

Pinja Kyllönen

SOTE-UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIEN ROOLIN MUUTOKSEEN

Tapausesimerkkeinä Heinola, Kauniainen, Pelkosenniemi ja
Vantaa

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Pinja Kyllönen: SOTE-UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIEN ROOLIN MUUTOKSEEN – Tapausesimerkkeinä Heinola, Kauniainen, Pelkosenniemi ja Vantaa

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kunta- ja aluejohtamisen maisteriohjelma

Huhtikuu 2024

Vuoden 2023 alusta käynnistyneessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuut ovat siirtyneet kunnilta ja kuntayhtymiltä uusille 21:lle hyvinvointialueelle. Sote-uudistuksen vaikutukset näkyvät kunnissa paitsi palveluiden järjestämisvastuun vähenemisenä, myös muutenkin niiden toiminnassa ja taloudessa. Uudistus merkitsee uutta suuntaa kuntamurrokselle, ja kuntien perustehtävä tulee jatkossa määrittymään muiden kuin sen palvelutehtävän pohjalta. Tämän tutkimuksen aiheena on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutus kuntien roolin muutokseen, ja tapausesimerkkeinä ovat Heinola, Kauniainen, Pelkosenniemi ja Vantaa. Lisäksi tutkimuksessa tutkitaan sitä, miten esimerkkikunnissa suhtaudutaan uudistuksesta seuranneeseen muutokseen sekä sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen. Edellä esitetyn perusteella tämän tutkielman tutkimuskysymyksiä ovat: 1.) Miten sote-uudistus muuttaa tutkimukseen valittujen kuntien rooleja? 2.) Miten esimerkkinä olevissa kunnissa suhtaudutaan sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen ja sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen? Tutkimuksen pääkysymyksiä tukevana osakysymyksiä ovat lisäksi: 3.) Millaisia muutoksia esimerkkinä olevissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen myötä? sekä 4.) Vaikuttaako sote-uudistus esimerkkinä oleviin kuntiin keskenään erilaisella tavalla?

Tutkimus on laadullinen tutkimus, jossa hyödynnettiin empiiristä analyysia. Aineistonhankintamenetelmänä käytettiin teemahaastatteluita, joissa haastateltiin esimerkkikuntien johtavia viranhaltijoita. Neljä tapausesimerkkiä eli tutkimukseen valittua kuntaa muodostivat lähtökohdan tarkastelulle, jossa kuvataan myös tekijöitä, jotka vaikuttavat suomalaisten kuntien roolin muodostumiseen sekä niiden uudistumiskykyyn. Tuloksia tarkasteltiin teoriaohjautuvuuden kautta, jossa analyysi muodostettiin teoreettisen viitekehyksen perusteella mutta myös aineistoista esille nousseiden havaintojen perusteella.

Tutkimuksen tuloksien mukaan esimerkkikuntien rooli on muuttunut sote-uudistuksen seurauksena, ja muutos on mahdollistanut keskittymisen sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisiin tehtäviin. Vahvistuvana roolina voidaan jokaisessa esimerkkikunnassa pitää elinvoimaroolia, mutta myös muut niiden roolit ovat saaneet suuremman painoarvon. Vaikka esimerkkikunnissa ovat painottuneet saman tyyppiset roolit, toiminnan painopisteet silti vaihtelevat keskenään. Esimerkkikunnissa suhtaudutaan sote-uudistukseen sekä sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen enimmäkseen positiivisesti, vaikka etenkin rahoitusjärjestelmän muutokset aiheuttavat huolta toimintaedellytyksien turvaamisesta. Tutkimuksen perusteella sote-uudistus on vaikuttanut esimerkkikuntiin keskenään erilaisella tavalla, sillä sen vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen eivät ole symmetrisiä.

Avainsanat: kunta, rooli, muutos, uudistus, kuntakäsitys, elinvoimaisuus, erilaistuminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- 1 Ei
- 2 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO JA TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN	6
1.1	JOHDANTO.....	6
1.2	TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN	9
1.2.1	TUTKIMUSKYSYMYKSET	9
1.2.2	TUTKIMUKSEEN VALITUT KUNNAT	10
1.2.3	TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ	10
2	LÄHTÖKOHDAT KUNTIEN TOIMINNALLE.....	14
2.1	SUOMALAINEN KUNTA.....	14
2.2	KUNTIEN TEHTÄVÄT SEKÄ NIIDEN JOHTAMINEN	17
2.3	KUNTATALOUS	20
2.4	KUNTIEN ELINVOIMAISUUS	24
3	MUUTTUVAT KUNNAT	31
3.1	KUNTIA KOHTAAVAT MUUTOKSET	31
3.1.1	ORGANISATORISET JA TOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUTOKSET.....	32
3.1.2	JOHTAMISESSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	34
3.1.3	KUNTAKÄSITYKSIIN LIITTYVÄ MUUTOS	36
3.2	KUNTIEN SUHTAUTUMINEN MUUTOKSEEN	38
3.3	TULEVAISUUDEN KUNTA	39
3.3.1	SUOMALAISTEN KUNTIEN HISTORIA.....	40
3.3.2	KUNTIEN SUHTAUTUMINEN TULEVAISUUTEEN	45
4	SOTE-UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIIN	50
4.1	HEINOLA	50
4.1.1	SOTE-UUDISTUKSEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET HEINOLASSA	51
4.1.1.1	ORGANISATORISET JA TOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUTOKSET HEINOLASSA.....	51
4.1.1.2	HEINOLAN JOHTAMISESSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	53
4.1.1.3	KUNTAKÄSITYKSEEN LIITTYVÄ MUUTOS HEINOLASSA	54
4.1.2	HEINOLAN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN MUUTOKSEEN.....	55
4.1.3	HEINOLAN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN KUNNAN TULEVAISUUTEEN	57
4.2	KAUNIAINEN	59
4.2.1	SOTE-UUDISTUKSEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET KAUNIAISISSA.....	60
4.2.1.1	ORGANISATORISET JA TOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUTOKSET KAUNIAISISSA	60
4.2.1.2	KAUNIAISTEN JOHTAMISESSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	61
4.2.1.3	KUNTAKÄSITYKSEEN LIITTYVÄ MUUTOS KAUNIAISISSA.....	62
4.2.2	KAUNIAISTEN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN MUUTOKSEEN	64
4.2.3	KAUNIAISTEN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN KUNNAN TULEVAISUUTEEN	66
4.3	PELKOSENNIEMI	67
4.3.1	SOTE-UUDISTUKSEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET PELKOSENNIEMESSÄ	68
4.3.1.1	ORGANISATORISET JA TOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUTOKSET PELKOSENNIEMESSÄ	68
4.3.1.2	PELKOSENNIEMEN JOHTAMISESSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	71
4.3.1.3	KUNTAKÄSITYKSEEN LIITTYVÄ MUUTOS PELKOSENNIEMESSÄ.....	71
4.3.2	PELKOSENNIEMEN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN MUUTOKSEEN	74
4.3.3	PELKOSENNIEMEN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN KUNNAN TULEVAISUUTEEN	75
4.4	VANTAA	76
4.4.1	SOTE-UUDISTUKSEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET VANTAALLA	77
4.4.1.1	ORGANISATORISET JA TOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUTOKSET VANTAALLA	77
4.4.1.2	VANTAAN JOHTAMISESSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	79
4.4.1.3	KUNTAKÄSITYKSEEN LIITTYVÄ MUUTOS VANTAALLA	80
4.4.2	VANTAAN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN MUUTOKSEEN.....	83
4.4.3	VANTAAN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN KUNNAN TULEVAISUUTEEN	85
5	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	87

5.1 SOTE-UUDISTUKSEN VAIKUTUS ESIMERKKIKUNTIEN ROOLIN MUUTOKSEEN	87
5.2 KUNTIEN JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN SUHTAUTUMINEN SOTE-UUDISTUKSESTA SEURANNEESEEN MUUTOKSEEN JA SEN VAIKUTuksiIN KUNNAN TULEVAISUUTEEN	89
5.3 SOTE-UUDISTUKSEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET ESIMERKKIKUNNISSA	92
5.4 SOTE-UUDISTUKSEN ERILAISET VAIKUTUKSET ESIMERKKIKUNTIIN	97
5.5 JATKOTUTKIMUSAIHEITA.....	99
LÄHTEET	100
LIITTEET	106

1 JOHDANTO JA TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

1.1 Johdanto

Suomessa käynnistyi vuoden 2023 alusta yksi maan historian suurimmista hallinnollisista uudistuksista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä uusille 21:lle hyvinvointialueelle. Uudistuksen tavoitteena on ollut parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, parantaa turvallisuutta, vastata yhteiskunnallisten muutosten aikaansaamiin haasteisiin, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti sekä hillitä kustannusten kasvua. Sote-menojen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle helpottaa kuntien tilannetta, sillä nämä menot ovat nopeasti kasvavia ja usein vaikeasti ennakoitavia. Lisäksi sote-menojen mukana niiden aiheuttama kestävyysvajeen hoito on siirtynyt kuntien vastuulta valtion rahoituksen varaan. Samalla kun sote-uudistuksen vaikutukset kunnille näkyvät palveluiden järjestämisvastuun vähenemisenä, ne näkyvät myös toiminnassa ja taloudessa. Vaikka kuntien toimintaan liittyvät kustannukset ja näiden aiheuttamat riskit ovat madaltuneet, samalla kuntien resurssit ovat vähentyneet ja taloudellinen liikkumavara kaventunut. Myös kuntien sopimuksissa, henkilöstössä, omaisuudessa, rahoituksessa, valtionosuusjärjestelmässä sekä verotusoikeudessa on tapahtunut muutoksia. (Valtioneuvosto 2020; Valtiovarainministeriö 2022, 8.)

Julkista sektoria pyritään jatkuvasti uudistamaan muuttuvan maailman myötä niin paikallisten, kansallisten ja globaalien kuin myös taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöllisten muutosten mukana. Hallinnonuudistukset eivät ole vain suomalainen ilmiö, vaan niitä tapahtuu ympäri maailmaa jatkuvasti. Uudistusten tarkoituksena on vähentää havaittuja ongelmia ja kehittää julkisen sektorin toimintaa vaikuttavammaksi, tehokkaammaksi, laadukkaammaksi tai taloudellisemmaksi. Instituutioita muutetaan tilanteissa, joissa ne näyttävät jostakin näkökulmasta ongelmallisina. Hallinnonuudistusten haasteena ovat näkemyserot siitä, miten tavoitellut asiat tulisi toteuttaa, ja tulisiko esimerkiksi valtionohjausta vai kuntien autonomiaa lisätä. Hyviäkin tarkoituspäriä ajavat uudistukset voivat epäonnistua ja uudistusten arviointia vaikeuttaa niiden vaikutusten pitkä aikajänne. (Jäntti 2016, 57, 60, 206.)

Lähivuosikymmenten teemana on ollut pyrkimys etsiä laajoja kokonaisratkaisuja kuntatalouden, palvelutarpeen ja väestön ikääntymiseen liittyvien haasteiden ratkaisuksi (Valtiovarainministeriö 2022, 15). Trendinä uudistuksissa on ollut kiristää julkishallinnon tehtävien sääntelyä ja keskittää

voimavaroja ja päätöksentekoa (Jäntti 2016, 60). Etenkin sosiaali- ja terveydenhuolto kuntien suurimpana tehtäväkokonaisuutena on ollut jatkuvien palvelujen laatuun, tehokkuuteen ja saatavuuteen liittyvien uudistusten kohteena, ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta onkin perusteltu kuntien vaihtelevalla kantokyvyllä, yleisesti heikolla taloudellisella tilanteella, osaamisen riittämättömyydellä sekä henkilöstön ja palvelujen saatavuudella ja laadulla (Jäntti 2016, 215; Valtiovarainministeriö 2022, 19).

Kunnat ovat odottaneet jonkin muotoista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta lähes koko 2000-luvun ajan, kun hallitus on yrittänyt uudistaa sote-rakenteita tässä onnistumatta. Kunnat ovat pyrkineet kehittämään omaehtoisesti toimintaansa ja rakenteitaan, esimerkiksi ottamalla käyttöön tilaaja-tuottaja-malleja ja markkinoihin perustuvia palveluratkaisuja, edistäneet kumppanuuksia ja sähköisiä palveluja, toteuttaneet kuntalaisportaaleja ja kuntalaisraateja sekä kehittäneet kuntakonsernia ja sen ohjausmenetelmiä. Suurin osa uudistuksista on keskittynyt kuntien palveluorganisaation tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, mutta esimerkiksi sähköisten palveluiden edistäminen on kehittänyt samalla myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Uudistuksista huolimatta monet kunnat ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin ikäihmisten väestöosuuden kasvaessa ja verotulojen kasvun heikentyessä. (Haveri & Majoinen 2017, 50; Valtiovarainministeriö 2020, 26, 152; 2022, 19.) Sote-uudistuksella ja kuntarakenteen uudistamisella on tarkoitus hillitä kustannusten kasvua ja tavoitella säästöjä. Niillä tavoitellaan mittakaavaetujen tuottamaa hyötyä sillä, että korkeat kiinteät kustannukset jaetaan suuremman joukon kesken, palvelujen valikoimasta saadaan laajempi ja asiantuntemus syvempää. (Jauhiainen & Huovari 2013, 15.) Ilman uudistusta moni kunnista ei luultavasti olisi selvinnyt edelleen kiihtyvistä kustannusten noususta. Samalla muiden peruspalvelujen rahoitus olisi vaarantunut. (Valtiovarainministeriö 2020, 26, 152.)

Ennen sote-uudistusta kunnille on määritelty noin 700 lakisäateistä tehtävää, ja niiden käyttötalouden kustannukset ovat olleet yli 32 miljardia euroa, josta yli puolet on muodostunut sosiaali- ja terveydenhuollosta. Kustannukset ovat olleet yhä kasvussa väestön ikääntymisen vuoksi, joten sote-palvelujen siirtäminen uusille hyvinvointialueille vähentää kuntien taakkaa. (Välikangas 2021.) Suomalaisilla kunnilla onkin ennen sote-uudistusta ollut kansainvälisesti tarkasteltuna hyvin paljon erilaisia tehtäviä ja velvoitteita. Kunnallisveroa koskevilla päätöksillä on ollut merkittävä vaikutus kansallisen verotuksen kokonaisuuteen, ja kuntatalouden osuus julkisesta taloudesta on ollut suuri. (Valtiovarainministeriö 2020, 10.) Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvelvollisuus siirtyy pois kuntien vastuulta, niiden hoidettavaksi jää edelleen paljon lakisäateisiä palveluja ja kunnasta riippuen myös sen hoidettavaksi ottamiaan palveluja. Uudistuksen

seurauksena kunta nähdään jatkossa aiempaa voimakkaammin myös sen muiden ulottuvuuksien kautta entistä monipuolisempana toimijana. (Jäntti 2016, 189.)

Sote-uudistus herättää kysymyksen siitä, mihin suomalaisia kuntia enää tarvitaan, kun niiden järjestämistä vastaavilla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä pelastustoimi siirtyvät uusille hyvinvointialueille. Sote-uudistusta voidaan pitää samalla myös kuntauudistuksena, jossa kunnilla on mahdollisuus määrittellä itsensä uudelleen. Kunnat ovat pitkään painottaneet toimintaansa palvelunjärjestämistehtäviin, ja kuntien rooli on tämän myötä rajautunut suureksi osin peittäen niiden toiminnan muita ulottuvuuksia. (Jäntti 2022.) Sote-uudistus merkitsee uutta suuntaa kuntamurrokselle ja kuntien perustehtävä tulee pakostikin määrittymään muiden kuin palvelujen pohjalta (Haveri & Majoinen 2017, 53). Uudistuksen myötä kunnat kykenevät paremmin keskittymään muihin tehtäviinsä ja miettimään, mihin vapautuneita ja jäljellejääneitä resursseja halutaan kohdentaa. Tämä tulee haastamaan kuntia homogeenistävää yhtenäiskunta-ajattelua ja mahdollistamaan kuntien erilaistumista sekä korostamaan niiden paikallisuutta. (Jäntti 2016, 213.) Kuntien on rakennettava roolinsa jatkossa vahvemmin niiden osaamisen, yritysten toimintaedellytysten sekä elinvoimaisuuden varaan (Kauppakamari 2021). Elinvoimarooi painottuu kuntien toiminnassa tulevaisuudessa entisestään sote-tehtävien siirryttyä hyvinvointialueille ja työllisyyspalveluiden siirtyessä mahdollisesti kuntien järjestettäviksi. Kuntasektorilla on myös edelleen tärkeä vaikutus suomalaisten hyvinvointiin, hyvään hallintoon, kansantalouteen ja kestäväan julkiseen talouteen. (Valtiovarainministeriö 2020, 10; Valtiovarainministeriö 2022; 20).

Aiheen tutkiminen on tärkeää ja ajankohtaista, sillä vaikka kuntien roolin muutosta on tutkittu jo laajasti (ks. esim. Jäntti 2016), vuonna 2023 toteutetun sote-uudistuksen vaikutukset kuntien roolin muutokselle eivät ole vielä täysin selviä. Sote-uudistus on valtion tasolta ohjattu kuntia koskeva muutos, joten vaarana voi olla, ettei se ota tarpeeksi huomioon kuntien suhtautumista uudistukseen. Lisäksi muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan kuntiin keskenään erilaisella tavalla, sillä kunnat eivät ole keskenään samanlaisia niiden olosuhteiden ja toiminnan osalta, eivätkä niiden johtavat viranhaltijat anna samanlaisia merkityksiä kunnan roolille (Jäntti 2016, 213). Suomalainen kuntakenttä ja sen toiminta on suuressa muutoksessa sote-uudistuksen jälkeen, mutta sote-uudistus ei ole ainoa asia, joka on lähiaikoina vaikuttanut tai joka tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan kuntien asemaan. Viime vuosien aikana syntyvyys on ollut laskussa, ikääntyneiden määrä on kasvanut, väestö on keskittynyt kaupunkeihin ja työvoimaan ja sen saatavuuteen on liittynyt haasteita. Kaikki tämä on aiheuttanut vaikutuksia kuntien talouteen ja niiden palveluiden järjestämisen edellytyksiin. Kunnat ovat erilaistuneet ja eriytyneet ja niiden välinen epätasapaino rahoituksessa on vahvistunut. Tämän lisäksi kunnat kohtaavat kansallisia ja globaaleja trendejä ja ilmiöitä vaikeuksineen ja

mahdollisuuksineen, esimerkkeinä ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen, maahanmuutto, digitalisaatio sekä kansalaisten muuttuvat preferenssit esimerkiksi monipaikkaisuuden ja osallisuuden osalta. (Valtiovarainministeriö 2022, 8.) Muutoksiin reagoidakseen kuntien tulee kyetä muuttamaan profiiliaan (Paananen ym. 2014, 74).

Se, millaiseksi kunnallishallinnon seuraava vaihe muotoutuu, riippuu kuntien uudistumiskyvystä. Sellainen kunta, joka onnistuu löytämään uuden roolin ja toimintatavan ja tuomaan tämän näkyväksi kuntalaisilleen, onnistuu parhaiten muutoksessa. Tässä kaikessa muutoksen johtamisella on suuri merkitys, ja muutos vaatii yhteistyön johtamista olennaisilla rajapinnoilla, tietoista uudelleenorientoitumista sekä kuntalaisten osallisuutta prosessiin. Kunnassa tulee olla yhteinen, jaettu käsitys kunnan roolista ja tehtävistä sekä näiden toteuttamisesta muuttuneessa tilanteessa. (Haveri & Majoinen 2017, 53.)

1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

1.2.1 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten sote-uudistus on vaikuttanut tutkimukseen valittuihin kuntiin, eli Heinolaan, Kauniaiseen, Pelkosenniemeen ja Vantaaseen ja niiden rooliin, sekä miten esimerkkinä olevien kuntien johtavat viranhaltijat kokevat uudistuksen aiheuttaman muutoksen sekä sen vaikutukset kunnan tulevaisuuteen.

Tutkimuskysymyksinä ovat:

1. Miten sote-uudistus muuttaa tutkimukseen valittujen kuntien rooleja?
2. Miten esimerkkinä olevien kuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen ja sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen?

Lisäksi tutkimuksen osakysymyksinä ovat:

1. Millaisia muutoksia esimerkkinä olevissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen myötä?
2. Vaikuttaako sote-uudistus esimerkkinä oleviin kuntiin keskenään erilaisella tavalla?

Sote-uudistus on tullut voimaan vuoden 2023 alusta, joten sen aiheuttamat muutokset ovat kunnille vielä tuoreita. Samalla ei voida vielä tietää, miten uudistus pitkällä aikavälillä vaikuttaa toimintaan kunnissa. Tutkimuksen hypoteesina on, että sote-uudistus vaikuttaa esimerkkikuntiin erilaisella tavalla ja että kuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat muutokseen sekä kunnan tulevaisuuteen keskenään erilaisesti. Hypoteesina on myös, että mahdollinen voimakas johtavien viranhaltijoiden negatiivinen reaktio uudistukseen voi vaikeuttaa kunnan uuden roolin sekä uusien toiminnan

painopisteiden löytämisessä. Kolmantena hypoteesina on, että jokaisessa kunnassa elinvoimarooi tulee vahvistumaan jollakin tavalla.

Tutkimusta voidaan hyödyntää jatkossa kuntia koskevissa hallinnonuudistuksissa sekä kuntien roolin kehittämisessä ja niiden uudistumiskyvyn parantamisessa. Koska tutkimus keskittyy kuntien roolin muutokseen empiirisestä näkökulmasta, se tuottaa myös kuntien johtaville viranhaltijoille ymmärrystä omasta toiminnastaan ja uudistumiskyvystään sekä mahdollistaa heidän oppimisensa toisiltaan.

1.2.2 Tutkimukseen valitut kunnat

Tutkimuksen esimerkkikunniksi on valittu Heinola, Kauniainen, Pelkosenniemi ja Vantaa. Esimerkkikunnat on valittu tutkimukseen niiden erityispiirteiden vuoksi, sillä kunnat ovat eri kokoisia niin asukasluvultaan kuin pinta-alaltaankin, joten oletuksena on, että sote-uudistus vaikuttaa niissä keskenään erilaisella tavalla ja että niissä kohdataan keskenään erilaisia haasteita. Tapaustutkimus rajautuu neljään kuntaan, joka on maisterin tutkielmaan nähden sopivan laaja mahdollistaen kuntien kokonaisvaltaisen tarkastelun ja kuvauksen osana sote-uudistusta ja sen aiheuttamaa muutosta (Vilkkä 2021). Kunnat esitellään tarkemmin luvussa 4.

1.2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmä

Tämä tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena, jossa on hyödynnetty empiiristä analyysia (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena kohteen mahdollisimman kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä löytämään totuutta tutkittavasti asiasta, vaan tavoitteena on tutkimuksen perusteella muodostuneiden tulkintojen avulla näyttää jotakin, jota ei välittömällä havainnoilla kyetä tunnistamaan. (Vilkkä 2021.)

Neljä tapausesimerkkiä eli neljä tutkimukseen valittua kuntaa muodostavat lähtökohdan tarkastelulle, jossa kuvataan myös tekijöitä, jotka vaikuttavat suomalaisten kuntien roolin muodostumiseen sekä niiden uudistumiskykyyn. Tarkasteltavana tutkimuksessa ovat edellä esitetyn mukaisesti suomalaiset kunnat Heinola, Kauniainen, Pelkosenniemi ja Vantaa, joiden osalta empiirinen tutkimusaineisto on kerätty haastatteluina. Haastatteluissa kustakin kunnasta on haastateltu Zoomin välityksellä kahta johtavaa viranhaltijaa. Haastateltaville on luvattu anonymiteetti, sillä tämän on katsottu varmistavan mahdollisimman rehellinen tulos etenkin uudistuksen negatiivisiin vaikutuksiin liittyen. Haastatellut on valittu sen perusteella, että heillä on ennako-oletuksen mukaan ollut eniten tietoa kyseisen kunnan johtamisesta sekä sen roolista. Koska merkitykset muodostuvat aina yhteisössä ja ihmisten välillä ja sekä omakohtaisesta kokemuksesta että ympäristön havainnoinnista, yhdessä nämä luovat,

muuttavat ja ylläpitävät sellaista kulttuuria, joka on toiminnan, päätöksenteon sekä keskustelun perustana ja siten mielenkiintoista tutkimuksellisesta näkökulmasta (Vilkkä 2021). Tällä perusteella haastateltavien valinnassa on painanut myös se, että valitut henkilöt ovat johtavina viranhaltijoina yhteydessä koko kuntayhteisöön. Haastattelut ovat olleet teemahaastatteluita, joissa yksittäiset haastattelut ovat edenneet ennalta määriteltyjen teemojen mukaisesti. Nämä teemat ovat olleet tutkimuksen kannalta keskeisiä, ja niillä on pyritty vastaamaan tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. (Vilkkä 2021.) Haastattelut ovat olleet kuitenkin omanlaisiaan ja mahdollistaneet tarpeen mukaan poikkeamisen teemoista. Menettelyn ansiosta esiin on noussut myös sellaista materiaalia, jota haastattelija ei olisi välttämättä tajunnut kysyä kyseisen kunnan erityispiirteet huomioiden. Haastatteluiden teemat ovat löydettävissä tutkimuksen lopusta liitteenä. Lisäksi aineistoa esimerkkikuntien osalta on kerätty näiden verkkosivuilta.

