

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET KUNTIEN
STRATEGIATYÖHÖN –TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ KUNTIEN
STRATEGISEEN JOHTAMISEEN**

Hallintotiede
Pro Gradu –tutkielma
Marraskuu 2018
Ohjaaja: Elias Pekkola

Severi Suppala

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Pro Gradu –seminaari ja tutkielma 2018, 40 op

SUPPULA, SEVERI: Maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien strategiatyöhön –Tulevaisuuden näkymiä kuntien strategiseen johtamiseen

Pro Gradu –tutkielma, 97 sivua

Tutkielman ohjaaja: Elias Pekkola

Marraskuu 2018

Avainsanat: kuntastrategia, sote- ja maakuntauudistus, strateginen johtaminen, kuntareformi, tulevaisuudentutkimus, Päijät-Hämeen maakunta

Tässä pro gradu –tutkielmassa keskitytään kuntien strategiatyöhön ja kuntien strategiseen johtamiseen sote- ja maakuntauudistuksen kontekstissa. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, millä tavalla vuonna 2021 suunnitellusti voimaan astuva pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus tulee vaikuttamaan kuntien tekemään strategiatyöhön ja kuntien strategiseen johtamiseen. Tutkielman tehtävänä ei ole ottaa kantaa sote- ja maakuntauudistuksen yleiseen sisältöön ja sen tavoitteisiin, vaan tutkielmassa maakuntauudistuksen vaikutuksiin otetaan kantaa ainoastaan kuntien strategiatyön ja niiden johtamisen näkökulmasta.

Tutkielman kaksi kantavaa teemaa ovat kuntien strategiatyö sekä kuntareformit. Kuntien tekemä strategiatyö on entistä keskeisemmässä asemassa kuntien pyrkiessä suunnittelemaan omaa tulevaisuuttaan alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Kuntien toimintaympäristöjä muokkaavia muutostekijöitä ovat olleet viime vuosina muun muassa väestön ikääntyminen, teknologian kehitys sekä 2000 –luvun aikana kuntakenttää voimakkaasti muokanneet valtiolliset kuntareformit. Tässä tutkielmassa keskitytään kuntareformeihin viimeisimmän uudistuksen eli sote- ja maakuntauudistuksen osalta, joka on poikkeuksellisen laaja ja monitahoinen uudistus, joka tulee muokkaamaan koko julkisen sektorin toimintaa ja sen vuorovaikutussuhteita.

Tämä tutkielma tehtiin tapaustutkimuksena Päijät-Hämeen maakunnasta ja neljästä maakunnan kunnasta, jotka ovat Asikkala, Hollola, Lahti ja Padasjoki. Tutkielman tutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkielman aineisto kerättiin haastattelemalla kohdekuntien kunnanjohtajia, kahta poliittista kuntapäätäjää, Päijät-Hämeen liiton projektijohtajaa sekä kolmea kunta-alan asiantuntijaa. Tämän tutkielman aineiston keruussa ja analyysissä käytettiin tulevaisuustaulukkomenetelmää, jonka avulla tulevaisuudesta luotiin tämän tutkielman tuloksina toimivat neljä erilaista skenaariota maakunnan ja kohdekuntien tulevaisuudesta.

Tutkielmassa selvisi, että sote- ja maakuntauudistuksella tulee olemaan selviä vaikutuksia kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen näkökulmasta. Tutkielmassa keskeisimpinä uudistuksen vaikutustekijöinä nähtiin kuntien taloutta ja päätösvaltaa koskevat muutokset, jotka tulevaisuudesta riippuen joko sulkevat kuntastrategiat kuoreensa tai avaavat kunnille uusia strategisia mahdollisuuksia ja vapauksia. Päijät-Hämeen maakunnan osalta luodut skenaariot osoittautuivat positiivisiksi, sillä epätodennäköisellä tulevaisuuden skenaariolla oli enemmän yhtäläisyyksiä negatiivisen kuin positiivisen tulevaisuudenkuvan kanssa.

Sisällys

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tavoite	3
1.3 Aikaisempi tutkimus	5
1.4 Tutkielman rakenne ja eteneminen	6
2 KUNTASTRATEGIAT SUOMESSA	8
2.1 Mitä strategia on ja kuinka sitä johdetaan?	8
2.2 Kuntastrategian johtamisen työkalut	14
2.3 Kuntastrategian historiaa ja erityispiirteitä	18
3 SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN HISTORIA, SISÄLTÖ JA VAIKUTUKSET	24
3.1 Uudistusta edeltäneet kuntareformit 2000-luvulla	24
3.2 Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu, sisältö ja toteutus	32
3.3 Sote- ja maakuntauudistuksen keskeisimmät vaikutukset kuntien toimintaan	37
4 TUTKIMUSMETODIT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	42
4.1 Laadullinen tapaustutkimus	42
4.2 Tulevaisuuden tutkiminen	44
4.2.1 Tulevaisuudentutkimuksesta yleisesti	44
4.2.2 Skenaariot ja tulevaisuustaulukkomenetelmä	46
4.3 Aineiston keruun menetelmät	50
5 PÄIJÄT-HÄMEEN MAAKUNNAN JA KOHDEKUNTIEN KUVAUS	52
6 ANALYYTTISEN VIITEKEHYKSEN MUODOSTAMINEN	56
7 SKENAARIOT MAAKUNNAN JA KUNTIEN TULEVAISUUDESTA	61
7.1 Skenaario 1: Vahvistuvat kunnat epävarmassa toimintaympäristössä	62
7.2 Skenaario 2: Maakunta heikkenevien kuntien tukena	66
7.3 Skenaario 3: Taloudellisia ongelmia kaventuneella tehtävänäalalla	70
7.4 Skenaario 4: Soten kahleista kokonaisvaltaiseen kehittämiseen	74
7.5 Skenaarioiden tulkinta	78
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	82
Lähteet	87

KUVIOT

Kuvio 1 Ilmenevä strategia (Mintzberg 1994, 24).....	10
Kuvio 2 Tulevaisuustaulukkomenetelmän prosessi (Seppälä 1984, 10)	48

TAULUKOT

Taulukko 1 Skenaarion 1 tulevaisuuspolku	62
Taulukko 2 Skenaarion 2 tulevaisuuspolku	67
Taulukko 3 Skenaarion 3 tulevaisuuspolku	71
Taulukko 4 Skenaarion 4 tulevaisuuspolku	75

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Kunnilla on ollut merkittävä asema Suomessa läpi koko maan itsenäisyyden ajan, sillä niiden tehtävänä on ollut tuottaa kaikki keskeisimmät peruspalvelut kansalaisille. Näiden palveluiden tuottaminen ei kuitenkaan ole ollut yksinkertainen tehtävä, sillä kunnat joutuvat tuottamaan palvelunsa poliittisessa kontekstissa ja hyvin niukoilla resursseilla. Niukoista resursseista huolimatta kuntien tulisi olla jatkuvasti yhä tuloksellisempia ja tehokkaampia palveluiden tuottamisessaan. Näin ollen kuntien tekemä strategiatyö on entistä keskeisemmässä asemassa kuntien pyrkiessä suunnittelemaan omaa tulevaisuuttaan tunnistamalla tulevaisuuteen liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia strategisen suunnittelun avulla.

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jonka sisällössä valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulisi ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden järjestäminen, palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, asukkaiden osallistumismahdollisuudet sekä alueen elinvoiman kehittäminen. (Kuntalaki 410/2015 37§). Kunnilla on lakiin kirjattu velvollisuus laatia jokaiselle valtuustokaudelle uusi kuntastrategia, jonka tarkoituksena on suunnitella kunnan tulevaisuutta sekä määrittää kuntien keskeisimmät tehtävät ja niiden toteutus.

Kuntien toimintaympäristöt ovat muuttuneet voimakkaasti viimeisten vuosikymmenien aikana. Tämä muutos kytkeytyy muun muassa globalisaatioon sekä digitalisaatioon, jonka myötä työntekemisen muodot ovat muuttuneet, markkinat ovat kasvaneet ja kilpailu kuntien välillä niin paikallisesti kuin kansainvälisestikin on voimakkaasti lisääntynyt. (Airaksinen 2009). Kansainvälisesti toimintaympäristöä muuttavia tekijöitä ovat olleet muun muassa kansainvälistyminen, informaatioteknologian kehitys, koulutustason nousu, vallitsevien arvojen muutos sekä väestörakenteen ikääntyminen (Juuti 2013, 56). Saman aikaisesti kuntiin on Suomessa kohdistettu lukuisia erilaisia reformeja läpi 2000-luvun alun, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet kuntien toiminnan monimutkaistumiseen (Airaksinen, 2009). Tämä muutos on tuottanut haasteita myös strategiselle johtamiselle, sillä kuntien tulevaisuuden kuvat eivät ole enää yhtä lineaarisia ja helposti ennustettavia kuin mitä ne aiemmin ovat olleet.

Suomen kuntakenttään on kohdistettu lukuisia erilaisia valtiollisia reformeja 2000-luvun alun aikana. Vuosituhannen alussa käynnistettiin seutuyhteistyökokeilu, jolla pyrittiin vastaamaan kasvaviin kaupunkiseutuihin kohdistuvaan muuttoliikkeeseen ja sen tuomiin haasteisiin. Kokeilun tulokset jäivät laihoiksi ja se lopetettiin vuonna 2005. 2000-luvun alussa aloitettiin myös Kainuun hallintokokeilu, jonka tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä, miten maakunnallisen itsehallinnon vahvistaminen vaikuttaa Kainuun kehittämiseen, kansalaisten osallistamiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, maakunnan ja keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010). Kokeilun tuloksena maakuntahallinnon avulla Kainuussa ja sen kunnissa pystyttiin turvaamaan kuntalaisten peruspalvelut ja kuntien voimavaroja saatiin siirrettyä erityisesti elinkeinojen kehittämiseen. Kokeilun alkuperäisiin tavoitteisiin ei kuitenkaan täysin päästy, vaikka peruspalveluiden tuottamisessa huomattiinkin selviä taloudellisia säästöjä. (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010, 198-199).

Seutuyhteistyökokeilun jälkeen alkoi Paras-hankkeen valmistelu. Paras –hanke eli Kunta- ja palvelurakennemuutos sai alkunsa vuonna 2005 pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella. Hankkeen tavoitteena oli elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä yhtenäinen kuntarakenne. Kuntarakennetta vahvistettiin kuntaliitoksilla ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tarkoituksena oli, että kunnat muodostuisivat työssäkäyntialueista tai muusta merkittävästä toiminnallisesta kokonaisuudesta niin, että kunnan asukasluku on vähintään 20000 asukasta. (Sipponen 2016, 117-118). Hanke muokkasi voimakkaasti Suomen kuntarakennetta, kun pienten kuntien määrä vähentyi olennaisesti ja samalla jäljelle jääneiden kuntien kantokyky vahvistui. Hankkeen ongelmana oli kuitenkin se, että se perustui hyvin epämääräisiin tavoitteisiin ja aikatauluihin, joiden onnistuminen jäi liiaksi kuntien oman aktiivisuuden varaan.

Näiden edellä mainittujen valtiollisten kuntiin kohdistuneiden reformien kautta on päästy nykyhetkeen, jossa pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistuksella pyritään yhdistämään kuntien hallintoa sekä sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita maakunnittain. Uudistuksen on tarkoitus astua voimaan tämän hetkisen tiedon mukaan ensimmäinen päivä tammikuuta vuonna 2021. Muutoksen myötä Suomeen muodostuu kolme hallinnon tasoa, jotka ovat valtio, maakunnat ja kunnat. Maakunnista tulee itsehallinnollisia, ja sosiaali- ja terveystaloudellisten lisäksi maakuntien vastuulle siirtyy tehtäviä muun muassa TE-toimistoista, ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista. Uudistuksen tarkoituksena on tarjota kansalaisille yhdenvertaisempia palveluita, vähentää julkisen sektorin kustannuksia sekä vähentää eriarvoisuutta terveystaloudellisten palveluiden osalta. (Valtioneuvosto 2017). Maakuntauudistukselle on asetettu melko korkeat tavoitteet, joiden saavuttaminen vaatii tulevilta

maakunnilta sekä kunnilta yhä tiiviimpää yhteistyötä niin strategian kuin päätöksenteonkin kannalta.

Nykyinen sote- ja maakuntauudistus on poikkeuksellisen laaja ja monitahoinen kokonaisuus, joka tulee muokkaamaan koko julkisen sektorin toimintaa ja sen vuorovaikutussuhteita. Aiemmin mainitut kuntiin kohdistuneet reformit 2000-luvulla ovat olleet kuntapohjaisia ja niiden tarkoituksena on ollut lisätä kuntien mahdollisuuksia peruspalveluiden tuottamisesta selviytymiseen kuntaliitosten ja seutuyhteistyön avulla. Nykyisen reformin perusideana taas on tehtävien siirto pois kunnilta, jolloin kuntien rooli ja asema muuttuvat merkittävästi. (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017, 14). Sote- ja maakuntauudistus on siis kokonaisuudessaan hyvin poikkeuksellinen suhteessa aiempiin reformeihin ja se tulee vaikuttamaan perustavasti kuntien toimintaan. Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella tätä uudistusta etenkin kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen näkökulmasta yksittäisten kuntien osalta. Tarkoituksena on selvittää, kuinka tämä nykyinen reformi tulee vaikuttamaan yksittäisen kunnan strategiaan ja sen kehittämiseen Päijät-Hämeen maakunnan kontekstissa.

1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tavoite

Tämän tutkielman tehtävänä on selvittää, millä tavalla tuleva sote- ja maakuntauudistus tulee vaikuttamaan tulevaisuudessa kuntien tekemään strategiatyöhön uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että maakuntauudistuksella tulee olemaan selviä vaikutuksia yksittäisten kuntien toimintaan kokonaisuutena, mutta näissä tutkimuksissa ei ole vastattu siihen, että millä tavalla uudistus tulee muuttamaan kuntien strategiatyötä. Näin ollen tässä tutkimuksessa pureudutaan tarkemmin juuri yksittäisten kuntien strategiatyöhön ja siihen, kuinka maakuntauudistus tulee vaikuttamaan strategian luomiseen ja sen johtamiseen.

Maakuntauudistus astuu suunnitellusti voimaan vuonna 2021, eikä tulevaisuutta ole mahdollista tieteellisesti ennustaa. Näin ollen tämä tutkimus pohjautuu yksittäisten kuntien näkemyksiin todennäköisistä tulevaisuuden kehityssuunnista ja vaihtoehtoista, jotka maakuntauudistuksen myötä tulevat vaikuttamaan yksittäisen kunnan strategiatyöhön. Näiden näkemysten pohjalta muodostetaan tulevaisuustaulukkomenetelmän avulla neljä erilaista skenaarioita siitä, millä tavalla uudistus tulee vaikuttamaan yksittäisen kunnan strategiatyöhön. Näin ollen tämän tutkielman tutkimuskysymyksenä on *millä tavalla sote- ja maakuntauudistus tulee vaikuttamaan yksittäisen kunnan strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen?*

Tutkielma toteutettiin tapaustutkimuksena Päijät-Hämeen maakunnasta, ja tutkielman aineisto kerättiin teemahaastatteluin Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Padasjoen kuntien edustajilta. Haastatteluihin osallistui myös edustaja Päijät-Hämeen liitosta, joka vastaa maakunnan aluekehittämisestä ja –suunnittelusta. Nämä Päijät-Hämeen neljä kuntaa valikoituivat tutkimuskohteiksi siitä syystä, että kyseisten kuntien välillä on havaittavissa selviä eroja palveluiden tarjonnan, resurssien ja strategisen johtamisen osalta. Näin ollen tutkimukseen saadaan erilaisia näkökulmia eri kokoisista ja erilaisista taloudellisista lähtökodista tulevista kunnista. Tutkimuksen laajuuden ollessa rajattu on tutkimuskohde rajattu vain yhteen maakuntaan. Tutkimuksen tutkimustehtävä ja siihen liittyvä tutkimuskysymys on rajattu tutkimaan vain kuntien tekemää strategiatyötä, sillä koen, että kuntastrategioihin liittyvää tutkimustyötä on tehty hyvin vähän etenkin maakuntauudistuksen yhteydessä. Tutkielmassa otetaan kantaa maakuntauudistuksen tuomiin vaikutuksiin ainoastaan kuntien strategiatyön ja johtamisen näkökulmasta, eikä siinä näin ollen oteta kantaa muihin kyseisen reformin tuomiin muutoksiin.

Päijät-Hämeen maakunta valikoitui tämän tutkielman kohteeksi siitä syystä, että Päijät-Hämeessä on jo siirrytty lähemmäs sote- ja maakuntauudistuksen kaltaista rakennetta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän muodostamisen myötä. Hyvinvointikuntayhtymä on ottanut vastuun maakunnan kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä sekä tuotannosta vuoden 2017 alusta lähtien. Tämän lisäksi maakunta on mielenkiintoinen tutkimuskohde tämän tutkielman kontekstissa siitä syystä, että maakunnan kunnat ovat hyvin monipuolisia ja ne ovat toteuttaneet keskenään hyvin erilaisia kuntastrategioita.

Tämän tutkielman tehtävänä ei ole ottaa kantaa maakunta- ja sote-uudistuksen yleiseen sisältöön ja sen tavoitteisiin. Kyseistä reformia käsitellään tässä tutkielmassa ainoastaan valtiollisena reformina, joka tulee tapahtuessaan muuttamaan kuntien toimintaa ja niiden tehtävien sisältöä. Reformia pyritään siis tarkastelemaan tässä tutkielmassa mahdollisimman objektiivisesti ja ainoastaan yksittäisen kunnan strategisen toiminnan näkökulmasta. Tutkielmaa ei ole rajattu tarkastelemaan kuntastrategioita sektorikohtaisesti, vaan tutkielmassa pyritään luomaan yhtenäinen näkemys uudistuksen vaikutuksista kuntastrategiaan yhtenäisenä kokonaisuutena. Näin saadaan laajempi näkemys siitä, millaisia vaikutuksia muutoksella on kuntastrategiaan kokonaisuutena sektorikohtaisen tarkastelun sijasta.

Tutkielman tavoitteena on lisätä ymmärrystä maakuntauudistuksen vaikutuksista yksittäisen kunnan näkökulmasta sekä kuntien tekemästä strategiatyöstä. Tavoitteena on luoda tulevaisuuden näkymiä

Päijät-Hämeen maakunnan kuntien tekemästä strategiastyöstä ja johtamisesta tulevaisuutta ennustavien skenaarioiden avulla. Nämä skenaariot perustuvat kunnanjohtajien, poliittisten päättäjien, Päijät-Hämeen liiton edustajien sekä alan asiantuntijoiden näkemyksiin tulevaisuudesta.

1.3 Aikaisempi tutkimus

Kuntastrategioista on tehty hyvin rajallisesti tutkimusta etenkin 2000-luvulla, vaikka kunnat ovat olleet juuri tänä aikana suurten muutosten ja uudistusten keskellä. Kuntastrategioista on tehty kuitenkin melko paljon Pro Gradu –tutkielmia, mutta nämä tutkielmat ovat olleet pääsääntöisesti tapaustutkimuksia yhden yksittäisen kunnan strategisesta johtamisesta ja sen kehittämisestä. Näissä tutkielmissa on tutkittu yksittäisen kunnan strategioita tai niissä on keskitytty vain yhden sektorin strategian kehittämiseen. Tutkielmien valmistumisvuodet ovat myös selvästi linjassa sen hetkisten valtiollisten kuntareformien kanssa, sillä 2000-luvun alun Pro Gradu –tutkielmissa on keskitytty alueiden väliseen yhteistyöhön, josta tutkielmissa on taas siirrytty kuvaamaan Paras-hankkeen aikaisia linjauksia. Tämän hetkinen maakunta- ja sote-uudistus on saanut nykyisen muotonsa vasta Juha Sipilän vuonna 2015 perustaman hallituksen aikana, ja näin ollen aiheeseen liittyviä tutkielmia ei ole vielä juurikaan ehditty tekemään.

2000-luvun aikana on tehty muutamia kuntastrategioihin liittyviä väitöskirjoja. Pasi-Heikki Rannisto on tehnyt kuntien strategisesta johtamisesta väitöskirjan ”Kunnan strateginen johtaminen” vuonna 2005, jossa vertailu tapahtuu eri kuntien strategioiden välillä ja huomio kiinnittyy etenkin kuntien johtajiin. Vaikka kyseisessä väitöskirjassa huomio on kiinnitetty etenkin kunnanjohtajien toimintaan, on väitöskirjassa kuitenkin esitelty tämän tutkielman kannalta keskeisiä huomioita kuntien strategisesta johtamisesta ja siihen liittyvistä paradigmoista. Hanna Lehtimäen vuonna 2000 valmistunut väitöskirja ”Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista” kuvaa kaupunkistrategioita tarinankerronnan muodossa ja keskittyy etenkin strategian tekemisen retoriikkaan. Kyseinen väitöskirja on sisällöltään melko abstrakti, mutta se laajentaa näkemystä kuntien strategiastyötä ja lisää näkökulmia muuten hyvin vakiintuneeseen strategian tutkimukseen. Kristiina Strandmanin vuonna 2009 tehdyssä väitöskirjassa ”Se vain ilmestyi: vuorovaikutukseen perustuva viestintä kuntaorganisaatioissa” käsitellään strategian implementoinnin teemoja kuntakontekstissa. Tämä väitöskirja sijoittuu ajallisesti Paras-hankkeen aikaan, ja väitöskirjassa onkin todettu, että kunnissa vaaditaan yhä vahvempaa strategista johtamista, jotta kunnat selviävät reformien tuomista muutoksista. Strandmanin väitöskirjan keskeisin tulos on, että kunnissa luodaan runsaasti erilaisia strategioita, mutta niiden käytäntöön viemisessä on usein epäonnistuttu.

Maakuntauudistukseen liittyvää tulevaisuuden tutkimusta on kokonaisuudessaan hyvin rajallisesti, ja vielä vähemmän uudistusta on tutkittu kuntien strategiатыön näkökulmasta. Maakuntauudistusta käsittelevää tutkimusta on tehty hyvin rajallisesti, ja uudistukseen liittyvä tutkimus onkin keskittynyt lähinnä erilaisiin väliraportteihin ja niiden analysointiin. Yleistä aiheeseen liittyvää kirjallisuutta on myös melko rajallisesti, ja näin ollen tässä tutkielmassa maakuntauudistukseen liittyvän kirjallisuuden osalta huomio keskittyykin lähinnä näihin väliraportteihin, kuntien lausuntoihin sekä lainsäädäntöön.

1.4 Tutkielman rakenne ja eteneminen

Tutkielman alussa, luvuissa kaksi ja kolme, keskitytään tämän tutkielman kannalta merkittäviin teemoihin eli tulevaan sote- ja maakuntauudistuksen sekä kuntien strategiатыöhön. Luvussa kaksi keskitytään Suomen kuntien tekemään strategiатыöhön sekä määritellään strategian ja strategisen johtamisen käsitteet. Luvussa käydään laajemmin läpi kuntastrategioiden kehitystä ja merkitystä Suomen kunnissa sekä esitellään keskeisimmät kunnissa käytössä olevat strategiamallit. Tämän lisäksi luvussa esitetään strategisen johtamisen historiaa Suomen kunnissa sekä keskitytään kuntastrategian ja sen johtamisen erityispiirteisiin.

Tutkielman kolmannessa luvussa luodaan katsaus tulevasta sote- ja maakuntauudistuksesta. Luvun alussa kartoitetaan reformin historiaa ja aiempia valtiollisia kuntiin kohdistuneita reformeja 2000-luvulla. Tämän jälkeen kuvataan reformin rakenne ja tuleva maakuntamalli niin, kuin se tällä hetkellä on poliittisessa keskustelussa ja lainsäädännössä kuvattu. Luvun kolmannessa alaluvussa keskitytään uudistuksen vaikutuksiin kuntien näkökulmasta ja luodaan yleiskäsitys siitä, miten uudistus vaikuttaa yleisellä tasolla kuntien toimintaan.

Neljännessä luvussa esitetään tutkielman metodologiset valinnat ja käsitellään tulevaisuudentutkimusta tutkimusalana. Luvussa viisi esitellään tutkimuskohteena oleva maakunta ja maakunnasta tutkielmaan valikoituneet kohdekunnat. Tutkielman luvussa kuusi esitellään myös tulevaisuustaulukkomenetelmään valitut teemat, niiden sisältö ja perustelut teemojen valinnalle eli luodaan aineiston analyttinen viitekehys.

Tutkielman viimeiset luvut, luvut seitsemän ja kahdeksan, keskittyvät tutkielman tuloksiin. Luvussa seitsemän esitetään tutkielman tuloksena muodostetut neljä skenaariota, jotka kuvaavat mahdollisia tulevaisuuksia kuntien strategiатыöstä ja strategian johtamisesta maakuntauudistuksen jälkeen. Skenaarioiden yhteydessä esitetään myös jokaisen skenaarion luomiseen käytetty

tulevaisuustaulukon tulevaisuuspolku. Skenaarioiden esittelyiden jälkeen luodaan myös tiivis tulkinta ja analyysi skenaarioiden merkityksestä. Skenaarioiden sisällön esityksen jälkeen luvussa kahdeksan tutkielman tuloksina luotuja skenaarioita peilataan aiemmin esitettyyn teoreettiseen viitekehykseen ja luodaan tutkielman johtopäätökset.

2 KUNTASTRATEGIAT SUOMESSA

2.1 Mitä strategia on ja kuinka sitä johdetaan?

Kuntastrategia ja sen johtaminen ovat tämän tutkielman keskeisiä teemoja. Tässä alaluvussa määritellään strategian ja strategisen johtamisen käsitteet. Strategia on käsitteenä erittäin laaja ja monitulkintainen, ja se saa etenkin arkikielessä monia eri merkityksiä. Käsitteen monitulkintaisuuden ja sen arkikielessä kokeman inflaation myötä tämän tutkielman kannalta on keskeistä määrittää, mitä strategia ja strateginen johtaminen tämän tutkielman viitekehyksessä tarkoittavat.

Strategia sanana juontaa juurensa kreikankielisestä sanasta *strategos*, joka tarkoittaa sodan johtamisen taitoa. Strategian historia linkittyykin vahvasti sodankäyntiin ja sotateoriaan, jonka mukaan strategian tehtävänä on sodan voittaminen tai vaihtoehtoisesti sodan välttäminen. (Kamensky 2004, 19.) Strategiaa voidaan kuvata samalla tapaa myös nykypäivän organisaatioissa, sillä organisaatiot pyrkivät strategioissaan tunnistamaan omia vahvuuksiaan, joilla he pystyvät kilpailemaan omalla toimialallaan mahdollisimman tehokkaasti. Samalla strategiat toimivat myös tulevaisuuden ennustamisen työkaluina, joilla pyritään välttämään toimintaympäristössä ilmeneviä uhkia.

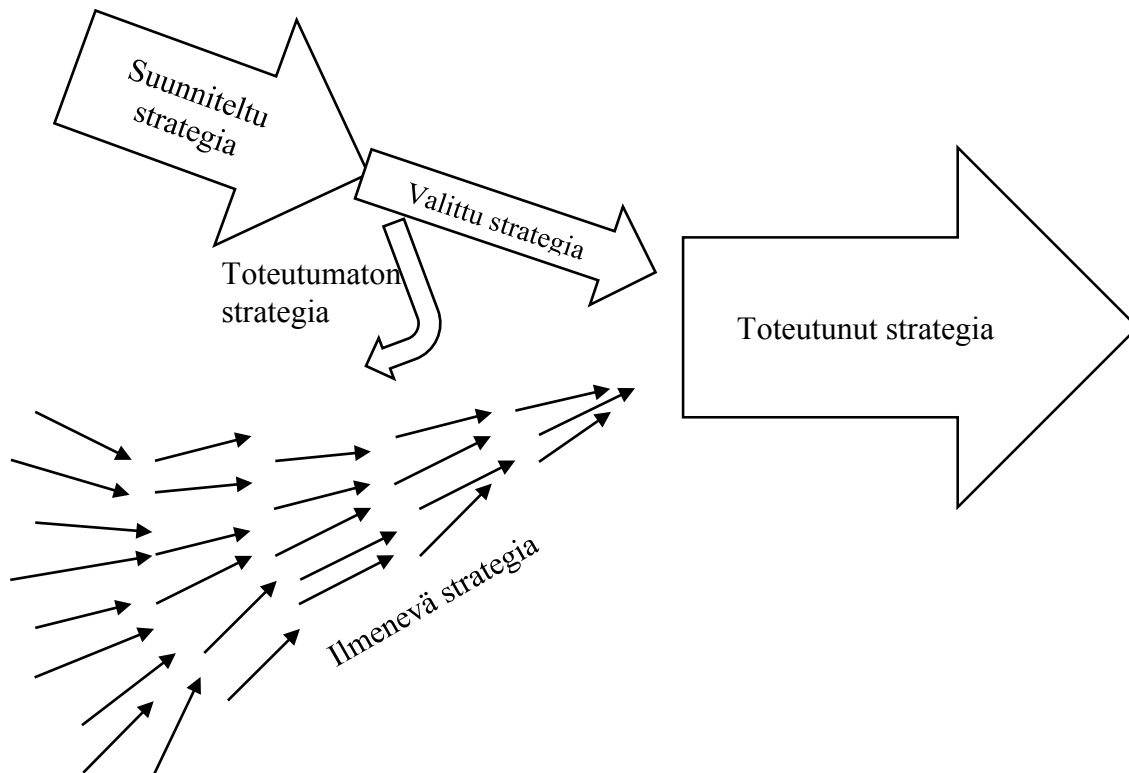
Strategian käsite oli pitkään ainoastaan sotateorioihin linkittyvä käsite, joka tuli osaksi liike-elämän ja organisaatiokehittämisen kieltä vasta 1950 –luvulla. 1900 –luvun puoleenväliin asti yritysten ja organisaatioiden tulevaisuus oli suhteellisen helposti ennustetavissa, mutta kilpailun avautuessa orastavan globalisaation ja teknologian kehittymisen myötä organisaatioiden toimintaympäristöt muuttuivat entistä vaikeammin ennustettaviksi. Strategioilla pyrittiin siis vastaamaan toimintaympäristön epäjatkuvuuteen ja monimutkaisuuteen. (Ansoff 1984.)

Igor Ansoff (1984, 52) oli ensimmäisiä strategiateoreetikkoja, joka pyrki systemaattisesti luomaan strategian käsitettä. Hänen mukaansa strategia on tiettyjen päätöksentekosääntöjen yhdistelmä, jolla pyritään ohjaamaan organisaation käyttäytymistä. Päätöksentekosääntöjä ovat Ansoffin mukaan organisaation nykyisen ja tulevan suorituskyvyn arviointiin käytettävät mittarit, organisaation ulkopuolisia suhteita määrittelevät säännöt, organisaation sisäisiä suhteita määrittelevät säännöt sekä päivittäistä toimintaa ohjaavat säännöt. Ansoffin näkemys strategiasta oli pitkälti normiorientoinut ja siinä keskityttiin etenkin johtamisen merkitykseen strategian luomisessa ja toteutuksessa. Tämän käsitteellistämisen mukaan strategia perustuu päätöksentekoon ja sääntöihin, jotka ohjaavat

organisaation toimintaa. Myöhemmät strategiateoreetikot ovat kuitenkin huomanneet, että strategiaa ei voida luoda ainoastaan ylemmän johdon työkaluksi eikä tiukalla sääntelyllä saavuteta haluttuja tuloksia muuttuvassa toimintaympäristössä.

Toinen merkittävä strategiateoreetikko viimeisten vuosikymmenien aikana on ollut Henry Mintzberg, joka myös jakaa strategian käsitteen Ansoffin tapaan neljään osaan. Mintzbergin mukaan (1994, 23-29) strategia on *suunnitelma*, joka ohjaa organisaation toimintaa valittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Mintzbergin käsitys strategiasta jättää kuitenkin tilaa myös erehdykselle ja emergenssille, jonka mukaan toteutunut strategia on usein hyvin erilainen kuin suunniteltu strategia, sillä organisaatio joutuu tekemään jatkuvasti erilaisia toimintaa ohjaavia päätöksiä toimintaympäristössä ilmenevien muutoksien johdosta. Strategia toistaa usein myös tiettyä *kaavaa*, joka muodostuu organisaation omasta historiasta ja kokemuksista. Hän korostaa strategian merkitystä koko organisaation yhteisenä työkaluna, sillä johtajien suunnitteleman strategian tulee toimia myös käytännössä, ja näin ollen koko organisaation panos strategian suunnittelussa on keskeistä sen onnistumisen kannalta. Mintzbergin mukaan strategia on myös *asemoitumista*, jolla organisaatio määrittää oman paikkansa toimialallaan. Neljäs osa strategian käsitteestä muodostuu Mintzbergin mukaan organisaation omasta *näkökulmasta*, joka määrittää sen omaa toimintaa ja toiminnan arvoja. Organisaation strateginen asema ja näkökulma ovat tiiviisti toisiinsa liittyneitä, sillä organisaatio ei voi asemoida itseään omalla toimialallaan uudelleen vaihtamatta samalla toimintaansa määrittävää näkökulmaa.

Henry Mintzbergin näkemys (1994, 24-25) strategian ilmenevästä (engl. emergent) luonteesta on tämän tutkielman kannalta keskeinen huomio, sillä nykypäivänä kuntien strategioissa tulisi kiinnittää huomiota juuri strategian ilmenevään luonteeseen. Kuntien toimintaympäristöt ja toimintakentät ovat hyvin laajoja, jonka myötä erilaisia syötteitä strategian luomiselle tulee monista eri kanavista. Mintzbergin mukaan strategia ei voi ikinä olla tarkoin määritelty ennustus tulevaisuudesta, joka tulee toteutumaan täysin suunnitellulla tavalla. Strategiaa tehdään ja toteutetaan muuttuvassa ympäristössä, joka pakottaa organisaation tekemään erilaisia valintoja, jotka taas ohjaavat organisaation toimintaa eri suuntiin. Mintzberg kuitenkin toteaa, että organisaatio ei voi jättää itseään kellumaan täysin sattuman varaan. Strategian tulisi näin ollen olla tietynlainen ohjenuora, joka tuo sääntelyn kautta kontrollia, mutta samalla tiedostaa ja mahdollistaa toimintaympäristön muutokset. Näin ollen strategiassa yhdistyy suunnittelun tuoma kontrolli ja emergenssin luoma mahdollisuus oppimiselle. Kuviossa 1 on kuvattu Mintzbergin strategiaprosessia, jossa ilmenevä strategia ja suunniteltu strategia vaikuttavat yhtäaikaaisesti toteutuvan strategian lopulliseen muotoon.



Kuvio 1 Ilmenevä strategia (Mintzberg 1994, 24)

Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa ja turvata peruspalvelut, sekä luoda edellytyksiä yhteiskunnan tasapainoiselle kehitykselle (Santalainen & Huttunen 1993, 35). Julkisen sektorin ja samalla kuntien tehtäviä ja toimintaa on vaikea rinnastaa yksityisten yritysten toimintaan, joihin suurin osa yleisistä strategiamalleista on alun perin luotu. Strateginen suunnittelu tarjoaa kuitenkin myös julkiselle sektorille erilaisia käsitteitä, menettelytapoja ja työkaluja, joiden avulla myös julkiset organisaatiot pystyvät vastaamaan nopeasti muuttuneen toimintaympäristön tarpeisiin. (Bryson & Einsweiler 1989, 15.) Julkisen hallinnon organisaatioiden tarkoitus ei ole tuottaa voittoa osakkeenomistajille eikä ne varsinaisesti kilpaile tietyillä markkinoilla, mutta ne ovat vastuussa toimintansa rahoittaville veronmaksajille laadukkaiden ja tehokkaiden palveluiden tuottamisesta. Näin ollen strateginen suunnittelu on tärkeää myös julkishallinnossa, jotta organisaatioiden toiminta on tehokasta, tuottavaa ja laadukasta.

