

Tampereen yliopisto,
Johtamisen ja talouden tiedekunta (MAB)
KAITSE- ja KAITSE-EP -hankepari,
Väliraportti
Helmikuu 2019
ISBN: 978-952-03-1034-9



Katse kohti tulevaa

**Alue- ja paikallishallinnon muotoutumisen
tulevaisuuskenaariot**

Jonne Parkkinen, Juulia Koivisto & Jari Kolehmainen

Sisällys

1. Johdanto	3
2. Teoreettinen viitekehys: kolme risteävää näkökulmaa	6
2.1 Evolutiivinen tulevaisuudentutkimus	7
2.2 Hallinnon uudistaminen	11
2.3 Aktiivinen toimijuus alue- ja paikallishallinnon kontekstissa	15
3. Tutkimusprosessi ja –menetelmät: aineistolähtöinen skenaariotyö	19
3.1 Tulevaisuustaulukon rakentaminen empiirisen aineiston pohjalta	20
3.2 Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuskuvat	21
3.3 Tulevaisuuskuvioiden täydentäminen tulevaisuusskenaarioiksi	26
4. Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariot	28
4.1 Mahdollisuuksien maakuntaudistus	28
4.2 Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat	32
4.3 Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen	36
4.4 Kuntien renessanssi	39
4.5 Maakunnista kuntia	43
4.6 Tulevaisuusskenaarioiden yhteenveto	46
5. Tulevaisuusskenaarioiden anti alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden rakentamiseksi	50
5.1 Skenaarioiden hyödyntäminen ja arviointi	52
5.2 Skenaarioiden kriittiset tekijät	54
Lähteet	57
Liitteet	61

1. Johdanto

”Meidän tulisi kaikkien olla kiinnostuneita tulevaisuudesta, sillä joudumme viettämään loppuelämämme siellä.”

– C.F. Kettering

Kevään 2019 voidaan olettaa jäävän historiankirjoihin. Vuoden 2006 Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (PARAS-hanke) jatkunut pyrkimys kunnallishallinnon rakenteelliseen ja kunnallispalvelujen taloudellisuutta parantavaan kehittämiseen on saapunut jonkinlaiseen käännekohtaansa. Vuonna 2015 käynnistetty maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (maakunta- ja sote-uudistus) on lukuisien käännteiden jälkeen viimein tilanteessa, jossa uudistukseen liittyvät lakipaketit joko hyväksytään ennen kevään 2019 eduskuntavaaleja tai hallituksen lakiesitykset ja lakialoitteet raukeavat. Uudistusprosessia värittäneille aikataulumuutoksille ja viivästyksille ei ole enää sijaa.

Kesän 2017 aikataulumuutoksen myötä maakunta- ja sote-uudistuksen alkuperäistä aikataulua muokattiin ja maakuntien perustamista viivästyttiin hallituksen toimesta. Näin aloitettaessa hankeparin toisen vaiheen toteutusta loppuvuodesta 2017 jatkui uudistukseen liittyvän valmistelun ja lakipakettien käsittelyn ympärillä vallitseva epävarma tilanne edelleen. Valmisteluvaiheen tarkastelun jatkamista ei nähty tarkoituksenmukaisena, sillä ilman perustettavia maakuntia ja uudistukseen liittyvien lakipakettien hyväksymistä, vallitsevan tilanteen ja uudistuksen valmistelun reunaehtojen ei nähty muuttuneen merkittävästi. Uudistuksen valmistelun voi väittää jopa jatkuneen eräänlaisessa välitilassa, jossa valmistelussa ei joiltain osin ole ollut mahdollista edetä ennen lakipakettien hyväksymistä. Tästä syystä hankeparin toisen vaiheen toteutukseen päätettiin tuoda voimakkaasti mukaan tulevaisuusperspektiiviä, joka tarjoaa osaltaan lisäarvoa sekä käytännön kehittämistyöhön uudistuksen valmistelun parissa, että tutkimukseen uudistuksen ympärillä.

Tässä tutkimuksessa uudistusta tarkastellaan evolutiivisen tulevaisuudentutkimuksen, hallinnon uudistamisen perinteen sekä toimijuuden käsitteiden avulla. Toteutumisestaan ja lopputulemastaan riippumatta uudistuksen nähdään asettuvan osaksi hallinnon uudistamisen jatkumoa ja julkisen

hallintojärjestelmän kehittämisen otaksutaan jatkuvan myös uudistuksen jälkeen. Koska tulevaisuutta ei nähdä ennalta määrättyinä, on kunnilla, suurilla kaupunkiseuduilla, maakunnilla sekä valtiotason toimijoilla kaikilla mahdollisuus vaikuttaa alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuteen oman aktiivisen toimijuutensa kautta. Alue- ja paikallishallinnolla on maakuntauudistuksen jälkeenkin useita vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Tutkimushankeparin toisen vaiheen päätutkimuskysymys onkin seuraava: *Millaisena alue- ja paikallishallinnon tulevaisuus näyttäytyy maakuntauudistuksen jälkeen?* Tähän kysymykseen haetaan vastausta seuraavien alatutkimuskysymysten kautta:

- Mitkä ovat keskeisimpiä alue- ja paikallishallinnon muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä?
- Millaisia vaihtoehtoisia tulevaisuusskenaarioita voidaan hahmottaa?
- Mihin asioihin tulisi kiinnittää huomiota uudistuksen toimeenpanossa?

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys on kasvanut ja trendi näyttää edelleen vahvistuvan niin kansallisen kuin kansainvälisen kehityksen kannalta. On mahdollista, että kaupunkien merkitys globaalissa maailmassa korostuu kansallisvaltioiden kustannuksella. Kaupunkien merkityksen vahvistuminen asettaa osan maakuntauudistuksen linjauksista mielenkiintoiseen valoon ja perustelee osaltaan myös suurten kaupunkien vastareaktioita uudistukselle. Maakunta- ja sote-uudistus on merkittävin hallinnonuudistus vuosikymmeniin, mutta silti uudistukseen liittyvä julkinen keskustelu on käyty lähinnä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien kysymysten ympärillä. Uudistuksen vaikutukset kaupunkiseutuihin sekä alue- ja paikallishallintoon ovat jääneet keskustelussa kaupunkien liikehdintää lukuun ottamatta taka-alalle ja osittain siksi alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden tarkastelu tuottaa mielenkiintoista informaatiota juuri kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta.

Tämä raportti on osa laajempaa tutkimuskokonaisuutta, jossa keskitytään ennen kaikkea maakuntauudistuksen tarkastelemiseen. Koska maakuntauudistus ja sote-uudistus muodostavat keskenään kuitenkin käytännössä erottamattoman kokonaisuuden, ei raportissa voida välttyä käsittelemästä ja viittaamasta sote-uudistukseen. Toisen tutkimusvaiheen aluksi yhteen saatetussa KAITSE- ja KAITSE-EP -hankeparissa tarkastellaan kaupunkiseutujen suhdetta maakuntauudistukseen. Hankeparin toiseen vaiheeseen toteutuksen tavoitteena on tuottaa hyödyllistä tietoa maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijoille ja toimeenpanijoille alue-, paikallis- ja valtakunnantasolla. Hankkeessa on

aiemmin ilmestynyt esiselvitysraportti *”Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet.”* (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017) sekä väliraportti *”Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä.”* (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017).

Raportti on jäsennetty seuraavasti: Johdannon jälkeisessä luvussa kuvataan tulkinnan apuna käytettyä teoreettista viitekehystä, joka rakentuu evolutiivisen tulevaisuudentutkimuksen, hallinnon uudistamisen perinteen ja toimijuuden käsitteiden varaan. Kolmannessa luvussa käsitellään monivaiheinen ja polveileva tutkimusprosessi sekä esitellään käytetyt aineistonhankinta- ja analyysimenetelmät. Neljännessä luvussa esitellään toiseen vaiheen tuloksena syntyneet alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariot ja lopuksi viidennessä luvussa pohditaan tulevaisuustyöskentelyn antia sekä tulevaisuusskenaarioiden hyödynnettävyyttä.

2. Teoreettinen viitekehys: kolme risteävää näkökulmaa

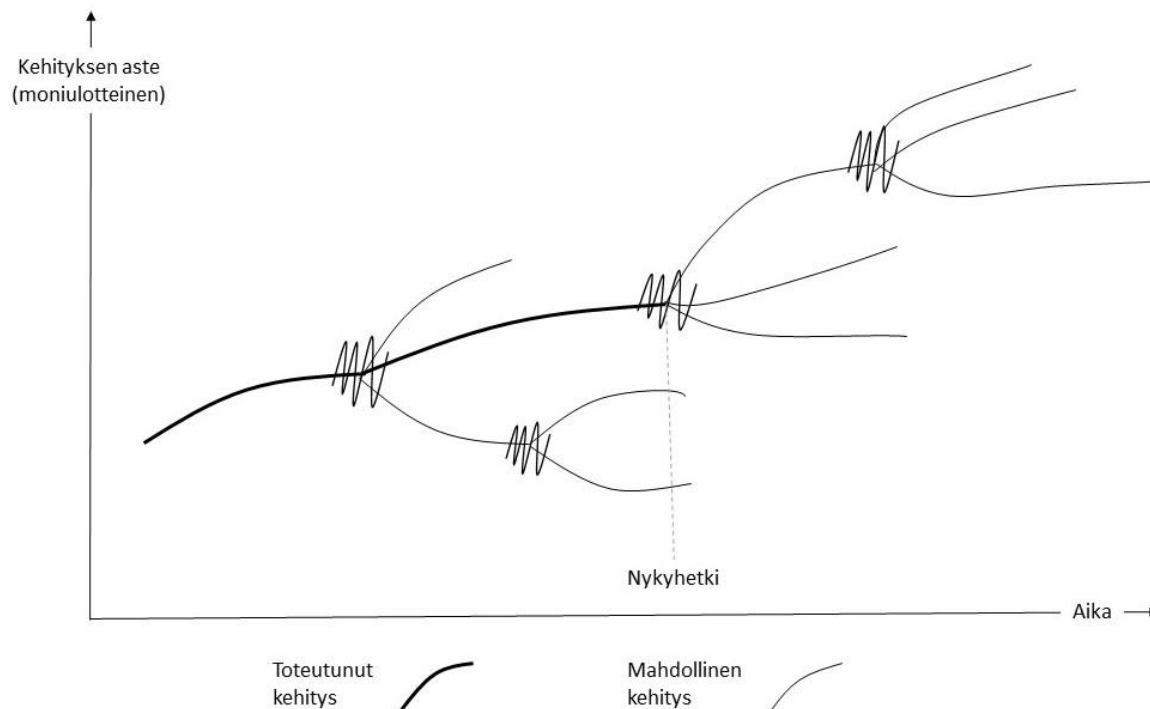
Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu kolmen asiakokonaisuuden varaan. Evoluutiivinen tulevaisuudentutkimus, hallinnon uudistamisen perinne, erityisesti sen reformistinen luonne, sekä toimijuus ja sen merkitys aktiivisessa tulevaisuuden ennakoimisessa ovat kokonaisuuksia, joihin empiirisen aineiston tulkinta tulevaisuusskenaarioiden osalta perustuu. Teoreettisen viitekehysten avulla pyritään hahmottamaan niitä lähtökohtia ja taustatekijöitä, joista skenaarioiden laatiminen, hyödyntäminen ja tulevaisuussuuntautunut ajattelu kumpuavat. Tässä yhteydessä hallinnon uudistaminen nähdään yli ajan kehittyvänä kokonaisuutena, jossa optimaaliseen ratkaisuun päätyminen lienee lähes mahdotonta ja uudistus aiheuttaa yleensä jälkikäteen tehtäviä korjausliikkeitä joko itseään vahvistaen tai valittua suuntaa muuttaen (Haveri 2011, 140–142). Ennakointi ja tulevaisuussuuntautunut ajattelu ovat siis merkittävässä roolissa paitsi hallinnon uudistamiseen liittyvässä päätöksentekovaiheessa, myös sen jälkeen tarvittavien korjausliikkeiden, jatkuvan kehittämisen ja muuttuvaan toimintaympäristöön reagoimisen toteuttamisessa.

Tulevaisuudentutkimuksen (*futures studies*) menetelmät tarjoavat välineitä ymmärryksemme laajentamiseksi ja avartamiseksi nykyhetken päätöksentekoon, toimintaan ja niiden seurauksiin liittyen. Sovellettaessa tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä päätöksenteon tueksi puhutaan yleensä ennakkoinnista (*foresight*). Pyrittäessä tulevaisuustyöskentelyn avulla tukemaan organisaatioiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja, työskentely saa usein hyvin käytännönläheisiä ja organisaatioiden edustajia osallistavia piirteitä. (Malaska 2013, 19.) Ennakoinnin kautta tulevaisuustyöskentelyyn ja tulevaisuudentutkimukseen kytkeytyy voimakkaasti tuotetun tiedon hyödyntäminen käytännön päätöksenteossa sekä vahva näkemys tulevaisuuden tekemisestä sillä hetkellä saatavilla olevan tiedon varassa. Tulevaisuuden tekemisessä aktiiviseen rooliin nousevat toimijat, joiden suhtautuminen tulevaisuuteen yhteiskunnallisena ilmiönä vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisina näemme vaikutusmahdollisuutemme tulevaisuuden kehityksessä. (Mannermaa 1992, 18.)

2.1 Evolutiivinen tulevaisuudentutkimus

Maakunta- ja sote-uudistus on valtava julkishallintoa muokkaava kokonaisuus, jonka valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvä uudistusprosessi sisältää lukuisia valintoja ja päätöksiä. Tarve alue- ja paikallishallinnon uudistamiselle sekä kuntien, ja erityisesti niiden järjestämistä vastaavalla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen, uudelleen organisoimiselle on ollut jo varsin pitkään yleisesti tunnustettu tosiasia (vrt. Haveri, Laamanen & Majoinen 2003; Majoinen 2011). Näin ollen voidaan olettaa, että vaalikaudella 2015–2019 käynnissä olleen uudistuksen lopputulemasta riippumatta kehityskulku tulee johtamaan lähitulevaisuudessa suomalaisen alue- ja paikallishallinnon muutoksiin tavalla tai toisella. Prosessin aikana tehtävät valinnat ja päätökset yhtäältä avaavat tietyn tyyppisiä kehitysmahdollisuuksia ja toisaalta sulkevat joitakin kehityspolkuja pois. Tämän vuoksi hankkeen toisen vaiheen tarkastelun lähtökohdaksi on päätetty tuoda evolutionaarisen tulevaisuudentutkimuksen näkökulma, jonka kautta voidaan tarkastella maakunta- ja sote-uudistusta ajassa kehittyvänä kokonaisuutena.

Mannermaan (1992) mukaan evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus pyrkii ymmärtämään yhteiskunnan kehitystä evolutionaaristen prosessien sekä stabiilien ja epästabiilien kausien vaihtelun kautta. Evolutionaariseen yhteiskunnan kehitykseen liittyy vahvasti vallitsevien muutosten dynaamisuus, kompleksisuus ja inhimillisen toiminnan ennustamattomuus. Evolutionaarisen kehityksen tulkitsemisessa on olennaista huomioda, että vakaiden kausien ja murrosvaiheiden vuorottelussa ennakoitavuus on stabiilien vaiheiden aikana mahdollista, mutta katoaa murrosvaiheen koittaessa. Voimakkaat heilahtelut ja murrosvaiheet systeemin tasapainossa tarjoavat useita mahdollisia kehityksen suuntia ja sitä kautta yleensä aiheuttavat uudenlaisten rakenteiden nousun. Tätä evolutionaarisen kehityksen kulkua ja murrosvaiheita on havainnollistettu kuviossa 1. (Mannermaa 1992, 191, 240.)



KUVIO 1 Evolutionaarinen kehitysnäkemyk (mukaillen Mannermaa 1992, 240).

Evolutionaarinen kehitysnäkemyk perustuu olettamukselle siitä, että tulevaisuus rakentuu ja kehitys etenee aiemmin tehtyjen valintojen ohjaamana mahdollistaen erilaiset tulevaisuuden tilat, joihin organisaatio voi päätyä. Kehitys etenee ajassa mahdollisten maailmojen tilasta toiseen. Tavallaan voidaan ajatella, että kehitys voidaan pilkkoa sarjaksi pysäytyskuvia, jotka kuvaavat tarkasteltavan asian kannalta keskeisiä asiantiloja ja tapahtumakulkuja. Reittiä maailmantilasta toiseen voidaan nimittää tulevaisuuden kehityspoluksi. (Vrt. Mannermaa 1992; Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 27.) Hetkeä tai tilannetta, jossa kehityspolku haarautuu kahdeksi tai useammaksi eri poluksi, kutsutaan bifurkaatioksi. Kehityspolun haarautuessa on yleensä mahdollista suuntautua vain yhden polun mukaisesti, mikä puolestaan avaa tulevaisuudessa uusia polkuja ja sulkee toisia pois. Mikä tahansa tulevaisuus ei siis ole mahdollinen, vaan organisaatiolla on valittavanaan useita erilaisia vaihtoehtoja, joista kukin on looginen kokonaisuus. Uudet kehityspolut pysäyttävät vanhan polun jatkumisen sellaisenaan, mutta menneet valinnat voivat vaikuttaa mahdollisiin tulevaisuuksiin. (Sotarauta 1996,

104–106.) Evolutionaariseen kehitykseen liittykin olennaisena ominaisuutena epävarmuus, koska uusia kehityspolkuja ja niiden suuntaa on vaikea ennustaa (Boschma 2004, 1008–1011).

Evolutionaarisuuteen liittyvää kehityksen epälinearisuutta voidaan ymmärtää esimerkiksi hyödyntämällä polkuriippuvuuden dynamiikkaa, joka on vahvasti läsnä paikallisessa kehittämisessä. Polkuriippuvuuden avulla voimme ymmärtää sitä, miten historiallisten prosessien tekijät mahdollistavat tietyn kehityksen, johon emme voi jälkikäteen vaikuttaa. (Peltonen 2004, 47–49.) Polkuriippuvuuteen liittyvät tekijät olisi tärkeää huomioida myös päätöksenteossa, koska ne voivat avata uusia kehitysmahdollisuuksia, vaikeuttaa kehitystä tai johtaa kehityksen lukkiutumiseen (*lock-in*). Alueellisesti polkuriippuvuus voi näyttäytyä esimerkiksi niin, että yhdellä alueella kehitystä tukeneet mallit voivat osoittautua toisella alueella täysin päinvastaista kehitystä tukeviksi, koska sovellettu malli ei sovikaan kyseisen alueen ominaisuuksiin ja ympäristöön. Saman mallin soveltaminen erilaisille alueille voi siis olla riskialtista juuri alueellisen kehityksen polkuriippuvuuden takia. Toisaalta polkuriippuvuuden yhteydessä tulee huomioida myös, että uuden kehityspolun valitseminen mahdollistaa eteenpäin vievän kehityksen, koska turvautuminen vain samaan totuttuun toimintamalliin ei luo uudenlaista kehitystä. (Boschma 2004, 1011.) Toteutuessaan maakunta- ja sote-uudistus muuttaa tähänastisen alue- ja paikallishallintoon liittyvän kehityspolun suuntaa muokkaamalla alue- ja paikallishallinnon rakenteita radikaalisti. Samalla se kuitenkin mahdollistaa uusia avauksia kehitykselle ja sen suuntautumiselle.

Kuntien erilaisuuden ymmärtäminen on keskeisessä asemassa erilaisien tulevaisuuden kehityspolkujen määrittämisessä. Suomessa kunnat, alueet ja myös tulevat maakunnat ovat poikkeuksellisen erilaisia keskenään esimerkiksi asukasluvun ja verotulojen perusteella mitattuna. Erilaisuudesta huolimatta niitä velvoittavat samat tehtävät. (Moisio & Soininvaara 2017; Airaksinen 2017; Haveri & Majoinen 2017.) Uudistuksen olosuhteissa mielenkiintoiseksi seikaksi nouseekin se, pystytäänkö valtiojohtoisessa kehittämisessä huomioimaan erilaisuus riittävän hyvin. Uudistus pyrkii vastaamaan kuntien ja alueiden erilaistumiskehitykseen, joka näyttäytyy maakuntauudistuksen näkökulmasta epäedullisena tekijänä esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta. (Airaksinen 2017, 170–171.) Tämän hetkisen valmistelun pohjalta toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan erilaistumisen haasteisiin, on kritisoitu etenkin riittämättömän alueellisten erojen huomioinnin sekä verotusoikeuden puuttumisen osalta. Onkin hyvin mahdollista, että kuntien ja alueiden erilaistumiskehitys kiihtyy entisestään ja osa

tulee pärjäämään uudistuksen tuomien muutosten kanssa paremmin kuin toiset (Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2017, 52). Kaupungistumis- ja keskittymiskehitys on yksi keskeisimmistä alueiden erilaistumista tuottavista muutosvoimista.

Tähän mennessä uudistustyötä on leimannut jatkuva epävarmuus ja päätösten lykkäytyminen sekä epäselvyys siitä, mihin suuntaan tai mille kehitysuralle alue- ja paikallishallinnon tulevaisuus lopulta lähtee. Vaikka evolutionaarinen näkökulma korostaakin toiminnan ennustamattomuutta, voidaan vaihtoehtoisia tulevaisuuksia kuitenkin hahmottaa tietyin reunaehdoin tulevaisuudentutkimuksen avulla, ja helpottaa näin uudistukseen liittyvän epävarmuuden käsittelyä. Tulevaisuudentutkimuksessa ei ole ajatuksena ennustaa tulevaisuuden tapahtumien kulkua, vaan kartoittaa erilaisia mahdollisia maailmoja sekä niiden saavutettavuuden ehtoja. Perusajatuksena tulevaisuudesta on mahdollisuus todellisuuden kehkeytymisestä monia vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityspolkuja pitkin. Toimijat ja organisaatiot voivatkin tulevaisuustiedon avulla valmistautua tulevaan ja valita tarvittavat työkalut toiminnan tueksi. Tulevaisuudentutkimuksen avulla voidaan saada aikaan myös muutosta, koska tulevaisuuden tutkimuksen tavoitteena on tarjota ymmärrystä siitä, mihin suuntaan maailma on etenemässä, mitkä ovat reaaliset etenemisen mahdollisuudet ja millä toimenpiteillä suuntaa voidaan muuttaa. (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 20–24.)

Tulevaisuudentutkimuksen anti julkisen sektorin toimijoille perustuu pitkälti epävarman ja kompleksisen toimintaympäristön hallintaan, koska sen tarjoaman tulevaisuustiedon avulla on mahdollista järjestää toimijoiden kohtaamaa epäselvyyttä ja löytää monimutkaisista tulevaisuutta koskevista ongelmista olennaisimmat. Kuntien, kaupunkien ja valtion toiminta ovat sidottuja tiettyjen velvoitteiden hoitamiseen, maantieteelliseen sijaintiin ja väestöön, eikä niillä näin ollen ole samanlaista liikkumavaraa ongelmia kohdatessaan kuin esimerkiksi yrityksillä on toimintansa tai velvoitteidensa suhteen. Tulevaisuudentutkimuksen tarkoitus onkin kyetä valmistamaan etenkin isompia, vähäisempään joustamattomuuteen kykeneviä, organisaatioita erilaisiin tulevaisuuksiin ja tulevaisuudessa kohdattaviin ongelmiin. (Seppälä 1987, 16.)

Evolutionaarinen tulevaisuusnäkökulma tarjoaakin aluetutkimuksen käyttöön dynaamisemman tutkimusotteen. Sen mukaan toimijat voivat vaikuttaa vain evolutionaarisen kehityksen suuntautumiseen, mutta eivät suoraan yhteiskunnalliseen kehitykseen, sillä se on emergenttiä ja ajassa

muotoutuvaa. (Sotarauta & Mustikkamäki 2008, 16–17.) Toimijoiden oman aktiivisuuden ja toimijuuden voidaankin tulkita olevan keskeisessä asemassa nimenomaan tulevaisuuden kehityssuunnan määrittelemisessä, sillä tulevaisuus ei ole myöskään ennalta määrätty. Tulevaisuuden ennakkoinnissa on merkittävää paitsi varautua useisiin erilaisiin tulevaisuuksiin ja muuttuvaan toimintaympäristöön, myös pyrkiä muuttamaan ympäröiviä tekijöitä organisaation strategisen tahtotilan suuntaan.

Viimeisimpien, kuten myös käynnissä olevan, hallinnon reformien lähtökohtana on ollut valtiojohtoinen ja normiohjaukseen tukeutuva teknis-rationaalinen uudistusperinne (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017; Moisio & Soininvaara 2017). Suomessa vallalla olleen hallinnon uudistamisen teknis-rationaalisuuden sijaan tämän tutkimussyklin tarkasteluun liittyvä evolutionaarinen näkökulma korostaa hallinnon uudistamista ennen kaikkea sosiaalisena merkityksen antamisen prosessina. Evolutionaarinen lähestymistapa näyttäytyy hallinnon uudistamisessa strategioiden, tulkintojen, ideoiden ja intressien välisenä vuorovaikutusprosessina, jonka kautta uudistusta ohjaavat vaihtoehdot valikoituvat ja tehottomat sulkeutuvat pois. Hallinnon uudistamisen prosessin vuorovaikutteisuus korostaa uudistamista moniäänisinä, dynaamisina ja hankalasti ennustettavina tapahtumaketjuina. (Airaksinen 2009, 192–193.)

2.2 Hallinnon uudistaminen

Käsillä olevan maakuntauudistuksen lähtökohtiin ja taustoihin liittyy merkittävällä tavalla polkuriippuvuuden käsite. Uudistukseen liittyvän jatkuvuuden kannalta tietyt päätökset ja niitä seuranneet kehityspolut historiassa ovat määrittäneet sitä kehityspistettä, johon tällä hetkellä on päädytty. (Kyösti ym. 2017, 6, 35). Monet näistä tekijöistä ovat läsnä myös nykyhetkessä. Onkin ilmeistä, että polkuriippuvuuden vuoksi emme voi päätyä kehittämisessä tavoiteltuun ja optimaalisimpaan ratkaisuun, koska historia määrittää osan kehitykseen vaikuttavista tekijöistä, joihin emme voi vaikuttaa tai jotka ainakin voivat hidastaa tavoiteltavaa muutosta. (Boschma 2004; Sotarauta 1996; Peltonen 2004). Siksi on syytä tarkastella lyhyesti sitä, millaisten vaiheiden kautta suomalainen kunnallishallinto on kehittynyt nykyiseen tilanteeseen.

