muodostuu eri tasojen toiminnasta ja palveluista? Uudistuksessa vallitseva julkisen arvon ajattelu painottaa alueellista tasa-arvoa. Uudistuksen tavoitteena on,

että kaikkialla Suomessa olisi tarjolla yhtäläisiä palveluita ja mahdollisuuksia. On kuitenkin viitteitä siitä, että uudistuksen yhtenä seurauksena saattaa olla nimenomaan alueellinen erilaistuminen (kts. esim. Kyösti, Jäntti, Parkkinen, Airaksinen 2017). Tästä näkökulmasta katsottuna alueiden erilaistumista tulisi myös tarkastella julkisen arvon näkökulmasta. Millaista julkista arvoa alueiden erilaistuminen tuottaisi ja millaisia seurauksia sillä olisi?

6.2 Legitimiteetin rooli uudistuksen onnistumiseksi

Uudistukseen liittyvä legitimiteettikysymys on toistaiseksi jäänyt verrattain kevyelle huomiolle uudistusten valmistelussa. Uudistuksen legitimiteetti ja tuki näyttäytyvät tällä hetkellä ongelmallisina kysymyksinä etenkin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen sekä vaalien järjestämisen näkökulmista. Kasvavien kaupunkiseutujen osalta on kysymys siitä, miten uudistuksen toteutuksessa voidaan edetä sillä tavalla, että kaupungit eivät kaivaudu omiin poteroihinsa. Vaalien järjestäminen suunnitellussa aikataulussa puolestaan edellyttää massiivista viestintää ja osallisuuskampanjaa, jotta ihmisillä olisi edes teoriassa halua ja mahdollisuutta antaa rakentavasti äänensä maakuntien päätöksentekoa varten. Jotta uudistuksella voidaan saavuttaa synergiaetuja ja tavoitteita, on eri toimijoiden (valtio, maakunta, kunta, kansalainen) välisten luottamussuhteiden rakentaminen erityisen tärkeää, kuten hallinnan lähtökohdissa on todettu. (vrt. Provan & Kenis 2008; Klijn ym. 2010; Milward ym. 2009; Ansell & Gash 2008; Emerson ym. 2012; Molin & Masella 2016.) Toimijoiden välisen luottamuksen synnyttämiseksi on otettava huomioon myös muut lähtökäijät, joista kaikkein merkittävin uudistuksen kannalta on alueiden erilaisuuden huomioiminen.

Legitimiteettikysymyksen huomioiminen on tärkeää myös palveluita käyttävien asiakkaiden ja kuntalaisten näkökulmasta. Uudistus vaikuttaa väistämättä niin kuntien kuin perustettavien maakuntienkin legitimiteettiin. Perinteisesti kuntien tehtäväkentässä painottunut palvelutehtävä on vaikuttanut siihen, että kuntien legitimiteettiä on tulkittu kykynä suorittaa tehtäviään ja tarjota laadukkaita palveluita kuntalaisilleen. Puhutaan niin sanotusta tuotospainotteisesta legitimiteetistä (output legitimacy). Uudistuksen myötä voimakkaasti muuttuva kuntien palvelutehtävä asettaa kunnat uudenlaisen haasteen eteen myös legitimiteettinsä osalta. Oletettavasti legitimiteetin rakentamisessa korostuvat tällöin toimivallan, edustuksellisuuden ja päätöksenteon sujuvuuden ulottuvuudet eli niin sanottu syötepainotteinen legitimiteetti (input legitimacy) (vrt. Haveri 2015, 146).

Maakunnat puolestaan aloittavat legitimiteettinsä rakentamisen ikään kuin tyhjältä pöydältä, mikä voi muodostua kokonaisuutena haastavaksi tehtäväksi, etenkin kun kuva uudistuksesta on ollut julkisuudessa sekava. Kaikkiin hallinnollisiin uudistuksiin liittyvät niin kutsutut inertiaivaikutukset kyseenalaistavat kansalaisten silmissä maakuntien legitimiteettiä julkisen hallinnon toimijoina heti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämistä vastuun siirtymisestä lähtien. Käytännössä tämä tarkoittaa, että

uudistuksen jälkeen palvelujärjestelmän toimintakäytäntöjen ja -prosessien muotoutuminen muuttuneen toimintaympäristön mukaisiksi vievät oman aikansa ja voivat tänä aikana näyttäytyä kuntalaisille palveluhäiriöinä, mikä puolestaan kyseenalaistaa maakuntien legitimizeettiä nimenomaisesti palveluiden käyttäjien näkökulmasta. Lisäksi maakuntien demokratiaan ja edustuksellisuuteen liittyvät kysymykset voivat muodostua legitimizeetin kannalta ongelmallisiksi, mikäli maakunnat koetaan uudistuksen jälkeen etäisinä. Maakuntien legitimizeetti ja sen rakentuminen vaikuttavat väistämättä myös kuntien legitimizeettiin. Eryteisesti silloin, mikäli kuntien ja maakuntien välinen tehtävä- ja vastuujako jää kuntalaisille epäselväksi, maakuntien toiminta voi vaurioittaa myös kuntien olemassa olevaa legitimizeettiä.