Kuntien osalta strategisessa suunnittelussa kuntaa tarkastellaan osana muuttuvaa toimintaympäristöä sekä arvioidaan tulevaisuuden tuomia tarpeita ja sisältöä tästä lähtökohdasta. Kunnan toimintaympäristö on nykypäivänä hyvin laaja, sillä se alkaa kunnan lähiympäristöstä ja ylettyy aina kansainväliselle tasolle saakka. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 8.) Laajan toimintaympäristön ja toimintakentän lisäksi kuntien strategioihin vaikuttavat muun muassa kuntalaisten mielipiteet,

kansallinen ja paikallinen politiikka, taloudelliset edellytykset, lainsäädäntö ja paikallinen yhteistyö. Kuntastrategian tulee siis vastata hyvin monimuotoisiin tarpeisiin, mutta samalla sitä ohjaa myös tiukka sääntely ja poliittinen vallankäyttö.

Strategian käsitteen määrittäminen kuntakontekstissa on eräänlainen synteesi aiemmin käsitellyistä strategian määrittelyistä. Tästä syystä tämän tutkielman strategian käsitteen määrittely on tehty juuri Ansoffin ja Mintzbergin määrittelyjä apuna käyttäen, sillä kuntastrategia on ikään kuin yhdistelmä näistä kahdesta strategian määrittelystä. Kunnissa tarvitaan jo lainsäädännönkin puolesta Ansoffin määrittelyksen kaltaista sääntelyyn ja normeihin pohjautuvaa strategiaa, mutta samalla monimuotoinen toimintaympäristö pakottaa kunnat keskittymään strategioissaan myös Mintzbergin näkemykseen ilmenevästä strategiasta, jossa monimuotoinen ympäristö tuottaa erilaisia strategiaa muokkaavia syötteitä. Samalla kunnat käyvät kuitenkin myös tietynlaista sotateoriaan pohjautuvaa taistelua, jossa strategian avulla pyritään ensisijaisesti välttämään kunnan toimintaa uhkaavia tekijöitä tai vaihtoehtoisesti selviytymään mahdollisista ongelmatilanteista, jos niitä ei ole pystytty välttämään.

Strategia voidaan määrittää monella eri tavalla aina sotateorian opeista ilmenevän strategian määrittelyyn. Keskeistä on kuitenkin huomioida se, että kaikki strategiaopit ovat oikeita vain suhteessa tämän hetkiseen ja tulevaan toimintaympäristöön. Näin ollen esimerkiksi kaikki sodankäyntiteorian opit eivät enää ole valideja esimerkiksi kuntien strategisessa johtamisessa. Tässä luvussa esitellyt Ansoffin ja Mintzbergin strategiaopit ovat keskenään tavalla tai toisella erilaisia ja ne tarjoavat erilaisen määrittelyn strategian tarkoitukselle, mutta niitä kuten monia muitakin strategian määrittelyjä yhdistää näkemys kilpailusta ja tuon kilpailuaseman voittamisesta. (Kamensky 2004, 19-20.)

Strategian luomisen pohjimmainen syy on siis organisaation tarve voittaa oma kilpailunsa tietyllä toimialalla ja samalla tehostaa omaa toimintaansa. Strategialla pyritään löytämään omasta organisaatiosta sellaisia vahvuuksia ja heikkouksia, jotka vaikuttavat oleellisesti sen menestymiseen omalla toimialalla. Strategialla luodaan myös näkemys tulevasta, mutta sillä ei kuitenkaan ikinä voida suoraan määrittää tulevaisuutta, kuten Mintzberg toteaa omassa strategian määrittelyssään. Strategian luominen on kuitenkin vain puolet onnistuneesta strategiatyöstä, sillä onnistunut strategiaprosessi vaatii myös onnistunutta strategian johtamista. Strategioiden luomiseen ja muotoiluun on yleisesti käytetty kunnissa paljon voimavaroja, mutta niiden toteuttamiseen kiinnitetään huomattavasti vähemmän huomiota. Strategian onnistunut toteutus on kuitenkin vähintään yhtä tärkeää kuin niiden

laatiminen, sillä hyvin laadittu strategia ei vaikuta millään tapaa kunnan toimintaan, jos sitä ei osata toteuttaa käytännössä. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 24.)

Strategiselle johtamiselle on monia erilaisia määrittäviä näkökulmasta riippuen. Strateginen johtaminen voidaan nähdä tulevaisuuteen tähtäävänä ajatteluna ja toimintana, pyrkimyksenä kontrolloida tulevaisuutta tai kontrolloituna muutosjohtamisena (Joyce, Bryson & Holzer 2014, 197-198). Perinteisen määrittelyn mukaan vastuu yrityksen strategisesta johtamisesta kuuluu kahdelle ryhmälle: osakkeenomistajille, jotka määrittävät omat odotuksensa yrityksen toiminnalle ja ylimmälle johdolle, jonka tarkoituksena on täyttää nämä osakkeenomistajien odotukset (Ansoff 1981, 154). Kuntakontekstissa tämä määrittely tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntien strateginen johtaminen määrittyy kunnan viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistoiminnassa, jolla pyritään vastaamaan kunnan asukkaiden odotuksiin ja tarpeisiin kunnan kehittämisestä. Yksityisistä yrityksistä poiketen, julkisissa organisaatioissa strateginen johtaminen on usein hyvin stabiilia ja ennalta määritettyä. Näin ollen esimerkiksi kunnissa strategiaa muutetaan vasta siinä vaiheessa, kun ulkoinen muutostekijä pakottaa kunnan muuttamaan omaa toimintaansa. (Ansoff 1981, 154.)

Yksi tunnetuimmista määrittämisistä strategisesta johtamisesta käsitteelle on Alfred Chandlerin (1962, 13) määrittely, jonka mukaan strategisesta johtamisesta avulla pyritään saavuttamaan organisaation pitkän aikavälin tavoitteita yhdessä omaksuttujen toimintamallien avulla sekä pyritään ohjaamaan organisaation resursseja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Etenkin julkisella sektorilla strategisesta johtamisesta on keskeistä jatkuvuuden ja resurssien ohjaamisen kysymyksiin, sillä julkisen sektorin organisaatioiden keskeisimpänä tehtävänä on peruspalveluiden toiminnan ja jatkuvuuden turvaaminen (Santalainen & Huttunen 1993, 35). Julkiset organisaatiot eivät siis voi hakea samanlaisia pikavoittoja strategian ja sen johtamisesta avulla kuin yksityisissä yrityksissä, joissa strategian tekemisen keskeisimpänä tavoitteena on kilpailuedun saavuttaminen ja markkina-aseman vahvistaminen.

Nämä aiemmin mainitut määrittämiset strategiselle johtamiselle ovat kuitenkin nykypäivänä puutteellisia, sillä strateginen johtaminen vaatii onnistuakseen paljon muutakin kuin organisaation sisäistä päätöksentekokykyä ja resurssien allokoimista. Strategisesta johtamisesta tulisi olla enemmänkin toteutuksen organisointia, organisaatiossa toimivien ihmisten motivointia sekä toiminnan ohjaamista yhdessä sovittujen tavoitteiden toteuttamiseksi (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 24). Strateginen johtaminen ei kuitenkaan ole vain organisaation kykyä ohjata omaa toimintaansa, sillä jos strategisesta johtamisesta keskitytään vain organisaation sisäiseen toimintakykyyn, silloin

herkästi unohdetaan oman organisaation toimintaympäristön vaikutus strategian toteutumiselle. Näin ollen strategiseen johtamiseen kiinnittyy vahvasti myös ympäristön seuranta ja tulevaisuuden suunnittelu. (Laine & Hulkkonen 1996, 16.)

Perinteisissä strategisen johtamisen käsitteen määrittelyissä (Ansoff 1981; Chandler 1962) huomio on kiinnittynyt pitkälti organisaation sisäiseen johtamiseen ja resurssien hallintaan. Perinteisesti on ajateltu, että huolellisesti suunniteltu strategia ja hyvin johdettu strategiaprosessi takaavat strategian onnistumisen. Tämän ajattelun mukaan suunnittelun ja johtamisen keskiössä on organisaation ylin johto, joka määrittää organisaation tarkoituksen ja strategian sisällön. Johdon merkitys strategian johtamisessa ja toteutuksessa on kuitenkin vain pieni osa lopputulosta, sillä strategian johtamiseen vaikuttavat myös organisaation historia ja konteksti. (Leavy & Wilson 1994.) Organisaatioiden toimintaa määrittää pitkälti niiden aikaisempi historia sekä niiden ulkoinen toimintaympäristö. Näin ollen voidaan ajatella, että strategisen johtamisen avulla organisaatiot yrittävät hallita omaa evoluutiotaan, johon vaikuttaa voimakkaasti niiden menneisyys ja ulkopuoliset vaikutustekijät. Strategisen johtamisen työkaluilla organisaatiot pyrkivät hallitsemaan muuttuvaa toimintaympäristöä sekä muuttamaan organisaation omia käytösmaalleja ja rakenteita. (Bryson & Einsweiler 1988, 53.)

Strategisen johtamisen käsitteessä korostuu organisaation ylemmän johdon vastuu strategian toteutumisesta. 1990 –luvulle saakka strategiaan liittyvässä tutkimuksessa ja kirjallisuudessa keskityttiinkin juuri johdon merkittävään asemaan strategian luomisessa ja johtamisessa. Myöhemmin on kuitenkin ymmärretty, ettei strateginen johtaminen ole ainoastaan johtajien tehtävä. Organisaatioiden tärkein voimavara on niiden asiantuntijoiden tietotaito ja osaaminen, jota voi olla vaikea hyödyntää, jos organisaatio turvautuu tiukkaan ohjaukseen ja hierarkkiseen johtamismalliin. Henkilöstön osallistamisen kautta tällaista asiantuntijatietoa voidaan tuoda kuitenkin tehokkaammin esille ja myös osaksi päätöksentekoa. (Johanson 2018, 5.) Strategisessa johtamisessa tulisikin aina huomioida se, että kaikki organisaation jäsenet vaikuttavat omalla toiminnallaan strategiaan ja sen toteutumiseen. Keskeistä on myös se, että strategia osataan implementoida kaikkien organisaatioiden jäsenten päivittäiseen tekemiseen. (Kamensky 2004, 36.) Strategisessa johtamisessa ei siis ole yksinomaan kyse vain ihmisten ja laaditun strategian johtamisesta, vaan kyse on enemmänkin kokonaisvaltaisesta organisaation hallinnasta ja yhteistyöstä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että strategiassa ja strategisessa johtamisessa ei ole kyse ainoastaan suunnittelusta ja suunnitelman toteuttamisesta, vaan kyse on huomattavasti laajemmasta ja monitulkintaisemmasta kokonaisuudesta. Strateginen johtaminen on prosessinomainen tapahtuma,

jossa yhdessä luotu strategia toimii organisaation toiminnan punaisena lankana, jonka tulisi vaikuttaa jokaiseen kunnassa tehtävään valintaan ja päätökseen (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 110). Vaikka strateginen suunnittelu ja siihen liittyvä tutkimus kytkeytyykin voimakkaasti yksityisten yritysten toimintaan ja kilpailuun, on strategialla silti yhä suurempi merkitys myös julkisten organisaatioiden toiminnassa. Keskeistä tämän tutkielman kannalta on huomioida se, että toimintaympäristöllä ja sen muutoksilla on keskeinen asema niin strategian luomisessa kuin sen johtamisessakin. Erilaiset markkinavoimat vaikuttavat yhä voimakkaammin julkisten organisaatioiden toimintaan, joka korostaa entistä enemmän ympäristöherkkyyden ja tulevaisuuden suunnittelun merkitystä julkisella sektorilla. Julkiset organisaatiot eivät käy keskenään suoranaista kilpailua tietyillä markkinoilla, mutta strategisella johtamisella pyritään luomaan lisää tehokkuutta ja jatkuvuutta palveluiden tuottamisessa, joka taas lisää näiden organisaatioiden legitimitettä kansalaisten ja päättäjien silmissä. (Laine & Hulkkonen 1996, 28.)

Tämän alaluvun tarkoituksena on ollut määrittää strategian ja strategisen johtamisen käsitteet, eikä niinkään kiinnittää huomiota eri koulukuntien johtamisismeihin tai strategian toteuttamismalleihin. Erilaisia malleja strategian toteuttamistapoihin on tuhansia ja ne ovat usein kehitetty yksityisten yritysten käyttöön, eikä tämän tutkielman kannalta ole mielekästä tutustua niihin kaikkiin. Seuraavissa alaluvuissa strategiaan ja sen toteutustapoihin keskitytään ainoastaan kuntakontekstissa, kun pyritään selvittämään, millaisia strategiamalleja Suomen kunnissa on yleisesti käytetty ja minkälainen merkitys strategialla on yleisemmin ollut näissä kunnissa.

2.2 Kuntastrategian johtamisen työkalut

Strategia ei ole ainoastaan asiakirjan muotoon kirjoitettu kokoelma ajatuksia ja toiveita organisaation tulevaisuudesta, vaan strategiaa luotaessa organisaatio yleensä valitsee käyttöönsä jonkun tietyn strategiamallin, jonka asettamissa raameissa strategia luodaan. Strategiamallien käyttö tukee strategista johtamista ja ohjaa konkreettista päätöksentekoa strategiaa toteutettaessa. Erilaisten strategiamallien ja –työkalujen käyttö on hyvin yleistä myös Suomen kunnissa, mutta siitä huolimatta kunnallinen strateginen suunnittelu ei ole kehittynyt omana erityisalanaan (Rannisto 2005).

Erilaisia strategisen johtamisen malleja on kehitetty historian aikana lukuisia, mutta suurin osa niistä on keskittynyt yksityisen sektorin organisaatioiden strategioihin. Julkisen sektorin organisaatiot ovat paremman puutteessa lainanneet yleisesti näitä yksityisen sektorin malleja omaan käyttöönsä vaihtelevin tuloksin. Brysonin ja Einsweilerin (1988) mukaan keskeistä yksityisen sektorin

strategioiden lainaamisessa julkisten organisaatioiden käyttöön on se, että julkisen organisaation strateginen johto ymmärtää oman organisaationsa rakenteen ja toimintaympäristön merkityksen strategiaa valittaessa. Brysonin ja Einsweilerin (1988, 22-30) mukaan yksityisen sektorin strategiamalleista ainakin SWOT –analyysi, portfolio –ajattelu, vuorovaikutuksellinen strategiaprosessi, Freemanin sidosryhmäanalyysi, innovatiivinen strategiaprosessi, strategisten riskien hallintamalli sekä looginen inkrementalismi soveltuvat myös julkisten organisaatioiden strategiseen johtamiseen. Ongelmallisia strategiamalleja julkiselle organisaatiolle ovat heidän mukaansa etenkin kilpailuun ja markkinoihin keskittyvät mallit, sillä julkiselle organisaatiolle keskeisempää on yhteistyö ja sidosryhmätyöskentely kuin kilpailu tietyillä markkinoilla.

Ranniston (2005, 105) mukaan yksityiseltä sektorilta lainatuista strategiamalleista SWOT –analyysi sekä Visio –määrittely ovat olleet laajasti käytössä Suomen kunnissa. Etenkin SWOT –analyysi on yleisesti käytössä ollut tapa kartoittaa kunnan vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia. Majosen (2000, 19) mukaan 2000 –luvun alussa Suomen kunnista peräti 66% käytti strategiatyöskentelyssään SWOT –analyysiä. Toinen merkittävä käytössä oleva strategiamalli Suomen kunnissa on Balanced scorecard (BSC) eli tulokortti tai tasapainotettu mittaristo, jossa kunnalle luodaan valvontaan ja kehittämiseen tarkoitettu mittaristokokonaisuus. Mittaristo luodaan yleisesti kattamaan neljä eri näkökulmaa, jotka ovat asiakas, talous, prosessi sekä innovatiivisuus ja oppiminen. Mittariston avulla kunnan toiminta pyritään tekemään näkyväksi niin, että sen toiminnan tehokkuutta ja tavoitteiden saavuttamista voidaan valvoa ja mitata mittariston avulla. (Rannisto 2005, 105.)

Arvioinnin ja mittaamisen lisäksi tulokortin (BSC) käytön tavoitteena on tehdä kunnan strategia näkyväksi koko henkilöstölle ja luoda ymmärrys siitä, miten strategiaa tulisi toteuttaa käytännössä ja kuinka strategiassa asetettuihin tavoitteisiin päästään jokapäiväisessä työnteossa. Tulokortin keskeinen lähtökohta on siis se, että strategiassa asetettu visio muunnetaan konkreettisiksi tavoitteiksi ja mittareiksi. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 26.) Tulokortin tuloskeskeisyys ja arviointiin käytettävät mittaristot sopivat hyvin myös 1980 –luvusta lähtien julkishallinnossa suositaan kasvattaneen uuden julkisen johtamisen (NPM) teemoihin, joissa keskiössä on tuloskeskeinen toiminta ja toiminnan tehostaminen (Joyce & Drumaux 2014). Tulokortin käyttö on saanut osakseen myös kritiikkiä, sillä se ei tue esimerkiksi Mintzbergin (1994) näkemystä strategian ilmentyvistä luonteesta ja sen vaatimasta joustavuudesta strategiaa tehtäessä ja toteutettaessa.

Tuloskorttia käytettäessä organisaatioon huomio kiinnittyy usein ainoastaan sen luomiin mittareihin ja toiminnan tehostamiseen, joka ei välttämättä tue itse strategian vision toteutumista. Mittariston luominen vie organisaatiolta paljon aikaa, ja lopulta luodun mittariston tavoitteet voivat olla hyvin kaukana alkuperäisen strategian tavoitteista. Näin ollen organisaatio alkaa elämään luodun mittariston tavoitteiden ehdoilla, ja samalla organisaation toiminta eriytyy strategian tavoitteista. (Rannisto 2005, 106.) Tulokorttien ja tasapainotettujen mittaristojen käyttö kuntaorganisaatiossa on ongelmallista myös toiminnan luonteen vuoksi, sillä kuntaorganisaation keskeisimpänä tavoitteena on tuottaa tasavertaisia ja laadukkaita kuntapalveluita kuntalaisille. Näissä tavoitteissa korostuu usein toiminnan pehmeät arvot, joita on vaikea mitata mittariston ja sen luomien tavoitteiden avulla. Mittaristoihin on vaikea sovittaa myös pitkäjänteisiä tavoitteita, joita kunnilla on esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai päihdetyössä.

Organisaation vahvuuksien ja heikkouksien sekä mahdollisuuksien ja uhkien analyysi eli SWOT – analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on ollut jo kauan yksi suosituimmista kuntien käytössä olleista analyysimenetelmistä. Kaikista tämän tutkielman kohdekuntien strategioista on löydettävissä yhteyksiä SWOT –analyysiin, joissain strategioissa analyysiä on käytetty koko strategian pohjana ja toisissa sitä on käytetty osana strategiaprosessia. SWOT –analyysin perusidea on hyvin yksinkertainen, sillä SWOT –analyysissä organisaatio analysoi oman organisaationsa vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoisen toimintaympäristön uhat ja mahdollisuudet. Näin ollen sitä on helppo soveltaa jokaisen organisaation strategiatyössä ja sen käytännön tekeminen on ainakin näennäisesti yksinkertaista. (Kamensky 2004, 191.)

Mintzberg (1994) näkee SWOT –analyysin strategisen suunnittelun perusideana, sillä siinä pyritään selvittämään organisaation suhde sen omaan toimintaympäristöön, jota Mintzberg pitää kaiken strategiatyön keskeisimpänä haasteena. SWOT –analyysissä strategian luominen tapahtuu ulkoisen toimintaympäristön ja organisaation oman rakenteen rajapinnassa. Organisaation tehtävänä on tunnistaa ulkoisen toimintaympäristön mahdollisuudet, ja hyödyntää näitä mahdollisuuksia omien vahvuuksien avulla. Samalla organisaatio pyrkii luonnollisesti välttämään sitä kohtaavia ulkopuolisia uhkia ja parantamaan toimintaansa omien heikkouksiensa osalta. (Mintzberg 1994, 36-37.)

SWOT –analyysi on näennäisesti hyvin yksinkertainen tapa tehdä strategiaa, mutta senkin käyttöön liittyy tiettyjä haasteita ja sen käytännön toteutus voikin olla usein hyvin vaikeaa. Kamensky (2004, 191) mukaan SWOT –analyysin haasteet liittyvät analyysin tekijöiden toimintaympäristön puutteelliseen tuntemukseen sekä liian positivistiseen kuvaan tulevaisuudesta ja oman organisaation

nykytilasta. Kun analyysin tekijät eivät tunne ympäristöään ja arvioivat oman organisaationsa toimintaa liian myönteisesti, syntyy liian yleisiä ja ympäröiväisiä analyyseja, jotka johtavat tehottomaan strategiaan. SWOT –analyysi on helppo ja yksinkertainen tapa tehdä yleinen analyysi organisaation ja sen toimintaympäristön nykytilasta ja tulevaisuudesta, mutta sen käyttö vaatii tekijältään vahvaa tietopohjaa ja tuntemusta analyysin kohteesta. SWOT –analyysin teko on usein hyvä alku strategian luomiselle, mutta se ei tarjoa riittäviä työkaluja strategian johtamiselle ja sen kehittämiseksi (Bryson & Einsweiler 1988, 23).

Kolmas merkittävä Suomen kunnissa käytössä oleva strategiamalli on skenaariotyöskentely. Skenaariotyöskentelyyn pohjautuvia strategioita käytti Majoisen (2000, 19) mukaan 2000 –luvun alussa joka kolmas Suomen kunnista. Skenaariotyöskentely on ikään kuin kehittyneempi versio SWOT –analyysistä, jossa organisaation tulevaisuudesta luodaan monia toisistaan poikkeavia tulevaisuudenkuvia eli skenaarioita. Skenaariotyöskentely pohjautuu Mintzbergin (1994, 248) mukaan osittain roskakorimalliin, jossa luodaan monia erilaisia skenaarioita tulevaisuudesta sen toivossa, että edes yksi niistä osuisi oikeaan. Skenaarioiden luominen helpottaa tulevaisuuden hahmottamisen haasteita, sillä skenaarioiden luominen ei ole tarkkaa tulevaisuuden ennustamista, vaan se on enemmänkin erilaisten mahdollisten tulevaisuuskuvien kartoittamista.

Keskeistä skenaariotyöskentelyssä on tunnistaa toimintaympäristöstä nousevia poikkeavia ilmiöitä sekä niihin vaikuttavia säännönmukaisuuksia, ja muodostaa niistä erilaisia synteesejä skenaarioiden muodossa. Skenaariotyöskentelyssä keskitytäänkin enemmän tulevaisuuden ymmärtämiseen ja sen eri osatekijöihin kuin tulevaisuuden ennustamiseen ja kontrolloimiseen. (Mintzberg 1994, 248.) Skenaariotyöskentelyssä keskeistä on myös skenaarioiden lukumäärän valitseminen. Yleisesti skenaarioita valitaan kolme: yksi optimistinen, yksi todennäköinen ja yksi pessimistinen. Ongelmalliseksi tämän jaottelun tekee se, että optimistinen skenaario vaikuttaa usein liian hyvältä, kun taas pessimistinen liian uhkaavalta ja näin ollen organisaatio valitsee strategiansa pohjaksi todennäköisimmän skenaarion kaikkein rationaalisimpana vaihtoehtona. (Kamensky 2004; 2010.)

Skenaarioiden määrän valinnassa on omat ongelmansa, sillä mitä enemmän niitä on, sitä todennäköisemmin yksi on oikeassa, mutta samalla suurempi määrä skenaarioita vie organisaatiolta enemmän aikaa ja oikean skenaarion valinnasta tulee vaikeampaa. Keskeistä skenaarioiden luomisessa on joka tapauksessa se, että organisaation henkilöstöä osallistetaan mahdollisimman laajasti niiden tekemiseen. Skenaarioissa on pohjimmiltaan kyse tulevaisuuden hahmottamisesta, jossa jokaisen henkilöstön jäsenen näkemykset ovat arvokkaita. (Kamensky 2004.)

Skenaariotyöskentely on SWOT –analyysin kaltainen tapa kartoittaa organisaation tulevaisuutta, ja sen tuloksena muodostuvista skenaarioista tulee valita yksi pohja strategialle, jota organisaatio lähtee toiminnassaan toteuttamaan. Skenaariotyöskentelyn avulla pystytään luomaan hyvä yleiskuva tulevaisuudesta ja osallistamaan organisaation koko henkilöstöä strategiaprosessiin ilman suuria paineita siitä, osataanko tulevaisuutta ennustaa täysin täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti.

Kuten todettua, kunnallinen strateginen suunnittelu ei ole vielä kehittynyt omana erityisalanaan, joka osittain näkyy myös kuntien strategiatyössä ja niiden strategioissa. Tässä alaluvussa esiteltyjen tuloskorttiajattelun, SWOT –analyysin ja skenaariotyöskentelyn lisäksi Suomen kunnissa on käytetty lukuisia muitakin erilaisia strategian luomisen ja johtamisen malleja ajan saatossa. Yhtenäistä, kaikkiin kuntiin pätevää mallia on todennäköisesti mahdotonta ja samalla myös tarpeetonta muodostaa kuntien monimuotoisuuden ja erilaisuuden vuoksi. Myös julkisen sektorin toiminnan erityisluonne asettaa strategityöskentelylle tiettyjä reunaehtoja ja haasteita, jotka vaikuttavat kuntien strategioihin.

2.3 Kuntastrategian historiaa ja erityispiirteitä

Suomessa kunnilla on laissa säädetty velvollisuus kuntastrategian luomiseen. Kuntastrategiasta säädetään kuntalain 37 pykälässä (kuntalaki 2015/410), jonka mukaan kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan toimintaan. Kuntalaissa kunnat velvoitetaan myös määrittelemään strategian toteutumisen seurantaan käytettävät toimet. Laki velvoittaa kunnat ottamaan strategioissaan huomioon kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen, laissa säädetty palvelutavoitteet, omistaja- ja henkilöstöpolitiikan, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämisen. Kuntastrategia tulisi kunnissa tarkistaa vähintään yhden kerran valtuustokauden aikana. Kuntastrategiaan liittyvä lainsäädäntö on velvoittavaa lainsäädäntöä, joka myös ohjaa strategian sisältöä melko yksityiskohtaisesti.

Kuntastrategia ei kuitenkaan ole aina ollut kunnille lakisääteinen velvollisuus, sillä kuntastrategian luomisen edellytykset tuotiin osaksi kuntalakia vasta vuonna 2015 voimaan tullessa kuntalaissa. Strateginen johtaminen ja tulevaisuuden suunnittelu on kuitenkin luonnollisesti ollut vahvasti osana kuntien toimintaa jo ennen velvoittavan lainsäädännön voimaantuloa. Kunnallisen suunnittelun voidaan katsoa alkaneen 1850 –luvulla maankäytön suunnittelun osalta, mutta nykypäiväistä strategista johtamista muistuttavaa suunnittelua kunnissa alettiin tehdä vasta 1960 –luvulla. Tuolloin

kunnissa tunnistettiin kasvava tarve kokonaisvaltaisemmalle suunnittelutyölle, jolloin myös kuntien päätöksenteko aktivoitui ja kehittyi entistä tavoitteellisemmaksi. Suunnittelun keskiössä oli edelleen kaavoitukseen ja talouteen liittyvät kysymykset, mutta samalla suunnittelutyössä alettiin kiinnittää huomiota myös toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä toimialakohtaiseen sektorisuunnitteluun. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 6.)

1970 –luvun alussa hyvin harvalla suomalaisella kunnalla oli käytössään kunnan toimintaa ohjaavia kehittämissuunnitelmia, joilla pyrittiin kartoittamaan kunnan tulevaisuutta ja siihen vahvasti linkittyviä taloudellisia kysymyksiä. Tällaista kokonaisvaltaista kehittämissuunnitelmaa ei ollut tuolloin vielä käytössä yhdessäkään maaseutukunnassa, ja toiminta- ja taloussuunnitelmiakin käytettiin vain joka neljännessä kunnassa. (Rannisto 2005, 98.) Kunnissa oli kuitenkin jatkuvasti kasvava tarve toiminnan kokonaisvaltaiselle suunnittelulle ja toimintojen yhdistämiselle. Näin ollen vuonna 1976 kuntalakiin säädettiin kunnille velvoite, jonka mukaan jokaisessa kunnassa tuli tehdä kuntasuunnittelua. Tällöin lainsäädäntö keskittyi lähinnä talouden ja palveluiden suunnitteluun, mutta huomiota alettiin samalla kiinnittää myös paikallisten olosuhteiden ja elinolojen kehittämiseen suunnittelun osana. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 6.) Kuntasuunnittelu oli kuitenkin edelleen aina 1990 –luvulle asti hyvin formaalia ja käytännönläheistä, eikä tuolloin vielä puhuttu strategisesta johtamisesta tai esimerkiksi kuntien omista visioita.

1990 –luvun aikana kuntakentällä huomattiin, ettei tuolloin käytössä olleet suunnittelutavat vastanneet enää muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Kuntasuunnittelusta alettiin puhua yleisemmin kuntastrategiana ja sen johtamisena, jolloin kuntien tulevaisuuden suunnittelusta tuli aikaisempaa enemmän mahdollisuuksien selvittämistä, toimintavaihtoehtojen kartoitusta, palvelujen priorisointia, ongelmien ratkaisua ja toiminnan sopeuttamista kuntien tuloperustaan. Kyseisenä vuosikymmenenä Suomi kärsi kuitenkin syvästä lamasta, jonka myötä myös kunnat joutuivat merkittävästi sopeuttamaan omaa toimintaansa heikkoon taloustilanteeseen, ja näin ollen myös strateginen suunnittelu taantui kunnissa laman seurauksena aina 2000 –luvun alkuun asti. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 6.)

Strategisen johtamisen yleistyminen Suomen kunnissa 1990 –luvulla ja 2000 –luvun alussa kytkeytyy tiiviisti myös kyseisenä aikana suositaan lisänneen uuden julkisen johtamisen (NPM, new public management) teemoihin. Kyseisen johtamiskäsityksen lähtökohtana on se, että julkisen hallinnon toiminnassa tulisi entistä enemmän panostaa organisaatioiden tuloksellisuuteen, tuottavuuteen sekä arviointiin ja mittaamiseen (Lähdesmäki 2003). Uuden julkisen johtamisen suosio kasvoi Suomessa

entisestään 1990 –luvun laman ja hyvinvointivaltion ongelmien myötä. Poliittisessa keskustelussa todettiin, että silloisen hyvinvointivaltion johtamismallit eivät olleet riittävän tehokkaita eikä hallintojärjestelmä kannustanut organisaatioitaan toimimaan tehokkaasti tai tuloslähtöisesti (Nyholm 2016, 52). Uuden julkisen johtamisen malleista ja ideologiasta on käyty vilkasta keskustelua, ja joidenkin tutkijoiden mukaan uudessa julkisessa johtamisessa julkisia organisaatioita tulisi johtaa kuin yksityisiä yrityksiä ja niiden toimintaan tulisi hakea mallia yritysmaailmasta (Pollitt 1990). Uuden julkisen johtamisen teemojen korostuminen ei ollut ainut selittävä tekijä strategisen johtamisen yleistymiselle Suomen kunnissa, mutta tarve toimintojen tehostamiselle ja tuloskeskeiselle ajattelulle korosti kunnissa yhä kasvavaa tarvetta strategian luomiselle ja sen johtamiselle.

Kuntastrategia kietoutuu tiiviisti yhteen kunnan taloudellisen suunnittelun ja talousarvion kanssa. Kunnissa luodaan vuosittain kunnan talousarvio, jossa kunnan tulee huomioida sen taloudelliset vastuut ja velvoitteet. Tämän lisäksi kunnan tulee luoda taloussuunnitelma, joka kattaa kunnan talouden suunnittelun vähintään kolmeksi vuodeksi. Kunnan talousarvio ja –suunnitelma ovat molemmat alisteisia kuntastrategialle, sillä ne tulee luoda niin, että ne toteuttavat kuntastrategian tavoitteita ja sisältöä. (Kuntalaki 2015/410 110§.) Kuntastrategiaa ohjaa siis vahvasti myös taloudelliset kysymykset, sillä kunnan strategiaprosessi ja sen pohjalta syntynyt kuntastrategia vaikuttavat oleellisesti myös kunnan talousarvion ja –suunnitelman luomiseen ja sisältöön. Kunnan talous on sen toiminnan perusta, ja siten myös taloudellisten tavoitteiden määrittely on oleellinen osa strategian luomista. Verotulojen varmistaminen elinkeinojen edistämällä ja työllisyyden parantamisella ovat oleellinen osa kunnan taloutta, ja näiden tekijöiden tulisi olla keskiössä myös kunnan strategiatyössä. (Asikainen 2009, 152.)

Strateginen suunnittelu on ollut osa kuntien toimintaa jo lukuisten vuosikymmenien ajan, mutta vasta viimeisten vuosien aikana kunnissa on todella tiedostettu strategian merkitys ja sen tuomat mahdollisuudet. Osittain kuntien strategiatyön merkityksen kasvu selittyy sen lakivelvoitteisuudella, jonka myötä vastuu kunnan strategiasta on luottamushenkilöistä koostuvalla kunnanvaltuustolla. Valtuusto päättää myös kunnanhallituksen kokoonpanosta, jonka tehtävänä on johtaa kunnan toimintaa, taloutta ja hallintoa. Kunnanjohtajan tehtävänä taas on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa. (Kuntalaki 2015/410.) Kuntien strategiaprosessi etenee yksinkertaistettuna niin, että valtuusto päättää kunnanhallituksen valmistelewan esityksen pohjalta kuntastrategian sisällöstä. Käytännössä strategiaprosessiin osallistuu kuitenkin ennen virallista päätöksentekoa monia eri tahoja, jotka vaikuttavat strategian sisällön muodostumiseen. Strategian

tekemiseen osallistetaan usein muun muassa kuntalaisia, kunnan henkilöstöä sekä kunnan keskeisten sidosryhmien edustajia. Kunnanvaltuuston päätöksellä muodostettu strategia tulee kuntalain (2015/410, 37§) mukaisesti tarkistaa vähintään kerran valtuustokauden aikana. Kunnan strategia on julkinen, ja se tulee olla esillä kunnan yleisessä tietoverkossa.

Kunnissa kuntastrategiaa tehdään poliittisessa kontekstissa, joka tuo strategiatyöhön monia poikkeavia elementtejä verrattuna esimerkiksi yksityisten yritysten strategiatyöhön. Strategiatyön tulisi perustua rationaaliseen ja analyyttiseen päätöksentekoon, eikä siihen saisi vaikuttaa esimerkiksi poliittisten puolueiden sisäiset tai keskinäiset erimielisyydet strategian sisällöstä. Kuntien strategiatyössä näkökulmaeroja strategiatyössä voi ilmetä myös kunnan virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välillä. (Joyce, Bryson & Holzer 2014.) Strategiaa tehdään kunnissa kahden johtajuuden areenalla, jossa luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on kunnan johtamisen osalta osittain yhtenevä, mutta myös osittain eriytynyt rooli.