Suomalaisen kunnallishallinnon kehityksestä voidaan erottaa kolme, sitä vahvasti kuvaavaa, vaihetta. Kunnallishallinnon kehittymisen ensimmäinen vaihe sijoittuu 1860- ja 1940-lukujen väliin suomalaisen kunnallishallinnon perusteiden rakentamiseen. Silloin kuntien toiminnassa korostuivat eritoten demokratiatehtävä sekä kunnallishallinnon perustana oleva ajatus paikallisesta itsehallinnosta. Kunnallishallinto perustui asukkaiden yhteisten asioiden hoitamiseen yhteisöllisyyden ja demokraattisuuden periaatteita vaalien. Vuosisadan vaihteessa kunnille alettiin antaa erilaisia lakisäätteisiä tehtäviä, minkä kautta kuntien rooli pelkän demokratian takaajana alkoi muuttua. Kehityksen jatkumona kunnallishallinnon toinen vaihe kytkeytyykin vahvasti kunnan palvelutehtävään. Tämän vaiheen kulta-aikaa oli etenkin 1960-luku, mutta palveluroolin korostuminen jatkui aina 1990-luvun taitteeseen asti. Toisen vaiheen aikana kunnat rakensivat yhdessä valtion kanssa perustaa hyvinvointivaltiolle. Samalla kunnille kehittyi kansalaisten keskuudessa voimakas legitimitetti, jonka merkitys näkyy yhä tänä päivänä (Moisio & Soininvaara 2017, 312). Tällä aikakaudella kunnat kasvoivat lopulta byrokraattisiksi, viranhaltijajohtoisiksi palvelukoneistoiksi, joita säädeltiin erilaisin määräyksiin valtiotasolta. Palvelutehtävän kehittyminen oli tullut tiensä päähän ja kunnallishallintoa alettiin uudistaa deregulaation, desentralisaation ja markkinaohjautuvuuden keinoin. Alkoi vielä tänäkin päivänä jatkuva, kolmas kunnallishallinnon kehityksen osa, murroksen vaihe. (Haveri & Majoinen 2017, 42–46.)

1990-luvulta lähtien kunnat ovat toimineet jatkuvasti lisääntyvän epävarmuuden ja dynaamisuuden värittämässä toimintaympäristössä keskellä yhteiskunnallista muutosta. Kunnat ovat kamppailleet edellisen vaiheen perintönään jättämien liian suurten palveluvelvoitteiden kanssa ja samalla kokeneet kunnallisen itsehallinnon kriisiytymisen. Nopeutunut muutostahti ja ongelmien monimutkaisuus ovat lisänneet hallinnan vaikeutta. Murroksen vaiheessa hallintoa on yritetty uudistaa erilaisten kehittämisprojektien avulla, mutta mikään niistä ei ole tuonut ratkaisua kuntien roolin muutokseen. Uudistamisen taustalla olevat kuntakäsitykset ovat vaihdelleet, mutta kehittämishankkeet erilaisissa muodoissaan ovat edelleen korostaneet kuntien palveluroolia. Viimeisimmät valtiojohtoiset uudistukset, PARAS-hanke ja kuntauudistus, ovat nostaneet kehittämisen keskiöön kuntarakenteen uudistamisen. Uudistamisyrityksistä huolimatta kuntien tehtäviä ja toimintaedellytyksiä ei ole saatu tasapainoon. Kunnallishallinnon murroksen vaiheeseen oman jatkumonsa tarjoaa myös käynnissä oleva Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus. Tämän uudistuksen myötä kunnan rooli muuttuu

merkittäväällä tavalla, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä muita tehtäväkokonaisuuksia siirretään maakuntien järjestämistä vastuulle. Julkishallinnon toimijoiden tehtäväkentän merkittävä muuttuminen vaatii myös ajattelutavan muutosta. Kuntaa ei voi enää määrittää pelkästään sen palvelutehtävän kautta, koska ajattelutavalla tulee olemaan merkittävä vaikutus siihen, miten kunnan legitimitetti tulevaisuudessa varmistetaan. (Haveri & Majoinen 2017, 46–53.)

Suomessa on poikkeuksellisen vahva paikallishallinnon, eli käytännössä kunnallishallinnon perinne. Rinnalla on kuitenkin kulkenut myös aluehallinnon pitkä kaari, jonka näkökulmasta käsillä oleva maakuntauudistus on historiallinen. Jo Ruotsin vallan aikana Suomessa oli läänejä, jotka edustivat valtionhallintoa alueilla. Sittemmin läänit ja niiden rajat ovat muokkautuneet moneen kertaan. Itsenäisyyden aikana läänit asettuivat pitkäaikaisimpaan uomaansa, kun Suomeen luotiin 12 läänin järjestelmä, joka säilyi valtion aluehallinnon keskeisenä aluejakona aina vuoteen 1997 saakka, jolloin siirryttiin kuuden suurläänin järjestelmään. Lääneistä luovuttiin lopulta vuoden 2009 lopussa, jolloin valtion aluehallinto jäsenyi luotuihin aluehallintovirastoihin (AVI:t) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Valtion aluehallinnon rinnalla ovat eläneet omia vaiheitaan maakunnat, jotka olivat pitkään luonteeltaan toiminnallis-kulttuurisia ilman erityisiä hallinnollisia vastuita. Vuonna 1994 voimaan astuneen aluekehityslainsäädännön myötä maakunnat kiinteytyivät sekä territoriaalisesti että hallinnollisesti. Manner-Suomeen syntyi 19 maakuntaa, joista Uusimaa ja Itä-Uusimaa ovat sittemmin muodostaneet yhden yhteisen Uudenmaan maakunnan. Näin muotoutui maantieteellisesti se maakuntapohja, jonka varaan nyt valmisteilla oleva maakuntauudistuskin rakentuu. Hallinnollisesti vuoden 1994 uudistuksessa merkittävää oli se, että kunkin maakunnan alueella toimivat kunnat muodostavat kuntayhtymämuotoisen maakuntaliiton, joka on alueellaan vastuullinen aluekehitysviranomainen ja joka vastaa esimerkiksi oikeudellisesti sitovan maakuntakaavan laadinnasta. Maakunnat ovat siis organisoituneet paikallishallinnosta käsin vastinpariksi valtion aluehallinnolle. Nyt käsillä olevassa maakuntauudistuksessa historiallista onkin juuri se, että uusiin maakuntaorganisaatioihin tulisi sekä vanhan valtion aluehallinnon että kunnista nousevan aluehallinnon tehtäviä. Kyse on siis merkittävästä periaatteellisesta reformista.

Kaiken hallinnon uudistamisen taustalla on lähtökohtaisesti tavoite muuttaa julkista hallintoa niin, että se vastaa paremmin nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Hallinnonuudistuksien yhteydessä niiden

tavoitteet ja tuotokset on tapana kuvata uudistusvaiheen aikana suunnitelmallisesti selkeinä siirtyminä nykyhetkestä tavoiteltuun malliin, mutta todellinen toteutuminen on kuitenkin usein kaukana lineaarisesta siirtymästä ihanteelliseen lopputulokseen. Hallinnon uudistamisen voidaankin nähdä etenevän heiluriliikkeen tyyppisesti erilaisia kehityssuuntia korostaen. Heiluriliikkeen taustalla ovat paitsi tarve reagoida ympäröivän yhteiskunnan mukanaan tuomiin muutoksiin myös esimerkiksi poliittisten valtasuhteiden mukaan vaihtuvat kehittämisen tendenssit. Vuosituhannen vaihteen jälkeen erityisesti paikallishallinnon uudistukset ovatkin keskittyneet uudistamaan samoja kokonaisuuksia erilaisin keinovalikoimin, eikä uudistamisen voida tulkita olleen kovinkaan johdonmukaista. Heiluriliikkeen tavoin etenevä hallinnon uudistaminen näyttäytyikin helposti epäjatkuvana ja ilman pitkäjänteistä kehittämisnäkemystä etenevänä hallitsemattomana uudistusten sarjana. Hallinnon uudistamisen haastavassa kokonaisuudessa on hankala saavuttaa kerralla toimivinta ratkaisua, koska muutos sisältää aina ennalta odottamattomia vaikutuksia, joihin tarvitaan korjausliikkeitä jälkeen päin. (Airaksinen, Haveri, Pekkola, Nyholm & Stenvall 2016, 232–235; Haveri 2011, 133–138.)

Suomessa hallinnonuudistuksia on pyritty toteuttamaan erilaisin hallituksen keskusjohtoisin hankkein etenkin 1990-luvulta lähtien. Etenkin kahden viimeisimmän hallituskauden aikana uudistukset ovat keskittyneet rakenteiden uudelleen skaalaamiseen ja niissä on valittu uudistamisen tavaksi aiempaa reformistisempi linja. Aiemmalle kuntavetoisuuteen pohjaavalle kehittämiselle vaihtoehtoisena ratkaisumallina maakunta- ja sote-uudistus on valinnut uudelleenskaalauksen tavaksi aiempaa vahvemman rakenteiden ja roolien muutoksen hallinnon mallin uudistamisen kautta. Uudistuksen myötä Suomeen luodaan kokonaan uusi, itsehallinnollinen hallinnon taso ja kuntien roolia palvelutuotannossa muutetaan merkittävästi. Tämä tekee uudistuksesta poikkeuksellisen edeltäjiinsä verrattuna. (Airaksinen ym. 2016; Airaksinen 2009.) Uudistuksen reformistisen luonteen vuoksi aikaisempi evolutiivisuuteen ja polkuriippuvuuksiin perustunut julkishallinnon kehityskulku voi katketa, mikä pakottaa uudistuksen lopputulemana perusteellisesti muokkautuvat julkishallinnon toimijat rakentamaan tietoisesti legitimizeettiään uudelta pohjalta. Myös tässä toiminnassa niin uudistusta valmistelevien ja toteuttavien ihmisten kuin myös tavallisten kansalaisten kokemukset ja tulkinnat ovat keskeisessä asemassa uudistuksen onnistumisen kannalta.

Hallinnon uudistamisen ja kunnallishallinnon hallittavuuden ilmeisenä haasteena korostuu nykyään hallinnan kompleksisuus. Globaali, verkottunut ja yhä nopeammin kehittyvä maailma tekee hallinnan

ongelmista yhä vaikeammin hahmotettavia. Monimutkaisuus liittyy niin kunnan toimintaympäristöön kuin myös keinoihin, joilla muutoksiin reagoidaan. Se on hallinnan ominaisuus ja samalla tehtyjen toimenpiteiden seuraus. Kompleksisuus on siis nykyään enemmänkin hallintaan kuuluva olosuhde kuin poikkeama normaalitilasta. Julkisen sektorin toimijoilta vaaditaan kykyä jatkuvaan ympäristönsä luotaamiseen ja ennakoimiseen, jotta haasteisiin vastaaminen on mahdollista. (Haveri & Majoinen 2017, Airaksinen ym. 2016.) Monimutkaisuuden kanssa toimeen tuleminen on siis toiminnan edellytys kunnallishallinnossa ja hallinnon uudistamisessa.

Merkittäväksi tekijäksi uudistukseen liittyvien toimijoiden osalta nouseekin tässä monimutkaisessa muutosten kautta rakentuvassa toimintaympäristössä toimiminen. Hallinnon uudistamisessa on kyse pyrkimyksistä muokata hallintoa vastaamaan paremmin ympärillä kehittyvää yhteiskuntaa, mutta samalla siihen vaikuttavat niin poliittiset valtasuhteet kuin suuremmat globaalit sekä kansalliset kehityslinjat ja trendit (Airaksinen ym. 2016, 240). Tässä erilaisten poliittisten intressien ja päätösten ristipaineessa toimijoiden liikkumavara suhteessa uudistukseen voi toisinaan tuntua olemattomalta.

2.3 Aktiivinen toimijuus alue- ja paikallishallinnon kontekstissa

Maakunta- ja sote-uudistusprosessin lopputuloksesta huolimatta julkishallintoon kohdistuu kasvavia paineita uudistaa rakenteita ja eri toimintoja. Vaikka uudistuksen keskeisistä linjoista ja valinnoista eri toimijoiden välillä saattaa olla erimielisyyksiä, vaikuttaisi kuitenkin vallitsevan verrattain vahva yksimielisyys siitä, että jossakin muodossa hallinnonuudistus tulisi viedä maaliinsa verrattain pian (vrt. Valiokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp). Hallinnonuudistuksia ei myöskään valmistella ja toimeenpanna tyhjiöissä, vaan jatkuvassa muutoksessa oleva ulkoinen toimintaympäristö asettaa myös omat reunaehdonsa ja vaatimuksensa uudistusten tekemiselle. Tuleviin muutoksiin varautuminen edellyttää tulevaisuussuuntautunutta ajattelua, kykyä analysoida ja ennakoida erilaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia sekä aktiivista toimijuutta haluttujen tulevaisuuden kehityspolkujen toteutumisen edistämiseksi.

Tulevaisuusorientoitunut toimijuus kietoutuu yhteen evolutiivisen tulevaisuudentutkimuksen peruskäsitteen, toimijan (aktori), kanssa. Toimija voi olla yksittäinen henkilö tai organisaatio, mutta keskeistä on toimijan intentionaalisuus ja kyky päätöksentekoon. Toimijan on siis kyettävä

punnitsemaan eri kehityspolkujen uhkia ja mahdollisuuksia sekä tekemään reittivalintoja edetessään vaihtoehtoisten tulevaisuuden kehityspolkujen muodostamalla polustolla. (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 34–35.) Tulevaan liittyviin valintoihin suhtautumisella on merkittävä vaikutus siihen, millaiseksi toimijan rooli muodostuu. Toisistaan voidaan erottaa esimerkiksi sopeuttava ja luova suhtautuminen tulevaisuuteen. Sopeuttava suhtautumistapa pyrkii sopeuttamaan toimintaansa mahdollisimman hyvin tulevaisuudesta luotuun ennusteeseen. Luovassa suhtautumisessa puolestaan pyritään varautumaan useisiin erilaisiin vaihtoehtoihin tulevaisuuden toteutumisessa, välittämättä siitä millainen tulevaisuus tulee lopulta toteutumaan. Sopeuttava suhtautuminen ei siis huomioi yhtä vahvasti toimijan merkitystä tulevaisuuden kehityksen muuttamisessa. (Mannermaa 1992, 18–20.)

Toimijuus voidaan määritellä käsitteenä lukuisin eri tavoin. Giddensin (1984, 9) klassisen rakenneteoriaansa yhteydessä esittämän määritelmän mukaan toimijuuden ilmeneminen edellyttää toimijan tarkoituksellisuutta. Toimijalla on siis oltava teolleen tarkoitus ja toisaalta ymmärrys siitä, että teko aiheuttaa jonkinasteisia seuraamuksia. Määritelmän mukaan toimijuudesta voidaankin puhua silloin, kun toimija olisi voinut toimia myös toisella tavalla. Olennaista on myös se, että toiminnan seurauksena tapahtunut ei olisi tapahtunut ilman kyseistä tekoa. Lisäksi Giddens (1984, 14–15) liittää toimijuuden erottamattomasti vallan käsitteeseen. Edellä kuvatulla tavalla asioiden tilaan vaikuttaminen tai vaikuttamisesta pidättäytyminen ovat hänen mukaansa itseasiassa vallankäyttöä tai siitä pidättäytymistä. Giddensin toimijuuden määritelmä tekee vaikeaksi tarkoittamatta tai välillisesti aiheutuneiden tekojen selittämisen, vaikka niiden vaikutukset voivat olla vähintään yhtä merkittäviä kuin tarkoituksellisten tekojen (kts. Eteläpelto, Heiskanen & Collin 2011, 20–21). Giddensin määritelmää on kritisoitu, osin aiheetta, myös ajallisen ulottuvuuden sivuuttamisesta (Emirbayer ja Mische 1998, 983).

Toimijuuden käsite kytkeytyy varsin tiiviisti erilaisiin rakenteisiin (Giddens 1984). Toimijuus tapahtuu erilaisten rakenteiden asettamien reunaehtojen puitteissa. Tällöin erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden sekä erilaisten kulttuuristen normien on siis ajateltu ohjaavan ja rajoittavan vapaata toimijuutta. Toisaalta tietyt rakenteet voivat myös mahdollistaa toimijuuden ilmenemisen. Toimijuutta ja rakenteita voidaan myös tulkita ikään kuin toisilleen vastakkaisina käsitteinä, jolloin toimijuus voi toteutua joko täysin riippumattomana ja vapaana rakenteista tai vastavuoroisesti rakenteet alistavat toimijuuden täysin ja kahlitsevat toimintaa (kts. Eteläpelto,

Heiskanen & Collin 2011, 20). Näin tulkittaessa toimijuus ja rakenteet ilmenevät vain suhteessa toisiinsa nähden ja kietoutuvat tiiviiksi kokonaisuudeksi, mikä voi olla myös tutkimuksellinen haaste. Tällöin on nimittäin hankalaa tarkastella toimijuuden ja rakenteiden välistä vaikutusta toisiinsa – rakenteet ovat toimijuuden ehto ja toimijuus vastavuoroisesti muokkaa jatkuvasti olemassa olevia rakenteita. (Archer 2003, 3–4; Emirbayer ja Mische 1998, 1003–1004.)

Emirbayer ja Mische (1998, 963) kritisoivat toimijuuden perinteisiä määritelmiä yksiulotteisiksi ja pyrkivät omalla määritelmällään muokkaamaan käsitteestä dynaamisempaa ja moniulotteisempaa. He kytkevät toimijuuteen aikaulottuvuuden ja esittävät, että toimijuutta kaikessa monimutkaisuudessaan voidaan kuvata vain ajalliseen kontekstiin sijoitettuna. Tällöin nykyhetkessä tapahtuvan tavoitteellisen toiminnan lisäksi toimijuus saa erilaisia muotoja suhteessa menneeseen ja tulevaan. Emirbayerin ja Mischen mukaan toimijuus voidaankin määritellä yhtäältä tavoitteelliseksi toiminnaksi tai interventioksi toisaalta ajallisesti rakentuneeksi sosiaaliseksi prosessiksi, joka edellyttää menneisyydestä nousevan tiedon, tapojen ja tottumusten tuntemusta, kykyä tulevaisuuden vaihtoehtoisten mahdollisuuksien kuvittelemiseksi sekä näiden tulkittamista, punnitsemista ja yhdistelyä nykyhetken epävarmuuden keskellä.

Emirbayer ja Mische (1998) korostavat määritelmässään toimijuuden ajallisen ulottuvuuden merkitystä. Heidän mukaansa toimijat elävät yhtäaikaaisesti sekä menneisyydessä, nykyisyydessä että tulevaisuudessa ja ajalliset ulottuvuudet voivat painottua toimijuudessa tilanteesta riippuen. Toimijuuden toisintava ulottuvuus (*iterational dimension*) kytkeytyy voimakkaasti menneeseen. Vaikka elämme tukevasti nykyhetkessä, menneisyys ja jo toteutuneet tapahtumakulut määrittelevät olosuhteita ja asettavat reunaehdoja nykyhetkessä tapahtuvalle toimijuudelle. Tämä yhtäältä vakauttaa sekä luo ennustettavuutta ja järjestystä, mutta toisaalta toimija on ikään kuin menneisyytensä vanki. Toimijuuden käytännön toimintaa ja arviointia korostava ulottuvuus (*practical-evaluative dimension*) ilmenee nykyhetkessä. Keskeistä on toimijan kyky arvioida eri toimintamahdollisuuksiaan ja tehdä päätöksiä epävarmuuden ja erilaisten ennustamattomien tapahtumakulkujen pyörteissä. Tietyissä rajoissa toimijat voivat muokata myös omaa toimintaympäristöään ja sen asettamia reunaehdoja itselleen edullisemmiksi. Ennakoivan ulottuvuuden (*projective dimension*) voidaan tulkita liittyvän tiiviisti ajatukseen tulevaisuuden tekemisestä. Proaktiivinen toiminta luo edellytyksiä uudenlaisen ajattelun ja toiminnan ilmaantumiselle. (Emirbayer ja Mische 1998, 971, 975, 983–984, 994, 1012.)

Myös Grillitch ja Sotarauta (2018) näkevät toimijuudessa voimakkaan ajallisen ulottuvuuden. Heidän mukaansa aluekehityksellisessä kontekstissa toimijuus näyttäytyy alueellisten kehityspolkujen muovaamisena ja niiden tulevaan kehitykseen vaikuttamisena. Kaupungit ja alueet ovat menneisyydessä tehtyjen valintojen ja päätösten tuloksena muovautuneiden toimintaympäristöjensä armoilla. Toimintaympäristön tarjoamiin toimintaedellytyksiin vaikuttavat muun muassa alueen teollinen rakenne ja profiloituminen, institutionaalinen rakenne sekä innovatiivisuutta ja yrittäjyyttä tukevan alueellisen tukijärjestelmän toimivuus. Toimintaympäristöjen erilaisuudesta johtuva variaatio yhdessä alueen kansainvälisissä verkostoissa määräytyvän aseman kanssa luovat alueellisesti keskenään erilaisia kehityspolkuja (*regional growth path*), jotka puolestaan luovat puitteita aluekehityksen tulevalle suunnalle. Näin ollen alueellisia kehityspolkuja voidaan tulkita yhtäältä toimijuutta kahlitseviksi tai toisaalta mahdollistaviksi rakenteiksi. Toimijuus ilmenee nimenomaan nykyhetkessä pyrittäessä edistämään haluttujen tulevaisuuden kehityspolkujen toteutumista. Grillitch ja Sotarauta puhuvat erityisistä mahdollisuuksien tiloista, joiden voidaan tulkita olevan erilaisten mahdollisten tulevaisuuden polkujen verkostoja (vrt. Sotarauta 1996, 106). Mahdollisuuksien tilojen (*opportunity space*) muokkaaminen ja niihin vaikuttaminen edellyttävät kolmenlaista toimijuutta: innovatiivista yrittäjyyttä (*innovative entrepreneurship*), institutionaalista yrittäjyyttä (*institutional entrepreneurship*) sekä paikallista johtajuutta (*place leadership*) (Grillitch & Sotarauta 2018, 11).

Ajallisen ja erityisesti tulevaisuuteen nojaavan ulottuvuuden liittäminen osaksi toimijuuden käsitettä on merkitsevää myös käsillä olevan tutkimuksen puitteissa. Eri aikaulottuvuudesta tulevien syötteiden yhdistelemisellä pyritään tukemaan päätöksentekoa sekä edistämään tavoiteltujen vaihtoehtoisten tulevaisuuksien toteutumista ja samalla laskemaan ei-tavoiteltujen vaihtoehtojen toteutumisen todennäköisyyttä. Erilaisten riskien tunnistaminen, arvioiminen sekä pyrkimys niiden hallitsemiseen on keskeistä (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 33–35).

Erilaisilla ennakkoinnin menetelmillä voidaan pyrkiä proaktiivisesti yhtäältä kartoittamaan tulevaisuuden mahdollisia kehityspolkuja toisaalta ohjaamaan kehityskulkua omilla valinnoilla kohti tavoiteltua tulevaisuutta. Ennakointityön tuloksia voidaan esimerkiksi käyttää strategiatyöskentelyn pohjana. Seuraavaksi siirrytään kuvailemaan tutkimushankkeen etenemistä sekä sen aikana käytettyjä tutkimusmenetelmiä pyrittäessä luomaan välineitä ennakkointityön tueksi.

3. Tutkimusprosessi ja –menetelmät: aineistolähtöinen skenaariotyö

Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuustarkastelun empiirinen osuus muodostui monivaiheiseksi kokonaisuudeksi, jossa aineistoa analysoitiin ja tarkasteltiin eri menetelmin. Aineiston analyysi, tulkinta ja edelleen rikastaminen vuorottelivat prosessissa joustavasti. Lähtökohdan tälle empiiriselle työskentelylle tarjosi hankkeen ensimmäisessä vaiheessa kerätty, kirjallisessa muodossa ollut aineisto. Koska maakunta- ja sote-uudistusprosessi ei ollut edennyt alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, eikä uudistuksiin liittyviä lakipaketteja ollut toisen vaiheen käytännön toteutuksen käynnistyessä vielä vahvistettu, arvioitiin vallitsevan tilanteen ja uudistuksen vaiheen mahdollistavan aikaisemmin kerätyn haastatteluaineiston käyttämisen myös toiseen vaiheen toteutuksen perustana. Tätä päätöstä puolsi se seikka, että ensimmäisen vaiheen aineiston oli määrä tavallaan luoda tulevaisuustyöpajatyöskentelyn puitteet ja varsinaista aineistoa oli määrä kerätä juuri näissä tulevaisuustyöpajoissa.

Aineisto koostui KAITSE- ja KAITSE-EP -hankkeissa kerätystä haastatteluaineistosta, joka sisälsi kaiken kaikkiaan 38:n sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntaudistuksen valmisteluun kytkeytyneen avainhenkilön haastattelut, sekä hankkeiden yhteisessä työpajassa kerätyn aineiston. Tutkimushankkeiden hallinnollisen yhdistämisen myötä erillisinä haastatteluaineistoina kerätty ja kirjallisessa muodossa ollut aineisto yhdistettiin laadulliselle analyysille tyypillisesti yhdeksi tarkasteltavaksi kokonaisuudeksi (Alasuutari 2011, 38) ja analysoitiin uudelleen tutkimuksen toista vaihetta varten.

Tulevaisuustarkastelussa keskeisessä asemassa oleva tulevaisuustaulukko haluttiin rakentaa mahdollisimman aineistolähtöisesti. Aineistolähtöisellä lähestymistavalla pyrittiin takaamaan se, että haastateltujen avainhenkilöiden ammattitaidosta ja kokemuksesta kumpuavat näkemykset tulisivat huomioituiksi riittävällä tavalla jatkotyöskentelyssä. Vaikka niin sanottuun asiantuntijatiedon käyttämiseen tulevaisuudesta tehtävien arvioiden perustana liittyy useita ongelmaksikin luokiteltavia näkökulmia (kts. Kuusi 1996, 8–9), arvioitiin valitun lähestymistavan olevan oikea. Maakuntaudistuksen parissa työskentelevät asiantuntijat tuntevat uudistusprosessiin liittyvät kriittiset tekijät sellaisella tarkkuudella, että heidän näkemyksensä varassa oli hyvä lähteä rakentamaan aineistolähtöistä tulevaisuustaulukkoa.

