



UNIVERSITY
OF TAMPERE

This document has been downloaded from
TamPub – The Institutional Repository of University of Tampere

 *Publisher's version*

The permanent address of the publication is
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201406091684>

Author(s):	Haveri, Arto; Airaksinen, Jenni
Title:	Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa
Main work:	Julkisen ja yksityisen rajalla : julkisen palvelun muutos
Editor(s):	Anttonen, Anneli; et al.
Year:	2012
Pages:	305-334
ISBN:	978-951-44-8910-5
Publisher:	Tampere University Press
Discipline:	Political science
School /Other Unit:	School of Management
Item Type:	Article in Compiled Work
Language:	fi
URN:	URN:NBN:fi:uta-201406091684

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

Arto Haveri & Jenni Airaksinen

Johdanto: Kunta- ja palvelurakenteet julkisrahoitteisten palveluiden kehittämistyössä

Kunta- ja palvelurakenne on tärkeä julkisiin palveluihin, niiden saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin vaikuttava tekijä, ja se luo kehyksen, jossa palveluja järjestetään. Sitä mukaa kun palvelujen järjestämiseen liittyvät haasteet ovat lisääntyneet, kunta- ja palvelurakenteeseen on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Ilmiötä koskeva julkinen keskustelu ja siinä tapahtunut muutos on kuvattu erinomaisesti Elina Laamasen (2007) väitöskirjassa ”Vapaaehtoiset pakkoliitokset”, jossa vertaillaan 1990- luvun alun ja 2000-luvun alun kuntarakennekeskustelua sanomalehdissä.

Suomalainen kuntakenttä on 2000-luvun ajan ollut varsin monitahoisen uudistamisen kohteena. Uudistamisen taustalta löytyy menneisyyden tapahtumiin ja tulevaisuuden haasteisiin kytkeytyvä monimutkainen muutosten dynamiikka, joka haastaa olemassa olevat käytännöt ja pakottaa etsimään uusia. Uudistusten seurauksena kuoriutuu esiin uudenlaisia hallintotapoja ja -rakenteita. Esimerkiksi

kuntien väliset rajat, kuten myös monet muut instituutioiden raja-aidat, ovat 2000-luvulla olleet voimakkaan uudelleenarvioinnin kohteena.

Tarkastelemme tässä artikkelissa kunta- ja palvelurakennetta sekä sen uudelleenskaalausta osana julkisrahoitteisiin palveluihin kohdistuvaa kehittämistyötä. Pelkistetyksi kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen taustalla oleva ajatusmalli on ollut se, että palveluja ei voida enää järjestää nykyrakenteella vaan tarvitaan mittakaavan laajentamista eli uudelleenskaalausta, joka tarkoittaa yhteistyötä tai nykyistä isompia kuntia sekä uusia toimintatapoja (palvelujen ulkoistaminen, yksityistäminen). Näistä kahdesta uudistusmallista kohdistamme huomion ensimmäiseen eli uudelleenskaalaukseen, joka terminä kääntyy alan kansainvälisessä keskustelussa käytetystä rescaling-käsitteestä. Yleisemmällä tasolla artikkeli kytkeytyy kysymykseen palvelujen uudelleenorganisoinnista, johtamisesta ja rahoituksesta.

Pyrimme vastaamaan kysymykseen, mikä on kahden erilaisen hallinnan mallin, verkoston ja hierarkian merkitys uudelleenskaalauksessa. Ilmiön havainnollistamiseksi käytämme aineistoja pääasiassa omista empiirisistä tutkimushankkeistamme. Artikkelit etenee kronologisesti niin, että pyrimme kuvaamaan eräiden tärkeimpien tutkimushankkeidemme kautta ilmiötä ja sitä koskevan ymmärryksen lisääntymistä. Lähdemme liikkeelle kuntien väliseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön nojanneesta *Seutukuntien tuki* -hankkeesta, jossa keskeiseksi hallinnan välineeksi voidaan tunnistaa verkosto. Tämän jälkeen kuvaamme tuloksia *Kainuun hallintokokeilusta*, joka puolestaan nojaa enemmän hierarkkiseen malliin. Lopuksi pohdimme erilaisia lähestymistapoja hyödyntävien ns. hybridien merkitystä metropolien hallintakäytäntöjen kautta.

Seutukuntien tuki -hanketta koskevan arviointitutkimuksen toteutimme vuosina 2002–2005. Kysymys oli riippumattomasta ulkoisesta arvioinnista, jonka sisäasiainministeriö tilasi Tampereen

yliopistolta hankkeen käynnistymisen yhteydessä vuoden 2001 lopulla. Julkaisimme hankkeen arvioinnista yhteensä kolme raporttia: *Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille?* (Airaksinen & Haveri 2002), *Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä* (Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004) ja viimeisenä *Seutuyhteistyön tilinpäätös* (Airaksinen, Haveri & Vallo 2005).

Tätä seurasi Kainuun hallintokokeilun arviointitutkimus, joka kesti lähes kuusi vuotta päättyen keväällä 2010. Myös Kainuun hallintokokeilusta tuotettiin kolme julkaisua: *Siniset ajatukset – sanoista tekoihin* (Airaksinen, Jäntti & Haveri 2005), *Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin* (Airaksinen, Haveri, Pyykkönen & Väisänen 2008) ja *Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen* (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010). Näiden arviointitutkimusten ohella kyseisistä hankkeista tehtiin kaksi kunnallispolitiikan väitöskirjaa sekä kymmenkunta pro gradu -työtä. Metropolialueiden hallintamalleja selvitimme vuosina 2009–2010 (Tolkki, Airaksinen & Haveri 2010).

Hallinnan teoria: verkostot ja hierarkiat hallinnan välineenä

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa muutosten käytännön toteuttaminen ja hyötyjen saavuttaminen edellyttää sitä, että toiminnassa sovelletaan tarkoituksenmukaisia hallinnan välineitä. Kysymys on organisoinnista ja siinä käytettävistä lähestymistavoista. Hallinnon perustehtävä on yhteistoiminnan aikaansaaminen, ja hallinnan välineistä tärkeimpiä ovat yhteistoimintaa järjestävät ja jäsentävät mekanismit eli koordinaatiomekanismit. Koordinointimekanismeilla tarkoitamme niitä keinoja ja välineitä, joiden avulla muutoin erillisiä toimintoja saatetaan yhteensopiviksi, miten yhteisiä

tavoitteita luodaan, tehtäviä toteutetaan ja esimerkiksi konflikteja ratkaistaan. Pohjimmiltaan näissä on siis kysymys siitä, miten yhteiskunta organisoituu ja miten se toimii sosiaalisena rakenteena.

Perustyökaluja toimintojen koordinoimiseen ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot (Williamson 1975; Thompson, Frances, Levacic & Mitchell 1991). Julkisen hallinnon sisäisiä prosesseja tutkittaessa markkinat eli hintamekanismiin perustuva itseohjautuvuus ei kuitenkaan tarjoa työkalua monenkaan tilanteen analysointiin. Käytännössä uudelleenskaalauksessa voidaan noudattaa joko verkostomaiseen tai hierarkiamaiseen lähestymistapaan perustuvia hallinnan välineitä. (Tolkki ym. 2010.)

Hierarkia on perinteinen ja yleensä vahvimmin julkisen hallinnon organisointiin liitetty hallinnan väline. Suomessakin pitkään vallitsevana mallina olleessa byrokraattisessa hallinnossa hierarkialla on ollut keskeinen sija. Hierarkioita tavataan kaikkialla, ja ne ovat olleet osa ihmisyyhteisöjen sosiaalista organisointia ilmeisesti niin kauan kuin ihmisiä on ollut olemassa.

Hierarkiat perustuvat määritelyihin valta- ja vastuusuhteisiin, ja rakenteina ne muistuttavat pyramideja, joissa ylimpänä oleva käyttää valtaa kaikkiin alempana oleviin ja on vastaavasti tunnistettavissa vastuulliseksi koko pyramidista. Hierarkia koordinaatiomekanismina tarkoittaa sitä, että ylimmällä taholla on valta määrätä muiden toiminnasta ja tarvittaessa vaikka pakottaa nämä tekemään asioita yhdessä. Päätöksentekoa, toimeenpanoa ja valvontaa varten on olemassa erityisiä rakenteita ja palkkio-rangaistusjärjestelmiä. Hierarkioiden etuna on yleensä selkeys, läpinäkyvyys, jatkuvuus ja sitovuus. Sitovuudella tarkoitamme sitä, että organisaation päätöksentekokyky säilyy äärimmäisissäkin konfliktitilanteissa ennalta määriteltyjen sääntöjen, kuten äänestyksen, kautta. Jatkuvuus puolestaan syntyy hierarkioiden konemaisesta luonteesta: toimijoiden vaihtuminen ei välittömästi vaikuta itse toimintaan. Hierarkioiden heikkouksiksi on puolestaan tunnistettu jäykkyys ja huono uusiutumiskyky sekä huono kyky voimaannuttaa niissä työskenteleviä ihmisiä.