Julkishallinnossa poliittisen johdon ja johtavien viranhaltijoiden välinen valtasuhde on aina herättänyt kiihvasta teoreettista keskustelua. Demokraattisesti kansanvaaleilla valitut edustajat niin kuntien kuin valtionkin hallinnossa edustavat kansalaisten mielipiteitä ja arvoja, joita he toteuttavat käytännössä tekemällä poliittisia päätöksiä. Näin ollen viranhaltijoiden tulisi toteuttaa näitä päätöksiä käytännön työssään puuttumatta demokraattisesti valittujen poliitikkojen poliittisten linjausten sisältöön. Viranhaltijat ovat kuitenkin koulutettuja ammattilaisia omalla alallaan, joiden ammattitaito ja -tieto ovat keskeisiä tekijöitä poliittisten päätösten valmistelussa ja toteutuksessa. (Milner & Joyce 2005, 11-14.) Näin ollen viranhaltijoiden ammattitaito on keskeisessä asemassa poliittisessa päätöksenteossa, sillä poliitikot ovat riippuvaisia viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden osaamisesta. Samanaikaisesti viranhaltijat ovat kuitenkin myös riippuvaisia poliitikoista, sillä poliitikoilla on legitiimi päätösvalta demokraattisessa järjestelmässä. Viranhaltijoiden tulisi siis olla puuttumatta poliittiseen päätöksentekoon, vaikka se on käytännössä heidän työnsä luonteen vuoksi lähes mahdotonta (Milner & Joyce 2005, 13).

Kunnan strategiasta ja sen johtamisesta päättää kuntalain mukaan luottamushenkilöistä muodostuva kunnanvaltuusto. Käytännössä kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden rooli kunnan strategisessa johtamisessa ja strategian luomisessa kuitenkin korostuu merkittävästi, sillä valtuusto tekee päätöksensä pitkälti kunnanhallituksen esityksestä. Näin ollen voidaankin kysyä, päättääkö kunnanvaltuuston vaaleilla valitut luottamushenkilöt käytännössä kunnan strategiasta ja osallistuuko se edes strategiaprosessiin, kun se tekee päätöksensä hallituksen pitkälle valmistellun

strategiakokonaisuuden pohjalta? Tämä kysymys haastaa oleellisesti edellä esitetyn näkemyksen siitä, että viranhaltijoiden tehtävänä on ainoastaan toteuttaa poliittisten päättäjien päätöksiä puuttumatta itse politiikkaprosessiin. Valtuuston muodostaa suuri joukko erilaisia luottamushenkilöitä, jotka edustavat keskenään erilaisia poliittisia ryhmiä. Tämä tuo myös oleellisia haasteita kuntien strategian luomiselle ja siitä päättämiseksi, sillä suuressa ryhmässä päätöksenteossa tehdään usein kompromisseja, jotka johtavat yleisluontoiseen ja tehottomaan strategiaan. (Rannisto 2005, 100.)

Valtuuston ja hallituksen välinen työnjako onkin usein kunnissa melko kitkaista, sillä jos valtuutettuja ei osallisteta valmisteluprosessiin on vaarana, että valtuutetut kokevat joutuvansa kumileimasimiksi (Miettinen & Majoinen 2001, 19). Näin ollen valtuuston näkökulmia tulisikin sisällyttää strategiaprosessiin jo valmisteluvaiheessa esimerkiksi valtuuston lautakuntien avulla. Julkishallinnossa strategisten tavoitteiden saavuttaminen ei ole riippuvainen ainoastaan organisaation omista voimavaroista ja kyvykkyydestä, sillä strategiset tavoitteet saavutetaan yleensä tehokkaammin, jos näillä tavoitteilla on poliittisten päättäjien antama tuki (Moore 1995). Tämän lisäksi keskeistä toimivassa strategiaprosessissa on kuntalaisten, henkilöstön ja alueen yritysten sekä järjestöjen osallistaminen osaksi prosessia. Näin lopullisesta strategiasta muodostuu aidosti yhteinen tavoitteiden kokonaisuus, joka ohjaa kunnan toimintaa jokaisella eri tehtäväalueella.

Strategian tekeminen on usein koettu kunnissa raskaana taakkana, jonka lopullisia hyötyjä on vaikea hahmottaa. Kuntastrategia onkin usein ollut asiakirja, joka kyllä luodaan, mutta sitä ei käytetä eikä se näin ollen ohjaa kuntien toimintaa. (Miettinen & Majonen 2001.) Tieteellisessä tutkimuksessa on jopa kyseenalaistettu strategiatyön merkitys ja etenkin sen vaikuttavuus julkisella sektorilla, sillä on ajateltu, että strateginen suunnittelu ei sovellu julkiselle sektorille sen toiminnan luonteen ja toimintaympäristön vuoksi (Ugboro, Obeng & Spann 2011, 88).

Kuntastrategian käyttöön ja sen toteutukseen kytkeytyy monia haasteita. Kuntastrategioiden luomisessa sorrutaan usein liialliseen konsensushakuisuuteen, jossa ei aidosti puututa kunnan haasteisiin ja ilkeisiin ongelmiin. Tämä johtuu pitkälti siitä, että strategiset ongelmat nousevat esiin usein viranhaltijoiden päivittäisessä työssä, josta ne sitten päätyvät valtuuston päätettäväksi viranhaltijan esittelyn myötä. Esittelijällä on juridinen vastuu omasta esityksestään, joka usein johtaa siihen, että esittelijä esittää ongelmien ratkaisuksi viranhaltijan jo aiemmin esittämää logiikkaa luottamushenkilöiden hyväksyttäväksi. Näin ollen kunnan oma hallintokäytäntö hidastaa päätöksentekoa ja samalla monimutkaisia ongelmia ei ratkota riittävän tehokkaasti, vaan tyydytään

kaikkia miellyttäviin kompromissiratkaisuihin. (Rannisto 2009, 124.) Kunnissa ei siis näin ollen pystytä tunnistamaan toimintaympäristössä ilmeneviä strategisia tekijöitä, kun kunnan oma hallintorakenne ja -käytännöt eivät tue ilmenevän strategian vaatimaa joustavuutta ja adaptiivisuutta.

Konsensushakuisuuden lisäksi strategioilla pyritään usein ratkaisemaan yhtäaikaisesti monia erilaisia asiakokonaisuuksia, jotka eivät välttämättä ole kunnan toiminnan kannalta ollenkaan relevantteja. Tämän lisäksi neljän vuoden välein vaihtuva valtuusto tekee strategian tulevaisuuden luomisesta hyvin lyhytjaksoista, sillä valtuustojen väliset näkemykset strategian sisällöstä voivat poiketa toisistaan merkittävästi. (Pauni 2013.) Haasteita kuntien strategiselle johtamiselle ja strategian suunnittelulle 2000 –luvun alun aikana ovat luoneet myös kuntiin kohdistuneet valtionhallinnon luomat alueelliset reformit, jotka ovat vaikeuttaneet sisältönsä vaihtelevuuden vuoksi kuntien pitkäaikaista suunnittelutyötä.

Haasteista huolimatta kuntastrategian tulisi olla kunnan merkittävin asiakirja, jolla ohjataan kunnan toimintaa sen kaikissa toimielimissä ja niiden päivittäisessä tekemisessä. Tämän tutkielman kohdekunnissa oli haastattelujen perusteella selvästi huomattavissa, että uuden lainsäädännön myötä strategiaprosessiin on nyt kiinnitetty huomattavasti enemmän huomiota ja itse strategiatyöskentelyyn on panostettu entistä enemmän. Kuntien strategiatyöskentely auttaa kuntia näkemään niitä kohtaavia haasteita ja mahdollisuuksia, selkeyttää myöhemmin tehtäviä vaikeita valintoja ja sitouttaa strategiaan osallistujia. Toisaalta strategia auttaa kuntia myös palauttamaan toimintaansa sen perustehtäviin ja asemoimaan itseään suhteessa sen toimintaympäristöön. Kuntastrategian luomisella kirkastetaan myös yhteisiä tavoitteita ja visioita sekä vahvistetaan keskinäistä ymmärrystä ja asioiden sisäistämistä. (Asikainen 2009, 143-144.) Elävällä kuntastrategialla kunnat pystyvät ohjamaan omaa toimintaansa entistä rationaalisemmin, ja samalla strategian avulla pystytään myös ennakoimaan tulevaa monimutkaistuneessa toimintaympäristössä.

3 SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN HISTORIA, SISÄLTÖ JA VAIKUTUKSET

3.1 Uudistusta edeltäneet kuntareformit 2000-luvulla

Läpi Suomen historian kunnilla on ollut keskeinen asema palvelujen järjestämisessä, hallinnossa sekä kansalaisten identiteetin muodostamisessa. Suomessa kuntia on aina ollut lukumääräisesti paljon, korkeimmillaan kuntamäärä oli vuonna 1940, jolloin Suomessa kuntia oli yhteensä 602 kappaletta (Sipponen 2016, 93.) Myöhemmin kuntien määrä on kuitenkin vähentynyt kuntaliitosten myötä ja nykyisin maassamme kuntia on jäljellä 311. Kuntien lukumäärä on siis ajan saatossa oleellisesti vähentynyt, mutta saman aikaisesti kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet ja nykyisin kuntien vastuulla on yhteensä 535 lakisääteistä tehtävää.

1970 –luvusta lähtien Suomalaiset ovat muuttaneet maalta kaupunkiin ja asuminen on näin ollen keskittynyt enenevästi suuriin kasvukeskuksiin. Samanaikaisesti Suomen väestörakenne ikääntyy kiihtyvää tahtia. Ongelmalliseksi yhtälön tekee se, että juuri työikäinen väestö keskittyy suurempiin kasvukeskuksiin ja kaupunkeihin, jotka pystyvät tarjoamaan enemmän palveluita ja työpaikkoja suhteessa syrjäseutuihin. (Karrimaa 2011, 27.) Tämä kehitys on aiheuttanut mittavia ongelmia etenkin väestöltään pienemmille kunnille, joissa verovarot ovat yhä niukempia, mutta tehtävien määrä ja taloudellinen vastuu ovat samanaikaisesti kasvaneet. Pienemmissä kunnissa onkin ajaututtu tilanteeseen, josta on mahdotonta nousta omin avuin taloudellisesti kestävään tilaan.

Kaupungistumisen ja ikääntyvän väestön lisäksi kunnille aiheutti mittavia ongelmia myös 1990 –luvun alkupuoliskon lama, jonka seurauksena kunnilta leikattiin huomattava osa sen saamista valtionosuuksista ja samalla kuntien veropohja kapeni merkittävästi. Laman seurauksena kunnat joutuivat tehostamaan omaa toimintaansa ja leikkaamaan omia toimintamenojaan. (Nissinen & Viitasaari 2006, 86). Suomen kunnallishallinto selviytyi kuitenkin edellä mainituista haasteista aina 2000 –luvun alkuun saakka, jolloin kunnallishallinnon ongelmat kärjistyivät ja valtionhallinnossa pyrittiin löytämään ratkaisuja kuntien velvoitteiden ylikuormaan, itsehallinnon kriisiin, hallinnan monimutkaistumiseen sekä valitsevaan talouskriisiin (Nyholm 2016, 158).

Tässä tutkielmassa käsiteltävää sote- ja maakuntauudistusta on edeltänyt monia erilaisia kuntareformeja vuosien 2000-2015 aikana, joilla on pyritty ratkaisemaan edellä kuvattuja kunnallishallinnon ongelmia. Näissä reformeissa ovat korostuneet etenkin verkostohallinnan ja uudelleenskaalauksen teemat, joilla on pyritty lisäämään kuntien elinvoimaa ja strategista

kapasiteettia suurentamalla kuntien toiminnan mittakaavaa ja lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä. (Nyholm 2018). Keskeisimmät nykyistä sote- ja maakuntauudistusta edeltäneet kunta- ja aluereformit ovat olleet Seutukuntien tuki –hanke (2000-2005), Kainuun hallintokokeilu (2003-2012), Kunta- ja palvelurakennemuutos Paras (2005-2011) sekä Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistus (2011-2015). Nykyistä sote- ja maakuntauudistusta edeltäviin reformeihin perehtyminen on tämän tutkielman kannalta oleellista siitä syystä, että ne ovat osaltaan vaikuttaneet oleellisesti nykyisen uudistuksen rakenteeseen ja tavoitteisiin. Samalla laaja erilaisten, usein myös päällekkäisten, reformien kirjo on monimutkaistanut kuntien toimintaa ja luonut epävarmuutta niiden johtamiseen. Tässä luvussa esitellään lyhyesti jokaisen reformin sisältö, tavoitteet sekä uudistuksen vaikutus nykyisen mallin muodostumiseen.

Seutukuntien tuki –hanke 2000-2005

Seutukuntien tuki –hanke eli SEUTU -hanke käynnistettiin sisäasiainministeriön toimesta vuonna 2000, jolloin todettiin, että kuntien välistä riittävää yhteistyötä tai kuntaliitoksia ei synny ilman valtion interventiota. Hankkeeseen osallistui yhteensä viisitoista kokeiluseutukuntaa, jossa seutukuntien kunnat syvensivät keskinäistä yhteistyötään elinkeinopolitiikassa, peruspalveluiden tuotannossa ja rahoituksessa sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelussa. Hankkeen tavoitteena oli lisätä kuntien elinvoimaa ja strategista kapasiteettia, jotta kunnat selviäisivät paremmin tehtävistään. (Airaksinen, Haveri & Nyholm 2004, 13.) SEUTU –hankkeella haettiin skaalaetuja yhdistämällä kuntien välistä toimintaa niin, että palvelujen laatua saataisiin nostettua samalla kun tuotannon kustannukset laskisivat. Tällaista retoriikkaa on kuultu paljon myös nykyisen Juha Sipilän hallituksen uudistuksen yhteydessä, kun uuden maakuntarakenteen avulla terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen luodaan *leveämpiä hartioita*.

Sisäasiainministeriön (2000) hankkeen asettamispäätöksessä todettiin, että yhä useammalla pienellä kunnalla on vaikeuksia selviytyä palveluiden järjestämisestä globaalissa markkinataloudessa, ja näin ollen syventämällä kuntien välistä yhteistyötä kannustimien avulla etenkin pienemmät kunnat selviytyisivät tehtäviensä hoidosta paremmin. Airaksisen, Haverin ja Nyholmin (2004) mukaan hankkeen tavoitteisiin pääsy edellytti julkisen sektorin kolmen perinteisen interventiotavan eli sääntelyn (lainsäädännön muutokset), porkkanan (taloudellinen tuki) ja saarnan (parhaiden käytäntöjen levittäminen) käyttöä. Keskeisenä päämääränä hankkeelle oli se, että kunnat löytäisivät uusia ja aiemmasta poikkeavia verkostomaisia toimintatapoja palveluiden järjestämiseen.

Alkuinnostuksen jälkeen hanke eteni kuitenkin hyvin verkkaisesti ja jo pian huomattiin, että kuntien välinen yhteistyö oli huomattavasti hankalampaa, kuin osattiin olettaa. Hanke ei johtanut haluttuihin tavoitteisiin, vaikka joillain seuduilla saavutettiin hankkeen asettamia tavoitteita kohtalaisesti. Hankkeen pääasiallisena tuloksena nähtiin olevan ainoastaan selvitykset ja suunnitelmat, joita voitaisiin hyödyntää seuraavan hallituksen reformin eli Paras –hankkeen toimeenpanossa. (Nyholm 2008, 19.) SEUTU –hankkeen II väliraportissa (2004) on todettu, että hankkeen keskeisenä ongelmana näyttäisi olevan se, että muutosta lähdettiin tekemään alhaalta ylös ja kunnille annettiin näin ollen liikaa valtaa uudistuksen toteuttamisessa. Kunnat eivät halunneet luopua omasta päätösvallostaan eikä seutuyhteistyön raameja määritetty esimerkiksi kuntastrategioissa tarpeeksi selkeästi. Kuntapäättäjät olivat kuitenkin yhtenäisesti samaa mieltä siitä, että kuntien välistä yhteistyötä tulisi jatkossa lisätä. Viimeistään pääministeri Matti Vanhasen hallituksen vuonna 2005 käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras –hanke teki SEUTU –hankkeen jatkosta tarpeettoman, sillä hallitus katsoi, että uusi reformi piti sisällään samoja tavoitteita kuin jo käynnissä oleva SEUTU –hanke. Paras –hanke tulkittiin olevan hallituksen vastaus liian hitaasti käynnistyneelle kuntien väliselle yhteistyölle. (Nyholm 2008, 81.)

SEUTU –hanke oli ensimmäinen valtion hallinnon käynnistämä kuntareformi 2000 –luvulla. Hankkeen ongelmana oli se, että sen toteutuksessa luotettiin liikaa kuntien päätöksentekoon. Hankkeessa haettiin samoja skaalaetuja kuin nykyisessäkin uudistuksessa sillä erotuksella, että nykyisessä uudistuksessa kuntien päätösvalta uudistuksen toteutumisesta on siirretty maakunnille. Toinen merkittävä haaste hankkeen toteutumiselle oli uuden hallituksen käynnistämä reformi, joka teki SEUTU-hankkeesta osittain tarpeettoman. Tätä tutkielmaa kirjoittaessa nähtäväksi jää, saako nykyinen hallitus vietyä eduskunnassa läpi uudistuksen vaatiman lainsäädännön ennen hallituskauden päätöstä vai kohtaako Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus SEUTU –hankkeen kaltaiseen lopun hallituksen vaihtuessa.

Kainuun hallintokokeilu 2003-2012

SEUTU –hankkeen aikana käynnistyi myös toinen uudelleenskaalaukseen keskittynyt kuntauudistus, joka aloitettiin vuonna 2003 Kainuun maakunnassa. Kainuussa oli tuolloin yhteensä yhdeksän kuntaa ja noin 80000 asukasta. Kainuun maakunnassa oli vuosituhannen vaihteessa suuri huoli maakunnan kuntien elinvoimasta ja taloudesta, etenkin maakunnan pienimmät kunnat olivat ajautuneet taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen. Vuonna 2001 silloinen pääministeri Paavo Lipponen vieraili Kainuun maakunnassa, ja käynnisti tapaamisen yhteydessä maakuntakokeilun, joka myöhemmin tunnettiin nimellä Kainuun hallintokokeilu. Hallintokokeilun mahdollistava

lainsäädäntö astui voimaan vuonna 2003 ja oli voimassa aina vuoteen 2012 asti. (Sipponen 2016, 114.) Vaikka Kainuun hallintokokeilussa ei ollut kyse perinteistä, kaikkia kuntia koskevasta kuntareformista, se kuitenkin vaikutti merkittävästi tulevien uudistusten sisältöön ja toteutustapoihin.

Keskeisimmät syyt Kainuun hallintokokeilun käynnistämiseen olivat alueen vuosittainen asukasluvun laskeminen etenkin työikäisten osalta, väestön ikärakenteen nopea muuttuminen, yritystoiminnan ja työpaikkojen supistuminen sekä koko maakunnan kuntatalouden heikkeneminen 2000-luvulla (Laki Kainuun hallintokokeilusta 2003/343). Tämän lisäksi Kainuussa koettiin yhtenäinen tarve muutoksella, ja Kainuun maakunta oli myös sopivan kokoinen tämän kaltaiselle hallintokokeilulle. Maakunta ja sen sisäiset kunnat lähtivät kokeiluun mukaan vapaaehtoisesti, mutta kokeilu nojasi vahvasti hierarkkiseen hallintaan pakottavan lainsäädännön myötä. Maakunnan kuntien sosiaali- ja terveystalvet ja keskiasteen koulupalvelut uudelleenorganisoiitiin maakuntatason kuntayhtymän päätöksillä. (Airaksinen & Haveri 2012, 319-320.) Hallintokokeilulla haettiin siis samanlaisia skaalaetuja kuin SEUTU -hankkeessa, mutta pakottavalla lainsäädännöllä päätösvalta ei enää ollutkaan ainoastaan kunnilla vaan se keskitettiin maakunnan kuntayhtymälle. Näin ollen kokeilu oli vahvemmin valtion hallinnon ohjaama ja se etenikin kohti tavoitteitaan huomattavasti paremmin kuin SEUTU –hanke, mutta samalla se aiheutti myös vastarintaa osissa maakunnan kunnissa ja uuteen organisaatiomalliin siirtyvässä henkilöstössä.

Kainuun hallintokokeilussa kuntien välinen yhteistyö vietiin huomattavasti pidemmälle kuin esimerkiksi SEUTU –hankkeessa. Merkittävin syy yhteistyön syvenemiselle oli maakunnan toiminnan takaava lainsäädäntö, mutta toisaalta myös maakunnan aito ja yhtenäinen halu muutoksen tekemiseen. Kokeilussa maakunnan päätöksenteko kansanvaltaistettiin, sosiaali- ja terveystalvet sekä toiseen asteen koulutus järjestettiin maakunnallisesti ja maakunnan kehittämistä vastuu järjestettiin uudelleen. Näiden palveluiden järjestämisen lisäksi maakunnan vastuulle siirrettiin myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta vastaaminen sekä maakunnan aluekehittäminen ja –suunnittelu. (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010.) Kainuun kuntien välinen yhteistyö syveni siis merkittävästi keskeisten palveluiden järjestämisen osalta, mutta samalla kunnat joutuivat luovuttamaan osan päätösvalloistaan maakunnalle.

Vaikka hallintokokeilu lopetettiin vuonna 2012 erinäisten maakunnan sisäisten ristiriitojen sekä henkilöstön ja kuntalaisten uudistukseen kohdistuneiden epäluulojen myötä, voidaan Kainuun hallintokokeilua pitää onnistuneena kunta- ja palvelurakenteen uudelleenskaalauksen näkökulmasta. Kainuun vaikeista lähtökohdista huolimatta alueen palvelut pystyttiin turvaamaan ilman merkittäviä

leikkauksia, ja samalla kokeilun myötä kustannusten kasvua palveluiden tuotossa pystyttiin hillitsemään paremmin kuin missään muualla Suomessa. Hyvistä tuloksista huolimatta kokeilu ei onnistunut yhtä hyvin vahvistamaan maakunnan elinkeinopoliittikka tai aluekehitystä. (Airaksinen & Haveri 2012, 321.)

Kainuun hallintokokeilulla ja nykyisellä sote- ja maakuntauudistuksella on luonnollisesti monia erilaisia yhtymäkohtia, sillä molemmissa uudistuksissa skaalaetuja haetaan maakuntatasoisen hallinnan avulla. Nykyisessä uudistuksessa maakunnista muodostuu kokonaan uusi hallinnon taso, joka ottaa vastuulleen vielä kattavamman palvelukokonaisuuden kuin Kainuun kokeilussa. Nykyistä uudistusta puolustavassa poliittisessa keskustelussa onkin usein viitattu Kainuun kokeilun hyviin tuloksiin, joka on osittain oikeutettu perustelu nykyisen uudistuksen puolustuksessa. SEUTU – hankkeen yhteydessä huomattiin, etteivät kunnat muodosta riittäviä yhteistyöverkostoja vapaaehtoisesti vaan verkostoitumiseen vaaditaan hierarkkista hallintaa lainsäädännön muodossa. Näin ollen nykyisen uudistuksen vaatima lakipaketti maakuntahallinnon osalta voidaan nähdä oikeutettuna. Nykyisessä poliittisessa keskustelussa kuitenkin usein unohdetaan se, että Kainuussa oli maakunnasta itsestään lähtevä vahva tarve uudistukselle, vaikka sen toteuttaminen vaatikin pakottavaa lainsäädäntöä. Toinen merkittävä erottava tekijä näiden uudistusten välillä on se, että Kainuu oli kooltaan ja rakenteeltaan hyvin maakuntahallintoon soveltuva alue, sillä maakunnassa oli paljon pieniä yksittäisiä kuntia eikä ainuttakaan merkittävää metropolialuetta. Airaksisen ja Haverin (2012, 330) mukaan metropolien pelkistäminen yksinkertaisiksi malleiksi ja kaavioiksi johtaa helposti keinotekoiseen hallintaan, jossa ei kiinnitetä riittävästi huomiota alueiden kompleksisuuteen ja luonnolliseen kaoottisuuteen. Nykyisessä maakuntauudistuksessa kaikki maakunnat pyritään luomaan saman lainsäädännön ja mallin mukaisesti, eikä olekaan mikään ihme, että uudistus on herättänyt suurinta vastarintaa juuri metropolialueiden päättäjien keskuudessa.

Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras) 2005-2011

Kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras –hanke käynnistettiin Matti Vanhasen ensimmäisen hallituskauden puolivälissä vuonna 2005 kun todettiin, ettei SEUTU –hanke tule pääsemään tavoitteeseensa eikä kuntien verkostohallinta ja yhteistyö tule syvenemään hankkeen kautta. Paras – hankkeen alkuvaiheessa luotiin malli, jonka mukaan Suomeen olisi perustettu noin 20 aluekuntaa, jotka olisivat ottaneet vastuulleen suurimman osan kuntien tehtävistä (Sipponen 2016, 117). Tämä malli hylättiin kuitenkin valmistelussa hyvin nopeasti, ja hankkeen keskeiseksi teemaksi otettiin kuntaliitokset. Kuntaliitokset ovat joko vapaaehtoisia tai pakotettuja kahden tai useamman kunnan liittymiä, joissa kunnat liittyvät toisiinsa niin maantieteellisesti kuin hallinnollisestikin.

Paras –hanke perustui pitkälti samoihin tavoitteisiin kuin aikaisemmatkin reformit, sillä uudistuksen keskeisinä tavoitteina olivat toiminnallisen kunta- ja palvelurakenteen turvaaminen, palveluiden turvaaminen, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, menojen hillintä sekä tuottavuuden parantaminen kuntarakenteita ja yhteistyötä kehittämällä (Nyholm 2018). Myös hankkeen käynnistämisen taustatekijät olivat pitkälti samat kuin muissakin kuntareformeissa. Valtioneuvoston uudistusta koskevassa selonteossa (2009) hankkeen käynnistämisen perusteluiksi mainitaan muun muassa väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, sisäinen muuttoliike, yhdyskuntarakenteen tiivistyminen sekä palveluiden tuotantotapojen monimutkaistaminen. Paras –hankkeen keinot tavoitteiden saavuttamiseksi olivat kuitenkin lähempänä esimerkiksi nykyistä mallia ja Kainuun kokeilua kuin esimerkiksi SEUTU –hanketta, sillä hankkeen läpivienti nojasi vahvasti lainsäädäntöön ja hierarkkiseen hallintaan. Hankkeen läpiviemiseksi edustuskunta hyväksyi vuonna 2007 puitelain, laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007. Laki tuli voimaan vuonna 2007 ja oli voimassa aina vuoden 2012 loppuun. Puitelakia tuli soveltaa jokaisessa Suomen kunnassa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnan kuntia.

Puitelain tarkoituksena oli vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako (laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007). Puitelain keskeisimpänä tavoitteena oli etenkin kuntarakenteen vahvistaminen, jota vahvistettiin kuntaliitoksilla ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kunnan tuli puitelain mukaan muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on riittävät edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon osalta tämä tarkoitti vähintään 20000 asukkaan asukas pohjaa. Kuntia kannustettiin kuntaliitoksiin valtion toimesta yhdistymisavustuksen muodossa, jos liitos tapahtui vuoteen 2013 mennessä.

Paras –hankkeen keskeisimpänä tuloksena olikin kuntien määrän merkittävä väheneminen, sillä puitelain voimassaolon aikana vuosina 2007-2012 Suomessa tehtiin yhteensä 59 kuntaliitosta (Sipponen 2016, 120). Puitelain mahdollistamat pakkoliitokset kokivat kuitenkin merkittävää vastarintaa Suomen kunnissa, ja kuntarakenne jäi edelleen hyvin heterogeeniseksi ja pienkuntavaltaiseksi. Uudistus ei myöskään onnistunut palveluiden ja toimintatapojen kehittämisestä koskevissa tavoitteissaan, eikä uudistus juurikaan kehittänyt kuntien palveluita. Muutokset etenkin kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistymisessä jäivät myös hyvin vajavaiseksi, eikä näiden alueiden

kokonaisvaltainen kehittäminen edennyt hankkeen myötä. (Nyholm 2018.) Paras –hankkeen keskeisimpänä lopputuloksena oli siis lähinnä lukuisat kuntaliitokset, jotka muokkasivat Suomen kuntakentän maantieteellisiä rakenteita, mutta samalla hanke epäonnistui palveluiden kehittämisessä. Paras –hanke muokkasi kuitenkin maamme kuntajakoa niin, että pienten kuntien määrä on oleellisesti vähentynyt ja suurin osa kunnista on taloudellisesti riittävän vahvoja vastaamaan ikääntymiseen ja huoltosuhteen heikkenemiseen liittyviin ongelmiin.

Paras –hankkeella ja nykyisellä uudistuksella on monia yhtymäkohtia niin toteutuksen kuin sen herättämän poliittisen keskustelunkin osalta. Molemmissa hankkeissa muutokseen on lähdetty pakottavan lainsäädännön kautta, jonka myötä kunnilla ei juurikaan ole omaa päätösvaltaa uudistuksen läpivientiin liittyen. Puitelain pakkoliitokset mahdollistava pykälä aiheutti hankkeen yhteydessä erimielisyyksiä poliittisessa keskustelussa niin valtion johdossa kuin kunnissakin. Nykyisen uudistuksen maakuntien aluejako on aiheuttanut vilkasta keskustelua koko uudistuksen valmistelun ajan, eikä kaikkia kuntia miellyttävää jakoa tulla todennäköisesti koskaan löytämään. Paras –hanke toi myös ensimmäisen kerran kuntauudistuksen keskiöön terveydenhuollon palveluiden järjestämisen ja mahdolliset kuntia suuremmat aluejaot. Paras –hankkeen yhteydessä oltiin kuitenkin vielä sitä mieltä, että Suomen jakaminen noin 20 aluekuntaan ei olisi kokonaisuuden kannalta kannattavin ratkaisu.

Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistus 2011-2015

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus alkoi valmistella omaa kuntauudistustaan vuonna 2011, jolloin Paras –hanke ja sen edellyttämä lainsäädäntö olivat edelleen voimassa. Näin ollen jälleen oltiin tilanteessa, jossa uutta kuntareformia valmisteltiin jo ennen kuin sitä edeltävä hanke oli ehtinyt päättyään. Kataisen hallituksen uudistuksella oli kuitenkin hyvin samankaltaiset tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseen kuin Paras –hankkeessa, ja hallituksen uudistushankkeessa olikin ehkä enemmän kyse poliittisesta pelistä kuin aidosta uudistamishalusta.

Kataisen hallituksen kuntauudistuksen tavoitteet ovatkin lähes sanasta sanaan samat kuin Paras –hankkeessa, sillä uudistuksella tavoiteltiin yhdenvertaisten ja laadukkaiden kuntapalveluiden turvaamista koko maassa, kuntien talouden vahvistamista, yhdyskuntarakenteen eheyttämistä sekä kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistamista (Valtioneuvoston kanslia 2011, 75). Uudistuksen tavoitteet eivät siis juuri poikkea aiemmista, mutta nyt ensimmäistä kertaa tavoitteisiin oli kirjattu myös maininta paikallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistamisesta. Uudistuksen tarkoituksena oli luoda vahvoja peruskuntia, jotka muodostuisivat luonnollisista

työssäkäyntialueista, jotka olisivat riittävän suuria huolehtimaan itsenäisesti peruspalveluiden tuottamisesta. Uudistuksen myötä vahvistunut ja eheytynyt kuntarakenne ei enää olisi riippuvainen kuntien välisestä yhteistyöstä, joka taas osaltaan selkeyttäisi kuntien hallintoa ja vahvistaisi paikallista demokratiaa. (Sipponen 2016, 123.)

Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) painotettiin kuntien merkitystä julkishallinnon keskeisenä toimijana ja rajapintana kansalaisiin nähden. Hallitusohjelmaan kirjattiin, että valtion ja kuntien välisiä neuvottelumenettelyjä kehitetään, kuntien lakisääteisiä tehtäviä ei lisätä ja kunnat tulevat saamaan taloudellisia helpotuksia hallituskauden aikana. Kuntarakenteen uudistamisen lisäksi sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut järjestettäisiin yhtenä kokonaisuutena painottaen ennaltaehkäisyä ja asiakkaan asemaa. Kunnat sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet vastaisivat peruspalveluiden järjestämisestä. Vaativampien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämisestä vastaisi viisi erityisvastuualuetta, joiden vastuulla olisi myös tutkimukseen, kehittämiseen ja koulutukseen liittyvät tehtävät. (Sipponen 2016, 124.) Erityisvastuualueet olisivat muodostuneet viiden yliopistokaupungin sairaanhoitopiirien mukaisesti.

Jyrki Kataisen kuntauudistus kohtasi kuitenkin merkittävää vastarintaa eduskunnassa, paikallisen tason päätöksenteossa sekä myös perustuslakivaliokunnassa. Velvoittava lainsäädäntö ja tiukat reunaehdot saivat aikaan voimakasta vastarintaa kunnissa, jossa uudistus nähtiin liiaksi ylhäältä ohjattuna ja saneltuna (Nyholm 2016, 293). Samalla uudistuksen lainsäädäntö sai myös osakseen moitteita perustuslakivaliokunnalta, joka katsoi, että kuntien tehtävien liiallinen keskittäminen yhteistoimielinten vastuulle on ristiriidassa kansanvaltaisuusperiaatteen kanssa. Uudistusta johdettiin poliittisesti erittäin heikosti, sillä uudistusta koskeva päätöksenteko oli erittäin vaikeaa koko uudistuksen aikana ja uudistuksen etenemistä sävytti jatkuva poliittinen erimielisyys. Samalla hallituksen kommunikointi kuntien päättäjien ja asiantuntijoiden kanssa oli hyvin heikkoa, joka osaltaan johti hankkeen päättymiseen hallituskauden vaihtuessa. Uudistus ei onnistunut saavuttamaan tavoitteitaan kuntarakenteiden uudistamisen tai sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden uudelleen järjestämisen osalta.

Nykyinen Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus poikkeaa monilta osin edeltävän uudistuksen linjauksista, sillä Kataisen hallituksen uudistus nojasi vahvoihin peruskuntiin, kun taas Sipilän hallitus on luomassa uusia itsehallintoalueita maakuntien muodossa. Perusajatus molemmissa uudistuksissa on kuitenkin melko samanlainen, sillä skaalaetuja haetaan suurempien hallintoalueiden avulla. Sipilän hallituksen uudistus ei sinänsä kohtaa samoja ongelmia perustuslain kanssa, sillä

maakunnan hallinnon kansanvaltaisuus lieventää kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista (Sipponen 2016, 125). Kataisen hallituksen kaavailemasta viidestä erityisvastuualueesta poiketen Sipilän uudistuksessa erityisvastuualueina toimii 18 maakuntaa. Itsehallintoalueiden oikeasta määrästä on kuitenkin käyty kiivasta poliittista keskustelua. Kuten Kataisenkin hallituksen uudistus, myös Sipilän maakuntaudistus on saanut osakseen hyvin voimakasta vastarintaa niin paikallisessa kuin kansallisessakin päätöksenteossa.

Kokonaisuudessaan 2000 –luvun kuntareformeja on leimannut poliittisen päätöksenteon epämääräisyys ja epäjohton mukaisuus. Ainut punainen lanka uudistusten välillä on pyrkimys uudelleenskaalaukseen ja verkostomaiseen hallintaan, jolla kuntien taloudellisia ja rakenteellisia ongelmia on pyritty hillitsemään. Uudistuksista on kuitenkin puuttunut selkeä visio siitä, mitä uudistuksilla tarkalleen ottaen tavoitellaan ja kuinka tavoitteisiin tullaan pääsemään. Toisiaan seuraavien ja toisiinsa limittyvien uudistusten taustalta on puuttunut myös selvä näkemys siitä, millainen kuntien rooli tulisi tulevaisuudessa olla. (Haveri 2011.) Nyholm (2016, 291-295) näkee hallinnon uudistamisen suurimpana haasteena niin sanotun heiluriliikkeen, jossa uudistusten energia ja tavoitteet syntyvät vastavoimana edellisille uudistuksille. Tällainen heiluriliike johtuu pitkälti uudistusten poliittisesta kontekstista, jossa erilaiset poliittiset ideologiat käyvät keskinäistä valtataistelua. Näin ollen toisiaan seuranneet uudistukset ovat olleet jossain määrin erillisiä ja kohdistaneet huomionsa eri sektoreihin ja asiakokonaisuuksiin vailla selkeämpää näkemystä kokonaisuuden koordinoinnista. Epäjohton mukaiset kuntareformit ovat monimutkaistaneet kuntien toimintaa ja lisänneet epävarmuutta kuntien päätöksenteossa. Tämä kehitys on selvästi nähtävissä myös tämän tutkielman aineistossa, jossa kuntapäätäjät ovat lähes yksimielisiä siitä, että nykyinen uudistus tulisi viedä päätökseen, jotta epävarmuutta luova uudistuskierre saataisiin katkeamaan.