Käytännössä aineistolähtöisessä lähestymisessä aineistolle annetaan etusija ja teoreettinen tulkinta tehdään aineiston ehdoilla. Tällöin esimerkiksi analyysiyksikköjä ei valita etukäteen jonkin teoreettisen kehikon mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108). Aineistolähtöinen lähestyminen vaikuttaa osaltaan läpi koko tutkimusprosessin ja näin ollen keskeisten käsitteiden määritelmät ja teoreettinen viitekehys saavat lopullisen muotonsa vasta aineistoanalyysin jälkeen. Toisaalta on huomioitava, että tutkijan tekemä tulkinta ei käytännössä koskaan ole kokonaan puhdas tutkijan tekemistä tulkinnoista ja lähtökohtaolettamuksista (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109), vaan analyysin taustalla vaikuttavat aina tietyt kulttuuriset vaikutteet ja tieteellinen esiyymmärrys.

3.1 Tulevaisuustaulukon rakentaminen empiirisen aineiston pohjalta

Tulevaisuustyöskentelyn ytimen muodostava tulevaisuustaulukko rakennettiin siis aineistolähtöisesti hankkeen aiemmissa vaiheissa kerätyn aineiston pohjalta. Tulevaisuustaulukko on tapa kuvata erilaisia tulevaisuuden toteutumisvaihtoehtoja eli mahdollisia maailmoja. Taulukon tulee antaa kattava kuvaus kaikista mahdollisista maailmoista tietystä näkökulmasta tai tiettyyn tutkimukselliseen ongelmaan vastaamiseksi. Taulukossa mahdolliset maailmat pilkotaan ja jaetaan muuttujiksi tai muuttujakimpuiksi. Muuttujien saamat erilaiset arvot kuvaavat tällöin erilaisia asiantiloja tai tapahtumainkalkuja, joista varsinaiset mahdolliset maailmat tai tulevaisuudet koostuvat. Tulevaisuustaulukkoon sisällytettyjen muuttujien ja muuttujien saamien arvojen määrästä riippuen taulukko pitää sisällään lukemattomia erilaisia mahdollisia maailmoja. Huomion arvoista on kuitenkin se, että taulukko ei kuvaa polustoa eri maailmantilojen välillä toisin sanoen sitä, miten kuvattuun asiointilaan on päädytty. Sen sijaan taulukko keskittyy kuvailemaan sitä, millaisista eri ominaisuuksista mahdolliset maailmantilat koostuvat. (Seppälä 1984, 14; Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 37–38.)

Aineiston analyysimenetelmäksi valikoitui induktiivinen eli aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Prosessina aineistoanalyysin vaiheet ovat redusointi eli aineiston pelkistäminen, klusterointi eli aineiston ryhmittely sekä abstrahointi eli löydösten käsitteellistäminen (Miles & Huberman 1994; Tuomi & Sarajärvi 2018). Aluksi aineisto pelkistettiin analyysikysymyksen avulla. Analyysikysymyksenä aineistolta kysyttiin: millaisista asioista haastateltavat puhuvat, kun he puhuvat uudistusten kannalta kriittisistä tekijöistä? Pelkistämisen tuloksena saadut yksinkertaistetut ilmaukset ryhmiteltiin

yhdistelemällä keskenään samankaltaiset ja erottelemalla keskenään erilaiset käsitteet ensin alaluokiksi ja seuraavassa vaiheessa yläluokiksi. Luokittelun tulosten pohjalta aloitettiin tulevaisuustaulukon rakentaminen siten, että yläluokista muodostettiin muuttujia ryhmittelevät teemat ja alaluokista varsinaiset taulukon muuttujat. Myös muuttujien arvot pyrittiin muotoilemaan mahdollisimman pitkälle analyysin tulosten pohjalta, mutta tietyiltä osin muuttujien arvoja jouduttiin muokkaamaan ja täydentämään tutkimusryhmän toimin. Luokittelun tulokset vaikuttivat jatkossa teoreettisten käsitteiden valintaan ja ohjasivat laajemmin empiirisen aineiston kytkemistä osaksi teoreettista keskustelua. Tulevaisuustaulukko on esitelty liitteessä 1. Tulevaisuustaulukon arvioinnissa ja rakentamisessa käytettiin hyväksi hankkeen toteutusta tukevaa ”proffaryhmää”, jossa jäsenenä on Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan ja aluetieteen professoreja ja muita varttuneita tieteenharjoittajia. Ajojensa asiantuntijoiden näkemyksiä hyödyntämällä pyrittiin varmentamaan se, että tulevaisuustaulukkoon sisällytettiin alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden näkymien kannalta keskeiset kokonaisuudet.

3.2 Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuskuvat

Tulevaisuustaulukko toimi perustana työpajatyöskentelyssä käytettyjen tulevaisuuskuviin luomiselle. Tulevaisuuskuviin luomiseksi käytettiin niin sanottua dominoivien muuttujien menetelmää (Seppälä 2013, 144). Menetelmän mukaisesti tulevaisuustaulukon muuttujista valittiin keskeiseksi arvioitu teema, jonka muuttujien arvot valittiin ensin ja tehdyt valinnat ohjasivat loppujen muuttujien arvojen valintaa. Teema ”*tulevaisuuden kehityslinjat*” valittiin dominoivaksi muuttujien joukoksi ja kyseisen teeman muuttujien arvot ankkuroivat kunkin skenaarion tarkastelunäkökulman ja suuntasivat eri tulevaisuuskuviin rakentamista. Dominoivien muuttujien arvojen perusteella edettiin muiden muuttujien arvojen valintaan. Muuttujien arvoja valittaessa havaittiin kuitenkin, että dominoivien muuttujien arvot eivät kaikilta osin ohjanneet tiukasti tai rajoittaneet muiden muuttujien valintaa. Pikemminkin valintaprosessin aikana punnittiin arvojen sopivuutta aiemmin tehtyihin valintoihin ja arvot pyrittiin sovittamaan keskenään yhteen, joskin paikoin muuttujien arvojen välillä sallittiin myös sisällöllisiä ristiriitaisuuksia (kts. Rubin 2003, 797).

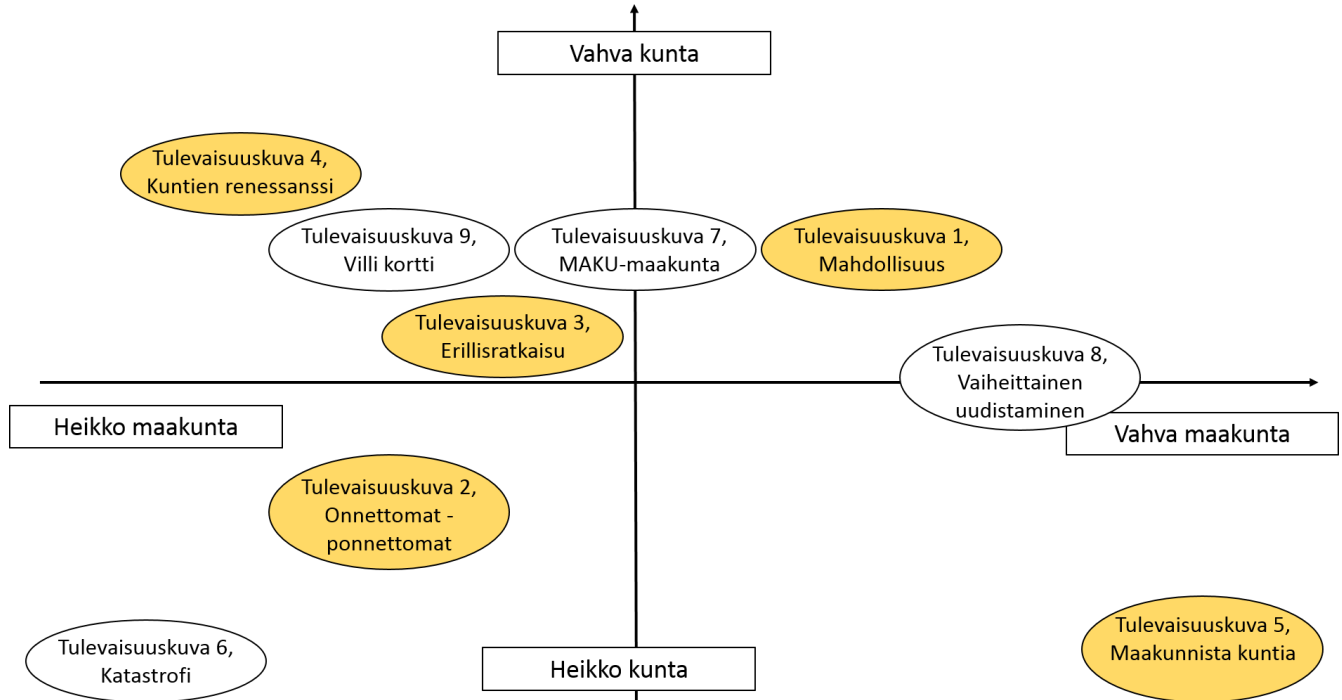
Kaikkiaan muodostettiin yhdeksän laadullisesti erilaista tulevaisuuskuva (Liite 2). Tulevaisuuskuva esittää yhden mahdollisista maailmoista staattisena ajan hetkenä tai tietynä aikavälinä ja se koostuu tulevaisuustaulukon muuttujien arvojen kuvaamista asiantiloista tai tapahtumainkuluista (vrt. Seppälä 1984, 15). Tulevaisuuskuva voidaankin ajatella välineeksi muuten hankalasti hahmotettavien tulevaisuuden tilojen kuvailemiseksi ja jäsentämiseksi. Toisin sanoen tulevaisuuskuva on ajattelun työväline ja osin sen vuoksi ne voivat olla sisällöllisesti ristiriitaisia (Rubin 2003, 796–797). Tulevaisuustaulukossa muuttujien arvoina näyttäytyneet tulevaisuuskuvat kirjoitettiin työpajatyöskentelyä varten auki eräänlaisiksi kertomuksiksi tai kuvauksiksi julkishallinnon tilasta maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen vuonna 2030.

Tulevaisuuskuvat *”Mahdollisuuksien maakuntauudistus”* (TK1) ja *”Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat”* (TK2) muodostavat vastinparin toisilleen. Molemmat lähtevät taustaoletuksissaan hyvin voimakkaasti siitä, että valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus toteutuu hyvin pitkälle sellaisenaan. Nimiensä mukaisesti toinen tulevaisuuskuvista tulkitsee uudistuksen mahdollisuudeksi ja toinen uhaksi. Tulevaisuuskuva *”Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen”* (TK3) lähtee puolestaan siitä olettamuksesta, että viimeistään uudistuksen toimeenpanovaiheessa kaupunkiseutujen rooli tunnustetaan ja ne nostetaan hallinnon kehittämisen keskiöön laajentamalla pääkaupunkiseudulle kaavailtua erillisratkaisua myös muille suurille kaupunkiseuduille. Tulevaisuuskuvilla *”Kuntien renessanssi”* (TK4) ja *”Maakunnista kuntia”* (TK5) irrottaudutaan jo voimakkaammin valmistellun uudistuksen osoittamista todennäköisistä kehityslinjoista.

Tulevaisuuskuvan *”Julkishallinnon katastrofi”* (TK6) mukaan maakunta- ja sote-uudistus johtaa täydelliseen julkishallinnon romahdustilaan. Tulevaisuuskuvassa *”MAKU-maakunnat”* (TK7) valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus puolestaan peruuntuu aivan viime metreillä. Sosiaali ja terveystalvet organisoidaan viiden suuralueen kautta ja maakunnille jää vastuu maakuntauudistukseen kuuluvista tehtäväkokonaisuuksista. Tulevaisuuskuva *”Vaihteellinen uudistaminen”* (TK8) hahmottelee maakunta- ja sote-uudistuksen etenemistä voimakkaammin evolutiivisena ja vaihteellisena kehityksenä nyt valmistellun, varsin reformistiseksi tulkittavan uudistuksen sijaan. Viimeinen tulevaisuuskuva, *”Villi kortti: Business as usual”* (TK9) ponnistaa myös valmistellun maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisesta aivan viime metreillä. Pitkään jatkuneen uudistusprosessin kaatuminen johtaa

tulevaisuuskuvassa lopulta eräänlaiseen väsymyksen tilaan, jonka seurauksena uudistusprosessin uudelleen liikkeelle saattaminen hankaloituu ja viivästyy.

Koska kaikkien tulevaisuuskuvien työstäminen työpajoissa ei ollut työpajojen osallistujamääristä johtuen tarkoituksenmukaista, valikoitiin työskentelyn perustaksi tulevaisuustaulukossa tehdyiltä muuttujavalinnoiltaan mahdollisimman erilaisia tulevaisuuskuvia. Tulevaisuuskuvien laadullista erilaisuutta arvioitiin kolmivaiheisesti. Ensin tulevaisuuskuville laskettiin erilaisuusindeksi. Vaikka Seppälä (2013, 145) määrittelee erilaisuusindeksin ensisijaisesti dominoivien muuttujien menetelmälle vaihtoehtoiseksi tavaksi laatia tulevaisuuskuvia, kuvaa hän menetelmää myös keinoksi punnita tulevaisuuskuvien erilaisuutta ja eri muuttujien esiintymistiheyksiä. Käytännössä tulevaisuustaulukon avulla laskettiin kuinka monta kertaa eri muuttujan arvot esiintyvät eri tulevaisuuskuvissa ja muuttujien saamat erilaisuusindeksin arvot kirjattiin ylös. Tämän jälkeen jokaiselle tulevaisuuskuvalla laskettiin summaluvut erilaisuusindeksin tuottamien arvojen pohjalta. Lopuksi tulevaisuuskuvien saamia summalukuja vertailtiin keskenään. Pienimmän summaluvun saanut tulevaisuuskuva sisälsi eniten erilaisuusarvoa eli toisin sanoen sen sisältämät muuttujan arvot esiintyivät harvemmin muissa tulevaisuuskuvissa. Tämän jälkeen tutkimusryhmän jäsenet toisistaan riippumatta arvioivat tulevaisuuskuvien laadullista erilaisuutta. Tulevaisuuskuvat asetettiin arvojärjestykseen ja yksilölliset arviot yhdistettiin. Viimeisessä vaiheessa tulevaisuuskuvista muodostettiin vielä nelikenttä (kuvio 2), jonka akselit kuvaavat kuntien ja maakuntien roolien vahvuutta osana julkishallinnon kenttää valmistellun maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Näiden tarkasteluiden perusteella tulevaisuustyöpajoissa työstettäviksi valikoituivat seuraavat tulevaisuuskuvat: *”Mahdollisuuksien maakuntaudistus”*, *”Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat”*, *”Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen”*, *”Kuntien renessanssi”* sekä *”Maakunnista kuntia”*.



KUVIO 2. Kuntien ja maakuntien asema eri tulevaisuuskuvilla.

Tulevaisuustyöpajat järjestettiin kesä-elokuussa 2018. Käytännön järjestelyistä ja tutkimusekonomisista syistä johtuen työpajat järjestettiin kolmena alueellisesti toteutettuna työpajana Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen alueilla. Työpajoihin osallistui kaiken kaikkiaan 29 henkilöä jakaantuen seuraavasti: Etelä-Pohjanmaa 16 henkilöä, Pirkanmaa 7 henkilöä ja Varsinais-Suomi 6 henkilöä. Työpajoihin osallistuneet henkilöt olivat maakuntien, kaupunkiseutujen ja alueen kuntien keskeistä maakuntaudistuksen valmisteluun osallistunutta henkilöstöä. Osallistujamääristä johtuen kaikkia viittä tulevaisuuskuva ei työstetty kussakin työpajassa, vaan Etelä-Pohjanmaan työpajassa työstettiin tulevaisuuskuvia 1,2, 4, ja 5, Pirkanmaan työpajassa tulevaisuuskuvia 1–3 sekä Varsinais-Suomen työpajassa tulevaisuuskuvia 3 ja 5.

Työpajatyöskentelyn tavoitteina oli paitsi rikastuttaa aineistoa myös testata ja vahvistaa aineistosta tehtyjä tulkintoja. Samalla työpajatyöskentelyn kautta prosessiin kytkeytyi käytännöllinen näkökulma, jonka myötä työpajoihin osallistuneille keskeisille maakuntaudistuksen kehittämiseen osallistuneelle henkilöstölle tarjoutui mahdollisuus arvioida erilaisten tulevaisuuskuviin toivottavuutta ja todennäköisyyttä sekä pohtia omaa toimijuuttaan eri tulevaisuuskuviin toteutumiseksi. Konkreettisenä

hyötynä pyrittiin arvioimaan eri tulevaisuuskuvien toteutumisesta kertovia (heikkoja) signaaleja sekä sitä, mitä kukin toimija henkilökohtaisesti voisi tehdä tulevaisuuskuvan kuvailemien asiantilojen tavoittelemiseksi tai välttelemiseksi.

Varsinaisessa työpajatyöskentelyssä menetelmänä sovellettiin tulevaisuusmuistelun keinovalikoimaa. Menetelmänä tulevaisuusmuistelu on käytännössä yhtenevä niin sanotun *backcasting*-menetelmän kanssa, mutta tulevaisuusmuistelussa painottuvat kerronnallisuus ja kuvailevuus tiukan päätösten ja tapahtumakulkujen aikatauluttamisen sijaan. (Talvela & Stenman 2012, 37.) Juuri tästä syystä menetelmän arvioitiin soveltuvan hyvin työpajatyöskentelyyn. Niin tulevaisuusmuistelu kuin myös *backcasting*-menetelmä nojaavat niin sanottuun induktiivisen skenaariotyöskentelyn perinteeseen, jossa ideana on työskennellä valitun tulevaisuuskuvan pohjalta. Tulevaisuuskuva määrittelee toteutuneen tulevaisuuden tilan ja sen pohjalta hahmotellaan johdonmukaista polkua tulevaisuuskuvan kuvailemasta kaukaisemmasta tulevaisuudesta kohti nykyhetkeä. (Meristö 1991, 42–43; Mannermaa 1999, 58–59.)

Työpajatyöskentely aloitettiin lyhyellä alustuksella tutkimushankkeen tavoitteista ja toteutuksesta, jonka jälkeen annettiin ohjeet varsinaista ryhmätyöskentelyä varten. Ryhmätyöskentelyä varten osallistujat jaettiin 3–4 henkilön ryhmiin. Kukin ryhmä sai oman ryhmäkohtaisen tehtävänsä, joka perustui yhteen laadituista tulevaisuuskuvista. Ryhmien tehtävänä oli ensin tutustua annettuun tulevaisuuskuvaan ja tämän jälkeen pohtia erilaisia kehityskulkuja ja mahdollisuusavaruuksia kuvailtuun tulevaisuuskuvaan päätymiseksi. Tulevaisuusmuistelu ohjeistettiin aloitettavaksi kaukaisemmasta tulevaisuudesta ja eteneväksi kohti nykyhetkeä. Lisäksi ryhmien tuli arvioida tulevaisuuskuvien todennäköisyyttä ja toivottavuutta, tulevaisuuskuvan toteutumisesta indikoivia tekijöitä sekä mitä tulevaisuuskuvan toteutumisen edistämiseksi tai välttämiseksi tulisi omassa positiossa tehdä. Ryhmätyöskentelyn jälkeen osallistujat koottiin jälleen yhteen ja tulokset esitettiin muille osallistujille. Eri ryhmien tuotosten pohjalta käytiin vapaamuotoista keskustelua, jonka yhtenä tavoitteena oli tarjota syötteitä ryhmätyöskentelyyn osallistuneiden itsenäiselle pohdinnalle ja reflektoinnille. Ryhmien esitykset nauhoitettiin ja aineiston analyysia varten nauhoitteet litteroitiin kirjalliseen muotoon.

3.3 Tulevaisuuskuvien täydentäminen tulevaisuusskenaarioiksi

Skenaariota voidaan pitää yhtenä tulevaisuudentutkimuksen avainkäsitteistä (Kuusi & Kamppinen 2013). Malaska ja Mannermaa (1985, 292) määrittelevät tulevaisuusskenaarion käsikirjoitukseksi eli tulevaisuudessa mahdollisesti esiintyvien tapahtumaketjujen kuvaukseksi, jossa tarkasteltavan asian tai asiakokonaisuuden kehitys esitetään toisiaan seuraavina poikkileikkauskuvina. Näin muodostuu ikään kuin kehityspolku toisiaan seuraavasta tulevaisuuskuvasta seuraavaan. Meristön (1991, i) väitöskirjassaan tekemä määritelmä liittyy nimenomaisesti yrityskenttään. Hänen mukaansa tulevaisuusskenaario voidaan ymmärtää käsikirjoitukseksi, mutta erityisesti hän korostaa tulevaisuuden toimintaympäristön ja siinä tapahtuvien kilpailijoiden toimenpiteiden sekä yrityksen tavoitteiden saavuttamisen kuvailemisen merkitystä. Huomionarvoista on, että tulevaisuusskenaarion ymmärretään yleensä muodostuvan tulevaisuuskuvasta sekä siihen johtavasta kehityspolusta. (Kuusi & Kamppinen 2013, 120–121; Meristö 2013, 179; Mannermaa 1992, 146–147.) Skenaarion tulee siis ottaa kantaa nykytilaan ja sen kuvailemaan tulevaisuuden tilaan sekä kytkeä nämä toisiinsa erilaisilla tapahtumaketjuilla.

Hankkeen toisen tutkimuszyklin keskeisenä tavoitteena oli lisätä ymmärrystä suomalaisen alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden kehityssuunnista. Tämän vuoksi hankkeen työpajatyöskentelyssä käytettyjen tulevaisuuskuvien täydentäminen tulevaisuusskenaarioiksi oli perusteltua. Tulevaisuustyöpajoissa kerätty ja käsitelty aineisto analysoitiin ensin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin jo aiemmin kuvailtua prosessia noudattaen. Analyysiprosessin tuloksena saadun luokittelun pohjalta tulevaisuuskuvat 1–5 täydennettiin syys-lokakuun 2018 aikana tulevaisuusskenaarioiksi niin, että tulevaisuuskuviin lisättiin tulevaisuusskenaarioiden edellyttämää ajallista syvyyttä sekä erilaisia syy-seuraussuhteita.

Tulevaisuusskenaarioita laadittaessa pyrittiin tunnistamaan ne keskeiset kohdat, joissa tulevaisuusskenaarioiden kuvaama kehityspolku voi haarautua ja ohjautua vaihtoehtoisen tulevaisuusskenaarion kuvailemalle kehityspolulle (vrt. Kuusi & Kamppinen 2013, 121). Tulevaisuusskenaarioita pyrittiin siis tarkastelemaan kokonaisuutena, jossa skenaariot muodostavat mahdollisten maailmojen poluston, jossa nykytilanteesta voidaan päästä tulevaisuusskenaarioiden kuvailemiin mahdollisiin maailmoihin eri reittejä pitkin ja jossa eri reitit tai kehityspolut risteävät keskenään muodostaen risteyskohtia (kts. esim. Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003, 28–29).

Kamppinen, Malaska ja Kuusi (2003, 28) kuvailevat eri kehityspolkujen keskinäistä kytkeytymistä toisiinsa osuvasti toteamalla, että *”jokaisesta maailmantilasta pääsee jonnekin ja jokaiseen pääsee jostakin”*. Tarkastelu auttoi löytämään alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaarioista tiettyjä läpileikkaavia ja toistuvia teemoja, jotka toimivat pohjana tuonnempana käsiteltävien niin sanottujen kriittisten tekijöiden ja kulminaatiopisteiden hahmottamiselle. Näiden pisteiden tunnistaminen on ensi arvoisen tärkeää erityisesti alue- ja paikallishallinnon toimijoiden ennakointityön tukemiseksi, sillä edellä mainitut kohdat tarjoavat mahdollisuuden aktiiviselle toimijuudelle sekä tavoitellun tulevaisuuskuvan toteutumista edistävälle päätöksenteolle.

Myös tulevaisuusskenaarioiden rakentamisessa hyödynnettiin aiemmin mainittua ”proffaryhmää”. Erityisesti tulevaisuusskenaariot haluttiin altistaa ryhmän arvioitavaksi sen osalta, kuvailevatko skenaarioiden kehityspolut riittäväällä tavalla erilaisia alue- ja paikallishallinnon lähivuosien kehityssuuntia vai puuttuuko tarkastelusta jokin keskeinen näkökulma. Lisäksi haluttiin arvioida tulevaisuusskenaarioiden relevanssia maakunta- ja sote-uudistuksen vallitsevaan tilanteeseen liittyen, koska tulevaisuustyöskentelyn perustana toimineen haastatteluaineiston ja tulevaisuusskenaarioiden laatimisen välillä oli kulunut aikaa jo jonkin verran. Keskeisin työskentelyn perusteella esiin noussut havainto oli, että skenaariot eivät ota kantaa erilaisten ennustamattomien ja äkillisten kriisien aiheuttamiin muutoksiin, vaan tarkastelevat kehityspolkuja niin sanotusti normaaliolojen puitteissa. Muilta osin tulevaisuusskenaarioiden nähtiin kuvaavan verrattain hyvin erilaisia mahdollisia alue- ja paikallishallinnon kehityspolkuja. Tulevaisuusskenaarioiden sisältöä arvioitiin myös muilta osin ”proffaryhmän” voimin ja skenaarioita jatkotyöstettiin saadun palautteen perusteella.

Seuraavassa luvussa esitellään tulevaisuuskuvien pohjalta rakennetut tulevaisuusskenaariot alue- ja paikallishallinnon kehittymisestä vuosina 2019–2030.

4. Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariot

Tutkimuksen tuloksena on muodostettu viisi erilaista tulevaisuusskenaariota maakunta- ja sote-uudistuksen myötä muovautuvassa toimintaympäristössä. Skenaarioiden pohjana toimivat aineistolähtöiset tulevaisuuskuvat ja työpajoista kerätty laadullinen aineisto, mutta näiden lisäksi skenaarioiden laatimisessa on pyritty käyttämään ideointia ja luovuutta. Näin skenaarioista on pyritty luomaan uskottavia, mutta samalla erilaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja huomioivia.