Verkosto ymmärretään hallinnan teorian yhteydessä yleensä koordinaatiomekanismiksi, jonka voima kumpuaa mukana olevien toimijoiden vapaaehtoisesta halusta toimia yhdessä. Itsenäiset toimijat neuvottelevat yhteisistä tavoitteista ja toimivat niiden saavuttamiseksi, koska ne ovat riippuvaisia toisistaan ja koska ne näkevät saavuttavansa yhteistyön avulla jotakin, jota eivät muutoin kykenisi saavuttamaan. Toisin kuin hierarkioissa, toimijat verkostoissa ovat tasavertaisia eikä millään toimijalla ole yksin mahdollisuuksia määrätä muiden tekemisistä. Koordinaation saavuttaminen perustuukin neuvottelujen tulokseen ja siihen, kyetäänkö yhteisistä toimintavoista sopimaan ja pitämään tehdyt sopimukset. Verkosto hallinnan mekanismina johtaa yleensä ennen pitkää jonkinlaisten yhteisten pelisääntöjen, käytäntöjen, arvojen ja uskomusten yleistymiseen, verkoston institutionalisoitumiseen.

Hallinnan välineinä verkostojen vahvuuksia ovat yleensä avoimuus ja joustavuus, joiden avulla ne pystyvät sopeutumaan erilaisiin olosuhteisiin ja vastaamaan nopeasti muuttuviin haasteisiin. Lisäksi vapaaehtoisuudesta kumpuava toiminta on yleensä perusteiltaan vahvemmalla pohjalla kuin pakonomainen. Verkostot ovat kuitenkin hierarkioita tilanne- ja henkilösidonnisempia, mikä tekee niistä häilyviä ja epävarmoja suhteessa pitkän aikavälin jatkuvuuteen. Heikkoutena on myös se, että verkostojen toimintakyky hyytyy helposti konfliktitilanteissa, koska niillä ei ole selkeitä mekanismeja konfliktien hallintaan.

Julkinen hallinto voi pyrkiä edistämään tai sääntelemään verkostoja. Jos valtion näkökulmasta alueilla tarvitaan verkostomaista voimavarojen kokoamista, täytyy ratkaisujen syntymistä ja voimavarojen kokoamista jotenkin tukea. Kun on kyse toiminnasta, jolla pyritään aktiivisesti vaikuttamaan siihen, millaisia kokonaisuuksia hallintojärjestelmien sisään tai niiden kylkeen muodostuu, puhutaan usein *metahallinnasta* (meta-governance). Metahallinta on (Jessop 1997, 575) toimintaa, jossa pyrkimyksenä on ohjata verkostoja, jotka ovat luonteeltaan itseohjautuvia. Se voi sisältää toiminnan

kehystämistä, verkostoissa toimimista, instituutioiden muotoilua, pelisääntöjen laatimista sekä resurssien jakamista toimijoille (Sørensen 2007, 96). Perustavoite on kuitenkin manipuloida verkostoja toimimaan metahallitsijan suunnan mukaisesti. (Kts. myös Jessop 2000.)

Uudelleenskaalauksella tarkoitamme hallinnon rakenteiden uudistamista niin, että palvelujen järjestämisen mittakaavaa suurennetaan, yleensä kuntatasolta seudulliselle tai muulle yhtä kuntaa laajemmalle alueelle. Tarve uudelleenskaalaukseen kehittyy tilanteessa, jossa olemassa olevat hallinnolliset rajat eivät enää vastaa toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia rajoja (Savitch & Vogel 1996, 275–276). Suomalaisessa kuntakontekstissa uudelleenskaalauksen perimmäiseksi tavoitteeksi voidaan tulkita kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisääminen, jotta kunnat voisivat paremmin selvittää tehtävistään.

Uudelleenskaalausta liikkeellepanevia voimia ovat erityisesti muuttoliike, asiointi- ja työssäkäyntiliikkumisessa tapahtunut muutos sekä väestön ikääntyminen. Esimerkiksi muuttoliike aiheuttaa kuntien palveluiden järjestämisen kannalta ongelmia sekä tulo- että lähtökunnissa. Lähtökunnissa väestön väheneminen nostaa palveluiden tuotantokustannuksia, koska palveluiden tuotantorakennetta ei saada supistettua palvelukysynnän vähentymistä vastaavasti. Väestökasvuseuduilla uudelleenskaalausta tarvitaan yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä ja maankäytön suunnittelussa sekä seudun yhteisten toimintojen ja palvelujen suunnittelussa. Uudelleenskaalaamisen haasteet ja tavoitteet vaihtelevat tilanteista riippuen. Harvaanasutuilla ja väestöä menettävillä alueilla haasteet liittyvät niukkojen resurssien ja hajautetun palvelurakenteen välisiin ristiriitoihin ja kasvavilla kaupunkiseuduilla puolestaan kamppaillaan hajautuvaan yhdyskuntarakenteeseen ja koviin investointipaineisiin liittyvien pulmien kanssa. Väestötappioseuduilla ensisijaista on palvelujen saatavuuden varmistaminen hyödyntämällä yhteisiä resursseja. (Airaksinen, Ny-

holm & Jäntti 2011; Kallio, Meklin, Siitonen & Martikainen 2001, 83; Karhu & Kauppinen 2002, 133).

Uudelleenskaalaus verkostolla ja metahallinnalla – tapaus SEUTU

Seutukuntien tuki -hanke (SEUTU) käynnistettiin 2000-luvun alussa tilanteessa, jossa keskustelu kuntien vaikeuksista hoitaa jopa lakisäätöisiä tehtäviään oli melko kiivasta mutta jossa laajamittaisia kuntaliitoksia ei koettu mahdolliseksi. Tällöin kuntien välinen verkostomainen yhteistyö esitettiin keskeisenä keinona toteuttaa voimavarojen kokoamiseen tähtäviä muutoksia. Sisäasiainministeriön koordinoima ja useita hallinnonaloja kattava SEUTU oli valtiovallan interventio liian hitaasti eteneväksi pidetyn kuntien välisen yhteistyön edistämiseksi. (HE 248/2001. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.) SEUTU oli sisäasiainministeriön johdolla toimiva hankekokonaisuus, joka sisälsi kokeiluseutukuntien yhteistyökokeilut ja niitä tukevat valtion toimenpiteet. Kokeilut keskittyivät kuntien välisen yhteistyön syventämiseen elinkeinopoliitikassa, kunnallisten peruspalveluiden tuotannossa ja rahoituksessa sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelussa. (Laki seutuyhteistyökokeilusta, 560/2002.) Alkuperäiset kokeiluseudut olivat Hämeenlinnan seutukunta, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutukunta, Nivala-Haapajärven seutukunta, Oulun kaupunkiseutu, Pieksämäen seutu, Pohjois-Lapin seutukunta ja Turunmaan seutukunta. Vuonna 2004 hankkeeseen valittiin mukaan vielä kuusi uutta seutukuntaa. Nämä eivät kuitenkaan olleet mukana tehdyssä arviointitutkimuksessa.

SEUTU perustui oleellisimmilta osin verkostoihin hallinnan välineenä. Keskeisiä tekijöitä verkostomaisissa järjestelyissä ovat vapaaehtoisuus, itsenäiset mutta toisistaan riippuvaliset toimijat

sekä se, että hallinnan muotoa haettiin yhteisen intressin perusteella neuvottelujen kautta. Vapaaehtoinen verkostomainen yhteistyö nähtiin mahdollisena sekä kuntarakenteen muutoksia vastustavien että rakennemuutoksia puoltavien toimijoiden keskuudessa. Kompromissiksi se muodostui, koska kuntaliitoksia vastustavat tahot näkivät sen säästävän kunnat kuntaliitoksilta ja kuntaliitoksia puoltavat näkivät yhteistyön vääjäämättä johtavan kuntarakenteen muutoksiin. (Laamanen 2007; Nyholm 2008; Airaksinen 2009.) Vapaaehtoista yhteistyötä pyrittiin lisäämään julkisen sektorin kolmen perinteisen interventiotavan eli sääntelyn (lainsäädännön muutokset), porkkanan (pääösvalta, raha) ja saarnan (informaatio, parhaiten käytäntöjen levittäminen) avulla. (Airaksinen & Haveri 2002; Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005.)

Vaikka hanke oli yleisesti ja laajasti hyväksytty ja odotukset olivat suuret, se eteni hitaasti ja poukkoilevasti (Nyholm 2008, 78). Jo hankkeen väliarviointivaiheessa oli nähtävissä, että yhteistyö ei ole yhtä yksinkertaista käytännössä kuin paperilla. Tutkimuksen loppuraportissa annetaankin melko karu kuva tavoitteiden ja toteutuneen kehityksen välisestä suhteesta. Tutkimuksen mukaan seutuyhteistyö ei edennyt hankkeen aikana odotetulla vauhdilla, vaikka siihen käytettiin seuduilla paljon aikaa ja vaivaa. Kokeilulle asetettuja tavoitteita ei saavutettu.