3.2 Sote- ja maakuntaudistuksen valmistelu, sisältö ja toteutus

Sallan kunnan kunnanjohtaja Kari Väyrynen totesi ironisesti Kunnallisalan kehittämissäätiön kuntauudistuksia käsittelevässä Kuntakirjassa (2011, 53), että *pakkoliitospäätösten ja eläkeiän nostopäätösten jälkeen Suomi on pelastettu*. Kunnanjohtajan sitaatti kuvasti varmasti hyvin kaikkien pienempien kuntien päättäjien näkemyksiä siitä, kuinka turhautuneita kunnissa oltiin tuolloin Paras – hankkeen ja juuri alkaneen Kataisen hallituksen uudistushankkeisiin ja kuntien pakkoliitoksiin. Syrjäisimmissä kunnissa nähtiin, ettei pakkoliitoksilla saada aikaan sitä hyötyä, jota niillä lähdettiin hakemaan, vaan palvelut näyttivät karkaavan kunnista entistäkin kauemmaksi. Juha Sipilän hallituskauden alussa vuonna 2015 kuntaliitoksiin pohjautuva kuntauudistus oli siis tullut jo tiensä

päähän. Näin ollen hallituksen oli keksittävä uudistuksen läpiviemiselle uusi pohja, joka kestäisi poliittisen paineen niin eduskunnassa kuin kunnissakin.

Suomen julkisen hallinnon kokonaisuus on ollut jo pitkään kaksitasoinen, sillä se on karkeasti jaettuna muodostunut valtionhallinnosta sekä kuntien alueellisesta itsehallinnosta. Järjestelmä on pitkään ollut poikkeuksellinen suhteessa muiden Euroopan maiden käytäntöön, joissa usein valtion alapuolella toimii useampi kuin yksi itsehallinnon taso. Suomen hallinnon kaksitasoisuus on käytännössä tarkoittanut sitä, että hallinnon toiminta on perustunut kansallista yleistä näkökulmaa edustavaan keskushallintoon sekä paikallisia intressejä ajavaan kunnallishallintoon. (Nyholm ym. 2016, 108.) Sipilän hallituksen alueuudistuksen valmistelussa näiden kahden hallintotason väliin alettiin suunnitella kokonaan uutta hallinnon tasoa eli itsehallinnollista maakuntahallintoa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle 29. päivä toukokuuta 2015 nimellä *Ratkaisujen Suomi*. Hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena oli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistusta lähdettiin ohjelman mukaan toteuttamaan yhdistämällä toimijoita ja vahvistamalla toimijoiden kantokykyä. Tällä palveluiden integraatiolla ohjelmassa tarkoitettiin sitä, että sote – palvelut tullaan jatkossa järjestämään kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Hallitusohjelman mukaan uudet itsehallinnolliset sote –alueet tuottavat alueensa palvelut itse tai alueet voivat tuottaa palveluita myös yhteistoiminnassa yksityisten tai kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa. Tällaisia oman alueensa sosiaali- ja terveystalvueluista vastaavia itsehallinnollisia sote –alueita tulisi olemaan enintään 19 kappaletta. Nämä 19 itsehallintoaluetta korvaisivat siis Kataisen hallituksen kaavailemat viisi erityisvastuualuetta. Asiasta käytiin kuitenkin kiihvasta poliittista keskustelua, jossa suurin osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että kyseisten sosiaali- ja terveystalvueluiden erityisvastuualueiden lukumäärä tulisi olla lähemmäs Kataisen kuin Sipilän hallituksen ehdotusta. Hallitusvastuussa olevan Keskustapuolueen näkökulmasta puolueelle olisi kuitenkin poliittisesti kannattavampaa pitää itsehallintoalueiden määrä mahdollisimman korkeana, sillä puolueen kannatus on yleisesti korkeampaa maaseutualueilla ja vaalien keskittäminen suuremmille alueille laskisi Keskustan prosentuaalista kannatusmäärää tulevissa maakuntavaaleissa.

Hallitusohjelman jälkeen itsehallintoalueiden määrä tarkentui 18 alueeseen, jotka muodostuisivat maakuntajaon mukaisesti. Uudistuksesta alettiin puhua yleisesti sote- ja maakuntauudistuksena, jossa Suomeen syntyisi kolme hallinnon tasoa: kuntahallinto, maakuntahallinto ja valtionhallinto. Maakunnat ottavat vastuulleen sote –palveluiden järjestämisen lisäksi alueen pelastustoimen

järjestämisen, maakuntien liittojen tehtävät, ELY –keskusten alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät sekä ympäristöterveydenhuollon. Näiden perustehtävien lisäksi maakunnat vastaavat alueiden käytönohjauksesta, maakuntien välisestä yhteistyöstä, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä muista yhteisistä tukipalveluista. Samalla maakunnissa järjestetään maakuntavaalit, joissa maakunnan asukkaat valitsevat maakunnalle maakuntavaltuuston, joka huolehtii maakunnallisten palveluiden ja tehtävien toteutuksesta. (Heinonen 2017, 14.) Maakuntiin perustuva aluejako ei ole ristiriidassa perustuslain kansanvaltaisuusperiaatteen kanssa, kun maakunnista tehdään itsehallinnollisia ja sen valtuusto valitaan maakuntavaalien kautta. Maakuntien itsehallinnolla ja maakuntavaaleilla kierretään siis Kataisen hallituksen uudistuksen kohtaamat ongelmat kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumisen osalta.

Hallitus julkaisi esityksensä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen uudistamisesta maaliskuussa 2017. Hallituksen esityksessä 15/2017 uudistuksen perusteluiksi mainitaan väestön ikärakenteen heikentyminen, palveluiden tarpeen kasvu sekä yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden vaarantuminen kuntien eriytyneen kantokyvyn seurauksena. Perustelut uudistuksen toteuttamiselle ovat siis lähes samat, kuin aiemmissakin 2000-luvun aikana toteutetuissa alueuudistuksissa. Maakuntiin perustuvaa aluejakoa perustellaan sillä, että kuntapohjaista alueuudistusta on mahdotonta toteuttaa kuntarakenteen heterogeenisuuden ja kuntien kantokykyerojen vuoksi.

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaisesti kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja, parantaa palveluiden yhdenvertaisuutta sekä pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta. Esityksen mukaan maakunnat pystyvät tuottamaan palveluita tehokkaammin ja yhdenvertaisemmin suhteessa aikaisempaan kuntien palvelutuotantoon. Itsehallinnollinen maakuntahallinto on uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen edellytys, sillä maakunnat pystyvät kohdentamaan palveluita ja resursseja alueen tarpeiden mukaisesti sekä hyödyntämään erikoistumista ja suurproduktion etuja. Uudistuksen tulisi myös selkeyttää monimutkaista hallintorakennetta, vähentää kuntien tehtäviä ja keventää niiden hallinnon organisaatiota. (HE 15/2017.) Taloudellisesti uudistuksen tavoitteena on leikata julkisen sektorin sote –menoja 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä (Savela 2017, 51). Uudistuksen tavoitteet ovat siis pitkälti samankaltaisia kuin aiemmissakin uudistuksissa, mutta nyt skaalaetuja haetaan kuntien sijasta maakuntien avulla.

Uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena poliittisessa keskustelussa on pidetty palveluiden yhdenvertaistamista ja resurssien tehokkaampaa käyttöä palveluiden tuottamisessa. Uudistuksella

pyritään tasoittamaan kuntien välisiä eroja palveluiden laadun ja saatavuuden osalta. Palveluja uudistetaan digitaalisiksi, kustannustehokkaammiksi ja asiakaslähtöisimmiksi. (Ranta ym. 2017.) Monien kuntien päättäjät ja alan asiantuntijat ovat kuitenkin kritisoineet palveluiden yhdenvertaistamisen tavoittelemista maakuntauudistuksen avulla, sillä suurempi aluehallinto ja sitä seuraava palveluiden keskittäminen on nähty uhkana etenkin syrjäseutujen palveluiden jatkuvuudelle.

Esityksen mukaisesti Suomeen perustettaisiin 18 itsehallinnollista maakuntaa, jotka vastaisivat alueellisesti aiempia maakuntia muutamaa yksittäistä kuntaa lukuun ottamatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita uudistettaisiin esityksen mukaisesti niin, että maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluita. (HE 15/2017.) Esityksen mukaan sote –palvelut tullaan siis jatkossa järjestämään 18 maakunnan aluejaon mukaisesti vapailla markkinoilla, joissa toimijoina ovat maakunnan omat terveyspalvelut, yksityisen sektorin terveydenhuollon yritykset sekä kolmannen sektorin toimijat.

Valinnanvapauden piiriin tulevat maakunnan julkiset palvelut on tarkoitus yhtiöittää maakuntien palveluyhtiöiksi aina, kun maakunta hoitaa sote –tehtäviä markkinoilla tai kun kyseinen palvelu on asiakkaan valinnanvapauden piirissä. Valinnanvapaus tuo markkina-ajattelun yhä vahvemmin osaksi suomalaista terveydenhuoltoa. Valinnanvapausmalli onkin saanut huomattavan paljon kritiikkiä uudistuksen aikana. Tämä kritiikki on kohdistunut etenkin palveluiden yhtiöittämiseen, sillä maakuntien palveluiden yhtiöittäminen vie julkista toimintaa kauemmas poliittisesta kontrollista. Yhtiöihin ei päde julkista sektoria koskeva lainsäädäntö, vaikka näitä yhtiöitä rahoitetaan verorahoilla ja ne tuottavat julkisia palveluita. Kritiikkiä on osakseen saanut myös yksityisten suuryritysten valjastaminen julkisten palveluiden tuottajiksi, sillä sen pelätään lisäävän korruptiota ja markkinoiden vääristymistä. (Heinonen 2017, 19.)

Maakuntien rahoitusmalliksi on esitetty valtionrahoitusta, jonka myötä maakunnilla ei olisi omaa veroitusoikeutta. Maakuntien rahoitusmalliksi on esitetty myös kuntapohjaista rahoitusmallia sekä maakuntien omaan veroitusoikeuteen perustuvaa mallia. Kuntapohjainen rahoitusmalli olisi kuitenkin perustuslain vastainen kuntien itsehallinnon osalta, sillä maakunnat päättäisivät yli puolesta kuntien menoista ja samalla kunnat rahoittaisivat muulle taholle säädetyjä tehtäviä. Maakuntien omaan veroitusoikeuteen perustuva malli olisi taloustieteellisessä katsannossa rationaalisin vaihtoehto, mutta sitä on hallituksen esityksen mukaan mahdotonta toteuttaa maakuntien suuren

määrän ja maakuntien erilaisuuden vuoksi. (HE 15/2017.) Valtionrahoitukseen pohjautuvaa maakuntien rahoitusmallia on kritisoitu siitä, että valtion rahoittamat maakunnat eivät ole aidosti itsehallinnollisia ilman omaa veroitusoikeutta, vaan maakunnista muodostuu valtionhallinnon jatkeita (Savela 2017, 57). Hallituksen esityksessä valtionrahoitusta on perusteltu sillä, että valtion rahoittaessa maakuntien toimintaa kokonaisveroaste ei tulisi nousemaan eikä työn verotusta tarvitsisi kiristää. Näin ollen hallitus katsoi esityksessään, että rationaalisin ja toimivin ratkaisu maakuntien rahoitusmalliksi on valtionrahoitus.

Jokaiseen uuteen maakuntaan valitaan kansanäänestyksellä maakuntavaltuusto, jonka jäsenet edustavat maakuntaa kokonaisuutena, eivätkä vain yksittäisiä kuntia tai alueita. Hallituksen ensimmäisessä esityksessä ensimmäiset maakuntavaalit oltaisiin järjestetty vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä, mutta uudistuksen aikataulun viivästyttyä vaalit siirtyvät todennäköisesti vuoteen 2019. Jatkossa vaalit on tarkoitus järjestää aina kunnallisvaalien yhteydessä. Maakuntavaltuuston edustajien lukumäärä vaihtelee 59 jäsenestä 99 jäseneseen maakunnan asukasluvusta riippuen. Maakuntavaalien suurimpana haasteena tulee olemaan äänestysaktiivisuus, jonka pelätään olevan maakuntavaaleissa hyvin alhainen kansalaisten vähäisen mielenkiinnon vuoksi. Toinen merkittävä haaste tulevalle maakuntavaltuustolle tulee olemaan se, että muodostuuko valtuustosta vain eri kuntien edustajien taisteluareena, jossa maakuntavaltuuston edustajat ajavat hallituksen esityksestä poiketen omien kuntiensä etuja maakunnan edun sijasta. (Mykkänen 2016.)

Maakuntavaltuuston lisäksi maakunnissa tulee olla maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta, mutta muiden toimielinten osalta päätösvalta on maakunnilla. Ylintä päätösvaltaa maakunnissa kuitenkin käyttää valtuusto, jonka toimintaa ohjaa maakuntastrategia. Maakuntahallituksen vastuulla taas on maakunnan toiminnan, talouden ja hallinnon johtaminen. Maakunnan toiminnassa eriytetään järjestämisvastuuta koskeva päätöksenteko ja palvelujen tuotanto toisistaan. (HE 15/2017.)

Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus on yksi Suomen historian suurimmista hallintouudistuksista. Näin ollen on luonnollista, että myös sen aikataulut ovat muuttuneet moneen kertaan uudistuksen aikana. Valmistelun alkupuolella kiistaa aiheutti ensin aluejako ja tulevien maakuntien lukumäärä. Tämän jälkeen uudistusta viivytti maakuntauudistusta varten laadittu lakipaketti ja sen hyväksyttäminen eduskunnassa. Alkuperäisen aikataulun mukaan maakuntavaalit oltaisiin järjestetty presidentinvaalien yhteydessä vuoden 2018 alussa, jota olisi edeltänyt maakuntien väliaikaisten toimielimien perustaminen heinäkuussa 2017. Tämän aikataulun mukaan maakunnat olisivat aloittaneet toimintansa 1.1.2019. (Pöysti 2016.) Aikataulu kuitenkin kariutui

valinnanvapauslakiin, joka oli perustuslakivaliokunnan mukaan lainvastainen. Hallitus päätti siirtää uudistuksen aikataulua vuodella eteenpäin niin, että maakuntien väliaikaiset toimielimet aloittaisivat toimintansa heinäkuussa 2018, maakuntavaalit järjestettäisiin lokakuussa 2018 ja maakunnat aloittaisivat toimintansa virallisesti 1.1.2020 (Valtioneuvosto 2017).

Massiivisen lakipaketin ja etenkin valinnanvapauslakien valmistelu sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa kuitenkin viivästy, eikä eduskunta ehtinyt äänestämään laista kesäkuussa 2018. Näin ollen eduskunta pääsee äänestämään sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöstä vasta eduskunnan syyskaudella 2018, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että lait tullaan mahdollisesti vahvistamaan vasta vuoden 2018 lopussa. Maakuntavaalit tullaan järjestämään toukokuussa 2019, ja uudet maakunnat aloittavat toimintansa 1.1.2021. (Valtioneuvosto 2018.)

Sote- ja maakuntauudistus on massiivinen reformi, joka ei ole täysin taipunut hallituksen esittämään nopeaan aikatauluun. Hallitusta onkin syytetty vauhtisokeudesta, joka on lisännyt epävarmuutta niin kansallisessa kuin paikallisessakin päätöksenteossa. Erkki Mennola (2016, 49-50) kritisoi hallituksen aikataulua ja ylhäältä johdettua uudistustapaa, jossa maakunnat eivät ole päässeet tarpeeksi vaikuttamaan uudistuksen sisältöön ja toteutustapaan. Mennola vertaa uudistusta Espanjan 1970 – luvulla tehtyyn alueuudistukseen, jossa maakunnilla oli vahva sananvalta uudistuksen valmistelussa sen tehtävienjaon, aikataulujen ja maakuntajaon osalta. Kyseinen maakunnallinen järjestäytymisprosessi vei aikaa noin 10 vuotta. Näin pitkäkestoista alueuudistusta on Suomessa mahdoton toteuttaa poliittisen järjestelmän ja etenkin hallituskauden lyhyiden vuoksi. Nähtäväksi jää, saako Sipilän hallitus vietyä vuoden loppuun mennessä sote- ja maakuntauudistuksen vaatiman lakipaketin eduskunnassa läpi niukalla enemmistöllään. Jos lakipakettia ei saada hyväksyttyä eduskunnassa tämän hallituskauden aikana on hyvin todennäköistä, että uuden hallituksen heiluriliike vie uudistusta jälleen eri suuntaan.

3.3 Sote- ja maakuntauudistuksen keskeisimmät vaikutukset kuntien toimintaan

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman alueuudistus on radikaali muutos kuntien toiminnan näkökulmasta, sillä hallituksen uudistuksella vastuu kuntien keskeisimmästä tehtävästä ja menoerästä, terveyspalveluiden järjestämisestä, siirrettäisiin kunnilta uusille itsehallinnollisille maakunnille. Samalla kunnilta maakunnille siirtyy vastuut pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä. Siirtyvien palveluiden kustannusten yhteismäärä on noin 17,42 miljardia euroa. (HE 15/2017.) Toisin kuin edellisissä alueuudistuksissa, uuden hallituksen

alueuudistuksella paineet hallintouudistuksen toteutumisesta siirretäisiin kokonaan pois kuntien hartioilta.

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa linjattiin vuonna 2015, että kuntien tehtäviä tullaan kokonaisuudessaan karsimaan myös sote –palveluiden lisäksi, eikä kuntien tehtäviä myöskään tulla lisäämään hallituskauden aikana. Ohjelman mukaan kuntien kustannuksia tullaan vähentämään hallituskauden aikana noin miljardilla eurolla. Hallitusohjelmassa tulevaisuuden kunnat nähdään yhteisöllisyyden rakentajina, joiden päätehtävänä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Kunnilta leikattiin ohjelman myötä päätösvalta ja vastuu terveyspalveluiden osalta, mutta samalla kunnille luvattiin lisää päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa ja luvattiin vahvistaa paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa.

Tulevaisuuden kunnan tehtävänä on siis edistää kuntalaisten hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja alueen elinvoimaa. Itsehallinnolliset kunnat ovat uudistuksen jälkeekin merkittävä osa suomalaista yhteiskuntaa ja kuntien rooli osana julkisen hallinnon kokonaisuutta säilyy edelleen vahvana. Kunnat säilyvät paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisinä, jotka hoitavat yleiseen toimialaansa kuuluvia itsehallintotehtäviä sekä laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kuntien keskeisimmät tehtävät uudistuksen jälkeen ovat työllisyyden hoito, osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, liikunta-, kulttuuri-, ja vapaa-ajan palveluiden järjestäminen, nuorisotoimi, elinkeinopolitiikasta huolehtiminen, maankäyttö, rakentaminen ja kaupunkisuunnittelu. (Valtiovarainministeriö 2017a.)

Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen kunnilta maakuntiin puolittaa kuntien käyttötalousmenot nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Samalla kunnallisveroa alennetaan lakisääteisesti vuonna 2019, joka luonnollisesti vähentää kuntien tuloja. Kunnallisveroa tullaan vähentämään noin 60 prosenttia ja kuntien yhteisöveroa noin 40 prosenttia nykyisestä. (HE 15/2017.) Kuntien rahoituspohjan muuttuminen uudistuksen yhteydessä on aiheuttanut huolta kunnissa, sillä vielä ei voida olla täysin varmoja, tuleeko kuntien muuttuvat tulot kattamaan uudistuksen jälkeisiä kuntien menoja. Keskimäärin kuntien tulomenetysten tulisi vastasta menovähennyksiä, mutta Suomen kunnat ovat rakenteeltaan ja vauraudeltaan hyvin erilaisia, joten joillekin kunnille tulee jäämään entistä vähemmän tuloja tehtävien hoitoon, kun taas joillekin kunnille jää entistä enemmän (Savela 2017, 57).

Verotuspohjan muutoksen lisäksi kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa kuntien kannalta hyvin vaikeasti hahmotettava ja ennakoitava, joka luonnollisesti vaikeuttaa kuntien talouden suunnittelua ja ennakointia (Andersson, Jern, Sandberg 2017). Yleisesti voidaan siis todeta, että uudistuksen tuomat taloudelliset muutokset lisäävät kuntien päätöksenteon epävarmuutta sekä vaikeuttavat talouden ennakointia. Toisaalta samalla kuntien taloudesta myös poistuu kaikkein merkittävin menoerä sote –palveluiden siirtyessä maakunnille. Sote –menot ovat olleet yleisesti kunnissa vaikeasti ennakoitava menoerä, joka tulisi tulevaisuudessa myös kasvamaan väestön ikääntymisen kiihtyessä.

Sosiaali- ja terveystalouden siirtäminen maakuntiin sekä kyseisten palveluiden markkinoiden vapautuminen vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan. Uudistuksen myötä terveystalouksia tullaan yleisesti keskittämään kasvukeskuksiin, joka vaikuttaa etenkin maaseudulla asuvien ihmisten terveystalouden saatavuuteen. Monet kunnat ovat huolestuneet palveluiden keskittämisestä, jonka vuoksi kunnat ovat tehneet pitkäaikaisia sote –palveluiden kokonaisulkoistuksia säilyttääkseen oman kuntansa palvelut omalla alueellaan. Palveluiden turvaamisen lisäksi kunnissa huolta aiheuttaa niiden omistamien terveydenhuollon kiinteistöjen ja muun omaisuuden siirtyminen yleisseuraantona maakunnille. (Savela 2017, 53-54.) Kunnat menettävät siis merkittävän osan varallisuudestaan kiinteistöjen ja muun terveydenhuoltoon liittyvän omaisuuden siirtyessä maakunnille ilman korvausta.

Kunnille jää edelleen vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, vaikka sosiaali- ja terveystaloudet siirtyvätkin kunnilta maakunnille. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on laaja-alainen ja poikkihallinnollista yhteistyötä edellyttävä tehtävä, joka on yhteydessä niin koulutuksen kuin elinympäristön ja kaavoituksenkin suunnitteluun. Kunnan infrastruktuurin suunnittelu, lähipalvelut sekä harrastusmahdollisuudet luovat pohjaa kuntalaisten hyvinvoinnille. (Valtiovarainministeriö 2017a, 11.) Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kunnille merkittävä tehtävä, jossa onnistuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka hyvin kunnat ja maakunnat pystyvät toimimaan yhteistyössä tehtävän hoitamiseen liittyvässä päätöksenteossa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäksi toinen keskeinen kunnille jäävä tehtävä on elinkeinopolitiikasta ja elinvoimatehtävistä huolehtiminen. Kunnilla on vastuu luoda omilla toimenpiteillään sellainen toimintaympäristö, jossa paikallistalous kehittyy ja joka on kuntalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden kannalta vetovoimainen. Elinvoimatehtävästä huolehtiminen vaatii kunnilta laaja-alaista suunnittelua, sillä kunnan elinvoima kiinnittyy monien eri sektorien

toimintakykyyn ja kehitykseen. (Valtiovarainministeriö 2017a.) Kunnilla tulee myös jatkossa olemaan suurin vastuu alueen ja elinvoiman kehittämisen tehtävistä, sillä maakunnilla ei ole yleistä toimialaa, jonka puitteissa se voisi ottaa vastuulleen alueen elinvoiman kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Alueen elinvoiman kehittäminen on kuitenkin vahvasti sidoksissa myös maakunnan tehtävien hoitamiseen ja toteutukseen, jonka vuoksi kuntien ja maakunnan välinen yhteistyö on merkittävä tekijä myös elinvoimatehtävien hoidossa. Yhteistyön lisäksi elinvoiman kehittäminen vaatii kunnilta jatkossa myös merkittävää panostusta kunnan strategiaan, sillä kuntien tulisi osata tunnistaa toimintaympäristönsä muutokset ja ohjata omat vahvuutensa vastaamaan muuttuvaa ympäristöä.

Maakuntaudistus tulee luomaan kuntien ja maakuntien välille lukuisia erilaisia yhteistyötarpeita ja rajapintoja. Yhteistyön merkitys korostuu etenkin silloin, kun kyse on sellaisten tehtävien hoidosta, joissa kunnilla ja maakunnilla on yhteisiä asiakasryhmiä. Sujuva yhteistyö kuntien ja maakuntien välillä on keskeisin tekijä alueen asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa ja näin ollen koko uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa. (Valtiovarainministeriö 2017a.) Kunnissa suurin huolenaihe päättäjien keskuudessa tällä hetkellä tuntuu olevan juuri yhteistyö tulevan maakunnan kanssa, sillä selviä yhteistyön malleja ja kanavia ei ole vielä riittävän tarkasti määritelty.

Etenkin pienissä kunnissa pelätään, että uudistus uhkaa kuntien vaikuttamismahdollisuuksia suhteessa valtioon ja maakuntiin. Pienissä kunnissa pelko vaikutusvallan menettämisestä johtuu pitkälti siitä, että maakuntavaaleissa koko maakunta muodostaa yhden vaalipiirin, eikä maakuntavaltuustossa ole kuntakiintiötä. (Sandberg 2017.) Näin ollen esimerkiksi Päijät-Hämeen maakuntavaltuustossa Lahtelaisia edustajia voisi olla huomattava enemmistö ja samalla pienempien kuntien edustajia ei välttämättä olisi valtuustossa lainkaan. Tällainen kehitys uhkaisi alueellista demokratiaa, kun maakunnallisessa poliittisessa päätöksenteossa suurempien kuntien äänivalta määrittäisi pitkälti maakuntien toimintaa esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä.

Sote- ja maakuntaudistus tulee merkittävästi muuttamaan kuntien toimintaa tulevaisuudessa, mutta samanaikaisesti kunnat säilyttävät merkittävän asemansa suomalaisessa yhteiskunnassa hyvinvoinnin ja elinvoiman mahdollistajina. Uudistus korostaa etenkin kunnan elinvoima-, sivistys- ja hyvinvointiroolia, ja muutoksen myötä kunnat saavat vahvemmat edellytykset näiden roolien vahvistamiseen. (Valtiovarainministeriö 2017b.) Uudistuksen myötä kuntien talouden suurin ja vaikeimmin ennustettava menoerä siirtyy sote –menojen muodossa maakunnille, mutta samalla kunnat myös menettävät päätösvaltansa kyseisten palveluiden järjestämisestä. Keskeisintä kuntien

tulevaisuuden kannalta on, kuinka kunnat pystyvät vastaamaan maakuntauudistuksen tuomiin muutoksiin ja miten ne toimivat yhteistyössä maakuntien kanssa.

Nykyinen sote- ja maakuntauudistus on jatkumoa pitkälle kuntareformien sarjalle 2000-luvun aikana. Nykyisessä uudistuksessa näkyy luonnollisesti jälkiä myös aiemmista uudistuksista, sillä siihen on otettu mallia niin Kainuun hallintokokeilusta kuin Paras-hankkeestakin. Merkittävin erottava tekijä aiempiin reformeihin nähden on se, että tällä uudistuksella sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirretään kuntien vastuulta kokonaan uusille itsehallinnollisille maakunnille. Tämä muutos vaikuttaa kuntien asemaan ja tehtävänkuvaan oleellisesti, sillä sote-palveluiden järjestäminen on ollut kuntien keskeisin tehtävä jo vuosikymmenien ajan. Tämän lisäksi maakuntauudistus muuttaa Suomen hallintorakennetta, kun maakunnista tulee yhä vahvempi hallinnollinen taso suomalaiseen hallinnonkenttään. Muutos vaikuttaa myös aluepolitiikan roolijakoon, joka saattaa monimutkaistaa alueellista päätöksentekoa. Myös uudistuksen taloudelliset vaikutukset ovat vielä osittain epäselviä, eikä kunnissa voida olla täysin varmoja siitä, että tulevat resurssit riittävät jäljelle jäävien palveluiden tuottamiseen.

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että sote- ja maakuntauudistuksella on siis hyvin monitulkintaisia ja kompleksisia vaikutuksia kuntien toimintaan, joita voi olla uudistusta edeltävänä aikana vielä vaikea ennustaa. Uudistus tulee kuitenkin tapahtuessaan oleellisesti muuttamaan niin kuntien ulkoista kuin sisäistäkin toimintaympäristöä. Tästä syystä kuntastrategialla on yhä korostuneempi rooli kuntien toiminnassa, sillä strategian avulla kunnat pystyvät paremmin suunnittelemaan omaa uudistuksen jälkeistä toimintaansa. Kuten tässä luvussa on esitetty, sote- ja maakuntauudistuksella tulee olemaan poliittisia, taloudellisia, toiminnallisia sekä hallinnollisia vaikutuksia kuntien toimintaan. Keskeistä on myös huomioida aiempien reformien merkitys tämän tutkielman kontekstissa, sillä kunnat ovat jo pitkään eläneet jatkuvasti vaihtuvien reformien luomassa epävarmuudessa, joka on oleellisesti vaikuttanut kuntien tulevaisuuden suunnitteluun. Näihin teemoihin keskitytään tarkemmin tämän tutkielman aineiston analyysissä ja sen pohjalta luoduissa skenaarioissa, joissa keskitytään tarkemmin uudistuksen vaikutuksiin etenkin kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen kontekstissa.

4 TUTKIMUSMETODIT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Laadullinen tapaustutkimus

Tämä tutkimus toteutettiin kvalitatiivista tutkimusotetta käyttäen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan aitoa ja todellista elämää. Kvalitatiivista tutkimusotetta hyödynnettäessä ei kuitenkaan voida koskaan olla täysin objektiivisiä, sillä usein tutkijan tietotaito ja yleinen tieto kietoutuvat tiiviisti yhteen. Näin ollen tulokseksi saadaan vain tiettyyn paikkaan ja aikaan sidottuja tuloksia. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.) Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan vain tietystä näkökulmasta eli teoreettisen viitekehyksen avulla ja keskitytään vain tutkimukselle olennaisiin seikkoihin. Laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena ja se pitää sisällään kaksi vaihetta: tehtyjen havaintojen pelkistäminen ja niiden analysointi tutkimuskysymyksen mukaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä esittämään yleistyksiä vaan tärkeintä on ilmiön selittäminen valitussa kontekstissa. (Alasuutari 1999, 31–55.)

Tämä tutkimus on toteutettu tapaustutkimuksena tulevasta sote- ja maakuntauudistuksesta sekä sen vaikutuksista yksittäisen kunnan strategiatyöhön ja sen johtamiseen Päijät-Hämeen maakunnan kunnissa. Tapaustutkimuksessa (case study research) yksittäistapausta pyritään tutkimaan sen luonnollisessa ympäristössä mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Luonteenomaista tapaustutkimukselle on, että yksittäisestä tapauksesta tai ilmiöstä tuotetaan yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159). Tapaustutkimus poikkeaa muista tutkimuksellisista lähestymistavoista siinä, että yksi tai useampi *tapaus* on tutkimusasetelman kannalta erittäin keskeinen (Eriksson & Koistinen 2014). Tutkimalla valittua tapausta pyritään lisäämään ymmärrystä yksittäisestä ilmiöstä niin, ettei siitä kuitenkaan tehdä yleistettävää tietoa. Tapaustutkimukselle on kuitenkin ominaista pohtia tutkimuksen tuloksia laajemmassa kontekstissa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Yleistäminen tai niin sanottu ulkoinen validiteetti toimii tapaustutkimuksessa teoreettisesti, eli yksittäisestä tapauksesta voidaan tehdä yleisempiä johtopäätöksiä yleisemmän teorian avulla (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 167). Tässä tutkielmassa maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntastrategioihin pohditaan Päijät-Hämeen maakunnan kontekstissa, eikä näin ollen voida todentaa, että tutkielman tuloksina muodostuvat skenaariot olisivat päteviä muiden Suomen maakuntien kontekstissa.

Tapaustutkimukset jaetaan usein moniin eri tapaustutkimuksen tyypeihin ja malleihin. Tämä tutkimus on selittävä tapaustutkimus, jonka avulla pyritään selittämään tiettyä tapausta, vastaamaan siis kysymykseen, miksi joku tietty ilmiö on juuri sellainen kuin se on. Selittävässä

tapaustutkimuksessa kiinnostus kohdistuu tosielämän monimutkaisiin tapahtumiin ja niiden välisiin suhteisiin. Selittävässä tapaustutkimuksessa valittua tutkimuskohdetta pyritään selventämään ja peilaamaan olemassa olevaan teoriaan. Jos olemassa olevaa teoriaa ei aiheesta löydy tarpeeksi, sitä tulee muokata tutkimuksen tulosten mukaisesti. (Eriksson & Koistinen 2014, 13.)

Tieteenfilosofisena pohjana tälle tutkimukselle on hermeneutiikka. Hermeneutiikassa tieteen pääpaino on tutkijan tulkinnassa. Suuntauksen mukaisesti ihmisten toiminta nähdään tarkoituksenmukaisena, näin ollen ihmisen toiminta ja sen tuottama tulos pitää sisällään erilaisia merkityksiä. Tieto tuotetaan hahmottamalla asioiden ja niiden ympäristön välisiä yhteyksiä, samalla pyrkien peilaamaan tutkimuskohdetta muihin samankaltaisiin ilmiöihin ja niiden kehitykseen. (Lähdesmäki, Hurme, Koskimaa, Mikkola & Himberg 2015.) Hermeneuttinen suuntaus on mielestäni perusteltu tapaustutkimukselle, sillä tapaustutkimuksen avulla pyritään tutkimaan yksittäistä ilmiötä ja sen suhdetta ympäröivään maailmaan. Hermeneutiikka sopii myös tämän tutkimuksen aineistolle, sillä se koostuu pääosin haastatteluista ja asiantuntijoiden kanssa käydyistä keskusteluista, joiden tarkka tulkitseminen on välttämätöntä tutkimuksen etenemiselle.

Tutkielmassa käytettävä aineisto analysoidaan aiemmin luokitellun teemoittelun ja tulevaisuustaulukkomenetelmän avulla. Kerätty aineisto pilkotaan ja ryhmitellään erilaisten aihepiirien mukaan. Aineiston analyysissä keskitytään vain siihen, mikä on tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen tai tutkimuskysymyksen kannalta merkittävää (Alasuutari 1999, 40). Teemoittelun tarkoituksena on löytää tutkittavaa ilmiötä yhdistäviä tekijöitä, joiden pohjalta aineistosta pystytään löytämään tutkimuskysymykselle olennaisia aiheita, tässä tapauksessa tarkoituksena on löytää erilaisia näkökulmia aiemmin määriteltyjen teemojen sisältä.

Haastattelut on litteroitu eli haastatteluissa käyty keskustelu on kirjoitettu puhtaaksi tekstiksi (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Litteroinnin jälkeen aineisto on järjestetty uudestaan teemoittain eli niin, että jokaisen teeman alla on kaikkien haastateltavien vastaukset tiettyyn teemaan (Eskola & Vastamäki 2001, 41). Aineistosta tehdään teemoittelun kautta pelkistyksiä, jotka jaetaan tämän jälkeen alaluokkiin. Tämän jälkeen alaluokkia pyritään yhdistelemään ja tekemään niistä pääluokkia. Näin aineistona käytettävä laaja tekstimassa pelkistyy hallittavammaksi määräksi erillisiä raakahavaintoja. Nämä erilliset raakahavainnot yhdistetään yhdeksi havainnoksi tai ainakin harvemmaksi havaintojen joukoksi. (Alasuutari 1999, 40.) Raakahavaintoja yhdistämällä tulisi löytyä vastaus tutkimuskysymykseen, eli muodostamaan 4 erilaista skenaariota maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntien strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen. Tämän tutkielman johtopäätöksissä aineistoa yhdistetään teoriaan ja empiriaan, eli aineistoa peilataan teoreettiseen viitekehykseen ja

omaan ajatteluun.