Tutkimuksen viitekehys muodostuu käsitteistä ja niiden välisistä merkityssuhteista (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teoriapohjaa varten aineistoa on kerätty verkkojulkaisuista sekä kirjallisuudesta. Tutkimuksessa on hyödynnetty etenkin Anni Jäntin (2016) tutkimusta *Kunta, muutos ja kuntamuutos*, sekä tässä esitettyä jäsentelyä hallinno uudistuksen vaikutuksista kuntaan. Jaottelun perusteella sote-uudistuksen vaikutuksia edellä mainituissa esimerkkikunnissa kuvataan kolmen yläkategorian kautta, jotka auttavat jäsentämään muutoksen vaikutuksia. Nämä yläkategoriat ovat organisatoriset ja toiminnalliset muutokset, johtamiseen liittyvät muutokset sekä kuntakäsityksiin liittyvä muutos. Organisatoristen ja toiminnallisten muutosten kautta kuvataan uudistuksen aiheuttamia konkreettisia muutoksia kuntien toiminnassa, taloudessa ja hallinnossa, ja johtamiseen liittyvien muutosten kautta tarkastellaan etenkin uudistuksen aiheuttamia muutoksia kunnan johtamisen rajapintoihin uuden hyvinvointialueen kanssa. Kuntakäsityksiin liittyvän muutoksen osalta käsitellään sitä, millaisia uusia painopisteitä kunnissa on löydetty toiminnalle sekä etenkin sitä, millaisena kuntien johtavat viranhaltijat näkevät kunnan uuden roolin.

Jäntin (2016) tutkimusta on hyödynnetty myös vastaamaan siihen, miten tähän tutkimukseen valittujen kuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen. Tutkimuksessaan Jäntti kuvaa Kainuussa vuonna 2005 aloitetun hallintokokeilun, jossa maakunnan kuntien sosiaali- ja terveystalvet ja toisen asteen koulutus sekä osa valtion päätösvallassa aluekehittämisessä on siirretty maakunnan vastuulle, vaikutuksia alueen kuntiin. Jäntin tutkimus on hyödyllinen tutkittaessa esimerkkikuntien johtavien viranhaltijoiden suhtautumista kuntien kohtaamaan muutokseen, sillä Kainuun hallintokokeilun voidaan katsoa olevan yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen.

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty Jäntin tutkimuksen lisäksi etenkin Paanasen, Haverin ja Airaksisen (2014) tutkimusta *Kunta elinvoiman johtajana* vastaamaan kysymykseen siitä, miten esimerkkikuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat sote-uudistuksen seurauksena kunnan tulevaisuuteen. Edellä mainitussa tutkimuksessa hyödyllistä tämän tutkimuksen kannalta on ollut etenkin sen kuvaus kuntien proaktiivisesta ja reaktiivisesta suhtautumisesta niiden tulevaisuuteen. Tämä auttaa hahmottamaan myös sitä, millainen suomalaisten kuntien uudistumiskyky tulevaisuuden muutoksia kohtaan on. Koska hypoteesina tässä tutkimuksessa on, että sote-uudistus saa aikaan etenkin kuntien elinvoimaroolia kasvattavan vaikutuksen, tutkimuksessa painotetaan kuntien elinvoimaisuutta ja elinvoimatehtävää.

Tutkimuksessa analyysimenetelmänä käytetään aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Jokaisesta tutkimukseen valitun kunnan sote-uudistuksen seurauksena kohtaamasta muutoksesta on tehty tapauskuvaus, ja johtavien virkamiesten haastattelut on litteroitu kokonaisuudessaan. Litterointi on helpottanut tutkimusaineiston analysointia (Vilka 2021). Haastatteluissa esiin nousseita ilmauksia ja toimintoja on listattu ja luokiteltu, jotta kunnissa kohdausta muutoksesta on voitu muodostaa kokonaiskuva. Näiden tapauskuvausten ja luokittelujen perusteella tutkimuksessa on pyritty vastaamaan tutkimuksen pohjana oleviin tutkimuskysymyksiin, eli kuvailemaan sitä, miten sote-uudistus muuttaa tutkimukseen valittujen kuntien roolia, sekä sitä, miten kyseisten kuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat uudistuksesta seuranneeseen muutokseen sekä sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen. Lisäksi tutkimuksessa on pyritty vastaamaan sen osakysymyksiin, eli siihen, millaisia muutoksia esimerkkinä olevissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen myötä, sekä siihen, vaikuttaako sote-uudistus esimerkkinä oleviin kuntiin keskenään erilaisella tavalla.

Tutkimuksesta rajataan pois sote-uudistukseen liittyvä pelastuspalveluiden järjestämisen siirtyminen hyvinvointialueille, sillä se ei ole ollut sote-palveluiden järjestämisen tapaan määrittävä tekijä kuntien roolin kannalta eikä sen näin ollen koeta antavan tutkimukselle lisäarvoa. Tutkimuksesta rajataan pois myös tarkempi sote-palvelujen kuvaaminen, sillä tutkimuksessa keskitytään sote-uudistuksen aiheuttamiin vaikutuksiin palvelujen konkreettisen järjestämisen sijaan.

Tutkimuksen toteuttamisen aikana on käynyt Vilkan (2021) kuvauksen mukaisesti niin, että tutkimuksen alkuperäinen tarkoitus ei ole ollut enää kokonaisuudessaan mielekäs. Tutkimuksessa on alun perin ollut tarkoitus tutkia kuntien roolin muutoksen rinnalla erityisesti elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä. Tutkimuksen toteutusvaiheessa esimerkkikuntien johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen ja kunnan tulevaisuuteen on kuitenkin noussut niin merkittäväksi tekijäksi kuntien uudistumisen ja uuden kuntakäsityksen muotoutumisen kannalta, että tutkimuksen

fokus on siirtynyt näihin kunnan roolin muutoksen ohella. Näin voikin Sotkasiiran (2015) mukaan käydä silloin, kun kerätyn aineiston avulla ei ole enää mahdollista vastata kysymyksiin, jotka aineistoon perehtymisen jälkeen vaikuttavat alkuperäistä tutkimuskysymystä tähdellisimmiltä. Tämän seurauksena tutkimuksen teoriapohjaa on muutettu painottumaan niihin asioihin, jotka haastattelujen perusteella ovat nousseet merkittävämmiksi. Elinvoimaisuus ja kilpailukyky ovat silti läsnä tutkimuksessa, sillä molemmat liittyvät kiinteästi siihen, millaisia merkityksiä kunnan uusi rooli saa.

2 LÄHTÖKOHDAT KUNTIEN TOIMINNALLE

Tässä luvussa esitellään lyhyesti, millaiset lähtökohdat suomalaisten kuntien toiminnalle on. Tätä lähestytään alalukujen kautta. Alaluvussa 2.1 määritetään ensin, millainen suomalainen kunta ylipäätään on sen perusedellytysten, aseman ja roolin kautta. Alaluvussa 2.2 käydään läpi suomalaisten kuntien tehtävät sekä niiden johtaminen tämän tutkimuksen kontekstissa sekä alaluvussa 2.3 kuntien toiminnan edellytyksenä oleva kuntatalous. Viimeiseksi alaluvussa 2.4 esitellään kuntien elinvoimaisuuden käsite. Kuntien toiminnan lähtökohdat ovat oleellisia esitellä tutkimuksen alussa, jotta näiden jälkeen myöhemmissä luvuissa voidaan ymmärtää sote-uudistuksen aiheuttamia muutoksia.

2.1 Suomalainen kunta

Kunnista on vaikeaa tehdä yleispäteviä malleja, sillä paikallinen itsehallinto ja kunta ovat erilaisia jokaisessa maassa niiden kehittyttyä maan historian mukaisesti. Kunnallishallintojärjestelmien syntymiseen vaikuttavat muun muassa kunkin maan olosuhteet, poliittinen elämä, ideologiset suuntaukset sekä tavoitteet ja tarpeet. (Jäntti 2016, 33.) Kunnan käsite voidaan kuitenkin johtaa Marshallin (1965) klassisen paikallishallinnon määritelmän mukaisesti kolmen peruseräteen mukaan: kunta toimii maantieteellisesti rajatulla alueella jonkin valtion sisällä, kunnassa pidetään vaalit ja sillä on verotusoikeuden sisältävää itsemääräämisoikeutta. Kuntien ja paikallishallinnon merkitys on niiden paikallisuudessa. Toiminnallisuuden näkökulmasta kunnat ja näiden asukkaat voivat tehokkaimmin vastata tehtävistä, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti paikallisia. Tiedollisuuden näkökulmasta puolestaan kunnat ja näiden asukkaat omaavat sen tiedon ja ymmärryksen, jota paikallisten tehtävien suorittamiseen tarvitaan. (Sharpe 1970, 154–155.) Myös paikallisen itsehallinnon ja kunnan olemassaolon oikeutus liittyvät niiden toiminnalliseen ja tiedolliseen arvoon, jotka voidaan jakaa edelleen Sharpen (1970) jäsenyyksen mukaisesti kolmeen peruslähtökohtaan: vapauteen, osallistumiseen ja tehokkuuteen. Sharpen teoria tavoittaa paikallishallinnon merkityksen ytimen demokraattisissa oikeusvaltioissa, ja on siksi hyvin käyttökelpoinen ajasta ja paikasta riippumatta (Jäntti 2016, 39). Paikallinen itsehallinto voidaan nähdä myös Pratchettin (2004) tavoin kykynä kehittää ja ilmaista paikallista identiteettiä poliittisen toiminnan kautta, sillä yhteisöt voivat autonomiansa avulla kehittää itseään vuorovaikutteisesti alhaalta ylöspäin ja päättää itse, millaisia asioita haluavat kehittää ja miten niitä hoitaa (Pratchett 2004, 366–367). Paikallista hallintoa voidaan perustella lisäksi Madanipourin ja Davoudin esittämän (2015) mukaisesti toisaalta alueiden institutionaalisen itsemääräämisoikeutena ja paikallisena autonomiana ja toisaalta ylemmän vallan

hajauttamisena tehokkuuden, vaikuttavuuden ja legitimitetin lisäämiseksi (Madanipour & Davoud 2015, 12).

Paikallis- ja aluetasolla toimiva kunnallishallinto on yleismaailmallinen ilmiö, mutta pohjoismaisen hyvinvointimallin tyyppistä itsehallintoa on vain muutamassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Pohjoismaiset kunnat Suomi mukaan lukien omaavat yleisesti laajan itsehallinnon sekä laajan tehtäväkentän. Kunnallinen itsehallinto mahdollistaa paikallisen väestön kyvyn vaikuttaa omiin asioihinsa sekä mahdollistaa hallinnollisen toiminnan ilman ylimääräistä hallintoportaan tasoa. (Anttiroiko ym. 2007, 19—20, 32, 51).

Kuntien toiminnan perusedellytykset määrittyvät niiden normatiivisen aseman kautta. Suomalaisen kunnan oikeutus voidaan suoraan johtaa Suomeakin sitovaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, johon sisältyvän subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti julkisista tehtävistä tulisi ensisijaisesti huolehtia kansalaisia lähinnä olevat viranomaiset. Peruskirjan periaatteet ohjaavat kuntien roolia ja asemaa osana julkista hallintoa. (Jäntti 2016, 37, 50.)

Suomalaisten kuntien asema ja rooli pohjautuvat perustuslakiin (731/1999) sekä tästä lähtevään lainsäädäntöön. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus ja lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. (Perustuslaki 731/1999.) Kuntalain (410/2015) tavoitteena on edistää kunnan taloudellista kestävyyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta sekä luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnolle ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 410/2015.)

Suomi jakautuu 309:ään kuntaan, jotka ovat maan alueellisia ja hallinnollisia perusyksiköitä (Anttiroiko ym. 2007, 11; Kuntaliitto 2022). Näistä 201 käyttää kunta -nimitystä ja 108 kaupunki -nimitystä. Suomalaisten kuntien asukasmäärät ja pinta-alat vaihtelevat keskenään hyvinkin paljon. Kuntien pinta-alojen mediaani on 761 km², mutta pinta-alat vaihtelevat Kauniaisten 6,0 km²:n ja Inarin 17 334 km²:n välillä. Asukasmäärät Manner-Suomessa vaihtelevat Luhangan kunnan 692 asukkaasta Helsingin kaupungin 664 028 asukkaaseen. Vuonna 2022 Suomen keskimääräinen kuntakoko oli 18 006 asukasta ja kuntien mediaanikoko 5879 asukasta. Suomi on muuhun

Eurooppaan verrattuna harvaan asuttu maa, jonka asutus on keskittynyt voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille sekä sen eteläosiin. (Kuntaliitto 2022; 2024.)

Kunnissa ylin päätösvalta on asukkaiden valitsemalla kunnanvaltuustolla (Airaksinen & Haveri 2007). Suomalaisilla kunnilla on laaja itsehallinto, jota ylimmät valtioelimet ja valtion keskushallinto ohjaavat lainsäädännön, informaatio-ohjauksen ja rahoituksen avulla. Valtion ohjauksen tarkoituksena on varmistaa kuntien peruspalveluiden saatavuus kaikille kansalaisille näiden maksukyvystä tai asuinpaikasta riippumatta. Kuntien toiminta koostuu hyvinvointi- ja palvelutehtävistä, edunvalvonta- ja kehittämistehtävistä, demokratia- ja poliittisista johtamistehtävistä sekä valtion osoittamista hallinto- ja viranomaistehtävistä. (Anttiroiko ym. 2007, 20, 22, 27.) Kunnan hyvinvointitehtävä ymmärretään usein perinteisten kuntapalveluiden kautta, mutta se on myös työllisyyden, elinympäristön sekä elinkeinoelämän kehittämiseen tähtävää toimintaa (Jäntti 2016, 187).

Kunnat saavat hyvin pitkälti päättää itse toiminnastaan, ja niiden päätösvaltaan kuuluvat muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, ennaltaehkäisevä työ, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tavat ja niihin liittyvät strategiset valinnat, toimitilojen kestävä ja suunnitelmallinen ylläpito sekä tilatehokkuuden parantaminen, hankinnat, investointien priorisointi ja ajoitus, kunnallisveroprosentti, kiinteistöveroprosentit ja asiakasmaksut asetettujen rajojen puitteissa, taloudenhoidon suunnitelmallisuus ja pitkäjännitteisyys, kuntarakenteen muuttaminen sekä kuntien välinen yhteistyö. (Valtiovarainministeriö 2020, 13.) Kuntien roolia määrittää kunnan ja valtion välinen suhde, johon vaikuttaa muun muassa lakisääteisten tehtävien määrän vaihtelu sekä tähän liittyvä valtion ohjaus ja kunnan autonomia (Jurmu 2021, 23). Kunnan olemassaolo, asema ja rooli ovat aina riippuvaisia valtiosta ja jollakin tavalla alisteisia sille, joten kunnilla ei ikinä ole täydellistä suvereniteettia (Jäntti 2016, 41).

Kuntien itsehallinnolla on vahva perustuslaillinen suoja, mutta ne ovat silti kiinteästi osa hallintoa ja julkista taloutta. Tämä näkyy ensinnäkin siinä, että kunnat toteuttavat eri valtiollisten hallinnonalojen erityislainsäädännössä määrittämiä tehtäviä. Valtio ei voi suoraan määrätä kuntia toimimaan haluamallaan tavalla, sillä kunnat voivat valtion asettamasta lainsäädännöstäkin huolimatta toimia itsehallintonsa puitteissa parhaaksi katsomallaan tavalla. Valtio pyrkiikin usein ohjaamaan kuntia välillisemmillä keinoilla, kuten informaatio-ohjauksella tai talousohjauksella. Ohjaus kytkee kunnat osaksi julkisen hallinnon järjestelmää ja tekee näkyväksi niiden roolin kansallisten linjausten toimeenpanijoina. Ohjausmuotojen välillä on eroja tehtävien luonteesta ja hallinnonalasta riippuen. Esimerkiksi kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään tarkkaan ohjatusti lainsäädännöllä.

Laajempien, useampaan eri hallinnon sektoriin kytkeytyvien kokonaisuuksien kanssa sen sijaan sovelletaan vähemmän perinteisiä ohjauksen muotoja ja hyödynnetään enemmän esimerkiksi poikkihallinnollista yhteistyötä. Valtion määräysvallan alla olevia, keskeisesti kuntiin vaikuttavia asioita ovat muun muassa erityislainsäädännön pohjalta annetut tehtävät ja velvoitteet, valtionavustukset, valtionosuuksien taso ja jako, harkinnanvaraiset valtionosuudet, asiakasmaksulainsäädäntö, tulojen veronalaisuutta ja verovähennyksiä koskeva sääntely, kuntien yhteisövero-osuus sekä kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajat. Lisäksi kuntien talous ja rahoitus ovat tiiviisti yhteydessä valtiontalouteen verotuksen, valtion talousarvioprosessien ja vuotuisen julkisen talouden suunnitelman kautta. Kunnallisvero on osa kansallista verotuksen koordinaatiota ja valtio huolehtii kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien välisten tulopohjaerojen tasauksesta sekä täydentää kuntien tulopohjaa tarvittaessa. Valtion tehtävä on jakaa julkisen talouden niukkuutta kansalaistensa kannalta oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti mutta jännitteitä syntyy kuntien ja valtion intressien ollessa ristiriitaisia. Etenkin viime vuosikymmenien aikana syntynyt julkisen talouden kestävyysvaje on muodostanut jatkuvia jännitteitä kuntien ja valtion välille. (Valtiovarainministeriö 2020, 12; 2022, 67.)

2.2 Kuntien tehtävät sekä niiden johtaminen

Jäntti (2016) kuvaa tutkimuksessaan kunnan ydintehtävän olevan elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö. Ydintehtävän voi nähdä hänen mukaansa samaan aikaan sekä kunnan olemassaolon syynä että edellytyksenä. Toteuttaakseen ydintehtävänsä kunta tukeutuu sen neljään perustehtävään, jotka Jäntti on jäsentänyt neljään yläkategoriaan: demokratiatehtävään, taloustehtävään, yhteisötehtävään sekä hyvinvointitehtävään. Demokratiatehtävässään kunta kanavoi kuntalaisten tahtoa demokratian ja itsehallinnon avulla paikallisesti kunnan kautta. Taloustehtävässään kunta puolestaan pyrkii taloudellisesti turvaamaan toimintaedellytyksensä ja yhteisötehtävässään kunta toimii asukkaidensa yhteisönä ylläpitäen, luoden ja vahvistaen paikallista identiteettiä ja yhteisöllisyyttä. Hyvinvointitehtävässään kunta pyrkii toimintansa kautta luomaan hyvinvointia asukkailleen. Kunnan perustehtävien välillä ei käytännössä ole selkeitä rajoja, vaan limittyvät keskenään ja ovat yhteydessä toisiinsa. Esimerkkinä tästä on se, että samalla kun kunnallinen itsehallinto mahdollistaa paikallisten hyvinvointia edistävien päätösten tekemisen, kunnan toimivan elinkeinoelämän kasvattamat verotulot mahdollistavat puolestaan laadukkaiden palvelujen järjestämisen, ja samalla kun kunnan olemassaolon oikeutus rakentuu kuntayhteisössä, yhteisöllisessä kunnassa asukkaat ovat halukkaampia osallistumaan päätöksentekoon. Jäntin mukaan kuntien kesken ja niiden sisällä on eroavaisuuksia siinä, miten eri perustehtävät painottuvat niiden

toiminnassa eri aikoina. Hän kuvailee kuntien joukkoa heterogeeniseksi ja esittää, että kunnalla on monenlaisia tapoja toteuttaa kuntana olemista. (Jäntti 2016, 197—180, 185, 188, 202.)

Kuntaa on tyypillisesti jäsennetty sen politiikka- ja palvelutehtävien kautta, mutta viime vuosien aikana myös kuntien elinvoimatehtävä on korostunut, sillä elinkeinotoiminta on noussut tärkeäksi osaksi kuntien toimintaa. Elinvoimatehtävä voidaan ymmärtää kaikkena kunnan toimintana, joka kytkee yhteen sen toimet alueensa ja kuntayhteisönsä elinvoiman turvaamiseksi ja edistämiseksi. (Jäntti 2016, 37.) Kunnat ovat myös mukana vastaamassa globaaleihin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, työvoiman liikkuvuuteen ja maahanmuuttoon sekä toteuttamassa valtakunnallisen politiikan tavoitteita liittyen esimerkiksi digitalisaatioon (Valtiovarainministeriö 2020, 10).

Suomalaiset kunnat voivat myös päättää tarjota valtion määrittelemän minimitason ylittäviä, hyvinvointia edistäviä palveluita asukkailleen ja hyödyntää itsehallinnollista liikkumatilaansa. Tässä näkyy eroja kuntakokoluokkien välillä, sillä suurilla ja keskisuurilla kaupungeilla on usein muita kuntia enemmän mahdollisuuksia ottaa itsehallinnollisia tehtäviä edistääkseen elinvoimapolitiikkaansa ja täydentääkseen lakisääteisiä palveluitaan. (Jäntti 2016, 41; Valtiovarainministeriö 2022, 55). Monet kunnat ovat esimerkiksi päättäneet valtion säästöpolitiikasta huolimatta olla korottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujaan sekä olla rajaamatta päivähoito-oikeutta tai suurentamatta päivähoidon ryhmäkokoja, sillä ovat nähneet, että näistä seuraavat hyödyt julkistaloudelle olisivat niistä seuraavia haittoja pienempiä. Samalla kunnat ovat toimineet konkreettisesti Sharpen teorian (1970) mukaisena vastavoimana valtiolle. (Jäntti 2016, 41.) Kuntien itsehallinnollinen liikkumatila voi kuitenkin olla kapeaa, mikäli niiden talous ei ole hyvässä kunnossa ja ne ovat riippuvaisia valtion rahoituksesta, tai mikäli niiden palvelut järjestetään kunnan ohjauksen ulkopuolella erilaisissa yhteistyömuodoissa (Valtiovarainministeriö 2022, 55). Vaikka suomalainen kunnallinen itsehallinto on vahvistunut viime vuosien aikana, säästöpolitiikka on ohjannut kuntia karsimaan yleisen toimialansa vapaaehtoisia tehtäviä, jolloin toiminta on painottunut lakisääteisiin, valtion ohjaamiin tehtäviin (Anttiroiko ym. 2007, 51—52).

Johtaminen on yksinkertaisesti määriteltynä toimintaa, jonka kautta ihmisten työpanosta ja fyysisiä voimavaroja kyetään hankkimaan, hyödyntämään ja kohdentamaan tehokkaasti tietyn tavoitteen saavuttamiseksi (Seck 2012, 20). Kuntien johtamisen tehtävänä on tiivistetysti kunnan perustehtävien, eli asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman, varmistaminen ja toteuttaminen kestäväällä tavalla (Valtiovarainministeriö 2022, 56). Siihen, millä tavalla eri perustehtävät

painottuvat kuntien toiminnassa, vaikuttaa se, miten näitä tehtäviä johdetaan. Eri perustehtävät ja näiden yhdistelmät vaativat keskenään erilaista johtajuutta ja johtajatyyppejä. (Jäntti 2016, 194.)

Hyvän hallinnon käsite ja kuntien johtaminen kompleksisoituvat ja muokkautuvat jatkuvasti niiden julkisen sektorin hallintasuhteiden moninaisuuden lisääntyessä sekä suhteessa kunnan ulkopuolisiin toimijoihin että niiden sisäisen konsernikehityksen myötä. Kunnat tuottavat edelleen itse palveluita, mutta ne myös tämän lisäksi tilaavat ja rahoittavat palveluita ja palvelujärjestelmiä yksityisiltä toimijoilta ja kolmannelta sektorilta. Julkisen sektorin toimijoiden tulee yhä enemmän kyetä ottamaan huomioon asukkaidensa toiveet ja sopeutumaan uusiin toimintamalleihin. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 244; Valtiovarainministeriö 2022, 56.)

Yhteiskunnallisten muutosten seurauksena julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliset rajat kapenevat ja tuloksena on uudenlaisia institutionaalisia järjestelyjä. Kunnat siirtyvät perinteisestä kuntamallista uudenlaiseen verkostokunnan malliin, jossa kuntien yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ratkaisemaan hallinnon, yksityisen sektorin ja muun yhteiskunnan muodostamien yhteistyöverkostojen kautta yhteistyön ja kumppanuuden avulla. (Kuotola 2009, 289.) Kunnat ovat tehokkaimpia toimijoita koordinoimaan paikallisesti palveluita ja kehittämistä, ja juuri paikallisella koordinoinnilla voidaan synnyttää merkittäviä synergiaetuja (Haveri & Anttiroiko 2009, 194). Kuntien talouden ja toiminnan ohjaaminen perustuu uuteen hallinta-ajatteluun, jonka pohjana ovat eri yhteistyötahojen kanssa tapauskohtaisesti rakentuvat ja erilaiset verkosto-, kumppanuus- ja yhteistyösuhteet (Haveri 2000, 40). Hallinta-ajattelussa korostuu asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseen tähtäävä yhteisön johtaminen sekä paikallishallinnon yhteisöllinen luonne ja kokonaisuuksien hallinta, jossa sisäisten resurssien ja prosessien sijaan keskitytään yhteisten paikallisten tavoitteiden ja suunnitelmien luomiseen alueellisten toimijoiden kanssa (Haveri 2008, 135; Jurmu 2021, 31). Verkostojen johtamiseen voidaan liittää Mary Parker Follettin (1924) ajatus siitä, että aito valta on yhteistoimintaa, ja että yhdessä toimiminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi tuottaa paremman lopputuloksen kuin mitä saavutettaisiin eri tahojen toimiessa yksin ja erillään. Verkostoissa voidaan etsiä ratkaisuja yhdessä tunnistettuihin ongelmiin etenkin, kun niissä yhdistyvät sekä poliittiset että taloudelliset näkemykset (Putnam 1995, 66). Myös yrittäjät ja yritykset arvostavat verkostoitumisen edistämistä, sillä verkostot auttavat niiden toimintaa (Ruotsalainen 2011, 121). Verkostojen toiminnan tuottamat liiketoiminnalliset edut hyödyttävät paitsi paikallista yrityselämää, kasvattavat myös kunnan työpaikkojen lukumäärää sekä parantavat työllisyystilannetta (Paananen ym. 2014, 58).