Retorisella tasolla uudistuksen oli yleensä nähty etenevän hyvin. Käytännössä tilanne oli kuitenkin toinen. Kunnissa selvitettiin ja suunniteltiin yhteistyön mahdollisuuksia laajasti, mutta varsinaiset yhteistyötä toteuttavat ratkaisut varsinkin palveluissa olivat hankkeen loppupuolella edelleen hyvin vähäisiä. Etenemisen hitaudesta on esitetty monenlaisia tulkintoja (Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005; Laamanen 2007; Nyholm 2008; Airaksinen 2009), jotka voidaan tiivistää kahteen laajempaan kokonaisuuteen: metahallintaan liittyviin ongelmiin ja verkostoon hallinnan välineenä.

Metahallinnan ongelmat

Uusien käytäntöjen soveltamisen onnistumista määrittää ensinnäkin uudistajien ja uudistettavien kyky, toiseksi halu ja kolmanneksi ymmärrys suhteessa uudistuksiin (Vedung 1997, 227). Uudistajan (tässä tapauksessa valtion) näkökulmasta keskeiseksi ongelmaksi SEUTU-hankkeessa muodostui kyky tai etenkin kyvyttömyys tukea uudistusten toteuttamista kuntatasolla riittävän voimakkaasti.

Sekä uudistuksen liikkeellepanijan (sisäasiainministeriö) resurssit että keinot näyttäytyivät riittämättöminä uudistuksen tavoitteen näkökulmasta. Tavoitteena oli palvelurakenteiden muutos, mutta tarjottavat porkkanat olivat pienet. Lähestymistapa keskittyi teknis-juridisesti lainsäädännöllisten esteiden poistamiseen ja muutoksessa korostui koko ajan rakenteiden näkökulma inhimillisten ja muutosprosessin dynaamiseen tukemiseen vaikuttavien tekijöiden sijaan. (Airaksinen ym. 2005, 267; Nyholm 2008, 148.) Resurssi- en lisäksi uudistajan ongelmat liittyivät valtaan. Tässä tapauksessa valta kytkeytyi mahdollisuuteen määritellä sopivimmat palveluiden tuottamisen rakenteet. Määrittelyvalta puolestaan näyttäytyi ongelmallisena tilanteessa, jossa ylikunnallista määrittelyvaltaa vastaan asettuu perustuslailla suojattu kuntien itsehallinnollinen asema. (Kts. esim. Ryytänen 2004, 42.)

Jos uudistamisen kohteena on tiiviisti poliittisessa kontekstissa toimiva moniarvoinen organisaatio, metahallintaan perustuva uudistaminen on hankalaa. Yksittäisetkin poliittiset organisaatiot ovat monimutkaisia ja vaikeasti hahmotettavia tiiviiden ympäristökykyntöjensä vuoksi. Uudistamista ei useinkaan tällaisessa tilanteessa voida toteuttaa siten, että organisaation koko ympäristö sen hyväksyisi. Jos suoraviivaiseen uudistamiseen ei ole mahdollisuuksia eikä valtaa vaan keskeinen keino on hanketoiminta, on hankkeiden priorisointi ja keskinäinen koordinaatio oleellisen tärkeitä. Muuten vaarana on sortuminen hankeviidakkoon.

SEUTU-hankkeessa mukana olevilla alueilla oli käynnissä aivan liikaa samankaltaisiin retorisiin ilmauksiin nojaavia uudistuksia. Tämä johti eräänlaiseen ”projektiähkyyn” ja vaikeutti olennaisesti uudistuksen toteuttamista (Nyholm 2008, 192). Projektiviidakko eli päällekkäisten hankkeiden olemassaolo voidaan ainakin osittain selittää juuri uudistajan puuttuvalla kyvyllä (Vedung 1997), jolloin käytössä ovat ainoastaan metahallinnan keinot. SEUTU uudistusohjelmassa pyrki yleistä ilmapiiriä ja asenneilmastoa muokkaamalla saamaan aikaan ylikunnallisia palveluratkaisuja, mikä puolestaan uskottiin merkittäväksi keinoksi parantaa kuntien mahdollisuuksia selvittää tehtävistään. Rahat seudullisten ratkaisujen toteuttamiseen olivat kuitenkin sektoriministeriöillä, joilla oli lisäksi omia sektori-kohtaisia hankkeita seudullisen yhteistyön edistämiseen.

Verkostojen ongelmat hallinnan välineenä

Vapaaehtoisen seutuyhteistyön keskeiseksi ongelmaksi paljastui verkostojen kykenemättömyys tehdä vaikeita päätöksiä eli konkreettisia ratkaisuja palvelujen järjestämisen muutoksista ja rakennekysymyksistä. Suunnitelmien ja selvitysten tasolla päätöksiä saatiin tehtyä samoin kuin eräissä kevyemmissä palveluissa tai kehittämistehtävissä, mutta kun kuntien piti tehdä päätöksiä palvelujen (etenkin sosiaali- ja terveys- sekä koulutoimen) yhteisistä järjestelyistä, ongelmat tulivat näkyviin. Vähintään joku verkoston osapuolista vetäytyi viime hetkellä, jolloin koko suunnitelma kaatui tai yhteistyöjärjestelyn kokoaminen jouduttiin aloittamaan uudestaan pienemmällä kokoonpanolla.

Oma ongelmansa on se, että vaikeita rakenteellisia kysymyksiä oli lopulta hankala päästä edes käsittelemään konsensuspyrkimyksen leimaamissa herkissä yhteistyörakenteissa. SEUTU-hankkeessa tehtyä työtä leimasi korostunut konsensuksen hakemisen periaate, mikä osaltaan esti kriittisten näkökulmien esittämistä uusien palveluiden

järjestämisen tai tuottamisen tapojen suunnittelu- ja kehittämissvaiheissa. Herkiksi koettuja ja konsensusta mahdollisesti rikkovia asioita pyrittiin välttämään. Esimerkiksi keskustelu kuntarakenteen muutoksista pidettiin tarkoituksella poissa keskustelusta. Vaikka erilaiset intressit suhteessa kuntarakenteen muutokseen pyrittiin pöytäkirjallamaan, pulpahtelivat ne välillä pinnan alta erilaisissa käytännön tilanteissa ja vaikeuttivat olennaisesti tärkeiden, yhteistyötä eteenpäin vievien päätösten tekemistä. (Vrt. Sotarauta & Lakso 2000, 96.)

Konsensusperiaate kuuluu jossakin mielessä aina verkostoihin, koska muuta konfliktien ratkaisemisen metodia ei ole (esim. Hewitt de Alacntra 1998, 105). Ongelmia syntyy silloin, kun se näkyy korostuneena harmonian kaipuuna ja konfliktien välttämisenä. Konfliktien pelko johtaa helposti siihen, että kehittämistyön luova jännite katoaa, kun keskustelun yleisyystasoa nostetaan vaikeiden asioiden kiertämistarkoituksessa. Korostunut konsensuksen tavoittelu kuulunee erityisesti ylhäältä synnytettyjen ei-spontaani hallinnollisten verkostojen luonteeseen, jossa konfliktien välttämisen lisäksi epäluottamus ja epäluuloisuus muodostuvat usein keskeisiksi esteiksi. (Sotarauta & Lakso 2000, 94–98.) Epäluottamus ja epäluulo edellyttävät mukanaoloa, jotta etujen valvonta olisi mahdollista. Samaan aikaan ne estävät todellisia näkemyksiä tulemasta esille. (Kts. myös Sotarauta 1997.)

Tämäntyyppiset ilmiöt voivat osittain selittyä myös muiden verkostomaiseen hallintatapaan liittyvän toiminnan erityispiirteiden kautta. asiat järjestyvät tapauskohtaisten ja väliaikaisten kumppanuussuhteiden varaan ja toiminnan taustalla on aina lukuisia erilaisia tavoitteita ja toimintakulttuureja (esim. Anttiroiko, Haveri, Karhu, Rynänen & Siitonen 2003, 138.) Erilaisia tavoitteita ja toimintakulttuureita ei kuitenkaan haluta nostaa keskusteluun yksinäisyyttä korostavissa tavoitteenasetteluprosesseissa, eivätkä erilaisten paikallisten toimijoiden tulevaisuuden näkemykset ja tavoitteet täten tyydyttävällä tavalla kanavoidu tavoitteiden asetteluun prosessiin (Lehtimäki 2000, 77).