Aineiston analyysin päämääränä on saada aineistoa analysoimalla vastauksia aiemmin esitettyyn tutkimuskysymykseen ja erottaa aineistosta tutkimukselle merkittävät seikat. Tulokseen päästään aineistoon huolellisesti tutustumalla ja ilmiötä syvällisesti tarkastelemalla. Aineistoa tulkittaessa pyritään huomioimaan myös erilaisuudet ja poikkeavuudet, jotta sitä pystytään tulkitsemaan mahdollisimman rikkaasti. Kvalitatiivisessa tutkimusotteessa ei voida koskaan olla täysin objektiivisiä, sillä usein tutkijan tietotaito ja yleinen tieto kietoutuvat tiiviisti yhteen. Näin ollen tulokseksi saadaan vain tiettyyn paikkaan ja aikaan sidottuja tuloksia. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.)

4.2 Tulevaisuuden tutkiminen

4.2.1 Tulevaisuudentutkimuksesta yleisesti

Sote- ja maakuntauudistus astuu voimaan 1.1.2021, näin ollen tässä tutkimuksessa ei voida esittää faktoihin perustuvia tuloksia uudistuksen vaikutuksista kuntien strategiatyöhön, kun muutos tulee tapahtumaan vasta tulevaisuudessa. Tulevaisuudentutkimus on tulevaisuuden ennustamisprosessi, jonka aineisto muodostuu ihmisten ilmaisemista tulevaisuuden mielikuvista. Tässä tutkimuksessa aineisto muodostuu tutkimuskohteina olevien kuntien päättäjien, Päijät-Hämeen liiton edustajan sekä alan asiantuntijoiden muodostamista mielikuvista. Tulevaisuudentutkimuksen tarkoituksena ei ole löytää yhtä rationaalista totuutta tulevasta, vaan sillä pyritään vaikuttamaan nykyhetkessä tehtäviin tulevaisuutta koskeviin päätöksiin (Mannermaa 1999).

Tulevaisuudesta on hyvin vaikea puhua absoluuttisena totuutena, sillä on hyvin vaikeaa edes todeta, että tulevaisuus tulee faktoihin perustuvalla varmuudella toteutumaan. Tulevaisuuden tutkimista vaikeuttaa entisestään myös se, että nykyisyyttäkin on erittäin vaikea analysoida riittävällä tarkkuudella. (Sulakshin, 2011). Voidaan siis todeta, että tulevaisuuden tutkiminen ei ole kokonaisuudessaan millään tavalla helppo tehtävä eikä tulevaisuutta tutkittaessa selkeiden tulosten saavuttaminen ole yksinkertaista. Tulevaisuudentutkijoiden omassakin piirissä on edelleen havaittavissa erimielisyyksiä siitä, miten tulevaisuuden tutkimuksen tuloksia tulisi rinnastaa tieteelliseen tietoon ja miten tulokset voidaan erottaa pelkistä luuloista ja arvailuista (Malaska 2013, 14).

Toinen merkittävä ristiriitaa aiheuttava tekijä tulevaisuudentutkijoiden keskuudessa on kysymys siitä, että milloin tulevaisuudentutkimuksen tutkimusala on saanut syntynsä. Wendell Bell (1997) pitää tulevaisuudentutkimuksen merkittävänä syntykohtana etenkin Valistuksen aikaa, jolloin eettinen ja

moraalinen emansipaatio sai enemmän jalansijaa yhteiskunnissa. Myöhemmin 1920- ja 1930-luvuilla H.G. Wells oli yksi merkittävimmistä tulevaisuudentutkimuksen uranuurtajista, ja hän ehdotti myös ensimmäisten joukossa tulevaisuudentutkimukselle omien professorin virkojen ja osastojen perustamista (Malaska 2013, 17). Osa tulevaisuudentutkijoista pitääkin juuri H.G. Wellsin aikaansaannoksia tulevaisuudentutkimuksen syntykohtana. Tulevaisuus on kiinnostanut ihmistä kautta historian, mutta tulevaisuuden tutkiminen on itsessään vielä hyvin kehittymätön tutkimuksen osa-alue, ja ehkä juuri siitä syystä tällaiset tiedekenttää jakavat näkemykset tasoittuvat vasta ajan myötä. Olavi Borgin (2013, 43) mukaan tulevaisuudentutkimusta ei tulisi alkuunkaan nimittää omaksi tieteenalaksi, vaan kyse on enemmänkin tiedon ja tutkimuksen alueesta kuin spesifistä oppiaineesta. Tästä huolimatta tulevaisuudentutkimuksen piirissä on syntynyt jo lukuisia teorioita, metodeja ja käsitteitä.

Tieteen perustehtävänä on kuvata todellisuutta mahdollisimman totuudenmukaisesti ja informatiivisesti. Tieteellinen tieto perustuu näin ollen väitelauseisiin, jotka koskevat yleisiä tosiasioita. (Niiniluoto 2013, 23). Tieteellisen tiedon tulisi siis perustua aina yleisesti hyväksytyyn totuuteen maailmasta, ja tiedon muodostus pitäisi tapahtua objektiivisesti maailmaa tieteellisesti selittämällä eli deskriptiivisesti. Tulevaisuudentutkimuksessa tämä väite on mahdotonta toteuttaa, sillä kukaan ei voi ennustaa tulevaisuutta faktoihin perustuvalla tavalla. Näin ollen tulevaisuudentutkimuksen tarkoituksena on ennustaa tulevaa nykyhetkeen perustuvien faktojen avulla. Malaskan ja Mannermaan (1985) mukaan tulevaisuudentutkimus onkin *tieteeseen perustuvaa tai siitä mallia ottavaa tulevaisuutta koskevan tiedon hankintaa ja tulevaisuudesta tietämistä*.

Tulevaisuutta tutkittaessa tutkijan mielenkiinto eli empiirinen tutkimuskohde on useimmiten omaan aikaan tai lähimenneisyyteen liittyvä ilmiö, johon perustuen tutkija tekee tulevaisuutta koskevia johtopäätöksiä. Tutkijan empiirinen analyysi ei siis kohdistu vain epämääräisesti luokiteltuun nykyisyyteen, vaan aina johonkin tiettyyn aikaväliin. Tähän analyysiin vaikuttaa kuitenkin suuresti tutkijan omat kokemukset sekä se, miten tutkija empiirisen analyysinsä suorittaa. (Männikkö 2013, 32). Tässä tutkimuksessa empiirisen analyysin aikaväli alkaa kansallisen maakuntauudistuksen ensimmäisistä valmisteluista aina nykyhetkeen, jolloin uudistuksen käytännötoimeenpanoon on aikaa noin kaksi vuotta. Aineisto muodostuu haastateltavien henkilöiden tältä aikaväliltä kerryttämistä maakuntauudistukseen liittyvistä näkemyksistä ja kokemuksista.

Tulevaisuudentutkimus on lähtökohtaisesti monitieteellistä, koska sen tarkoituksena on luoda monipuolisia skenaarioita tulevasta niin, että vallitsevan todellisuuden eri puolet on otettu kattavasti huomioon. Tulevaisuudentutkimuksen kannalta tutkittavia tieteenaloja ovat etenkin luonnontieteet ja

ihmistieteet. (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 25). Luonnontieteissä on löydetty tieteellisesti todistettuja kausaliitteja, joiden avulla tulevaisuutta voidaan jossain määrin ennustaa. Ihmistieteihin kuuluvan yhteiskuntatieteen osalta asia ei ole näin yksiselitteinen, sillä ihmisten välistä vuorovaikutusta ja sen myötä tapahtuvia muutoksia on huomattavasti vaikeampi ennalta määrittää. Yhteiskunnallinen todellisuus voikin näin ollen olla määrittyä monien erilaisten tulevaisuuspolkujen kautta, joita pitkin kulkemalla saavutetaan erilaisia lopputuloksia. Tulevaisuudentutkimuksen keskeisin tehtävä etenkin yhteiskuntatieteen saralla onkin erilaisten mahdollisten maailmojen ja niiden saavutettavuuden ehtojen kartoittaminen. (Kamppinen, Malaska & Kuusi, 2003).

Suomalainen tulevaisuudentutkija Pentti Malaska (2013) jakaa tulevaisuudentutkimuksen neljään erilaiseen tutkimusalueeseen, joita ovat aihekohtainen tutkimus, menetelmätutkimus, pragmaattinen tulevaisuudentutkimus sekä spekulatiivinen futurologinen tutkimus. Tässä tutkimuksessa keskitytään etenkin pragmaattiseen, päätöksentekoa avustavaan tulevaisuudentutkimukseen. Tulevaisuudentutkimuksen käsitteistön ja metodien avulla pyritään luomaan erilaisia skenaarioita siitä, millä tavalla sote- ja maakuntauudistus tulee vaikuttamaan yksittäisen kunnan strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen. Skenaarioajattelu on yksi pragmaattisen tulevaisuudentutkimuksen osa-alue, johon keskitytään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

4.2.2 Skenaariot ja tulevaisuustaulukkomenetelmä

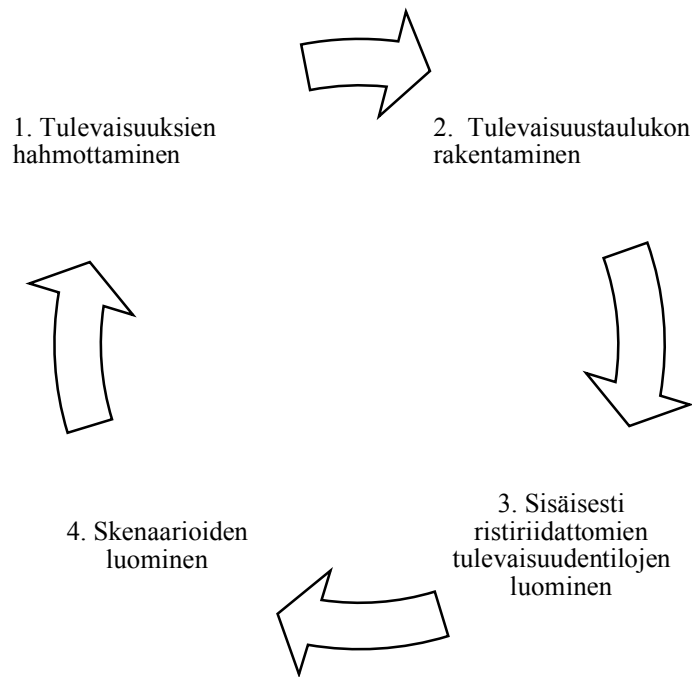
Skenaario on yksi merkittävimmistä tulevaisuudentutkimuksen käsitteistä, ja sitä voidaankin pitää koko tutkimuskentän avainkäsitteenä. Skenaariokäsite vakiintui tulevaisuudentutkimukseen 1960-luvun lopulta lähtien, ja sitä käyttivät ensimmäisinä laajimmin Herman Kahn ja Anthony Wiener. He määrittävät skenaariot hypoteettisiksi tapahtumakuluiksi, jotka muodostuvat huomion kiinnittämiseksi kausaalisiin prosesseihin sekä tukemaan päätöksentekoa. Niiden tarkoituksena on selvittää, kuinka tietty tilanne voi vaiheittain toteutua ja millaisia vaihtoehtoja kullakin toimijalla on tilanteen edistyessä. (Kamppinen & Kuusi 2003, 119-120). Skenaario on sanana myös vakiintunut yleiseen puhekieleen, ja sillä useimmiten tarkoitetaan hahmotelmaa tulevaisuuden tilasta. Skenaario voidaan nähdä myös tietynlaisena käsikirjoituksena, jossa kuvataan erilaisten tapahtumaketjujen kautta kehittyvää tulevaisuuden toimintaympäristöä ja siinä toimivia tekijöitä.

Skenaariot toimivat tieteentekemisen tekniikkana mielikuvituksen kehittäjinä, keskustelun avaajina ja päätöksentekijöiden mielenkiinnon herättäjinä. Ne koostuvat tiettyyn lopputulokseen päätyvistä tapahtumaketjuista. (Julien, Lamonde & Latouche 1979). Skenaarioiden avulla luodaan erilaisia näkemyksiä siitä, miten ja millaiseen suuntaan maailma tulee tulevaisuudessa kehittymään.

Kamppisen, Kuusen ja Söderlundin (2003) mukaan skenaariolla tarkoitetaan erityisen merkittävää toteutettavissa olevaa mahdollista maailmaa, johon halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Skenaariot voivat olla luonteeltaan joko hyvin houkuttelevia tai vaihtoehtoisesti erityisen katastrofaalisia.

Skenaariot ovat siis tulevaisuudentutkimuksen ydintä, ja niiden luomista voidaan pitää tutkimuksen tekemisen keskeisimpänä tarkoituksena. Tulevaisuustyöskentelyn lopputuloksena voidaankin pitää vaihtoehtoisten skenaarioiden muodostamaa monipuolista ja keskeiset valinnat tunnistavaa skenaarioanalyysia. Tutkimuksen tekemisen kannalta merkittävää on kuitenkin se, että miten tutkija onnistuu löytämään tapahtumaketjut erilaisten tulevaisuuden skenaarioiden tueksi. (Kamppinen, Kuusi & Söderlund 2013, 123). Yleinen työkalu skenaarioiden muodostamiseen on FAR (Field Anomaly Relaxation) –menetelmä, jota tulen käyttämään myös tässä tutkielmassa.

FAR –menetelmän juuret ovat 1960 –luvun Kaliforniassa, jossa sen kehittäjänä toimi konsulttitoimisto Patterns and Systems International. FAR –menetelmästä on yleisesti käytetty myös suomen kielistä termiä tulevaisuustaulukkomenetelmä. Tulevaisuustaulukkomenetelmän filosofinen pohja on hermeneuttinen eli ymmärtävä, ja sillä on kiinnekohtia myös estetiikassa sekä retoriikassa (Seppälä 2013, 137). Menetelmään kuuluu neljä työvaihetta, jotka ovat tulevaisuuksien hahmottaminen, tulevaisuustaulukon rakentaminen, sisäisesti ristiriidattomien tulevaisuuden tilojen luonti sekä lopulta skenaarioiden kokoaminen. (Seppälä 1984, 11). Ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on havainnollistaa tutkimuskohdetta, joka tässä tutkimuksessa on kansallinen maakuntauudistus ja kuntien strategiatyö. Ensimmäisessä vaiheessa perehdytään tutkittavaan aiheeseen ja hahmotellaan mahdollisia tulevaisuuksia vapaan keskustelun avulla. Tämän vaiheen suorittamiseen suositellaan yleisesti asiantuntijapaneelin muodostamista, mutta tässä tutkimuksessa paneelin korvaa aiemmasta aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta koostettu teoreettinen pohja sekä Kuntaliiton ja Valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa käytävät haastattelut.



Kuvio 2 Tulevaisuustaulukkomenetelmän prosessi (Seppälä 1984, 10)

Seuraava vaihe menetelmässä on luoda tutkimuksessa esiintyvien mahdollisten tulevaisuuden tilojen taulukko, jota kutsutaan tulevaisuustaulukoksi. Taulukko muodostuu riveistä ja ruuduista, joissa rivielementit edustavat tulevaisuuskuvien määritteleviä ominaisuuksia, joita pidetään välttämättöminä tulevaisuuden vaihtoehtojen kuvaamiseksi. Jokaiselle riville kirjoitetaan jonkin ominaisuuden nimi ja jokaisella rivillä on ruutuja, jotka edustavat kunkin rivin ominaisuuden erilaisia variantteja. (Kamppinen & Kuusi 2003, 124). Valmiissa taulukossa on tiiviissä muodossa esitettyinä monia näkemyksiä tulevaisuudesta. Tulevaisuustaulukon tarkoituksena on kuvata niitä ja vain niitä tekijöitä, jotka ovat toimijan, tässä tapauksessa yksittäisen kunnan, tulevaisuuden kannalta merkittäviä. Yrjö Seppälän (1984) mukaan rivien ominaisuuksien määrittely riippuu ongelman luonteesta, eikä niiden välillä tulisi olla selvää hierarkiaa siten, että kannanotto yhdellä rivillä vaikuttaisi yksisuuntaisesti toisen rivin sisältöön. Riveille liitettävät ruudut taas ovat toisiinsa nähden poissulkevia niin, että jos yhden ruudun sisältö toteutuu tulevaisuudessa, mikään muu rivillä olevista ruuduista ei voi toteutua kyseisellä rivillä.

Tässä tutkimuksessa tulevaisuustaulukon rivien ominaisuudet sekä ruutujen arvot muodostetaan teemahaastatteluiden avulla muodostuneen aineiston perusteella. Teemahaastattelut pyritään muodostamaan niin, että haastattelut sisältävät 7 teemaa, joiden avulla tulevaisuustaulukon rivit saadaan muodostettua. Haastattelujen sisältö ja haastateltavien näkemykset kuntien tulevaisuuden strategisesta johtamisesta taas muodostavat rivien ruudut (A, B, C). Haastattelujen avulla aineistoa

pyritään keräämään mahdollisimman paljon, jotta siitä saadaan muodostettua tulevaisuustaulukon edellyttämät ruudut aineiston tyypittelyn avulla.

Tulevaisuustaulukon muodostamisen jälkeen seuraava tulevaisuustaulukkomenetelmän vaihe on sisäisesti ristiriidattomien tulevaisuuden tilojen luonti. Tämä tarkoittaa käytännössä menetelmän lopputuloksena muodostuvien skenaarioiden luomisen ensimmäistä vaihetta, jossa rivikohtaisia tiloja yhdistämällä saadaan muodostettua suuri määrä tutkimuskohdekohtaisia tulevaisuuden tiloja. Kolmannessa vaiheessa tutkija alkaa systemaattisesti karsimaan ja eliminoimaan kaikki sisäisesti ristiriitaiset ruudut taulukosta ja samalla vähentää muodostuvien skenaarioiden määrää. (Seppälä 1984, 16). Taulukosta karsitaan pois siis kaikki sellaiset rivien yhdistelmät, joissa yhden ruudun eli tilan toteutuminen tekee toisen tilan toteutumisen mahdottomaksi. Tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyvä esimerkki tällaisesta rivien välisestä ristiriidasta voisi olla esimerkiksi se, että kunnan palveluiden määrä ja laatu ei voi parantua, jos kunnan budjettia karsitaan huomattavasti samanaikaisesti. Tutkija merkitsee tällaiset tulevaisuustaulukosta löytyvien rivien väliset ristiriidat taulukon läpikäynnin yhteydessä. Tämän karsinnan myötä tutkijalle jää käyttöönsä joukko erilaisia sisäisesti ristiriidattomia tulevaisuudenkuvia eli skenaarioita. Seppälä (1984) painottaa, että etenkin tämän työvaiheen suorittaminen vaatii tutkijalta erityistä huolellisuutta ja työlle omistautumista, jotta tutkimushankkeen tulokset ovat realistisia. Tulevaisuudenkuvien määrittelyyn ei saa kuitenkaan vaikuttaa se, että ovatko muodostuvat riviyhdistelmät tulevaisuuden kannalta toivottavia tai ei. Ensiarvoisen tärkeää tälle vaiheelle on myös se, että tulevaisuuskuvat ovat sisäisesti loogisia.

Viimeinen vaihe tulevaisuustaulukkomenetelmässä on skenaarioiden luominen. Edellisen vaiheen karsinnan läpäisseet sisäisesti ristiriidattomat tulevaisuudenkuvat ryhmitellään mielekkäisiin ryhmiin, joissa kussakin on noin 5-7 tulevaisuudenkuvaa. Tämän jälkeen nämä muodostuneet ryhmät jaetaan aikajanelle niin, että janan ensimmäinen ryhmä muistuttaa eniten nykyhetkeä ja viimeiset ryhmät taas ovat utopistisempia ja kauimpana nykyhetken tilasta. Kukin näistä muodostetuista ryhmistä muodostaa oman skenaarionsa. (Seppälä 1984, 17). Nämä skenaariot nimetään lyhyesti käyttäen samaa terminologiaa, jota on käytetty taulukon muodostamisessa. Jotta skenaariot voidaan nimetä, tulee skenaariot kirjoittaa uudelleen auki lukukelpoisella ja havainnollistavalla kielellä.

Tulevaisuustaulukkomenetelmän käyttö tässä tutkimuksessa on erityisen hyödyllistä, sillä kuten jo tämän luvun alussa on todettu, en voi tutkijana muodostaa absoluuttisiin totuuksiin pohjautuvia tuloksia maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntien strategiseen johtamiseen. Tutkimuksen tulokset tulevat pohjautumaan kuntien päättäjien, Päijät-Hämeen liiton edustajan sekä asiantuntijoiden mielipiteisiin ja näkemyksiin. Näin ollen haastateltavien henkilöiden näkemysten systemaattinen

taulukointi ja siitä muodostuvien skenaarioiden luominen on mielestäni rationaalinen tapa jäsentää muuten hyvin hälyistä ja monimutkaista tutkimuskohdetta. Tässä tutkielmassa muodostetaan neljä skenaariota tulevaisuudesta: lähimpänä nykytilaa oleva tulevaisuus, kauimpana nykytilasta oleva tulevaisuus, kuntien strategiatyön näkökulmasta positiivisin tulevaisuus sekä kuntien strategiatyön näkökulmasta negatiivisin tulevaisuus.

4.3 Aineiston keruun menetelmät

Tutkielman laajuuden ollessa rajattu, ei tämän tutkielman rajoissa voitu hankkia haastatteluja kaikista Päijät-Hämeen maakunnan kunnista laadullista tutkimusotetta käyttäen. Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Padasjoen vastuuhenkilöitä. Nämä kunnat valikoituivat tutkielman tutkimuskohteiksi siksi, että ne edustavat niin asukasluvultaan kuin resurssiensaakin puolesta hyvin erilaisia kuntia maakunnassa. Kuntien kesken on huomattavissa selviä eroja myös kuntastrategioiden osalta. Laajempaa näkemystä maakunnan tulevaisuudesta ja sen nykyisestä toiminnasta haettiin haastattelemalla Päijät-Hämeen liiton projektijohtajaa. Asikkalasta, Hollolasta ja Padasjoelta haastatteluun osallistuivat kuntien kunnanjohtajat. Tämän lisäksi Hollolasta ja Lahdesta haastatteluun osallistui molempien kuntien kunnanvaltuustojen puheenjohtajat. Lahden kaupungin osalta haastatteluun osallistui myös kaupungin kehittämisjohtaja.

Itse haastattelut järjestettiin jokaisen haastateltavan omissa toimipisteissä yksilöhaastatteluina. Jokainen haastattelu äänitettiin myöhempää litterointia varten. Teemahaastattelussa haastattelu ei etene tarkkojen, ennalta määritettyjen kysymysten mukaisesti vaan haastattelu kohdentuu tiettyihin ennalta määriteltyihin aihepiireihin eli teemoihin. Teemahaastattelu on rakenteensa formaaliuden osalta lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuoto. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Tämän tutkielman haastatteluissa ei käytetty valmiita tutkimuskysymyksiä, vaan haastattelut perustuivat vapaaseen keskusteluun ennalta määritettyjen teemojen sisällä. Haastattelutilanteessa käytin apunani vain hyvin suppeaa muistilistaa keskustelun tueksi.

Teemahaastattelun etuna on, että se antaa tilaa vapaalle keskustelulle ja haastateltavan tulkinnoille. Tämä seikka on toisaalta myös tutkielman aineiston laadun ja yhdenvertaisuuden takaamiselle haaste, sillä kaikkien haastateltavien kanssa ei luonnollisestikaan puhuta kaikista teemoista yhtä laajasti. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Tämä on tutkijan huomioitava myös siinä vaiheessa, kun aineistoa aletaan tarkemmin analysoimaan. Vaikka teemahaastattelussa keskustelu onkin vapaata eikä keskustelussa ole tiukkaa etenemisjärjestystä, on kuitenkin haastatteluissa käsiteltävät teemat kaikille osallistujille samoja (Hirsjärvi & Hurme 2001).

Teemahaastattelu vaatii tutkijalta huolellista aihepiiriin tutumista ja haastateltavien asemaan asettumista, jotta haastattelut voidaan kohdentaa tiettyihin teemoihin. Teemahaastattelun teemoina toimivat tässä tutkielmassa käytettävän tulevaisuustaulukon teemat, jotka on muodostettu niin, että olen itse perehtynyt aihepiiriin tutustumalla aiempaan tutkimukseen, annettuun lainsäädäntöön ja teoreettiseen kirjallisuuteen aiheeseen liittyen. Tämän lisäksi teemojen valinnasta on käyty asiantuntijakeskusteluja yhden Kuntaliiton asiantuntijan sekä kahden Valtiovarainministeriön asiantuntijan kanssa. Näissä keskusteluissa pyrittiin vielä muokkaamaan kirjallisuuden pohjalta valittuja teemoja. Nämä keskustelut toimivat siis tulevaisuustaulukkomenetelmän ensimmäisenä vaiheena, jossa pyrittiin muodostamaan erilaisia tulevaisuuksia asiantuntijapaneeliin avulla. Asiantuntijakeskustelujen pohjalta taulukon ja haastattelujen teemat saivat lopullisen muotonsa. Tulevaisuuksien hahmottaminen, joka tämän tutkielman kontekstissa tarkoittaa tulevaisuustaulukon teemojen valintaa, on keskeinen työvaihe tälle tutkielmalle, sillä näiden teemojen valinta määrittää tutkielman aineiston sisällön ja myöhemmin skenaarioiden muodostamisen. Tulevaisuustaulukon teemojen valintaan keskitytään tarkemmin tutkielman luvussa 6, jossa luodaan tutkielman analyttinen viitekehys.

5 PÄIJÄT-HÄMEEN MAAKUNNAN JA KOHDEKUNTIEN KUVAUS

Tämän tutkielman tutkimuskohteeksi valikoitui Päijät-Hämeen maakunta, joka sijaitsee Etelä-Suomessa, jossa sen rajanaapureina sijaitsevat Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Kymenlaakson maakunnat. Päijät-Hämeen maakunta muodostuu yhdeksästä kunnasta, jotka ovat Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Kärkölä, Lahti, Orimattila, Padasjoki sekä Sysmä. Iitin kunta liittyy osaksi Päijät-Hämeen maakuntaa vuoden 2018 aikana. Päijät-Hämeen maakunnan suurin kunta on Lahti, jossa asuu yli puolet maakunnan noin 200000 asukkaasta. Hollola, Heinola ja Orimattila ovat maakunnan keskisuuria kuntia noin 20000 asukkaan asukasluvullaan, muissa maakunnan kunnissa asukasluvut jäävät alle 10000 asukkaan rajan. Näin ollen Lahden asema maakunnan keskuskuntana on Päijät-Hämeen maakunnassa korostunut.

Maakunnan keskuksen Lahden ja siihen kiinteästi liittyvien Hollolan ja Orimattilan kaupunkirakenteet ovat monipuolisia, mutta luonto ja maaseutuasutus ovat kuitenkin hyvin lähellä. Kaupunkiasutuksen vasta painona Päijät-Hämeen muut kunnat mahdollistavat maaseutuasumisen kaupunkien välittömässä läheisyydessä. Keskeisimpinä vetovoimatekijöitä Päijät-Hämeessä ovat muun muassa Salpausselän ulkoilumaastot Lahdessa, Vääksyn kanavaseutu Asikkalassa, Hollolan keskiaikaisen kirkon alue sekä Tarusjärven erämaat Padasjoella. (Airamo 2005.) Päijät-Hämeen maakunta tunnetaan yleisesti puhtaasta luonnosta, järviolueista, vapaa-ajan matkailusta, urheilutapahtumista ja maaseutumaisesta rakenteesta.

Yhtenäisen maakuntaidentiteetin rakentaminen Päijät-Hämeessä on kuitenkin ollut vaikeaa, sillä maakunnan oma historia ei juurikaan tue tällaisen identiteetin muodostumista. Päijät-Häme on yleisesti nähty osana Hämettä, josta se on irrotettu omaksi maakunnakseen lähinnä hallinnollisista syistä. Osa maakunnan asukkaista kokeekin olevansa enemmän hämäläisiä kuin päijäthämäläisiä, sillä Päijät-Hämeen oma maakunnallinen ja alueellinen historia on vielä käytännössä hyvin lyhyt. (Vainikka 2013.) Maakunnan oman identiteetin heikkous on lisännyt kuntien merkitystä, ja Päijät-Hämeessä kuntien merkitys väestön alueellisen identiteetin muodostumisessa onkin ollut keskeisessä roolissa, jonka myötä esimerkiksi kuntaliitokset ovat maakunnan kunnissa saaneet osakseen voimakasta vastarintaa ja kuntaliitoksia onkin Päijät-Hämeessä tehty suhteellisen vähän verrattuna muuhun Suomeen.

Vuonna 2013 Päijät-Hämeessä yksityisen sektorin työnantajat työllistivät noin 60 prosenttia, kuntasektori noin 25 prosenttia ja yrittäjäyys noin 12 prosenttia työssäkäyvästä väestöstä. Toimialakohtaisesti merkittävin työnantaja Päijät-Hämeessä on edelleen teollisuuden ala.

Teollisuuden alalla maakunnassa valmistetaan muun muassa koneita ja laitteita, metallituotteita sekä sahatavaraa ja puutuotteita. (Päijät-Hämeen liitto 2016.) Päijät-Hämeen työttömyysasteen kehitys on seurannut kansallista kehitystä viime vuosien aikana, mutta maakunnan työttömyysaste on edelleen suhteellisen korkea suhteessa muuhun Suomeen. Vuonna 2017 Päijät-Hämeen työttömyysaste eli työttömien määrä suhteessa työssäkäyvään väestöön oli noin 14 prosenttia, kun koko maan työttömyysaste oli samaan aikaan noin 8 prosenttia. (Päijät-Hämeen liitto 2018.) Työttömyyden lisäksi maakunnan keskeisiä haasteita ovat matala koulutustaso suhteessa muuhun Suomeen, ikääntyvä väestö sekä syrjäytyminen. Maakunnan liiton strategiassa (2018) älykkään erikoistumisen kärkihankkeiksi on valittu kiertotalous, muotoilu sekä liikunta ja elämykset. Maakuntastrategian tavoitteena on alueen vetovoiman lisääminen, jalostusarvon nostaminen kauttaaltaan sekä uusien kasvualueiden kokeileminen.

Lahden kaupunki on selkeä keskuskaupunki Päijät-Hämeen maakunnassa, sillä maakunnan 200000 asukkaasta noin 120000 asukasta asui Lahdessa vuoden 2017 alussa (Kuntaliitto 2018). Lahden kaupungin väestö kuuluu edelleen koko maan iäkkäimpien kaupunkien joukkoon eläkeikäisen väestön osuuden ollessa 25 prosenttia koko väestöstä. (Mero 2018.) Lahden kaupunki sijaitsee Etelä-Suomessa, ja sen naapurikuntia ovat Asikkala, Heinola, Hollola, Iitti ja Orimattila. Lahden kaupunki on yleisesti tunnettu urheilutapahtumistaan, Salpausselän luonnosta sekä muotoilutuotteista. Lahden kaupunginvaltuuston edustuspaikat jakautuvat suurimpien puolueiden osalta seuraavasti: Sosiaalidemokraatit 19 paikkaa, Kokoomus 14 paikkaa, Vihreät 7 paikkaa, Perussuomalaiset 5 ja Keskusta 4 paikkaa (Yle 2017). Kaupunginvaltuusto päätti uudesta kaupunkistrategiasta tämän vuoden toukokuussa, ja sen kolme tärkeintä teemaa ovat elinvoima, uudistuminen ja yhteisöllisyys. Elinvoiman strategisina tavoitteina ovat muun muassa työllisyys- ja koulutusasteen nousu, kaupungin asukasluvun kasvattaminen sekä yrittäjien määrän ja yrittäjyyden mahdollisuuksien kasvattaminen. Uudistumisen osalta kaupunki pyrkii lisäämään asukkaiden tyytyväisyyttä kuntapalveluita kohtaan, tehostamaan omaa taloudellista toimintaansa sekä lisäämään alueen yrittäjien tyytyväisyyttä. Yhteisöllisyyden strategisina tavoitteina ovat muun muassa syrjäytymisen ehkäisy, asukkaiden aktiivisuuden lisääminen sekä oman organisaation vetovoiman ja hyvinvoinnin lisääminen. (Lahden kaupungin strategia 2018.)

Hollolan kunta on tämän tutkielman kohdekunnista asukasluvultaan toiseksi suurin noin 23000 asukkaan asukasluvulla (Kuntaliitto 2018). Hollolassa eläkeikäisen väestön osuus koko väestöstä on 23 prosenttia, työikäisiä on 59 prosenttia ja nuorien osuus on 18 prosenttia. Hollolan kunnan naapurikuntia ovat Asikkala, Hausjärvi, Hämeenlinna, Lahti, Kärkölä ja Orimattila. Erilaiset palvelualat muodostavat Hollolan kunnan elinkeinorakenteesta noin 62 prosenttia, alkutuotannon ja

jalostuksen alat noin 35 prosenttia. Hollola tunnetaan pitkästä historiastaan, luontoalueistaan sekä laadukkaista peruspalveluistaan. Hollolan kunnanvaltuusto muodostuu suurimpien puolueiden osalta Kokoomuksen 12 edustuspaikasta, Sosiaalidemokraattien 9 paikasta, Keskustan 8 paikasta ja Perussuomalaiset 7 paikasta (Yle 2017). Hollolan kunnan nykyisen valtuustokauden kuntastrategia valmistui tämän vuoden huhtikuussa nimellä *Juureva Hollola –paras kunta*. Kuntastrategiassa on valittu SWOT –analyysiä käyttäen neljä strategian kärkeä, jotka ovat työn Hollola, tekemisen Hollola, asumisen Hollola sekä palvelujen Hollola. Kuntastrategian tavoitteena on muun muassa parantaa kunnan yritysalueita, tehostaa kumppanuutta ja yhteistyötä, parantaa kunnan yksityisasumisen edellytyksiä sekä lisätä jo ennestään hyvien kuntapalveluiden laadukkuutta. (Hollolan kuntastrategia 2018.)

Asikkalan kunta on asukasluvultaan tämän tutkielman kohdekunnista kolmanneksi suurin noin 8300 asukkaan asukasluvulla (Kuntaliitto 2018). Kunnan ikärakenteesta noin 14 prosenttia on nuoria ja lapsia, työikäisiä 55 prosenttia ja eläkeikäisiä 31 prosenttia. Asikkalan kunnan naapurikuntia ovat Heinola, Hollola, Hämeenlinna, Lahti, Padasjoki sekä Sysmä. Asikkalan elinkeinorakenne on hyvin lähellä Hollolan kuntaa, sillä palvelualat muodostavat elinkeinorakenteesta 60 prosenttia ja alkutuotannon sekä jalostuksen alat muodostavat yhteensä loput noin 40 prosenttia. Asikkalan kunnan keskeisiä vetovoimatekijöitä ovat luonnonläheisyys, monipuoliset järviolueet ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet. Viime vuosina kunta on myös profiloitunut urheilukuntana, josta kunta sai myös tunnustusta vuoden 2018 Urheilugaalassa. Asikkalan kunnanvaltuuston suurimmat puolueet ovat Kotikunta –yhteislistan edustajat 8 edustuspaikalla sekä Keskusta 8 edustuspaikalla, Kokoomuksella on valtuustossa 6 paikkaa ja Vihreillä sekä Perussuomalaisilla on molemmilla 3 paikkaa (Yle 2017). Asikkalan kunnanvaltuusto hyväksyi uuden kuntastrategian tämän vuoden maaliskuussa nimellä *Suomen liikkuvien kunta*. Kuntastrategia on jaettu viiteen tavoitteeseen, jotka ovat hyvinvoinnin ja terveyden ennakoiva edistäminen, palveluiden saatavuuden kehittäminen, liikkuvan ja joustavan palveluasenteen kehittäminen, yrittäjämönteisen toiminnan lisääminen sekä vetovoiman lisääminen matkailun avulla. Keskeistä strategialle on ennakoiva asenne terveyden ja hyvinvoinnin kehittämisessä sekä palvelurakenteen kehittäminen asukkaiden ehtoja kunnioittaen. (Asikkalan kuntastrategia 2018.)