Työpajatyöskentelyyn valikoitui työstettäväksi kaikkiaan viisi tulevaisuuskuva aiemmin kuvattujen valintakriteerien pohjalta. Tulevaisuuskuvat *Mahdollisuuksien maakuntaudistus, Onnettomat maakunnat, pönnettomat kunnat, Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen, Kuntien renessanssi* sekä *Maakunnista kuntia* täydennettiin työpajatyöskentelyn tulosten perusteella tulevaisuusskenaarioiksi. Kaikki skenaariot perustuvat olettamukselle maakunta- ja sote-uudistuksen läpimenosta Sipilän hallituksen hallituskaudella. Tämä perususkomus haluttiin säilyttää tutkimusprosessin loppuun saakka, vaikka siihen kohdistui jo tutkimuksen kuluessa huomattavia paineita. Tulevaisuustarkastelussa haluttiin tarkastella nimenomaan sitä, millaisen lähtökohdan valmisteilla ollut maakunta- ja sote-uudistus suomalaisen alue- ja paikallishallinnon kehitykselle antaisi. Seuraavaksi esitettävät tulevaisuusskenaariot kuvaavat alue- ja paikallishallinnon erilaisia kehityskulkuja sekä maakunta- ja sote-uudistuksen etenemistä vuosina 2019–2030.

4.1 Mahdollisuuksien maakuntaudistus

Yleisen kehityksen osalta kaupungistuminen jatkuu, markkinaperustaisuus ulotetaan eri palvelukokonaisuuksiin ja yleinen poliittinen linja suosii maakuntia. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lait hyväksytään vuoden 2019 keväällä pitkittyneen prosessin päätteeksi kiiruhtaen. Lait astuvat voimaan suunnitellusti ja uudistus toteutuu näin pitkälti valmistellun mukaisesti. Vuoden 2019 keväälle suunnitellut maakuntavaalit järjestetään vasta syksyllä 2019, mutta ne onnistuvat epäilyistä huolimatta hyvin. Maakuntapäätäjiensä johdolla maakunnat ottavat alusta asti selkeän roolin ja aseman osana julkishallintoa ja tästä syystä hallinnon kehittämistä jatketaan 2020-luvun kuluessa maakuntien asemaa

asteittain entisestään vahvistaen. Markkinaperustaisuus ulotetaan suunnitellusti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös suureen osaan kasvupalveluita. Kaupungistuminen jatkuu maltillisena koko 2020-luvun ja muuttovoittajina selviytyvät erityisesti parikymmentä suurinta kaupunkia.

Maakunta-valtio -suhteessa valtion asema on varsinkin välittömästi uudistuksen jälkeisinä vuosina vahva, mutta 2020-luvun puolivälin jälkeen maakuntien asema vahvistuu ja suhteesta muotoutuu tasapainoisempi. Valmistelun aikana korostettu pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen maakuntien kanssa toteutuu kuitenkin vain osittain, vaikka toimialoittain sovelletaankin rinnakkain eri ohjausmenetelmiä. Maakuntien ohjaussuhteesta saadut kokemukset johtavat ohjauksen keskittämiseen ja 2030-luvun lähestyessä puheet jopa erillisistä ministeriöistä luopumiseksi lisääntyvät. Maakuntauudistukseen kriittisesti suhtautuvat tahot korostavat toistuvasti ohjaussuhteen vuorovaikutuksellisuuden näennäisyyttä, sillä kokonaisuudessaan maakuntien itsehallinto toteutuu pitkälti valtiollisesti määrätyissä puitteissa. Valtion ohjausvalta säilyy vahvana ja tiiviinä, eikä maakunnille muodostu verrattain vahvasta roolista huolimatta aidosti itsehallinnollista asemaa. Kokonaisuutena arvioiden uudistukset näyttäytyvät kuitenkin maakunnille ja kunnille positiivisessa valossa erityisesti taloudellisten vaikutustensa ansiosta. Erityisesti useissa pienemmissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden taloudellisen taakan keveneminen otetaan vastaan helpottuneena. Julkishallinnon toimijoiden operatiivinen toimintakyky säilyy verrattain hyvänä lievästä tehtäväjaon epäselvyyksistä ja päällekkäisyyksistä huolimatta.

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen toimeenpano onnistuu. Maakuntien asema vahvistuu entisestään 2020-luvun puolivälin jälkeen. Maakuntien roolista muotoutuu pitkällä aikavälillä maakunta- ja sote-uudistuksen mukainen. Vaikka uudistuksen toimeenpano onnistuu kokonaisuutena arvioituna hyvin, käy pian kuitenkin selväksi, että maakuntien rahoituksellista pohjaa on vahvennettava. Uudistusprosessin päätteeksi vuonna 2025 maakunnille myönnetään osittainen verotusoikeus, jonka seurauksena maakuntien rahoitus koostuu omasta verorahoituksesta ja valtionosuuksista hieman nykyisten kuntien rahoitusrakenteen tavoin. Vuoteen 2030 mennessä rahoitusmalli osoittaa toimivuutensa ja maakuntien ”leveämpien hartioiden” tuella maakuntauudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan keskeisimmiltä osin: sote-palveluiden kustannuskehitystä onnistutaan rajoittamaan, maakuntien taloudellinen liikkumavara säilyttää niiden

operatiivisen toimintakyvyn, eivätkä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset vaikuta haitallisesti muiden toimialojen rahoitukseen. Vaikka aivan syrjäisimmillä seuduilla sote-palveluiden tarjonta ja laatu ovat varsinkin välittömästi uudistuksen jälkeisinä vuosina hieman heikompia, tasaantuu tilanne vuosikymmenen kuluessa uudenlaisten digitalisaatioon ja robotisaatioon perustuvien etä- ja liikkuvien palveluiden yleistyessä. Sote-palveluiden tarjonnan ja laadun kohetessa myös kansalaiset ottavat maakunnat viimein omikseen. Verrattain hyvästä taloudellisesta tilanteesta ja osittaisesta verotusoikeudesta huolimatta, maakuntien valtionohjaus säilyy edelleen vahvana. Näin maakunnista ei pääse muodostumaan aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita, vaan niiden legitimizeetti on edelleen valtion keskushallintoon kytkeytyvä. Erityisesti maakuntauudistusta vastustaneet tahot muistuttavat toistuvasti uusien maakuntien hallinnollisesti epämääräisestä asemasta.

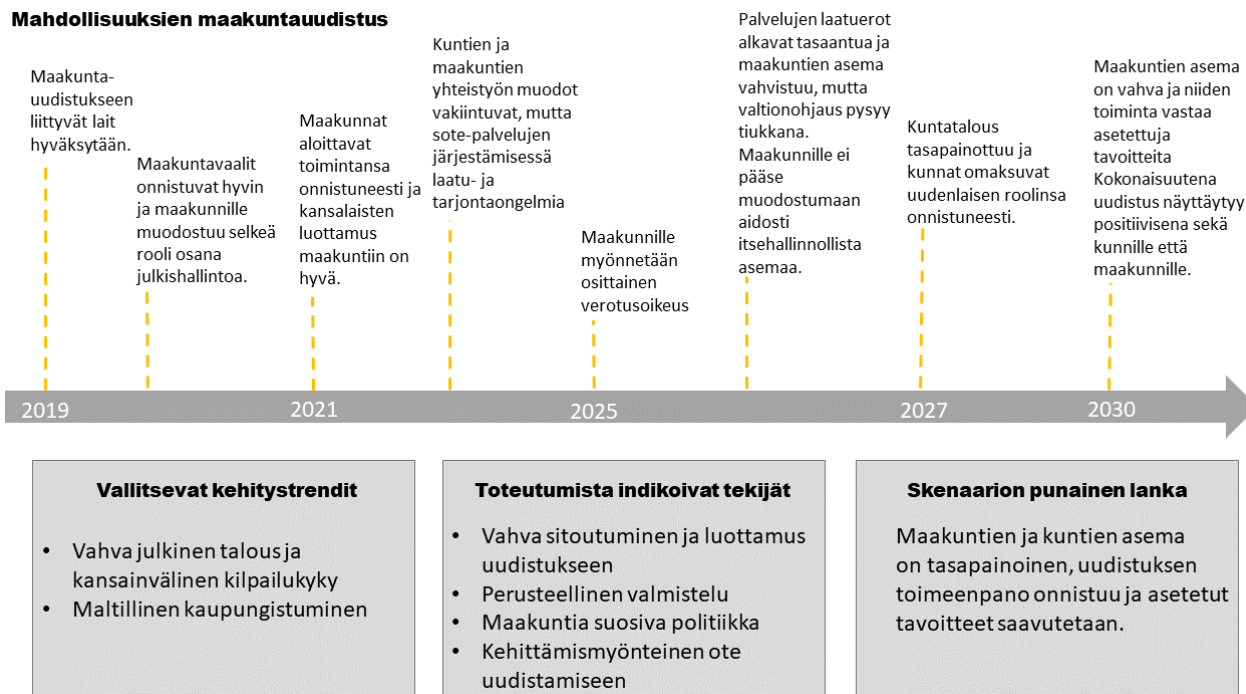
Maakuntien poliittisesta päätöksentekokentästä ja -ilmapiiristä muotoutuu pääsääntöisesti hyvä.

Vuoden 2019 ensimmäisissä maakuntavaaleissa maakuntapäätäjiksi valikoituu motivoituneita ja asemansa ymmärtäviä henkilöitä, mikä osaltaan edesauttaa oikeanlaisen päätöksentekokulttuurin rakentumisessa maakuntiin sekä luo edellytyksiä maakuntien alkuvuosien kehityskulun sujuvoittamiseksi. Vaikka suurten kaupunkiseutujen suhteellinen osuus maakuntavaltuustoissa nousee paikoin huomattavan suureksi, ymmärtävät vastuulliset maakuntapäätäjät olevansa vastuussa yksittäisten kuntien sijaan koko maakunnan asioiden hoitamisesta. Lisäksi tehtäväjako poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä on kaikille toimijoille alusta asti selvä. Taustalla on se, että erityisesti maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanossa kiinnitetään huomiota hallinnon toimivuuteen. Ensimmäisiin maakuntavaaleihin liittyneen onnistuneen viestinnän tuloksena myös kansalaiset mieltävät maakuntien roolin pääsääntöisesti oikein. Tämä näkyy muun muassa osallistumishalukkuutena maakuntapolitiikkaan ja lähes kuntavaalien tasoisena äänestämisasiivisuutena jo toisissa maakuntavaaleissa. Uudistuksen ja sen valmistelun aikana asettamat tiukat reunaehdot ja tiukka valtionohjaus varjostavat kuitenkin maakuntien alkuvuosien kehitystä. Kaikki 18 perustettua maakuntaa pyritään säilyttämään yhden mallin mukaisina, jotta koko uusi aluehallinto betonoituisi riittävästi, eikä altistuisi uusille reformeille.

Kuntien asema säilyy merkityksellisenä palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskemisesta huolimatta. Uudistuksen jälkeen kuntien tehtäväkentässä suhteelliselta osuudeltaan painottuvat sivistys- ja kulttuuripalveluista huolehtiminen. Kuntien käyttötaloudessa ei tapahdu merkittäviä

muutoksia ja uudistuksen vaikutukset myös kuntien investointikykyyn jäävät verrattain maltillisiksi, koska kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan paremmin kasvukuntia huomioivaksi. Kunnat ja maakunnat pyrkivät alusta asti rakentamaan aktiivisesti tapoja yhteistyön tekemiseksi eri toimialoilla ja yhteistyön muotojen vakiintuessa 2020-luvun puoliväliin mennessä muun muassa erilaisia investointeja suunnitellaan pääsääntöisesti kuntien ja maakuntien yhteistyönä. Valtaosa kunnista pystyy uusiutumaan ja löytämään heikentyneen palvelutehtävän tilalle uusia tapoja toteuttaa perustehtäväänsä ja ottaa roolia kuntalaistensa arjessa. Erityisesti kuntien merkitys yhteisöllisyyden ja osallistamisen edistäjinä korostuu. Kuntien uusiutumiskyvyn myötä myös kuntien määrä säilyy jotakuinkin ennallaan. Kuntien ja maakuntien edunvalvonta kanavoituu tapahtuvaksi yhteisen järjestön, Suomen kunta- ja maakuntaliiton kautta, joka perustetaan vuoden 2020 alussa. Näin siitä huolimatta, että kunnilla ja maakunnilla on yksittäisissä edunvalvonta-asioissa merkittävästi toisistaan poikkeavia intressejä. Asiantuntija-arvioiden mukaan muun muassa uudistuksen myötä merkittävällä tavalla keventynyt kuntien taloudellinen taakka ja talouden ennustettavuuden paraneminen sekä kuntien kyky uudistaa toimintojaan ja omaksua uudenlaisia rooleja osana julkishallinnon kenttää itseasiassa vahvistavat kuntien asemaa pitkällä aikavälillä. Myös useat aikanaan maakuntauudistusta vastustaneet tahot joutuvat 2030-luvun taitteeseen tultaessa myöntämään, että kokonaisuutena arvioitaessa maakunta- ja sote-uudistus on osoittautunut pikemmin win-win- kuin lose-lose -tyyppiseksi lopputulemaksi.

Sosiaali- ja terveystalouden lisäksi työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle. Markkinaperustaisuus ulotetaan suurelta osin myös näihin palveluihin. Maakuntakaavan käsittelyssä toteutetaan neuvottelevaa ja vuorovaikutteista toimintatapaa ja maakuntakaava käsitellään neuvottelumenettelyllä sitä varten perustetussa toimielimessä. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 3.



KUVIO 3. Mahdollisuuksien maakuntaudistus

4.2 Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat

Yleisen kehityksen osalta kaupungistuminen keskittyy voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille, markkinaperustaisuus ulotetaan eri palvelukokonaisuuksiin ja yleinen poliittinen linja vahvistaa valtion asemaa. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lait hyväksytään vuoden 2019 keväällä pitkittyneen prosessin päätteeksi kiiruhtaen. Lait astuvat voimaan suunnitellusti ja uudistus toteutuu näin pitkälti valmistellun mukaisesti. Vuoden 2019 keväälle suunnitellut maakuntavaalit järjestetään vasta syksyllä 2019 poliittisesti hyvin epäselvässä tilanteessa. Maakuntien järjestäytyminen tapahtuu kautta linjan riitaisesti ja tämä varjostaa lopulta maakuntien alkuvuosien kehityskulkua läpi koko 2020-luvun. Maakuntaudistuksen sisällöistä johtuen valtion asema voimistuu suhteessa kuntiin ja epäsuosivasti järjestyviin maakuntiin. Markkinaperustaisuus ulotetaan suunnitellusti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös kasvupalveluihin, vaikka mallin toimeenpanossa on merkittäviä ongelmia. Oman haasteensa maakuntien kehitykselle luo se, että kaupungistuminen voimistuu 2020-luvun edetessä ja väestö keskittyy yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille. Tämä luo kasvavan jännitteen suurimpien kaupunkiseutujen ja maakuntien välille.

Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukentuu 2020-luvun edetessä. Maakuntien kompastellessa tehtäväkokonaisuksiensa alla valtio ottaa muun muassa roolin valinnanvapauspalvelusopimusten sopimiseksi suoraan yritysten kanssa. Valmistelun aikana korostettu pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen jää käytännössä haaveeksi ja valtion ohjauksessa korostuvat normiohjauksen merkitys, suora ja yksityiskohtaisen tarkka valvonta sekä hierarkkinen kontrolli. Valtion ohjauksen kiristyksen tapahtuvat sekä hallinnollisten käytäntöjen että poliittisten päätösten kautta. Osana tätä kehityskulkua myös maakuntien valtiolta saaman, sinällään yleiskatteellisen rahoituksen käytön ohjeistus kasvaa. Maakunnille ei anneta minkäänlaista verotusoikeutta, vaikka osa poliittisesta kentästä sitä raivoisesti vaatiikin. Valtion keskushallinnon taloudellinen ohjaus on kaiken kaikkiaan horjuvaa, mikä osaltaan heijastaa strategisen johtamisen heikkoutta ja pitkäjänteisen tavoitteellisen politiikan puutteita kaikilla hallinnontasoilla. Valtiotasolla tämä tulee näkyväksi muun muassa toistuvina kaupunkipoliittisina linjamuutoksina hallituskausien vaihtuessa vuosina 2023 ja 2027.

Uudistusta toimeenpantaessa käy selväksi, että julkishallinnon toimijoiden välinen tehtäväjako on eri toimijoille epäselvä, eikä luontevia toiminnallisia yhdyspintoja löydy. Tämän seurauksena vuoden 2021 lakien voimaanastumisen jälkeen kunnat vetäytyvät kuoreensa, eivätkä ota roolia edes elinvoima-asioissa, joissa niillä olisi mahdollisuus toimia. Eri toimijoiden välinen yhteistyö säilyy heikkona ja palveluissa ilmenee yhtäällä päällekkäisyyttä ja toisaalla puutteita, pitkän aikavälin suunnittelu ja toiminta jäävät vajavaiseksi eikä alueellisia eroja pystytä huomioimaan toiminnassa riittävällä tavalla. Maakuntaudistuksen palvelulupauksia ei kyetä lunastamaan.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano epäonnistuu. Maakuntien asema jää alusta asti heikoksi, eikä niiden asemaa onnistuta vahvistamaan. Maakuntien roolista muodostuu sinällään maakunta- ja sote-uudistuksen mukainen. Esimerkiksi vuoden 2023 valinnanvapauslakien käyttöönotto johtaa kuitenkin mittaviin, systeemisiin ongelmiin. Uudistettu, järjestäjä-tuottaja -pohjainen sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestelmä osoittautuu hankalasti ohjattavaksi, eivätkä palveluiden käyttäjät tee valintojaan oletetulla tavalla, mikä tuottaa ylikapasiteettia yhtäälle ja kapasiteettikapeikkoja toisaalle. Myös palvelujen laadussa on rajuja alueellisia eroja, eikä uudenaikaisilla etä- ja liikkuvilla palveluilla onnistuta vastaamaan esiin nouseviin ongelmiin. Kaiken kaikkiaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitystä ei onnistuta rajoittamaan. Tästä johtuen maakuntien taloudellinen liikkumavara jää

kapeaksi ja pian vaikutukset heijastuvat myös muiden toimialojen rahoitukseen. Ongelmia ratkaistakseen vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeinen uusi hallitus aloittaa toimet valtionohjauksen kiristämiseksi erityisesti valinnanvapauspalveluiden osalta, mikä nostaa julkisuudessa käytävään keskusteluun kiivaan vastalauseiden ryöpyn – aikanaan maakuntauudistusta vastustaneet tahot muistuttavat toistuvasti maakuntien jo valmiiksi itsehallinnollisesti puutteellisesta asemasta ja siitä kuinka uudet maakunnat ovat sellaisinaankin lähinnä ”valtion käsikassaroita”. Kun vielä vuodesta 2027 lähtien valtio ottaa tiukemman roolin valinnanvapauspalvelusopimuksien tekemisessä ja aloittaa sopimusten tekemisen suoraan palveluita tarjoavien yritysten kanssa, puhutaan varsin yleisesti julkisen hallintojärjestelmän romahtamisesta alue- ja paikallistasolla. Uudistuksen valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa alakanttiin resursoitu viestintä ja vuorovaikutus lisäävät kansalaisten epätietoisuutta ja välittömästi uudistuksen toimeenpanon jälkeisinä vuosina ilmenevät haasteet palveluiden tasapuolisessa järjestämisessä nostavat entisestään kansalaisten epäluuloisuutta maakuntia kohtaan.

Vuoden 2019 maakuntavaaleissa maakuntapäätäjiksi valikoituu henkilöitä, jotka eivät ymmärrä asemaansa uuden maakunnan päättäjinä – toiminnassa korostuu mustasukkainen tarve valvoa oman kunnan etuja, mikä haastaa yhteisten tavoitteiden eteen työskentelemisen. **Kuntien väliset jännitteet valuvat suoraan maakuntatason päätöksentekoon.** Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat kärjistyvät poliittista ilmapiiriä useassa maakunnassa entisestään, mikä lisää poliittisen päätöksenteon riitaisuutta ja epäselvyyttä toimijoiden välisissä vastuukysymyksissä. Maakuntatasoisen politiikanteon kehkeytyminen ottaa selvästi useamman vaalikauden. Koska eri toimijoiden välinen tehtäväjako koetaan uudistuksen jälkeisinä vuosina epäselväksi, on kansalaisten usko myös kuntiin ja julkishallintoon yleensä koetuksella. Valtion vielä keskittäessä vallankäyttöä 2020-luvun jälkipuoliskolla rapautuu kansalaisten usko ja luottamus julkisen hallinnon toimivuuteen edelleen. Osittain taustalla on erittäin vaikeaan tilanteeseen ajautunut julkistalous. Kaikki 18 perustettua maakuntaa pyritään säilyttämään yhden mallin mukaisina, mikä hankaloittaa maakuntien sopeutumista jo ennestään haastavaan talouskehitykseen.

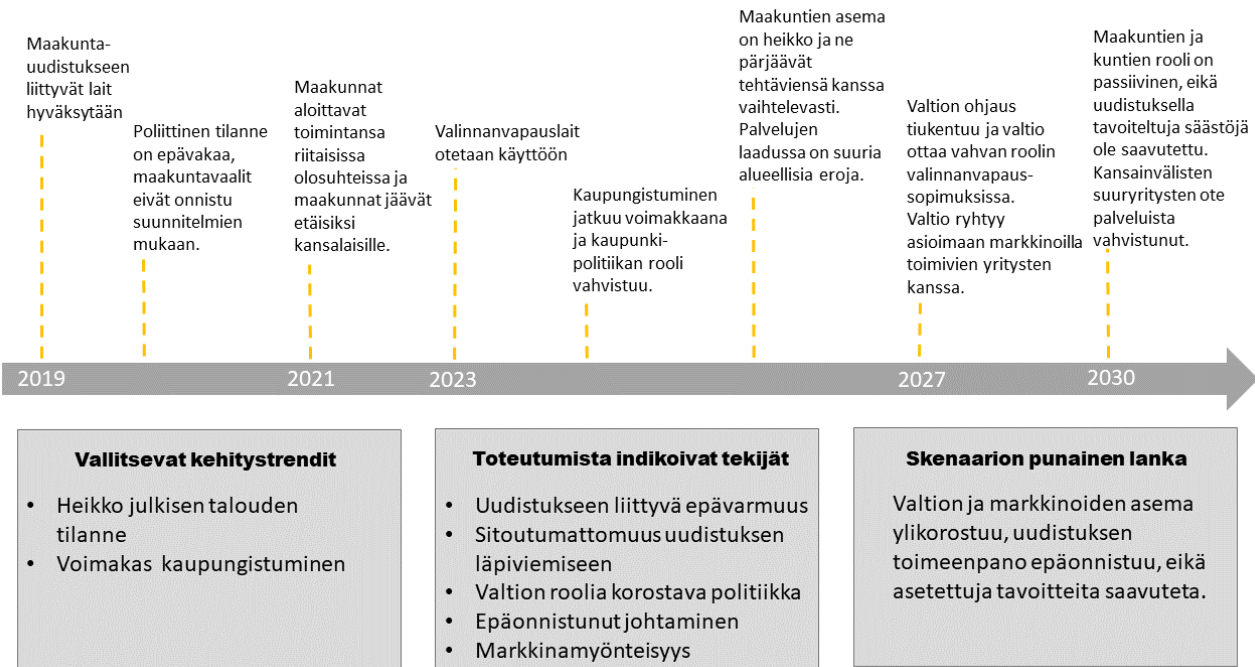
Kuntien asema heikkenee ja ne passivoituvat. Kunnat ja erityisesti suuret kaupunkiseudut nostavat tärkeimmäksi tehtäväkseen elinkeino- ja elinvoimapolitiikan, mutta maakuntien elinvoima- ja yrityspalveluiden kasvaneesta vastuusta ja kuntien merkittävästi heikenneestä investointikyvystä

johtuen kunnat kykenevät toteuttamaan kyseistä tehtäväänsä lähinnä nimellisesti. Vaikka kuntien käyttötaloudessa ei tapahdu sinällään kovin merkittäviä muutoksia, kunnat vetäytyvät 2020-luvun edetessä yhä voimakkaammin elinvoimaroolinsa toteuttamisesta ja keskittyvät pakollisiin varhaiskasvatus- ja sivistyspalveluihin. Kuntien passiivisuus ja maakuntien kykenemättömyys tehtäviensä hoitamiseen pönkittävät yritysten asemaa ja markkinaperustaista palvelujen tuottamista myös kasvupalvelujen osalta. Syrjäisemmillä alueilla, joilla ilmenee ongelmia sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnan ja laadun kanssa, on kuntayhteisö pakotettu ottamaan suurempaa roolia ja etsimään uudenlaisia keinoja erilaisten palvelujen järjestämiseksi. Kuntien määrä jatkaa maltillista laskemistaan läpi 2020-luvun lähinnä siten, että taloudellisiin kriiseihin ajautuneet kunnat liittyvät tai pakkoliitetään naapurikuntiin.

Kunnat ja maakunnat sysätään itseasiassa kokonaan syrjään niiden tärkeiksi kokemista palvelukokonaisuuksista. Valtio ryhtyy asioimaan suoraan markkinoilla toimivien yritysten kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut ovat markkinaperustaisesti toteutettuja. Tämä aiheuttaa hankaluuksia läpi koko 2020-luvun erityisesti sellaisissa palveluissa, joissa markkinoita ei muodostu kunnolla (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllisyyspalvelut). Maakuntien hankalaa taloudellista tilannetta ratkaistakseen valtionohjausta kiristetään erityisesti sosiaali- ja terveyssektorin valinnanvapauspalveluiden osalta hallituskaudella 2023–2027. Tämä johtaa siihen, että hallituksen aloittaessa vuonna 2027 valinnanvapauspalvelusopimukset tehdään itseasiassa suoraan valtion ja palveluita tarjoavien yritysten kanssa. Menettelyn seurauksena suurten kansainvälisten yritysten markkinaosuus ja valta hintasaneluun kasvavat merkittäväällä tavalla vuoteen 2030 mennessä. Maakuntakaavan ohjaavuus ja sitovuus hankaloittavat entisestään kuntien elinkeino- ja elinvoimapolitiikan toteuttamista. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 4.

Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat



KUVIO 4. Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat

4.3 Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen

Yleisen kehityksen osalta kaupungistuminen jatkuu, kasvukäytävät vahvistuvat, suuret kaupunkiseudut saavat järjestämis- ja tuottamisvastuun eri palvelukokonaisuuksissa ja yleinen poliittinen linja suosii kaupunkiseutuja. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lait hyväksytään vuoden 2019 keväällä pitkittyneen prosessin päätteeksi kiiruhtaen. Lait astuvat voimaan suunnitellusti ja uudistus toteutuu näin pitkälti valmistellun mukaisesti. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään syksyllä 2019. Aiemmin keväällä järjestetyt eduskuntavaalit muuttavat kuitenkin yleistä poliittista ilmapiiriä voimakkaasti. Kaupunkien rooli ja toiminnan vaikuttavuus muun muassa talouskasvun ja ilmastonmuutoksen torjunnassa tunnustetaan, mikä johtaa suurten kaupunkiseutujen nostamisen hallinnon kehittämisen keskiöön.