Yksi tapa tulkita tämänkaltaista dynaamista prosessia on kytkeä seudullisten ratkaisujen vaikeus laajemminkin paikallisen hallinnan moniulotteisuuteen ja vaikeuteen sekä muutokseen liittyvän epävarmuuden ja jopa kaoottisuuden ilmapiiriin (Nyholm 2008, 216). Kunnallisilla päättäjillä oli hankkeen aikana jatkuvasti edessään päätösehdotuksia, joihin ei käytettävissä olevan tiedon näkökulmasta ollut olemassa selkeitä ja yksiselitteisesti oikeita ratkaisuja. Päätöksiin vaikuttavia yksityiskohtia oli lukematon määrä, ja tilanteet muuttuivat jatkuvasti. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekijää ei helpota lainkaan se, että päätöksiin vaikuttavat muut verkoston toimijat eivät kerro lopullisia tavoitteitaan eikä liian aikaiseen konsensuskseen perustuvassa kulttuurissa ole muutenkaan mahdollista tietää, mitä mieltä toimijat asioista ovat. (Kts. myös Airaksinen ym. 2005; Airaksinen 2009.)

Käytännössä verkostomainen toimintatapa näyttäytyi yleisesti hyväksyttynä niin kauan kuin keskustelu pysyi hyvin yleisellä, suunnittelun ja uusien ideoiden kehittelyn tasolla. Keskustelun sävy muuttui heti kriittisemmäksi, mikäli verkostomaisen toimintatavan avulla pyrittiin tuottamaan konkreettisia ratkaisuja, jotka mahdollisesti vaikuttaisivat kuntien vastuisiin, valtaan tai toimintaan. Etenkin kriittisyys korostui, mikäli keskusteluissa pyrittiin hakemaan ratkaisuja, joilla arveltiin olevan vaikutuksia palveluiden tuottamisen tai järjestämisen tapaan. Tämä kritiikki pidettiin kuitenkin verkostolta piilossa. Kritiikki esitettiin lähinnä oman kunnan tilaisuuksissa, ja seudullisilla foorumeilla puhuttiin yleisellä tasolla myönteisessä hengessä. Keskustelua uusien toimintatapojen järjestyksestä käytiin ainoastaan oman taustaorganisaation piirissä, jos ollenkaan.

Seutuyhteistyö sisältää ongelmia, joista ainakin osan voidaan katsoa johtuvan seutuyhteistyöverkostojen luonteesta. Seutuyhteistyöverkostoja voidaan luonnehtia ei-spontaaneiksi hallinnollisiksi verkostoiksi (Sotarauta 1997), jotka tyypillisesti perustetaan hallinnollisista lähtökohdista. Tällaisten verkostojen ongelmiksi nousevat keinotekoisuus ja erilaisten päämäärien puristaminen hallinnollisesti

luodun kokonaisuuden sisälle (emt.). Tässä näyttäytyy myös metahallinnan pulmallisuus. Metahallinnassa ohjaus tapahtuu välillisesti ja epäsuorasti, mutta silti metahallinnan tuloksena syntyvät kehykset voidaan kokea keinotekoisiksi. Kuitenkaan keskustelua metahallinnan oikeellisuudesta ei käydä, osin siitä syystä, että metahallinnan hahmottaminen on vaikeaa. Suoraa ohjausta olisi suoremmin myös mahdollista vastustaa.

Verkostoja koskeva keskustelu ei ole ainakaan vielä onnistunut esittämään riittävän hyvää vaihtoehtoa perinteisille hierarkkisille organisaatioille, joita on onnistuttu byrokratian pohjalta jo kehittämään hajautetummiksi, itseohjautuvimmiksi ja kansalais- ja asiakaskeskeisemmiksi (Airaksinen ym. 2005). Tätä voidaan pyrkiä selittämään myös sillä, että kuntakontekstissa verkostomaisen toimintatavan eräs edellytys – itsellisten toimijoiden vastavuoroinen yhteistyö – ei juuri koskaan voi toteutua. Verkostossa toimivalla kunnan edustajalla ei useinkaan ole mahdollisuutta tai valtaa toimia verkostossa itsenäisenä toimijana. Tämä johtaa verkostotoiminnan hidastumiseen, kun osa verkostossa käsiteltävistä asioista joudutaan kuljettamaan taustaorganisaatioiden hierarkioiden läpi. Vielä suurempia ongelmia syntyy, jos verkostotoimija ei voi olla varma taustaorganisaationsa, esim. kunnan, näkemyksestä eikä täten voi vapaasti toimia verkoston jäsenenä. Verkostojen on kuvattukin olevan esimerkiksi aluekehittämisen kontekstissa edelleen hierarkioiden puristuksessa. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 148.)

Ongelmaksi voisi kaikesti nostaa sen, että SEUTU-hankkeen raa-min muodostamisen vaiheessa keskustelu alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden suunnista oli jossain määrin vaihtoehdotonta ja perustui pääosin ”uuteen hallinta-ajatteluun” ja ”verkostoihin”. Samoista teemoista on käyty akateemista keskustelua jo vuosikymmeniä, mikä on osaltaan aiheuttanut jonkinlaista käsitteiden sisältöön liittyvää runsaudenpulaa ja osin jopa kritiikitöntä sisältöjen lavenemista (John 2001, Frederickson 2005). Kaikki, mikä on jotain, mitä se ei ehkä ennen ollut, voi olla uutta hallintaa, ja kaikki organisoinnin

muodot, joita ei kuvata puumaisella organisaatiokuvilla, voivat olla verkostoja, vaikka ne todellisuudessa perustuisivatkin hierarkiaan. Samaan aikaan käytännön tasolla muutoksia on tapahtunut, mutta kunnallishallinnon kontekstissa hallinta näyttää käyttäytyvän käytännössä melko sekavana erilaisten toimijoiden kokonaisuutena, jossa edelleen korostuu hallinnollinen lähestymistapa ja yksinäinen tavoitteiden asettelu ja strategioiden määrittely. Samaan aikaan verkostot saattavatkin olla enemmän epäverkostoja, jotka pahimmillaan ovat epäaitoja, erilaiset näkökulmat kieltäviä, tyhjiksi koverrettuja työryhmiä (vrt. Sotarauta 1997).

SEUTU-hanke osoitti, että joissakin kuntien uusissa toiminnissa verkosto hallintatapana voi toimia, mutta uudelleenskaalauksen työkaluna se on riittämätön. Verkostomaisten rakenteiden puutteellinen konfliktienratkaisukyky johtaa siihen, että käytännön uudistamistoimet jäävät usein tekemättä ja yhteistyökuviot purkautuvat, mikäli niissä joudutaan vaikeiden valintojen eteen. Tästä teimme tulkinnan, jonka mukaan vapaaehtoinen yhteistyö, verkostoihin perustuva hallinnan malli, ei kykene tuottamaan merkittäviä muutoksia kunta- tai palvelurakenteissa.

Verkostoihin uudelleenskaalauksen välineenä liittyy toki muitakin ongelmia, joihin ei tässä ole mahdollista laajemmin puuttua. Nämä kytkeytyvät ainakin demokratiaan ja transaktiokustannuksiin. Transaktiokustannuksista ei Kuopilan (2004) tekemää tutkimusta lukuun ottamatta ole paljonkaan tietoa. Kuopilan tutkimus kuitenkin jo osoitti, että verkostojen muodostaminen on työtä, johon kuntien johtavat poliitikot ja luottamushenkilöt käyttävät runsaasti aikaa ja vaivaa. Jos kysymys on kuntien strategisen johtamisen kannalta olennaisesta asiasta, ajan ja vaivan uhraaminen on perusteltua. Jos tulokset jäävät laihoiksi, tulkinta on kuitenkin toinen.

Uudelleenskaalaus hierarkialla – tapaus Kainuun hallintokokeilu

SEUTU-hankkeen ollessa jo liikkeellä käynnistyi toinenkin uudelleenskaalausta tavoitteleva kunta- ja palvelurakenteisiin kohdistunut uudistus: Kainuun hallintokokeilu. Kokeilun käynnistymiseen Kainuussa vaikuttivat keskeisesti alueen heikot tulevaisuuden näkymät, kuten Kainuun asukasluvun pieneneminen tasaisesti vuosittain ja erityisesti työikäisen väestön osalta, Kainuun väestön ikärakenteen nopea muuttuminen, yritystoiminnan ja työpaikkojen supistuminen sekä koko maakunnan kuntatalouden heikkeneminen 2000-luvulla. (Laki Kainuun hallintokokeilusta. 343/2003.) Lisäksi kokeilun asettamispäätöksessä arvioitiin, että hallintokokeilua edeltäneet hallinto- ja budjettirakenteet eivät olisi riittäneet tukemaan merkittävien elinkeino- ja yrityselämän hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuuta pidettiin lisäksi sopivan kokoisena alueena ja maakunnan väestöpohjaa riittävän suurena uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun. (Perttunen 2002, 6–9.)