Padasjoen kunta on tutkielman kohdekunnista asukaslukunsa osalta pienin, sillä Padasjoen väkiluku oli vuoden 2017 lopussa 3073 (Kuntaliitto 2018). Kunnan väestöstä 11 prosenttia on nuoria ja lapsia, työikäisiä 51 prosenttia ja eläkeikäisiä 38 prosenttia. Padasjoen kunnan naapurikuntia ovat Asikkala, Hämeenlinna, Kangasala, Kuhmoinen, Pälkäne ja Sysmä. Padasjoen keskeisimpiä elinkeinon toimialoja ovat maa- ja metsätalous, matkailu sekä palvelualat. Padasjoki tunnetaan yleisesti vapaa-

ajan matkailusta, Päijänteen järvialueista sekä Evon retkeilyalueesta. Padasjoen kunnanvaltuusto edustajapaikat on jaettu puolueiden osalta seuraavasti: Vihreät 7 paikkaa, Kokoomus 7 paikkaa, Keskusta 3 paikkaa, Sosiaalidemokraatit 3 paikkaa sekä Perussuomalaiset 1 paikka (Yle 2017). Padasjoen kunnan kunnanvaltuusto on päivittänyt nykyistä kuntastrategiaansa viimeksi tämän vuoden helmikuussa. Kuntastrategian painopisteet on jaettu kolmeen osaan, jotka ovat maisema, metsä ja mielihyvä. Strategiassa korostetaan siis kunnan monipuolisten luontoalueiden mahdollisuuksia esimerkiksi matkailun osalta, metsätalouden merkitystä kunnan elinvoimalle sekä tyytyväisten kuntalaisten merkitystä kunnan toiminnan jatkuvuudelle. Kuntastrategian visiona on olla aktiivinen toimija tulevaisuuden kuntakentällä sekä säilyttää kunnan elinvoimaisuus alueena. (Padasjoen kuntastrategia 2018.)

6 ANALYYTTISEN VIITEKEHYKSEN MUODOSTAMINEN

Tulevaisuustaulukon teemojen valinta on keskeisin osa tämän tutkielman käytännön toteutusta. Teemat määrittivät haastatteluissa käytyjen keskustelujen kulun, joka näin ollen luonnollisesti määritti myös kerätyn aineiston sisällön. Tulevaisuustaulukon teemojen valinta eli tutkielman analyttisen viitekehyksen muodostaminen tehtiin yhteistyössä kahden valtiovarainministeriön asiantuntijan sekä kuntaliiton asiantuntijan kanssa. Näiden alan asiantuntijoiden kanssa käytiin aiheeseen liittyvät haastattelut, joihin olin itse muodostanut jo valmiiksi aiemman tutkimuksen ja kirjallisuuden perusteella hahmotelman analyttisestä viitekehystä, joka sai lopullisen muotonsa näiden haastattelujen perusteella. Tässä luvussa esitellään tämän tutkielman analyttinen viitekehys, jonka pohjalta muodostettiin tulevaisuustaulukkoon valitut teemat.

Nykyisen maakuntauudistuksen sekä sitä edeltäneiden kuntareformien keskeinen ajatus on ollut, että uudelleenskaalauksen sekä verkostomaisen hallinnan avulla pystytään vahvistamaan hyvinvointipalveluiden tuotantorakenteita ja paikkaamaan julkisen talouden kestävyysvajetta (Nyholm 2016). Aiempien uudistusten yhteydessä kuntien välistä alueellista yhteistyötä on pyritty vahvistamaan vaihtelevin tuloksin. Nykyisessä uudistuksessa vastuu uudistuksen toteutumisesta on siirretty kunnilta maakunnille, joten kuntien asema yhteistyön rakentajina ja ylläpitäjinä ei ole niin keskeinen tämän uudistuksen toteutuksen kannalta kuin aiemmissa uudistuksissa. Kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin edelleen merkittävässä roolissa maakuntien valmistelussa. Uudistuksen yhteydessä muodostuu myös kokonaan uusi yhteistyön kanava, joka tulee syntyään maakunnan ja sen sisäisten kuntien välille. Yhteistyön merkitys on nykyään yhä korostuneemmassa asemassa myös kuntien strategiatyön näkökulmasta, sillä muun muassa elinvoiman sekä hyvinvoinnin ja terveyden kysymysten ratkaisu vaatii kunnilta yhä tiiviimpää yhteistyötä muiden kuntien kanssa.

Kuntaliiton vuonna 2016 toteuttamassa REA –arviointitutkimuksessa selvitettiin kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntien toimintaan ja tulevaisuuteen. Kyseisessä tutkimuksessa ainoastaan noin 6 prosenttia 88:sta kyselyyn vastanneesta kuntapäätäjistä mainitsi uudistuksen myönteisenä vaikutuksena yhteistyön paranemisen maakunnan sisällä. (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017.) Kunnissa ei siis yleisesti ole kovinkaan suurta uskoa siihen, että uuden maakuntarakenteen myötä alueellinen yhteistyö kuntien ja maakunnan välillä tulee syvenemään uudistuksen myötä. Tähän osittain vaikuttaa myös se, että maakuntauudistusta koskevan lakiesityksen yhteydessä ei ole määritelty kunnan ja maakunnan välisiä yhteistyön mahdollisuuksia ja kanavia riittävän tarkasti. Kunnissa vallitsee epävarmuus siitä, kuinka

kunnat pystyvät vaikuttamaan maakunnan toimintaan ja millaisia yhteistyön muotoja maakunnan ja kuntien välille muodostuu. Kunnan rooli ja asemoituminen suhteessa maakuntaan tulee olemaan myös strateginen kysymys, johon vaikuttaa oleellisesti muun muassa kunnan asukasluku ja alueellinen sijainti maakunnassa (haastattelu/ Kuopila 2018). Näin ollen tulevaisuustaulukon ensimmäiseksi teemaksi valittiin *kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa*. Ensimmäisen teeman kautta pyritään selvittämään Päijät-Hämeen maakunnan päättäjien näkemyksiä tulevaisuuden alueellisesta yhteistyöstä ja uudistuksen vaikutuksista kuntien väliseen yhteistyöhön sekä maakuntien ja kuntien välisen suhteen muodostumiseen.

Tulevaisuustaulukon toinen teema on *strategian merkitys kunnissa*. Kolmatta teemaa ja kuntastrategian erityispiirteitä on käsitelty laajasti tämän tutkielman alaluvussa 2.3, jossa todettiin, että kuntastrategian tulisi olla kunnan merkittävin asiakirja, mutta usein se kuitenkin jää strategian tekemisen jälkeen pölyttymään kunnan arkistoihin. Kunnissa on siis yleisesti tehty laadukkaita strategiaprosesseja ja suunnitelmia, mutta niiden käytännön toimeenpanossa on ollut usein puutteita. Tulevaisuustaulukon kolmannen teeman tarkoituksena on selvittää, mikä asema kuntastrategialla on ollut kohdekuntien lähihistoriassa, ja tuleeko tuleva maakuntauudistus jollain tavalla muuttamaan kuntastrategian asemaa ja merkitystä kuntien toiminnassa.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015) tulevaisuuden kunnat nähdään yhteisöllisyyden rakentajina, joiden päätehtävänä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Hallitusohjelmassa korostetaan tulevaisuuden kunnan asemaa erityisesti alueellisen elinvoiman luojina ja ylläpitäjinä. Paikkakunnan vetovoimaisuuden ja elinkeinotoiminnan kehittymisen tehtävät ovat kuntien vastuulla myös maakuntauudistuksen jälkeen. Merkittävä ero elinkeinopolitiikan kannalta kuntien ja maakuntien toiminnan välillä on se, että kunnat voivat yleisen toimialan puitteissa ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka edistävät alueen elinvoimaa ja kuntalaisten hyvinvointia, kun taas maakunnilla ei ole vastaavaa yleistä toimialaa. (Valtiovarainministeriö 2017.) Etenkin hyvinvoinnin ja terveyden kysymykset ovat kuitenkin keskeisiä myös maakunnan toiminnalle, jonka vuoksi yhteistyön merkitys korostuu myös näiden tehtävien hoitamisessa.

Kuntaliiton vuonna 2016 toteuttamassa REA –arviointitutkimuksessa kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden mukaan maakuntauudistuksen myönteisin vaikutus kuntien toimintaan on se, että kunnat voivat keskittyä kuntiin jääviin tehtäviin sekä elinvoiman kehittämiseen. Tutkimuksessa kuntapäättäjät olivat kuitenkin samanaikaisesti huolissaan siitä, että tulevatko kuntien uudistuksen jälkeiset resurssit vastaamaan elinvoiman kehittämisen vaatimia tarpeita (Stenvall, Vakkala &

Sandberg 2017.) Kunnan perustehtävänä on tarjota asukkailleen laadukkaita palveluita ja ylläpitää alueellista elinvoimaa. Uudistuksen jälkeen kunnilla tulee olemaan entistä enemmän voimavaroja elinvoiman kehityksen tehtävissä, mutta keskeistä on, kuinka kunnat tähän mahdollisuuteen tulevat tarttumaan ja kuinka näitä voimavaroja tullaan jatkossa hyödyntämään. (Haastattelu/ Kuopila 2018.) Elinvoiman ja alueellisen kehittämisen tehtävät ovat luonnollisesti myös keskeinen osa kuntien strategiatyötä ja johtamista. Näin ollen tulevaisuustaulukon kolmanneksi teemaksi valittiin *kunnan elinvoiman kehitys*.

Maakuntauudistuksen myötä maakunnista tulee itsehallinnollisia ja ne muodostavat uuden hallinnontason Suomeen. Jokaiseen uuteen maakuntaan valitaan kansanäänestyksellä maakuntavaltuusto, jonka jäsenet edustavat maakuntaa kokonaisuutena, eivätkä vain yksittäisiä kuntia tai alueita. Kunnissa maakuntauudistus nähdään yleisesti uhkana lähidemokratialle ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksille suhteessa valtioon (Sandberg 2017; Stenvall ym. 2017). Suurin huoli kunnan päätösvallan säilymisestä on etenkin asukasluvultaan pienemmissä kunnissa, sillä tulevassa maakuntavaltuustossa ei tule olemaan kuntakiintiöitä. Suoriin vaaleihin perustuva maakuntamalli katkaisee kuntapohjaisen välillisen kuntayhtymämallin automaation, jossa kaikki kunnat saavat äänensä kuuluviin esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioissa (Sandberg 2017).

Uuden maakuntavaltuuston myötä samat poliitikot voivat olla samanaikaisesti päättäjinä kunnissa, maakunnissa sekä eduskunnassa. Tämän muutoksen myötä poliitikon roolit eri valtuustoissa voivat mennä herkästi sekaisin esimerkiksi juuri kunnanvaltuuston ja maakuntavaltuuston osalta. (Haastattelu/ Kuittinen & Palonen 2018.) Riskinä on, että maakuntavaltuustosta tulee eri kuntien edustajien taistelukenttä, jossa edustajat puolustavat ainoastaan oman kuntansa etuja maakunnan yhteisen edun sijasta. Kuntien päätösvalta ja poliittinen päätöksenteko tulee muuttumaan uudistuksen myötä ja se vaikuttaa oleellisesti kuntien toimintaan. Tästä syystä tulevaisuustaulukon neljänneksi teemaksi valikoitui *kunnan oma päätösvalta uudistuksen jälkeen*.

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä vastuu kuntien keskeisimmästä tehtävästä ja menoerästä, terveyspalveluiden järjestämisestä, siirretään kunnilta itsehallinnollisille maakunnille. Samalla kunnilta maakunnille siirtyy vastuut pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä. Siirtyvien palveluiden kustannusten yhteismäärä on noin 17,42 miljardia euroa. (HE 15/2017.) Uudistuksen myötä kunnat luopuvat sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävistä, jotka ovat olleet oleellisin osa kuntien toimintaa ja taloutta jo vuosikymmenien ajan. Taloudellisesti ja hallinnollisesti vaativien sote -palveluiden järjestämisen vastuut ovat eriyttäneet kuntia vuosien saatossa kauemmas

niiden perustehtävistä. Uudistuksen myötä kunnat joutuvat miettimään oman roolinsa uudelleen, kun niiden keskeisimpänä tehtävänä ei enää olekaan sote -palveluista huolehtiminen vaan toiminnan painopiste siirtyy lähemmäs esimerkiksi elinvoiman ja hyvinvoinnin kysymyksiä. (Haastattelu/ Kuopila 2018.) Sote -palveluista luopuminen vaikuttaa kuntien toimintaan niiden toiminnan ja talouden näkökulmasta, joka olennaisesti vaikuttaa myös kuntastrategioihin. Näin ollen taulukon viidennen teeman, *kuntastrategian painopisteet*, tarkoituksena on selvittää kuntapäätäjien näkemyksiä siitä, mihin asiakokonaisuuksiin kuntastrategioissa tullaan jatkossa kiinnittämään huomiota ja miten tämä muutos vaikuttaa strategian sisältöön.

Kuntaliiton selvityksen (Sandberg 2017) mukaan vuoden 2017 keväällä noin 70 prosenttia kyselyyn vastanneista 40 kuntapäätäjistä arvioi tietävänsä melko tai erittäin hyvin maakuntauudistuksen valmistelun tilanteen oman kuntansa osalta. Kyselyyn vastanneista kuntapäätäjistä 42 prosenttia tunsu hyvin myös valtakunnallisen valmistelun tilanteen. Kyselyn arvioinnissa todetaan, ettei sote- ja maakuntauudistus ole vielä kaikkien uudistus ja suhtautuminen uudistukseen vaihteli vastaajan poliittisen kannan sekä kunnan aikaisempien kokemusten mukaisesti. Kuntien edustajien mielipiteet ja arviot maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntien toimintaan ja hallintoon ovat olleet usein myös hyvin ristiriitaisia, sillä joillain maakuntauudistuksen tuomilla muutoksilla nähdään olevan sekä kielteisiä että negatiivisia vaikutuksia kuntien toimintaan vastaajasta riippuen (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017, 28).

Ristiriitaiset näkemykset maakuntauudistuksen vaikutuksista kertovat siitä, kuinka kompleksinen ja monialainen uudistus sote- ja maakuntauudistus on kokonaisuutena. Uudistuksen monimuotoisuus tekee sen kokonaisuuden hahmottamisesta haastavaa, joka vaikuttaa uudistuksen vaikutusten subjektiiviseen arviointiin. Kuntapäätäjien suhtautuminen uudistukseen kokonaisuutena ja sen vaikutusten arviointi vaikuttaa oleellisesti myös strategiseen johtamiseen, sillä jos kunnassa ei esimerkiksi uskota uudistuksen toteutumiseen, ei sen tuomiin muutoksiin tulla myöskään varautumaan kunnan tulevaisuuden suunnittelussa. (Haastattelu/ Kuopila 2018.) Näin ollen tulevaisuustaulukon kuudenneksi teemaksi valittiin *kunnan yleinen suhtautuminen uudistukseen*. Tämän teeman tarkoituksena on selvittää, millaisia näkemyksiä Päijät-Hämeen maakunnan kuntien päättäjillä on tulevasta uudistuksesta ja kuinka siihen ollaan varauduttu kunnan omassa toiminnassa.

Tulevaisuustaulukon viimeinen teema on *uudistuksen vaikutus kuntien talouteen*. Kuntatalouden ja rahoituksen kysymykset ovat aiheuttaneet kuntapäätäjien keskuudessa eniten huolta sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä (Sandberg 2017; Stenvall ym. 2017). Maakuntauudistuksen

vaikutuksia kuntatalouteen on käsitelty laajemmin tämän tutkielman alaluvussa 3.3, josta yhteenvedona voidaan todeta, että maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ovat kaksijakoisia. Maakuntauudistus poistaa kuntien taloudesta vaikeasti ennustettavat sote –menot, mutta saman aikaisesti kunnissa ollaan huolissaan siitä, riittävätkö uudistuksen jälkeiset tulot enää kattamaan jäljelle jääviä menoja. Rahoituksen ja kuntatalouden kysymykset ovat siis luonnollisesti keskiössä, kun kunnat alkavat hahmottaa uudistuksen jälkeistä rooliaan ja sovittamaan strategisia linjauksiaan uuteen taloustilanteeseen. Tulevaisuustaulukon viimeisen teeman tarkoituksena on kartoittaa vastaajien näkemyksiä siitä, millä tavalla uudistus vaikuttaa kuntien talouteen ja kuinka nämä taloudelliset muutokset tulevat myöhemmin vaikuttamaan kuntien strategiaan valintoihin.

7 SKENAARIOT MAAKUNNAN JA KUNTIEN TULEVAISUUDESTA

Tässä luvussa esitetään tämän tutkielman tulokset eli aineiston analyysin pohjalta luodut skenaariot kuntien tulevaisuuden strategiastyöstä ja strategisesta johtamisesta uudistuksen jälkeisenä aikana. Jokaisen skenaarion esittelevän alaluvun alussa on esitetty aineiston analyysissä käytetty tulevaisuustaulukko ja skenaarion määrittävä tulevaisuuspolku. Tulevaisuuspolku on esitetty taulukossa tummennetuilla sarakkeilla. Skenaarioissa käytetyt lainaukset aineistosta on esitetty kursivoidulla tekstillä. Luvun ensimmäisen alaluvun skenaariossa esitetään lähimpänä nykytilaa oleva tulevaisuus ja toisessa alaluvussa taas kauimpana nykytilasta oleva tulevaisuus. Luvun kolmannessa alaluvussa esitellään kuntien strategiatyön näkökulmasta maakuntauudistuksen jälkeinen negatiivisin tulevaisuus ja neljännessä kuntien strategiatyön näkökulmasta positiivisin tulevaisuus. Luvun lopuksi tehdään tulkintaa ja vertailua muodostetuista skenaarioista.

Tulevaisuustaulukko muodostuu riveistä ja ruuduista, joissa rivielementit edustavat tulevaisuuskuvien määritteleviä ominaisuuksia, jotka ovat aineiston analyysin perusteella välttämättöminä tulevaisuuden vaihtoehtojen kuvaamiseksi. Taulukon rivit edustavat tiettyä teemaa ja jokaisen rivin kolme ruutua edustavat kunkin rivin ominaisuuden erilaisia variantteja, jotka on muodostettu haastattelujen avulla kerätyn aineiston perusteella. Laajasta aineistosta on taulukkoon pyritty luomaan tiivis kuvaus eri teemojen varianteista, joiden sisältöä avataan laajemmin skenaarioiden kuvauksessa. Näin ollen taulukon variantit (A, B, C) ovat otsikoita laajemmalle aineistoryhmälle, joiden luokittelu on tehty systemaattisen aineiston analyysin avulla. Taulukko on tiivis tapa jäsentää laajaa aineistomassaa, jossa tietystä teemasta on esitetty lukuisia eriäviä näkemyksiä ja mielipiteitä. Taulukko toimii aineiston jäsentäjänä, jonka pohjalta luodut tulevaisuuspolut määrittävät skenaarion sisällön. Aineiston analyysissä variantit jaettiin kolmeen osaan, joiden sisältöä tarkastellaan tarkemmin seuraavissa skenaarioissa ja niiden kuvauksissa. Näin taulukossa olevat lyhyet varianttien otsikoinnit ja niiden takana oleva aineisto saavat laajemman merkityksen skenaarioiden kuvauksessa.

7.1 Skenaario 1: Vahvistuvat kunnat epävarmassa toimintaympäristössä

TEEMA	A	B	C
1. Kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa	”Poterot” ja omien etujen tavoittelu	Yhdessä tekemisen maakunta	Epäselvää yhteistyötä ja yleistä epävarmuutta
2. Strategian merkitys kunnissa	Pakon sanelema asiakirja, josta ei ole konkreettista hyötyä	Uudistus vapauttavana tekijänä	Kuntastrategia voimavarana ja työn ohjaajana
3. Elinvoiman kehitys	Maakunta ottaa vastuun elinvoiman kehittämisestä	Maakunta elinvoiman mahdollistajana	Alueen elinvoiman kehittämisen vastuu ainoastaan kunnilla
4. Kunnan oma päätösvalta	Kunnan oma päätösvalta säilyy ennallaan	Pienten kuntien asema heikentyy	Maakunnallisen päätöksenteon merkitys korostuu
5. Kuntastrategian painopisteet	Kaventuneen tehtäväalan suunnittelua	Kunta voi keskittyä omiin tehtäviinsä kokonaisvaltaisesti	Kasvua elinvoiman kehittämisellä
6. Yleinen suhtautuminen uudistukseen	Negatiivinen asenne, joka jarruttaa uudistusta	Uudistus viedään läpi, mutta se ei ole valmis	Uudistukselle on aito tarve ja se tunnustetaan kunnissa
7. Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen	Talous nousee sote-menojen siirron myötä	Ennakoitavampaa kuntataloutta niukoilla resursseilla	Veroleikkauksista sopeuttamistoimiin

Taulukko 1 Skenaarion 1 tulevaisuuspolku

Aineiston pohjalta muodostetuista skenaarioista ensimmäinen pohjautuu näkemykseen siitä, miltä Päijät-Hämeen maakunnan ja sen kuntien tulevaisuus näyttää, jos arvio muodostetaan niin, että tulevaisuus on mahdollisimman samankaltainen kuin nykyhetki. Lähimpänä nykyhetkeä olevan skenaarion tulevaisuuspolku on esitetty edellisen sivun taulukon tummennetuilla sarakkeilla. Tässä skenaariossa maakunnassa ja sen kunnissa vallitsee epävarmuus ja keskeneräisyys, joka johtaa kuntien aseman vahvistumiseen ja yhteistyön kehityksen laskuun.

Ensimmäisessä skenaariossa kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa on uudistuksen jälkeen edelleen epävarmassa tilassa, jossa ei ole tehty selvää linjausta maakunnan ja kunnan välisen yhteistoiminnan järjestämisestä. Maakunnan ja kuntien välille ei ole muodostunut selvää rajaa siitä, miten yhteistoiminnalliset palvelut tulisi käytännössä toteuttaa. Maakuntavaltuustoon valitut edustajat hakevat edelleen rooliaan kunnan ja maakunnan edustajina, ja päätöksenteko valtuustossa on hyvin haastavaa. Maakunta ja sen kunnat ovat ajautuneet epävarmaan tilaan, jossa ei olla varmoja siitä, kenen vastuulle eri palveluiden järjestäminen kuuluu. Maakunnallisen päätöksenteon epävarmuus ja epäselvyys jarruttavat kunnallista päätöksentekoa, joka vaikuttaa oleellisesti niiden toimintaan etenkin sellaisissa tehtävissä, joita kunnan tulisi järjestää yhteistoiminnassa maakunnan kanssa.

”Sanotaanko näin, että sehän muuttaa paljon asioita, mutta edelleen ollaan vähän tämmöisessä epäselvässä tilanteessa, ettei tiedetä, miten asiat jäsenyy. Et sen takia ne asiat, mitkä on enemmän siinä maakuntayhdyspinnalla on epäselvempiä, kun esimerkiksi tää hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, missä ihan selkeästi mennään jo kovaa vauhtia ja mietitään tätä roolia niin se on niin kun huomattavasti kirkkaampi.”

Kuntastrategian asema ja merkitys on uudistuksenkin jälkeen kasvanut, ja kuntastrategioista on muodostunut yhä tärkeämpi osa kuntien toiminnan ohjausta. Strategiaprosessiin on kiinnitetty entistä enemmän huomiota, ja prosessiin osallistetaan yhä voimakkaammin kuntalaisia ja kunnan muita sidosryhmiä. Maakuntauudistuksen myötä kunnat ovat voineet aidosti keskittyä kunnan perustehtävien hoitamiseen, joka näkyy myös laadukkaampina kuntastrategioina. Laadukkaasta strategiatyöstä ja –prosessista huolimatta strategian käytännön toteutus on kuitenkin edelleen haastavaa, sillä kunnan taloudellinen tila on uudistuksen jälkeen muuttunut epävarmaksi ja huoli resurssien riittävydestä on kasvanut. Uudistuksen myötä kuntastrategian merkitys on kunnissa kasvanut ja strategyö nähdään kunnissa entistä tarpeellisempana, mutta epävarma taloustilanne tekee strategian käytännön toteutuksesta haastavaa.

”Se, että kuinka se (kuntastrategia) näkyy meidän käytännön toimessa, niin se on aina vähän sitten tavallaan tilanne- ja tapauskohtaista, että siellä on sitten monta asiaa mitkä sitä sanelee, kuten talous.”

Vastuu alueellisen elinvoiman kehittymisestä on yhä korostuneemmin kuntien vastuulla uudistuksen jälkeen. Kunnat ovat tarttuneet uuteen tilaisuuteen elinvoiman kehittäjinä, joka näkyy kuntien asukasluvun kasvuna ja yritysten lisääntyneenä määränä. Elinvoiman kehittämisen tehtäviin on kunnissa jäänyt entistä enemmän voimavaroja maakuntauudistuksen voimaan tulon jälkeen. Elinvoiman kehittämisellä ei enää tarkoiteta ainoastaan suuria kunnallisia hankkeita ja projekteja, vaan kunnissa voidaan keskittyä myös pienempiin ja suoraan kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa vaikuttaviin kehitystehtäviin. Yhteistyö muiden kuntien sekä maakunnan kanssa elinvoiman tehtävien hoitamiseen liittyen on kuitenkin vähäistä. Etenkin maakunnan ja kunnan välinen rajapinta elinvoimakysymyksissä jää muodostumatta, ja alueen kokonaisvaltainen ja yhtenäinen elinvoiman kehittäminen on haasteellista. Näin ollen maakunnallinen elinvoiman kehitys ei saavuta täyttä potentiaaliaan, vaan kehitys on kuntakohtaista ja alueen kuntien välille muodostuu kuntakohtaisia eroja elinvoimaisuuden osalta. Tähän osaltaan vaikuttaa myös se, että uudistuksen taloudelliset muutokset vaikuttavat maakunnan kuntiin yksilökohtaisesti.

”Niin me joudutaan tässä vähän niin kuin hollaamaan, että me tiedetään, että me joudutaan ottamaan itsenäisempää roolia, erityisesti tästä elinvoimasta ja vastaamaan siihen liittyvästä hyvinvoinnin edistämisestä ja näistä teemoista, mutta sitten erityisesti tässä elinvoima teemassa se yhdyspinta, se rajapinta, jonka maakunta ottaa on hyvin epäselvä. Esimerkiksi tämä käynnissä oleva elinkeinotoimen yhteistoimintaselvityshän pyrkii sitä osaltaan vähän jäsentämään, että mikä se rooli voisi sitten tulevaisuudessa olla, mutta sekin on tosiaan hetteikköä eli ei me varmasti tiedetä, mutta me pyritään ennakoimaan ja selviytymään jollain tavoin.”

Maakuntavaltuuston ja itsehallinnollisen maakunnan muodostuminen ei tule tässä skenaariossa muuttamaan kunnallista päätösvaltaa. Kunnat tulevat olemaan uudistuksen jälkeenkin keskeisin toimija lähidemokratian toteutumisen näkökulmasta, eikä maakunnallisella päätöksenteolla ole juurikaan vaikutusta kuntien toimintaan. Maakuntavaltuuston edustajat toimivat omien kuntiensa edustajina, jotka ajavat kuntien etuja sosiaali- ja terveystalouteen liittyvissä kysymyksissä. Strategian näkökulmasta päätösvalta säilyy täysin kunnan omissa käsissä, eikä maakunnallinen strategiatyö vaikuta kunnan oman strategian luomiseen ja johtamiseen. Kuntien omaan määräysvaltaan ja autonomiaan ei siis tule muutoksia, ja kunnan oma päätösvalta saattaa jopa osittain kasvaa, kun kunnan taloudesta tulee ennakoitavampaa sote –menojen siirtyessä maakunnalle.

Maakuntauudistuksen jälkeen kuntien strategiatyössä on keskitytty etenkin elinvoiman kysymyksiin. Kuntien asema alueellisen elinvoiman kehittäjinä on entistä korostuneempi, joka luonnollisesti

vaikuttaa myös strategiatyöhön ja sen sisältöön. Strategiatyöhön ja johtamiseen haetaan entistä enemmän mallia yritysmaailmasta, joka tukee paremmin kunnan uutta roolia elinvoiman kehittäjänä ja ylläpitäjänä. Strategioissa huomio kiinnittyy etenkin kunnan muuttovoiton kasvattamiseen, kunnan alueellisen vetovoiman lisäämiseen sekä yrityspalveluiden laadun ja määrän kasvattamiseen. Kunnat voivat myös profiloida ja markkinoida itsensä uudelleen vapaammin uudistuksen jälkeen, sillä esimerkiksi kunnan väestön ikäjakaumalla ei ole enää niin suurta merkitystä kunnan menojen näkökulmasta, kun sote –palvelut on siirretty maakunnan vastuulle.

”Niin missä me ollaan parhaita, niin kyllähän nämä keihäänkärjet on aika selkeet, eli yritysystävällisyys, yritysalueet ja osallisuus, kumppanuus, parhaat asumispaikat ja sitten nämä parhaat lapsiperhepalvelut, asiakassuuntautuminen... että kyllähän tää oikeesti on, selkeästi näkyy tää kunnan toimintaympäristön muutos ja maakunnan perustaminen.”

Yleinen suhtautuminen sote- ja maakuntauudistusta kohtaan on ollut yleisesti positiivinen koko maakunnassa ja se on saanut poliittisen tuen myös kuntien valtuustoissa. Uudistuksen tarve tunnistetaan kunnissa, jonka vuoksi uudistuksen käytännön toteutus on ollut maakunnassa helppoa. Kunnissa ei ole kyseenalaistettu uudistuksen toteutumista, ja näin ollen kunnat ovat valmistautuneet uudistukseen eikä sen käytännön toteutus ei ole aiheuttanut ongelmia. Kunnat ovat osanneet ennakoita tulevaa uudistusta myös strategisesti, jonka vuoksi uudistuksen toimeenpano ei ole aiheuttanut kunnissa taloudellisia tai hallinnollisia haasteita. Uudistuksen toteutuminen on ollut myös helpotus kunnille, sillä kunnat ovat joutuneet elämään jo vuosien ajan epävarmassa tilanteessa, jossa kuntareformit ovat vaihtuneet hallituskausien mukaisesti. Kuntien tulevaisuuden suunnittelusta ja strategisesta johtamisesta on tullut vakaampaa, kun uudistus on vihdoinkin viety käytäntöön eikä kuntien tarvitse enää toimia jatkuvassa epävarmuudessa.

”Mä en uskalla edes ajatella sitä, että me otettaisiin taas joku lisä, että tää kymmenen vuotta tällaisessa löysässä hirressä, missä kunnat on ollut, niin tää on aivan... oikeesti katastrofaalista, myös ihmisille, jotka tekee töitä tässä epävarmuudessa. Siitä olisi niin paljon vahingollisia vaikutuksia, jos nyt esimerkiksi sanottaisiin, että siirretään vielä seuraavalle hallituskaudelle tää uudistus. Melkein mikä tahansa hyväksytään ja lähetään sitten mieluummin korjaamaan, kun että nyt vielä siirrettäisiin.”

Maakuntauudistus on vaikuttanut kuntien talouteen kaksijakoisesti. Sote –menojen siirrettyä maakunnan vastuulle on kuntien taloudesta tullut ennustettavampaa ja kunnallisessa päätöksenteossa

tulevaisuuden taloudellinen ennakointi on helpottunut. Samalla verotulojen leikkaus on kuitenkin muuttanut kuntien tuloja ja resursseja huomattavasti, ja niukempien tulojen sopeuttaminen kunnille jääneiden palveluiden hoitamiseen on tuottanut kunnille haasteita. Maakuntaudistuksen verotulojen leikkaukset ovat vaikuttaneet kuntiin yksilöllisesti, ja osalle kunnista uudistus on aiheuttanut enemmän haasteita kuin toisille. Taloudelliset muutokset ovat vaikuttaneet kuntien strategiatyöhön positiivisesti, sillä kuntien tulevaisuudesta on tullut helpommin ennustettavaa taloudellisesta näkökulmasta. Strateginen johtaminen kunnassa on kuitenkin kohdannut haasteita, kun strategian implementointi on vaikeutunut vähentyneiden resurssien toimesta.

”Uudistus saattaa olla meidän kaltaiselle pienelle kunnalle jopa pienoinen helpotus talousmielessä. Sote-menot ovat kuitenkin tällaisia arvaamattomia; ne on vaikeasti ennustettavia ja mitä pienempi väestöpohja niin sitä hankalampi se on.”

”Kyllähän meillä budjetista puolet lähtee, että niin kauan, kun me saadaan todella ne 2019 vuoteen asti perustuvat valtionosuus ja verotulolaskelmat, että mihin sillä 8,15% pärjätään, niin kyllähän se totuus tulee sitten vasta siinä vaiheessa, kun ne laskelmat on, että mihin asti ne rahkeet oikeasti riittää. Se on huomattavan pieni summa, jos ajatellaan tätä päivää. Mennään nyt sillä 21% ja sieltä romahdetaan sinne, niin kyllä mä luulen, että kaikilla kunnilla tulee olemaan enemmän tai vähemmän sopeutettavaa siinä vaiheessa.”

7.2 Skenaario 2: Maakunta heikkenevien kuntien tukena

TEEMA	A	B	C
1. Kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa	”Poterot” ja omien etujen tavoittelu	Yhdessä tekemisen maakunta	Epäselvää yhteistyötä ja yleistä epävarmuutta
2. Strategian merkitys kunnissa	Pakon sanelema asiakirja, josta ei ole konkreettista hyötyä	Uudistus vapauttavana tekijänä	Kuntastrategia voimavarana ja työn ohjaajana
3. Elinvoiman kehitys	Maakunta ottaa vastuun elinvoiman kehittämisestä	Maakunta elinvoiman mahdollistajana	Alueen elinvoiman kehittämisen vastuu ainoastaan kunnilla

4. Kunnan oma päätösvalta	Kunnan oma päätösvalta säilyy ennallaan	Pienten kuntien asema heikentyy	Maakunnallisen päätöksenteon merkitys korostuu
5. Kuntastrategian painopisteet	Kaventuneen tehtäväalan suunnittelua	Kunta voi keskittyä omiin tehtäviinsä kokonaisvaltaisesti	Kasvua elinvoiman kehittämisellä
6. Yleinen suhtautuminen uudistukseen	Negatiivinen asenne, joka jarruttaa uudistusta	Uudistus viedään läpi, mutta se ei ole valmis	Uudistukselle on aito tarve ja se tunnustetaan kunnissa
7. Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen	Talous nousee sote-menojen siirron myötä	Ennakoitavampaa kuntataloutta niukoilla resursseilla	Veroleikkauksista sopeuttamistoimiin

Taulukko 2 Skenaarion 2 tulevaisuuspolku

Toisen skenaarion tarkoituksena on kuvata Päijät-Hämeen maakunnan ja sen kuntien tulevaisuutta maakuntauudistuksen jälkeen niin, että tulevaisuus muuttuu mahdollisimman paljon nykytilasta. Näin luodaan mahdollisimman kaukainen käsitys maakunnan ja sen kuntien tulevaisuudesta. Tässä skenaariossa maakuntauudistus on muuttanut voimakkaasti maakunnan sisäisiä suhteita ja lisännyt kuntien välistä yhteistyötä, mutta samanaikaisesti kuntien oma päätösvalta ja taloudellinen tila on heikentynyt.