Ensitöikseen uusi hallitus jatkaa maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja viivästyttää uudistusten toimeenpanemista niin, että suurille kaupunkiseuduille valmistellaan oma erillisratkaisunsa. Näin Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun ja Kuopion kaupunkiseudut saavat toiminnallisilla alueillaan alun

perin maakunnille kaavaillut järjestämis- ja tuottamisvastuut sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että kasvupalveluiden osalta. Näin ollen maakunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä suurilla kaupunkiseuduilla lähinnä vain maakuntakaavoituksen, yleisten aluekehittämisspalveluiden ja pelastustoimen osalta. Julkishallintoa voimakkaasti myllertänyt maakunta- ja sote-uudistus viedään suurten kaupunkien erilliskäytöksillä vahvistettuna maaliin niin, että järjestämisvastuut siirtyvät uusille toimijoille vuoden 2024 alusta alkaen. Suurten kaupunkiseutujen erilliskäytöksien ruokkii kaupungistumiskehitystä niin, että vuoteen 2030 mennessä kaupungistuminen erityisesti suurille kaupunkiseuduille kiihtyy entisestään.

Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukkana. Suuret kaupunkiseudut saavat kuitenkin verrattain suuren toimintavapauden. Suurten kaupunkiseutujen erilliskäytöksien myötä sopimuksellisuus ja erityisesti MAL-sopimusten rooli korostuu. MAL- ja kasvusopimuksia tehdään myös muiden kuin niiden kaupunkiseutujen kanssa, jotka kuuluvat erilliskäytöksien piiriin. Pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen ei kuitenkaan käytännössä toteudu kuin valtion ja suurten kaupunkiseutujen välillä; vaikka valtion ja maakuntien ohjaussuhteessa pyritään joustavuutta painottamaan sopimuksellisuuteen, on ohjaussuhde käytännössä suora ja käytössä ovat resurssi- ja momenttiohjaus sekä normiohjaus. Valtion maakuntiin käyttämä ohjausvalta on vahvaa ja toimintaa kontrolloidaan ja valvotaan tarkoin. Julkishallinnon toimijoiden välisessä tehtäväjaossa ei saavuteta optimitilannetta, vaan sitä häiritsevät epäselvyydet erityisesti suurten kaupunkiseutujen ja maakuntien vastuulle siirtyneiden reuna-alueiden väliseen rajanvetoon liittyen.

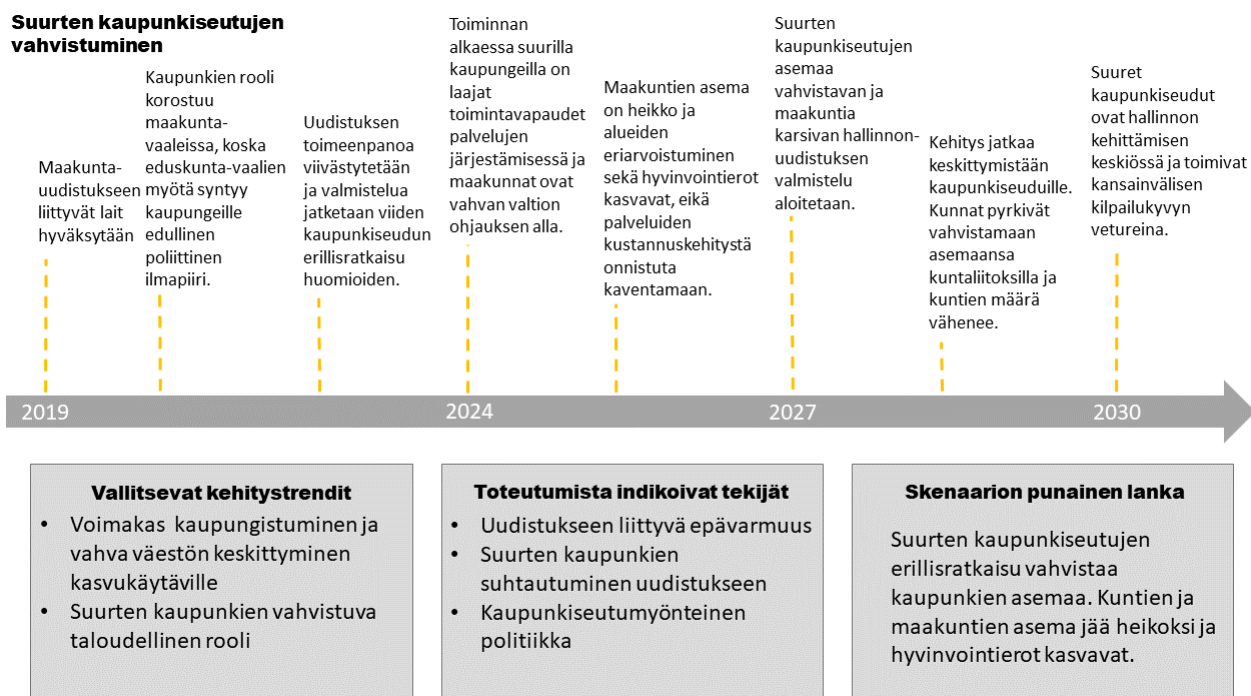
Maakuntien asema jää heikoksi ja maakuntien sisäiset jännitteet heikentävät entisestään niiden asemaa ja legitimizeettiä kansalaisten keskuudessa. Tästä huolimatta niiden operatiivinen toimintakyky säilyy verrattain hyvänä. Osin maakuntien sisäisistä jännitteistä johtuen niistä ei muodostu kuitenkaan aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita, vaan niiden asema jää häilyväksi. Tätä tukee osaltaan se, että maakuntien talous säilyy pitkälläkin aikavälillä valtiorippuvaisena, eikä niille esimerkiksi muodosteta varsinaista verotusoikeutta. Osin maakunnan sisäisesti jakautuneen luonteen takia sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitystä ei onnistuta rajoittamaan suunnitellusti. Sosiaali- ja terveysalan nouseva kustannuskehitys kaventaa myös muiden toimialojen rahoitusta. Maakuntien taloudellinen liikkumavara onkin kokonaisuudessaan varsin kapea,

mihin yhtenä ratkaisuna vuoden 2027 eduskuntavaalien yhteydessä tarjotaan jopa hieman yllättäen maakuntien itsehallinnollisen aseman parantamista. Vaalien jälkeen aloitetaankin uuden julkisen hallinnon mallin valmisteleminen, missä suuret kaupunkiseudut tai jopa yksittäiset keskuskaupungit ottaisivat maakuntiensa tehtäväkokonaisuudet kokonaisuudessaan hoitaakseen. Näin itsehallinnollisten maakuntien määrää supistettaisiin, mutta jäljelle jäävät maakunnat saisivat osittaisen verotusoikeuden vahvan valtiollisen ohjauksen säilyessä. Valmisteltu uudistus paitsi vahvistaisi tärkeiksi tunnistettujen suurten kaupunkiseutujen asemaa myös samalla karsisi päällekkäistä hallintoa ja selkeyttäisi eri toimijoiden välistä tehtäväjakoa.

Erilliskorjausten piiriin kuuluvien suurten kaupunkiseutujen asema vahvistuu entisestään ja 2020-luvun puolen välin jälkeen kehitys keskittyy yhä voimakkaammin niihin. Muut kunnat pyrkivät vahvistamaan uudistuksen myötä heikentynyttä asemaansa kuntaliitoksiin. Hyvin pian järjestämismallien siirtymisen jälkeen käy selväksi, että maakuntiin ja suuriin kaupunkiseutuihin sovelletuilla erilaisilla ohjausmekanismeilla on myös laajempia vaikutuksia alue- ja paikallishallinnon kehitysdynamiikkaan. Yhtäältä kehityskulku johtaa alueiden välisen eriarvoistumisen ja hyvinvointierojen kasvamiseen toisaalta suurten kaupunkiseutujen erillisasema näkyy vetoapuna Suomen taloudellisessa kasvussa ja kansainvälisen kilpailukykyyn voimistumisessa. Suurten kaupunkiseutujen johdolla kunnat korostavat asuin- ja elinympäristön kehittämisen sekä elinkeino- ja elinvoimapolitiikan osuutta tehtäväkentässään. Suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella sekä pienemmissä maakunnissa uudistus vaikuttaa kuitenkin voimakkaasti erityisesti kuntien investointikykyyn. Kunnat pyrkivätkin kuntaliitoksilla parantamaan taloudellista tilannettaan ja tasapainottamaan valtasuhteitaan suhteessa keskuskaupunkeihin. Tämä johtaa aluksi kaupunkiseutuihin kuuluvien kuntien kuntaliitoksiin, mutta sama ilmiö toistuu myös kaupunkiseutujen ulkopuolella. Tämän seurauksena kuntien määrä laskee radikaalisti ja 2020-luvun puolenvälin jälkeen kiihtyvällä vauhdilla niin, että vuoteen 2030 mennessä kussakin maakunnassa on käytännössä enää 2–6 suurkuntaa.

Suurilla kaupunkiseuduilla on alueillaan järjestämis- ja tuottamisvastuu eri palvelukokonaisuuksista. Muilla alueilla maakunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä. Suurille kaupunkiseuduille räätälöidyn erilliskorjausten seurauksena kaupunkiseudut saavat vahvoina alueellisina toimijoina yhä enemmän vastuuta eri tehtäväkokonaisuuksista. Järjestämis- ja tuottamisvastuu niin

työllisyydenhoidon kuin myös elinvoima- ja yrityspalveluista kuuluvat suurille kaupunkiseuduille. Muilla alueilla maakunnat vastaavat suurelta osin sekä palveluiden järjestämisestä että tuottamisesta. Annetuissa raameissa erityisesti työllisyyden hoitoon sekä elinkeino- ja yrityspalveluihin syntyy vain vähän markkinapohjaista palvelutuotantoa. Suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelussa ja maakuntakaavan käsittelyssä hyödynnetään seutusopimusta, jota käsitellään erillisessä yhteistyöelimessä. Muilla alueilla puolestaan koetaan, että itsehallinnollisen maakunnan laatima maakuntakaava ei enää huomioi riittävästi kuntien elinkeino- ja elinvoimapolitiikan tarpeita. Tulevaisuuskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 5.



KUVIO 5. Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen.

4.4 Kuntien renessanssi

Yleisen kehityksen osalta kaupungistuminen ja väestön keskittymiskehitys hidastuvat, kuntaperustaisuus vahvistuu ja kuntien palvelutuotanto kasvupalveluihin liittyen säilytetään, yhteisölliset ja kolmannen sektorin ratkaisut yleistyvät eri tehtäväkokonaisuuksissa. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lait hyväksytään vuoden 2019 keväällä pitkittyneen prosessin päätteeksi.

Lait astuvat lopulta suunnitellusti voimaan ja uudistus toteutuu pääperiaatteiltaan valmistellun mukaisesti. Vuoden 2019 keväälle suunnitellut maakuntavaalit siirtyvät syksyyn. Aiemmin keväällä 2019 järjestettävät eduskuntavaalit muuttavat yleistä poliittista ilmapiiriä ja tahtotilaa radikaalilla tavalla.

Vaalitulos ilmaisee osaltaan sitä EU:n pirstaloitumiskehitystä ja kansallisen protektionismin nousua, joka huipentuu vuoden 2025 tienoilla. Kansallisen poliittisen agendan nousu vahvistaa osaltaan Suomessakin paikallisuuden ja yhteisöllisyyden merkitystä, mikä näkyy muun muassa voimakkaana kysyntänä paikallisesti valmistetuille tuotteille. Paikallisuus koetaan jälleen trendikkääksi. Tämä trendi saa Suomessa pääosin maltillisia ilmenemismuotoja, vaikka patrioottisesta ekstremismistäkin on esimerkkejä. Näistä lähtökohdista vuoden 2019 kesällä muodostettu uusi hallitus käynnistää ensi töikseen maakunta- ja sote-uudistuksen muokkaamiseen tähtäävän valmistelun. Samalla hallitus viivästyttää uudistusten toimeenpanemista niin, että valtion aluehallinnolle kuuluneet tehtävät kootaan maakunnille, mutta kasvupalveluiden markkinavetoisuudesta luovutaan ja kunnilla säilytetään mahdollisuus niiden tuottamiseen.

Julkishallintoa voimakkaasti myllertänyt maakunta- ja sote-uudistus viedään sisällöllisten muokkausten jälkeen maaliin niin, että järjestämisvastuut siirtyvät uusille toimijoille vuoden 2023 alusta alkaen. Sosiaali ja terveyspalveluiden siirtyminen maakuntien vastuulle johtaa kuntien palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskemiseen, mutta valtaosa kunnista uusiutuu onnistuneesti muuttuneen tilanteen edellyttämällä tavalla. Itse asiassa seutukaupungit ja muut suuriin kaupunkiseutuihin kuulumattomat kunnat onnistuvat jopa vahvistamaan omaa vetovoimaisuuttaan. Ne tarttuvat kaupungistumismegatrendin sisällä vahvistuvaan, pikkukaupunkimaista ja maaseutumaista elämäntyyliä suosivaan vastatrendiin. Näin voimakas aluerakenteellinen keskittymiskehitys hidastuu kaikkien ennusteiden vastaisesti 2000-luvun alkuvuosikymmeniin nähden.

Kuntien verrattain vahvana säilyvä asema ruokkii erilaisten yhteisöllisten ja kolmannen sektorin ratkaisujen etsimistä ja kokeilemistä myös aluekehittämisessä. Kunnista ja kaupungeista kehittyy yritys- ja kansalaistoiminnan aktiivisia mahdollistajia. On esimerkiksi yllättävää, että tietynlaisen kansallismielisyyden nousun rinnalla monissa kunnissa kohonneeseen työvoiman tarpeeseen pyritään vastaamaan aktiivisella asukkaiden houkuttelemisella sekä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikalla.

Paikallisyhteisöjen vahvistuva asema saa myös rakennemielessä erikoisia, joskin marginaalisia ilmenemismuotoja: vuoteen 2030 nähdään muutamien uusvanhojen kuntien syntymisiä, kun muutamia 2000-luvun alussa toteutettuja kuntaliitoksia puretaan.

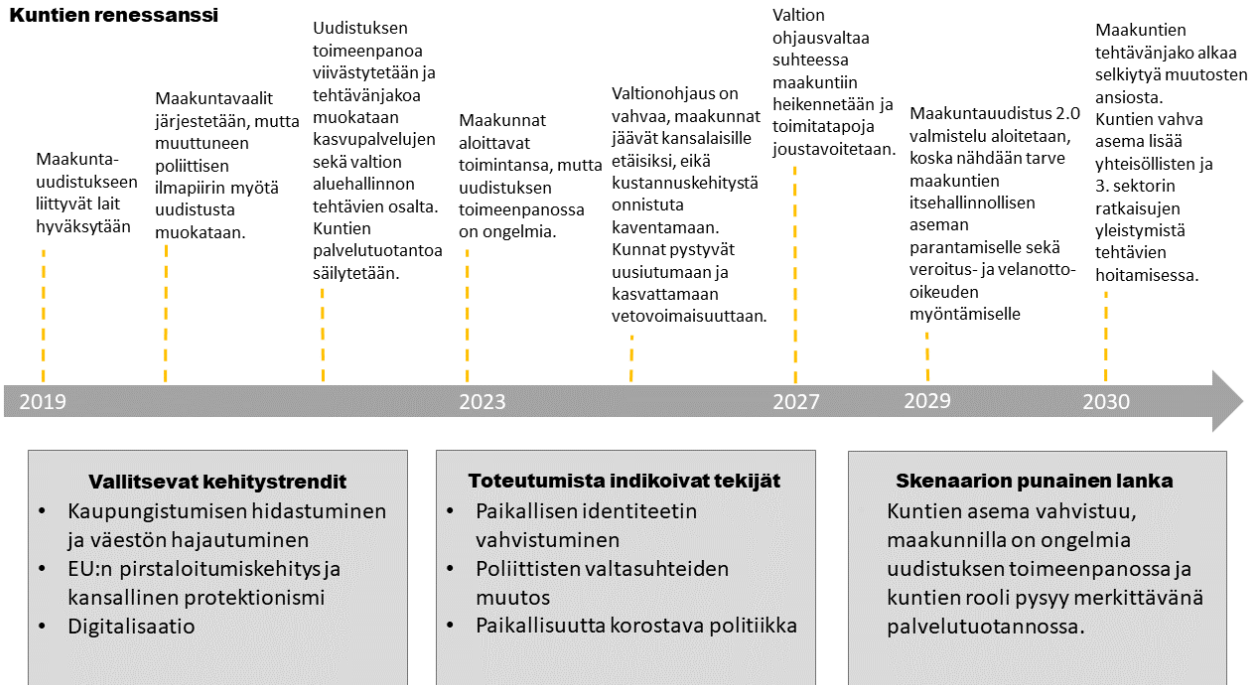
Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukkana, mutta maakuntien ajaututtua vakaviin ongelmiin pyritään ohjaussuhteen kehittämällä kohentamaan maakuntien heikoksi jäänyttä asemaa. Maakunta- ja sote-uudistukseen tehdyistä muokkauksista huolimatta uudistuksen toimeenpano ontuu ja aikanaan maakuntauudistusta vastustaneet tahot puhuvat yleisesti uudistuksen toimeenpanon suoranaisestä epäonnistumisesta. Maakunnat ovat välittömästi aloittamisensa jälkeen merkittävien haasteiden edessä: sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitys kuormittaa maakuntien operatiivista toimintakykyä ja maakuntien taloudellinen liikkumavara jää kokonaisuudessaan kapeaksi. Osin tästä johtuen viranhaltijoiden rooli on selkeästi ylikorostunut valmistelun lisäksi päätösten tekemisessä, mikä 2020-luvun edetessä vaikuttaa myös maakuntapolitiikan houkuttavuuteen useissa maakunnissa. Myös uudistuksen heikosta toimeenpanosta johtuva puutteellinen viestintä ja vuorovaikutus näkyvät paitsi eri toimijoiden välillä, mutta myös kansalaisten suuntaan. Kokonaisuutena arvioituna maakunnat jäävät kansalaisille etäisiksi ja epäselvästi jäsenyenneiksi julkishallinnon toimijoiksi toisin kuin tutuiksi ja turvallisiksi koetut kunnat. Tämä konkretisoituu muun muassa alhaisena äänestysvilkkautena maakuntavaaleissa läpi koko 2020-luvun.

Ero kuntien ja maakuntien toimintakyvyn välillä on merkittävä, minkä nähdään osaltaan johtuvan maakuntien ”puoli-itsehallinnollisesta” asemasta. Maakuntien kohtaamien haasteiden myötä puheet niiden itsehallinnollisen aseman vahvistamisesta voimistuvat erityisesti vuoden 2027 eduskuntavaalien yhteydessä. Maakuntien ja valtion välisessä ohjaussuhteessa tämä näkyy pian vaalien jälkeen ohjausvallan heikentämisenä sekä toimintatapojen joustavoittamisena ja ohjaussuhteen sopimuksellisuuden lisäämisenä. Toimintatapojen joustavoittaminen, maakuntien erilaistumisen salliminen ja pitkän aikavälin suunnittelun jäntevöittäminen alkavat hiljalleen näkyä muun muassa eri maakuntien sisäisen tehtävänjaon selkiyttämisessä vuoteen 2030 mennessä. Mutta koska pelkkä ohjaussuhteen kehittäminen ei tunnu yksinään ratkaisevan kaikkia ongelmia, syntyy verrattain vahva poliittinen yhteisymmärrys siitä, että maakuntien itsehallinnollista asemaa on pyrittävä vahvistamaan edelleen ja näyttäisikin siltä, että maakunta- ja sote-uudistuksen versiossa 2.0 aika saattaa viimein olla

kypsä maakuntien verotus- ja velanotto-oikeuden sekä aidon itsehallinnollisen aseman myöntämiselle. Samalla on käynyt ilmeiseksi, että aluerakenteen hitaahkosta muutoksesta huolimatta myös maakuntarakennetta on syytä tarkastella. Tarve parlamentaarisesti valmistellulle uudistukselle tunnustetaan ja näin vuonna 2029 perustetaan parlamentaarinen selvitystyöryhmä, joka kartoittaa etenemisvaihtoehtoja sekä maakuntarakenteen että niiden itsehallinnollisen aseman kehittämiseksi. Ennen vuoden 2031 eduskuntavaaleja sovitaan poliittisesti, että uudistustyötä jatketaan myös vaalien jälkeen parlamentariselta pohjalta.

Maakuntien alkuvuosien hankaluudet 2020-luvun alussa vahvistavat osaltaan kuntien asemaa erityisesti kansalaisten silmissä. Kansalaiset turvaavat tuttuihin kuntiin, joista tulee myös eräänlaisia kansalaistensa edunvalvoja suhteessa maakuntiin ja valtion keskushallintoon. Ne saavat siis oikeutuksensa paitsi omista tehtävistään, mutta paradoksaalisesti myös maakuntatason heikkoudesta. Kuntien palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskiessa, kunnat pyrkivät erikoistumaan keskinäisessä vetovoimakilpailussa pärjätäkseen. Erityisesti oman kunnan historian, identiteetin ja vahvuuksien varaan rakentuva erikoistuminen nähdään tavoittelemisen arvoisena kilpailuvalttina. Sivistys- ja kulttuuritehtävät, hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tehtäväkokonaisuudet sekä maakuntien vähäisestä roolinotosta johtuen myös asuin- ja elinympäristön kehittäminen korostuvat kuntien tehtäväkentässä. Muun muassa erilaisiin vastuukysymyksiin liittyvistä ongelmista huolimatta, erilaiset järjestöjen ja vapaaehtoisten osallistamiseen tähtäävät kokeilut ja innovaatiot koetaan pääsääntöisesti menestyksiksi kuntien vahvistuneiden hyvinvointi- ja terveydenedistämistehtävien hoitamisessa.

Kasvupalveluiden tuottamisesta suunnitellulla, kilpailullisella tuotantomallilla luovutaan jo vuonna 2023 toimeenpantavan uudistuksen yhteydessä. Kuntien palvelutuotanto säilytetään muun muassa työllisyyden hoidon sekä elinkeino- ja yrityspalvelujen parissa, minkä seurauksena kuntien rooli säilyy uudistuksessa alun perin kaavailtua suurempana. Kunnat muun muassa vastaavat kokonaan työllistämistoimista niiden yli vuoden työttömänä olleiden työttömien osalta, jotka eivät ole osallistuneet TE-toimiston järjestämiin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin vuoden aikana. Maakunnat kykenevät ottamaan vain nimellisen roolin kaavoitukseen liittyen ja kuntien edut sanelevat voimakkaasti yhteistyönä laadittavan maakuntakaavan laatimisprosessia. Tämä vahvistaa kuntien mahdollisuuksia oman vetovoimaisuutensa lisäämiseen entisestään. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 6.



KUVIO 6. Kuntien renessanssi

4.5 Maakunnista kuntia

Yleisen kehityksen osalta kaupungistuminen jatkuu, yleinen poliittinen linja suosii maakuntia ja maakuntien asemasta muodostuu ennakoitua huomattavasti vahvempi. Julkishallinnon rooli säilyy vahvana. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lait hyväksytään vuoden 2019 keväällä pitkittyneen prosessin päätteeksi kiiruhtaen. Lait astuvat voimaan suunnitellusti ja uudistus toteutuu näin pitkälti valmistellun mukaisesti. Vuoden 2019 syksyllä järjestettävät maakuntavaalit onnistuvat hyvin. Alusta asti vahvaksi muotoutuvan maakuntien aseman myötä koko julkisen sektorin rooli säilyy keskeisenä aluekehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Kaupungistuminen jatkuu maltillisena koko 2020-luvun ja muuttovoittajina selviytyvät erityisesti parikymmentä suurinta kaupunkia. Samalla käy ilmeiseksi, että maakuntahallinnolla on maakuntien sisällä verrattain voimakas keskittävä vaikutus muun muassa palveluverkon tehostamisen takia.

Maakuntien ja valtion välisestä ohjaussuhteesta rakentuu rinnakkain käytössä olevista ohjausmenetelmistä huolimatta pääosin neuvotteleva ja vuorovaikutteinen. Vuonna 2027

maakuntien asemaa vahvistetaan edelleen. Maakuntauudistuksen 2.0 myötä maakunnille myönnetään laaja itsehallinnollinen asema, verotus- ja velanotto-oikeus sekä aiemmin vain kunnalliselle itsehallinnolle ominainen yleinen toimiala. Samassa yhteydessä myös valtionhallintoa uudistetaan rakenteellisesti niin, että erillisistä ministeriöistä luovutaan. Tämä selkiyttää valtion ohjausta karsien muun muassa päällekkäisiä ohjauskanavia. Maakuntien aseman vahvistuessa valtio vetäytyy ja jopa passivoituu ohjaussuhteessaan maakuntiin – ohjausvaltaa käytetään lähinnä näennäisesti. Julkisen hallinnon toimijoiden osin epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiäkin sisältänyt tehtäväjako selkiytyy vuoden 2027 uudistuksen myötä merkittäväällä tavalla ja maakunnille myönnetyn yleisen toimialan myötä maakunnat vahvistavat asemaansa entisestään sekä valtaavat ripeään tahtiin tehtäväkokonaisuuksia itselleen samalla kaventaen kuntien tehtäväkenttää. Vuoteen 2030 mennessä eri tehtäväkokonaisuuksissa ei ole käytännössä päällekkäisyyksiä ja maakunnista on tullut tehtäväkenttensä osalta uusia kuntia.

Ennen vuotta 2027 maakunnat ovat verrattain vahvasta asemastaan huolimatta hankaluuksissa sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehityksen kanssa. Vuoden 2027 uudistus parantaa maakuntien asemaa. Uudistus tuo maakuntien toimintaan kaivattua taloudellista liikkumavaraa ja viimein alun perin ensimmäiselle maakunta- ja sote-uudistukselle asetettu tavoite kustannuskehityksen rajoittamisesta saavutetaan vuoteen 2030 mennessä.