Kainuun hallintokokeilu käynnistettiin vastauksena todelliseen tarpeeseen: käsitys siitä, että jotain oli tehtävä, oli maakunnassa selkeästi ja yhteisesti tiedostettu. Tarve onnistuttiin pitämään hankkeen alun ajan kirkkaana päättäjien ja viranhaltijoiden mielessä. Kainuun hallintokokeilu sopi toimintaympäristön haasteisiin hyvin myös siitä syystä, että siinä pyrittiin uudistamiseen monella eri rintamalla. Pelkästään kuntien palveluiden järjestelyn sijaan Kainuun mallin on koskettanut laajemmin koko paikallis- ja aluehallinnon kenttää valtionhallinnosta aina kansalaisiin asti. Kainuun hallintokokeilu on päättymässä vuoden 2012 lopussa sisäiseen ristiriitaan yhden kunnan vetäytyttyä hankkeen jatkosta.

Kainuun kokeilu on sisältänyt lomittain vapaaehtoisuuden ja pakon elementtejä, mutta nojaa oleellisimmilta osiltaan hierarkkiseen hallintaan. Kunnat lähtivät hankkeeseen mukaan vapaaehtoisesti, mutta hankkeen selkänäojaksi tehtiin laki Kainuun hallintokokeilusta.

Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä keskiasteen koulupalveluiden kokoaminen ja uudelleenorganisointi toteutettiin hierarkkisesti maakuntatason kuntayhtymän päätösten kautta.

Kainuun hallintokokeilu eroaa muutamien muidenkin piirteiden osalta tuolloin vallinneesta kehittämisdoktriinista. Ensinnäkin Kainuun hanke räätälöitiin selkeästi kainuulaisille, kun uudistamisen tapana oli siihen asti ollut pilotteihin perustuva, alueille vastuutettu kehittämisen tapa, jota esimerkiksi Seutukuntien tuki -hankkeessa toteutettiin¹. Kainuun hallintokokeilu on orientaatioiltaan perinteinen lainsäädäntöohjaukseen tukeutuva malli ja sisältää velvoittavaa lainsäädäntöä. Samankaltaista lähestymistapaa on myöhemmin käytetty esimerkiksi Paras-uudistuksessa.

Keskeisin Kainuun palvelujen johtamiseen ja hallintoon liittyvistä muutoksista oli aiemmin kunnissa hajallaan olleiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kokoaminen yhteen. Tämä sisälsi perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen lisäksi erikoissairaanhoidon ja erityishuollon yhdistämisen. Näin sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuus saatettiin yhdentoista organisaation fuusion kautta yhteen organisaatioon, yhteisen johdon alaisuuteen. Muutosprosessi ei ollut helppo, ja henkilöstön kokemukset muutoksesta olivat ensimmäisten vuosien aikana melko kielteisiä. (Airaksinen ym. 2008, 160–172.)

Muutosjohtaminen tiedetään haastavaksi ja Kainuun kokeilun tapauksessa itse uudistamisen valmistelu toteutettiin erittäin suuressa ristipaineessa, jossa vastustusta koettiin valtionhallinnon, kuntien ja henkilöstön taholta. Joissakin alueen kunnista suhtauduttiin tulevaan jopa erittäin kielteisesti, mikä entisestään vaikeutti näiden kuntien palveluksesta maakuntakuntayhtymän palkkalistoille siirtyneen henkilöstön sitoutumista uuteen organisaatioon. Orga-

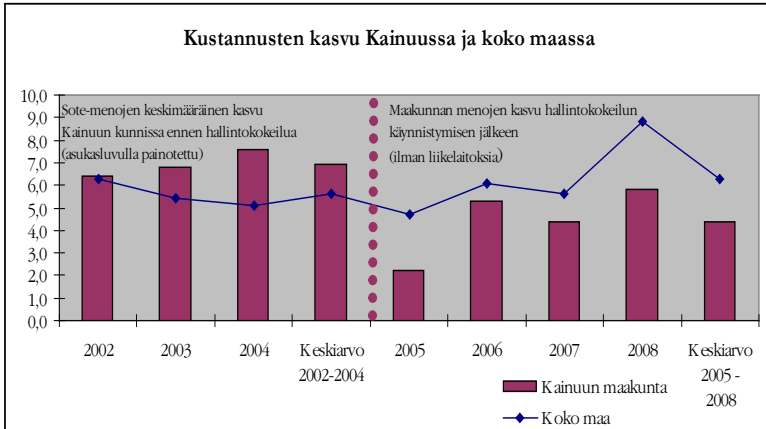
1. Pilotteihin ja bottom-up-orientaatioon perustuva uudistamisen strategia oli pitkään ennen Kainuun hallintokokeilua määräävä kuntahallinnon uudistamisen strategia. Olemme kuvanneet tätä metaforalla ”annetaan kaikkien kukkien kukkia”. Strategiassa uudistamisen vastuutaho (esim. ministeriö) toimii mahdollistajana, ei suunnannäyttäjänä. Ajatuksena on kylvää monenlaisia siemeniä erilaisiin maaperiin ja katsoa, mitkä taimet kasvavat ja kehittyvät, ja sitten istutetaan joitain valikoituja taimia laajemminkin. (Airaksinen & Haveri 2002, 54.)

nisaatioiden yhdistäminen on vaativaa myös siitä syystä, että eräänä organisaation selviytymistä tukevana elementtinä voidaan nähdä yhteinen toimintakulttuuri, joka tarkoittaa tietoa siitä, miten organisaatiossa toimitaan, tehdään työtä sekä siitä, millaiset arvostukset ja oletukset ovat toiminnan ja työskentelyn taustalla. (Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala & Selin 2007, 81.) Muutoksissa oletukset ja käsitykset toiminnan tavoista joutuvat haastetuiksi ja eri toimintoihin voi valikoitua hieman erilainen kulttuurinen koodisto. Kuitenkin kuntakontekstissa yhteinen kulttuuri tarvitaan siitäkin syystä, että yhtenäistämistä tarvitaan myös kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhtenäisen kulttuurin tavoittelu sisältää kuitenkin jännitteitä, koska kamppailua käydään jatkuvasti siitä, kenen käytännöt valitaan ja kenen kehrittelemää toimintamallia arvostetaan. (Vrt. Airaksinen, Tolkki & Laine 2011, 86; Aro 2002; Heino, Vuori, Taskinen & Turpeinen 2005.)

Erinäisistä isoistakin ongelmista (lähinnä henkilöstön tyytymättömyys, maakunnan asukkaiden epäluulo) ja kokeilun jatkon kaatumisesta huolimatta Kainuun kokeilun tuloksia voidaan pitää kunta- ja palvelurakenteen uudelleenskaalauksen näkökulmasta hyvin onnistuneina. Palvelut pystyttiin vaikeissa olosuhteissa turvaamaan maakunnan asukkaille ilman merkittäviä heikennyksiä palveluverkossa tai palvelusisällöissä. Samalla kustannusten kasvua on hillitty enemmän kuin missään muualla Suomessa. Myönteiset vaikutukset ovat seurausta voimavarojen kokoamisesta laajalla alueella, esimerkiksi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistämisen avulla, päätöksentekomallista sekä rahoitusmallista. Sen sijaan hallintokokeilun avulla ei ole onnistuttu vahvistamaan odotusten mukaisesti maakunnallista elinkeinopolitiikkaa tai aluekehitystä esimerkiksi väestökehitykseen vaikuttavalla tavalla.

Kustannusten hallinta käy hyvin ilmi kuviossa 1. Ennen hallintokokeilua Kainuun kunnissa sosiaali- ja terveystoimen kustannusten kasvuvauhti oli kiivaampaa kuin koko maassa keskimäärin ja hallintokokeilun aikana kustannukset ovat kasvaneet koko ajan muuta

maata maltillisemmin. Koko maassa kasvu on vuoden 2005 jälkeen ollut 4,7–8,8 %, kun Kainuussa vaihteluväli on ollut 2,2–5,8 %.



Kuvio 1: Kustannusten kasvu Kainuussa ja koko maassa 2002–2008.

Lähde: Kuntien tilinpäätökset, Kainuun maakunta ja Tilastokeskus.

Onnistunutta kustannusten kasvuvauhdin hillintää on tukenut perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tuominen saman johdon ja budjetin alaisuuteen sekä kalliina nähtyjen kunta- ja sektorirajojen (perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido) poistuminen terveydenhuollosta. Uudessa rakenteessa kunnissa ennen hajallaan ollut terveydenhuollon kehittämispotentiaali saatiin koottua yhteen, mikä on voimistanut kehittämistyötä ja tuonut palveluiden kehittämiseen kokonaisvaltaisen näkökulman. Suuremman resurssin avulla kehittämistyön tulokset myös saadaan helpommin hyödynnettyä koko organisaatiossa ja kehittämistyön seuranta ja arviointi ovat myös kehittyneet.

Ennen hallintokokeilua alueen erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon ammatillaiset pyrkivät tekemään yhteistyötä ja

sopimaan asioista, mutta ongelmaksi nousi usein se, että epävirallisten sopimusten ohjausvaikutus jäi heikoksi. Kehittämisesurssin kokoaminen on myös vahvistanut sosiaali- ja terveystoimen kehittämisen strategisuutta ja kytkentää muuhun maakunnalliseen kehittämiseen.