Oleelliseksi vuorovaikutuksen onnistumisessa nousevat kyky katsoa tulevaisuuteen sekä kehittää toimintaa tulevaisuuden toimintaedellytyksiä varmistaen ja uutta luoden. Kunnan tulee ymmärtää sen mahdollisuudet ja rajoitteet ja kehittää niitä vuorovaikutteisesti koko yhteisön kesken. (Leponiemi 2019, 70.) Muita vuorovaikutusnäkökulman keskeisiä tekijöitä ovat sosiaalinen pääoma, paikallisidentiteetti, yhteisöllisyys, erilaiset elämäntapavalinnat ja kulttuuri, sekä yksilöiden, paikallisyhteisöjen, ja verkostojen osallisuus (Valtiovarainministeriö 2020, 293—294). Verkostojen johtaminen voi olla esimerkiksi vuorovaikutusprosessien edistämistä ja suunnittelemista, välittäjänä toimimista, toiminnan suuntaamista kohti päämäärien etsintää, sekä erilaisten, yhteisten tavoitteiden ja intressien omaavien toimijoiden yhteen kokoamista johtamista. Kunnan johtajuudelle erilaiset ulospäin suuntautuvat siteet ovat merkittäviä ja päätöksenteon tulee verkostojen toiminnan kannalta olla tietoon perustuvaa, ennakoitavaa ja johdonmukaista. (Anttiroiko & Jokela 2002, 135; Linnamaa & Sotarauta 2000, 37; Paananen ym. 2014, 45, 57.) Vuorovaikutukseen perustuvassa toiminnassa tarvitaan yhdistävää johtajuutta, joka kokoaa julkista arvoa tuottavia organisaatioita ja sektoreita yhteen saavuttaakseen asioita, jotka eivät ilman yhteistyötä olisi onnistunut. Yhdistävä johtaja on julkista arvoa luova yrittäjä, joka näkee kokonaisuuksia sekä mahdollisuuden tehdä jotain uutta ja erilaista ohjaamalla organisaatorajoja ylittävää toimintaa. Lisäksi yhteisen ymmärryksen ja näkemyksen muodostaminen tavoitellusta tulevaisuudesta on tärkeä. (Morse 2010.) Kaikesta ei tarvitse olla yksimielisiä, mutta jäsenten välillä tulee vallita kunnioitus, jotta erilaisista näkemyksistä saadaan keskustelemalla muodostettua yhteisiä päätöksiä. Kollektiivisen kapasiteetin hyödyntämiselle oleellista on, että kunnassa kyetään muodostamaan yhteinen ymmärrys, joka saa ihmiset sitoutumaan yhteiseen työhön. (Leponiemi 2019, 133—134.)

Pienten ja suurien kuntien verkostoissa toimimisella on eroja. Pienten kuntien verkostot ovat usein haavoittuvaisempia, sillä ne ovat kapeita ja niiden dynamiikka voi muuttua jopa yhden toimijan jäädessä pois tai sen aseman muuttuessa. Pienten verkostojen etuna on kuitenkin se, että ne voivat olla hyvin vahvoja ja tiiviitä. Vetovoimaisempien seutujen ja tiheämpien alueiden kuntien verkostot ovat usein suurempia, ja niissä kunnan rooli jää usein ohuemmaksi tai se voidaan kohdentaa tarkemmin yksityiskohtaisempiin painopisteisiin ja hankkeisiin. (Paananen ym. 2014, 58.)

2.3 Kuntatalous

Suomessa julkisia tuloja ja menoja koskeva päätöksenteko on fiskaalisen federalismin teorian mukaisesti jaettu useammalle tasolle ja myös kuntien ja valtion välinen tehtävien jako perustuu tähän. (Anttiroiko ym. 2007, 295). Fiskaalisessa federalismissa on kyse siitä, että ne julkiset toimenpiteet, jotka tuottavat hyötyjä vain tietyille alueelle, tulisi tuottaa ja kustantaa sillä paikallisella, alueellisella

tai valtakunnallisella tasolla, jolle niiden hyötyjä kertyy. Lisäksi julkisten viranomaisten tulisi varmistaa jonkinasteinen verotuksen tasoitus köyhempien ja rikkaampien yhteisöjen kesken sekä sopeuttaa tehokkaasti tulonjakoa keskuspolitiikan kautta. (Musgrave 1971, 10.)

Kuntien velvollisuutena on edellisessä alaluvussa esitetyn perusteella taata asukkailleen riittävät, laissa määritellyt palvelut sekä hoitaa muut tehtävänsä, kun taas valtion velvollisuutena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on tähän riittävät resurssit (Reina 2019, 3). Jotta kunnilla olisi taloudellinen mahdollisuus lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseen, niiden tehtävien ja kustannusten jaon tulisi olla tasapainossa (Anttiroiko ym. 2007, 16; 27—28).

Kunnat ovat toimeksiantotalouksia, joka tarkoittaa sitä, että ne suorittavat tehtävänsä kuntalaisten toimeksiannosta eivätkä tavoittele voittoa vaan keräävät varoja vain sen verran, kuin niiden tehtävien hoitaminen edellyttää. Kuntien taloudellisen toiminnan lähtökohtana on tyydyttää keskeinen osa kuntalaisten tarpeista, joten kuntien menot syntyvät pääasiallisesti kuntalaisten tarpeisiin liittyvien palvelujen tuottamisesta. Osa tarpeista on välttämättömiä, ja osa taas arvotuksen mukaan vähemmän tarpeellisia. Rahan avulla kunta kykenee täyttämään näitä tarpeita ja se toimii sekä arvon mittana että vaihdon välineenä, esimerkiksi tuotannon tekijöiden kuten henkilöstön keräämisessä ja palkanmaksussa. Talouden haasteena on niukkuus, sillä tarpeita on aina enemmän kuin mahdollisuuksia tyydyttää niitä. Kuntien toiminnassa onkin periaatteena maksimoida hyvinvointi käytettävissä olevilla resursseilla, eli suunnata resurssit tavalla, jolla voidaan saada aikaan mahdollisimman suuri tarpeiden tyydytys eli hyöty. Tämä vaatii resurssien kohdentamista tärkeille sektoreille sekä toimintayksikköjen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa toimintaa. (Anttiroiko ym. 2007, 76—77; 80.)

Kuntien taloutta määrittävät muun julkisen talouden tavoin ilmais- ja pakkoperiaatteet. Ilmaisperiaatteen mukaan kuntalaiset saavat käyttää maksuttomia palveluja ilman välitöntä korvausta tai maksullisia palveluja vain nimellistä korvausta vastaan. Kuntien palvelut rahoitetaan tästä johtuen suureksi osin pakkoperiaatteen mukaisesti verotuksen avulla. (Anttiroiko ym. 2007, 78.) Verot koostuvat paikallisesta tuloverosta, kiinteistöverosta sekä osuudesta yhteisöverosta. Veroprosentit ovat eriytyneet hieman kuntien välillä viime vuosikymmenen aikana. (Valtiovarainministeriö 2022, 95.) Prosenttiyksikön korotukset ovat melko tavallisia, mutta tätä suuremmista korotuksista yleensä pidättäytydään, sillä niiden pelätään karkottavan etenkin keski- ja hyvätuloisia naapurikuntiin. Kuntaverot ei kuitenkaan usein ole ainoa tai tärkein vaikuttaja muuttopäätökseen, vaan asukkaiden talouden kannalta myös asumiskulut vaikuttavat. Erityisesti pääkaupunkiseudun kuntia huolestuttavat

asumisen ja vuokrien kalleus, ja siksi ne ovat yrittäneet pidättäytyä veronkorotuksista. (Parviala 2020.)

Kunnan tuloslaskelma kuvaa verorahoituksen ja palvelujen järjestämisen menojen välistä suhdetta, eli sitä, miten verotulot ja valtionosuudet riittävät syntyneisiin menoihin. Toimintakate kuvaa nettomenoja, eli palveluista aiheutuvien menojen määrää, jossa menoista on vähennetty palveluista kertyneet tulot. Kunnan verorahoituksen tulisi riittää vähintään nettomenojen kattamiseen, mutta tasapainoisessa kunnan taloudessa verorahoitus on toimintakatetta suurempi, ja sillä rahoitetaan myös lainan hoitoa ja investointeja. Investointien rahoitustarve ei ole välttämättä joka vuosi samanlainen, sillä suuret investoinnit ajoittuvat yleensä epätasaisesti eri vuosille ja etenkin pienillä kunnilla on usein suurinta rahoitustarpeen vaihtelua vuosien välillä. Mikäli kunnan tulorahoitus ei riitä investointeihin, se joutuu ottamaan lainaa tai käyttämään erilaisia vuokrausmalleja ja näihin rinnastuvia PPP-malleja (public-private-partnership). Investointipäätöksissä kunnan strateginen päätöksentekokyky on merkittävää. Investointipäätökset tulee perustaa huolelliseen arviointiin ja realistiseen tulevaisuudenkuvaan, sillä kunnan taloudelle merkittävä investointi on haastavaa maksaa takaisin, mikäli sen arvioinnissa on epäonnistuttu ja se jää vajaakäytölle. (Valtiovarainministeriö 2020, 78—80, 95—97.)

Kuntien toiminnan resurssien turvaamiseksi niiden tulee hankkia omia tuloja, sillä velkarahaan perustuva kehitys ei ole kestävä. Tällä hetkellä kuntatalous on laajasti kriisissä, sillä kuntien tulot eivät riitä kattamaan niiden menoja. (Kauppakamari 2021.) Vuosikate on heikentynyt kaikissa kuntakokoluokissa, mutta muutos on ollut pienissä kuntakokoluokissa voimakkainta. Samasta syystä myös toiminnan ja investointien rahavirta asukaslukuun suhteutettuna on heikentynyt pienissä kuntakokoluokissa eniten. Rahoituksen puuttuminen on johtanut kaikkien kuntien lainakannan kasvuun, sillä kunnat ovat rahaa lainaamalla voineet helpottaa välttämättömien sijoitusten toteuttamista sekä toteuttaa suurempia investointihankkeita. Vaikka lainaraha on ollut vuosikymmenen ajan kunnille edullista, se sisältää aina mahdollisuuden korkoriskistä tai kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden epävarmuuksista ja kuntien välillä on eroja niiden kyvykkyydessä hallinta investointeihinsa liittyviä riskejä. (Valtiovarainministeriö 2020, 23, 115—116; 2022, 26, 144.)

Verotuksen lisäksi kunnat saavat varallisuutta valtionosuuksista, maksuista ja myyntituloista. Valtionosuuksia maksetaan vastineeksi lakisääteisistä palveluista ja niillä pyritään tasaamaan kuntien välisiä taloudellisia eroja sekä varmistamaan, että kaikilla kunnilla on niiden palvelutarpeesta, olosuhteista ja tulopohjasta huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään kohtuullisella

verorasituksella. (Airaksinen & Haveri 2007, 42; Valtiovarainministeriö 2020, 22.) Kunnat saavat verotulojen tavoin päättää itse valtionosuksiensa käytöstä, sillä ne ovat yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty tiettyä tarkoitusta varten. Tämän vuoksi kunta hyötyy taloudellisesti järjestäessään palvelunsa kustannustehokkaasti. (Kuntaliitto 2024.) Kunnille maksettavissa valtionosuuksien määrissä on huomattavia eroja, sillä kuntien väliset erot tulopohjassa sekä tarve- ja olosuhdetekijöissä ovat suuret. Valtionosuusjärjestelmä on joutunut viime vuosien aikana reagoimaan väestörakenteen muutoksiin ja verotulojen eriytymiseen tulopohjan tasauksen ja laskennallisen valtionosuuden kautta. Heikko taloustilanne näkyy kaupunkien verotulojen hitaana kehityksenä ja vastaavasti valtionosuuksien tulojen tasauksen kasvuna. Valtionosuuksien piiriin kuuluvat kuntien lakisääteiset peruspalvelut eli varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, yleinen kulttuuritoimi, yleiset kirjastot sekä taiteen perusopetus. Laskennallisia valtionosuuksia maksetaan kuntien välisten palvelutarpeiden erojen, kuten asukastiheyden ja vieraskielisyyden, sekä palvelutarpeiden muutosten, esimerkiksi asukkaiden ikärakenteen ja sairastavuuden, perusteella. Pääsääntöisesti valtionosuuksien merkitys kokonaisuudessaan on kunnalle sitä suurempi, mitä pienemmästä kunnasta on kyse. (Valtiovarainministeriö 2020, 22—24, 86, 88, 90)

Kuntapolitiikkaa ja yhteiskunnan yhdenvertaista kehittämistä haastavat kuntien erilaisuus sekä kuntien välisten resurssien erot. Kuntatalouden kestävyys kannalta syntyvyys on keskeisessä roolissa. Vaikka sote-uudistus siirtää merkittävän osan ikäsidonnaisten menojen kasvusta kuntien vastuulta valtiolle ja pienempi syntyvyys vähentää nuorempien ikäluokkien palvelujen tarvetta, syntyvyyden lasku vähentää myös tulevaisuuden työikäisen väestön määrää ja samalla kuntatalouden veropohjaa ja talouskasvun edellytyksiä. Vanhentuvan väestön ja pienempien ikäluokkien lisäksi muuttoliike vaikuttaa kuntien toimintaan. Näiden kaikkien vaikutukset eivät ole symmetrisiä eri kuntien tuloille ja menoille sekä niihin liittyville riskeille, vaan kunnat kohtaavat keskenään hyvinkin erityyppisiä haasteita. (Valtiovarainministeriö 2022, 73, 144.)

Suuremmat kaupunkiseutualueet ovat hyötäneet kehityksestä väestönsä ja työpaikkojen määrän kasvussa, mutta syrjäisemmät alueet ja maaseutu ovat menettäneet asukkaitaan ja ne ovat kohdanneet ongelmia muun muassa palvelujen riittävän tason ylläpitämisessä (Airaksinen & Haveri 2007). Väestörakenteen muutokset vaikuttavat suoraan kuntien tuloihin ja menopaineisiin, sillä sellaisen kunnan verotulopohja heikentyy jatkuvasti, joka menettää erityisesti työikäistä väestöään (Valtiovarainministeriö 2020, 14). Maaseutualueiden väestökato saattaa johtaa itseään vahvistavaan negatiiviseen kierteseen, jossa alueellinen elinvoima vähenee (Inkinen & Makkonen 2023). Esimerkiksi maaseutualueella säästösyistä seuraava koulujen sulkeminen voi johtaa väestömäärän

häviämiseen entisestään (Lehtonen 2021). Kasvukeskuksiin muuttava väestö on usein koulutetumpaa, hyvätuloisempaa ja terveempää, joka tarkoittaa, että heidän pois muuttaessaan kunta menettää kunnallisverotuloja ja valtionosuuksia. Samalla kunnan menot jäävät jatkuvasti kutistuvan asukaspuhjan kustannettavaksi ja palvelujen järjestämisen edellytykset heikkenevät. Lisäksi pienemmille kunnille voi olla haastavaa houkuttaa asiantuntijoita ja niiden toimintaa vaikeuttaa hallinnon henkilöstön niukkuus, jonka vuoksi erityisosaaminen ja asiantuntijaresurssit jäävät vähäisiksi. Vaikka suuremmilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet sopeuttaa palveluitaan kokoamalla ja koordinoimalla niitä toimivimmaksi kokonaisuuksiksi sekä palkata ammattitaitoisempaa päällikkö- ja johtotason henkilöstöä, kasvavilla kaupunkiseuduilla ja kaupungeilla on omat väestön keskittymiseen liittyvät haasteensa, kun kustannus- ja investointipaineet kasvavat. Muuttovoittoisuus pakottaa kunnat luomaan uutta palvelukapasiteettia, ja tämä aiheuttaa kustannuksia. (Valtiovarainministeriö 2020, 14, 21, 24; 2022, 49.)

Kuntatalouden uusintamisessa on ennen kaikkea välinearvoa, sillä luomalla tuloja ja järjestelemällä resurssejaan kunta kykenee luomaan hyvinvointia sen asukkaille. Kuntatalouden uusintaminen kohdistuu sekä ympäröivään paikallistalouteen että kuntaorganisaatioon. Elinkeinopoliittisilla toimilla kunta pyrkii vahvistamaan yleistä toimeliaisuutta työpaikkoja luomalla ja yritystoimintaa lisäämällä, ja resurssien järjestely liittyy taloudellisen kokonaisuuden hallintaan sekä menojen karsimiseen. Kokonaisuudessaan kunnan talouden vakaudesta huolehtiminen luo edellytykset kunnan tehtävien hoitamiselle, toiminnalle sekä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. (Jäntti 2016, 147, 152—153.)

2.4 Kuntien elinvoimaisuus

Kunnan elinvoimaisuutta ei ole yksinkertaista määritellä, sillä se on sidoksissa kunkin paikallishallinnollisen järjestelmän yhteiskunnallisiin rooleihin ja painotuksiin ja on käsitteenä väljä. Elinvoimaisuuden käsite määritellään lisäksi eri tavoin kunnan koon ja sijainnin mukaan. (Paananen ym. 2014, 23; Valtiovarainministeriö 2020, 292.) Kansainvälisestä keskustelusta on haastavaa löytää vastinetta suomenkieliselle elinvoimakäsitteelle. Englanninkielinen käsite *viability* liitetään kuitenkin usein taloudellisiin resursseihin ja niiden uusiutumis- ja säilyttämiskykyyn, jotka Paananen ym. (2014) näkevät lähellä elinkelpoisuuden käsitettä. Elinvoiman ymmärtäminen elinkelpoisuutena kuvaa kuntien mahdollisuuksia ja kykyä vastata niille asetettuihin, lähinnä lainsäädännöllä määriteltyihin, velvoitteisiin. Kuntien elinkelpoisuudesta puhutaan usein niissä maissa, joissa kuntien yhteiskunnallinen rooli on heikko tai ohuempi kuin Suomessa. Suomessa kuntien yhteiskunnallinen rooli on hyvin laaja, ja tästä syystä niiden elinvoimaisuudella on suuri merkitys. (Paananen ym. 2014,

23, 27—28.) Seuraavaksi määritetään elinvoimaa suomalaisessa kuntakontekstissa muutaman esimerkin kautta.

Aluetutkija Timo Aro liittää elinvoiman käsitteen alueen kasvun osatekijöihin. Näitä ovat esimerkiksi alueen talous ja resurssit, työllisyys ja työpaikat, yritystoiminta, tutkimus- ja tuotekehitys, arvonlisäys, rakentaminen ja asuntotuotanto, koulutus ja osaaminen, sekä liikenneyhteydet ja saavutettavuus. Aron mukaan elinvoimassa voidaan erottaa toisistaan alueen ulkoinen ja sisäinen vetovoima sekä pehmeä ja kova elinvoima. Alueen ulkoiseen vetovoimaan liittyvät hänen mukaansa ne tekijät ja asiat, joissa alue on vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteessa muiden resursseihin ja tekemiin päätöksiin, ja sisäiseen vetovoimaan liittyvät puolestaan ne tekijät ja asiat, joihin alue voi omilla päätöksillään ja valinnoillaan itse vaikuttaa. Lisäksi Aro liittää alueen elinvoimaan pito- ja vetovoiman käsitteet. Pitovoima on niitä tekijöitä ja asioita, jotka saavat alueella toimivat ja asuvat viihtymään siellä ja jäämään sinne, kuten esimerkiksi koettu hyvinvointi ja turvallisuus, viihtyvyys ja tyytyväisyys. Vetovoima puolestaan tarkoittaa sitä, miten vetovoimaisena, houkuttelevana, kiinnostavana ja dynaamisena ulkopuoliset pitävät aluetta, ja se voidaan jakaa sijainti-, muutto- ja paikkavetovoimaan. (Valtiovarainministeriö 2020, 294.)

Kuntaliiton Kuntien yhdistymisselvitys-julkaisussa Pauni (2012) määrittää elinvoimaiselle ja toimintakykyiselle kunnalle viisi elementtiä. Näitä ovat demokratia ja johtaminen, palvelujen järjestämisen edellytykset, talous- ja henkilöstöresurssit, vetovoimaisuus ja kilpailukyky sekä yhdyskunta ja ympäristö. Lisäksi julkaisussa esitetään, että kunnan elinvoimaisuus ja toimintakyky ovat kunnan kykyä vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon ja kuntien perustehtävän kannalta keskeisillä alueilla. Jokaisen edellä mainitun elementin alle on listattu joukko tekijöitä. Demokratian ja johtamisen tekijöinä luetellaan esimerkiksi kansainvältaisen ohjauksen toimivuus, kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttämisen vaikutusmahdollisuudet, paikallisidentiteetti, toimiva lähivaikuttaminen sekä kunnan strateginen kehittäminen. Palvelujen järjestämisen edellytyksissä luetellaan esimerkiksi väestö- ja asiakasrakenne, palvelujen saatavuus, saavutettavuus, laatu ja kustannustehokkuus sekä teknologian käyttöönotto ja hyödyntäminen. Talous- ja henkilöstöresurssien osalta tekijöinä luetellaan esimerkiksi kunnan veropohja, veroprosentti ja tulorahoituksen riittävyys, palvelutoiminnan tuloksellisuus, rahoitusasema sekä kunnan strateginen kehittäminen ja kyky kohdata ulkoiset haasteet. Vetovoimaisuuden ja kilpailukykyyn tekijöinä luetellaan puolestaan esimerkiksi paikallistalouden kokonaiskehitys, kilpailukyky suhteessa muihin vastaaviin alueisiin kansallisesti ja kansainvälisesti, elinkeinorakenteen monipuolisuus, osaamisen ja

kysynnän vastaavuus, työllisyys ja työvoiman saatavuus, yrittäjäpalveluiden järjestäminen sekä kilpailukykyinen yritystoiminta. (Pauni 2012, 19—20.)

Koski ym. (2013) on Kuntaliiton tutkimuksessa puolestaan määrittänyt kunnan elinvoimaisuuden kolmen tekijän kautta. Nämä tekijät ovat elinkeinojen kehittäminen, kilpailuedun parantaminen sekä työpaikat ja työllisyys. (Koski ym. 2013, 13.) Valtiovarainministeriön (2012, 17) Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne- kuntauudistusselvityksessä ollaan samoilla linjoilla. Selvityksen mukaan elinvoimaisessa kunnassa on elinvoimaisuutta tukeva väestörakenne, joka on riittävän suurelta osin työikäistä ja riittävän suuri ylläpitääkseen palvelutarjontaa, sekä vahva paikallistalous ja elinkeinopolitiikka. Näiden nähdään niin kansallisessa kuin kansainvälisessä vertailussa takaavan alueellisen kilpailukykyyn. (Paananen ym. 2014, 24—25.)

Anttiroikon ym. (2007, 19) sekä edellä mainittujen tulkintojen mukaan kuntien elinvoiman kannalta niiden kansallinen ja kansainvälinen kilpailukyky sekä paikallisyhteisön tuotanto- ja elinkeinorakenne ovat merkittävässä roolissa. Alueellinen kilpailukyky on noussut jopa valtiollistakin keskeisemmäksi tekijäksi, ja alueelliset toimijat pyrkivät sen seurauksena houkuttelemaan innovatiivisia yrityksiä toimimaan alueellaan sekä estämään paikallisia vahvoja yrityksiä siirtämästä tuotantoaan muualle. Lisäksi alueet kilpailevat keskenään resursseista tavoitteenaan tyydyttää tarpeensa mahdollisimman hyvin. (Anttiroiko ym. 2005; Shapoval 2017.) Alueen kilpailukykyyn voidaan nähdä muodostuvan kahdeksasta osasta, joita ovat inhimilliset voimavarat, asumis- ja elinympäristön laatu, yritykset, verkostoihin kuuluminen, tehokas kehittämistoiminta, infrastruktuuri, imago, sekä luova jännite. Nämä osat ovat toisistaan riippuvaisia ja yhteydessä toisiinsa, joten kilpailukykyyn kehittämisen tulee olla kokonaisvaltaista. (Halonen 2016.) Nykyään etenkin innovatiiviset investointisuunnitelmat ovat suuressa roolissa alueen kilpailukykyyn kehittämisessä, ja alueellisen kilpailukykyyn perustana voi olla jollakin tietyllä alalla menestyminen tai talouden muokkaaminen uudelleen sellaisiksi aloiksi, tuotteiksi tai palveluiksi, joilla voidaan menestyä markkinoilla. Poliitiikalla on tärkeä rooli alueellisen kilpailukykyyn kehittämisessä, mutta alueiden on välillä vaikeaa olla varmoja siitä, millaista politiikkaa ne tarvitsevat kehittyäkseen. (Martin 2005; Shapoval 2017.) Monipuolinen ja vahva elinkeinorakenne puolestaan tukee kunnan taloutta, työllisyyttä ja pidemmällä aikavälillä myös positiivista väestömuutosta (Valtiovarainministeriö 2020, 238). Kunnan elinkeinorakenteen voidaan sanoa olevan hyvällä pohjalla, mikäli siinä on riittävästi volyyymia eli paljon yrityksiä, liikevaihto ja työllisyys ovat jakautuneet useiden eri yritysten kesken, ja elinkeinonharjoittajat ovat jakautuneet useille eri toimialoille (Rainio ym. 2019, 9).