Toisessa skenaariossa maakuntauudistus on selvästi muuttanut Päijät-Hämeen maakunnan kuntien välisiä suhteita ja maakunnasta on tullut oleellinen osa kuntien toimintaa. Itsehallinnollisen maakunnan perustamisen jälkeen maakunnan ja kuntien välinen yhteistyö on alkanut sujuvasti, jonka myötä myös kuntien ja maakunnan välinen suhde on selkeytynyt. Kunnissa uudistus on nähty uutena mahdollisuutena rakentaa kuntien välistä yhteistyötä, jonka potentiaalia ei ole aikaisemmin osattu vielä hyödyntää. Yhteistyön syveneminen näkyy myös kuntien strategiatyössä, jossa ulkoisiin tekijöihin ja sidosryhmien toiveisiin on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kuntastrategioissa yhteistyön merkitys on kasvanut etenkin elinvoiman kysymyksissä, joihin nyt haetaan ratkaisuja ja kehitystä kuntien välisen yhteisen suunnittelun avulla.

”Mutta miten hyviä me voitais olla, jos me oltas niin, että nyt tämä maakunta nostetaan ylös, mut mun mielestä sitä henkeä on nyt näkyvillä. Ja oikeasti toivon, mä todella toivon, että tämä olisi nyt se sysäys, että olisi ikään kuin pakko.”

Maakunnallisen ja kuntien välisen yhteistyön vahvistuttua kunnan oman toiminnan suunnittelu on vähentynyt. Kuntastrategiasta on muodostunut pakon sanelema asiakirja, joka kyllä edelleen lain pakottamana luodaan joka valtuustokaudelle, mutta se ohjaa kunnan toimintaa entistäkin vähemmän. Kunnat ovat kiinnittäneet oman toimintansa niin voimakkaasti yhteistyön ja verkostojen varaan, ettei oman toiminnan suunnittelua koeta enää tarpeelliseksi. Kuntastrategian tekemiseen ei juurikaan enää uhrata aikaa, ja strategiatyöstä muodostuu kunnalle pakollinen paha. Tulevaisuuden suunnittelu tapahtuu lähinnä yhteistyössä muiden kuntien kanssa ja yhteistoiminnassa maakunnan kanssa. Maakunnalliset ja valtiontasoiset päätökset ovat alkaneet kaventaa kunnallista päätösvaltaa, jonka myötä kunnan strategisesta johtamisesta on tullut käytännössä hyvin haastavaa.

Maakuntauudistuksen jälkeen uusi itsehallinnollinen maakunta on ottanut merkittävän roolin alueen elinvoiman kehityksessä. Kunnat eivät ole yksinään onnistuneet ottamaan haltuun uutta rooliaan elinvoiman edistäjinä, sillä veroleikkaukset ovat vaikuttaneet merkittävästi kuntien resursseihin eikä esimerkiksi yrityksille pystytä tarjoamaan riittäviä palveluita. Elinvoimasta on muodostunut keskeinen toimiala maakunnan toiminnassa, joka vaikuttaa oleellisesti myös kuntien toimintaan ja ohjaa niiden elinvoiman kehitystä. Maakunta uutena yhtenäisenä alueellisena toimijana on saavuttanut merkittäviä skaalaetuja elinvoiman kehittämisessä, ja maakunnan avulla on pystytty tarttumaan paremmin muun muassa alueen sosioekonomisiin ongelmiin. Samalla kunnallinen päätösvalta on kuitenkin edelleen kaventunut, eikä kunnat pysty juurikaan vaikuttamaan alueensa elinvoimaan uudistuksen jälkeisillä resursseillaan.

Ensimmäisten maakuntavaalien jälkeen maakunnasta ja sen valtuustosta tulee keskeinen poliittinen toimija ja päätösvalan käyttäjä maakunnassa. Maakunnan merkittävä asema alueellisena päättäjänä on kaventanut kaikkien kuntien päätösvaltaa, mutta muutos on vaikuttanut voimakkaimmin etenkin maakunnan pienempiin kuntiin. Valtuuston edustajista reilusti yli puolet tulevat Lahdesta, ja maakunnan keskuskaupungin ja sen ympäryskuntien merkitys maakunnalle on kasvanut entisestään. Pienemmistä kunnista tulevia edustajia ei ole valittu maakuntavaltuustoon, joka heikentää näiden kuntien asemaa entisestään. Tilanne on ongelmallinen myös lähidemokratian toteutumisen näkökulmasta, sillä pienemmät kunnat ja niiden asukkaat eivät pääse osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon.

”Se on demokratiakysymys, eli tulevat maakuntavaalit huolestuttaa jonkin verran ja tietysti se, että jos meillä on iso keskuskaupunki, yli puolet väestöstä tulee Lahdesta, niin huoli poliitikoillahan on se, ihan aiheestakin, että tuleeko uuden maakunnan johto pääsääntöisesti Lahdesta vai saadaanko sinne kehyskunnista edustusta. Ihan selkeästi tällainen, voi sanoa jo, että mennään ihan perustuslaillisiin asioihin siinä vaiheessa.”

Sosiaali- ja terveystalouden siirryttyä maakunnan vastuulle kuntien strategioissa kunnille jäävien tehtävien merkitys korostuu. Kuntastrategioissa keskeisimpinä kärkinä ovat toimivat sivistyspalvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden kysymykset. Kuntien strategioissa aletaan entistä enemmän kiinnittää huomiota juuri näiden palvelukokonaisuuksien toimimiseen, sillä ne ovat kunnan uudistuksen jälkeisen toiminnan kannalta merkittävimmät kokonaisuudet. Veroleikkauksien ja päätösvallan kaventumisen myötä kunnilla ei myöskään ole riittävästi resursseja muiden palveluiden hoitamiseen, vaan ne ovat pakotettuja keskittämään kaikki resurssinsa näiden pakollisten tehtävien hoitamiseen. Riskinä on, että kuntien strategioissa sivistystoimen sekä hyvinvoinnin ja terveyden kysymykset korostuvat niin voimakkaasti, että strategioissa ei enää kiinnitetä riittävästi huomiota esimerkiksi elinvoiman kehitykseen. Taloudellinen epävarmuus ja resurssien niukkuus ajavat kunnat tekemään sellaisia strategioita, joissa varmistetaan ainoastaan niiden perustehtävien toteutus ja samalla kuntien kehitys taantuu.

”Kyllä mä uskon, että tämä vielä näyttää ihan mukavalta paikkakunnalta päällepäin ja täällä on ne kaikki perus tärkeimmät peruspalvelut, että toivottavasti täällä vielä on lukiokin siihen aikaan.”

Kuntien suhtautuminen sote- ja maakuntauudistusta kohtaan on ollut kautta linjan negatiivista, eikä kunnissa olla tunnistettu uudistuksen tarpeellisuutta. Kunnissa on yleisesti ajateltu, että itsehallinnollinen maakunta tulee viemään heidän päätösvaltaansa ja samalla kunnat menettävät otteensa omista sote –palveluistaan. Etenkin maakunnallisen itsehallinnon muodostuminen on aiheuttanut kunnissa negatiivisia tunteita. Näin ollen uudistuksen käytännön toteutus on ollut maakunnassa haastavaa, kun kunnat eivät ole valmistautuneet uudistuksen toteutukseen. Maakunta on jäänyt yleisesti jälkeen uudistuksen aikatauluista, kun valmistautuminen ja ennakointi on ollut puutteellista. Kuntien huono uudistuksen ennakointi on johtanut myös siihen, ettei kunnat ole pystyneet järjestämään omaa toimintaansa uuden roolinsa mukaisesti.

”Liian monessa kunnassa on hirmu negatiivista asennetta tähän maakuntaudistukseen, ja mun mielestä se tekee sen, että he ei sitten toimi riittävän proaktiivisesti sen kunnan suhteen tai voi olla, että toimivatkin, mutta...”

Maakuntaudistuksen toteutuksen ja kuntien veroleikkauksien jälkeiset tulot eivät ole täysin riittäneet kattamaan kunnille jääneitä menoja. Kuntien verotulojen leikkauksilla ja siirtyvän toiminnan siirrolla maakunnille on ollut huomattavasti merkittävämpiä vaikutuksia kuntien talouteen, kuin mitä maakuntaudistuksen valmistelussa osattiin odottaa. Kuntien tulojen leikkaus on ajanut kunnat tilanteeseen, jossa niiden resurssit eivät enää riitä jäljelle jääneiden palveluiden tuottamiseen. Kunnat ovat joutuneet tekemään mittavia sopeuttamistoimia, joiden myötä kuntien tehtävänä ja autonomia ovat kaventuneet entisestään. Kunnat ovat alkaneet tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä muiden kuntien kanssa muun muassa sivistystoimen palveluissa, joita nyt tuotetaan entistä laajemmin yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntien välisen yhteistyön tiivistyminen onkin ollut monen kunnan pelastus, sillä ilman kuntien välistä yhteistoimintaa kaikki kunnat eivät olisi saaneet tuotettua peruspalveluitaan.

”Olisin sitä mieltä kuitenkin, että jos itsenäisyyttä pidetään tärkeänä asiana, niin kyllä talous pitää olla kunnossa. Et jos se alkaa sitten tökkimään, niin kyllä siinä on sitten pelimerkit hyvin vähissä.”

7.3 Skenaario 3: Taloudellisia ongelmia kaventuneella tehtävänäällä

TEEMA	A	B	C
1. Kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa	”Poterot” ja omien etujen tavoittelu	Yhdessä tekemisen maakunta	Epäselvää yhteistyötä ja yleistä epävarmuutta
2. Strategian merkitys kunnissa	Pakon sanelema asiakirja, josta ei ole konkreettista hyötyä	Uudistus vapauttavana tekijänä	Kuntastrategia voimavarana ja työn ohjaajana
3. Elinvoiman kehitys	Maakunta ottaa vastuun elinvoiman kehittämisestä	Maakunta elinvoiman mahdollistajana	Alueen elinvoiman kehittämisen vastuu ainoastaan kunnilla

4. Kunnan oma päätösvalta	Kunnan oma päätösvalta säilyy ennallaan	Pienten kuntien asema heikentyy	Maakunnallisen päätöksenteon merkitys korostuu
5. Kuntastrategian painopisteet	Kaventuneen tehtäväalan suunnittelua	Kunta voi keskittyä omiin tehtäviinsä kokonaisvaltaisesti	Kasvua elinvoiman kehittämisellä
6. Yleinen suhtautuminen uudistukseen	Negatiivinen asenne, joka jarruttaa uudistusta	Uudistus viedään läpi, mutta se ei ole valmis	Uudistukselle on aito tarve ja se tunnustetaan kunnissa
7. Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen	Talous nousee sote-menojen siirron myötä	Ennakoitavampaa kuntataloutta niukoilla resursseilla	Veroleikkauksista sopeuttamistoimiin

Taulukko 3 Skenaarion 3 tulevaisuuspolku

Kolmannessa skenaariossa tulevaisuudesta luodaan mahdollisimman negatiivinen kuva kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen näkökulmasta. Tässä tulevaisuudenkuvassa luodaan uhkakuva siitä, miltä tulevaisuus kuntien näkökulmasta näyttää, jos kaikki uudistuksen vaikutustekijät vaikuttavat kuntiin negatiivisella tavalla. Tässä skenaariossa maakuntauudistus on kaventanut kuntien toimialaa, vähentänyt kuntien päätösvaltaa ja ajanut kunnat taloudellisiin ongelmiin.

Kolmannessa skenaariossa maakuntien perustamisen ja maakuntavaalien jälkeen kunnat pyrkivät vaikuttamaan maakuntavaltuuston toimintaan niin, että oman kunnan sote -palvelut säilyisivät omalla alueella mahdollisimman laadukkaina ja monimuotoisina. Maakuntavaltuustoon valitut edustajat ajavat vahvasti ainoastaan omien kuntiensä etuja, jonka myötä päätöksenteko maakuntavaltuustossa on haastavaa. Lahden kaupungin merkitys maakunnan keskuskaupunkina on entistä korostuneempi, ja samalla vuorovaikutus Lahden ja sen ympäryskuntien välillä on heikentynyt. Alueen kuntien välinen yhteistyö ei kehity, kun kuntien omien etujen säilyttäminen suhteessa maakuntaan ja toisiin kuntiin korostuu entisestään. Maakunnan kunnissa ei koeta tarvetta yhteistyölle, kun itse tekemällä ollaan aikaisemminkin pärjätty riittävän hyvin. Yhteistyön jatkuva heikkeneminen ja maakunnan sisäinen erimielisyys johtavat etenkin pienempien kuntien osalta siihen, että kuntastrategioilla pyritään yhä voimakkaammin välttämään organisaation ulkopuolisia uhkia ja vahvistamaan kunnan omaa asemaa suhteessa maakuntaan. Strategioissa ei kiinnitetä huomiota yhteistyön ja verkostojen toimintaan ja niiden luomiin mahdollisuuksiin, vaan kunnan sisäinen toimintakyky on yhä

ratkaisevamassa roolissa. Kunnat kaivavat ympärilleen yhä syvempiä poteroita, joiden takaa yhteistyön tekeminen maakunnan ja muiden kuntien kanssa vaikuttaa mahdottomalta.

”Mä luulen, että monessa Päijät-Hämäläisessä kunnassa tämä on näin, että kun mäkin olen monesti sanonut, että täällä on ollut vielä varaa riidellä. Ei oo mennyt niin huonosti, että tarttis vielä puhaltaa yhteen hiileen.”

Kuntastrategiasta on muodostunut pakon sanelema asiakirja, joka kyllä edelleen lain pakottamana luodaan joka valtuustokaudelle, mutta se ohjaa kunnan toimintaa entistäkin vähemmän. Maakuntauudistuksen jälkeiset verotulot ovat supistaneet merkittävästi kuntien resursseja, eivätkä ne enää riitä laadukkaan strategiaprosessin tekemiseen. Strategiatyöstä on muodostunut kunnille ainoastaan lainsäädännön pakottama pakollinen paha. Vähentyneiden tulojen myötä strategiaan kirjataan ainoastaan välttämättömät tavoitteet, jotka kohdistuvat kunnille jääneiden peruspalveluiden järjestämiseen. Kuntastrategioissa keskitytään tavoitteiden täyttymiseen ja tehokkuuteen, jota ohjaa erilaiset mittarit ja toiminnan seuraamisen työkalut. Kuntien toimintaa ohjaa myös yhä voimakkaammin maakunnallinen ja valtiontasoinen päätöksenteko, joka kaventaa kunnan strategista päätösvaltaa.

Maakuntauudistuksen jälkeen uusi itsehallinnollinen maakunta on ottanut merkittävän roolin myös alueen elinvoiman kehityksessä. Kunnat eivät ole yksinään onnistuneet ottamaan haltuun uutta rooliaan elinvoiman edistäjinä, sillä veroleikkaukset ovat vaikuttaneet merkittävästi kuntien resursseihin, jotka juuri ja juuri riittävät kunnille jääneiden perustehtävien hoitoon. Kunnat eivät pysty enää käyttämään resurssejaan esimerkiksi yrittäjien palveluiden tai muiden kasvupalveluiden kehittämiseen. Maakunnallisen elinvoiman kehittämistä ohjaa vahvasti valtiontasoiset tavoitteet ja koko maakunnan yleinen etu, jolloin yksittäisen kunnan ominaispiirteet jäävät herkästi huomiotta. Lahden kaupungin ja sen ympäryskuntien merkitys koko maakunnan elinvoimaisuuden kannalta on niin merkittävä, ettei pienempien ja syrjäisempien kuntien elinvoiman kehittämistä koeta enää maakunnallisessa päätöksenteossa tärkeänä. Näin ollen pienempien kuntien elinvoimaisuus alkaa hiljalleen taantua, ja muuttovirrat maaseudulta kaupunkialueilla kasvavat.

Ensimmäisten maakuntavaalien jälkeen maakunnasta ja sen valtuustosta tulee keskeinen poliittinen toimija ja päätösvallan käyttäjä maakunnassa. Väestön ikääntyessä sosiaali- ja terveystalouteen liittyvien kysymysten merkitys kasvaa entisestään, ja sote –palveluiden sijainti ja määrä vaikuttavat yhä voimakkaammin kuntien kokonaisvaltaiseen toimintaan. Näin ollen kuntien toimintaa määrittää

yhä vahvemmin se, mitä maakuntavaltuustossa päätetään ja kuinka sote –palvelut tullaan maakunnallisesti järjestämään. Maakuntatasolla sote –palveluiden järjestämistä määrittää maakunnan kokonaisvaltiainen etu ja valtiolliset tavoitteet, eikä niinkään yksittäisen kunnan tarpeet ja toiveet. Riskinä on, että kuntien etu jää tässä kehityksessä maakunnallisen ja valtiollisen edun jalkoihin, ja esimerkiksi pienempien ja syrjäisempien kuntien palvelut näivettyvät ajan saatossa.

”Siinä on sitten riskinsä, että siitä tulee se iso paha maakunta, joka sanoo mitä me tehdään tai ne tekee väärinä asioita meidän mielestä, kun ne saa sitten sieltä valtion puolelta sen käskyn tehdä tiettyjä asioita, jotka ei sitten taas alueellisesti ole kunnan asemasta hyvä.”

Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirryttyä maakunnan vastuulle kuntien strategioissa kunnille jäävien tehtävien merkitys on luonnollisesti korostunut. Kuntastrategioissa keskeisimpinä teemoina ovat toimivat sivistyspalvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden kysymykset. Kuntien strategioissa aletaan entistä enemmän kiinnittää huomiota juuri näiden palvelukokonaisuuksien toimimiseen ja ne alkavat määrittää koko strategian sisältöä. Veroleikkauksien ja päätösvallan kaventumisen myötä kunnilla ei myöskään ole riittävästi resursseja vapaaehtoisten palveluiden hoitamiseen, vaan ne ovat pakotettuja keskittämään kaikki resurssinsa ainoastaan pakollisten tehtävien hoitamiseen. Kuntastrategioissa sivistystoimen sekä hyvinvoinnin ja terveyden kysymykset ovat korostuneet niin voimakkaasti, että strategioissa ei enää kiinnitetä riittävästi huomiota kunnan toiminnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Strategioita ohjaa tiukat taloudelliset tavoitteet ja mittarit. Kuntastrategioista tulee normatiivisia asiakirjoja, joilla kunta ei pysty varautumaan toimintaympäristön muutoksiin, kun kaikki kunnan toiminta keskittyy tavoitteiden saavuttamiseen ja tehokkuuteen.

Maakunnassa on vallinnut konsensus siitä, että sote- ja maakuntauudistukselle on aito tarve ja kunnat ovat olleet aktiivisesti mukana uudistuksen valmistelussa. Uudistus on astunut voimaan suunnitellusti vuoden 2021 alussa, mutta uusi valtion hallitus on todennut, että uudistukseen tullaan tekemään hallituskauden aikana merkittäviä muutoksia. Kunnat ovat varautuneet nykyiseen uudistukseen, mutta linjaus uusista muutoksista nykyiseen uudistukseen jättää kunnat jälleen kelluvaan tilaan, joka vaikuttaa oleellisesti kuntien toimintaan. Nykyisen uudistuksen uudelleen jäsentäminen ja muuttaminen vähentävät entisestään kuntien luottamusta valtiotason päätöksentekoon, ja kunnat vetäytyvät entistä enemmän kuoreensa. Kunnissa ei uskalleta enää tehdä merkittäviä strategisia päätöksiä, kun kuntien tulevaisuudesta tulee entistäkin vaikeammin ennustettavaa ja samalla luottamus valtionhallintoon on vähentynyt.

”Kyllä tää sitten niin uuvuttavaa on olla tässä, kun kaikki on niin kuin ilmassa tai epävarmaa, niin tässä kun joudut tekemään niitä päätöksiä, niin lähtee juuri sellainen laukka liikkeelle kun mikään ei ole varmaa, sitten lähdetään niin kun riskienhallinnan näkökulmasta tekemään niitä ennakoivia päätöksiä, niin tää... ei sit oikeasti ole kenenkään käsissä siinä vaiheessa.”

Maakuntauudistuksen toteutuksen ja kuntien veroleikkauksien jälkeen on huomattu, että kuntien tulot eivät riitäkään kattamaan niiden menoja. Kuntien verotulojen leikkauksilla ja siirtyvän toiminnan siirrolla maakunnille on ollut huomattavasti merkittävämpiä vaikutuksia kuntien talouteen, kuin mitä maakuntauudistuksen valmistelussa osattiin odottaa. Kuntien tulojen leikkaus on ajanut kunnat tilanteeseen, jossa niiden resurssit eivät enää riitä edes jäljelle jääneiden palveluiden tuottamiseen. Kunnat ovat joutuneet tekemään mittavia sopeuttamistoimia, joiden myötä kuntien tehtävänala ja autonomia ovat kaventuneet entisestään. Näin ollen kunnista on tullut entistä riippuvaisempia maakunnan toiminnasta ja valtionavustuksista. Kunnat ovat myös jääneet täysin yksin taloudellisten haasteiden kanssa maakunnallisen ja kuntien välisen yhteistyön ollessa vähäistä.

”Mä veikkaan, että on paljon sellaisia (taloudellisia) vaikutuksia, joiden syvyyttä ei osata vielä arvioida, että ne tulee sitten sen konkretian kautta. Ja sitten ihmetellään, että mites tää otetaan haltuun ja mites tän kanssa sitten voidaan tehdä.”

7.4 Skenaario 4: Soten kahleista kokonaisvaltaiseen kehittämiseen

TEEMA	A	B	C
1. Kuntien suhde maakuntaan ja yhteistyö muiden kuntien kanssa	”Poterot” ja omien etujen tavoittelu	Yhdessä tekemisen maakunta	Epäselvää yhteistyötä ja yleistä epävarmuutta
2. Strategian merkitys kunnissa	Pakon sanelema asiakirja, josta ei ole konkreettista hyötyä	Uudistus vapauttavana tekijänä	Kuntastrategia voimavarana ja työn ohjaajana
3. Elinvoiman kehitys	Maakunta ottaa vastuun elinvoiman kehittämisestä	Maakunta elinvoiman mahdollistajana	Alueen elinvoiman kehittämisen vastuu ainoastaan kunnilla

4. Kunnan oma päätösvalta	Kunnan oma päätösvalta säilyy ennallaan	Pienten kuntien asema heikentyy	Maakunnallisen päätöksenteon merkitys korostuu
5. Kuntastrategian painopisteet	Kaventuneen tehtäväalan suunnittelua	Kunta voi keskittyä omiin tehtäviinsä kokonaisvaltaisesti	Kasvua elinvoiman kehittämisellä
6. Yleinen suhtautuminen uudistukseen	Negatiivinen asenne, joka jarruttaa uudistusta	Uudistus viedään läpi, mutta se ei ole valmis	Uudistukselle on aito tarve ja se tunnustetaan kunnissa
7. Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen	Talous nousee sote-menojen siirron myötä	Ennakoitavampaa kuntataloutta niukoilla resursseilla	Veroleikkauksista sopeuttamistoimiin

Taulukko 4 Skenaarion 4 tulevaisuuspolku

Viimeisessä skenaariossa tulevaisuudesta luodaan mahdollisimman positiivinen kuva kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen näkökulmasta. Tässä tulevaisuudenkuvassa luodaan optimaalinen kuvaus siitä, miltä tulevaisuus kuntien näkökulmasta näyttää, jos kaikki uudistuksen vaikutustekijät vaikuttavat kuntiin positiivisella tavalla. Tässä skenaariossa maakuntauudistus on vahvistanut kuntien välistä yhteistyötä, samalla sote –palveluiden siirryttyä maakunnalle kuntien taloudellinen tila on lähtenyt nousuun ja strategisessa johtamisessa on pystytty keskittymään kunnalle olennaisiin asioihin.

Neljännessä skenaariossa maakuntauudistus on selvästi muuttanut Päijät-Hämeen maakunnan kuntien välisiä suhteita ja maakunnasta on tullut oleellinen osa kuntien toimintaa. Itsehallinnollisen maakunnan perustamisen jälkeen maakunnan ja kuntien välinen yhteistyö on alkanut sujuvasti, jonka myötä myös kuntien ja maakunnan välinen suhde on selkeytynyt. Maakunnan ja kunnan yhteistoiminnalle on muodostunut selvät yhteistyönkanavat ja yhteistyön työnjako on kaikille osapuolille selkeä. Maakuntavaltuuston edustajat edustavat maakunnan yhteistä etua kuntien erityispiirteitä kunnioittaen, ja valtuustotyö on lähtenyt ongelmitta käyntiin. Kunnissa uudistus on nähty uutena mahdollisuutena rakentaa kuntien välistä yhteistyötä, jonka potentiaalia on nyt lähdetty toden teolla hyödyntämään erilaisten yhteistoimintahankkeiden muodossa. Yhteistyön syveneminen näkyy myös kuntien strategiatyössä, jossa ulkoisiin tekijöihin ja sidosryhmien toiveisiin on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kuntastrategioissa yhteistyön merkitys on kasvanut etenkin

elinvoiman kysymyksissä, joihin nyt haetaan ratkaisuja ja kehitystä kuntien välisen yhteisen suunnittelun avulla.

”Mä uskon, että me ollaan tässä kohtaa menetetty ihan älyttömästi, kun tätä (yhteis)työtä ei ole tehty. Meillä oli elinvoima-seminaari tossa tammikuussa...niin me oltiin kaikessa valtakunnallisesti, me ei oltu miinuksella, mut me ei todellakaan oltu plussalla, me oltiin kaikessa silleen siinä nollakäyrällä. Mä sanoin, jossain kohtaa käytin sen puheenvuoron, että miettikää jos täällä ois tehty yhteistyötä ja jos me oltais joskus puhallettu täällä yhteen hiileen? Mitkä potentiaali siellä ois ollut.”

Maakuntauudistuksen jälkeen kuntien strategiatyö on muuttunut oleellisesti. Kuntien ei enää tarvitse välittää sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämisestä, jonka myötä kunnat ovat voineet aidosti keskittyä niiden perustehtävien kehittämiseen kokonaisvaltaisesti sekä kuntalaisten hyvinvoinnin parantamiseen. Kuntien strategiaprosessiin on entistä enemmän osallistettu kuntalaisia ja kunnan sidosryhmiä, jonka myötä strategiaprosessista on tullut käytännönläheisempää. Strategioita ei enää tehdä ainoastaan virkamiesvetoisesti, vaan strategiatyöhön osallistetaan tasapuolisesti kuntien henkilöstöä, sidosryhmiä ja kuntalaisia. Strategisessa johtamisessa yhteistyön merkitys korostuu, eikä johtaminen ole enää ainoastaan mittareiden seuranta ja tavoitteiden täyttämistä. Strategiatyön vapautumisen myötä kuntien innovaatio- ja kehitystyöllä on entistä korostuneempi merkitys onnistuneen strategian toteutuksessa. Kuntastrategiasta on tullut keskeisin työkalu kuntien uuden roolin hahmotuksessa ja kuntien nykyisten tehtävien suunnittelussa.

”Tavallaan maakuntauudistuksen näkökulmasta nyt on se sauma, se momentum, jolloin me voidaan oikeasti miettiä, tai meidän on oikeastaan pakkokin, se on oikeasti mahdollisuus, että me voidaan nyt miettiä niitä meidän asioita ja uudistaa palveluita.”

Vastuu alueellisen elinvoiman kehittymisestä on vahvasti kuntien vastuulla uudistuksen jälkeen, mutta maakunta on myös onnistunut järjestämään oman elinvoiman toimialansa niin, että maakunnan toimii tärkeänä tukena alueellisen elinvoiman kehittämisessä. Kunnat ovat tarttuneet uuteen tilaisuuteen elinvoiman kehittäjinä, joka näkyy kuntien asukasluvun kasvuna ja yritysten lisääntyneenä määränä. Elinvoiman kehittämisen tehtäviin on kunnissa jäänyt entistä enemmän voimavaroja maakuntauudistuksen voimaan tulon jälkeen. Aiemmin hajautettu elinvoiman toimiala on nyt koottu yhtenäiseksi osaksi maakunnan toimintaa, joka on selkeyttänyt alueellista yhteistyötä elinvoiman kysymyksissä. Maakunta toimii kuntien tukena, mutta kunnat voivat edelleen keskittyä vapaasti oman alueensa erityispiirteisiin ja kehittää omaa toimintaansa niiden mukaisesti.

”Mä uskon, että meillä on pelkkää voitettavaa siinä. Jos lähetään tekemään yhdessä, niin se on aina plussaa. Kyllä mä uskon siihen, että me yhdessä saataisiin, tai nimenomaan yhdessä saataisiin sitä Päijät-Hämeen tunnettavuutta, elinvoimaa ja näkyvyyttä parannettua paljon paremmin kuin jos jokainen sitä yksin tekisi.”

Maakuntavaltuuston ja itsehallinnollisen maakunnan muodostuminen ei tule tässä skenaariossa muuttamaan kunnallista päätösvaltaa. Kunnat tulevat olemaan uudistuksen jälkeenkin keskeisin toimija lähidemokratian toteutumisen näkökulmasta, eikä maakunnallinen päätösvalta vaikuta sen toteutumiseen tai uhkaa kunnallista autonomiaa. Maakuntavaltuuston edustajat edustavat yhteistä maakunnallista etua, ja valtuustoon on valittu edustajia jokaisesta maakunnan kunnasta. Strategian näkökulmasta päätösvalta säilyy täysin kunnan omissa käsissä, eikä maakunnallinen strategiatyö vaikuta kunnan oman strategian luomiseen ja johtamiseen, vaan maakunnallinen strategiatyö toimii sen tukena. Kuntien omaan määräysvaltaan ja autonomiaan ei siis tule muutoksia, ja kunnan oma päätösvalta saattaa jopa osittain kasvaa, kun kunnan taloudesta tulee ennakoitavampaa sote –menojen siirtyessä maakunnalle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirryttyä maakunnan vastuulle on kunnissa voitu keskittyä sille jääneihin palveluiden kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Ennen uudistusta ja sote-menojen siirtoa kuntien muut sektorit ovat olleet jo pitkään alisteisia sosiaali- ja terveyspalveluiden kulujen kehitykselle, sillä sote –menot ovat aina olleet etenkin pienemmissä kunnissa hyvin vaikeasti ennustettavia ja pienetkin muutokset palveluiden käytössä ovat voineet muuttaa radikaalisti kunnan budjettia. Näin ollen sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtymisen jälkeen kuntien toiminnan ennakkoinnista ja tulevaisuuden suunnittelusta on tullut vaivattomampaa. Tämä näkyy myös kuntastrategioissa, joissa kunnan toiminnan kokonaisvaltainen suunnittelu ja strategian johtaminen on ennakoivampaa. Kuntastrategiaa ei enää ohjaa ainoastaan eri sektoreiden tavoitteet ja mittarit, vaan strategiassa voidaan keskittyä kokonaisuuteen ja kunnan toiminnan kehittämiseen. Keskeisimpinä teemoina ovat yhteisöllisyyden kehittäminen, elinvoima, osallistaminen, sivistystoimen kehittäminen ja asukkaiden hyvinvointi.

”Ja mä vaan nauroin sitä, että hitsi, just tää ajatus, että mun ei tarvitse enää ottaa kantaa, tai no totta kai silloinkin täytyy ottaa kantaa, mut ei siinä määrin, että mä en ole mikään sosiaalijohtaja tai en ole terveysasiantuntija enkä omaa lääkäri- tai terveydenhoitajataustaa. Musta on tosi hienoa, että ne ihmiset mitkä siitä asiasta paremmin tietää, saa jatkossa ottaa tästä vastuun.”

Yleinen suhtautuminen sote- ja maakuntauudistusta kohtaan on ollut yleisesti positiivinen koko maakunnassa ja se on saanut poliittisen tuen myös kuntien valtuustoissa. Uudistuksen tarve tunnistetaan kunnissa, jonka vuoksi uudistuksen käytännön toteutus on ollut maakunnassa helppoa. Kunnissa ei ole kyseenalaistettu uudistuksen toteutumista, ja näin ollen kunnat ovat valmistautuneet uudistukseen eikä sen käytännön toteutus ei ole aiheuttanut ongelmia. Kunnat ovat osanneet ennakoita tulevaa uudistusta myös strategisesti, jonka vuoksi uudistuksen toimeenpano ei ole aiheuttanut kunnissa taloudellisia tai hallinnollisia haasteita. Uudistuksen toteutuminen on ollut myös helpotus kunnille, sillä kunnat ovat joutuneet elämään jo vuosien ajan epävarmassa tilanteessa, jossa kuntareformit ovat vaihtuneet hallituskausien mukaisesti. Kuntien tulevaisuuden suunnittelusta ja strategisesta johtamisesta on tullut vakaampaa, kun uudistus on vihdoinkin viety käytäntöön eikä kuntien tarvitse enää toimia jatkuvassa epävarmuudessa.

”Kyllä mä näen sen (uudistuksen) positiivisena tai ainakin odottavasti, että mä näen tässä enemmän mahdollisuuksia kuin uhkia, koska mä myös tiedän sen, että katotaan me sitä miten päin tahansa, niin sote olisi vienyt meidät aika pohjalle sen rahoitusmallin kanssa, että se on yksinkertaisesti niin, että ihmiset ovat ikääntyneet ja ikääntyvät koko ajan enemmän. Se sote-rahoitus vaatii enemmän rahoituspohjaa.”

Maakuntauudistuksen jälkeen kuntien talous on lähtenyt selvään nousuun. Vaikeasti ennustettavat ja raskaat sote –menot eivät ole enää kuluttamassa kunnan kassaa, ja kunnan toimet elinvoiman kehityksen osalta ovat tuoneet kuntiin lisää tuloja uusien asukkaiden ja yritysten muodossa. Kuntien tuloihin kohdistuneet leikkaukset ovat vaikuttaneet kuntien talouteen ennakoitua vähemmän, ja tulojen vähennyksestä huolimatta kunnat ovat pystyneet järjestämään entistäkin laadukkaampia palveluita asukkailleen. Maakunnan otettua vastuun sote –palveluista niiden kulut ovat kääntyneet laskuun ja uudistus on täyttänyt Päijät-Hämeessä sille asetetut taloudelliset tavoitteet.

7.5 Skenaarioiden tulkinta

Edellisissä alaluvuissa on luotu neljä erilaista skenaariota Päijät-Hämeen maakunnan ja sen kuntien tulevaisuudesta neljästä eri näkökulmasta. Näiden skenaarioiden avulla on pyritty valottamaan tulevaisuutta kuntien strategiatyön näkökulmasta niin, että tulevaisuudesta saataisiin luotua mahdollisimman kattava kuvaus. Skenaariot ovat kerronnallisia tulevaisuudenkuvia, joita

tulkitsemalla voidaan luoda niin nykyhetken kuin tulevaisuudenkin päätöksentekoa tukevia tulkintoja.

Tämän tutkielman tulokset ovat Päijät-Hämeen maakunnan näkökulmasta positiivisia siinä suhteessa, että epätodennäköisellä tulevaisuuden skenaariolla on huomattavia yhtäläisyyksiä negatiivisen tulevaisuuden skenaarion kanssa. Skenaarioiden yhteneväisyys kertoo siis siitä, että on hyvin epätodennäköistä, että uudistuksella olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Päijät-Hämeen maakuntaan ja sen kuntien toimintaan. Negatiivisella ja epätodennäköisellä skenaariolla on yhtäläisyyksiä etenkin kuntien talouden negatiivisen kehittymisen, strategian merkityksen vähenemisen ja kuntien tehtävänalan kaventumisen osalta. Kääntäen voidaan siis todeta, että tutkielman kohdekunnissa uskotaan siihen, että kaikki nämä yksittäiset tekijät tulevat tulevaisuudessa kehittymään positiiviseen suuntaan.