Kustannusten kasvun maltillisuutta tukivat myös asiantunteva ja perusteellinen päätöksenteon valmistelu sekä laajempaan kokonaiskuvaan perustuva maakunnallinen päätöksenteko. Myös hallintokokeilun rahoitusjärjestelmä on tärkeä selittävä tekijä. Maakuntakuntayhtymän toiminta rahoitetaan osuudella kuntien tuloista, mikä pakottaa maakunnan pohtimaan, miten niukan resurssin käyttäminen kohdistetaan ja myös sitä, millainen alueen kuntien tulopohja on. Tärkeimpänä esille nousee kuitenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden johdon ja henkilöstön asenteissa ja toimintatavoissa sekä koko ajattelumallissa tapahtunut muutos, joka on luonut edellytykset aikaisempaa tehokkaammalle toiminnalle. Keskeinen muutos on ollut kustannustietoisuuden kasvu ja uudenlainen vastuunotto koko väestön hoitamisesta. Käytännön toimia, joilla kustannuskehitystä on saatu myös jonkin verran hillittyä, ovat esim. hankintojen ja tukipalveluiden yhdistäminen. (Jäntti ym. 2010.)

Aikaansaatua kustannuskasvun hillitsemistä kohtaan on esitetty poleemista kritiikkiä väittäen, että se on saatu aikaiseksi kuntalaisten kustannuksella, palveluja vähentämällä ja laatua huonontamalla. Palveluja koskevan analyysin perusteella tälle kritiikille ei kuitenkaan ole juurikaan perusteita. Joiltakin osin palveluja on pystytty jopa laajentamaan maakunnan oman priorisoinnin turvin (lapsiperheiden palvelut, mielenterveystyö).

Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tuominen samaan organisaatioon on muuttanut myös hoitokäytäntöjä, mikä näkyy asiakkaalle parempana palvelun laatuna. Tämä tulee esiin erityisesti siinä, että yhdistämällä em. toiminnot, perustason erikoissairaanhoidon on paremmin pystytty tuomaan terveysasemille, joissa perinteisesti on ollut tarjolla vain perusterveydenhuollon palveluita.

Kokeilun myötä sosiaali- ja terveystalvueluissa on siirrytty eräänlaiseen elämänkaaritajatteluun. Elämänkaaritajattelulla tarkoitetaan palvelujen järjestämistä asiakaslähtöisesti esimerkiksi yhdistämällä saman prosessiin kaikki kouluikäisen lapsen tarvitsemat palvelut.

Perhepalveluissa elämänkaaritajattelu on selkeä periaate. Palvelut on suunnattu lapsille, nuorille ja lapsiperheille. Siinä yhdistyy toimintoja niin perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta, sosiaalipalveluista kuin erityishuollosta. Muilla tulosalueilla sosiaalipalvelut ja terveystalvuelut ovat enemmän erillään. Terveystalvueluihin on koottu perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut ja vanhuspalveluissa taas vanhusten sosiaalipalvelut. Täten mallia ei ole puhtaasti toteutettu elämänkaaren mukaisesti, mutta lähtökohtana onkin ollut ajattelu, jossa saatetaan yhteisen johdon alaisuuteen ja tiiviiseen yhteistyöhön ne toimijat, joilta tiettyjen asiakasprosessien toimivuuden kannalta edellytetään yhteistyötä.

Elämänkaaritajatteluun siirtyminen on kuitenkin tuonut mukanaan toisenlaisia raja-aitoja. Tavoiteltujen vaikutusten lisäksi elämänkaarimalli on aiheuttanut hallinnonuudistuksille yleisiä, ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Jos aiemmin oli vaikeuksia ylittää rajat esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä, niin nyt rajoja on alkanut muodostua eri tulosalueiden välille.

Myös toisen asteen koulutuksessa on tapahtunut muutoksia toimintojen kokoamisessa. Ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus toimivat erillisinä tulosyksikköinä, mutta ovat kuitenkin yhteisen johdon alaisuudessa. Lukiokoulutuksessa järjestämivastuu on siirretty maakunnalle, ja kokeilun myötä on toimintansa aloittanut neljän lukion filiaalilukio, jossa opetus on pystytty turvaamaan pienissä lukioissa mm. etäopetuksen turvin.

Aluekehityksen kannalta Kainuun malli ei pystynyt tuottamaan niitä hyötyjä, joita siltä odotettiin. Kainuun malli on kuitenkin aluekehityksen johtamisen osalta selkeä ja julkisten resurssien kohdentamisen näkökulmasta legitiimi. Varojen kohdentamisesta vastaavat kainuulaisten ihmisten itse valitsemat poliitikot. Integraa-

tion mahdollisuus ja selkeä johtajuus eivät kuitenkaan ole tehneet Kainuun mallista erityisen tehokasta aluekehityksen rakennetta. Malli, joka on luonteeltaan hierarkkinen ja toimii tasapäistämisen ja niukkuuden jakamisen periaatteilla, ei kykene tukemaan tarpeeksi aluekehittämisessä olennaiseksi tunnistettua riskinottoa ja strategisessa sopeutumisessa tärkeänä pidettyä uudistumiskykyä. Demokraattiseen päätöksentekoon helposti liittyvä tasapäistämisen kulttuuri puolestaan saattaa johtaa tilanteeseen, jossa poliittiset lukkiumat halvaannuttavat uusien polkujen etsintäyritykset, tosin uusien polkujen esteitä voi kehittyä muunlaisistakin lähteistä: esimerkiksi monopoliasemiin (julkisiin tai yksityisiin) liitetty organisaatioiden inertia ja byrokraatioiden itseintressi voivat pysäyttää organisaatioiden kehittymisen. (Sotarauta 2009.) Kainuun tapauksessa tasapäistämisen kulttuuriin on olennaisesti vaikuttanut mallin syntyhistoria ja hallintomallia pohjistanut lainsäädäntö, jossa tavoite niukkuuden tasa-arvoiseen jakamiseen eksplisiittisesti tuodaan esille.

Kainuun hallintokokeilu on ollut interventio, joka näyttää soveltuvan hyvin turvaamiseen ja sopeuttamiseen, mutta uuden luomiseen ja aluekehitystyön vahvistamiseen siitä ei ainakaan vielä ole löytynyt voimaa. Osin kyse on tietenkin tilanteesta, jossa palveluiden yhdistäminen ja niitä koskeva keskustelu ja päätöksenteko ovat syöneet maakunnan toimijoiden energiaa ja aikaa aluekehittämiseen käytettävän ajan kustannuksella. Osin kyse on ainakin poliittisten päätöksentekijöiden osalta tilanteesta, jossa ihmisiä lähellä olevat, palveluihin liittyvät asiat ovat poliittisesti painavimpia.

Kuitenkin kyse voi olla myös hierarkiaan hallinnan välineenä kuuluvasta liiasta sitovuudesta, jäykkydestä ja standardisoinnista. Aluekehityksessä tämänkaltainen malli ei niukkuuden jakamisen tilanteessa toimi, koska siinä aluekehittämiselle elintärkeät verkostot hallinnoidaan hallintojärjestelmän sisällä kuoliaaksi. Tilanne on jossain määrin paradoksaalinen, koska kokeilun perusajatuksiin kuului se, että intervention avulla yritetään antaa valtaa ja toimintamahdollisuuksia hallinnolliselle alueelle, jotta siellä voidaan kehittää

paremmin aluetta. amalla hierarkiaan perustuvassa interventiossa säädellään ja määritellään kuoliaaksi luovuus ja haavoitetaan sitä, mistä aluekehittämisen olennainen sisältö itse asiassa koostuu.

Kainuun kokeilussa voimavarojen kokoamisen onnistumiset liittyvät tilanteisiin, joissa toimijat eivät ehkä muutoin olisi kyenneet toimimaan samaan suuntaan. Hierarkia hallinnon välineenä merkitsi sitä, että resurssit saatiin aidosti koottua, mikä näkyi hyvinä tuloksina palveluissa. Samainen interventio johti aluekehityksen näkökulmasta tilanteeseen, jossa luova, innovatiivinen ja uusia polkuja etsivä toiminta jäi jalkoihin ja osin toteutumatta. Järjestelmästä näyttää jäävän puuttumaan se osa, jossa oltaisiin valmiita ottamaan riskejä ja tutkimaan vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Voimakkaiden rakenteiden, aluekehityksessä toimintaa lukkiuttavien ja halvaannuttavan järjestelmien vaihtoehtoa ei ole yksinkertaista löytää tilanteessa, jossa valta alueen kannalta olennaisissa resurssien suuntaamisen päätöksissä on paikallisilla kollektiiveilla, esimerkiksi kunnilla, mutta jotka eivät alueen kokonaiskehittymisen näkökulmasta tee oikeansuuntaisia päätöksiä eivätkä priorisoi, investoi tai anna mahdollisuuksia myös riskialttiille hankkeille.