Elinkeinopolitiikka on toimintaa, jolla kunta pyrkii edistämään paikallisten yritysten kilpailukykyä sekä muovaamaan niiden toimintaympäristöä mahdollisimman edulliseksi ja työllisyyttä tukevaksi. Yritykset ovat kunnille tärkeitä, sillä ne luovat työpaikkoja ja tuottavat verotuloja, joten kunnat pyrkivät usein profiloitumaan yrittäjämysteisinä paikkakuntina. Elinkeinopolitiikka on usein kuntien kesken erilaista, sillä kuntien välillä on eroja kuntakulttuurissa, olosuhteissa, vahvuuksissa ja edellytyksissä sen toteuttamiseen. Elinkeinopolitiikka määrittyy paikallisten yritysten tarpeiden mukaan ja sen menestystekijänä voidaankin pitää omaleimaisuutta ja paikallisiin vahvuuksiin erikoistumista. Elinkeino- ja työllisyyspolitiikassaan kunnat toimivat monipuolisesti yhteistyössä yritysten, paikallisyhteisöjen, järjestöjen, alueensa oppilaitosten sekä työvoimahallinnon kanssa. Toiminnan monipuolisuus näkyy myös sen organisoinnissa, sillä useat kunnat hoitavat elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämisen tehtäviä useammalla tasolla, kuten kunnallisella ja seudullisella tasolla sekä useamman eri organisaation puitteissa. (Paananen ym. 2014, 44—45, 151; Valtiovarainministeriö 2015, 31.)

Konkreettista elinkeinopolitiikkaa ovat esimerkiksi koulutuspalvelut, energiahuolto, kunnallistekniikan rakentaminen, toimitilapalvelut, teollisuustonttien myynti ja vuokraus, kunnan päätöksenteon yrittäjämysteisyys, sekä yrityksille ja yrittäjille suunnattu neuvonta, opastus ja palvelut. (Anttiroiko ym. 2007, 59; Paananen ym. 2014, 44—45). Elinkeinoelämää voidaan huomioida myös sen toiminnalle sopivien tilojen saatavuuden varmistamisella, kaavoituksella, sekä panostuksilla liikenteeseen, asumiseen ja maankäyttöön (Rainio ym. 2019, 42; Valtiovarainministeriö 2015, 36). Sijainti ja saavutettavuus ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat yritysten toimintaedellytyksiin ja määrittävät siis pitkälti, mihin ne sijoittuvat. Vaikka kunta olisi fyysisesti etäällä markkinoita, etäisyyden aiheuttamia haittoja voidaan lieventää hyvillä liikenne- tai tietoliikenneyhteyksillä. Liikenneyhteyksien toimintaa voidaan tukea muun muassa kunnostamalla liikenneväyliä, rakentamalla valtateitä ja moottoriteitä sekä panostamalla joukkoliikenteeseen ja rautatieliikenteen kehittämiseen (Kauppakamari 2011, 17—19). Isommat maanteiden ja rakentamisen hankkeet ovat väyläviraston vastuulla ja eduskunta päättää niistä, mutta kunnat vastaavat omalle tieverkollaan tehtävistä rakennus- ja parantamishankkeista (ELY-keskus 2024). Toimivat ja nopeat tietoliikenneyhteydet ovat erityisen tärkeitä syrjäseutujen yritysten kilpailukyvyille ja saavutettavuudelle, ja niiden toimintaa voidaan tukea nopeuden, toimintavarmuuden ja saatavuuden varmistamisella (Green Leigh & Blakey 2013, 87; Kauppakamari 2011, 22). Kunnan ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät toimet ja ratkaisut edistävät yrittämisen edellytysten lisäksi myös kuntalaisten hyvän elämän edellytyksiä, kuten arjen sujuvuutta, yhteisöllisyyttä ja tyytyväisyyttä elinympäristöönsä (Katajamäki 2013, 17; Valtiovarainministeriö

2020, 29, 192.) Myös yritykset arvostavat sijoittumispäätöstä tehdessään elämänlaatua vahvistavia tekijöitä, sillä ne houkuttelevat alueelle työntekijöitä (Kauppakamari 2011, 48).

Myös muuttoliike ja väestönkehitys vaikuttavat kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen sekä lyhyellä, keskipitkällä että pitkällä aikavälillä. Niiden vaikutukset jakautuvat kuitenkin epäsymmetrisesti kuntien ja alueiden välillä ja ne ovat saattaneet alueet niiden elinvoiman edistämisen kannalta hyvin erilaiseen asemaan keskenään sekä voimistaneet niiden eriytymiskehitystä. Muuttovoittoisten kuntien julkisten ja yksityisten palvelujen tarve kasvaa työikäisen väestön muuttaessa kasvukeskuksiin, kun taas samalla muuttotappioisten kuntien tuloverokertymä vähenee aiheuttaen palveluille saneeraustarpeita. Muuttovirtojen suunta kertoo alueiden välisistä eroista niiden vetovoiman, houkuttelevuuden, sekä tulevaisuuden kehittämispotentiaalin suhteen. Muuttovirtoja ja työntekijöiden sijoittumista ohjaavat koulutusmahdollisuudet, yksilölliset ansaintamahdollisuudet sekä työpaikkakehitys. Muita osaavia työntekijöitä houkuttelevia piirteitä ovat fyysinen ympäristö ja asuin- ja elinympäristön viihtyisyys, toiminnallinen ympäristö ja palvelut, taloudellinen ympäristö eli muun muassa asumiskustannukset, elinkustannukset ja kunnan tuloveroprosentti sekä sosiaalinen ympäristö.

Onnistuessaan kasvattamaan asukasmääräänsä kunta lisää elinvoimaisuuttaan ja yleistä vireyttään sekä turvaa toimintansa jatkumista ja kasvattaa taloudellista liikkumavaraansa. Asumismahdollisuuksien miellyttävyys ja edullisuus nähdään tässä keskeisenä keinona olettaen, että kunnassa on työpaikkatarjontaa. Asuntomarkkinoiden alueellinen eriytyminen on kasvanut väestörakenteen muutoksen ja kaupungistumisen seurauksena, ja tämä on vaikuttanut työvoiman saatavuuteen ja työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen. Kasvukeskuksissa nopea väestönkasvu ja asuntojen kasvava kysyntä luovat paineita kuntien asunto- ja maapolitiikalle sekä kaavoitukselle, kun taas väestöä menettävillä alueilla ongelmia seuraa heikkenevistä asuntomarkkinoista, jotka vaikuttavat suoraan kuntien vuokra-asuntojen kysyntään ja kuntien omistaman asuntokannan arvon kehitykseen. Vaikka suomalaisilla voi olla vain yksi rekisteröity kotikunta, todellisuudessa huomattavan suuri osa väestöstä elää monipaikkaista elämää ja osa alueista kasvaa kausittain. Monipaikkaisuus tarkoittaa sitä, että ihmisen elinympäristö koostuu useista eri paikoista ja liikkumisesta näiden paikkojen välillä. Se voi liittyä esimerkiksi asumiseen, opiskeluun, työhön, vapaa-ajan viettoon tai sosiaalisiin suhteisiin. Monipaikkaisuus haastaa perinteistä jakoa taantuviin ja kasvaviin alueisiin, ja sitä voidaan edistää infrastruktuurin kehittämällä esimerkiksi digitaalisten palveluiden, tietoliikenneyhteyksien ja liikennejärjestelmän osalta. (Kauppakamari 2011, 49; Paananen ym. 2014, 35—38; Valtiovarainministeriö 2020, 43—45, 70, 74, 229.)

Elinvoima voidaan ymmärtää lisäksi sosiaalisena ilmiönä, joka syntyy ja elää paikallisissa yhteisöissä. Yhteisönäkökulma korostuu myös kansainvälisesti esimerkiksi yhdysvaltalaisessa, australialaisessa ja englantilaisessa elinvoimakeskustelussa. Englanninkielinen käsite *sustainability* liittyy tähän kiinteästi, ja se voidaan ymmärtää sekä kapeasti luonnonsuojeluun ja ympäristöön sekä kestävyteen ja taloudelliseen uusiutumiskykyyn liittyvänä, tai laajemmin kestävytenä, pysyvyytenä ja vakautena. Sillä kuvataan yleensä paikallisyhteisöjen ominaisuuksia, ja elinvoimaisuuden osatekijänä voidaankin pitää toimivaa, aktiivista ja muutосkykyistä paikallisyhteisöä. Sosiaalinen pääoma liittyy tähän, sillä se kuvaa ihmisten ja yhteisöjen välisessä kanssakäymisessä ilmeneviä ominaisuuksia sekä vuorovaikutuksen luomaa resurssia, joka mahdollistaa erilaisia toimintoja. (Paananen ym. 2014, 29—30, 49.) Sosiaalinen pääoma on aineeton resurssi, joten sitä voidaan mitata vain niiden yhteiskunnan piirteiden perusteella, joihin sen kehitys liittyy. Samalla se on ilmiö, joka muodostuu alhaalta ylöspäin ihmisten muodostaessa yhteyksiä ja verkostoja. Tähän prosessiin liittyy yhteisöllisyyttä ja tämän edellyttämää luottamusta, suvaitsevaisuutta, vastavuoroisuutta sekä yhteisesti sovittuja ja tunnustettuja toiminnan pelisääntöjä ja reunaehtoja. (Bullen & Onyx 1998, 7; 84; Hyyppä 2002, 27; Paananen ym. 2014, 49 Woodhouse 2006.) Yhteisöllisyys näyttäytyy yhteisenä huolenpitona ja asioiden hoitamisena koko yhteisön hyväksi ja se tekee kunnan toiminnasta tehokkaampaa. Etenkin sellaisten pienten kuntien, joiden resurssit ovat niukat, tulisi pyrkiä hyödyntämään yhteisöllisyyden kautta kuntalaistensa ominaisuuksia ja osaamista. Koska kunnat ovat erilaisia, myös niiden yhteisöllisyyden johtaminen näyttäytyy erilaisena ja tärkeää on löytää paikallisesti sopiva johtamistapa. Kunnan rakenteiden tulee joka tapauksessa olla yhteisöllisyyden toiminnan mahdollistavia ja sitä tukevia, eli kuntalaisilla tulee olla käytännöllinen ja periaatteellinen mahdollisuus kuulua yhteisöön, tulla kuulluksi ja olla myös tietoisia tästä mahdollisuudesta. (Leponiemi 2019, 15, 68, 70, 91, 93—94; Niiranen 2011, 220.)

Valtio ei kykene kantamaan vastuuta paikallisesta elinvoimasta kunnan tapaan. Kuten aiemmin on tullut ilmi, kunnalla on paikallisena toimijana parhaat edellytykset tuntea paikallisia olosuhteita, ja lisäksi kunnalla on asukkaidensa yhteisönä luonnollinen rooli luoda yhteinen tahtotila elinvoimatyön perustaksi. Kunnilla on myös kunnallisverotuksen kautta taloudelliset kannusteet onnistua elinvoimansa edistämisessä ja elinvoimaisuutta tavoitellaan niiden tasolla useilla eri toimialoilla tehtävien päätösten yhteisvaikutusten kautta. (Kuntaliitto 2024.) Elinkeinotoiminta ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, mutta sen katsotaan olevan silti keskeinen osa sen toimintaa ja vahvistuvan jatkuvasti. Syynä kuntien elinkeinotoiminnan korostumiselle ovat Euroopan unionin jäsenyydestä

seuranneet ja kunnallislainsäädännössä tapahtuneet muutokset aluekehittämisen ja elinkeinotoiminnan vahvistumisessa. (Jäntti 2016, 149—150.)

Elinvoiman käsite määritellään suurissa kaupungeissa ja pienissä maaseutumaisissa kunnissa eri tavoilla. Kunnan koko tai sijainti ei ole suoraan ratkaiseva tekijä sen elinvoimaisuuden kannalta, vaikka sellaiset kunnat, joiden väestö kasvaa, pärjäävätkin yleensä paremmin elinvoimatarkastelussa kuin sellaiset kunnat, joiden väestö vähenee. (Valtiovarainministeriö 2020, 29, 30.) Yritysten keskittymisestä on usein alueellista etua suuremmille kaupunkiseuduille, mutta myös pienemmät keskukset ja maaseutumaiset olosuhteet voivat mahdollistaa yrityksilleen sellaisia hyödyllisiä olosuhteita, joita ei välttämättä löydy muualta, ja ne voivat hyötyä kuntaorganisaation henkilökohtaisista suhteista yrittäjiin. (Paananen ym. 2014, 46; Virkkala 2008, 81.) Alueen houkuttelevuuteen vaikuttavat sen kehitys- ja vauraustaso, imago, sekä maine. Alueen mainetta voidaan pitää yhtenä tärkeimpänä tekijänä sijoitusten houkuttelevuuden kannalta, ja siksi brändäys on oleellinen osa aluemarkkinointia. (Shapoval 2017.) Elinvoimaisuuden mielikuva syntyy sekä todellisista havainnoista, että mielikuvista ja koetuista tunteista, mutta yleinen ulkoinen mielipide saattaa toisinaan olla ristiriidassa kunnan sisäisten vahvuuksien kanssa. Tällaisessa tilanteessa kunnan tulee pyrkiä tekemään näkyväksi sen sisäistä elinvoimaa, joka näkyessään muuttuu vetovoima- ja kilpailukytekijäksi. Kunta ei voi yksin hallita imagoaan, sillä se perustuu vuorovaikutussuhteelle ja muodostuu sekä viestinnästä ja ulospäin annetusta tiedosta että vastaanottajan merkityksenannoista ja tuottamista tulkinnoista. (Paananen ym. 2014, 80.)

Vaikka elinvoimaisuutta kuvaamaan on monenlaisia käsitteitä ja kunnat voivat toteuttaa erilaisilla tavoilla elinvoimatehtävänsä, lopulta kuitenkin se mitä kunta saa elinvoimaresursseistaan aikaiseksi ei riipu siitä, kuinka paljon näitä resursseja on, vaan siitä, miten hyvä kunnan päätöksentekokyky sekä kyky uuden luomiseen ovat (Valtiovarainministeriö 2020, 30). Merkittävää on myös se, miten olemassa olevia resursseja onnistutaan hyödyntämään onnistuneella vuorovaikutuksella muiden toimijoiden kanssa (Leponiemi 2019, 70).

3 MUUTTUVAT KUNNAT

Kuntien toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa muuttuvan maailman myötä. Muutoksia toimintaympäristöön tuovat niin paikalliset, kansalliset ja globaalit sekä taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset muutokset, kuin myös julkisen hallinnon tuottavuutta parantavat hankkeet ja julkisen hallinnon rakenneuudistukset kuten sote-uudistus. Hallinnonuudistuksia tapahtuu ympäri maailmaa jatkuvasti, ja niillä on tarkoituksena kehittää julkisen sektorin toimintaa sekä vähentää havaittuja ongelmia. (Jäntti 2016, 57; Valtiovarainministeriö 2020, 13.)

Sote-uudistuksen aiheuttama muutos vaikuttaa niin kuntien organisaation ja toimintaan, johtamiseen kuin kuntakäsitykseenkin, mutta myös niiden tulevaisuuteen. Sote-uudistus tarjoaa kuntakäsitysten erilaisille merkityksille sekä mahdollisille tulevaisuuksille enemmän tilaa, ja kunnat suhtautuvat uudistuksen aiheuttamaan muutokseen erilaisilla tavoilla. (Jäntti 2016, 209.) Muutoksen keskellä kuntien uudistumisen onnistumisen kannalta olennaiseksi nousee niiden kyky tunnistaa erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia sekä löytää ratkaisuja syntyviin ongelmiin (Jurmu 2021, 83).

Tässä luvussa esitellään tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta olennainen teoria, jonka pohjalta luvussa 4 käsitellään tutkimuksen esimerkkikuntia. Alaluvussa 3.1 käydään läpi Jäntin (2016) jäsentely hallinnonuudistuksen vaikutuksista kuntaan ja alaluvussa 3.2 kuvataan kuntien mahdollista suhtautumista muutokseen. Alaluvussa 3.3 käsitellään kuntien tulevaisuutta ja tähän alalukuun sisältyy kuvaus myös suomalaisten kuntien historiasta, sillä kuntien kehitys on polkuriippuvaista, joten niiden tulevaisuus riippuu aina siitä, mitä menneisyydessä on tapahtunut (Haveri & Majoinen 2007, 42).

3.1 Kuntia kohtaavat muutokset

Sote-uudistus on saanut aikaan erilaisia muutoksia kuntien toiminnassa. Jäntti (2016) on kuvannut näitä kuntamuutosta käsittelevässä tutkimuksessaan ja erottanut hallinnonuudistuksen seurauksena kolme eri muutoskategoriaa. Näitä ovat organisatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset, johtamisessa tapahtuneet muutokset sekä kuntakäsityksiin liittyvän muutoksen, jota hän kuvaa hallinnonuudistuksen sivuvaikutuksena. (Jäntti 2016, 120.) Tässä alaluvussa edellä mainitut kolme muutoskategoriaa on jaettu edelleen omiksi alaluvuikseen 3.1.1, 3.1.2 sekä 3.1.3.

3.1.1 Organisaatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset

Organisaatoriset muutokset ilmenevät kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina. Nämä muutokset ovat hallinnonuudistuksissa odotettavia sekä konkreettisesti havaittavia ja mitattavia. Rakenteellinen muutos mahdollistaa kuntia muuttamaan organisaatiotaan uusien tarpeiden mukaiseksi. (Jäntti 2016, 120—121, 153.)

Sote-uudistuksessa kokonainen sosiaali- ja terveystalouden toimiala on poistunut kunnista, ja tämän seurauksena niissä ei ole myöskään kyseisiä asioita käsitteleviä lautakuntia. Samassa yhteydessä lautakuntia on muutenkin voitu vähentää siirtämällä asioita kunnanhallituksen päätösvallan alaisuuteen sekä yhdistelemällä tehtäviä. Organisaatorakenteen muutosten taustalla on kunnassa päätettävien asioiden väheneminen sekä henkilöstön väheneminen. Hallinnonuudistuksesta seuranneiden kunnallishallinnon muutosten lisäksi kuntien taloutta heikentäneet väestörakenteen muutos, maailmantaloudelliset suhdanteet sekä aluetaloudellisesti heikko asema edellyttävät kuntien rakenteiden ja toimintatapojen kriittistä tarkastelua sekä yhteistyön lisäämistä muiden toimijoiden kanssa. Kuntien tulee sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa priorisoida toimintaansa, eli keskittyä tärkeinä pitämiinsä asioihin sekä karsia joitakin toimintojaan. Kuntien tulee muun muassa muuttaa tehtäväpainotuksiaan uudistuvan organisaationsa ja sen painopisteiden mukaisiksi sekä keventää hallintoaan. Sopeuttamista voidaan tehdä myös tiivistämällä ja lisäämällä yhteistyötä toisten kuntien ja muiden toimijoiden kanssa, ja synergiaetuja on mahdollista hakea sellaisista toiminnoista, joiden hoitaminen on tehokkaampaa yhteistyön avulla. (Jäntti 2016, 120—121, 153.)

Taloudellisesti muutokset näkyvät kunnan budjetin kutistumisena ja sen suuntaamisena jatkossa muihin kunnan toimintaan liittyviin tehtäviin. Muutoksessa ei ole vapautunut taloudellisia resursseja, vaan kyse on kuntien viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöiden henkisistä resursseista. Muutos on vaikuttanut kuntien toimintaan sen kaventamassa niiden tehtäväkenttää. Samalla se on kuitenkin mahdollistanut toiminnan suuntaamisen uusiin painopisteisiin kuten elinkeinotoimintaan, yhteisöllisyyden tukemiseen, hyvinvoinnin ja demokratian edistämiseen sekä muihin jäljelle jääneisiin palveluihin. Vapautuneiden resurssien uudelleensuuntaamisessa tulevat ilmi paikallisuuden korostaminen sekä kuntien välinen erilaisuus. (Jäntti 2016, 120—121.)

Kunnat ovat saaneet itse päättää niiden kunnallisveron ja kiinteistöveron suuruudesta, mutta sote-uudistuksen seurauksena Manner-Suomen kunnat eivät ole poikkeuksellisesti saaneet vuonna 2023 laskea tai nostaa tuloveroprosenttiaan samalla kun niiden kunnallisveroprosentteja on leikattu 12,64 prosenttiyksiköllä (Veronmaksajat 2022). Kuntien verotuloja on leikattu keskenään saman suuruisella määrällä jokaisessa Manner-Suomen kunnassa, jotta veronmaksajien asemaan ei kohdistuisi muutosta

uudistuksen myötä (Riikonen 2022; Valtiovarainministeriö 2022, 24). Sote-uudistuksen sisältämät tasausmekanismit lieventävät kuitenkin uudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen eikä esimerkiksi merkittäviä veronkorotuksia synny välittömästi. Tulevaisuuden veroprosenttikehitystä on kuitenkin vaikea ennakoida. Vaikka kunnallisveron määrä on pienentynyt merkittävästi sote-uudistuksen seurauksena, kunnallisvero on silti jatkossakin kuntien tärkein veromuoto. Sote-uudistuksen seurauksena kuntien investointien suhteellinen osuus niiden kokonaismenoista oma kasvanut. Uudistuksen seurauksena velat ovat pysyneet ennallaan, joten myös kuntien suhteellinen velkaantuneisuus on kaksinkertaistunut siitä huolimatta, että osa konsernivelestä on poistunut. Lainakannan kasvunopeuden oletetaan kuitenkin hidastuvan sote-uudistuksen myötä. (Valtiovarainministeriö 2022, 25—26, 76, 95—96.)

Sote-uudistuksen seurauksena kuntien valtionosuuksista on leikattu kaksi kolmasosaa. Todellisuudessa yksittäisen kunnan leikkausosuus vaihtelee. Valtionosuuksien siirron vaikutuksen on ollut tarkoitus olla kustannusneutraali kunnille, eli siirtää kunnilta saman verran tuloja kuin siirtyvien palveluiden tuottaminen on maksanut ennen uudistusta. (Kuntaliitto 2024.) Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirryttyä kuntien vastuulta hyvinvointialueille valtionosuusjärjestelmän pääpaino kohdistuu nyt varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että eniten muutoksesta valtionosuuksien kannalta ovat hyötäneet ne kunnat, joissa on paljon lapsia ja nuoria. Sen sijaan niissä kunnissa, joissa syntyvyys on matalaa ja yli 65-vuotiaiden osuus asukkaista korkea, sote-menojen siirtymisen vaikutus valtionosuuksiin on ollut negatiivisinta. (Valtiovarainministeriö 2020, 151.) Ongelmallista tämän suhteen on se, että yksittäisellä kunnalla sote-erät ovat voineet olla merkittävässä roolissa valtionosuuksien tason kannalta, ja usein tällaisessa tilanteessa ovat olleet etenkin pienet ja keskisuuret kunnat, joilla on heikompi veropohja ja suurempi osuus ikääntynyttä väestöä. (Kuntaliitto 2024; Valtiovarainministeriö 2022, 76). Koska kunnat eivät saa valtionosuuksia enää sote-palvelujen perusteella, niiden budjetit ovat kutistuneet merkittävästi ja talouden tasapainottamismahdollisuudet ovat heikentyneet. Valtionosuuksien leikkaus vähentää näiden kuntien toimintaedellytyksiä, ja ne joutuvat sopeuttamaan menojaan ja mahdollisesti tulevaisuudessa korottamaan verojaan. Suuremmille kaupungeille valtionosuudet eivät ole muodostaneet yhtä suurta osuutta tuloista, joten niihin leikkaukset eivät vaikuta yhtä paljon. Näistä syistä valtionosuuksien leikkaukset voivat tulevaisuudessa lisätä jäljelle jääneiden palveluiden laajuuden ja laadun sekä veroprosenttien eroja kuntien välillä. (Valtiovarainministeriö 2020, 151; 2022, 76.) Hallitus aikoo päivittää kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän vuoden 2026 alkuun mennessä (Kuntaliitto 2024).

Sote-menojen siirtäminen hyvinvointialueille helpottaa kuntien kustannuspaineiden hallintaa ja mahdollisesti vähentää tarvetta tasata niiden välisiä kustannus- ja tulopohjaeroja. Uudistuksen vaikutuksien sopeuttaminen voi kuitenkin aiheuttaa kunnille haasteita. (Valtiovarainministeriö 2020, 150; 2022, 73.) Vaikka uudistuksen aiheuttamat muutuskustannukset on osoitettu hyvinvointialueille, todellisuudessa myös kunnat kohtaavat muutuskuluja niiden hallinnon uudelleenjärjestelytarpeiden ja sopeuttamisen mukana (Mehtonen 2021). Osa kuntien rakennuskannasta voi sote-palvelujen siirryttyä jäädä käyttämättömäksi, ja tästä seuraa kustannuksia. Rakennusten purkaminen on kallista, ja mikäli kunnan rakennuskantaa koskevat poistot on mitoitettu kunnassa liian pieniksi, riskit kasvavat ja ilman käyttöä jäävien ja huonokuntoisten rakennusten tasearvo voi olla kohtuuttoman suuri suhteessa niiden käyttö- tai tekniseen arvoon. Lisäksi vaikka syntyvyyden aleneminen laskee varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kuluja, kaikki kunnat eivät voi hyödyntää tästä syntyvää laskennallista säästöpotentiaalia kovin nopeasti. (Valtiovarainministeriö 2022, 26, 73.)