Koettu julkinen arvo tulee ratkaisemaan sen, saadaanko maakuntauudistus maaliin ja miten onnistuneena se nähdään. Julkinen arvo syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta: toimintakapasiteetin onnistuminen ei vielä ratkaise onnistumista, vaan legitimizeetti on uudistuksen läpiviemisessä vähintään yhtä olennainen tekijä. Tähänastinen keskustelu on kytkenyt legitimizeetin vaaleihin. Vaalien järjestämiselle edellytyksenä on riittävän selvästi, ajoissa ja onnistuneesti toteutettu viestintä ja vuorovaikutus, jonka myötä myös kansalaiset pääsevät mukaan ainakin input-näkökulmasta pohtimaan omia valintojaan maakunnallisia päättäjiä äänestäessään. Suurin legitimizeettiongelma kytkeytyy siihen, että maakuntauudistus ei tunnista erilaisten alueiden tarpeita, edellytyksiä eikä tulevaisuuksia, vaan perustuu samanlaisen mallin luomiseen koko maahan. Kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta kyseessä on paikallisen ja seudullisen vallan uusjako ja valtionohjauksen voimistuminen, kun näiden alueiden intressissä olisi paikallisen itsehallinnon kasvattaminen kaupungistumiseen liittyvien toimintaympäristömuutosten hyödyntämiseksi. Operationaalisen kapasiteetin ja hallinnon palvelukyvyyn vahvistamisen kautta maakuntauudistus voisi pikkuhiljaa rakentaa tuotostensa kautta legitimizeettiä, mikäli hallinnon uudistamisen heiluriliike ei olisi tässä yhteydessä aidosti vaarana. Huokoisuutta ja evoluution mahdollisuuksia lisäämällä maakuntauudistuksella voisi olla mahdollisuus ratkaista joitakin yhteiskunnallisia pulmia. Kaikkein karmivin tilanne syntyy, jos jokainen hallitus vuorollaan julistaa uuden, suuren rakenneuudistuksen ja ensi töikseen tekee tyhjäksi edellisen hallituksen pyrkimykset. Legitimeetti on nyt kuitenkin tämänkin uudistuksen ytimessä. Se kytkeytyy uudistuksen toteuttamiskelpoisuuteen, kannusteisiin, johtajuuteen ja mahdollisuuteen tuottaa niitä seurauksia, joita uudistuksessa on tavoiteltu.

Lähteet

- Alford, J. & O'Flynn, J. L. 2009. Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, 171–191.
- Andersson, M., Jern, O. & Sandberg, S. 2017. Kohti uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liittoa. KM-selvitystyö. Suomen Kuntaliitto.
- Anttiroiko, A-V. & Valkama, P. 2017. The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*. Vol. 32, no. 2, 152–172.
- Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, no. 4, 543–571.
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Barnes, W. R. & Foster, K. A. (2012). *Toward a more useful way of understanding regional governance*. A paper for presentation at the September 2012 conference of the European Urban Research Association, Vienna, Austria. <http://brr.berkeley.edu/wp-content/uploads/2012/10/Barnes-Foster-Toward-a-more-useful-way-of-understanding-regional-governance.pdf>. Viitattu 6.11.2017.
- Beetham, D. 1991. *The legitimation of power*. Basingstoke: Macmillan.
- Bonsiepe, G. 1999. *Interface: an approach to design*. Maastricht: Jan van Eyck Akademia.
- Briffault, R. 1999. *Localism and regionalism*. Columbia Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 1. <https://ssrn.com/abstract=198822>. Viitattu 6.11.2017.
- Bukowski, J. 2000. *Complexity matters: the re-distribution of authority in Spain and Portugal*. Teoksessa: Bukowski J. & Rajagopalan, S. (toim.) *Re-distribution of authority: a cross-regional perspective*. Westport, CT: Praeger, 93–121.
- Chorianopoulos, I. 2012. State spatial restructuring in Greece: forced rescaling, unresponsive localities. *European Urban and Regional Studies*, Vol 19, Issue 4, 331–348.
- Connelly, S. 2011. *Constructing legitimacy in the new community governance*. *Urban Studies*. Vol. 48, no. 5, 929–946.
- Donahue, J. 2004. 'On collaborative governance'. Corporate social responsibility initiative working paper, no 2. Cambridge: John. F. Kennedy school of government, Harvard University.
- Edler, J. & Kuhlmann, S. 2008. Coordination within fragmentation: governance in knowledge policy in the German federal system. *Science and Policy*. Vol. 35, no. 4, 265–276.

- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. 2012. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 22, no. 1, 1–29.
- Fulton, S. 2008. Information our intuition: design research for radical innovation. *Rotman Magazine*. Winter 2008.
- Haveri, A. 2015. Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 28, no. 2, 136–149. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-09-2014-0118>. Viitattu 13.10.2017.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A. 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailuja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L. (toim.) 2009. *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, 191–211.
- Helsingin kaupunki. 2017. Vahva ja vaikuttava kaupunkipolitiikka vahvistaa koko Suomea. C21-kaupunkien yhteinen kannanotto. Helsingin kaupunki 5.10.2017. <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/c-21-kaupunkien-kannanotto>. Viitattu 6.10.2017.
- Heinonen, K., Strandvik, T., Mickelsson, K.-J., Edvardsson, B., Sundström, E. & Andersson, P. 2010. A customer-dominant logic of service. *Journal of Service Management*. Vol. 21, no. 4, 531–548.
- Härkönen, H., Nyholm, I., Haveri, A. & Airaksinen, J. 2015. Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 34, no. 1, 5–26.
- Hörnström, L. 2013. Strong regions within the unitary state: the nordic experience of regionalization. *Regional & Federal Studies*, Vol. 23, no. 4, 427–443.
- de Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M. & Debus, P. 2017. Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*. Vol. 19, no. 5, 605–620.
- Klakegg, O. J., Williams, T., Magnussen, O. M. & Glasspool, H. 2008. Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*. Vol. 39, 27–42.
- Klijin, E. H., Edelenbos, J. & Steijn, B. 2010. Trust in governance networks: its impact on outcomes. *Administration and Society*. Vol. 42, no. 2, 193–221.
- Klijin, E.-H. & Edelenbos, J. 2013. The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration and Society*. Vol. 45, no. 6, 627–650.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as governance*. Lontoo: Sage Publication.
- Koppenjan, J. & Klijin, E.-H. 2004. *Managing uncertainties in networks – a network approach to problem solving and decision-making*. Lontoo: Routledge.

- Kyösti, A., Jäntti, A., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. 2017. Tehtävänä tulevaisuus. Tutkimus seutukaupunkien tulevaisuudesta ja proaktiivisista johtamiskeinoista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Miettinen, S. (toim.) 2011. Palvelumuotoilu – uusia menetelmiä käyttäjätiedon hankintaan ja hyödyntämiseen. Helsinki: Teknologiatieto Teknova.
- Milward, H. & Provan, K. G. 2006. A manager's guide to choosing and using collaborative networks. Washington DC: IBM Centre for the business of government.
- Milward, H., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R. & Huang, K. 2009. Governance and collaboration: an evolutionary study of two mental health network. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 20, no. 1, i125–i141.
- Molin, M. & Masella, C. 2016. From fragmentation to comprehensiveness in network governance. *Public Organization Review*. Vol. 16, 493–508.
- Moore, M. 2013. *Recognizing public value*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Moore, M. 2014. *Localism: a philosophy of government*. 4. painos. The Ridge Enterprise Group.
- Moritz, S. 2005. *Service design. Practical access to an evolving field*. Köln: International School of design.
- Nyholm, I. & Airaksinen, J. & Härkönen, H. & Haveri, A. 2016. Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitetin lähteet. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 35, no. 1, 41–59.
- Page, E. C. 1991. *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. 2017. Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Provan, K. G. & Kenis, P. 2008. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, no. 2, 229–252.
- Prytherch, D. 2009. New euroregional territories, old Catalanist dreams? Culture and economy in the discursive construction of the Mediterranean arc. *European Urban and Regional Studies*. Vol. 16, no. 2, 131–145.
- Rannisto, P-H., Tuurnas, S., Hakari, K. & Stenvall, J. 2013. Asiakslähtöisyys ja verkostot palveluprosessien kehittämisessä. Teoksessa Tuhkunen, A. & Rannisto, P-H. (toim.) 2013. *Elämönhallintaa kuntayhteisössä*. Acta 244. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Robins, G., Bates, L. & Pattison, P. 2011. Network governance and environmental management: conflict and cooperation. *Public Administration*. Vol. 89, no. 4, 1293–1313.