Ensimmäisissä maakuntavaaleissa vuonna 2019 maakuntapäätäjiksi valikoituu motivoituneita ja asemansa ymmärtäviä henkilöitä, mikä osaltaan edesauttaa oikeanlaisen päätöksentekokulttuurin vahvistumista maakunnissa ja vakauttaa maakuntien alkuvuosien kehityskulkua. Maakuntapäätäjät ymmärtävät olevansa vastuussa yksittäisten kuntien sijaan koko maakunnan asioiden hoitamisesta. Valittujen maakuntapäätäjiensä johdolla maakunnat ottavat alusta asti selkeän roolin ja aseman osana julkishallintoa ja tästä syystä hallinnon kehittämistä jatketaan 2020-luvun kuluessa maakuntien asemaa asteittain entisestään vahvistaen. Osittain taustalla näkyy se, että maakuntien poliittiset johtopaikat takaavat poliitikoille hyvät lähtökohdat myös valtakunnan politiikkaan. Tehtäväjako poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä on kaikille toimijoille alusta asti selvä.

Vuoden 2027 jälkeen selkiytyvä tehtäväjako, sen myötä parantuva palvelutarjonta ja -laatu auttavat kohottamaan kansalaisten luottamusta yleisesti julkishallintoa kohtaan ja julkishallinnon toimijoiden

legitimiteetti kansalaisilta vahvistuu. Koska maakuntien merkitys kasvaa vuoteen 2030 mennessä niin merkittäväällä tavalla ennakoitua suuremmaksi, nousee yleiseen keskusteluun puhe jopa maakuntien lukumäärän kasvattamisesta muun muassa demokratian alueellisen edustavuuden parantamiseksi. Asiantuntija-arvioiden mukaan maakuntien määrää ei kuitenkaan tulisi nostaa, vaan tasapainoa maakuntien ja kuntien tehtäväjaon välillä tulisi pyrkiä parantamaan.

Käsi kädessä maakuntien vahvistuvan aseman kanssa kuntien rooli vastaavasti pienentyy.

Viimeistään vuoden 2027 uudistuksen myötä kunnat joutuvat ahtaalle, sillä maakunnille myönnettävän verotusoikeuden yhteydessä kuntien verotusoikeutta rajoitetaan, minkä myötä niiden käyttötalous ja erityisesti investointikyky kaventuvat merkittäväällä tavalla. Kun vielä vuonna 2029 sivistyspalvelut siirretään kokonaisuudessaan maakuntien järjestettäväksi, kaventuu kuntien tehtäväkenttä lähinnä yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä kansalaisyhteiskunnan alustana toimimiseen. Erityisesti muuttoliikkeen kanssa painiville seutukaupungeille sivistyspalvelu-uudistus on erittäin vaikea hankaloittaen kaupunkien vetovoimaisuuden ylläpitämistä. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema säilyy hieman parempana. Kuntien yhteinen edunvalvonta näivettyy. Kuntien heikentynyt asema vaikuttaa lopulta myös kuntien lukumäärään ja vuonna 2030 onkin valmisteilla lukuisia kuntaliitoksia. Kuntaliitokset kuitenkin edelleen heikentävät kuntien olemusta nimenomaan paikallisyhteisön toiminnan puitteistajina, vaikka parantavatkin niiden taloudellista asemaa.

Sosiaali- ja terveystalouden lisäksi työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle.

Maakunnat vastaavat myös työllisyydenhoidosta alueillaan. Käytännössä vain suurilla kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla säilyy jonkinlainen rooli elinvoima- ja yrityspalveluiden tuottamisessa vuoden 2027 uudistuksen jälkeen. Näillä alueilla kaupungit ja maakunnat ovat elinvoiman kehittämisessä eräänlaisessa jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Yhtäältä ne kirittävät toisiaan ja toisaalta niiden osin kilpailullinen suhde hankaloittaa yhteisen kehitysnäkemyksen luomista. Maakuntakaava ohjaa sitovasti ja yksityiskohtaisesti kuntien kaavoitusta. Näin ollen maakuntien rooli myös paikallisten fyysisten asuin-, elin- ja toimintaympäristöjen kehittäjänä kasvaa. Tulevaisuuskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 7.

Maakunnista kuntia



KUVIO 7. Tulevaisuusskenaario Maakunnista kuntia

4.6 Tulevaisuusskenaarioiden yhteenveto

Edellä esitetyt viisi skenaariota sisältävät kukin erilaisen alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden kehityspolun kuvauksen maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä. Vertailu tulevaisuusskenaarioiden keskeisistä eroista on esitetty taulukossa 1. Skenaarioiden taustalla vaikuttavat erilaiset valinnat ja kehitystä vauhdittavat voimat, mutta toisaalta ne sisältävät erilaisesta etenemisestään ja lopputuloksestaan huolimatta myös yhtäläisyyksiä toistensa välillä. Tulevaisuusskenaariot *Mahdollisuuksien maakuntauudistus* sekä *Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat* ovat ikään kuin peilikuvia toisilleen. Ne tarkastelevat maakunta- ja sote-uudistusta kahdesta toisilleen vastakkaisesta näkökulmasta – uhkana ja mahdollisuutena. Lähtökohtaolettamuksissa ei pyritä tekemään radikaaleja valintoja, vaan skenaariot on rakennettu mahdollisuuksien mukaan erilaisiksi sisäisellä varioinnilla. Keskeisin skenaarioiden erilaisuutta selittävä tekijä on uudistuksen toimeenpanon toteutus. Skenaarioista *Mahdollisuuksien maakuntauudistuksessa* toimeenpano onnistuu ja *Onnettomissa maakunnissa, ponnottomissa kunnissa* toimeenpano takkuu

lähes joka tavalla. Työpajatyöskentelyn materiaalina toimineiden tulevaisuuskuvioiden osalta *Mahdollisuuksien maakuntauudistus* kuvattiin yleisesti varsin toivottavaksi, mutta ei kovin todennäköiseksi. Toisaalta tulevaisuuskuva *Onnettomat maakunnat, ponneettomat kunnat* koettiin yksiselitteisesti ei-toivottavana, mutta toisaalta se nähtiin realistisena ja osin jopa todennäköisenä alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden kuvauksena.

TAULUKKO 1. Tulevaisuusskenaarioiden vertailu.

	Vallitsevat kehitystrendit	Toteutumista indikoivat tekijät	Skenaarion punainen lanka
Mahdollisuuksien maakuntauudistus	<ul style="list-style-type: none"> Vahva julkinen talous ja kansainvälinen kilpailukyky Maltillinen kaupungistuminen 	<ul style="list-style-type: none"> Vahva sitoutuminen ja luottamus uudistukseen Perusteellinen valmistelu Maakuntia suosiva politiikka Kehittämismyönteinen ote uudistamiseen 	Maakuntien ja kuntien asema on tasapainoinen, uudistuksen toimeenpano onnistuu ja asetetut tavoitteet saavutetaan.
Onnettomat maakunnat, ponneettomat kunnat	<ul style="list-style-type: none"> Heikko julkisen talouden tilanne Voimakas kaupungistuminen 	<ul style="list-style-type: none"> Uudistukseen liittyvä epävarmuus Sitoutumattomuus uudistuksen läpiviemiseen Valtion roolia korostava politiikka Epäonnistunut johtaminen Markkinamyönteisyys 	Valtion ja markkinoiden asema ylikorostuu, uudistuksen toimeenpano epäonnistuu, eikä asetettuja tavoitteita saavuteta.
Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen	<ul style="list-style-type: none"> Voimakas kaupungistuminen ja vahva väestön keskittyminen kasvukäytävälle Suurten kaupunkien vahvistuva taloudellinen rooli 	<ul style="list-style-type: none"> Uudistukseen liittyvä epävarmuus Suurten kaupunkien suhtautuminen uudistukseen Kaupunkiseutumyönteinen politiikka 	Suurten kaupunkiseutujen erillisratkaisu vahvistaa kaupunkien asemaa. Kuntien ja maakuntien asema jää heikoksi ja hyvinvointierot kasvavat.
Kuntien renessanssi	<ul style="list-style-type: none"> Kaupungistumisen hidastuminen ja väestön hajautuminen EU:n pirstaloitumiskehitys ja kansallinen protektionismi Digitalisaatio 	<ul style="list-style-type: none"> Paikallisen identiteetin vahvistuminen Poliittisten valtasuhteiden muutos Paikallisuutta korostava politiikka 	Kuntien asema vahvistuu, maakunnilla on ongelmia uudistuksen toimeenpanossa ja kuntien rooli pysyy merkittävänä palvelutuotannossa.
Maakunnista kuntia	<ul style="list-style-type: none"> Julkisen talouden kestävyysvajeen kasvun jatkuminen Maltillinen kaupungistuminen 	<ul style="list-style-type: none"> Vahva sitoutuminen ja luottamus uudistukseen Maakuntia suosiva politiikka 	Maakuntien itsehallinnollinen asema vahvistuu ja niiden tehtäväkenttä laajenee. Kuntien asema jää ohueksi.

Tulevaisuusskenaariossa *Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen* keskeinen lähtökohtaolettama on, että pääkaupunkiseudulle valmisteltu erillISRatkaisu ulotetaan kaikkiaan Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun ja Kuopion kaupunkiseuduille. Taustalla vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalveluiden painottuminen sekä kyseisten kaupunkien status yliopistosairaalakaupunkeina. ErillISRatkaisun myötä suuret kaupunkiseudut saavat mahdollisuuden kasvupalveluiden järjestämiseen muun muassa työ-, elinkeino-, maahanmuutto- ja kotoutumispalveluiden osalta. Skenaarion mukaisen kehityksen vahvana taustatekijänä ja sitä hallitsevana megatrendinä näkyy kaupungistuminen ja väestön vahva keskittyminen. Työpajatyöskentelyssä tämän suuntainen tulevaisuus arvioitiin sellaisenaan kohtalaisen epätodennäköiseksi, mutta yksittäisissä asioissa tulevaisuuskuvan kuvailemat asiantilat voivat toteutua. Toivottavuuden osalta mielipiteet jakautuivat selvästi.

Tulevaisuusskenaarioissa *Kuntien renessanssi* ja *Maakunnista kuntia* otetaan enemmän vapauksia lähtökohtaolettamusten ja todennäköiseksi arvioidun kehityskulun suhteen. Skenaarioissa tarkastellaan alue- ja paikallishallinnon toimijoiden, uudistuksen myötä muuttuvaa, keskinäistä dynamiikkaa jopa hieman kärjistäen mahdollisia kehityskulkuja. Esimerkiksi *Kuntien renessanssi* nostaa paikallisuuden korostumisen merkittävään, jopa yhteiskunnallista kehitystä ohjaavaan asemaan. Tämä taistelee vahvasti tällä hetkellä näkyvissä olevia kehitystrendejä, kuten kaupungistumista vastaan. Toisaalta paikallisuuden korostuminen skenaariossa mahdollistuu toisen erittäin todennäköisen megatrendin, digitalisaation, vaikutusten kautta. Oletettavasti näistä kärjistyksistä johtuen työpajatyöskentelyn materiaalina toimineiden tulevaisuuskuvien todennäköisyys arvioitiin työpajatyöskentelyyn osallistuneiden toimesta verrattain alhaiseksi. Tulevaisuuskuvien toivottavuus riippuu myös merkittävästi niiden tulkitsijan näkökulmasta.

Vaikka edellä esitetään työpajatyöskentelyn pohjalta joitakin, lähinnä laadullisia huomioita eri tulevaisuuskuvien ja -skenaarioiden todennäköisyydestä ja toivottavuudesta, ei niille pidä antaa kovin suurta painoarvoa. Ensinnäkin ne perustuvat työpajojen kohtalaisen pienen osallistujajoukon arvioihin, mutta toinen syy on vielä huomattavasti painavampi. Skenaarioita ei pidä koskaan ymmärtää suoranaisiksi ”ennustuksiksi” tulevaisuudesta, vaan ne osoittavat pikemminkin niitä muutostekijöitä ja -logiikoita, jotka vaikuttavat tulevaisuuden muotoutumiseen. Taustalla on itse asiassa tulevaisuudentutkimuksen ontologian kannalta varsin perustavanlaatuinen lähtökohta: tulevaisuus ei ole määrätty ennalta, vaan toimijat itse voivat vaikuttaa sen muotoutumiseen. Skenaarioiden tulisikin

auttaa eri toimijoita tulemaan tietoisiksi erilaisista tulevaisuuden muutostekijöistä ja -logiikoista sekä suuntaamaan sillä perusteella omaa toimintaansa. Kukin toimija tulkitsee siis tulevaisuusskenaariot – todennäköisyyksineen ja toivottavuuksineen – omasta näkökulmastaan.

5. Tulevaisuusskenaarioiden anti alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden rakentamiseksi

KAITSE- ja KAITSE-EP-hankeparin tulevaisuustyöskentelyn tuloksena syntyi viisi alue- ja paikallishallinnon tulevaisuutta kuvaavaa tulevaisuusskenaariota: *Mahdollisuuksien maakuntauudistus, Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat, Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen, Kuntien renessanssi* sekä *Maakunnista kuntia*. Kukin skenaarioista kuvaa yhden vaihtoehtoisen alue- ja paikallishallinnon kehityspolun nykyhetkestä vuoteen 2030. Vaikka skenaariot ovat keskenään laadullisesti ja sisällöllisesti erilaisia, voidaan niiden perusteella tehdä muutamia keskeisiä päätelmiä.

Kuten hankeparin aikaisemmissa vaiheissa on todettu (Tolkki ym. 2017; Kyösti ym. 2017), nyt valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus muokkaa ja osin katkaisee hallinnon uudistamisessa aiemmin vallinneet ja polkuriippuvuuteen perustuneet kehityspolut. Uusien maakuntien perustaminen vaikuttaa voimakkaasti julkishallinnollisten toimijoiden työnjakoon ja keskinäiseen dynamiikkaan. Tästä huolimatta pitkällä aikavälillä maakunta- ja sote-uudistus asettuu todennäköisesti yksittäiseksi osaksi hallinnon uudistamisen jatkumoa. On siis varsin todennäköistä, että julkisen hallintojärjestelmän kehittämistä jatketaan myös uudistuksen jälkeisinä vuosina aktiivisesti – uudistus siis jatkaa kehittymistään ajassa. Ainakin maakuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen näyttäytyy tärkeänä tekijänä pyrittäessä saavuttamaan maakunta- ja sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Jää nähtäväksi, tapahtuuko kehittäminen evolutiivisesti ja inkrementaalisella kehittämisotteella vai nyt valmisteltavan uudistuksen tavoin reformistisesti maakunta- ja sote-uudistuksen versiolla 2.0..

Koska hallinnon uudistamisen voidaan olettaa jossakin muodossa jatkuvan uudistuksen jälkeisinä vuosina, ovat tulevaisuusskenaarioissa hahmoteltujen alue- ja paikallishallinnon mahdollisten kehityspolkujen ja niiden risteyskohtien tunnistaminen sekä oikea-aikainen ja linjakas päätöksenteko haluttujen kehityspolkujen toteutumisen edistämiseksi avainasemassa uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä luovimiseksi. Tämä edellyttää aktiivista ennakointityötä sekä tulevaisuusorientoitunutta toimijuutta (Kuusi & Kamppinen 2013, 121; Grillitch & Sotarauta 2018, 11).

Tulevaisuudentutkimuksen periaatteiden mukaisesti tulevaisuus ei ole ennalta määrätty, vaan toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa aktiivisesti tulevaisuuteensa. Toimijat ovat siis itse kykeneviä rakentamaan omaa tulevaisuuttaan (vrt. Emirbayer ja Mische 1998, 983–984). Vaikka menneisyydessä tehdyt päätökset ja valinnat muodostavat toimijuutta nykyhetkessä rajoittavia rakenteita ja reunaehtoja, on toimijoilla mahdollisuus edistää haluttujen tulevaisuuden kehityspolkujen toteutumista. Ymmärrettäessä tulevaisuusskenaariot osana laajempaa kokonaisuutta, tulevaisuuskarttaa, ilmenee toimijuus itseasiassa pyrkimyksenä vaikuttaa tulevaisuuskartan mukaisen reitin valintaan. Reitinvalintaan liittyen keskeistä on toimijoiden kyky päätöksentekoon. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että alue- ja paikallishallinnon uudelleen muotoutuvalla toimintakentällä niin kuntien, maakuntien kuin valtionkin tulisi pyrkiä ylläpitämään ajantasaista tilannekuvaa, maksimoimaan päätöksentekohetkellä käytössään oleva ja tulevaisuuden kehityspoluista indikoiva tiedon määrä sekä käyttämään erilaisia ennakoivia työkaluja pitkäjänteisten strategiaprosessien ja päätöksenteon tukena. Koska tulevaisuutta ei voi koskaan aukottomasti ennustaa, liittyä päätöksentekoon aina myös riskin mahdollisuus. Päätöksentekoa rajoittaa parhaimmassakin tilanteessa epävarmuus, kaikkea tietoa ei ole käytettävissä päätöksentekohetkellä, eikä kaikkia tulevaisuuden eri kehityslinjoja pysty aukottomasti ennakoimaan.

Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvä valmistelu ja lakipakettien käsittely sekä tämän myötä epävarmuus uudistuksen toteutumisesta ovat jatkuneet koko hankeparin toisen vaiheen toteutuksen ajan ja jatkuu edelleen tätä raporttia kirjoitettaessa. Voidaan väittää, että uudistus on vellonut eräänlaisessa välitilassa – eri toimijat ovat saattaneet uudistukseen liittyvän valmistelun siihen pisteeseen, että ennen uudistukseen liittyvien lakipakettien hyväksymistä valmistelussa ja ennen kaikkea toimeenpanossa ei ole yksinkertaisesti mahdollista edetä. Tässä valossa tutkimuksen toisen vaiheen alussa tehtyä ratkaisua katseen kääntämiseksi tulevaan ja tarkastelun ulottamista uudistuksen jälkeiseen aikaan voidaan pitää varsin onnistuneena. Toisaalta uudistuksen toteutumiseen liittyvää epävarmuutta voidaan pitää myös hankeparin tulevaisuustyöskentelyn suhteen riskinä, sillä sen tulokset ovat voimakkaasti sidoksissa maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumiseen.

Haastavasta tilanteesta johtuen hankeparin toisen vaiheen tulevaisuustyöskentely on pyritty toteuttamaan tarkastelun kohteena olevien kaupunkiseutujen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua sekä alueilla tapahtuvaa ennakointityötä hyödyttävällä tavalla. Tämä on näkynyt muun

muassa aineistonhankinnaksi järjestettyjen tulevaisuustyöpajojen järjestelyissä ja sisällöissä sekä toisen vaiheen toteutuksen aikana laadittujen aineistojen tarjoamisena toimijoiden ennakointityön tueksi jo tutkimusprosessin aikana, eikä vain loppuraportointiin liittyen. Tulevaisuustyöskentelyssä toteutettu työskentelypaketti on julkaistu [hankeparin nettisivuilla](#) työskentelyä tukevine ohjeineen.

5.1 Skenaarioiden hyödyntäminen ja arviointi

Tulevaisuusajattelu ja skenaariotyöskentely antavat työkaluja epävarman ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristön käsittelyyn ja mahdollistavat varautumisen erilaisiin tulevaisuuden tapahtumakulkuihin. Skenaarioita hyödynnetään strategisen suunnittelun tukena niin yrityspuolella kuin julkisella sektorilla, koska tulevaisuusnäkökulman avulla voidaan haastaa strategisen ajattelun itsestäänselvyyksiä ja avartaa olemassa olevia näkemyksiä. Skenaarioiden avulla kehitystä voidaan hahmotella pidemmällä aikavälillä, jolloin myös ”mahdottoman” tulevaisuuden kuvittelemisen onnistuu ja strategiatyöhön on mahdollista tuoda pidemmän aikavälin perspektiiviä. Skenaariotyössä onkin olennaista varautua myös omien tavoitteiden kannalta epäedullisiin tilanteisiin, joissa kehitys etenee yllättäen aiemmin ennakoimattomaan suuntaan. (Vrt. Kaivo-Oja 1996, 12, 17; Mannermaa 2004, 189; Vuorinen 2013, 109–111). Tulevaisuuden kehityslinjoja kartoittamalla on mahdollista pohtia omaan strategiaan asetettuja suuntaviivoja ja sitä, miten nämä suuntaviivat vastaavat erilaisiin mahdollisiin tulevaisuuksiin – niin toivottaviin kuin myös vähemmän toivottaviin. Näin skenaariotyöskentely luo itse asiassa edellytyksiä tulevaisuusorientoituneen päätöksenteon tueksi. Itse skenaariotyöskentelyprosessi voidaan nähdä ajattelua avartavan merkityksensä puolesta jopa merkittävämpänä kuin prosessin lopputuloksena tuotetut skenaariot (kts. Meristö 1991, 159–160).

Se, miten skenaariot kullekin toimijalle näyttäytyvät on vahvasti sidoksissa siihen, mistä lähtökohdasta ja näkökulmasta skenaarioita tulkitsee. Tämä korostaakin sitä, ettei skenaarioiden avulla ole tarkoitus ennustaa tulevaa, vaan hahmottaa mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja yleisemmin (vrt. Vuorinen 2013, 110). Toisaalta skenaarioiden hyödyntämiseen tuo oman haasteensa se, miten pitkän aikavälin kehitystä kuvaavat skenaariot ja niiden nostamat huomiot yhdistetään kestävästi käytännön suunnitteluun, joka etenee pienemmissä vuosisykleissä esimerkiksi vaalikausien mittaisena suunnitteluna (vrt. Mannermaa 2004, 193). Tärkeintä tulevaisuusajattelun ja skenaariotyön kautta

onkin erottaa oman toiminnan kannalta oleelliset tulevaisuuden kehityksestä indikoivat tekijät ja pohtia mihin niistä on mahdollista vaikuttaa omalla toiminnallaan ja mitkä puolestaan ovat tekijöitä, joihin kehityksessä ei itse voi vaikuttaa.

Laadituilla viidellä alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariolla toivotaan olevan käyttöä kuntien, maakuntien ja valtiotason toimijoille maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa. Niitä voidaan hyödyntää esimerkiksi strategiatyöskentelyn tukena kuvaten viisi erilaista tulevaisuuden kehityspolkua. On kuitenkin huomioitava, että laaditut viisi tulevaisuusskenaariota eivät kuvaa kattavasti koko alue- ja paikallishallinnon mahdollisten maailmojen polustoa, vaan tarkastelun ulkopuolelle rajautuu lukematon määrä erilaisia vaihtoehtoisia skenaarioita. Tulevaisuusskenaarioiden riittävyttä on pyritty arvioimaan työskentelyn eri vaiheissa ja muun muassa hankeparin toteutusta tukeva professoriryhmä arvioi tulevaisuusskenaarioiden kuvaavan alue- ja paikallishallinnon vaihtoehtoisia kehityspolkuja verrattain hyvin. Tulevaisuusskenaarioiden keskeisin puute on se, että ne ovat voimakkaasti liitoksissa valmistellun maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumiseen. Ne ovat väistämättä oman aikansa vankeja. On kuitenkin huomioitava, että tulevaisuusskenaarioita ja niiden hyvyttä tai huonoutta ei tulisi arvioida samalla tavalla kuin vaikkapa ennusteiden laatua. Tulevaisuusskenaarioita tulisikin arvioida ennemmin sen mukaan, millainen vaikutus niillä on ennakointityöhön, päätöksentekoon, eri skenaarioiden kuvailemiin tilanteisiin varautumiseen sekä olisiko kyseiseen toimintaan kyetty ilman tulevaisuusskenaarioiden tarkastelua (vrt. Meristö 1991, 166).

Tulevaisuusskenaarioiden laatimiseksi käytettävät menetelmät voivat olla moninaisia, eikä tiukkoja menetelmällisiä rajauksia ole perinteisesti tehty. Sama pätee myös skenaarioiden laatuun ja sisältöön, kriteerit onnistuneen skenaarion laatimiseksi ovat verrattain väljät. Tulevaisuusskenaarioiden tulisi kuitenkin sisältää määriteltävissä oleva alkutilanne, tapahtumaketju ja prosessit nykytilan ja kuvatun tulevaisuuden tilan välillä sekä tulevaisuuskuvan kuvaama lopputilanne. (Mannermaa 1992, 148; Kamppinen & Kuusi 2002, 121.) Laadittujen viiden tulevaisuusskenaarioiden osalta kaikki skenaarion määritelmät toteutuvat, joskin on todettava, että tapahtumaketjujen ja prosessien kuvauksissa ajallisen ulottuvuuden kuvaamisessa on otettu vapauksia, eikä kaikkia yksittäisiä tapahtumia ole paalutettu ajallisessa ulottuvuudessa vuosilukujen tarkkuudella. Sen sijaan pääpaino skenaarioita laadittaessa on ollut syy-seuraussuhteiden hahmottamisessa ja kuvaamisessa.

Edellä kuvaillun lisäksi tulevaisuusskenaarion tulisi olla ymmärrettävä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että skenaarion tulisi sisältää kuvaukset sen kannalta keskeisistä toimijoista ja niiden toiminnasta ajallisella ulottuvuudella, skenaarion tulisi olla fyysisesti, psykologisesti ja sosiaalisesti mahdollinen sekä loogisesti johdonmukainen. (Asplund 1979, 94–96, Mannermaa 1992, 150–152.) Mannermaa (1992, 152) tulkitsee Asplundin esittämiä skenaarion hyväksyttävyysskriteereitä vielä niin, että skenaarion näyttäytyminen mahdollisena yhden toimijan näkökulmasta on riittävää. Tämä johtuu siitä, että etukäteen ei voida tietää, mikä lopulta tulevaisuudessa osoittautuu mahdolliseksi ja mikä vastaavasti ei. Varsinkin väljän tulkinnan varassa kaikki laaditut tulevaisuusskenaariot voidaan arvioida hyväksyttäväksi ja onnistuneiksi. Tulevaisuuskuvat ja niiden avulla laaditut tulevaisuusskenaariot on arvioitu eri yhteyksissä vähintään mahdollisiksi alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden kuvauksiksi. Tulevaisuusskenaarioita on mahdollista tulkita useista eri näkökulmista ja sama tulevaisuusskenaario voi näyttäytyä toimijasta riippuen joko uskottavana tai ei-uskottavana. Myös tämä on käynyt selväksi esimerkiksi työstettäessä tulevaisuuskuvia järjestetyissä tulevaisuustyöpajoissa. On kuitenkin huomattava, että erityisesti tulevaisuusskenaarion *Kuntien renessanssi* toteutumisen edellyttää käytännössä vallitsevan kaupungistumis- ja väestönkeskittymistrendin vastaista kehitystä, jota ei voi arvioida välttämättä kovinkaan todennäköiseksi raportin laatimishetkellä vallitsevan kehityssuunnan valossa.