Uudelleenskaalaus verkostolla ja hierarkialla – yhteenveto ja peilaus metropolien hallintaan

Olemme edellä kuvanneet kahta erilaista kunta- ja palvelurakenteen uudelleenskaalausmallia laajaan empiiriseen tutkimusmateriaaliin tukeutumalla. Seutukuntien tuki -hankkeen keskeinen tulos on se, että kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja teoreettisesti tarkastellen verkostoon perustuva toimintamalli ei ole tehokas väline kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa, ainakaan silloin kun on kysymys kuntien ydintoiminnoista, kuten sosiaali- ja terveystalouksista. Johtopäätöksenä oli se, että pelkkien verkostojen sijaan tarvitaan

myös hierarkkista hallintaa, jossa on olemassa pakottavat päätöksentekosäännöt ja -rakenteet vaikeiden ratkaisujen aikaansaamiseksi. Kainuun hallintokokeilu näyttäisi vahvistavan tätä hypoteesia. Kunta- ja palvelurakenteiden uudelleenskaalaus hierarkkista hallintaa soveltaen tuotti hyviä tuloksia juuri palveluiden näkökulmasta. Hajautettu palvelurakenne on kyetty säilyttämään, samalla kun toimintojen kehittäminen on parantunut ja kustannusten kasvua on kyetty hillitsemään.

Verkostot nähdään usein hyvänä tapana hoitaa monimutkaisia ja epäselviä politiikkaongelmia (esim. Sørensen & Torfing 2007, 12, 14; Koppenjan & Klin 2004, 108). Verkostohallinnan perustaa on Suomessa luotu 1990- ja 2000-luvun uudistuksissa, joissa on korostettu kuntien toiminnan uudelleenorganisointia yhtäältä mm. hierarkioiden purkamisen ja toiminnan ulkoistamisen avulla ja toisaalta kuntien vapaaehtoisen yhteistyön lisäämisen kautta. (Kts. esim. Haveri & Pehk 2008.)

Verkostot ja niihin liittyvät ideat, kuten yhteistyö, verkostoituminen tai epämuodolliset toimintatavat, katsotaan usein ikään kuin itsestään selvästi tehokkuutta lisääviksi asioiksi. Keskustelussa myös kuntien välinen yhteistyö nähdään yhtenä verkostotoiminnan muodoista ja puheessa se jäsentyy vakiintuneena toimintana, jossa toimijoiden välinen vuorovaikutus on pääosin selkeää ja ongelmattonta. Jos verkostomaiseen toimintatapaan liittyykin ongelmia, ovat ne kaikki sellaisia, joihin on löydettävissä (usein rakenteellinen) ratkaisu (vrt. Lehtimäki 2000, 60–62). Etenkin SEUTU-hankkeen alkuvaiheessa oli nähtävissä voimakasta uskoa verkostoihin. Perusajatuksena oli, että verkostomainen toimintatapa muuttaa yhteistyön automaattisesti nykyaikaiseksi, tehokkaaksi ja lisäarvoa tuottavaksi ja että verkostomainen toimintatapa on tulevaisuudessa ainoa mahdollinen (vrt. Linnamaa & Sotarauta 2000, 155). Harvemmin huomataan muistuttaa siitä, että verkostot voivat epäonnistua hallinnan välineenä siinä kuin markkinat ja hierarkiakin. Tämän tunnustaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta pääsemme

eteenpäin ”verkostopuhuntaan” liittyvistä epärealistisista toiveista tai todellisten tavoitteiden piilottamisesta.

Toisaalta hierarkkiseen hallintaan perustuva Kainuun hallintokokeilukin sisältää epäonnistumisia, jotka näkyivät etenkin aluekehitystehtävässä ja siinä, että kokeilulle ei saatu jatkoa. Voidaan ajatella epäonnistumisen johtuvan ainakin osittain hierarkkisen hallintamallin rajoituksista. Tämä johtaakin laajentamaan ajatusmallia edelleen niin, että molemmilla esitetyillä hallinnan välineillä on omat erityiset etunsa ja haittansa, mitä tulee niiden soveltamiseen – havainto, joka itse asiassa on hyvin sopusoinnussa eräiden organisaatioteorian koskevien organisaatioteorian perusväittämien kanssa.

Hierarkkia ja verkostoja on turha arvottaa esimerkiksi pitämällä hierarkkia vanhoillisenä ja verkostoja uudenaikaisina, kuten viimeaikaisessa keskustelussa on usein tapahtunut. Kumpaan hallintamallia tarvitaan edelleen. Olennaista on osata soveltaa oikein näitä välineitä, jolloin hallinnan onnistumisessa ja epäonnistumisessa on kysymys siitä, ymmärrämmekö oikein soveltamiemme välineiden käyttötilanteet ja dysfunktiot. Ympäristöministeriön toimeksiantosta toteuttamamme tutkimushanke metropolien hallintamallien vertailusta (Tolkki ym. 2010) tarjosi meille tutkijoille oivan tilaisuuden testata ja edelleen kehittää tätä ajatusmallia.

Myös Helsingin metropolialueen hallintaratkaisuihin käydyssä keskustelussa ja käytännön sovelluksissa verkostomaiset rakenteet olivat saaneet jonkinlaisen hegemonisen aseman, mikä on johtanut rakenteiden uudistumisen pysähtymiseen. Kuntien välistä yhteistyötä on leimannut hajautunut kehittäminen ja pirstaleisuus. Yhteensovittamiseen ja suunnittelemiseen keskittyvien kuntien vapaaehtoisten yhteistyöelimien ja strategioiden sekä ohjelmien keskinäinen koordinaatio ei ole toiminut riittävästi, vaan järjestelmä mahdollistaa osaoptimoinnin ja ”lipeämisen” yhteisistä tavoitteista, mikä johtaa siihen, että kokonaisuus rakentuu pitkälti emergentisti eri toimijoiden yksittäisistä ja erillisistä päätöksistä. Tästä ei voi vetää johtopäätöstä, jonka mukaan verkostomainen hallintatapa sinänsä

olisi metropolialueen hallintaan väärä. Päinvastoin sillä on merkittävä tehtävänsä Helsingin seudulla, kuten kaikissa muissakin maailman metropoleissa. Mutta sillä ei tällä hetkellä kyetä ratkaisemaan asioita, joissa kuntien yhtäpitäviin päätöksiin pääseminen on niiden konfliktierhän luonteen vuoksi lähes mahdotonta.

”Metropolihallinta”-tutkimuksen tavoitteena oli vertailla kansainvälisesti erilaisia metropolihallinnan malleja ja tämän vertailun avulla tuottaa suositus Helsingin metropolialueen hallintaratkaisuksi. Vertailun loppuvaiheessa tutkimuksemme kohdistui neljään metropoliin, Stuttgartiin, Osloon, Montrealiin ja Dubliniin. Metropolialueiden haasteet määritellään läntisissä maissa hyvin yhtenäisesti. Keskuskaupungin ja ympäristökuntien tai kaupunkien jännitteinen suhde, segregaatiokehitys ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen ovat pulmia, joihin haetaan ratkaisua metropolitason keskustelualustoista ja päätöksentekofoorumeista. Kaipuu hallintarakenteisiin, joiden avulla maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmat saataisiin ratkaistua, on yhteistä lähes kaikille metropolialueille.

Metropolien hallintaa koskevan vertailututkimuksemme johdopäätöksenä on, että pitkän aikavälin jatkuvuuteen liittyvät perusrakenteet on syytä luoda hierarkioiden avulla. Hierarkiat soveltuvat hyvin toimintoihin, joiden ratkaiseminen pelkästään neuvottelumekanismein ei onnistu ja joissa on olemassa ylipaikallinen tavoite (esim. ilmastonmuutoksen hillintä) tai ongelma, jonka paikallinen ratkaisu ei ole riittävä. Hierarkkisella rakenteella on vastuu ja valta metropolitason kannalta olennaisissa yhteistä päätöksentekoa vaativissa asioissa. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että metropolitasolle on siirrettävä valtaa jostain, joko paikallishallinnolta, valtiolta tai molemmilta.

Hierarkkinen rakenne voi parhaimmillaan toimia alustana, jolla erilaiset tulkinnat asioiden toivotusta tilasta voivat tulla kuulluiksi ja kamppailla näkyvästi tilasta ja kannatuksesta, mikä ei välttämättä konsensusperiaatteella toimivassa verkostomaisessa järjestelyssä ole mahdollista. Selkeän rakenteen hyvänä puolena myös metropolien

hallinnassa voidaan myös mainita mahdollisuus läpinäkyvyyteen ja vallan ja vastuun selvään paikantumiseen.

Vastaavasti verkostoilla on metropoleissa tärkeä tehtävä moninaisuuden, innovatiivisuuden ja ”institutionaalisen runsauden” generoijina ja ylläpitäjinä. Kainuun kokemukset osoittavat, että hierarkia ei välttämättä ole paras mahdollinen ratkaisu, kun etsitään luovuuteen ja innovatiivisuuteen perustuvia ratkaisuja. Malli, joka halvaannuttaa paikalliset kehittäjäverkostot, ei varmastikaan metropolitasolla ole tavoitteena, vaan olennaista on se, miten eri logiikalla toimivat järjestelmän osat voivat kommunikoida keskenään.