Kunnan elinvoima ja sen palveluverkosto kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa. Elinkelpoisuus korostaa taloutta ja taloustilanteen rajoituksia, joka johtaa varsinkin muuttotappioalueita muuttamaan palveluverkkojaan, mutta laajemman elinvoimanäkemyksen perusteella palveluverkot ovat yhteydessä taajamien ja kylien elinvoimaan. Kunnat eivät usein tahdo karsia palveluverkostojaan, sillä julkisten palvelujen koetaan olevan yhteydessä yksityisten palvelujen olemassaoloon, ja esimerkiksi terveyskeskuksen poistuminen kylältä voi johtaa asiointiliikenteen hiipumisen myötä riskiin paikallisen kaupan ja apteekin palvelujen menettämiselle. Kylän palvelujen kadotessa paikallisyhteisön olemassaolo vaarantuu eikä kaupunki näyttäydy enää yhtä houkuttelevana uusillekaan asukkaille. Paananen ym. (2014) nostavat esille tähän liittyen esimerkiksi kuntaliitokset, joissa palveluverkkokeskustelujen vaikeudet ovat näkyvissä etenkin paikallisten terveydenhuollon palvelujen olemassaolon osalta. Sama tilanne on nähtävissä keskustelussa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeisessä ajassa, jossa pienemmät kunnat pelkäävät paikallisten sote-palveluidensa säilymisen puolesta. (Paananen ym. 2014, 34.)

3.1.2 Johtamisessa tapahtuneet muutokset

Hallinnonuudistuksen aiheuttamalla muutoksella kuntien tehtäväkentässä on vaikutuksia myös niiden johtamiseen, ja nämä ilmenevät johtamisen käytäntöjen ja rajapinnoissa tapahtuvien painopiste-erojen muutoksen kautta johtamisen tasoissa, tavoissa ja suunnissa. Tämä näkyy etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, jota tehdään uudistuksen jälkeen rajapinnoilla uusien hyvinvointialueiden kanssa. Rajapinnat hyvinvointialueiden kanssa ovat merkityksellisiä johtamisen sekä kokonaisuuden hallinnan kannalta ja yhteistyön johtamisessa korostuu verkostomainen ote,

jossa johtaminen perustuu suoran vallan sijaan synergian sekä yhteisten etujen löytämiseen. Hyvinvoinnin johtaminen ja koordinoiminen edellyttää jatkossa kunnilta entistä verkostomaisempaa johtamistapaa. (Jäntti 2016, 124—126, 177.)

Kun päätöksenteko keskitetään kuntia ylemmälle taholle, reuna-alueilla ja syrjäseudulla olevat kunnat voivat kokea, että ne jäävät vähemmälle huomiolle ja niiden elämisen edellytykset heikentyvät. Etenkin palveluverkon kattavuutta pidetään tärkeänä sen kannalta, etteivät välimatkat muodostu liian pitkiksi. Sote-uudistuksen seurauksena palveluvastuu jakautuu kuntien ja maakunnan kesken ja tämä voi aiheuttaa jännitteitä kunnan ja maakunnallisen edun välille. Jännitteitä voi syntyä myös hyvinvointialueisiin kuuluvien kuntien välille, sillä reuna-alueilla sijaitsevat kunnat voivat kokea, että palveluja keskitetään liikaa isompiin kuntiin, kun taas taloudellisesti vahvemmat kunnat voivat kokea, että ne joutuvat rahoittamaan toisten kuntien palveluja. (Jäntti 2016, 159—160, 164—165.)

Johtamisessa tarvitaan uudistuksen jälkeisenä aikana kykyä hallita ja koordinoita laajempia asiakokonaisuuksia sekä kykyä ymmärtää ja nähdä asioiden välisiä yhteyksiä ja vaikutuksia sekä erilaisia näkökulmia. Uudistus on lisännyt kuntien toimintaan liittyvien asioiden monimutkaistumista entisestään, ja tämä monimutkaistuminen edellyttää kuntien johtajilta kykyä, halua ja rohkeutta seurata yhteiskunnallista keskustelua ja maailman menoa sekä ottaa asioista laajasti selvää. Johtamisessa on myös tärkeää ymmärtää jatkuvaa muutosta. (Jäntti 2016, 124—126.) Tiedolla johtamisella on oleellinen merkitys muutoksen ja yhteisön johtamisessa kunnan elinvoiman kannalta, ja siinä hyödynnetään käytettävissä olevaa tietoa osana johtamista (Laihonen & Lönnqvist 2013; Paananen ym. 2014, 42). Tiedolla johtaminen ei ole aina yksinkertaista nykypäivän tietotulvassa, jossa vaaditaan tiedonkäsittelykapasiteettia, valmiutta tarkastella aiempia näkemyksiä uuden tiedon valossa, sekä ajallisia resursseja. Vaikka tietoa voidaan tuottaa ja jakaa organisaatiotasolla, vastuu sen käyttämisestä jää yksilöille. (Paananen ym. 2014, 42—43.)

Hyvinvointia, yhteisöllisyyttä, osallisuutta sekä talouden uusintamista edistävä johtaminen vaatii tuekseen julkisen sektorin lisäksi yhteistyötä yksityisen, kolmannen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välillä. Erityisesti elinkeinopolitiikassa, jonka toteuttamiseen monet kunnat ovat uudistuksen myötä keskittyneet entistä vahvemmin, tarvitaan verkostomaista toimintatapaa sekä laajaa yhteistyötä. (Jäntti 2016, 124—126.) Yhdistämällä voimavaroja myös muiden kuntien kanssa on mahdollista saada aikaan synergiaa, joka hyödyttää koko aluetta (Rainio ym. 2019, 7). Etenkin pienemmille kunnille voi olla haastavaa järjestää erinäisiä palveluita, jonka vuoksi niiden tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä palveluiden järjestämiseksi ja kansalaisten yhdenvertaisuuden

varmistamiseksi. Vaikka esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäminen ovat muodostuneet kuntien merkittävimmiksi tehtäviksi talouden näkökulmasta sote-palvelujen siirtymisen seurauksena, niiden tarkoituksenmukainen ja laadukas järjestäminen edellyttävät yleisesti tietyn suuruista asukas pohjaa. Paikoin pienissä kunnissa kouluverkko on jo supistettu niin pieneksi, ettei sitä ole enää mahdollista kaventaa, mutta mahdollisuutena on esimerkiksi järjestää palveluita isommissa toimintayksiköissä tai alueellisena yhteistyönä. (Valtiovarainministeriö 2020, 152, 177, 202, 204—205.)

3.1.3 Kuntakäsityksiin liittyvä muutos

Kunnalla on usein monia rooleja, jotka tukevat toisiaan. Perinteiset kuntakäsitykset liittyvät kunnallishallinnon historiaan ja korostavat kuntien itsehallinnosta luonnetta, monipuolista perustehtäväkokonaisuutta sekä kuntien tarkoitusta julkisten palvelujen hoitajana valtion jatkeena. Kuntakäsityksiin liittyvät muutokset perustuvat kuntajohdon käsityksiin siitä, mikä kunta on. Kunnille tarjoutuu sote-uudistuksen myötä mahdollisuus tarkastella vallitsevia käsityksiä kriittisesti sekä muotoilla uudelleen oma kuntakäsityksensä, joka vaikuttaa sen suhteeseen ympäröivään yhteiskuntaan, sen toiminnan ja organisoinnin tapoihin sekä sen johtamiseen. Keskeistä uuden kuntakäsityksen muodostamiselle on se, ettei kunta lukkiudu ulkopuolelta omaksuttuun käsitystapaan tai vanhoihin ajattelumalleihin, ja esimerkiksi kunnan elinvoimarooi voi näyttäytyä hyvinkin erilaisena erilaisissa kunnissa. (Jäntti 2016, 128—131; Valtiovarainministeriö 2022, 19—21.)

Kunnat voivat rakentaa myönteistä kuntakuvaa monilla eri tavoilla ja nojata sitä laajempaan näkemykseen itsestään. Kunnan tarpeellisuutta ja olemassaoloa voidaan jatkossakin perustella kunnan tehtävien kautta ja kuntakäsitystä voidaan rakentaa esimerkiksi elinkeinopolitiikan, yrittäjyyden ja työllisyyden tukemisen sekä yleisempien viihtyvyyden edellytysten, kuten yleisen ilmapiirin, vapaa-ajanviettomahdollisuuksien, työpaikkojen ja asumisen vaihtoehtojen kehittämisen varaan. Kunta on lisäksi jatkossakin asukkaidensa läheisin demokraattinen päätöksentekokanava, joka voi viedä kuntalaisten näkemyksiä eteenpäin sekä paikallisesti että ylikunnallisesti, ja kuntien palvelutehtävän muuttuessa niiden poliittinen tehtävä säilyy ennallaan. (Jäntti 2016, 128—131; Kuotola 2009, 298.)

Yhteiskunnallisen kehityksen myötä talouden uudistamisen merkitys kunnan perustehtävänä on kasvanut viime vuosikymmenien aikana ja kunnan rooli taloudelliseen toimintaan aktiivisesti vaikuttavana paikallistaloutena on voimistunut. Jäntti (2016) on tutkinut Kainuussa vuonna 2005 aloitetun hallintokokeilun vaikutuksia alueen kuntiin. Kokeilussa maakunnan kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut ja toisen asteen koulutus sekä osa valtion päätösvallassa aluekehittämisessä on

siirretty maakunnan vastuulle. Kokeilun tuloksia on hyödyllistä tarkastella myös tämän tutkimuksen osana, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on kytköksissä tähän kokeiluun. Kainuun hallintokokeilun myötä talouden uusintamisen painoarvo on noussut alueella merkittävämmäksi ja elinkeinotoiminta koetaan tärkeämpänä osana kuntien toimintaa. Jäntin tutkimuksen perusteella palvelutehtävien väheneminen on mahdollistanut kuntien keskittymisen elinkeinopolitiikkaan ja elinvoimaisuuden edistämiseen. (Jäntti 2016, 192.)

Elinvoimaroolin voidaan olettaa korostuvan kaikissa kunnissa myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeisessä ajassa, ja lisäksi valmisteilla oleva työllisyyspalvelujen siirto kunnille tulee entisestään painottamaan sitä. Elinvoimaroolin toteuttaminen voi kuitenkin näyttäytyä erilaisena kunnissa, sillä niiden elinvoiman lähtökohdat vaihtelevat hyvin paljon. Pienempien kuntien resurssit ovat rajallisemmat, ja niiden täytyy voimakkaammin hyödyntää kuntayhteisönsä kapasiteettia, jolloin myös kehittäjä- ja yhteistyöroolit korostuvat. Suuremmissa kunnissa palvelu- ja viranomaisroolit, osallisuus sekä kehittäminen ovat tasaisesti esillä ja niiden toiminnassa näkyvät voimakkaammin monikulttuurisuus ja kansainvälisyys. (Valtiovarainministeriö 2022, 19—20.)

Talouden uusintamisen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tarjoaa kunnille mahdollisuuden keskittyä enemmän yhteisöllisyytensä ja yhteisönsä korostamiseen sekä muihin hyvinvointia edistäviin palveluihin, kuten kulttuuri-, sivistys- ja vapaa-ajan palveluihin sekä infrastruktuurin kehittämiseen. Kuntien hyvinvointitehtävä ei ole kadonnut sote-uudistuksen myötä, vaikka sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä onkin siirtynyt hyvinvointialueille. Kunnilla on edelleen tärkeä tehtävä kuntalaisten hyvinvoinnille edellytyksiä luovien ja hyvinvointia turvaavien olosuhteiden järjestämisessä erilaisten palveluiden, toimeentulon turvaamisen sekä fyysisen elinympäristön toimivuuden kautta. (Jäntti 2016, 169—170, 192.) Kuntien tulee edelleen järjestää lakisääteiset lähi- ja peruspalvelut, joista suurin kuntien tehtäväkokonaisuus on sivistystoimi sisältäen varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, liikunta-, kirjasto-, kulttuuri- ja nuorisopalvelut. Kaavoitus, maankäyttö, asuminen, energiahuolto, vesi- ja jätepalvelut sekä elinympäristöön liittyvät viranomaistehtävät liittyvät kaikki kunnan hyvinvoinnin, elinympäristön ja elinvoiman edellytysten edistämiseen. (Valtiovarainministeriö 2022, 20.) Muina vahvistuvina rooleina voidaankin pitää etenkin sivistys-, ja hyvinvointirooleja, kehittäjä- ja kumppanuusrooleja, osallisuus- ja yhteisörooleja sekä elinympäristöroolia (Jurmu 2021, 23). Lisäksi kuntien rooli kestävän kehityksen, ilmastonmuutoksen ja luontokadon haasteisiin vastaamisessa kasvaa (Valtiovarainministeriö 2022, 20).

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on vähentänyt kuntien tehtäviä, Jäntin (2016) tutkimuksen mukaan tehtävien siirto ei onttouta kuntia Rhodesin (1994, 1996) valtion onttoutumisen

teorian tavoin. Teorian mukaan valtio ontoutuu sen tehtävien siirtyessä ylikansallisille ja paikallisille tasoille. Jäntti esittää, että sellaiset kunnat, jotka kokevat ontoutuneensa uudistuksen seurauksena, saattavat olla ideansa ja henkensä osalta jo valmiiksi onttoja. Jäntin mukaan uudistus ei vaikuta paikallishallinnon olemassaolon perusteina käytettyihin arvoihin eli vapauteen, osallistumiseen ja tehokkuuteen, eikä kunnan missioon ja ydintehtävään, eli elämisen edellytysten luomiseen. Ontoutumisen sijaan uudistus tarjoaa hänen mukaansa enemmän tilaa kuntien erilaisille mahdollisille tulevaisuuksille sekä kuntakäsityksen erilaisille merkityksille. (Jäntti 2016, 209.)

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron myötä kuntien päätösvalta näiden osalta poistui, uudistus ei ole heikentänyt juurikaan kuntien itsehallintoa, sillä edellä mainitut tehtävät ovat sisältäneet vain hieman päätösvaltaa niiden tiukasti säännellyn luonteen vuoksi. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyminen pois kuntien vastuulta on vapauttanut kuntien viranhaltijoiden ja poliitikkojen resursseja sellaisiin tehtäviin, joita kunnassa pidetään tärkeänä ja joissa on käytettävissä enemmän liikkumavaraa. (Jäntti 2016, 190.) Sote-uudistus luultavasti selkeyttääkin kuntien asemaa, sillä ne voivat jatkossa keskittyä niihin tehtäviin, joissa niillä on enemmän vapautta toimia paikallisista olosuhteista käsin (Valtiovarainministeriö 2022, 21).

Resurssien uudelleensuuntaaminen voidaan kokea kunnissa myös vaikeaksi. Muutos voi olla kuntien välillä eritahtista ja sen sisäistämiseen voidaan tarvita joissakin kunnissa enemmän aikaa kuin toisissa. Näiden asioiden vuoksi uudistuksen vaikutukset saattavat näkyä joissakin kunnissa toisia kuntia nopeammin. Kaikkien kuntien olosuhteet eivät myöskään välttämättä luo edellytyksiä talouden uusintamiseen riippumatta siitä, miten erinomaista elinkeinopoliittikkaa niissä harjoitetaan, sillä vaikka uudistuksessa on vapautunut viranhaltijoiden ja poliitikkojen resursseja elinkeinopoliitiikan edistämiseen, kuntien paikalliset olosuhteet väestömäärän, työvoimatarjonnan, sijainnin ja luonnonvarojen suhteen ovat pysyneet ennallaan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä taloudellinen liikkumavara kunnissa on kaventunut, mikä lisää joidenkin kuntien taloudellisia haasteita, vähentää sopeuttamisen mahdollisuuksia sekä kaventaa paikalliseen valintaan perustuvia mahdollisuuksia kohdentaa resursseja. (Jäntti 2016, 14, 123,148, 191.)

3.2 Kuntien suhtautuminen muutokseen

Kunnan roolin muutos nähdään eri näkökulmista sen perusteella, miten kunta nähdään ja miten muutoksen suhtaudutaan. Myös sen välillä on eroja, miten kuntajohto reagoi muutokseen ja miten se näkee kunnan uuden roolin ja merkityksen muutoksen myötä (Jäntti 2016, 207, 210.)

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen on pitkään ollut keskeinen osa kuntien toimintaa sekä niiden taloudellisen merkityksen että niiden laajuuden vuoksi. Tämän vuoksi kuntien roolin muutoksen nähdään kytkeytyvän ensisijaisesti terveydenhuollon tehtävien siirtoon. Joidenkin tulkintojen mukaan hallinnonuudistus nähdään kuitenkin enemmän teknisluontoisena uudistuksena, joka ei sinänsä vaikuta kuntainstituutioon sen siirtäessä lähinnä päätösvaltaa ja rahaa. (Jäntti 2016, 118.)

Kun muutosta tarkastellaan kuntien kannalta positiivisesta näkökulmasta, voidaan todeta sen helpottavan kuntien toimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelujen järjestäminen on ollut volyymitaan suurta ja toimiala on ollut jatkuvasti kasvussa väestön ikääntymisen vuoksi. Toimiala on vaatinut kunnilta vaikeita päätöksiä, jotka ovat koskeneet lähinnä niukkuuden jakamista. Oman haasteensa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviin päätöksiin on tuonut se, että kyseinen toimiala on ollut hyvin pitkälti valtion ohjauksen alaista. Muutoksen positiiviset puolet voidaan nähdä myös siinä, että se vapauttaa resursseja ja tilaa uudelle. (Jäntti 2016, 118—119.)

Negatiivisesta näkökulmasta kuntien kannalta tarkasteltuna sote-uudistuksen tuoma muutos vie osan kuntien vallasta pois. Kunta ei voi muutoksen jälkeen vaikuttaa sen asukkaiden sote-palveluiden järjestämiseen ja samalla kunnan kyky huolehtia sen asukkailleen tarjoamista palveluista on heikentynyt. (Jäntti 2016, 119.)

Muutos ja uudenlaisen kuntakäsityksen luominen sekä uuteen rooliin sopeutuminen ovat helpompia sellaisille kunnille, joiden kuntakäsitys ja toiminta-ajatus on jo valmiiksi nähty monipuolisesti ja joissa kunnan toimintaedellytykset ovat suotuisat. Kuntaa kohtaava muutos ei vaikuta niin suurelta, jos kuntaa tarkastellaan sen kunnallishallinnon arvon ja mission kautta eikä sen suorittamien tehtävien perusteella. Tällöin palvelutehtävät nähdään vain yhtenä osan kunnan kaikkea toimintaa ja kunnan toiminta ja olemassaolo perustuvat elämisen edellytysten luomiseen monipuolisesti sekä paikallisen politiikan muotoiluun. (Jäntti 2016, 130, 209—210; 2022.)

3.3 Tulevaisuuden kunta

Kuntien tulevaisuus riippuu aina siitä, mitä niiden menneisyydessä on tapahtunut, eli niiden kehitys on polkuriippuvaista (Haveri & Majoinen 2017, 42). Tulevaisuuden muovaamisessa myös kunnan nykyhetkellä ja menneisyydellä on vaikutus, sillä ne määrittävät käytettävissä olevat vaihtoehdot, mahdollisen tulevaisuuden sekä keinot uuden savuttamiseen. Erilaisilla toimintaympäristöillä ja lähtökohdilla on suuri merkitys kuntien johtamisen strategisille valinnoille. Strategisten valintojen pohjana voivat olla vetovoimatekijät, eli mahdollisena ja houkuttelevana koettu tulevaisuus, tai

työntekijät, eli paikalliset resurssit, erityispiirteet ja vuorovaikutus. Strategisten valintojen tulisi yhdistellä molempia vaihtoehtoja, esimerkiksi muodostamalla tulevaisuudenkuvan paikallisen osaamisen ja resurssien pohjalta. (Paananen ym. 2014, 69—70.)

Edellä esitetyn vuoksi on tärkeää ymmärtää suomalaisen kunnallishallinnon menneisyyttä ennen kuin voimme siirtää katseemme tulevaan. Tässä luvussa käsitellään aluksi luvussa 3.3.1 suomalaisen kunnallishallinnon kehityksen rinnalla ajatusta suomalaisista yhtenäiskunnista, sillä kyseinen ajattelumalli on muotoutunut yhtä matkaa kunnallishallinnon kehityksen kanssa ja sen voidaan katsoa olevan läsnä myös sote-uudistuksessa. Suomalaisen kunnallishallinnon menneisyyden käsittelyn jälkeen seuraavassa luvussa 3.3.2 käsitellään sitä, miten kunnat voivat tulevaisuuteensa suhtautua, sekä sitä, millaisia tulevaisuuden kunnat tulevat olemaan.

3.3.1 Suomalaisen kuntien historia

Niin sanottu ajatus suomalaisista yhtenäiskunnista on jo pitkään ollut lähtökohtana suomalaisissa valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä, ja se tarkoittaa sitä, että kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta niiden taloudellisesta kantokyvystä, sijainnista, koosta tai muista olosuhteista. Kuntia on toisin sanoen käsitelty yhtenä kokonaisuutena lainsäädännössä sekä tehtävien, vallan ja vastuiden osalta. Yhtenäiskunta-ajattelussa valtio määrittää kunnan tehtävät sekä sen legitimitetin ja kuntien olemassaolon oikeutus on johdettu pitkälti sen perusteella, miten ne kykenevät suoriutumaan palvelutehtävistään. Yhtenäiskunta-ajattelu voidaan nähdä haitallisena kuntien näkökulmasta, sillä paikallisen itsehallinnon luonteeseen kuuluu erilaisuuden salliminen ja kuntien keskinäistä erilaistumista voidaan pitää itsehallinnon näkökulmasta arvona. Suomalainen paikallishallinto ei ole alun perin pohjautunut ajatukselle yhtenäiskunnista, ja suomalaisten kuntien historiaan tutustumalla voidaan huomata, ettei yhtenäiskunta-ajatus ole ollut perustavanlaatuisen tekijä, vaan ajatus yhtenäiskunnista on syntynyt ajan kanssa ja voimistanut itseään. (Jäntti 2016, 43, 221, 216; Lavapuro ym. 2019, 15, 18, 20; Valtiovarainministeriö 2020, 11, 216.)

Haveri ja Majoinen (2017) ovat erottaneet suomalaisen kunnallishallinnon kehityksestä kolme vaihetta. Ensimmäisen aikana kunnallishallinto on nähty keskeisessä roolissa demokratian ja itsemääräämisen alueella ja toisen aikana puolestaan hyvinvointiyhteiskunnan rakentajana. Tällä hetkellä eletään kolmatta kunnallishallinnon vaihetta eli murrosvaihetta, jonka määrittäviä tekijöitä ovat olleet monimutkaisuuden lisääntyminen, itsehallinnon kriisi sekä velvoitteiden ja resurssien epätasapaino. (Haveri & Majoinen 2017, 42.)

Kunnallishallinnon ensimmäinen vaihe sijoittuu vuosikymmenten 1860 ja 1940 välille, alkaen kunnallishallinnon perustamisesta ja jatkuen hyvinvointivaltion perustamisen alkuun. Kunnallishallintoa tarvittiin sen ensimmäisessä vaiheessa tukemaan kansallista itsenäisyyttä sekä kouluttamaan kansalaisia demokraattiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kunnallishallinnossa liittyivät alusta alkaen yhteen kansallinen itsenäisyys, vapaus sekä kuntien itsehallinto, joka mahdollisti perustan yhteisten asioiden hoitamiselle sekä demokraattiselle poliittiselle kulttuurille. (Haveri & Majoinen 2017, 42, 44.) Tuon aikaisen kuntajärjestelmän voidaan katsoa ymmärtäneen kuntien erilaisuutta ja paikallisesti määräytyvää päätösvaltaa, sillä maalaiskuntia ja kaupunkeja koskeva säädäntö oli eri muotoista ja kuntien asioiden ja tehtävien hoidossa oli eroavuutta (Lavapuro ym. 2019, 14; Valtiovarainministeriö 2020, 216). Kunnilla oli vielä tässä vaiheessa vähän lakisäätteisiä tehtäviä ja paikallinen vapaus määrättyjen tehtävien hoitamiselle omista resursseistaan ja lähtökohdistaan käsin (Haveri & Majoinen 2017, 45; Jäntti 2016, 73).

Kuntien yhtenäistämisen voidaan katsoa käynnistyneen 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa, kun kuntien toimintaa uudistettiin yhtenäisillä muutoksilla vaalitapaa ja organisaatiota koskien. Kunnille taattiin itsehallinto vuoden 1919 itsenäisen Suomen ensimmäisessä perustuslaissa eli Suomen Hallitusmuodossa (94/1919), mutta jo pian tämän jälkeen valtionvalvontaa lisättiin. Etenkin palveluihin ja toiminnan tehokkuuteen keskittymällä pyrittiin lisäämään kuntien toiminnan yhdenmukaisuutta ja vuoden 1948 uudistuksella (Kunnallislaki, 642/1948) maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevat lait yhdistettiin. (Lavapuro ym. 2019, 14—15.) Kunnat jaettiin kuitenkin vielä vuoden 1977 kuntauudistukseen asti kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin. (Valtiovarainministeriö 2020, 216). Valtio alkoi 1930-luvulta lähtien antaa kunnille erityislainsäädännöllä useita tehtäviä hoidettavaksi, muun muassa kansakoulujen perustaminen, työttömyyden ja köyhyyden vastustaminen, yleinen järjestys ja turvallisuus alueella sekä maanteiden rakentaminen ja kunnossapito. Nämä tehtävät loivat pohjaa kunnallishallinnon toiselle vaiheelle, eli yhteiskunnalliselle palvelutehtävälle. (Haveri & Majoinen 2017, 44.)