5.2 Skenaarioiden kriittiset tekijät

Edellä mainitusta uudistukseen liittyvästä epävarmuudesta johtuen, haluttiin tulevaisuusskenaarioiden osalta pyrkiä nostamaan tarkastelun käsitteellistä tasoa edelleen. Tulevaisuusskenaarioiden taustalta on pyritty tunnistamaan alue- ja paikallishallinnon kehityspolkujen kannalta keskeisiä teemoja, jotka yhtäältä ovat ratkaisevan tärkeitä tulevaisuusskenaarion toteutumisen kannalta ja toisaalta läpileikkaavat useampaa laadituista skenaarioista. Näitä teemoja nimitetään tässä yhteydessä kriittisiksi tekijöiksi ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne ovat irrotettavissa nyt valmisteltuun uudistukseen liittyvästä kehyksestä. Ne ovat siis hallinnon uudistamisen keskiössä myös sellaisessa tilanteessa, jossa nyt valmisteltua maakunta- ja sote-uudistusta päätettäisiin voimakkaasti muokata tai se jäisi kokonaan toteutumatta. Tulevaisuusskenaarioista tunnistettuja alue- ja paikallishallinnon uudistamiseen liittyviä kriittisiä tekijöitä on kaikkiaan kuusi kappaletta: poliittinen ilmapiiri ja tahto,

uudistuksen toimeenpano, toimijoiden legitimizeetti, valtio-maakunta-kuntasuhde, ohjaussuhde ja johtaminen.

Kriittiset tekijät tulisi ymmärtää laajempina kuin tarkasti aikaan ja paikkaan rajautuvina yksittäisinä tapahtumina. Kriittiset tekijät kuitenkin usein konkretisoituvat ajallisesti kulminaatiopisteiksi, jotka toimivat ikään kuin eri kehityspolkujen risteyskohtina. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kulminaatiopisteen toteutuminen tietyllä tavalla voi indikoida alue- ja paikallishallinnon kehityksen suuntautumisesta jonkin kuvatun tulevaisuusskenaarion mukaisesti. Kulminaatiopisteissä vaikuttamalla kehitys voi siis ohjautua vaihtoehtoihin suuntiin tulevaisuusskenaarioiden kartoittamalla mahdollisten maailmojen polustolla. Kulminaatiopisteet voivat toimia eräänlaisina tulevaisuuskartan koordinaatiopisteinä (vrt. Malaska & Virtanen 2013, 125) ja näin auttaa niin kuntien, maakuntien kuin valtiollisen tason toimijoidenkin ennakoitintyötä.

Kriittisistä tekijöistä poliittinen ilmapiiri ja tahto vaikuttavat tulevaisuuden kehityspolkuihin monitasoisesti. Ne linjaavat hallinnon kehittämisen yleistä suuntaa sekä määrittelevät valmisteltavan uudistuksen sisältöä. Ensimmäisten maakuntavaalien onnistuminen ja niiden myötä maakunnissa alkava poliittisen päätöksentekoilmapiirin muotoutuminen ovat maakuntien alku vuosien kannalta oleellisen merkityksellisiä. Muun muassa tulevaisuusskenaario *Onnettomat maakunnat, ponnekkomat kunnat* nostaa esiin suurten kaupunkiseutujen yleisen huolenaiheen valtiotason heittelevästä ja linjattomasta kaupunkipolitiikasta, joka kaupunkiseutujen osalta voi pahimmillaan johtaa hallinnon uudistamisen heiluriliikkeeseen.

Eryteisesti tulevaisuusskenaariot *Mahdollisuuksien maakuntauudistus* sekä *Onnettomat maakunnat, ponnekkomat kunnat* nostavat esiin toimeenpanon merkityksen maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteiden täyttymistä määrittävänä tekijänä. Toimeenpanon onnistumisen taustalla voidaan nähdä monta vaikuttavaa tekijää, joista esimerkkinä mainittakoon toimeenpanoon varattava riittävä rahoitus, onnistunut viestintä sekä linjakas muutosjohtaminen.

Kuntien legitimizeettiä on perinteisesti tulkittu kykynä suorittaa kunnan palvelutehtävää ja tarjota laadukkaita palveluita kuntalaisilleen. Oletettavasti uudistuksen myötä legitimizeetin osalta korostuu myös tarve tulkita legitimizeettiä toimivallan, edustuksellisuuden ja päätöksenteon sujuvuuden ulottuvuuksilla. Lisäksi maakunnat aloittavat legitimizeettinsä rakentamisen tyhjältä pöydältä ja niiden

rakentuva legitimizeetti voi vaikuttaa välillisesti myös kuntien legitimizeetin muotoutumiseen. Tässäkin on yksi keskeinen alue- ja paikallishallinnon uudistamisen kriittinen tekijä.

Uudistuksen myötä muotoutuvassa valtio-maakunta-kuntasuhteessa keskeistä on toimijoiden välinen dynamiikka. Tasavertainen ja luottamukseen perustuva suhde mahdollistaa kuntien ja maakuntien välisten yhteistyökanavien ja -mallien rakentamisen. Tulevaisuusskenaariot *Kuntien renessanssi* ja *Maakunnista kuntia* kuvaavat tilannetta, jossa kuntien ja maakuntien välinen suhde on epäsuhtainen johtaen toisen osapuolen selkeään taantumiseen. Tulevaisuusskenaariossa *Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat* valtio puolestaan on pakotettu ottamaan voimakkaammin roolia kuntien ja maakuntien tärkeiksi kokemista palvelukokonaisuuksista vaikuttaen näin toimijoiden väliseen dynamiikkaan.

Ohjaussuhteen ja -tunteen kehitys vaikuttavat erityisesti maakuntien muotoutuvaan asemaan. Ohjaussuhteen kannalta keskeistä on ohjauskanavien ja –menetelmien joustavuus. Kontrolloivan ohjaussuhteen vaikutus näkyy maakuntien asemaa heikentävästi muun muassa tulevaisuusskenaariossa *Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen*. Ohjaustunteen kautta johtaminen, itsehallintokäsitys ja hallintorakenteen vastuut ja velvoitteet kietoutuvat yhteen. Ohjaustunteen osalta pitäisi pyrkiä toimijoiden välisen luottamuksen rakentamiseen.

Onnistunut ja linjakas johtaminen on keskeisessä asemassa kaikilla hallinnon tasoilla. Se on ratkaisevassa asemassa paitsi uudistuksen välittömän toimenpanon osalta (muutosjohtaminen) myös pitemmän aikavälin toimintalinjojen määrittelyssä (strateginen johtaminen). Oikea-aikainen viestintä ja vuorovaikutuksellisuus ovat osa onnistunutta johtamista. Johtamisen onnistuminen ja epäonnistuminen näkyvät kaikkien laadittujen tulevaisuusskenaarioiden taustalla.

Lähteet

- Airaksinen, J. 2009. Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, J. 2017. Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 170–187.
- Airaksinen, J., Haveri, A., Pekkola, E., Nyholm, I. & Stenvall, J. 2016. Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa: Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K. & Tiihonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma. 237–295.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Archer, M. 2003. Structure, agency and the internal conversation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asplund, J. 1979. Teorier om framtiden. Stockholm: Liber.
- Boschma, R. A. 2004. Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies*. 38(9), 1001–1014.
- Emirbayer, M. & Mische, A. 1998. What is agency? *American Journal of Sociology*. 103(4), 962–1023.
- Eteläpelto, A., Heiskanen, T. & Collin, K. 2011. Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Teoksessa Eteläpelto, A., Heiskanen, T. & Collin, K. (toim.) Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Helsinki: Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. 11–32.
- Giddens, A. 1984. The constitution of society. Outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- Grillitch, M. & Sotarauta, M. 2018. Regional growth paths: from structure to agency and back. *Papers in Innovation Studies*, Paper no. 2018/01. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lund: Lundin yliopisto.
- Haveri, A. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. *Acta Wasaensia* 238. Vaasa: Vaasan yliopisto. 132–145.
- Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Haveri, A. & Majoinen, K. 2017. Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 42–55.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2015. Tutki ja kirjoita. 20. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Kaivo-oja, J. 1996. Kunnan ympäristöpäättäjän työkirja. Skenaariotyöskentely kunnan ympäristö- ja kehitysstrategisessa päätöksenteossa. Skenaariotyöryhmän työkirja ja suunnitteluohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kamppinen, M., Malaska, P. & Kuusi, O. 2003. Tulevaisuuden tutkimuksen peruskäsitteet. Teoksessa Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. 2. painos. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura. 19–53.
- Kuusi, O. 1996. Asiantuntijatiedon jalostaminen tulevaisuudentutkimuksessa. Futura 15 (4), 8–16.
- Kuusi, O. & Kamppinen, M. 2013. Tulevaisuuden tekeminen. Teoksessa Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. 2. painos. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura. 117–170.
- Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J. & Kolehmainen, J. 2017. Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu.
- Laine T. K., Airaksinen J., Kyösti A. & Härkönen H. 2011. Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, K. 2011. Kunnan perustehtävän uudelleen määrittelyn välttämättömyys. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 324–333.
- Malaska, P. 2013. Tulevaisuustietoisuudesta ja tulevaisuudesta tietämisestä: tulevaisuus mielenkiinnon kohteena. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. 14–22.
- Malaska, P. & Mannermaa, M. (toim.) 1985. Tulevaisuuden tutkimus Suomessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Malaska, P. & Virtanen, I. 2013. Tulevaisuuksienkaikkeus. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. 125–136.

- Mannermaa, M. 1992. Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus. Tulevaisuudentutkimuksen paradigmojen ja niiden metodologisten ominaisuuksien tarkastelua. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry.
- Mannermaa, M. 1999. Tulevaisuuden hallinta. Skenaariot strategiatyöskentelyssä. WSOY: Porvoo.
- Mannermaa, M. 2004. Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus. Helsinki: WSOY.
- Meristö, T. 1991. Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa. Acta futura Fennica nro 3. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Meristö, T. 2013. Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa – Miksi skenaarioita? Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. 179–187.
- Miles, M. B. & Huberman A. M. 1994. Qualitative data analysis. 2. painos. California: Sage.
- Moisio, S. & Soininvaara, I. 2017. Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämisjärjestelmä. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 312–324.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. 2017. Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Peltonen, L. 2004. Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regiimiksi. Yhdyskuntasuunnittelu 30 Vol. 42: 3–4, 30–50.
- Rubin, A. 2003. Tulevaisuudenkuvat ja identiteetin rakentuminen myöhäismodernissa. Teoksessa Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Peruskäsitteet ja sovellukset. 2. painos. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura. 791–819.
- Seppälä, Y. 1984. 84 tuhatta tulevaisuutta. Helsinki: Gaudeamus.
- Seppälä, Y. 1987. Tulevaisuuden luotaus hallinnossa. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Seppälä, Y. 2013. Tulevaisuustaulukkomenetelmä – sovelluksena vanhustenhuolto. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. 137–153.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tampere: Finnpublishers.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. 2008. Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa: Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampere University Press. 11–45.

Talvela, J. & Stenman, K. 2012. Tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä. Kymenlaakson ammattikorkeakoulun julkaisusarja, sarja A nro 35. Kotka: Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp).

Vuorinen, T. 2013. Strategiakirja: 20 työkalua. Helsinki: Talentum.

Liitteet

Liite 1 Tulevaisuustaulukko

Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuskuvat 2030						
Tulevaisuuden kehityslinjat						
Auerakenteen muutokset	Kaupungistuminen ja vahva keskittyminen	Kaupungistuminen ja normaali hajakesittyminen	Kaupungistuminen ja vahva hajakesittyminen	Vyöhykkeisyys ja laajat kasvukäytävät	Hajautuminen ja maaseudun renessanssi	
Yksityinen, julkinen ja 3. sektori	Julkisen sektorin rooli alue-kehittämisessä vahvistuu	Markkina-perustaisuus alue-kehittämisessä vahvistuu	Yhteisölliset ja 3. sektorin ratkaisut aluekehittämisessä vahvistuvat			
Hallinnon kehittämisen ja politiikan suuntalinjat	Maakunta-perustaisuus vahvistuu	Kuntaperustaisuus vahvistuu	Kaupunkiseutu-perustaisuus vahvistuu	Valtioperustaisuus vahvistuu		
Maakunta-valtio -suhde						
Ohjaussuhde	Resurssi- ja momenttiohjaus	Normiohjaus	Tulosohjaus	Informaatio-ohjaus	Sopimusohjaus	Neuvottelu- ja vuorovaikutus-ohjaus
Valtion ohjausvalta	Vahva, tiivis ohjausvalta	Kohtuullisen vahva ohjausvalta	Heikko ohjausvalta	Valtiolla ei ohjausvaltaa ja sen rooli merkityksetön		
Toimintatavat ja -kulttuuri, vuorovaikutus	Avoin neuvottelu, yhteistyö ja sopimuksellisuus	Joustava ja verkostomainen	Passiivisuus ja vetäytyneisyys kontrollin, ohjauksen ja valvonnan osalta	Suora, mutta löyhä kontrolli, ohjaus ja valvonta	Suora ja yksityiskohtainen valvonta, hierarkkinen kontrolli	
Tehtäväjako	Tehtäväjako onnistuu hyvin	Tehtäväjako onnistuu tyydyttävästi	Tehtäväjako onnistuu osittain	Tehtäväjako epäonnistuu	Tehtäväjako aiheuttaa katastrofin	
Maakuntien muotoutuva asema						
Maakuntien rooli	SOTEMAKU-uudistuksen (2018) kaavailujen mukainen	Maakunnille lisäksi rajattu verotus-oikeus ja maakunta-kohtaisesti muita tehtäviä	Maakunnista kuntia	Maakunta kuntien edunvalvoja ja kehittämistyön koordinoija	Maakunnat pelkkiä SOTE- ja pelastuspalveluiden tuottajia	Maakunnat pelkkiä MAKU-palveluiden tuottajia
Maakuntien itsehallinto	Maakunnille ei verotusoikeutta, eikä aitoa itsehallintoa	Maakunnille osittainen verotusoikeus, mutta tiukka valtio-ohjaus	Maakunnille osittainen verotusoikeus ja velanotto-oikeus	Maakunnille itsehallinnollinen asema sekä osittainen verotus- ja velanotto-oikeus	Maakunnille laaja itsehallinnollinen asema, verotus- ja velanotto-oikeus sekä yleinen toimiala	
Maakuntien taloudellinen liikkumavara	Maakuntien kapea taloudellinen liikkumavara ja SOTE:n muiden toimialojen rahoitusta kaventava vaikutus	Maakuntien kapea taloudellinen liikkumavara	Maakuntien taloudellinen liikkumavara mahdollistaa operatiivisen toiminnan	Maakuntien laaja taloudellinen liikkumavara	Maakuntien laaja taloudellinen liikkumavara, mittakaavaa edustava kustannustehokkuuden parantuminen	
Maakuntien määrä	Enemmän kuin 18 maakuntaa	18 maakuntaa	12-18 maakuntaa	9-12 maakuntaa	5-9 maakuntaa	
Maakuntien poliittinen päätöksenteko	Politiikat vain päätöksentekijöitä, viranhaltijoilla valmisteluvastuu	Politiikat mukana päätösten valmistelussa, viranhaltijoiden rooli pieni	Avoin konflikti, poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolit ja vastuut epäselviä	Ajopuu, maakunta ajalehti, poliitikot ja viranhaltijat eivät aktiivisia toimijoita	Viranhaltijoiden rooli ylikorostunut valmistelussa ja päätöksenteossa	
Maakuntien legitimitetti ja tuki	Kansalaiset mieltävät maakuntien roolin ja kokevat maakunnat omikseen	Maakuntien onnistuminen tehtävissään vahvistaa myös kuntien legitimitettiä	Epäselväksi jäävä tehtäväjako kuntien ja maakuntien välillä rapauttaa legitimitettiä	Selvästi jäsentyvä tehtäväjako kuntien ja maakuntien välillä vahvistaa legitimitettiä	Maakuntien epäonnistuminen tehtävissään rapauttaa myös kuntien legitimitettiä	Maakunnat jäävät kansalaisille etäisiksi
Maakuntien erillaisuus	Maakunnat keskenään samanlaisia	Pääkaupunki-seudun erilliskäsittely	Suurten kaupunkiseutujen erilliskäsittely	Maakuntien erilaistuminen evolutiivisesti huomioiden alueelliset erot		
Kuntien muotoutuva asema						
Kuntien tärkein tehtävä	Asuin- ja elinympäristön kehittäminen	Sivistys- ja kulttuuripalvelut	Elinkeino- ja elinvoimapolitiikka	Demokratian alusta ja kuntalaisten edunvalvoja	Yhteisöllisyyden, hyvinvoinnin ja kansalais-yhteiskunnan tukeminen	Paikallisuuden ja perinteiden vaaliminen
Kuntien käyttötalous	Kuntien käyttötalous paranee merkittävästi	Kuntien käyttötalous paranee jonkin verran	Kuntien käyttötaloudessa ei tapahdu juurikaan muutoksia	Kuntien käyttötalous heikkenee jonkin verran	Kuntien käyttötalous heikkenee merkittävästi	-
Kuntien investointikyky	Kuntien kyky investoida paranee merkittävästi	Kuntien kyky investoida paranee jonkin verran	Kuntien kyky investoida säilyy ennallaan	Kuntien kyky investoida heikkenee jonkin verran	Kuntien kyky investoida heikkenee merkittävästi	-

Kuntien edunvalvonta	Kuntien edunvalvonta kanavoituu itsehallinnollisten maakuntien kautta	Kunnat luovat uusia, maakuntatasoisia edunvalvonta-organisaatioita	Kukin kunta valvoo mustasukkaisesti vain omaa etuaan	Seutuajattelu voimistuu edunvalvonnassa	Kunnilla vain yleistä edunvalvontaa (esim. Kuntaliiton kautta)	Kuntien yhteinen edunvalvonta näivetty
Kuntien määrä	Kuntien määrä vähenee radikaalisti n. 70-100 kuntaan	Kuntien määrä vähenee maltillisesti n. 200 kuntaan	Kuntien määrä pysyy jotakuinkin ennallaan	Kuntien määrä kääntyy uudelleen kasvuun		
Kuntien ja maakuntien suhteen kipupisteet						
Työllisyyden hoito	Maakunnille työllisyydenhoidon vastuu	Kunnille työllisyyden hoidon vastuu	Kaupunkiseuduille työllisyydenhoidon vastuu	Markkinalähtöinen työllisyydenhoito, pitkäaikais-työttömät julkisen sektorin vastuulla	Markkinalähtöinen työllisyydenhoito	Työllisyydenhoidon tarjonta pirstoutuu
Maankäyttö ja maakuntakaava	Maakuntakaavoituksen neuvottelu-menetelmä ja yhteistyötoimiin	Kaavoitus kuntien vastuulle	Kaupunkiseutu ja painottava seutusopimus ja sopimuksellisuus	Maakuntakaava ohjaa sitovasti ja yksityiskohtaisesti kuntien kaavoitusta	Valtion tiukentuva ohjaus ja sääntely lisääntyvät	
Elinkeinojen kehittäminen	Maakunnille kasvava vastuu elinvoima- ja yrityspalveluista	Kunnille vastuu elinvoima- ja yrityspalveluista	Kaupunkiseudulla vastuu elinvoima- ja yrityspalveluista	Yritysvetoiset elinkeino- ja yrityspalvelut	Elinkeino- ja yrityspalveluiden tarjonta pirstoutuu	

Tulevaisuuskuva 1, Mahdollisuuksien maakuntauudistus



Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistus toteutui pitkälti valmistellun mukaisesti. Maakuntien asema on vahva ja hallinnon kehittämistä on jatkettu voimistaen maakuntien asemaa entisestään. Markkinaperustaisuus on ulotettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös aluekehittämisen toimintoihin. Kaupungistuminen on jatkunut maltillisena.

Toimialoitain käytössä eri ohjausmenetelmiä, pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen. Maakuntien itsehallinto on toteutunut pitkälti valtiollisesti määrätyissä puitteissa ja valtion ohjausvalta on säilynyt vahvana ja tiiviinä. Tästä johtuen maakunnille ei ole muodostunut aidosti itsehallinnollista asemaa, vaikka niille onkin myönnetty osittainen verotusoikeus. Julkishallinnon toimijat ovat säilyttäneet operatiivisen toimintakyvyn lievistä tehtäväjaon epäselvyyksistä ja päällekkäisyyksistä huolimatta.

Maakuntien roolista on muodostunut maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen mukainen. Maakuntien rahoitus koostuu omasta verorahoituksesta ja valtionosuuksista hieman nykyisten kuntien rahoitusrakenteen tavoin. Maakuntauudistuksella on osittain saavutettu sille asetetut tavoitteet: sote-palveluiden liikunnallisuudesta on onnistuttu rajoittamaan, maakuntien taloudellinen liikkumavara on säilyttänyt operatiivisen toimintakyvyn eikä sote-kustannukset ole vaikuttaneet muiden toimialojen rahoitukseen. Poliittisesta päätöksentekokentästä ja -ilmapiiristä on muotoutunut hyvä. Tehtäväjako poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä on ollut kaikille toimijoille alusta asti selvä. Kansalaiset ovat kokeneet maakunnat omikseen, mikä on näkynyt muun muassa osallistumishalukkuutena maakuntapolitiikkaan ja vilkkaana äänestämisenä maakuntavaaleissa. Kaikki 18 perustettua maakuntaa on pyritty säilyttämään yhden mallin mukaisina.

Kuntien tehtäväkentässä on painottunut sivistys- ja kulttuuripalveluista huolehtiminen. Kuntien käyttötaloudessa ei ole tapahtunut kriittisesti merkittäviä muutoksia ja vaikutukset myös kuntien investointikykyyn ovat jääneet verrattain maltillisiksi. Vahvaksi muotoutuneesta asemastaan johtuen maakunnat ovat ottaneet roolia kuntien edunvalvonnassa. Valtaosa kunnista on pystynyt uusiutumaan ja löytämään heikentyneen palvelutehtävän tilalle uusia tapoja toteuttaa perustehtävänsä. Osin tästä johtuen kuntien määrä suuressa mittakaavassa on pysynyt jatkuvasti ennallaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle. Maakuntakaavan käsitellyssä pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen toimintatapaan on toteutunut ja maakuntakaava käsitellään neuvottelumenettelyllä sitä varten perustetussa toimielimessä.

Tulevaisuuskuva 2, Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat



Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistus toteutui valmistellun mukaisesti. Maakuntauudistuksen sisällöistä johtuen valtion asema on voimistunut suhteessa kuntiin ja perustettuihin maakuntiin. Markkinaperustaisuus on ulotettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös aluekehittämisen toimintoihin. Kaupungistuminen on voimistunut ja väestö keskittyy yhä voimakkaammin suurkaupunkeihin.

Pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen ei ole toteutunut, vaan normiohjaus on korostuneessa asemassa. Maakuntien itsehallinto on toteutunut pitkälti valtiollisesti määrätyissä puitteissa ja valtion ohjausvalta on säilynyt vahvana ja tiiviinä. Toiminta nojaa voimakkaasti suoraan ja yksityiskohtaisen tarkkaan valvontaan sekä hierarkkiseen kontrolliin eikä maakunnille ole muodostunut aidosti itsehallinnollista asemaa. Julkishallinnon toimijoiden välinen tehtäväjako on jäänyt osittain epäselväksi: yhteistyö eri toimijoiden välillä on jäänyt heikohkaksi, palveluissa on ollut päällekkäisyyttä, pitkän aikavälin suunnittelu ja toiminta on koettu hankalaksi eikä alueellisia eroja ole pystytty huomioimaan toiminnassa riittävällä tavalla.

Maakuntien roolista on muodostunut maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen mukainen. Maakunnista ei ole muodostunut aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita eikä niillä ole varsinaista verotusoikeutta. Valtionohjaus on säilynyt vahvana. Sote-palveluiden kustannuskehitystä ei ole onnistuttu rajoittamaan suunnitellusti ja kustannuskehitys on kaventanut myös muiden toimialojen rahoitusta. Maakuntien taloudellinen liikkumavara on jäänyt varsin kapeaksi. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisen ongelmat ovat näyttäytyneet poliittisen päätöksenteon riittaisuutena ja epäselvyyksinä toimijoiden välisissä vastuukysymyksissä. Haasteet palveluiden järjestämisessä ja jo alun alkaen epäselväksi koettu julkisen hallinnon tehtäväjako ovat rapauttaneet kansalaisten uskoa etäisiksi koettujen maakuntien lisäksi myös kuntiin ja julkishallintoon yleensä. Kaikki 18 perustettua maakuntaa on pyritty säilyttämään yhden mallin mukaisina, mikä on hankaloittanut maakuntien sopeutumista jo ennestään haastavaan talouskehitykseen.

Suurten kaupunkien johdolla kunnat ovat nostaneet tärkeimmäksi tehtäväkseen elinkeino- ja elinvoimapolitiikan, mutta maakuntien kasvaneesta vastuusta elinvoima- ja yrityspalveluissa ja merkittävästi heikenneestä investointikyvystä johtuen kunnat ovat kyenneet toteuttamaan kyseistä tehtävänsä lähinnä nimellisesti. Kuntien käyttötaloudessa ei ole tapahtunut kriittisesti merkittäviä muutoksia. Kuntien määrä on laskenut maltillisesti.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut ovat markkinaperustaisesti toteutettuja. Tämä on aiheuttanut hankaluuksia sellaisissa palveluissa, joissa markkinoita ei ole muodostunut kunnolla (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi). Maakuntakaavan ohjaavuus ja sitovuus ovat haitanneet entisestään kuntien elinkeino- ja elinvoimapolitiikan toteuttamista.

Tulevaisuuskuva 3, Suurten kaupunkiseutujen voitto

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on jatkettu. Voimakkaan kaupungistumisen myötä aluerakenteen muutosta tulkitaan kasvavissa määrin vyöhykkeisesti ja laajoina kasvukäytävänä. Suuret kaupunkiseudut on nostettu hallinnon kehittämisen keskiöön ja Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduille on myönnetty niiden aikanaan havittelema erillisasema. Kyseiset kaupunkiseudut ovat saaneet maakunnille kaavailun järjestämisvastuun sekä rajatun mahdollisuuden palvelutuotantoon kasvupalveluiden osalta toiminnallisilla alueillaan. Julkisen sektorin rooli aluekehittämisessä on säilynyt ja osittain voimistunut.