Metropolien hallintamallien ratkaisut eivät ole helppoja, koska metropoli sisältää monenlaisia häilyviä elementtejä, joiden tarkka kuvaaminen tai hallinta ei ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista. Metropolien pelkistäminen yksinkertaisiksi malleiksi ja kaavioiksi johtaa helposti keinotekoiseen ja todellisuudelle vieraaseen tilanteeseen, jossa metropolialueisiin olennaisesti kuuluva kaoottisuus häviää. Yksinkertaistetut määrittelyt ja mallit eivät tunnista metropolien menestyksen taustalla vaikuttavaa moninaisuutta ja erilaisuuden sietämistä ja näistä kumpuavia innovaatioita ja kehitystä. Vastaavasti yksinkertaisia hallinnan rakenteita kavahtava lähestymistapa joka korostaa pelkästään metropolihallinnan monimutkaisuutta, innovaatioita, luovuutta ja verkostoja, voi johtaa täysin ohjaamattomaan kehitykseen, jossa kehitys määräytyy pelkästään reaktiivisesti, päivittäisistä eri toimijoiden erillisesti toteuttamista sopeuttamistoimista.

Metaforaa käyttäen metropolit ovat lähempänä eläviä organismeja kuin koneita. Ne ovat luonteeltaan dynaamisia ja kompleksisia. Kuitenkin metropolihallinnan systeemit, tavoitteet ja keinot on täsmennettävä hallintaratkaisujen rakentamista varten. Suurkaupunkialueiden suuri haaste on luoda rakenteita tai alustoja, joissa jatkuva instituutioiden välinen vuorovaikutus ja päätöksenteko koko metropolialuetta koskevista asioista ovat mahdollisia. Metropolien luonteen huomioiden tämä tuskin onnistuu millään kovin yksinker-

taisilla ratkaisulla tai pelkästään yhdellä hallinnan mallilla. Yhtäältä metropolien luonteeseen kuuluu verkostohallinnalle tyypillinen dynaamisuus ja muutos, toisaalta tietyillä suhteellisen muuttumattomilla perusrakenteilla voidaan luoda kehykset metropolien suunnitelmalliselle kehitykselle ja saavuttaa tärkeitä esimerkiksi kestävään kehitykseen perustuvia arvoja, joita verkosto- tai markkinaohjaus ei sellaisenaan kykene välttämättä saavuttamaan. Suurin haaste metropolialueilla, kuten kunta- ja palvelurakenteissa yleisemminkin, piilee siinä, miten eri lähestymistapoja osataan hyödyntää ja miten eri mekanismein toimivia hallinnan periaatteita voidaan yhdistää keskenään.

Olemme tässä artikkelissa käsitelleet kunta- ja palvelurakennetta ja erityisesti sen uudelleenskaalausta osana julkisrahoitteisiin palveluihin kohdistuvaa uudistamis- ja kehittämistyötä. Olemme esittäneet arviomme kahden erilaisen hallinnan mallin, verkoston ja hierarkian merkityksestä uudistamistyössä perustuen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tekemäämme tutkimustyöhön. Hallinnan tekniikat ja työkalut eivät luonnollisesti määritä kokonaan hallinnon uudistumisen onnistumista tai epäonnistumista, vaan siihen vaikuttavat myös monet muut tekijät, kuten historia ja polkuriippuvuus, instituutiot ja avainhenkilöiden väliset suhteet. Kokemuksemme mukaan tilanteeseen soveltuvien hallinnan mallien valitseminen on kuitenkin olennaisen tärkeä onnistumisen edellytys.

Kirjallisuus

- Airaksinen, J. (2009) Hankala hallintouudistus. Acta Universitatis Tamperensis. 1397. Tampere University Press. Tampere.
- Airaksinen, J. & Haveri, A. (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille. Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

- Airaksinen, J. & Haveri, A. & Pyykkönen, H. & Väisänen, P. (2008) Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Helsinki.
- Airaksinen, J. & Haveri, A. & Vallo, M. (2005) Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki-hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Airaksinen, J. & Jäntti, A. & Haveri, A. (2005) Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Airaksinen, J. & Nyholm, I. & Haveri, A. (2004) Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki-hankkeen II väliarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Airaksinen, J. & Nyholm, I. & Jäntti, A. (2011) Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Hyväksytty julkaistavaksi: Kunnallistieteellinen aikakauskirja.
- Airaksinen, J. & Tolkki, H. & Laine, K. T. (2011) Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Paruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Acta 223. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.
- Alanen, J-P. (2009) Helsinki – Kansakunnan pääkaupunki, ihmisten metropoli. Polemia sarja. KAKS. Sastamala.
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Aro, A. (2002). Yritän vain hoitaa omaa tehtävääni. Työelämän muutokset ja hyvinvointi. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Boudreau J-A. & Hamel, P. & Jouve, B. & Keil, R. (2006) Comparing Metropolitan Governance: The Cases of Montreal and Toronto. Progress in Planning 66 (2006) 7–59.
- Brunsson, N. (1989) The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations. Wiley. Chichester.
- Castells, M. (1996) The Rise of the Network Society. Malden, Massachusetts and Oxford, UK; Blackwell Publishers.
- Frederickson, H. G. (2005) What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. Teoksessa Ferlie, E., Lynn, E. & Pollit, C, (toim.) The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press. Oxford.
- Haveri, A. & Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Haveri A. & Pehk, T. (2008) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Heino, K. & Vuori, J. & Taskinen, H. & Turpeinen, M. (2005) Kulttuuriset ilmentymät sairaalaorganisaatioiden yhdistämisessä. Teoksessa Kinnunen, J. & Lindström, K. (toim.) Rakenteellisen ja toiminnallisen muutoksen vaikutukset HUSin johtamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 129. Kuopio: Kuopion yliopisto, 136–159.
- Hewitt de Alacantha, C. (1998) Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*. 50:1, 105–114.
- Jessop, B. (1997) Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance *Review of International Political Economy* 4 561-81.
- Jessop, B. (2000) Governance Failure. Teoksessa Stoker, G. (toim.) *The New Politics of British Urban Governance*. Basingstoke. Macmillan.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. Sage. London 2001.
- Jännti, A. & Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki.
- Kallio, O. & Meklin, P. & Siitonen, P. & Martikainen, J-P. (2001) *Muuttoliike ja kuntatalous*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Karhu, V. & Kauppinen, M. (2002) Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/2002. Tampere.
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge London.
- Kuopila, A. (2004) Ajankäyttö kuntien seudullisessa yhteistyössä. Kunnallispolitiikan Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Laamanen, E. (2007) Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta nro 194. Helsinki.
- Lehtimäki, H. (2000) Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista. *Acta Universitatis Tamperensis* 746. Tampere.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2000) Verkostojen utopia ja arki, Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostoista. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.
- Marcussen, M. & Torfing, J. (toim.) (2007) *Democratic Network Governance in Europe*. Hampshire: Palgrave, 89–108.
- Nyholm, I. (2008) Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto Acta 199. Helsinki.

- Perttunen, J. (2002) Siniset ajatukset – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002. Helsinki.
- Ryynänen, A. (2004) Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissivaihtoehdot. Edita. Helsinki.
- Savitch, H. V. & Ronald K. Vogel (toim.) (1996) Regional Politics: America in a Post-City Age. Urban Affairs Annual Reviews no. 45. Thousand Oaks, Sage, CA.
- Sotarauta, M. (toim.) (2009) Itseuudistumisen kapasiteetti ja alueelliset innovaatiopolitiikat. Tekesin katsaus. 263/2009.
- Sotarauta, M. (1997) Paradoksien partaalla. Viestejä Suomen kunnille niiden matkalla tulevaisuuteen. Julkaistu teoksessa Suomi 80: Kuokasta kännykkään, 113–129. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Sotarauta, M. & Lakso, T. (2000) Muutoksen johtaminen ja luova jännite: Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto Acta-sarja 132. Helsinki.
- Stenvall, J. & Majoinen, K. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. & Selin, A. (2007) "Mees romppeines siihen" Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Helsinki: Acta 191. Kuntaliitto.
- Sørensen, E. (2007) Local Politicians and Administrators as Metagovernors. Teoksessa Marcussen & Torfing (toim.) Democratic Network Governance in Europe. Hampshire: Palgrave, 89–108.
- Thompson, G. & Frances, A. & Levacic, R. & Mitchell, J. (toim.) 1991. Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life. London: Sage Publications.
- Tolkki, H. & Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Helsinki. Ympäristöministeriö.
- Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers. London.
- Williamson, O.E. (1975) Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.

Virallislähteet:

- HE 248/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- Laki seutuyhteistyökokeilusta, 560/2002.)
- Laki Kainuun hallintokokeilusta. 343/2003.