Kunnallishallinnon toisena vaiheena voidaan pitää sen roolia suomalaisen hyvinvointivaltion luomisessa, etenkin ajanjaksona, joka ulottuu 1960-luvun lopulta 1980-luvulle. Valtio oli ennen tätä antanut kunnille vain vähäisiä tehtäviä, joten 1960-luvulla kunnille annettu vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisesta oli suuri muutos. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen muodostui kuntien roolin kannalta merkittäväksi, ja kunnat alkoivat vähitellen muuttua poliittisista yhteisöistä palveluorganisaatioiksi. Kuntien toiminnasta tuli tänä aikana ammattimaisempaa ja niiden henkilöstön määrä kasvoi. Kunta miellettiin aiempaa vähemmän poliittiseksi yhteisöksi ja sen legitimaatio eli hyväksyntä johdettiin sen kautta, miten se onnistui järjestämään palvelut asukkailleen.

Samaan aikaan kun valtio lisäsi kuntien tehtäviä, se myös lisäsi ohjausta ja valvontaa. Kuntien itsehallinnollinen rooli oli tänä aikana suppeampi, ja kunta nähtiin hyvinvointivaltion kontekstissa keskusjohtoisen palvelujärjestelmän osana valtion tahdon toteuttajana, jonka tulee järjestää keskushallinnon määrittämät palvelut samalla tavalla paikasta tai olosuhteista riippumatta. Vaikka kuntien toimintatila valtion ohjaamien hyvinvointipalvelujen järjestämisessä oli tänä aikana vähäinen, niillä oli kuitenkin liikkumatilaa itselleen ottamien tehtävien, kuten elinkeinopolitiikan, hoidossa. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella kunnilla oli energiaa ja rahaa vapaaehtoisin tehtäviin ja poliittinen ilmapiiri oli yleisesti kehitysmuonoista ja tulevaisuususkosta. (Haveri & Majoinen 2017, 45—46.) Kaupungistuminen ja teollisuuden kehittyminen sai kunnat luomaan edellytyksiä niiden elinkeinoelämän monipuolistumiselle ja kuntien rooli kasvoi kaavoittamisessa, maapolitiikassa ja asuntotuotannossa sekä yritysten toimintaedellytysten luomisessa (Jäntti 2016, 83—84).

Yhtenäiskunta-ajattelu ja valtion vahva ohjaus on mahdollistanut hyvinvointijärjestelmän luomisen sekä kaikille suomalaisille lähtökohtaisesti yhdenmukaiset palvelut koko maassa, ja tasa-arvoa on saatu edistettyä jälleenrakennuskauden aikana juuri vahvalla valtion ohjauksella ja standardoinnilla (Jäntti 2016, 43; Lavapuro ym. 2019, 20). Hyvinvointivaltiokehitys toi kuitenkin mukanaan omia haasteitaan. Valtion kuntiin kohdistamasta sääntelystä oli tullut 1980-luvun puoleen väliin mennessä hyvinkin yksityiskohtaista eikä valtionosuuksiin perustuva järjestelmä ollut tehokas, sillä se ei palkinnut kuntia säästäväisyydestä. Kunnallishallinnollinen kehitys otti 1990-luvun alusta lähtien uuden suunnan, jota kutsutaan murrosvaiheeksi ja jonka voidaan katsoa olevan edelleen käynnissä. (Haveri & Majoinen 2017, 46.)

Murroksen vaihetta määrittää kunnallishallinnon uudistaminen, jonka teemoina ovat deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten toimintatapojen omaksuminen. Näihin on vaikuttanut uusi julkisjohtamisen malli New Public Management (NPM), jota 1990-luvulla lamaan ajautunut Suomi sovelsi hyvin päättäväisesti ja johdonmukaisesti. Uusi julkisjohtaminen on korostanut vallan hajauttamista, sääntelyn purkua, tehokkuutta sekä managerialismia ja sillä on tavoiteltu joustavuutta, tehokkuutta ja parempaa asiakasorientaatiota. Murroksen vaiheen 1990-luvun alkupuolen uudistusten seurauksena kunnista tuli jälleen vapaampia ja itsenäisempiä suhteessa valtioon. Samalla yhtenäiskunta-ajattelu lieventyi valtion ohjauksen ja valvonnan vähentyessä. Kunnille annettiin enemmän vapauksia hoitaa tehtäviään katsomallaan tavalla ja vuoden 1995 Kuntalaissa (365/1995) kuntien itsehallintoa korostettiin ja niiden erilaisuutta huomioitiin mahdollistamalla paikallisia valintoja. (Haveri & Majoinen 2017, 47; Lavapuro ym. 2019, 15—16.)

Laman jälkeisinä vuosina Suomen talous kasvoi nopeaa vauhtia ja samalla kuntien tehtäviä ja näiden toteuttamisen sääntelyä alettiin jälleen lisätä. Kunnallishallinto oli 2000-luvun alkuvuosina suomalaisen yhteiskunnan tukipilari ja suomalaista julkista hallintoa pidettiin vielä vuonna 2011 Maailmanpankin mittauksessa Euroopan tehokkaimpana. Kunnat olivat lisääntyneen tehtävämäärän ja näihin liittyvän sääntelyn alla jälleen hyvin vahvasti valtion ohjauksen alla, vaikka ne olivat hetkellisesti aiempina vuosikymmeninä saaneet vapauttaan ja itsenäisyyttään takaisin. Valtiovarainministeriön vuonna 2013 teettämän selvityksen mukaan kuntien lakisääteiset tehtävät olivat kaksinkertaistuneet vuoden 1990 lukemista tutkimusajankohtaan nähden ja näiden tehtävien suorittamista varten oli säädetty lähes tuhat normia. Kuntien edellytyksiä huolehtia tehtävistään heikensivät tämän lisäksi muun muassa väestön ikääntyminen ja muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin. Kaikki tämä johti 2000-luvun loppupuolella siihen, että monet kunnat ja kaupungit ajautuivat pahoihin taloudellisiin vaikeuksiin ja niiden tulevaisuus vaikutti huonolta. Kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset eivät olleet enää tasapainossa. (Haveri & Majoinen 2017, 48.)

Suurin syy suomalaisten kuntien haasteille on se, että Suomessa hyvinkin erilaisia kuntia koskee sama raskas palveluvelvoite. Kuntien tulee suorittaa samat vastuut niiden taloudellisesta tilanteesta, sijainnista tai väestöllisestä ja maantieteellisestä koosta riippumatta. Kyseessä on suomalaisen kunnallishallinnon erityispiirre ja perusongelma. Ongelmaa on vuosien mittaan pyritty ratkaisemaan kuntien välisellä yhteistyöllä, jonka seurauksena kunnat ovat kehittyneet verkostomaisempaan suuntaan. Palvelut järjestetään verkostosuhteiden kautta toisten kuntien kanssa yhteistyönä, kolmannen sektorin kanssa tai ostopalveluina. Verkostomallin organisaatorakenteisiin on kuitenkin liittynyt omia ongelmiaan liittyen ohjattavuuteen ja epädemokraattisuuteen. (Haveri & Majoinen 2017, 48—49.)

Kuntien ongelmat eivät ole olleet kuitenkaan ainoastaan valtion syytä, sillä samaan aikaan kun valtio on antanut kunnille lisää tehtäviä hoidettavaksi, kunnat ovat ottaneet näitä mielellään vastaan kokien laajentuvien tehtävien vahvistavan niiden legitimitettiin (Haveri & Majoinen 2017, 49). Tämän lisäksi kunnallisessa päätöksenteossa jotkin tehtävät tai näiden toimeenpanon laajuus ovat jääneet voimaan, vaikka lakisääteistä velvoitetta on kevennetty ja sen valtionosuusrahoitusta alennettu (Valtiovarainministeriö 2022, 16). Kehitys on ohjannut kuntia entistä enemmän palvelukoneiksi ja peittänyt alleen kuntien roolia poliittisina yhteisöinä. Kuntien itsehallinnollinen rooli on kaventunut ja ne ovat tulleet alttiimmiksi valtion interventioille ja managerialistisille reformeille. (Haveri & Majoinen 2017, 49.)

Murrosvaiheessa myös kuntien toimintaympäristö, johon kuntien rooli ja sen kehitys ovat kuntien oman toiminnan ja valtion kuntapolitiikan lisäksi yhteydessä, on muuttunut (Valtiovarainministeriö 2022, 19—20). Talouden, yhteiskunnan ja politiikan välinen tila muuttuu jatkuvasti ja kuntien toimintakentän asiat ovat jatkuvasti yhä epäselvempiä ja vaikeampia. Globalisaatio, verkottunut maailma ja teknologian kehitys haastavat yhteiskuntaa ja instituutioiden rajat murtuvat, kulttuuri moninaistuu, elämäntavat erilaistuvat, median valta kasvaa ja konfliktit lisääntyvät yksityisten ja julkisten toimijoiden välillä. Asioiden monimutkaistuminen eli kompleksisuus on liittynyt tähän muuttuneeseen toimintaympäristöön itsessään, mutta se on ollut seurausta myös niistä keinoista, joilla muutoksiin on yritetty vastata. (Haveri & Majoinen 2017, 51.)

Murroksen aikakaudella kunnallishallinnon ongelmiin on pyritty vastaamaan hallinnonuudistusten, kokeilujen ja kehittämisprojektien avulla. Kunnallishallinnon uudistaminen oli 1990-luvulla melko johdonmukaista ja suoraviivaista, mutta 2000-luvulla uudistamisen visio on kadonnut. Uudistukset ovat muuttuneet hajanaisiksi ja arkipäiväisiksi ja niiden taustalta on vaikeaa löytää näkemystä siitä, millaiseksi kuntien roolin halutaan yhteiskunnassa muuttuvan. Samalla kuntakäsitys on epämääräistynyt. Murroksen ajalle onkin ollut ominaista se, ettei sille ole ollut tunnistettavissa yhtä “suurta kertomusta” edeltävien ajanjaksojen tapaan, vaan se on muodostunut erilaisista kehityssuunnista sekä epävarmuudesta kuntien yhteiskunnallisesta roolista ja perustehtävistä. Murroksen aikaa määrittäviä ongelmia ovat olleet hallinnan jatkuva monimutkaistuminen, kunnallisen itsehallinnon kriisi sekä palveluvelvoitteiden ylikuorma. (Haveri & Majoinen 2017, 46—47, 49.) Kuntien lakisääteiset tehtävät ovat laajentuneet ja niitä koskeva sääntely on lisääntynyt, kunnat ovat erilaistuneet, kaupunkien rooli on vahvistunut ja kuntajohtaminen ja - päätöksenteko on monimutkaistunut (Valtiovarainministeriö 2022, 15).

Hallintaa ei voi enää kuvata yksinkertaisella kehityslogiikalla, joka ohjaisi toimijoiden työskentelyä tiettyä päämäärää kohti. Myöskään tehokkuutta, vaikuttavuutta ja suorituskykyä ei voida selittää jollakin yksittäisellä johtamismenetelmällä tai organisaatorakenteella. Suurimmat muutokset kuntajohtamiseen ja kunnan rooliin ovat tuoneet kunnan ja valtion välisen suhteen viilentyminen, kuntarajojen hälveneminen, kunnallispolitiikan pirstoutuminen ja kuntalaisten roolin muutos aktiivisesta kansalaisesta omia etuja vaalivaksi asiakkaaksi. Kuntien toimintaa on varjostanut epävarmuus ja jatkuva saneeraaminen ja monissa kunnissa poliittinen päätöksenteko on muuttunut lyhyen aikavälin reaktiiviseksi toimintapolitiikaksi aiemman kestävyysnäkökulman tähtäävän toiminnan sijaan. Vaikuttaa siltä, että nykyisen kunnallishallinnon dynaamisuus ja monimutkaisuus nähdään “uutena normaalina” tilana kuntajohtamiselle, ja että kompleksisuus on asia, johon tulee työssä tottua. (Haveri & Majoinen 2017, 46—47, 52.)

Yhtenäiskunta-ajattelun voidaan edelleen nähdä vaikuttavan vahvasti kuntia koskevaan ajatteluun, mutta nykyinen kehitys on alkanut korostaa ja sallia enemmän kuntien erilaisuutta (Lavapuro ym. 2019, 16). Ei voida olettaa, että pelkällä valtion lainsäädännöllä ja valvonnalla saataisiin varmistettua, että palvelujen laatu ja sisältö olisivat täysin yhdenmukaisia koko maassa ja että tätä kautta kaikki kansalaiset olisivat täysin yhdenvertaisessa asemassa keskenään. Keskeistä on kyetä määrittämään, mitkä asiat ovat sellaisia, joissa valtion ohjaus on tarpeellista, ja mitkä asiat kuuluvat paikallisen vapaan päätäntävällän piiriin. Jäntti (2016) esittääkin, että yhtenäiskunta-ajattelu tulee väistymään tehden tilaa moninaiskunta-ajattelulle. Vaikka lainsäädäntö käsittelee kuntia edelleen yhtenäiskunta-ajattelun mukaisesti, yhteiskunnalliset ja institutionaaliset muutokset voivat ajan kuluessa johtaa myös rakenteellisiin, kuten lainsäädännöllisiin muutoksiin. (Jäntti 2016, 44, 193.)

3.3.2 Kuntien suhtautuminen tulevaisuuteen

Tulevaisuusnäkökulman mukaan kunnan tulee päätöksiä tehdessään ajatella nykyhetkeä pidemmälle sekä tunnistaa ja hyväksyä erilaisia lähtökohtia vaikuttaakseen omaan tulevaisuuteensa (Valtiovarainministeriö 2020, 294). Kunnilta vaaditaan rohkeutta kehittyä omien paikallisten erityispiirteidensä pohjalta ja olla jäljittelemättä jonkin toisen menestyvän paikkakunnan muotia. (Paananen ym. 2014, 70). Kuntien menestymiselle olennaista on niiden kyky ennakoida tulevia muutostarpeita sekä paikallisista lähtökohdista lähtevä uudistaminen. Lisäksi kyky reagoida ja muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana on tärkeää. (Jurmu 2021, 30, 95.)

Kuntia ympäröivässä maailmassa on paljon riskitekijöitä, joista seuraavat ongelmat voivat heijastua myös kunnan toimintaan. Tällaisia riskitekijöitä ovat esimerkiksi globaali ja valtiollinen päätöksenteko, megatrendit, yleinen talouskehitys, valtio - kuntasuhteen muutokset sekä yritystoiminta ja kunnan elinkeinorakenne. (Rainio ym. 2019, 7.) Lisäksi kunnan toimintaedellytyksiin ja kehitysnäkymiin vaikuttavat väestökehitykseen liittyvät väestömäärän ja rakenteen muutokset. Nämä muutokset näkyvät kuntien mahdollisuuksissa järjestää lakisääteisiä tehtäviä, niiden taloudellisessa kantokyvyssä, työllisyydessä ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksissä, asumisen ja liikenteen ratkaisuisissa, maankäytössä sekä sosiaalisessa pääomassa, paikallisidentiteetissä ja yhteisöllisyydessä. (Valtiovarainministeriö 2020, 13.) Edellä mainitut riskitekijät voivat luoda tilanteita, joissa kuntien tulee muuttaa profiliaan reagoidessaan muutokseen (Paananen ym. 2014, 74).

Elinvoimaisia kuntia yhdistääkin kyky keksiä itsensä uudelleen ja uusiutua. Kyky keksiä itsensä uudelleen on eräänlaista jatkuvaa oman tai organisaation aseman uudelleen arviointia ja uudistumisalttiutta sekä ajan hermolla ja ajankohtaisena pysymistä. Kunnan kyky keksiä itsensä

uudelleen on usein koko kuntayhteisön jakama ominaisuus ja näkyy esimerkiksi yrittäjämäisenä asenteena, kykynä etsiä uudenlaisia valintoja ja väyliä sekä keksiä vaihtoehtoisia toimintatapoja. Kunnan uudistumiskykyä nostavia tekijöitä ovat vahva kuntatalous, osaamisen ja työvoiman saatavuus, kilpailukykyinen yritys-kanta, palvelut, sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys sekä vetovoimainen ympäristö. Riskitilanteiden luomissa tilanteissa kunnan kyky keksiä itsensä uudelleen voidaan nähdä myös eräänlaisena selviytymiskeinona sekä sopeutumiskykynä. (Paananen ym. 2014, 74—76; Valtiovarainministeriö 2020, 294.) Kunta ei voi vaikuttaa kaikkeen siihen, mitä sen ympärillä tapahtuu, mutta olennaista sen johtamiselle on määrittää oikea suunta paikallisten olosuhteiden ja resurssien pohjalta (Leponiemi 2019, 14—15; Rainio ym. 2019, 7). Muutoksien kohdalla kuntia auttavat kehitysmuutokset ja elinvoimainäkökulman korostaminen. Kuntien tulee sopeutua toimintaympäristönsä muutoksiin esimerkiksi digitalisaatiolla, yhteistyöllä, verkostomaisuudella, kokeiluilla sekä asiakaslähtöisellä kehittämisellä. Uudistuminen edellyttää osaamista, tarvittavia resursseja ja riittävää uudistumiskykyä. Toimintaedellytyksiä voidaan vahvistaa esimerkiksi kuntien välisen, entistä strategisemmän ja kokonaisvaltaisemman yhteistyön kautta. (Paananen ym. 2014, 74; Valtiovarainministeriö 2022, 119, 121.)

Myös elinvoimajohtaminen sisältää tulevaisuusnäkökulman, joka korostaa katseen kohdistamista tulevaisuuteen sekä johtamistekojen pitkäaikaisia vaikutuksia. Elinvoiman johtaminen tulevaisuusnäkökulmasta on strategista johtamista erotuksena elinvoimaisuuden operationaalisesta, arkipäiväiseen päätöksentekoon ja ilmiöihin perustuvasta johtamisesta. Kun elinvoimaisuutta tarkastellaan tulevaisuuden näkökulmasta, huomio kiinnitetään strategiaan näkökulmiin, johtamistekojen pitkäaikaisiin vaikutuksiin sekä tulevaisuuteen varautumiseen. Strategiset valinnat näyttäytyvät yhteisölle tiedottamisen ja viestinnän kautta, joka vaikuttaa samalla kunnasta muodostuvaan kuvaan. Tulevaisuusnäkökulma kiinnittää huomion kuntaresurssien hyödyntämiseen kestäväällä tavalla, infrastruktuurin kehittämiseen, uusien avauksien tekemiseen, sekä uusiin luoviin hankkeisiin investointiin, joka mahdollistaa kunnan kehittymisen myös jatkossa. Onnistuneet elinvoimahankkeet sekä tavoitteiden saavuttaminen muodostavat kunnalle positiivisen kierteen ja mahdollistavat seuraavien, ennakkoluulottomampien hankkeiden ja suurempien tavoitteiden saavuttamisen. Kunnat voivat rakentaa elinvoimaansa myös niiden hankintojen kautta, jotka oikein kohdentuessaan tukevat paikallista elinkeinoelämää, palveluntuotantoa sekä innovaatioita. (Paananen ym. 2014, 64, 66, 71—72, 82; Rainio ym. 2019, 7.)

Suomalaisilla kunnilla on vahva autonomia ja taloudellinen liikkumavara niiden eurooppalaisiin verrokkeihin ja angloamerikkalaisiin vastineisiin nähden. Vaikka viime vuosien aikaisten talousvaikeuksien myötä asenteet ovat kovettuneet ja taloudellinen liikkumavara on kaventunut,

suomalaisilla kunnilla nähdään olevan silti aito mahdollisuus perustehtäviensä ohella edistää paikallista elinvoimaansa. Tulojen heikentyminen johtaa kuitenkin yleensä menojen karsimiseen, ja tämä näkyy palvelumenojen karsimisen lisäksi elinvoimapanostusten tekemisen haastavuutena. Kuten aiemmin jo aiemmin on tuotu esiin, kunnat ovat voineet rahoittaa tarpeellisia investointejaan lainarahalla, joka on kasvattanut niiden velkaantuneisuutta. Kunnan velkamäärä voi kuitenkin tuhlaamisen sijaan kertoa kunnan rohkeudesta panostaa tulevaisuuteensa sekä tulevaisuuden elinvoiman edistämisen edellytysten takaamisesta. Vaikka haastavampi taloudellinen tilanne vaikeuttaa kuntien elinvoiman kehittämistä, se antaa aihetta tarkastella toimintatapoja kriittisemmin sekä kannustaa etsimään uusia vaihtoehtoja. Elinvoimanäkökulmaa korostamalla ja kehitykseen myönteisesti suhtautumalla kunnat voivat pyrkiä sopeuttamaan toimintaansa ympäristön ja taloustilanteen aiheuttamiin rajoituksiin. Ratkaisuja voidaan hakea esimerkiksi sähköisten palvelujärjestelmien kehittämisestä sekä palveluiden järjestämisestä alueellisena yhteistyönä. Toinen esimerkki toimintojen keskittämisestä on digitalisaatio, joka nousee usein esille kuntien keinona luoda säästöjä ja parantaa tuottavuutta. Digitalisaatiolla voidaan vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä muuttamalla teknologian tukemaa toimintaa, esimerkiksi kehittämällä parempia palveluita, korostamalla ennakoivaa tekemistä ja karsimalla viranomaisprosessien tarpeettomia vaiheita. Vaikka digitalisaatiolla haetaan kustannusvaikuttavuutta, se edellyttää myös osaamisen lisäämistä, henkilöstön kouluttamista sekä jonkinlaisia investointeja, joihin kaikilla kunnilla ei ole edellytyksiä. Tieto- ja viestintäteknologian tuottamisen ja kehittämisen keskittäminen isommille alueille voi auttaa pienempiä kuntia digitalisaation ja tiedonhallinnan haasteissa ja sillä voidaan varmistaa koko Suomen digitalisaatiokehitys. (Paananen ym. 2014, 32—33; Valtiovarainministeriö 2022, 60—61, 63, 204—205.)

Jäntin (2016, 209) mukaan sote-uudistus tarjoaa kuntien erilaisille mahdollisille tulevaisuuksille sekä kuntakäsitysten erilaisille merkityksille enemmän tilaa. Kunnat suhtautuvat uudistuksen tuomaan muutokseen kuitenkin erilaisilla tavoilla. Toiset kunnat toimivat proaktiivisesti ja rakentavat uudenlaista kuntakäsitystä itsestään, kun taas toisille muutos on ollut vaikeampaa, ne eivät ole löytäneet uutta rooliaan ja ovat toimineet reaktiivisesti. Kunnat ovat painottaneet eri perustehtäviä toisistaan eriävillä tavoilla. Jotkut kunnat ovat panostaneet useampaan perustehtävään ja jotkut kunnat eivät yhteenkään. (Jäntti 2016, 193—194.)

Reaktiivisesti toimiva kokee, että tulevaisuuteen ei voi itse juuri vaikuttaa, ja tämän vuoksi tavoitteilla, visioilla ja pitkän tähtäimen strategioilla ei ole suurta merkitystä. Reaktiivinen toimija reagoi toimintaympäristönsä muutoksiin signaaleihin hetkittäisillä muutoksilla ja suhtautuu usein tulevaisuuteen pessimistisesti. (Paananen ym. 2014, 66—67.) Monien kuntien

poliittinen päätöksenteko on muuttunut lyhyen aikavälin reaktiiviseksi toimintapolitiikaksi aiemman kestävyteen tähtäävän toiminnan sijaan, sillä kuntien toimintaa on varjostanut epävarmuus ja jatkuva saneeraaminen (Haveri & Majoinen 2017, 46—47). Proaktiivisesti toimiva puolestaan kokee, että ulkoisista tekijöistä huolimatta jokainen toimija kykenee itse rakentamaan tulevaisuutensa ja vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan. Proaktiivisesti toimiva kunta luo elinvoimaa pitkällä aikavälillä strategiallaan, jota toteutetaan aktiivisten valintojen avulla. Visioksi valitaan sellainen tulevaisuus, joka on jonkin toimintaympäristön muodostamien edellytyksin rakennettavissa päämäärätietoisella toiminnalla. Vaikka proaktiivinen toimija toimii visionsa pohjalta, ongelmana voi välillä olla rajoittunut kyky hahmottaa erilaisia asiakokonaisuuksia ja toimintavaihtoehtojen seurauksia. Proaktiivisuus ja tulevaisuuteen varautuminen on kuntien elinvoimaisuudelle tärkeää, mutta suunnitelmat ja strategiat eivät saa muuttaa toimintaa liian jähmeäksi vaan sen tulee pysyä joustavana muutoksille ja oppimiselle sekä pyrkiä kykyjen ja osaamisen jatkuvaan kasvattamiseen. Proaktiivinen strateginen ote auttaa kuitenkin elinvoiman johtamisessa, sillä se kannustaa rohkeaan ideointiin ja näiden ideoiden toteuttamiseen. (Paananen ym. 2014, 66—67, 69.)