Kuten aiemmissakin aiheeseen liittyvissä tutkimuksissa on todettu, kunnissa eniten maakuntauudistukseen liittyvää huolta herättää kuntien uudistuksen jälkeinen taloudellinen tila ja päätöksentekovallan kaventuminen. Nämä kaksi teemaa olivat myös keskeisiä tämän tutkielman aineistossa ja sen analyysissä. Talous ja päätöksentekovalta ovat myös tiiviisti toisiinsa kytkeytyneitä, sillä talouden heikkenemisellä on luonnollisesti suoria vaikutuksia myös päätöksentekovallan kaventumiseen. Skenaarioiden pohjalta voidaan myös todeta, että heikkenevä kuntatalous ja päätöksentekovallan kaventuminen johtavat myös kuntien tehtävänalan kaventumiseen, kun kunnat eivät enää pystykään heikossa taloustilanteessa vaikuttamaan palveluiden laatuun ja määrään omassa kunnassaan. Tällä kehityksellä on myös suoria vaikutuksia kuntastrategiaan, josta äkkiä muodostuu normiohjaukseen ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävä asiakirja.

Skenaarioiden pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että kohdekunnissa on vahva usko siihen, että uudistuksella on enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia kuntien strategiatyöhön ja sen johtamiseen. Talouden osalta kunnissa ollaan vielä hieman epävarmassa tilassa, jossa ei vielä täysin voida luottaa siihen, että tulevat resurssit kattavat kunnille jäävien tehtävien kulut. Kaikki kunnat olivat kuitenkin yhdessä sitä mieltä, että kuntien taloudesta tulee sote-menojen siirron myötä ennakoitavampaa ja hallittavampaa, vaikka resurssit saattavaisivatkin samanaikaisesti vähentyä. Epävarmuus on myös yksi keskeinen erottaja todennäköisen ja positiivisen skenaarion välillä. Näissä kahdessa skenaarioissa on huomattavia yhtäläisyyksiä, mutta juuri epävarmuus ja epätietoisuus tulevasta uudistuksesta värittävät todennäköisen skenaarion kokonaiskuva. Kun maakuntauudistus saadaan vietyä läpi valtiollisella tasolla ja sen vaatima lakipaketti hyväksytään, on hyvin mahdollista,

että todennäköinen skenaario muuttuisi sisällöltään huomattavasti lähemmäs positiivisen skenaarion kuvausta. Tässä hetkessä uudistuksen epävarmuus ja sen sisällön jäsentymättömyys vaikuttavat oleellisesti aineiston sisältöön, joka taas vaikuttaa myös todennäköisen skenaarion syntyyn. Näin ollen uudistuksen lainvoimaisuuden jälkeen kerätty aineisto olisi todennäköisesti tuottanut sellaiset skenaariot, joissa todennäköinen ja positiivinen skenaario olisivat olleet sisällöltään vieläkin lähempänä toisiaan.

Toinen merkittävä erottava tekijä todennäköisen ja positiivisen skenaarion välillä on kunnallisen ja maakunnallisen yhteistyön kehittyminen tulevaisuudessa, josta muodostui myös yksi aineiston keskeisimmistä teemoista. Skenaarioiden pohjalta voidaan todeta, että Päijät-Hämeen maakunnassa kuntien välinen yhteistyö on yleisesti ollut hyvin vähäistä ja maakunnan sisällä on ollut aiemmin vahvoja erimielisyyksiä. Kunnilla on myös hyvin vahvat kunnalliset ja alueelliset identiteetit, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet yhteistyön vähäiseen muodostumiseen. Suhtautuminen tulevaan maakuntauudistukseen ja sen mukana tuleviin uusiin yhteistyön kanaviin suhtaudutaan maakunnassa odottavasti, mutta silti hieman varautuneesti, sillä maakunnan historia ja nykyinen tilanne eivät juurikaan tue yhteistyön kehityksen vahvistumista uudistuksen jälkeisenäkään aikana. Varautuneeseen suhtautumiseen vaikuttaa oleellisesti myös se, että kunnissa ollaan vieläkin hyvin epätietoisia siitä, kuinka yhteistyö maakunnan ja kuntien välillä tulee tulevaisuudessa muodostumaan.

Tämän tutkielman kontekstissa on keskeistä huomioida, että skenaarioiden pohjalta voidaan todeta, että kuntastrategian merkitys on edelleen kohdekunnissa vahva ja sen merkitys tulee ainoastaan kasvamaan uudistuksen aikana ja myös sen jälkeen. Luotujen skenaarioiden mukaan on hyvin epätodennäköistä, että kuntastrategian merkitys palaisi vanhaan aikaan, jossa kuntastrategia luotiin pölyttymään kunnan arkistoihin eikä sillä näin ollen ollut mitään käytännön merkitystä. Todennäköisessä skenaariossa ei kuitenkaan vielä täysin tunnisteta uudistusta kuntien strategiatyön ja johtamisen vapauttajana, jonka myötä strategiaprosessiin ja johtamiseen vapautuisi uudistuksen myötä enemmän voimavaroja ja resursseja. Strategiatyön vapautuminen on suoraan kytköksissä muun muassa kunnan talouteen ja päätösvaltaan, joiden osalta kunnissa vallitsee vielä laajaa epävarmuutta ja –tietoisuutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tämän tutkielman tulokset ovat tutkielman kohteen näkökulmasta positiivisia. Tämä näkemys pohjautuu etenkin negatiivisen ja epätodennäköisen skenaarion yhtäläisyyksiin, josta voidaan päätellä, että on hyvin epätodennäköistä, että uudistuksella tulee

olemaan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia tutkimuskohteen tulevaisuuteen. Keskeisiä muuttujia kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen tulevaisuuden näkökulmasta ovat yhteistyön kehittäminen, talouden kehitys sekä päätösvallan muutos. Näiden muuttujien kehitys suuntaan tai toiseen vaikuttaa oleellisesti skenaarioiden toteutumiseen, ja ne ovat myös tiiviisti kietoutuneet toisiinsa. Tutkimuskohteen näkökulmasta voidaan todeta, että taloudellisen tilan ja päätösvallan kehittyminen näyttävät kehittyvän tulevaisuudessa positiiviseen suuntaan. Keskeistä on myös huomioida se, että tämän tutkielman skenaarioissa kuntastrategian asema on myös uudistuksen jälkeen merkittävä ja kunnallisen päätöksenteon ei uskota heikkenevän uudistuksen jälkeisenä aikana.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkielma on perehtynyt kuntien strategiatyöhön ja kuntien strategiseen johtamiseen sote- ja maakuntauudistuksen kontekstissa. Tutkielman tarkoituksena on ollut selvittää, kuinka tuleva sote- ja maakuntauudistus tulee vaikuttamaan kuntien tekemään strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen. Tutkimuskysymykseen lähdettiin hakemaan vastausta haastatteleamalla Päijät-Hämeen maakunnan kuntien kunnanjohtajia ja poliittisia päättäjiä, kunta-alan asiantuntijoita sekä maakunnan liiton edustajaa. Näiden haastattelujen muodostaman aineiston pohjalta tutkimuskysymykseen vastattiin neljän eri skenaarion kautta, jotka muodostettiin tulevaisuustaulukkomenetelmää apuna käyttäen. Skenaariot jaettiin neljään osaan, joissa tulevaisuudesta muodostettiin todennäköisin, epätodennäköisin, negatiivisin ja positiivisin tulevaisuudennäkymä kunnan strategiatyön näkökulmasta. Skenaarioita esittelevän luvun lopussa skenaarioista tehtiin tulkinta, jonka mukaan luodut skenaariot ovat maakunnan ja sen kuntien näkökulmasta pääosin positiivisia.

Maakuntauudistus astuu voimaan vasta vuonna 2021, eikä tulevaisuutta voida varmuudella tieteellisesti ennustaa. Näin ollen tässä tutkielmassa muodostetut skenaariot ja niiden pohjalta muodostetut johtopäätökset pohjautuvat haastateltujen henkilöiden näkemyksiin kuntien tulevaisuudesta, tutkielman teoreettiseen taustaan sekä omaan ajatteluuni ja tulkintaani. Tämä tutkielma on toteutettu tapaustutkimuksena Päijät-Hämeen maakunnasta, jolloin tutkielman tulokset ovat myös tiukasti aikaan ja paikkaan sidottuja. Tämän tutkielman pohjalta ei voida tehdä yleistyksiä maakuntauudistuksen vaikutuksista kaikkien 18 maakunnan näkökulmasta, sillä Päijät-Hämeen maakunnalla on omat erityispiirteensä ja –ominaisuutensa, jotka vaikuttavat tuloksien syntymiseen. Tutkielmalla voidaan kuitenkin lisätä yleistä ymmärrystä ja tietoa maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntien strategiatyöhön. Tulevaisuudentutkimuksen keskeisimpänä tarkoituksena on toimia päätöksenteon tukena, sillä sen avulla voidaan kartoittaa mahdollisia tulevaisuuksia, jotka auttavat päätöksentekijöitä tekemään tulevaisuuttaan koskevia päätöksiä.

Sosiaali- ja terveystaloudet ovat olleet kuntatalouden merkittävin menoerä, joka ovat ohjanneet voimakkaasti kuntien toimintaa ja toiminnan suunnittelua. Tämän tutkielman haastatteluissa jokainen haastateltu kuntapäättäjä totesi, etteivät kunnat enää yksinään pysty kannattelemaan sote – palveluiden raskaita ja ennustamattomia kuluja. Samalla aineistosta nousi esiin kuitenkin aiheellinen huoli siitä, tulevatko uudistuksen jälkeiset tulot kattamaan uudistuksen jälkeisiä menoja. Toinen merkittävä uudistukseen liitettävä huoli on kuntien päätösvallan kaventuminen suhteessa valtioon ja tulevaan maakuntaan. Jos uhkakuvat päätösvallan kaventumisesta ja taloudellisen tilan

heikkenemisestä toteutuvat on riskinä se, että kuntien tehtävänala kaventuu entisestään ja kuntien strategisesta johtamisesta tulee entistä haastavampaa.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset kuntiin ovat luonnollisesti keskeinen tekijä myös kuntastrategian näkökulmasta. Jos uudistus heikentää jo ennestään kuntien heikkoa taloudellista tilaa tulee strategian luonteesta yhä ohjaavampi ja normatiivisempi. Tällainen Ansoffilainen normiorientoitunut strategiakäsitys soveltuu huonosti kuntien käyttöön etenkin uudistuksen jälkeisenä aikana, kun kuntien tulisi pystyä kehittämään omaan toimintaansa yhä monipuolisemmin alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Päätösvalan kaventuminen taas saattaa muuttaa kuntien asemoitumista niin, että ne pyrkivät puolustamaan omia etujaan yhä voimakkaammin ja kunnat keskittyvät jatkossa ainoastaan oman toimintansa kehittämiseen välittämättä ulkoisen toimintaympäristön muutoksista. Näin ollen kuntastrategioissa palataan lähemmäs sotateorioiden strategiamäärittäystä, jonka mukaan strategian tehtävänä on joko sodan voittaminen tai vaihtoehtoisesti sen välttäminen.

Tulevalla sote- ja maakuntauudistuksella on havaittavissa selviä vaikutuksia kuntien strategiatyöhön ja strategiseen johtamiseen. Uudistuksen vaikutukset kuntiin ovat luonteeltaan sekä negatiivisia että positiivisia, ja kuten myös aiemmassa aiheeseen liittyvässä tutkimuksessa on todettu, yksittäisten vaikutustekijöiden tulkinta voi olla ristiriitaista. Tämän tutkielman kontekstissa uudistus esittäytyy kuitenkin pääosin positiivisena tekijänä, joka tulee Päijät-Hämeen osalta vaikuttamaan kuntien strategiatyöhön enemmän positiivisessa kuin negatiivisessa valossa. Kunnissa on vahva usko siihen, että kuntien talouden ennakoinnista tulee jatkossa ennustettavampaa eikä kuntien toimialan muut sektorit ole näin ollen enää jatkossa alisteisia ainoastaan yhden sektorin talouden kehittymiselle. Maakunnallisen ja kuntien välisen yhteistyön kehittyminen on tämän tutkielman näkökulmasta keskeisin kipupiste Päijät-Hämeen maakunnassa, jonka kehittyminen vaikuttaa oleellisesti luotujen skenaarioiden toteutumiseen. Yhteistyön kehittyminen oli myös keskeisin erottava tekijä positiivisen ja todennäköisimmän skenaarion välillä.

Kuntien keskinäisen yhteistyön ja maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön muodostuminen ovat tulevaisuudessa keskeisessä asemassa kunnallisen strategiatyön ja johtamisen näkökulmasta. Kuntien toimintaympäristöt ovat jatkossakin yhä monimuotoisempia ja kompleksisempia, jonka myötä myös niitä kohtaavat ongelmat ja uhat tulevat olemaan nykyistä haasteellisempia. Tällaisia poikkihallinnollisia haasteita ovat esimerkiksi syrjäytyminen ja työttömyys, joihin kunnat eivät pysty vastaamaan yksin ainoastaan omalla toiminnallaan. Voimistuva globalisaatio tuo kuntien toiminnan

keskiöön myös globaaleja ongelmia, joiden ratkaisussa kunnat ovat kansallisella tasolla yhä keskeisemmässä roolissa. Kompleksisia ongelmia ei voida strategisesti johtaa vain yhden kunnan toimesta, vaan ne vaativat koko alueen yhteistyötä ja kuntien välistä yhteistoimintaa. Haastatteluissa kävi selvästi ilmi se, että kuntien päättäjät ovat yleisesti toiveikkaita siitä, että uudistuksen myötä yhteistyö maakunnan sisällä tulisi tulevaisuudessa tiivistymään. Haastatteluihin osallistuneet kuntapäättäjät olivat yhtenäisesti sitä mieltä, että maakunnan kunnat eivät ole vielä riittävällä tavalla hyödyntäneet tätä yhteistyössä piilevää potentiaalia.

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien strategiatyöhön ovat osittain riippuvaisia kunnan omasta toiminnasta ja aktiivisuudesta. Kunnat pystyvät omilla strategisilla valinnoillaan vaikuttamaan siihen, kuinka se asemoi oman toimintansa suhteessa kunnan uuteen rooliin yhteisöllisyyden rakentajina, joiden päätehtävänä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Sote- ja maakuntauudistus voidaan nähdä kuntien strategiatyön näkökulmasta vapauttavana tekijänä, jonka myötä kunnat pystyvät jatkossa aidosti keskittymään strategioissaan kunnan perustehtävien järjestämiseen ja niihin liittyvien palveluiden kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Sosiaali- ja terveystalouden maakunnalle siirtymisen myötä kunnille tulisi jäädä entistä enemmän resursseja ja toimivaltaa myös elinvoiman kehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Uudistuksen myötä kunnissa on jo nyt havaittavissa selvä muutos siinä, että kunnat ovat yhä aktiivisemmin osallistaneet strategiaprosessiin kuntalaisten ja muiden kunnan sidosryhmien mielipiteitä ja toiveita. Monimuotoinen strategiaprosessi mahdollistaa strategian ilmenevän luonteen, jonka myötä kompleksisiin ongelmiin pystytään paremmin vastaamaan strategian avulla myös käytännön tasolla.

Tuleva sote- ja maakuntauudistus voi oleellisesti vaikuttaa myös kuntastrategioiden sisältöön. Sote – palveluiden siirtyessä maakunnille kuntien taloudesta tulee oletetusti ennakoitavampaa ja tasapainoisempaa, sillä sote –menot ovat olleet etenkin pienemmissä kunnissa vaikeasti ennustettavia ja arvaamattomia. Tasapainoisemman talouden tulisi merkitä kuntastrategian näkökulmasta sitä, että strategiassa ei enää tarvitsisi yhtä voimakkaasti keskittyä taloudellisiin tavoitteisiin ja mittareihin. Näin ollen tarinallisten ja narratiivisten strategiamallien suosio kuntien käytössä saattaa jatkossa yleistyä, kun taas esimerkiksi aikaisemmin kunnissa yleisesti käytössä olleen tuloskortti -mallin suosio saattaa vähentyä. Sote –palveluista luopuminen mahdollistaa kunnille myös kokonaan uuden strategisen asemoitumisen, sillä esimerkiksi kunnan väestön ikääntyminen ei ole enää yhtä merkittävä tekijä suhteessa sen menoihin kuin uudistusta edeltävänä aikana. Tulevaisuudessa kunta voi esimerkiksi pyrkiä houkuttelemaan palveluillaan kuntaan entistä enemmän eläkeikäistä väestöä, sillä

ikäntyneemmän väestön sosiaali- ja terveystalouden suhteellisesti korkeampi käyttöaste ei enää tuo lisämenoja kuntien talouteen.

Tutkielman neljä skenaariota kuvaavat maakunnan tulevaisuutta neljästä eri näkökulmasta, mutta maakunnan tulevaisuus on todennäköisesti yhdistelmä näiden eri skenaarioiden tulevaisuuksista. Tulevaisuuden tieteellinen ennustaminen on käytännössä mahdotonta, jonka vuoksi tämän tutkielman tavoitteena on ollut esitellä erilaisia näkemyksiä tulevaisuuden kehittymisestä kuntien strategiatyön näkökulmasta, jota voidaan hyödyntää tulevaisuuden päätöksenteossa. Suunnittelun ja ennakkoinnin merkitys kasvaa kuntakentällä jatkuvasti, sillä elämme nykyään yhä vaikeammin ennustettavassa maailmassa, jossa pienetkin muuttajat voivat ohjata organisaation toimintaa hyvin voimakkaasti. Kuntastrategia ei ole vielä kehittynyt omana erityisalanaan, vaikka kunnallisen strategiatyön teoreettiselle mallintamiselle olisi varmasti kysyntää. Tämän tutkielman luonnollisena jatkotutkimuksena olisi selvittää, kuinka tässä tutkielmassa luodut skenaariot tulevat toteutumaan käytännössä. Tällaisen jatkotutkimuksen avulla voitaisiin esimerkiksi todentaa, että oliko tässä tutkielmassa luotu todennäköisin skenaarion todella lähimpänä tulevaisuuden todellisuutta ja mitkä olivat tulevaisuuteen voimakkaimmin vaikuttaneet tekijät kuntastrategioiden näkökulmasta.

Kuten tässä tutkielmassa on usein todettu, kunnat tulevat olemaan myös uudistuksen jälkeen hyvin vahva osa suomalaista julkishallintoa. Suomen kuntakenttä on ollut hyvin vahvassa murroksessa läpi 2000-luvun, kun eri hallitusten kuntareformit ovat vuorollaan pyrkineet jäsentämään suomalaista kuntakenttää uuteen uskoon. Kuten tässä tutkielmassa ja aikaisemmassa aiheeseen liittyvässä tutkimuksessa on todettu, jatkuva uudistuskierte on uuvuttanut kuntien päättäjiä ja tehnyt toiminnan suunnittelusta hyvin haastavaa. Näin ollen tämän uudistuksen läpivienti on kuntien näkökulmasta lähes välttämätöntä, jotta uudistusten heiluriliike saataisiin pysähtymään. Uudistus muuttaa kuntien roolia pysyvästi, ja tämän roolin keskiössä ovat etenkin elinvoiman kehitys sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Uuden roolin omaksuminen vaatii kunnilta panostamista uusiin innovatiivisiin toimintamalleihin, jossa strateginen johtaminen ja suunnittelu ovat keskiössä.

Vaikka maakuntauudistuksella on monia sellaisia vaikutustekijöitä, joihin kunnat eivät itse pysty omalla toiminnallaan vaikuttamaan, on tulevaisuus kuitenkin pitkälti kuntien omissa käsissä. Keskeistä kuntien tulevaisuuden kannalta on se, kuinka kunnat osaavat suhtautua kunnan uudistuksen jälkeiseen rooliin ja kuinka sen luomia mahdollisuuksia osataan strategisesti kunnissa hyödyntää. Mutta kuinka kunnat vapauttavat itsensä sotien kahleista ja alkavat luoda kokonaisvaltaisia kuntastrategioita?

Todennäköisessä skenaariossa kunnat ottavat vahvan otteen sille annetusta uudesta tehtävänkuvasta, mutta samanaikaisesti talouden epävarmuus ja maakunnallisen päätöksenteon haasteellisuus jarruttavat kuntien kokonaisvaltaista kehittymistä. Todennäköistä skenaariota värittää vahvasti uudistukseen liitettävä epävarmuus ja epätietoisuus tulevasta, joka on myös suoraa jatkumoa aikaisempien kuntareformien epäonnistumisille. Maakuntaudistus voi toteutuessaan olla kunnille mahdollisuus tietynlaiseen uudelleensyntymiseen, ja tätä tilaisuutta kunnissa ei ehkä vielä täysin ole ymmärretty tai uskallettu toivoa aikaisempien kuntareformien epäonnistumisien myötä. Kyse ei siis välttämättä olekaan ainoastaan soten kahleista vapautumisesta, vaan enemmänkin kuntien vapautumisesta omista ajatusmalleistaan ja aiempien reformien historiasta, jonka myötä kunnissa voidaan jatkossa aidosti luottaa tulevaisuuteen ja tehdä sen pohjalta ennakoivia ja kokonaisvaltaisia kuntastrategioita.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maakuntaudistuksella tulee todennäköisimmin olemaan enemmän positiivisia kuin negatiivisia vaikutuksia kuntien strategiatyön ja strategisen johtamisen näkökulmasta. Uudistuksen jälkeiseen tulevaisuuteen kuntastrategioiden näkökulmasta tulevat keskeisimmin vaikuttamaan uudistuksen vaikutukset kuntien taloudelliseen tilaan ja kuntien päätösvaltaan, jotka vaikuttavat oleellisesti siihen, että tullaanko tulevaisuuden kuntastrategioissa keskittymään kunnan asemaa suojelemaan sodankäyntiin vai kuntien väliseen yhteistyöhön. Keskeisintä kaikkien haastateltujen kuntapäätäjien mielestä on kuitenkin se, että valtiollisten kuntareformien heiluriliike saadaan vihdoin pysähtymään, ja kunnat pääsevät keskittymään niiden perustehtävien hoitamiseen ja tulevaisuuden kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Päijät-Hämeen maakunnan ja sen kuntien tulevaisuus näyttää tämän tutkielman mukaan valoisalta, kunhan maakunnassa vain lopetetaan omien poteroiden kaivaminen sekä tartutaan uudistuksen luomiin uusiin mahdollisuuksiin ja kuntastrategian vapauttaviin tekijöihin.

Lähteet

- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis : 1397
- Airaksinen, J. & Haveri, A. (2012). *Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa*. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere university press.
- Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). *Seutuyhteistyön arki - retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä: Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti*. Tampere: Tampere University Press.
- Airamo, R. (2005). *Asumisen monet ulottuvuudet*. Teoksessa Mikkonen, J., Henriksson, I. & Pulkkinen, P. (toim.) *Yksi maakunta, monta näkökulmaa: Artikkeleita Päijät-Hämeestä*. 3. Lahti: Päijät-Hämeen liitto.
- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Anderson, P. (1999). *Complexity Theory and Organization Science*. Organization Science 10 (3): 216 – 232.
- Andersson, M., Jern, O. & Sandbers, S. (2017). *Kohti uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liittoa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Ansoff, H. I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Helsinki: Otava.
- Ansoff, H. I. (1981). *Strateginen johtaminen*. Espoo: Weilin+Göös.
- Asikainen, J. (2009). *Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia*. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Bell, W. (1997). *Foundations of futures studies: Human science for a new era*. Vol. 1, History, Purposes and knowledge. Transaction Publishers, New Brunswick and London.
- Bryson, J. M. & Einsweiler, R. C. (1988). *Strategic planning: Threats and opportunities for planners*. Chicago: Planners Press.
- Borg, O. (2013). *Tulevaisuudentutkimuksen tiedeidentiteetti ja suhde muihin tieteisiin*. Teoksessa (2013). *Miten tutkimme tulevaisuuksia?* Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure*. Boston: MIT Press.
- Davis, J. & Eisenhardt, K. (2004). *Complexity, Market Dynamism, and the Strategy of Simple Rules*. Maryland: University of Maryland
- Eriksson, P. & Koistinen K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 11:2014.
- Eskola J. & Vastamäki J. (2001). *Teemahaastattelu: opit ja opetukset*. Teoksessa J. Aaltola, R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Haveri, A. (2011). *Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin suuntiin*. Teoksessa Hyyryläinen, E & Viinamäki, O-P. (toim.): *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. Acta Wasaensia 238: Vaasan yliopisto.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Heinonen, J. (2011). *Päijät-Hämäläinen kuntaidentiteetti. Kuntien palvelurakenteiden kehittämisprojekti*. Päijät-Hämeen liitto. Julkaisu A191.
- Heinonen, J. (2017). *SOTE –uudistus muuttaa suomalaista hyvinvointimallia*. Teoksessa Y. Hakanen (toim.) *Asukkaiden vai yhtiöiden valta? Sote- ja maakuntauudistus puntarissa*. Helsinki: Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusyhtiö Tammi.
- Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. (2002). *Kuntien strategiatyön avaimet*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Melbourne: Macmillan.
- Jalonen, H. (2006). *Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä*. *Politiikka* 48: 2, 115–126.
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta päätöksenteon valmistelutyössä*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693.
- Jalonen, H. (2010). *Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä*. *Hallinnon tutkimus* Vol. 29 No. 2, 111–133.
- Johanson, J-E. (2019). *Strategy formation and policy making in government*. Palgrave. In press.
- Joyce, P. & Drumaux, A. (2014). *Strategic management in public organizations: European practices and perspectives*. New York: Routledge.
- Joyce, P., Bryson, J. & Holzer, M. (2014). *Developments in strategic and public management: Studies in the US and Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Julien, P., Lamonde, P. & Latouche, D. (1979). *Skenaariomenetelmä tulevaisuuden tutkimuksessa*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Juuti, P. (2013). *Jaetun johtajuuden taito*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010). *Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen: Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kamensky, M. (2004). *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Talentum.
- Kamensky, M. (2010). *Strateginen johtaminen: Menestyksen timantti*. Helsinki: Talentum.

- Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (2003). *Tulevaisuudentutkimus: Perusteet ja sovelluksia*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Karrimaa, J. (2011). *Mitä kuntakentällä pitäisi lähivuosina tapahtua?* Teoksessa A. Mykkänen (toim.) *Kuntakirja –uudistusajatuksia*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- Laine, K. & Hulkkonen, V. (1996). *Strategia: Ajatuksista tekoihin*. Helsinki: Edita.
- Laurila, M. (2010). *Organisaation systeemiteoreettinen mallintaminen osaamisen johtamisen ja muutoksen näkökulmasta*. Teoksessa T-P. Uotila (toim.) *Ikkunoita osaamisen johtamisen systeemiseen kokonaisuuteen*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Leavy, B. & Wilson, D. C. (1994). *Strategy and leadership*. London & New York: Routledge.
- Lehtimäki, H. (2000). *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lähdesmäki, T., Hurme, P., Koskimaa, R., Mikkola, L. & Himberg, T. (2015). *Menetelmäpolkuja humanisteille*. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Majoinen, K. (2000). *Miten valtuusto vaikuttaa?* Teoksessa Valanta, J. (toim.) *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 125.
- Malaska, P. & Mannermaa, M. (1985). *Tulevaisuuden tutkimus tieteellisin perustein tapahtuvana toimintana*. Teoksessa P. Malaska & M. Mannermaa (toim.) *Tulevaisuuden tutkimus Suomessa* (s.42-62). Helsinki: Gaudeamus.
- Malaska, P. (2013). *Tulevaisuustietoisuudesta ja tulevaisuudesta tietämisestä: Tulevaisuus mielenkiinnon kohteena*. Teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuuksia?* Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Mannermaa, M. (1999). *Tulevaisuuden hallinta –skenaariot strategiatyöskentelyssä*. Porvoo: Suomen Ekonomialiitto ja WSOY.
- Mennola, E. (2016). *Omia teitä maakuntiin*. Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) *Maakuntaitsehallinto*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Miettinen, R. & Majoinen, K. (2001). *Kunta: Kahden johtajuuden areena*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Milner, E. M. & Joyce, P. (2005). *Lessons in leadership: Meeting the challenges of public services management*. New York: Routledge.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning*,

plans, planners. New York: Free Press.

Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford: Oxford university press.

Mitleton-Kelly, E. (2003). *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: The application of complexity theory to organisations*. Amsterdam: Pergamon.

Morçöl, G. (2012). *A complexity theory for public policy*. New York: Routledge.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.

Männikkö, M. (2013). *Tulevaisuudentutkimus ja historiankirjoitus*. Teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuuksia?* Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.

Mykkänen, A. (2016). *Maakuntaitsehallinto*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Niiniluoto, I. (2013). *Tulevaisuudentutkimus – tiedettä vai taidetta?* Teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuuksia?* Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.

Nissinen, T. & Viitasaari, A. (2006). *Kunta- ja palvelurakennemuutostus- Kuntien kadonnutta taloudellisuutta etsimässä?* Teoksessa *Kuntarakenteita etsimässä, puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja – mahdollisuuksista*. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Nyholm, I. (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana: Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Nyholm, I. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma

Nyholm, I. (2018). Julkaisematon opintomateriaali.

Paarlberg, L. E., & Bielefeld, W. (2009). *Complexity science-an alternative framework for understanding strategic management in public serving organizations*. International Public Management Journal, 12(2),

Panula-Ontto, J. (2010). *Tutkielma julkisen sektorin erityisluonteen vaikutuksesta skenaariotyöskentelyyn*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Oxford University Press.

Rannisto, P. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampere University Press.

Ranta, T., Manu, S., Laaksonen, V., Uusikylä, P. & Leskelä, R-L. (2017). *Kohti uusia maakuntia – Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon esivalmisteluvaiheen yhteenveto*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2017.

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2001). *Tapaus ja tutkimus= tapaustutkimus?* Teoksessa

- Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Sandberg, S. (2017). *Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille? Kuntapäätäjien näkemyksiä keväällä 2017*. ARTTU2 –tutkimusohjelman julkaisusarja 10/2017. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Espoo: Weilin + Göös.
- Savela, O. (2017). *Kuka maksaa sote –laskut?* Teoksessa Y. Hakanen (toim.) *Asukkaiden vai yhtiöiden valta? Sote- ja maakuntauudistus puntarissa*. Helsinki: Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy.
- Seppälä, Y. (1983). *Tulevaisuuksien kuvausmenetelmä*. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Maankäytön laboratorio.
- Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdana*. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Finnpublishers
- Sulakshin, S. (2011). *On The existense and Knowability on the future*. Teoksessa Yakunin, V. I. *Problems of Contemporary World Futurology*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. & Virtanen, P. & Kuoppala, K. (2015). *Kunnat ajopuina – koskesta sumaan*. Acta 258. Helsinki: Kuntaliitto
- Stenvall, J., Vakkala, H. & Sandberg, S. (2017). *Kelluvat kunnat*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Strandman, K. (2009). *"Se vain ilmestyi": Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatioissa*. Lapin yliopisto. Acta electronica Universitatis Lapponiensis
- Vainikka, J. (2013). *The role of identity for regional actors and citizens in a splintered region: The case of Päijät-Häme, Finland*. Fennia: International Journal of Geography, 191(1), 25-39. doi:10.11143/7348
- Väyrynen, K. (2011). *Kuntakentän piirteitä Sixback –hallituksen jäljiltä*. Teoksessa A. Mykkänen (toim.) *Kuntakirja –uudistusajatuksia*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ugboro, I., Obeng, K. & Spann, O. (2011). *Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations*. Administration & Society - ADMIN SOC. 43. 87-123.

Verkojulkaisut

- Asikkalan kunnan verkkosivu (2018). *Suomen liikkuvien kunta –Asikkalan strategia 2018-2021*. Haettu osoitteesta https://www.asikkala.fi/wp-content/uploads/2018/03/Strategia_hyv_kv12032018.pdf 16.9.2018.

Hollolan kunnan verkkosivu. *Hollolan kuntastrategia 2018-2021*. Haettu osoitteesta https://www.hollola.fi/library/files/5b04206cc910582cf50015c5/kuntastrategia_2018-2021.pdf 16.10.2018.

Kuntaliitto (2018). *Kuntien väestö ja ikärakenne*. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntien-vaesto-ja-ikarakenne> 15.10.2018.

Lahden kaupungin verkkosivu (2018). *Visio 2030 Lahti –Rohkea ympäristökaupunki*. Haettu osoitteesta https://www.lahti.fi/PaatoksetekoSite/strategia-ja-talousSite/Documents/Lahden_kaupungin_strategia.pdf 16.10.2018.

Mero, P. (2018). *Lahden kaupungin väestörakenne 2017*. Haettu osoitteesta https://www.lahti.fi/TietoaLahdestaSite/Tilastot%20ja%20tilastojulkaisut/Documents/v%C3%A4est%C3%B6_vaest%C3%B6nmuutokset%20ja%20ik%C3%A4rakenne_2017.pdf 16.10.2018.

Padasjoen kunnan verkkosivu (2018). *Padasjoen kuntastrategia*. Haettu osoitteesta <http://www.padasjoki.fi/loader.aspx?id=454efb02-0d45-474d-a6f2-b3e924730e59> 16.10.2018.

Pauni, M. (2013). *Kuntastrategia –kuollut kirja?* Kuntalehti. Haettu osoitteesta <https://kuntalehti.fi/kolumnit/kuntastrategia-kuollut-kirja/> 4.10.2018.

Pöysti, T. (2016). *Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpano*. Haettu osoitteesta <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/3044510/Alivaltiosihteerin+Tuomas+P%C3%B6ysti+Sote+ja+maakuntauudistus+toimeenpano+syyskuu+2016.pdf/eea758d9-ee71-42e4-8963-484a56fe30de> 25.9.2018.

Päijät-Hämeen liitto (2016). *Päijät-Hämeen elinkeino- ja kasvulinjaukset 2016-202*. Haettu osoitteesta http://www.paijat-hame.fi/wp-content/uploads/2016/03/Elinkeinostrategia_v07_04032016.pdf 15.10.2018.

Päijät-Hämeen liiton verkkosivu (2018). *Maakunnan kehitys –työ*. Haettu osoitteesta http://www.paijat-hame.fi/tietoa-maakunnasta/maakunnan_kehitys/seuranta-tyo/ 16.10.2018.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto Tapaustutkimus*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu osoitteesta http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html 16.3.2018

Suomen Yleisradion verkkosivu (2017). *Kuntavaalit 2017*. Haettu osoitteesta <https://vaalit.yle.fi/tulospalvelu/kv2017> 16.10.2018

Valtioneuvoston verkkosivu (2017). Haettu osoitteesta <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely> 12.12.2017

Valtioneuvoston verkkosivu (2018). Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018 15.9.2018

Virallislähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon

peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 15/2017. Haettu osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170015>. 10.9.2018.

Sisäasiainministeriö (2000). *Seutukuntien tuki hankkeen asettamispäätös.* Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida/-/hankesivu/hanke?tunnus=SM0633%3A00%2F02%2F02%2F2000> 15.9.2018

Kuntalaki 410/2015. Haettu osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410> 9.11.2017

Laki Kainuun hallintokokeilusta 2003/343. Annettu Helsingissä 9.5.2003. Haettu osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2003/20030343> 11.9.2018.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007/169. Annettu Helsingissä 9.2.2007. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>. 8.9.2018.

Valtioneuvosto. (2009). *Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.*

Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.*

Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Ratkaisujen Suomi -Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma.*

Valtiovarainministeriö. (2017a). *Tulevaisuuden kunta –asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin.* Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017.

Valtiovarainministeriö (2017b). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030 –Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta.* Haettu osoitteesta <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/119/cover> . 28.9.2018

Haastattelut

Haastattelu Suomen Kuntaliiton erityisasiantuntija Antti Kuopila 16.2.2018

Haastattelu Valtiovarainministeriön neuvotteleva virkamies Katja Palonen & Suomen Kuntaliiton lakimies Mervi Kuittinen 28.2.2018