Suurten kaupunkiseutujen erillisratkaisun myötä MAL-sopimusten rooli on korostunut. Valtion ja maakuntien välillä pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaukseen ei sen sijaan ole toteutunut, vaan käytännössä ohjauksuhte on suora ja käytössä ovat olleet resurssi- ja momenttiohjaus sekä normiohjaus. Valtion maakuntiin käyttämä ohjauksuhte on vahvaa, toimintaa kontrolloidaan ja valvotaan tarkoin. Julkishallinnon toimijoiden välisessä tehtäväjaoissa ei ole saavutettu optimitilannetta, vaan sitä ovat häirinneet epäselvyydet erityisesti suurten kaupunkiseutujen ja maakuntien vastuulle siirtyneiden reuna-alueiden väliseen rajanvetoon liittyen. Operatiivinen toimintakyky on kuitenkin säilynyt.

Maakunnat vastaavat sote-palveluiden järjestämisestä ja erillisratkaisun piiriin kuulumattomilla alueilla myös kasvupalveluista. Valtionohjaus on säilynyt vahvana. Maakunnista ei ole muodostunut aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita eikä niillä ole varsinaista verutus-oikeutta. Sote-palveluiden kustannuskehitystä ei ole onnistuttu rajoittamaan suunnitellusti ja kustannuskehitys on kaventanut myös muiden toimialojen rahoitusta. Maakuntien taloudellinen liikkumavara on jäänyt varsin kapeaksi. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisen ongelmat ovat näyttäytyneet poliittisen päätöksenteon riittämättömyytenä ja epäselvyyksinä toimijoiden välisissä vastuukysymyksissä. Haasteet palveluiden järjestämisessä ja jo alun alkaen epäselväksi koettu julkisen hallinnon tehtäväjako ovat rapauttaneet kansalaisten uskoa etäisiksi koettujen maakuntien lisäksi myös kuntiin ja julkishallintoon yleensä. Kaikki 18 perustettua maakuntaa on pyritty säilyttämään yhden mallin mukaisina, mikä on hankaloittanut maakuntien sopeutumista jo ennestään haastavaan talouskehitykseen.

Suurten kaupunkien johdolla kunnat ovat nostaneet tärkeimmäksi tehtäväkseen asuin- ja elinympäristön kehittämisen. Myös elinkeino- ja elinvoimapolitiikka muodostavat keskeisen tehtäväkokonaisuuden, mutta maakuntien kasvaneesta vastuusta elinvoima- ja yrityspalveluissa ja kuntien merkittävästi heikenneestä investointikyvystä johtuen kunnat suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella ovat kyenneet toteuttamaan kyseistä tehtävänsä lähinnä nimellisesti. Tästä näkökulmasta erillisratkaisu on osoittautunut suurille kaupunkiseuduille edulliseksi, mistä kaupunkiseutujen keskeiset toimijat ovat myös julkisuudessa huomauttaneet. Myös kaupunkiseutuihin kuuluvat ympäryskunnat ovat pyrkineet yhä tiiviimmin kytkeytymään osaksi kaupunkiseutuja ympäröivien maakuntien sijaan. Kuntien käyttötaloudessa ei ole tapahtunut kriittisesti merkittäviä muutoksia. Kuntien määrä on laskenut maltillisesti.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut ovat pääsääntöisesti markkinaperusteisesti toteutettuja. Tämä on aiheuttanut hankaluuksia sellaisissa palveluissa, joissa markkinoita ei ole muodostunut (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi). Suuret kaupunkiseudut saavat osallistua myös palvelutuotantoon, mikä on helpottanut tilannetta kyseisillä kaupunkiseuduilla. Suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelussa ja maakuntakaavan käsitelyssä hyödynnetään seutusopimusta, jota käsitellään erillisessä yhteistyöelimessä. Muualla maakuntakaavan ohjauvus ja sitovuus ovat haitanneet kuntien elinkeino- ja elinvoimapolitiikan toteuttamista.

Tulevaisuuskuva 4, Kuntien renessanssi

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutui valmistellun mukaisesti, mutta eduskuntavaalien jälkeen yleinen poliittinen ilmapiiri on muuttunut voimakkaasti. Tämän seurauksena uudistuksia on muokattu sisällöllisesti. Valtion aluehallinnolle kuuluneet tehtävät on koottu maakunnille, mutta kasvupalveluiden markkinaistamisesta on luovuttu. Kuntien palvelutehtävän suhteellinen osuus on laskenut, mutta valtaosa kunnista on onnistunut uusiutumaan muuttuneen tilanteen edellyttämällä tavalla. Seutukaupungit ja muut suuriin kaupunkiseutuihin kuulumattomat kunnat ovat vahvistaneet ratkaisullaan vetovalmiuttaan ja jopa hillinneet kaupungistumiskehitystä kaikkien ennusteiden vastaisesti. Kuntien vahvana säilynyt asema on ruokkinut erilaisten yhteisöllisten ja 3. sektorin ratkaisujen etsimistä ja kokeilemistä myös aluekehittämisessä.

Maakuntien kohtaamien haasteiden myötä puheet niiden itsehallinnollisen aseman vahvistamiseksi ovat heränneet. Maakuntien ja valtion välisessä ohjauksuhteessa tämä on näkynyt ohjauksuhteen heikentämisestä sekä toimintatapojen joustavoittamisesta ja ohjauksuhteen sopimuksellisuuden lisäämisestä. Toimintatapojen joustavoittaminen, maakuntien erilaistamisen salliminen ja pitkä aikavälin suunnittelu järkevöittäminen ovat auttaneet muun muassa eri maakuntien sisäisen tehtävänjaon selkiyttämässä.

Maakunnat vastaavat sote-palveluiden sekä pelastuspalveluiden järjestämisestä. Sote-palveluiden kustannuskehitys on horjuttanut maakuntien operatiivista toimintakykyä ja maakuntien taloudellinen liikkumavara on jäänyt kokonaisuudessaan kapeaksi. Osin tästä johtuen viranhaltijoiden rooli on selkeästi ylikorostunut valmistelun lisäksi päätösten tekemisessä. Maakunnat ovat jääneet kansalaisille etäisiksi, mikä on näkynyt muun muassa alhaisena äänestysvilkkauteen maakuntavaaleissa. Ratkaisuna maakuntien haasteisiin on tarjottu maakuntien itsehallinnollisen aseman parantamista, mihin on ryhdytty ohjauksuhteen edelleen kehittämällä. Koska tämä ei ole riittänyt, on maakuntien määrää tarkoitus karsia noin kymmeneen. Yleisen poliittisen keskustelun perusteella näyttää siltä, että aika saattaa viimein olla kypsä myös maakuntien verotus- ja velanotto-oikeuden sekä aidon itsehallinnollisen aseman myöntämistulevan uudistuksen yhteydessä.

Palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskettua, kunnat ovat pyrkineet erikoistumaan vetovalmiiksi pärjätäkseen. Sivitys- ja kulttuuritehtävät, hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tehtäväkokonaisuudet sekä maakuntien vähäisestä roolinotosta johtuen myös asuin- ja elinympäristön kehittäminen kaavoituksen ja infrastruktuurin rakentamisen kautta ovat korostuneet kuntien tehtäväkentässä. Esimerkiksi erilaisiin vastuukysymyksiin liittyvistä ongelmista huolimatta, pyrkimys yhteisöllisten ja 3. sektorin varaan rakentuvien ratkaisujen voimistamiseen sekä hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tehtäviin liittyvät innovaatiot ja kokeilut ovat jopa kohentaneet parhaiten onnistuneiden kuntien taloutta. Myös heikommin menestyneet kunnat ovat heränneet ja pyrkivät nyt mukaan kehitykseen onnistuneiden kuntien innoittamina. Kuntien määrä on lievässä nousussa purettujen kuntaliitosten myötä.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle, mutta kuntien palvelutuotanto on säilytetty. Maakunnat ovat ottaneet vain nimellisen roolin kaavoitukseen liittyen ja kuntien edut sanelevat voimakkaasti yhteistyönä laadittavan maakuntakaavan laatimisprosessia. Näin pyritään vahvistamaan kuntien mahdollisuuksia oman vetovalmiisuutensa lisäämiseen.

Tulevaisuuskuva 5, Maakunnista kuntia

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutui pitkälti valmistellun mukaisesti. Maakuntien asemasta on muodostunut verrattain vahva ja hallinnon kehittämistä on jatkettu voimistaen maakuntien asemaa entisestään. Maakuntien vahva asemasta johtuen julkisen sektorin rooli on korostuneessa asemassa myös aluekehittämisessä. Kaupungistuminen on jatkunut maltillisena.

Rinnakkain käytössä olevista ohjausmenetelmistä huolimatta ohjaussuhteesta on rakentunut pääosin neuvotteleva ja vuorovaikutteinen. Maakuntien ennakoitua vahvemmaksi muodostuneesta asemasta ja aidosti itsehallinnollisesta asemasta johtuen valtio on ollut ohjaussuhteessa osin jopa passiivinen ja vetäytyvä ja ohjausvaltaa on käytetty näennäisesti. Toisaalta tehtäväjako eri julkisen hallinnon toimijoiden välillä on ollut pääsääntöisesti onnistunut ja tasapainoinen. Maakunnat ovat saaneet yleisen toimialan nojalla toteuttaa eri tehtäväkokonaisuuksia ja kuntien tehtäväkenttä on vastaavasti kaventunut. Tehtävissä ei ole käytännössä ollut päällekkäisyyksiä.

Maakuntien itsehallinnollista asemaa on vahvistettu. Yleinen toimiala, verotus- ja velanotto-oikeus sekä mahdollisuus kehittää alueelliset erot huomioiden omia toimintojaan ovat tehneet maakunnista käytännössä kuntia samalla kaventaen kuntien roolia merkittävästi. Tämä on osaltaan mahdollistanut onnistuneen sote-kustannusten kustannuskehityksen suitsimisen ja parantanut maakuntien taloudellista liikkumavaraa. Poliittisesta päätöksentekokentästä ja -ilmapiiristä on muotoutunut hyvä. Tehtäväjako poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä on ollut kaikille toimijoille alusta asti selvä. Maakuntien onnistuminen oman tehtäväkokonaisuutensa hoitamisessa sekä kansalaisille selväksi jäsentynyt eri toimijoiden välinen tehtäväjako ovat kohottaneet luottamusta yleisesti julkishallintoon. Julkishallinnon toimijoilla on kansalaisilta vahva legitimitiitti. Koska maakuntien merkitys on kasvanut niin merkittäväällä tavalla ennakoitua suuremmaksi, on puheissa vällytely jopa maakuntien lukumäärän kasvattamista muun muassa demokratian alueellisen edustavuuden parantamiseksi. Asiantuntija-arvioiden mukaan maakuntien määrää ei kuitenkaan tulisi missään tapauksessa nostaa yli kahdenkymmenen.

Kuntien rooli on pienentynyt. Kuntien tehtäväkenttä on kaventunut yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin edistäjinä sekä kansalaisyhteiskunnan alustana toimimiseksi. Erityisesti syrjäisemmillä alueilla kunnat ovat jääneet varjoon ja toimivat lähinnä paikallisuuden ja perinteiden vaalijoina. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema on säilynyt hieman parempana. Kuntien käyttötalous ja erityisesti investointikyky ovat kaventuneet merkittävästi. Kuntien yhteinen edunvalvonta on näivettynyt. Kuntien heikentyneen aseman vaikutukset eivät ole kuitenkaan heijastuneet kuntien lukumäärään, sillä kuntalaiset ovat kokeneet omat kuntansa edelleen tärkeiksi.

Maakunnat vastaavat työllisyydenhoidosta alueillaan. Maakuntakaava ohjaa sitovasti ja yksityiskohtaisesti kuntien kaavoitusta. Maakunnilla on merkittävä rooli elinvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisestä. Käytännössä vain suurilla kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on säilynyt jonkinlainen rooli kyseisten palvelujen tuottamisessa.

Tulevaisuuskuva 6, Julkishallinnon katastrofi

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutui valmistellun mukaisesti. Maakuntaudistuksen sisällöstä johtuen valtion asema on voimistunut selkeästi. Markkinaperustaisuus ulotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös aluekehittämisen toimintoihin. Kaupungistuminen on voimistunut ja väestö keskittyy yhä voimakkaammin suurkaupunkeihin.

Pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen ei ole toteutunut, vaan normiohjaus on korostuneessa asemassa. Maakuntien itsehallinto on toteutunut pitkälti valtiollisesti määrättyissä puitteissa ja valtion ohjausvalta on säilynyt vahvana ja tiiviinä. Toiminta nojaa voimakkaasti suoraan ja yksityiskohtaiseen tarkkaan valvontaan sekä hierarkkiseen kontrolliin eikä maakunnille ole muodostunut aidosti itsehallinnollista asemaa. Mikä pahinta ohjaus tapahtuu useita ohjauskanavia pitkin sektoreittain. Maakuntien toiminnassa tämä näkyy hitautena, joustamattomuutena ja eri toimialojen siloutumisena. Kaiken lisäksi julkishallinnon toimijoiden välinen tehtäväjako on epäselvä aiheuttaen toimivaltaepäselvyyksiä, yhtäällä palvelujen päällekkäisyyksiä ja toisaalla puutteita, toiminnan suunnittelun lyhytnäköisyyttä sekä toimijoiden yhteistyökyyttömyyttä. Julkishallinto on kaoksessa.

Maakuntien roolista on muodostunut maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mukainen. Maakunnista ei ole muodostunut aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita eikä niillä ole varsinaista verotusoikeutta. Sote-kustannusten hillitsemisessä ei ole onnistuttu, päin vastoin. Palvelujen markkinaistaminen on aiheuttanut kustannusten hallitsemattoman nousun palvelujen saatavuuden ja tason jäädessä silti puutteelliseksi. Kustannuskehitys on kaventanut myös muiden toimialojen rahoitusta ja esimerkiksi tieverkko on päässyt rapistumaan vaarallisella tavalla. Maakuntien taloudellinen liikkumavara on jäänyt olemattomaksi. Haastava tilanne on kärjistänyt useissa maakunnissa poliittisen päätöksenteon avoimeen kriisiin, jossa toimijat kinastelevat keskenään ja syyttelevät toisiaan koko ajan hankaloituvasta tilanteesta. Tämä näkyy passiivisuutena yhteisten asioiden hoitamisessa ja tärkeiden päätösten eteenpäin viemisessä. Kansalaisten luottamus ja usko paitsi maakuntiin myös julkishallintoon yleensä on murentunut. Avoimeen kriisiin ajautuneita maakuntia on pakkoliitetty naapurimaakuntiin toistaiseksi niin, että maakuntia on tällä hetkellä 15 kappaletta. Lisäksi osa maakunnista on julistettu niin sanotuksi "kriisimaakunniksi". Eduskuntaalien lähetessä eräs hallituspuolueista on nostanut keskusteluun maakuntien yhdistämisen suuralueiksi sote-palvelujen järjestämisen tehostamiseksi. Suuruuden ekonomiasta toivotaan jälleen kerran vastausta kustannusten hillitsemiseksi.

Kunnat eivät ole toipuneet palvelutehtävänsä poistumisesta ja pääosa kunnista on taantunut passiivisiksi perinneyhdistyksiksi, joissa valmistaudutaan ns. valojen sammuttamiseen. Sote-palveluiden siirtyminen maakuntien järjestämisvastuulle on kurjistanut kuntien taloudellista tilaa ja niin käyttötalous kuin investointikykykin ovat heikentyneet merkittävästi. Esimerkiksi eri palvelujen väliset synergiaedut, joita kunnat palvelutehtäväaikakaudellaan olivat eri toimialojen välille rakentaneet, pyyhkiytyvät olemattomiin järjestämisvastuiden siirtyessä. Julkishallinnon yleinen kaaos on herättänyt viitteitä erityisesti kuntien aktivoitumisesta julkishallinnon ongelmien aktiiviseen ratkaisuun. Kuntien määrä on laskenut kiihtyvään tahtiin.

Työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut ovat pirstoutuneet. Erityisesti moniongelmaiset ja kipeimmin eri palveluja tarvitsevat ovat jääneet vaille huomiota myös sote-palvelujen osalta. Markkinointia ei ole syntynyt palvelujen tarjoamiseksi tällaisille pudokkaille. Koska viime kadessä tällaiset pudokkaat ovat näkyneet juuri kuntatoimijoiden arjessa, ovat kunnat suurten kaupunkien johdolla herättäneet keskustelua tilanteen vakavuudesta. Maakuntakaavan osalta valtion tiukan ohjauksen ja sääntelyn seurauksena valtio käytännössä heiluttelee tahtipuikkoa maakuntakaavan laadintaprosessissa.

Tulevaisuuskuva 7, MAKU-maakunnat

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kaatui viime metreillä. Ennen aikaisten eduskuntavaalien jälkeen sote-palvelut päätettiin organisoida viiden suuralueen avulla. Suuralueilla on sote-palveluiden järjestämisvastuu ja palvelut tuotetaan markkinoilla. Maakuntien asemaa on vahvistettu suhteessa aikaisempiin maakuntien liittoihin keräämällä valtion aluehallinnon toiminnot maakuntien järjestämisvastuulle. Koska maakunnat ovat säilyneet niin sanottuina maakuntien liittoina, on kuntien asema säilynyt vahvana. Kaupungistuminen on jatkunut ja hajakesittyminen on voimistunut niin, että muun muassa seutukaupunkien asema on parantunut.

Koska maakunnat vastaavat valtion aluehallinnolle aiemmin kuuluneista kokonaisuuksista, on valtio pyrkinyt jatkamaan resurssi- ja tulosohjaustaan. Vaikka valtion ohjaus on ollut suorasta ohjaussuhteesta huolimatta verrattain löyhää, on valtion aluehallinnon ja välilliseen demokratioon nojaavan maakuntien liittojen erilaisten toimintalogiikoiden yhteensovittaminen koettu äärimmäisen hankalaksi ja hallinnon epäselvyyttä ylläpitäväksi ratkaisuksi. Mutkatonta ja saumatonta keinoa ei ole vielä löydetty.

Maakuntien rooli on niin sanottujen maku-palvelujen tuottajana. Osittaisen verotusoikeuden ja velanotto-oikeuden myötä maakuntien taloudellinen liikkumavara on muotoutunut verrattain laajaksi. Nämä tekijät yhdessä ovat vaikuttaneet uusien maakuntien varovaisen positiiviseen vastaanottoon siitäkin huolimatta, että valtion aluehallinnon toimintojen myötä valtion ohjaussuhde maakuntiin on säilynyt. Koska uudet maakunnat ovat aiempien maakuntien liittojen tavoin kuntayhtymäperäisiä, ovat ne jääneet välillisinä demokratioina kansalaisille verrattain etäisiksi toimijoiksi. Toisaalta maakunnat ovat keskenään erilaisia, alueellisten erityispiirteidensä ja vahvuksiensa varaan rakentuvia julkishallinnon toimijoita, mikä on aluekehittämisen kannalta koettu hyvänä asiana.

Kunnat ovat korostaneet asemaansa demokratian alustoina ja kuntalaistensa edunvalvojina, sillä maakunnilla välillisinä demokratioina ei tällaista roolia vastaavalla tavalla ole. Kunnilla onkin merkittävä rooli julkishallinnon legitimitietin rakentamisessa. Kuntien käyttötaloudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, mutta investointikyky on hieman laskenut. Maakunnilla on merkittävä rooli kuntien edunvalvonnan koordinoimisessa. Kuntien määrä on toistaiseksi pysynyt jatkuvasti ennallaan, mutta kuntien korostuneen demokraattisen roolin myötä on julkisesti pohdittu sitä, pitäisikö kuntien määrää pyrkiä kasvattamaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito on pääosin markkinalähtöisesti toteutettuja. Pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi ei ole kuitenkaan syntynyt markkinoita ennustetulla tavalla ja julkisilla toimijoilla on säilynyt rooli palvelujen tuottamisessa. Maakuntien kuntayhtymäperustaisuudesta johtuen kunnilla on säilynyt merkittävä valta maakuntakaavan laadintaprosessissa. Maakuntakaava laaditaan toimijoiden yhteistyönä ja osallistamalla tärkeimmät osapuolet prosessiin. Elinvoima- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle.

Tulevaisuuskuva 8, Vaiheittainen uudistaminen

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ajautui kriisiin ja kaatui viime metreillä. Ennen aikaisten eduskuntavaalien jälkeen uudistuksen valmistelua jatkettiin parlamentaarisesti ja uudistuksen toteutus vaiheistettiin. Maakuntien asema on vahva ja hallinnon kehittämistä on jatkettu voimistaen maakuntien asemaa entisestään. Markkinaperustaisuuden ulottamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja aluekehittämisen toimintoihin vasta suunnitellaan ja valmistellaan. Kaupungistuminen on jatkunut maltillisena.

Toimialoitain käytössä eri ohjausmenetelmiä, pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen. Maakuntien itsehallinto on toteutunut osittain valtiollisesti määrättyissä puitteissa. Vaikka valtion ohjausvalta on säilynyt verrattain vahvana ja tiiviinä, ovat maakunnille myönnetty rajoitettu verotus- ja velanotto-oikeus sekä mahdollisuus kehittää tietyin rajoituksin evolutiivisesti toimintojaan luoneet kuvan itsehallinnollisista maakunnista. Tätä mielikuvaa ovat vahvistaneet avoimuuteen, neuvottelevuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen perustuvan toimintakulttuurin edistäminen ja siihen sopivien toimintatapojen kehittäminen ja käyttäminen. Eri julkishallinnon toimijoiden välinen tehtäväjako on onnistunut verrattain hyvin ja tasapainoisesti, eri tehtävien ja toimialojen välillä on vain vähäistä päällekkäisyyttä.

Maakuntia on 11 kappaletta. Rajoitettu verotus- ja velanotto-oikeus sekä mahdollisuus kehittää alueelliset erot huomioiden omia toimintojaan on auttanut maakuntia roolin ottamisessa vahvoina ja verrattain itsenäisinä aluehallinnon toimijoina. Yhdessä nämä tekijät ovat auttaneet maakuntien vahvan taloudellisen pohjan ja laajan taloudellisen liikkumavaran muotoutumisessa sekä mahdollistaneet onnistuneen sote-kustannusten kustannuskehityksen suitsimisen. Poliittisesta päätöksentekokentästä ja -ilmapiiristä on muotoutunut hyvä. Tehtäväjako poliittikkojen ja viranhaltijoiden välillä on ollut kaikille toimijoille alusta asti selvä. Kansalaiset ovat kokeneet maakunnat omikseen jopa odotettua paremmin. Tämä on näkynyt muun muassa osallistumishalukkuutena maakuntapolitiikkaan ja vilkkaana äänestämisenä maakuntavaaleissa.

Kuntien tehtäväkentässä on painottunut sivistys- ja kulttuuripalveluista huolehtiminen. Kuntien käyttötaloudessa ei ole tapahtunut kriittisesti merkittäviä muutoksia ja investointikyky on heikentynyt verrattain maltillisesti. Suomen Kuntaliiton rooli kuntien edunvalvonnan koordinoimisessa on kasvanut. Kuntien määrä on laskenut maltillisesti.

Maakunnat vastaavat työllisyydenhoidosta sekä elinvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisestä alueillaan. Palvelujen markkinaistamista suunnitellaan ja valmistellaan, erinäisiä kokeiluja on käynnissä tähän liittyen. Kunnilla on tarkoitus säilyttää vahva rooli palveluntuotannossa. Maankäytön suunnittelussa ja maakuntakaavan käsittelyssä hyödynnetään seutusopimusta, jota käsitellään erillisessä yhteistyöselimessä.

Tulevaisuuskuva 9, Villi kortti: Business as usual

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ajautui kriisiin ja kaatui viime metreillä. Ennenaikaisista eduskuntavaaleista huolimatta uudistuksia ei ole onnistuttu enää puserutamaan liikkeelle, vaan vuosia jatkuneen ja toisiaan seuranneiden valmisteluprosessien viimein tauottua, eräänlainen muutosväsymys on päässyt valloilleen. Kuntien asema on säilynyt vahvana. Kaupungistuminen on jatkunut maltillisena.

Valtion ohjauksessa resurssi- ja tulosohejaus ovat säilyneet keskeisinä välineinä ja koska uusia maakuntia ei ole perustettu, valtion ohjaus on rajoittunut valtion aluehallintoon. Koska maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei ole muokannut julkisen hallinnon tehtäväkenttää käytännössä lainkaan, on eri toimijoiden tehtäväjako kaikkine vahvuuksineen ja heikkouksineen säilynyt ennallaan.

Maakuntien liitot jatkavat toimintaansa vanhojen mallien mukaisesti ja toimivat edelleen maakuntien ja alueidensa kuntien edunvalvojina sekä kehittämistyön koordinoijina. Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusprosessin aikana valmistelluilla organisatorisilla ratkaisuilla, toimintamalleilla ja -menetelmillä on tehostettu maakuntien liittojen toimintaa, mutta julkishallinnollisen kokonaisuuden kannalta niiden vaikutus on jäänyt verrattain pieneksi. Koska maakuntien liitot ovat säilyneet kuntayhtymäpohjaisina, ovat ne jääneet välillisesti demokraattisina eliminä kansalaisille verrattain etäisiksi toimijoiksi. Toisaalta ne ovat keskenään erilaisia, alueellisten erityispiirteidensä ja vahvuksiensa varaan rakentuvia julkishallinnon toimijoita, mikä on aluekehittämisen kannalta koettu hyvänä asiana.

Kuntien palvelutehtävä on säilynyt vahvana. Koska aikanaan valmisteltu maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei tuonut ratkaisua jatkuvasti kasvaviin ja julkisen talouden kuormitusta lisääviin sote-kustannuksiin, ovat kunnat joutuneet ottamaan suurempaa roolia ongelman ratkaisemisessa. Muun muassa yksitasoiset kuntayhtymät (vrt. Eksote) ja sote-palveluiden ulkoistamiset ovat olleet ratkaisuna yleisiä. Kuntien käyttötalous ja investointikyky ovat pysyneet suuressa mittakaavassa jatkuvasti ennallaan, vaikka sote-kustannusten nousu onkin aiheuttanut jatkuvia haasteita. Maakuntien liitoilla on rooli kuntien edunvalvonnan koordinoimisessa. Kuntien määrä suuressa mittakaavassa on pysynyt jatkuvasti ennallaan.

Työllisyyden hoidon sekä elinvoima- ja yrityspalvelujen osalta tehtäväjako ja vastuut ovat säilyneet ennallaan. Kunnilla on säilynyt merkittävä valta maakuntakaavan laadintaprosessissa. Maakuntakaava laaditaan toimijoiden yhteistyönä ja osallistamalla tärkeimmät osapuolet prosessiin.