Paananen ym. (2014) pitävät kunnan toiminnan kannalta proaktiivista suhtautumista tulevaisuuteen parempana vaihtoehtona elinvoiman edistämässä. Pelkästään kuntien demokraattinen luonne edellyttää tätä, sillä ilman visioita ja tavoitteita ja näistä käytävää keskustelua kunnan ei voida katsoa toimivan läpinäkyvästi kuntalaistensa tahtoa toteuttaen. Reaktiivinen, päivä kerrallaan eläminen voidaan nähdä huonona signaalina kunnan elinvoimajohtamisesta. (Paananen ym. 2014, 66—67.)

Seuraavien vuosien kuntapolitiikan haasteet koskevat kuntien eri rooleja ja niiden eriytymiskehitystä. Kuntien eriytymiskehitys sekä niiden toimintaympäristön muutokset ovat herättäneet viime vuosikymmenien aikana huolta kansalaisten lakisääteisten palveluiden ja niiden rahoituksen turvaamisesta sekä julkisten varojen oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta käytöstä. Pelkona on ollut, ettei kunnassa riittävällä tavalla toteudu kuntalain hengen mukainen hyvinvoinnin edistäminen, ja että kunnan riskinsietokyky tai kantokyky on perustuslain näkökulmasta ongelmallinen. Valtiovarainministeriön toimeksiantaman ja Turun yliopiston toteuttaman selvityksen Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin (2019) johtopäätöksen mukaan perustuslaissa kunnallista itsehallintoa koskien ei ole lähtökohtaisesti estettä sille, että erilaisille kunnille annettaisiin erilaisia tehtäviä, kunhan eriytymisestä seuraavalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa eriytymiskehityksen perusteella tulisikin Valtiovarainministeriön (2022, 29) mukaan harkita sitä, tuleeko politiikan suuntaa muuttaa, vai voidaanko edelleen jatkaa yhtenäiskunta-ajattelulla. Tulevaisuudessa kuntia koskevassa päätöksenteossa tulisi huomioida paremmin kuntien välinen

eriytyminen, kuntien erilaisuus sekä kuntien erilaiset roolit, jotta perustuslailliset tulkinnat kuntien itsehallinnosta muuttuisivat vastaamaan eriytyvän kuntakentän todellisuutta. Tehtäviltään erilaisia tai eriytyneitä kuntia on kansainvälisesti tarkasteltuna muuallakin Euroopassa, ja esimerkiksi Ruotsissa on selvitetty mahdollisuutta siihen, että kunnilla olisi epäsymmetrinen tehtävien jako. Lisäksi historiallisen kehityksen myötä Englannissa, Walesissa, Tšekin tasavallassa ja Espanjassa koko kuntajärjestelmä on rakennettu epäsymmetriseksi. (Valtiovarainministeriö 2020, 14—15, 215; 2022, 27—29, 55, 145.)

Myös elinvoimaisuuden ja kaupunkien kasvun kysymykset koskettavat koko kuntasektoria. (Valtiovarainministeriö 2022, 27—28). Elinkeinotoiminnan merkitys kuntien toiminnan osana on 2000-luvulla jatkanut kasvuaan ja laajentunut elinvoimapolitiikan suuntaan, jossa elinkeinopolitiikka on yksi kunnan elinvoimaisuuteen tähtäävä osatekijä (Jännti 2016, 93—94). Tulevaisuuden kunnan ydintehtävän tulee perustua sen elinvoiman ja kasvun edellytyksistä huolehtimiseen lisäämällä asuinympäristön viihtyvyyttä sekä edistämällä työllisyyttä ja alueellista kilpailukykyä (Anttiroiko ym. 2007, 22; Kauppakamari 2021). Kuntien tulee kyetä tunnistamaan omia paikallisia elinvoimatekijöitään, voimavarojaan ja näiden suuntaamista sekä kyetä ottamaan oma tulevaisuus haltuunsa. Tulevaisuuden kuntia tulisi rakentaa myös kestävä kehityksen pohjalta huomioiden asukkaiden hyvinvointi ja osallisuus, taloudellinen kestävyys sekä ympäristöllinen kestävyys. Monipaikkaisuus, digitalisaatio, kuntien välinen yhteistyö sekä pitkäjänteinen, osallisuutta edistävä kuntajohtaminen auttavat kuntia sopeutumaan muuttuvaan yhteiskuntaan. Näiden lisäksi suurempien kaupunkien tulisi löytää ratkaisuja muun muassa eriytymiskysymyksiin ja pienempien kuntien hyödyntää älykkään sopeutumisen keinoja uudistumiseensa. (Valtiovarainministeriö 2022, 21, 146—147.)

Sote-uudistuksesta seuranneen muutoksen johdosta kuntakenttä tulee monimuotoistumaan ja mahdollisesti kutistumaan, mikäli kaikki kunnat eivät löydä uutta rooliaan ja tarkoitustaan tai niiden taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset heikentyvät niin pahasti, etteivät ne kykene enää pysymään itsenäisinä kuntina (Jännti 2016, 214). Kuntien ollessa muutoksen keskellä olennaiseksi tekijäksi uudistumisen onnistumisen kannalta nousee kyky tunnistaa erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia sekä löytää uudenlaisia ratkaisuja syntyviin ongelmiin. Asiantuntijuus tulee korostumaan kunnissa, ja sitä määrittävät tiedon hyödyntämisen sekä viestinnän ja vuorovaikutuksen taidot. Uudistamisen onnistuminen linkittyy tiettyihin kuntien avaintoimijoihin, joilla on ymmärrystä ilmiöiden kompleksisesta luonteesta. (Jurmu 2021, 83, 85.)

4 SOTE-UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIIN

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisia muutoksia sote-uudistus on aiheuttanut tutkimukseen valituissa esimerkkikunnissa, eli Heinolassa, Kauniaisissa, Pelkosenniemessä ja Vantaassa, sekä niiden rooleissa. Lisäksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten esimerkkikuntien johtavat viranhaltijat kokevat uudistuksen aiheuttaman muutoksen sekä sen vaikutukset kunnan tulevaisuuteen. Kunkin esimerkkikunnan tapaus muodostaa oman alalukunsa, joka puolestaan jakautuu tapauksen tarkastelun mukaisesti edelleen omiin alalukuihinsa.

Alalukujen alussa kukin kunta esitellään aluksi lyhyesti, jotta tutkimuksen kannalta olennaisia kunnan ominaispiirteitä voidaan ymmärtää. Tämän jälkeen ensimmäisessä alaluvussa kunkin kunnan osalta tarkastellaan sote-uudistuksen aiheuttamia muutoksia edellä mainittuihin kuntiin Jäntin (2016) tutkimuksessaan *Kunta, muutos ja kuntamuutos* muodostaman jaottelun mukaisesti kolmen eri muutoskategorian, eli organisatoristen ja toiminnallisten muutosten, johtamisessa tapahtuneiden muutosten, sekä kuntakäsityksiin liittyvän muutoksen, kautta. Seuraavassa alaluvussa kunkin kunnan kohdalla tarkastellaan sitä, miten kunnan johtavat viranhaltijat suhtautuvat uudistuksen aiheuttamaan muutokseen, ja viimeisessä alaluvussa kunkin kunnan kohdalla sitä, miten kyseisen kunnan johtavat viranhaltijat suhtautuvat uudistuksen seurauksena kunnan tulevaisuuteen.

4.1 Heinola

Heinolan kaupunki on noin 17 960 asukkaan ja 839 neliökilometrin kaupunki Päijät-Hämeen maakunnassa (Heinola 2024, 1). Kaupunkia kuvaillaan sopivan suureksi palvellakseen asukkaitaan laadukkaasti ja samalla sopivan pieneksi ollakseen aidosti yhteisöllinen. Sen asukkaiden elämän laatua kuvaillaan korkeaksi ja asumistasoa edulliseksi, ja kaupungin kerrotaan olevan samaan aikaan keskellä kaupunkia ja luontoa, sillä se sijaitsee järvi- ja harjumaisemissa lähellä poikkeuksellisen hyviä harrastus- ja liikuntamahdollisuuksia. (Heinola 2023.)

Kaupungin väestö on vähentynyt viime vuosien aikana ja kehityksen odotetaan edelleen jatkuvan. Samoin työikäisten määrän odotetaan laskevan sekä väestöllisen huoltosuhteen nousevan, sillä Heinolassa on Päijät-Hämeen keskiarvoa vähemmän lapsia ja nuoria. Heinolassa on tämän lisäksi suomalaista keskiarvoa matalampi työllisyysaste ja korkeampi työttömien osuus työvoimasta (Heinola 2024, 1, 6, 9.)

Heinola kuuluu Päijät-Hämeen hyvinvointialueeseen, johon kuuluvat sen lisäksi Asikkalan, Hartolan, Hollolan, Iitin, Kärkölän, Lahden, Orimattilan, Padasjoen sekä Sysmän kunnat.

4.1.1 Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset Heinolassa

4.1.1.1 Organisatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset Heinolassa

Organisatoriset muutokset ilmenevät Jäntin (2016, 121—122) mukaan kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina, jotka ovat hallinno uudistuksessa odotettavia ja konkreettisesti havaittavia ja mitattavia. Hänen mukaansa kuntien organisaatorakenne on muuttunut sote-uudistuksen seurauksena, sillä päätettävät asiat sekä henkilöstö ovat vähentyneet. Tämä vastaa hyvin Heinolan johtavien viranhaltijoiden kuvaamaa tilannetta, jossa kaupungin henkilöstö ja talouden volyyymi sekä valtuuston päätöksenteon piirissä olleet asiat ovat puolittuneet. Jäntin (2016, 118) mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestäminen on pitkään ollut keskeinen osa kuntien toimintaa sekä niiden taloudellisen merkityksen että niiden laajuuden vuoksi. Heinolassa muutosta pidetäänkin kaupungin näkökulmasta kokonaisuudessaan suurena.

Heinolan johtavat viranhaltijat näkevät sote-uudistuksen alkuvaiheelle haasteena sen, etteivät rahoitusjärjestelmän muutokset ole kaikkien kuntien näkökulmasta onnistuneita. Kuntaliiton (2024) mukaan valtionosuuksien siirron vaikutuksen on ollut tarkoitus olla kustannusneutraali kunnille, eli siirtää kunnilta saman verran tuloja kuin siirtyvien palveluiden tuottaminen on maksanut ennen uudistusta. Heinolalta on kuitenkin uudistuksen myötä hävinnyt enemmän tuloja kuin menoja. Muiden kuntien tavoin Heinolan veroprosenttia on leikattu, ja tämän lisäksi sen valtionosuudet ovat kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan romahtaneet, etenkin suhteessa muihin kuntiin. Valtionosuusjärjestelmän muutoksen myötä Heinola saa jatkossa huomattavasti vähemmän laskennallisia valtionosuuksia kuin aikaisemmin valtionosuuksien määräytyessä jatkossa suureksi osin kaupungin lasten ja nuorten määrän mukaan. Aiemmin Heinola sai ikääntyneen väestönsä perusteella runsaasti valtionosuuksia kattamaan sote-palveluitaan ja sen vakioidut kustannukset olivat Suomen matalimpia. Heinola on Kuntaliiton (2024) kuvauksen mukaisesti hyötynyt taloudellisesti saamistaan valtionosuuksista järjestäessään palvelunsa kustannustehokkaasti. Uudistuksen jälkeen kaupunki saa vähäisen lasten ja nuorten määrän perusteella vain vähän valtionosuuksia kattamaan nettomenojaan. Tämä vastaa Kuntaliiton (2024) sekä Valtiovarainministeriön (2022, 76) arviota siitä, että yksittäisellä kunnalla sote-erät ovat voineet olla merkittävässä roolissa valtionosuuksien tason kannalta, ja että usein tällaisessa tilanteessa ovat olleet etenkin pienet ja keskisuuret kunnat, joilla on heikompi veropohja ja suurempi osuus ikääntyneestä väestöstä. Valtiovarainministeriön (2020, 151) kuvaus siitä, että niissä kunnissa sote-menojen siirtymisen vaikutus valtionosuuksiin on

negatiivisinta, joissa syntyvyys on matalaa ja yli 65-vuotiaisen osuus asukkaista korkea, vastaa Heinolan tilannetta.

Heinola on aiemmin tehnyt ylijäämää 1—3 miljoonaa euroa, mutta uudistuksen jälkeen arvioitua alijäämää tulee 2—4 miljoonaa. Uudistus on vaikuttanut myös lainakannan tilannetta heikentävästi, sillä velkaa on entistä enemmän verrattuna kaupungin pienentyneisiin, käytettävissä oleviin tuloihin nähden. Tilanne vastaa myös Valtiovarainministeriön (2022, 25—26) kuvausta suomalaisten kuntien suhteellisen velkaantuneisuuden kasvusta. Vaikka uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tulot ja menot ovat siirtyneet hyvinvointialueelle, lainat ovat kuitenkin jääneet Heinolalle. Rahoituksen lähtötilanne ja menokulma ovat muuttuneet dramaattisesti, ja uudistus aiheuttaa tarvetta usean miljoonan euron sopeuttamissuunnitelmille sekä painetta nostaa veroprosenttia tulevaisuudessa. Tämä vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 76) näkemystä siitä, että valtionosuuksien leikkaus vähentää Heinolan kaltaisten kuntien toimintaedellytyksiä, ja ne joutuvat sopeuttamaan menojaan ja mahdollisesti korottamaan verojaan. Samalla Heinolan budjetti on kutistunut merkittävästi ja sen talouden tasapainottamismahdollisuudet ovat heikentyneet Valtiovarainministeriön (2020, 151) kuvaamalla tavalla.

Sote-uudistuksella on ollut kuitenkin myös myönteisiä vaikutuksia Heinolan toiminnalle ja taloudelle. Jäntin (2016, 199) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on ollut jatkuvasti kasvussa ja volyymiltaan suurta. Jauhiainen ja Huovari (2023, 15) ovat samoilla linjoilla todetessaan, että väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarvetta entisestään, ja sote-uudistuksella on tarkoitus hillitä kustannusten kasvua mittakaavaetujen tuottaman hyödyn avulla. Heinolan väestörakenteen muutokset, eli ikääntyneiden määrän kasvu ja lasten määrän vähentyminen, olisivat tulevaisuudessa nostaneet merkittävästi sote-palveluiden kustannuksia ja tätä kautta vaikuttaneet kaupungin kilpailukykyä heikentävästi. Sosiaali- ja terveystoimi on Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan ollut koko 2000-luvun ajan kokonaisuus, joka on vienyt paljon voimavaroja talouden ja toiminnan järjestämisen osalta. Kaupungin muuta toimintaa on heidän mukaansa jouduttu sopeuttamaan sote-palveluiden järjestämiseen, sillä sote-palveluiden määrärahat ovat jatkuvasti kasvaneet suhteessa muihin kaupungin toiminnan osa-alueisiin. Sekä erikoissairaanhoidon että perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut ovat olleet erittäin vaikeasti ennakoitava osa kaupungin toimintaa. Ne ovat aiheuttaneet yllättäviä menotekijöitä, joihin kaupunki ei ole voinut itse vaikuttaa ja kaupungin sote-sektorin menot ovat vaikuttaneet osittain kaupungin korkean lainakannan muodostumiseen. Suurin osa kaupungin vuoden 2022 nettomenojen kasvusta on tullut juuri sote-menojen kasvusta, joten uudistuksen odotetaan tuovan kuria menojen kasvulle talouden ennakoitavuuden parantuessa. Lisäksi Heinolalla on ollut pienenä organisaationa haasteita

työntekijöiden hankkimisen suhteen. Tämä vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 49) kuvaamaa tilannetta, jossa pienillä kunnilla on kokonsa vuoksi haastavaa houkutella asiantuntijoita.

Jäntin (2016, 121) mukaan uudistus on vapauttanut viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöiden henkisiä resursseja, jotka voidaan jatkossa suunnata muihin toimintoihin. Sote-palveluiden järjestäminen on aiemmin työllistänyt voimakkaasti koko Heinolan organisaatiota, joten johtavat viranhaltijat uskovat kaupungin hyötyvän vähentyneestä työtaakasta, vaikka suuri osa sote-resursseista onkin siirtynyt hyvinvointialueelle eivätkä he ole vielä uudistuksen alkuvaiheessa havainneet, että hallinnon työtehtävistä olisi vapautunut aikaa.

Jäntin (2016, 153) mukaan sote-uudistus on saanut aikaan rakenteellisen muutoksen, joka mahdollistaa kuntia muuttamaan organisaatiotaan uusien tarpeiden mukaiseksi. Samalla hänen mukaansa kuntien tulee priorisoida toimintaansa, eli keskittyä tärkeinä pitämiinsä asioihin sekä karsia joitakin toimintojaan. Heinolassa on luontu muutosohjelma toimintavuosille 2024—2027, ja sen tavoitteena on uudistaa kaupungin toiminta- ja johtamismallia kokonaisvaltaisesti. Muutosohjelman luomiseen ovat vaikuttaneet toimintaympäristön muutokset, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirtyminen hyvinvointialueelle, seutuyhteistyön organisoituminen, sekä tulossa oleva TE-2024 uudistus. Muutosohjelman skenaarion mukaan kaupungin talous ei tule saavuttamaan kestävästä tasapainoa eikä vuosikate kattamaan investointitasoa ilman merkittäviä sopeuttamistoimenpiteitä. Muutosohjelmassa talouden sopeuttamiskeinoiksi seuraaville vuosille kaavaillaan kunnallisveron sekä kiinteistöveron korotusta, nettomenojen pienentämistä, investointien priorisointia, toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia sekä tuottavuuden lisäämistä.

4.1.1.2 Heinolan johtamisessa tapahtuneet muutokset

Jäntin (2016, 124) mukaan uudistuksen aiheuttamat muutokset johtamisessa ilmenevät johtamisen käytäntöjen ja rajapinnoissa tapahtuvien painopiste-erojen muutoksen kautta johtamisen tasoissa, tavoissa ja suunnissa. Hänen mukaansa tämä näkyy etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, jota tehdään jatkossa rajapinnoilla uuden hyvinvointialueen kanssa. Rajapinnat hyvinvointialueiden kanssa ovat merkityksellisiä johtamisen sekä kokonaisuuden hallinnan kannalta ja yhteistyön johtamisessa korostuu verkostomainen ote, jossa johtaminen perustuu suoran vallan sijaan synergian sekä yhteisten etujen löytämiseen. Heinolan johtavat viranhaltijat kokevat rajapinnat uuden hyvinvointialueen kanssa vielä uudistuksen alkuvaiheessa epäselvinä, mutta näkevät kaupungin roolin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suhteen koskevan esimerkiksi ikäihmisten päivätoiminnan järjestämistä, joka ei ole puhtaasti sote-palvelua. Heidän mukaansa on kuitenkin vielä

uudistuksen alkuvaiheessa kyseenalaista, riittävätkö kaupungin resurssit jatkossa tällaisiin toimintoihin.

Jäntin (2016, 124—126) mukaan hyvinvointia, yhteisöllisyyttä, osallisuutta sekä talouden uusintamista edistävä johtaminen vaatii tuekseen julkisen sektorin lisäksi yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Hänen mukaansa tämä on oleellista etenkin elinkeinopolitiikassa, jonka toteuttamiseen monet kunnat ovat uudistuksen myötä keskittyneet entistä vahvemmin. Heinola on yksi näistä kunnista, ja sen johtavat viranhaltijat toivovat voivansa tulevaisuudessa painottaa enemmän seutuyhteistyötä sekä verkostojen hyödyntämistä. Myös sote-uudistuksen osaltaan aikaansaama, toimintavuosien 2024—2027 muutosohjelma luo oman vaikutuksensa Heinolan johtamiselle sen uudistaessa kaupungin toiminta- ja johtamismallia kokonaisvaltaisesti.

4.1.1.3 Kuntakäsitykseen liittyvä muutos Heinolassa

Jäntin (2016, 120) mukaan hallinnonuudistus aiheuttaa sivuvaikutuksenaan myös kuntakäsitykseen liittyvän muutoksen. Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan laadukkaiden sote-palvelujen järjestäminen on ollut kaupungin vetovoimatekijä sekä erityinen osa sen identiteettiä, joten muutoksen seurauksena kaupungin tulee perustaa identiteettinsä uusiin tekijöihin. Uudistuksen odotetaan kuitenkin jättävän muille asioille enemmän tilaa ja tarjoavan kaupungille mahdollisuuden luoda omaa brändiään ilman sote-palveluiden järjestämisen, kuten hoitojonojen ja hoiva-asumisen ongelmien, luomaa taakkaa. Tämä vastaa Jäntin (2016, 130) näkemystä siitä, että kunnat voivat rakentaa myönteistä kuntakuvaa nojaamalla sitä laajempaan käsitykseen itsestään. Heinolan johtavat viranhaltijat uskovat myös, että moni asukas on nähnyt kaupungin suureksi osin sote-palveluiden järjestäjänä, joten uudistus monipuolistaa kuntalaistenkin mielikuvaa Heinolasta organisaationa.

Jäntin (2016, 122) mukaan uudistuksen myötä kunnat voivat suunnata toimintaansa uusiin painopisteisiin, kuten elinkeinotoimintaan, yhteisöllisyyden tukemiseen, hyvinvoinnin ja demokratian edistämiseen sekä muihin jäljelle jääneisiin palveluihin. Hänen mukaansa vapautuneiden resurssien uudelleensuuntaamisessa tulevat ilmi paikallisuuden korostaminen sekä kuntien välinen erilaisuus. Heinolan strategian visio on ”Hyvä kasvaa Heinolassa” sekä ”Pieni kaupunki, iso elämä”, ja kaupungin kilpailukyvyn erityisiä vahvuuksia ovat alueen luonto, ympäristö ja sijainti sekä kaupungin yrityscenttä. Kaupungin johtavat viranhaltijat kertovat sosiaali- ja terveystoimen vieneen aiemmin suuren roolin julkisessa keskustelussa peittäen monia muita tärkeitä aiheita. Heidän mukaansa sote-palvelut ovat vieneet suuren osan myös kaupungin investoinneista, ja uudistuksen myötä resurssit voidaan kohdentaa aivan uudella tavalla kehittämistyöhön, kuten kasvuun,

elinvoimaisuuden sekä viihtyisyyden investointeihin. Etenkin elinvoimarooli tulee jatkossa korostumaan Heinolassa yhä enemmän ja kehittämispotentiaalin vapautumisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ulkopuolisiin asioihin uskotaan luovan positiivisia vaikutuksia kaupungille. Heinolan johtavat viranhaltijat näkevät myös digihallinnon kehittämisen tärkeänä ja oleellisena osana nykypäivää, joten se on yksi kohde, johon vapautuneita resursseja suunnataan. Kaupungin sote-palveluihin liittyvät digitalisaatiopalvelut, kuten tietojärjestelmäriippuvainen asiakaspalvelu, ovat vieneet suuren osan digitalisaation resursseista, ja uudistuksen myötä nämä voidaan suunnata muuhun digitalisointiin kokonaisuutena sekä tarjota kuntalaisille esimerkiksi sähköisiä asiointikanavia. Heinolan toiminnan uudet painopisteet vastaavat Valtiovarainministeriön (2022, 21) mukaista näkemystä siitä, että sote-uudistus selkeyttää kuntien asemaa niiden voidessa keskittyä niihin tehtäviin, joissa niillä on enemmän vapautta toimia paikallisista olosuhteista käsin.

Sote-uudistus muuttaa merkittävästi kuntien roolia ja voi auttaa niitä siirtymään pois palvelukuntaroolistaan (Jurmu 2021, 23). Muutos ja uudenlaisen kuntakäsityksen luominen ovat helpompia sellaisille kunnille, joiden olemassaolon merkitys ja kunnan toiminta-ajatus on jo valmiiksi nähty monipuolisesti ja joissa kunnan toimintaedellytykset ovat suotuisat (Jäntti 2016, 209). Palvelukuntarooli on ollut Heinolassa vahva, koska sote-palveluiden järjestäminen on koettu oleelliseksi osaksi kaupungin identiteettiä. Tämän vuoksi kaupungin johtaville viranhaltijoille voi olla joitakin toisia kuntia haastavampaa luoda uudenlainen kuntakäsitys. Koska Heinolassa tullaan kuitenkin jatkossa suuntaamaan resursseja kasvun, elinvoimaisuuden ja viihtyvyyden investointeihin, voidaan kaupungin roolin jatkossa päätellä rakentuvan Jurmun (2021, 23) esittämistä vahvistuvista rooleista etenkin elinvoimaroolin, kehittäjä- ja kumppanuusroolin sekä elinympäristöroolin varaan. Nämä roolit vastaavat myös Heinolan johtavien viranhaltijoiden mainitsemia kilpailukykytekijöitä, eli alueen luontoa, ympäristöä ja sijaintia sekä kaupungin yrityskenttää. Lisäksi Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungilla on jatkossakin tärkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä yhdessä uuden hyvinvointialueen kanssa. Tämä vastaa Jäntin (2016, 169—170) näkemystä siitä, ettei kuntien hyvinvointitehtävä ole kadonnut sote-uudistuksen myötä, ja että kunnilla on edelleen tärkeä tehtävä kuntalaisten hyvinvoinnille edellytyksiä luovien ja hyvinvointia turvaavien olosuhteiden järjestämisessä

4.1.2 Heinolan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen

Jäntin (2016, 120) mukaan kunnan roolin muutos nähdään eri näkökulmista sen perusteella, miten kunta nähdään ja miten muutokseen suhtaudutaan. Merkittävää on hänen mukaansa myös se, miten kuntajohto koee uudistuksen vaikuttavan kuntaan. Kunta voi nähdä palvelutehtävien vähenemisen

joko menetyksenä tai mahdollisuutena keskittää toimintaansa johonkin muuhun osa-alueeseen (Jäntti 2016, 208). Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungin päätöksentekijät ja viranhaltijajohto suhtautuvat uudistukseen erilaisella tavalla. Päätöksentekijöiden suhtautuminen on heidän mukaansa negatiivisempaa, sillä he näkevät uudistuksen suureksi osin vallan menetyksen näkökulmasta, kun taas viranhaltijajohdon suhtautuminen on positiivisempaa, sillä heidän näkökulmastaan uudistus helpottaa kaupungin talouden ja toiminnan järjestämistä.