- Rodriguez, C., Lagnely, A., Beland, F. & Denis, J. L. 2007. Governance, power and mandated collaboration in an interorganizational network. *Administration and Society*. Vol. 39, no. 2, 150–193.
- Røiseland, A. 2011. Understanding local governance: institutional forms of collaboration. *Public Administration*. Vol. 89, no. 3, 879–893.
- Şahin, I. 2014. Governance tools in public administration and emergent trends: contracting, citizen participation and networks. *International Journal of Human Sciences*, Vol. 11, no. 2, 1082–1103.
- Scharpf, F.W. 1997. Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*. Vol. 4, no. 1, 18–36.
- Schmitter, P. C. 2001. What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? In symposium: mountain or molehill? A critical appraisal of the commission white paper on governance, Jean Monnet working paper No. 6/01. New York: NY University School of Law.
- Secomandi, F. & Snelders, D. 2013. Interface design in services: a postphenomenological approach. *Design Issues*. Vol. 29, no 1, 3–13.
- Sørensen, E. 2006. Meta-governance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*. Vol. 36, no. 1, 98–114.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*. Vol. 87, no. 2, 234–258.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1997. Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu: Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano Benchmarking-vertailussa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sotarauta, M. & Kautonen, M. 2007. Co-evolution of the Finnish national and local innovation and science arenas: towards a dynamic understanding of multi-level governance. *Regional Studies*. Vol. 41, no. 8, 1085–1098.
- Stewart, J. 1983. *Local government: the conditions for local choice*. Lontoo: Allen & Unwin.
- Thornhill, C. 2011. Political legitimacy: a theoretical approach between facts and norms. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*. Vol. 18, no. 2, 135–169.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. 2017. Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet. Esiselvitysraportti. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0397-6>. Viitattu 6.11.2017.
- Tomblin, S. G. 2007. Effecting change and transformation through regionalization: theory versus practice. *Canadian Public Administration*. Vol. 50, no. 1, 1–20.

Valtioneuvosto 2017. Sote- ja maakuntauudistus voimaan 1.1.2020, maakuntavaalit lokakuussa 2018. Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 331/2017, 5.7.2017. http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018. Viitattu 4.10.2017.

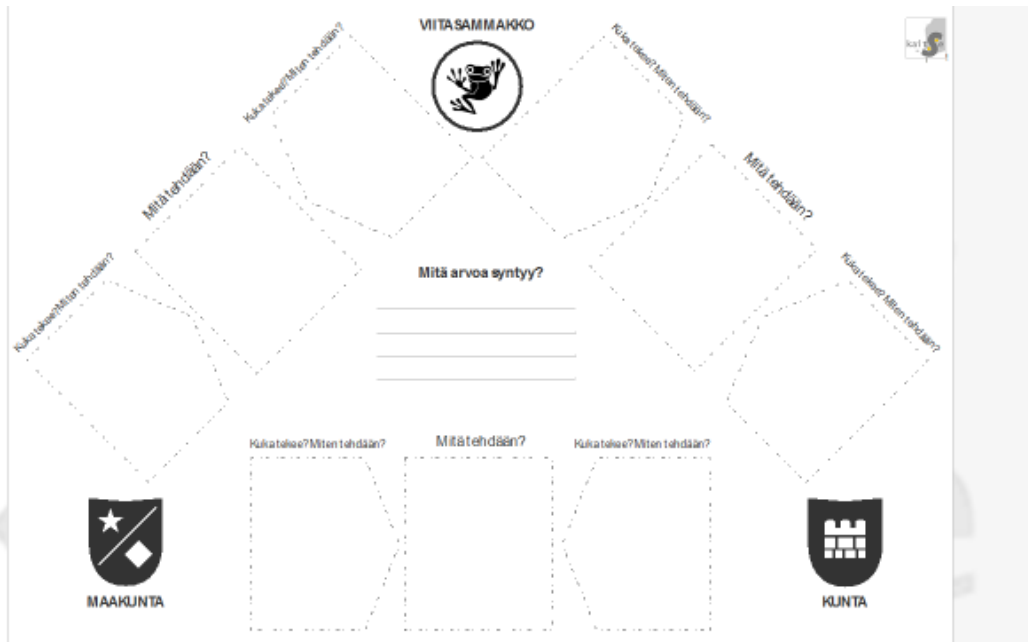
Yle uutiset 2017. Kuusi suurinta kaupunkia haluaa sote- ja maakuntauudistuksen uuteen harkintaan. Yle uutiset 15.6.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9671334>. Viitattu 19.6.2017.

Liitteet

Liite 1. Empatiakartta



Liite 2. Tehtävä 1. (esimerkki)



Liite 3. Kysymykset.

Kysymykset:

- Mikä on merkittävin tekijä, jolla estetään osaoptimointi?
- Miten turvataan välittämisen jatkuminen? (työllisyys)
- Millaiset kannusteet tukevat yhteistyötä parhaiten?
- Miten estetään siiloutumista?
- Miten tuetaan kuntien ja maakuntien luottamuksen kehittymistä?
- Miten säilytetään tulevaisuusorientoitunut ajattelutapa?
- Miten ja missä yhteisten tavoitteiden asettaminen tapahtuu?
- Miten varmistetaan, että yhteistyöllä toteutetaan haluttua arvoa?
- Mikä oli päivän paras oivallus?