Heinolan päätöksentekijät ovat kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan huolissaan siitä, että sote-uudistuksen myötä kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa alueen palveluihin heikentyvät. Tämä vastaa Jäntin (2016, 119) kuvausta siitä, että kunnat voivat kokea uudistuksen negatiivisena sen kaventaessa niiden valtaa ja heikentäessä niiden kykyä tarjota asukkailleen palveluita. Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungin sote-palveluilla on ollut hyvä maine ja ne on koettu korkeatasoisina sekä muita Päijät-Hämeen alueen kuntia laajempina. Kaupungissa on ollut esimerkiksi ilta- ja viikonloppupäivystys, joiden uskotaan katoavan uudistuksen myötä hyvinvointialueen yhdenmukaistaessa alueen sote-palveluja. Paanasen ym. (2014, 34) mukaan kunnan elinvoima ja sen palveluverkosto kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa, sillä palveluverkot ovat yhteydessä taajamien elinvoimaan ja julkisten palvelujen koetaan olevan yhteydessä yksityisten palvelujen olemassaoloon. Heinolan päätöksentekijöiden huoli sote-palveluidensa säilymiseen liittyy paitsi kaupungin houkuttelevuuteen, myös sen elinvoiman säilyttämiseen. Kaupungin järjestäessä sote-palvelunsa itse se on myös voinut vaikuttaa henkilöstötilanteeseen ja tarjota asukkailleen työllistymismahdollisuuksia. Sote-alan työpaikat eivät ole hävinneet uudistuksen myötä Heinolasta, mutta jatkossa kaupungilla ei ole kontrollia niiden säilyttämiseen.

Heinolassa ollaan huolissaan myös uudistuksen aiheuttamista taloudellisista muutoksista. Edellisessä luvussa esitellyt rahoitusjärjestelmän muutokset sekä lainakannan heikentynyt tilanne koetaan negatiivisina. Heinolassa joudutaan uudistuksen myötä tekemään usean miljoonan euron sopeuttamissuunnitelmia sekä harkitsemaan veroprosentin nostamista. Kaupungissa koetaan uhkana, että sote-uudistuksella voi olla negatiivisia vaikutuksia Heinolan maineeseen hyvänä talouskaupunkina, mikäli toiminnan sopeuttamisessa ei onnistuta.

Jäntin (2016, 119) mukaan sote-uudistuksen positiiviset vaikutukset näkyvät siinä, että se helpottaa kuntien toimintaa. Tämä on nähtävissä myös Heinolassa, jonka johtavat viranhaltijat ovat suhtautuneet uudistukseen kaupungin päätöksentekijöitä positiivisemmin ja jotka näkevät uudistuksen enemmänkin mahdollisuutena toiminnan järjestämisen näkökulmasta. Johtavat viranhaltijat ovat odottaneet sote-uudistuksen toteutumista jo pitkään, sillä sote-palveluiden

järjestäminen on kuormittanut voimakkaasti Heinolan organisaatiota ja aiheuttanut haasteita kaupungin taloudelle sote-palveluiden määrärahojen jatkuvan kasvujen ja ennakoimattomien kulujen vuoksi. Kaupungilla on ollut haasteita myös sosiaali- ja terveystalouden henkilökunnan saatavuuden suhteen, ja uudistuksen myötä nämä haasteet siirtyvät hyvinvointialueelle. Lisäksi kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat uudistuksen positiivisena puolena, että sen myötä julkisessa keskustelussa voidaan keskittyä enemmän kaupungin muihin toimintoihin ja suunnata investointeja kehittämistyöhön. Tämä vastaa Jäntin (2016, 118) näkemystä siitä, että muutos voidaan nähdä positiivisena sen vapauttaessa resursseja ja tilaa uudelle.

4.1.3 Heinolan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen kunnan tulevaisuuteen

Paanasen ym. (2014, 66—67) mukaan kunnat voivat suhtautua tulevaisuuteensa reaktiivisesti tai proaktiivisesti. Reaktiivinen toimija kokee, että tulevaisuuteen ei voi juuri itse vaikuttaa, ja reagoi toimintaympäristönsä muutoksien tuottamiin signaaleihin hetkittäisillä muutoksilla ja suhtautuu tulevaisuuteensa pessimistisesti. Proaktiivisesti toimiva puolestaan kokee, että ulkoisista tekijöistä huolimatta jokainen toimija kykenee rakentamaan tulevaisuutensa ja vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan. Heinolan johdon suhtautumisessa sen tulevaisuuteen voidaan erottaa sekä reaktiivisia että proaktiivisia piirteitä. Heinolan johtavat viranhaltijat pohtivat kuntien roolien jatkuvaa eriytymiskehitystä ja he arvelevat, että kaupungissa joudutaan tulevaisuudessa tarkastelemaan sitä, millainen rooli Heinolalle on tarjolla ja miten tämä näyttäytyy suhteessa sen naapurikuntiin. Tätä suhtautumista voidaan pitää reaktiivisena, sillä johtavat viranhaltijat kokevat kaupungin roolin muodostuvan sen perusteella, millainen sille tulevaisuudessa on tarjolla. Lisäksi uudistus herättää Heinolan johdossa huomattavaa huolta kaupungin taloudellisesta tilanteesta sekä vallan menetyksestä, jotka luovat kuvan pessimistisestä suhtautumisesta.

Kaupungin johdon suhtautumisesta muutokseen voidaan kuitenkin löytää enemmän proaktiivisia piirteitä. Heinolan viranhaltijajohto näkee uudistuksella olevan myös positiivisia vaikutuksia, kuten sen, että kaupungilla on jatkossa enemmän mahdollisuuksia kohdentaa resurssejaan kehittämistyöhönsä, sekä sen, että kaupungin toiminnan ja talouden järjestäminen tulee jatkossa helpottumaan. Vaikka Heinolassa koetaan uhkana, että sote-uudistus voi vaikuttaa negatiivisesti sen maineeseen hyvänä talouskaupunkina, kaupungissa tunnustetaan mahdollisuus vaikuttaa tilanteeseen ja estää skenaariota toteutumasta, joka viittaa siihen, että kaupungissa suhtaudutaan sen tulevaisuuteen proaktiivisesti ja pyritään toimimalla vaikuttamaan asioihin. Samaa voidaan tulkita Heinolan muutosohjelman sopeuttamistoimenpiteistä sekä toiminta- ja johtamismallin kokonaisvaltaisesta uudistamisesta.

Vaikka Heinolassa kaupungin järjestämät laadukkaat sote-palvelut on aiemmin koettu vetovoimatekijäksi ja näiden palveluiden uskotaan heikentyvän tulevaisuudessa, kaupungin johtavat viranhaltijat arvioivat, ettei näiden sote-palvelujen heikentyminen vaikuta asukkaisiin liian kriittisesti, sillä niiden käyttö ei ole ollut kovin aktiivista. Kaupungin johtavat viranhaltijat kertovat tietävänsä erityisryhmiä, jotka ovat muuttaneet kaupunkiin juuri laadukkaiden sote-palvelujen vuoksi, mutta nämä ryhmät ovat heidän mukaansa marginaalisia. Siitä huolimatta, että Heinolassa koetaan sote-palvelujen siirtymisen hyvinvointialueelle negatiivisena vallan menetyksen näkökulmasta, kaupungin johtavat viranhaltijat eivät koe palvelujen supistumista kovin dramaattisena. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan sote-palveluiden merkitys saattaa olla vetovoiman kannalta jopa toisinaan yliarvioitu, sillä he uskovat esimerkiksi ulkoilumahdollisuuksien olevan muuttopäätöksen kannalta merkittävämpiä.

Paanasen ym. (2014, 74) mukaan elinvoimaisia kuntia yhdistää kyky keksiä itsensä uudelleen ja uusiutua, sekä arvioida jatkuvasti omaa tai organisaation asemaa. Jurmu (2021, 95) on samoilla linjoilla todetessaan, että kyky reagoida ja muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana on tärkeää kuntien menestymisen kannalta. Heinolan toimintavuosien 2024—2027 muutosohjelma kertoo siitä, että Heinolan johto arvioi organisaatiotaan ja pyrkii kehittämään sitä sekä uudistumaan. Ajan hermolla pysymisestä kertoo sekin, että muutosohjelman luomiseen ovat sote-palveluiden siirtymisen lisäksi vaikuttaneet muut toimintaympäristön muutokset, kuten seutuyhteistyön organisoituminen sekä tulossa oleva TE-2024 uudistus. Heinolan johtavat viranhaltijat uskovat, että jatkossa eteen voi tulla sellaisiakin asioita, joiden kehittämistä he eivät ole osanneet ajatella etukäteen, ja he pitävät tiedolla johtamista merkittävänä kaupungin toiminnan kannalta. Nämä vastaavat Jäntin (2016, 124—126) näkemystä siitä, että kuntien johtamisessa on tärkeää ymmärtää jatkuvaa muutosta ja että kuntien johtajilla tulee toimintaansa liittyvien asioiden monimutkaistuessa olla kykyä, halua ja rohkeutta seurata yhteiskunnallista keskustelua ja maailman menoa sekä valmiutta ottaa asioista selvää. Heinolan johtavien viranhaltijoiden tunnistama tiedolla johtamisen merkitys kuvastaa myös Laihoson & Lönnqvistin (2013) sekä Paanasen ym. (2014, 42) ajatusta siitä, että tiedolla johtamisella on oleellinen merkitys muutoksen ja yhteisön johtamisessa kunnan elinvoiman kannalta, sillä siinä hyödynnetään käytettävissä olevaa tietoa osana johtamista.

Paanasen ym. (2014, 33) mukaan haastava taloudellinen tilanne vaikeuttaa kuntien elinvoiman kehittämistä, mutta se voi antaa aihetta tarkastella niiden toimintatapoja kriittisemmin ja kannustaa etsimään uusia vaihtoehtoja ja ratkaisuja. Heidän mukaansa muutoksien kohdalla kuntia auttavat kehitysmuotoisuus sekä elinvoimanäkökulman korostaminen. Myös Valtiovarainministeriön (2022, 119, 121) mukaan kunnat voivat sopeutua toimintaympäristönsä muutoksiin esimerkiksi

digitalisaatiolla, yhteistyöllä, verkostomaisuudella, kokeiluilla sekä asiakaslähtöisellä kehittämisellä. Heinolan johtavat viranhaltijat ovat tunnistaneeet digihallinnon kehittämisen merkityksen kilpailukykytekijänä sekä oleellisena osana nykypäivää. Lisäksi he toivovat tulevaisuudessa enemmän painotuksia seutuyhteistyöhön ja verkostojen hyödyntämiseen. Tämä kuvastaa sekä sitä, että kaupungin johto pyrkii löytämään uusia keinoja kehittää asukkaidensa palveluja haastavassa tilanteessa sekä sopeutumaan toimintaympäristönsä muutoksiin. Kaupungissa aiotaan myös jatkossa kohdentaa resursseja uudella tavalla Heinolan kehittämistyöhön, joka kuvaa elinvoimanäkökulman korostamista.

Reaktiivisesti toimivalle kunnalle uuden roolin löytäminen on vaikeaa, kun taas proaktiivisesti toimivalle uudenlaisen kuntakäsityksen rakentaminen on helpompaa (Jäntti 2016, 124—126). Heinolassa pyritään jatkossa suuntaamaan resursseja kasvun, elinvoimaisuuden ja viihtyvyyden investointeihin, jotka vastaavat kaupungin kilpailukykytekijöitä, eli alueen luontoa, ympäristöä ja sijaintia sekä kaupungin yrityskehitystä. Vaikka Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungissa joudutaan tulevaisuudessa tarkastelemaan sitä, millainen rooli Heinolalle on tarjolla suhteessa sen naapurikuntiin, kaupungin johdon voidaan katsoa löytäneen jo ainakin aihioita uudelle roolille resurssien kohdentamisen painopisteiden mukana. Näiden lisäksi kaupungin johtavat viranhaltijat tunnistavat, että kaupungilla on jatkossakin tärkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

4.2 Kauniainen

Kauniainen on yksi neljästä pääkaupunkiseudun kaupungista ja sijaitsee naapurikaupunkinsa Espoon keskellä, 15 kilometriä länteen Helsingistä. Kauniaisten kaupunkia kuvaillaan huvila- ja puutarhakaupungiksi, jolle on luonteenomaista luonnonläheisyys sekä pientalovaltaisuus. Kaupungin halutaan myös tulevaisuudessa olevan nykyaikainen, viihtyisä ja pieni puutarhakaupunki. (Kauniainen 2024.)

Vuosien 2022 ja 2023 vaihteessa Kauniaisisissa oli 10 250 asukasta, ja sitä pyritään jatkossakin kasvattamaan hallitusti. Kaupungin pinta-ala on vain 6,0 km² ja se on näin ollen pinta-alaltaan Suomen pienin kunta. Kauniainen on kuitenkin yksi Suomen viidestä yli tuhannen asukkaan asukastiheyteen yltävistä kaupungeista. (Kauniainen 2024; Kuntaliitto 2022.)

Kauniaisten tuloveroprosentti on vuonna 2024 vain 4,40 prosenttia, mutta sen verotulot asukasta kohden ovat korkeammat kuin sen naapurikunnissa. Kauniaisten asukkaat ovat keskimäärin

kouluttautuneet lähes kuusi vuotta peruskoulun jälkeen ja kaupungissa on maan korkein koulutusaste. (Kauniainen 2017, 7—9, 17; 2024.)

Kauniainen kuuluu Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueeseen yhdessä Espoon, Hangon, Inkoon, Karkkilan, Kirkkonummen, Lohjan, Raaseporin, Siuntion ja Vihdin kanssa.

4.2.1 Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset Kauniaisissa

4.2.1.1 Organisatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset Kauniaisissa

Jäntin (2016, 120) mukaan organisatoriset muutokset ilmenevät kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina. Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan suurimpana rakenteellisena muutoksena sote-uudistuksessa kaupungin kannalta näyttäytyy se, etteivät sote-palvelut ole enää sen järjestettävissä. Vaikka sote-palvelut ovat olleet kohtuullisen suuri osa kaupungin organisaatiota, muutosta ei pidetä silti aiempaan verrattuna kovin merkittävänä kokonaisuudessaan, sillä kaupungin toiminnassa sivistystoimiala on jo aiemmin ollut henkilöstöltään ja budjetiltaan suurin.

Taloudellisesti muutokset näkyvät Kauniaisissa budjetin kutistumisena mutta toisaalta kaupungin talouden pitkäaikaisen suunnittelun helpottumisena, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla on ollut muita kaupungin toimialoja enemmän heiluntaa. Joinakin vuosina sote-puolella on saattanut olla useita kalliita leikkauksia tai hoitajaksoja, joita kaupungin johto ei ole kyennyt talousarviota tehdessään ennalta huomioimaan, ja joiden seurauksena talousarvio on voinut ylittyä. Etenkin sote-uudistukseen liittyvät veroprosentin leikkaus sekä valtionosuuksien suhteellisen osuuden kasvu ovat kuitenkin asioita, jotka herättävät huolta ja tyytymättömyyttä kaupungin johdossa. Paanasen ym. (2014, 38) mukaan sekä työvoiman määrällä että koulutustasolla on merkitystä kunnan elinvoimalle ja sen yritysten toiminnalle, ja Valtiovarainministeriön (2020, 221) mukaan koulutustason noustessa palkansaajien kokonaisansiot nousevat ja samalla todennäköisyys työllistyä kasvaa. Kauniaisissa asuu hyvätuloisia ihmisiä ja kaupungin tulot ovat kasvaneet aikana, jolloin taloudella on mennyt hyvin, sillä kaupungin asukkaat ovat toimineet ammateissa, joiden palkkakehitys on ollut keskimääräistä parempaa. Näiden tekijöiden vuoksi kaupungin toimintaa on aiemmin voitu rahoittaa matalallakin veroprosentilla, sillä sen tuotto on ollut hyvä. Noin 99 prosenttia rahoituksesta on tullut verotuloista, ja valtionosuusriippuvaisuus on ollut lähes olematon. Sote-uudistuksessa kunnallisveroprosentteja on leikattu saman verran eli 12,64 prosenttiyksikköä riippumatta siitä, kuinka paljon sote-palvelujen järjestäminen on aiemmin kunnalle maksanut. Tätä perustellaan sillä, että veronmaksajien asemaan ei aiheudu muutoksia uudistuksen myötä. (Riikonen 2022; Veronmaksajat 2022.) Leikkauksen jälkeen Kauniaisten tuloveroprosentti on vuonna 2024 enää vain

4,40 prosenttia. Tämä on merkittävä muutos, sillä kunnallisvero on jatkossakin kuntien tärkein veromuoto (Valtiovarainministeriö 2022, 95). Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan veroprosentin leikkaus on rasittanut kaupungin taloutta suhteessa muita kuntia enemmän, sillä Kauniaisten veroprosentin tuotto on ollut todella hyvää, ja sote-palveluiden järjestäminen on vienyt verrattain vähän rahaa. Kauniaiselle maksetaan uudistuksen seurauksena kompensatiota erotukselle, mutta kaupungin johtavia viranhaltijoita huolestaa se, että suuri osa tästä tulee valtionosuuksien kautta ja valtionosuuksien osuus kaupungin rahoituksesta on noussut noin 45 prosenttiin. Vaikka Kuntaliiton (2024) mukaan kunta saa verotulojen tavoin päättää itse valtionosuksiensa käytöstä, Kauniaisissa valtionosuuksien osuuden kasvu rahoituksessa koetaan negatiivisena asiana, sillä niihin voi hallituksen toimesta tulla tulevaisuudessa sellaisia leikkauksia, joihin se ei kykene itse vaikuttamaan. Lisäksi muutos kaupungin rahoituksen muodossa aiheuttaa sen, ettei Kauniainen enää jatkossa hyödy entiseen tapaan verotulojen kasvusta. Verotulot kasvavat kaupungin mukaan usein nopeammin kuin inflaatio, ja samaan aikaan kun valtionosuudet voivat pysyä ennallaan, inflaatio syö niitä. Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan tämä voi aiheuttaa pitkällä aikavälillä ongelmia kaupungin taloudelle, sillä he joutuvat jatkossa suunnittelemaan sitä valtionosuuksien mukaan ja harkitsemaan kaupungin tulojen ja kustannusten välistä suhdetta. Esimerkiksi kiinteistöjen kunnostaminen ja hoitaminen ovat asioita, joita kaupungissa joudutaan jatkossa tarkastelemaan uudella tavalla. Tämä vastaa hyvin Jäntin (2016, 148) näkemystä siitä, että kunnan budjetin kutistumisesta johtuva taloudellisen liikkumavaran supistuminen vähentää sopeuttamisen mahdollisuuksia sekä kaventaa paikalliseen valintaan perustuvia mahdollisuuksia kohdentaa resursseja.

Hallinnollisesti muutokset näkyvät etenkin siinä, että kaupungin viranhaltijajohto kykenee fokusoimaan yleishallintoaan enemmän, sillä sen työaika ei kulu enää sote-tehtäviin liittyvien ongelmien ratkaisuun.

4.2.1.2 Kauniaisten johtamisessa tapahtuneet muutokset

Muutokset johtamisessa näkyvät Jäntin (2016, 124—126) mukaan johtamisen käytäntöjen ja rajapinnoissa tapahtuvien painopiste-erojen muutoksen kautta johtamisen tasoissa, tavoissa ja suunnissa, etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, jota uudistuksen jälkeen tehdään rajapinnoilla uusien hyvinvointialueiden kanssa. Kauniaisten johtavat viranhaltijat tunnistavat, että kaupungilla on edelleen rooli sen asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, ja he yrittävät uudistuksen jälkeen löytää työnjakoa näiden tehtävien järjestämiselle yhdessä hyvinvointialueen kanssa. Kauniaisissa koetaan, että yhteistyön hyvinvointialueen kanssa tulee olla saumatonta, ja roolien ja työnjaon selkeyttäminen koetaan tärkeänä. Kaupungissa on uudistuksen jälkeen voimistettu

hyte-rakenteita sekä aloitettu suunnittelemaan hyte-tehtävien toteuttamista. Kaupungissa on muun muassa palkattu hyte-koordinaattori sekä perustettu koordinoitavastuussa oleva hyte-valiokunta. Tämä vastaa hyvin myös Jäntin (2016, 124—126; 177) näkemystä siitä, että rajapinnat hyvinvointialueiden kanssa ovat merkityksellisiä johtamisen ja kokonaisuuden hallinnan kannalta, ja että hyvinvoinnin johtaminen ja koordinoiminen edellyttää kunnilta entistä verkostomaisempaa johtamistapaa, jossa johtaminen perustuu suoran vallan sijaan synergian ja yhteisten etujen löytämiseen.

Kauniaisissa on sen johtavien viranhaltijoiden mukaan jo ennen sote-uudistusta totuttu tekemään yhteistyötä muiden lähikuntien kanssa sote-palveluihin ja koulutukseen liittyen, ja etenkin suhteet muuhun pääkaupunkiseutuun on koettu luontevina. Kauniaisissa toivotaankin, että yhteistyö muiden pääkaupunkiseudun kuntien kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi jatkuisi myös tulevaisuudessa, esimerkiksi päihdetyössä ja etsivässä nuorisotyössä. Lisäksi Kauniaisten johtavat viranhaltijat kokevat, että uudistuksen myötä kaupungilla on jatkossa mahdollisuuksia luoda aiempaa vahvempia yhteistyörakenteita alueen yritysten ja yhdistysten kanssa. Tämä kuvastaa Jäntin (2016) ajatusta siitä, että hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja talouden uusintamista edistävä johtaminen vaatii tuekseen julkisen sektorin lisäksi yhteistyötä yksityisen, kolmannen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välillä.

4.2.1.3 Kuntakäsitykseen liittyvä muutos Kauniaisissa

Muutos on Jäntin (2016, 121—122) mukaan vaikuttanut kuntien tehtäväkenttään kaventamalla sitä, jonka seurauksena kunnat voivat suunnata toimintaansa uusiin painopisteisiin. Kauniaisissa toimintaa suunnataan jatkossa kaupungin elinkeinoelämän edistämiseen, yrityselämän tukemiseen, työllisyyspalvelujen kehittämiseen, maahanmuuttoon liittyvien asioiden hoitamiseen, turvallisuuden ja yhteisöllisyyden sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, sivistyspalveluihin sekä kaavoitukseen. Kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat, että uudistuksen myötä kaupungilla on aiempaa enemmän mahdollisuuksia luoda rakenteita yhteistyöhön alueen yritysten ja yhdistysten kanssa, ja he näkevät Kauniaisten kokoisessa kaupungissa tiivistyvän yhteistyön suureksi voimavaraksi. Lisäksi Kauniaisten johtavat viranhaltijat uskovat, että kaupungissa kyetään uudistuksen myötä panostamaan enemmän sen strategiassa voimakkaasti esillä olevaan resurssiviisauteen sekä muihin ympäristöön liittyviin asioihin. Kauniaisten johtavat viranhaltijat näkevät kaupungin erityisiksi vahvuuksiksi sen maantieteellisen sijainnin, hyvät joukkoliikenneyhteydet pääkaupunkiseudulle, kaiken saavutettavuuden ja läheisyyden, yhteisöllisyyden, koulutetun ja terveen väestön, laadukkaat sivistyksen ja vapaa-ajan palvelut,

turvallisuuden sekä luonnon kauneuden. Kaupungissa ollaan ylpeitä sen saavuttaneista Suomen ja maailman onnellisin kaupunki -tunnustuksista, ja sen johtavat viranhaltijat pitävät arvokkaina asioina kaupungin kaksikielisyyttä, historiallista syntytapaa sekä kulttuuria. Kauniaisten brändiin liittyvät asiat ja arvot ovat uudistuksen jälkeen samanlaisia kuin aiemminkin, mutta kaupungin johtavat viranhaltijat uskovat, että heillä on jatkossa enemmän mahdollisuuksia kirkastaa ja fokusoida niitä. Kaupungin brändissä tulevat jatkossa korostumaan entisestään etenkin resurssiviisauden teemat, ja Kauniaisten johtavat viranhaltijat kokevat, että kaupungille on hyödyllistä olla niissä edelläkävijänä. Muita korostuvia asioita ovat varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palvelut. Painopisteissä, joihin Kauniaisissa jatkossa suunnataan toimintaa, voidaan nähdä Jäntin (2016, 122) arvio siitä, että vapautuneiden resurssien uudelleensuuntaamisessa tulevat ilmi paikallisuuden korostaminen sekä kuntien välinen erilaisuus, sillä kaupungissa keskitytään sellaisiin asioihin, joita sen johto pitää vahvuuksina ja arvostaa. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan on kuitenkin vielä uudistuksen alkuvaiheessa vaikea määrittää, kuinka paljon organisaation työpanoksen siirto näkyy kentällä ja kaupungin houkuttelevuudessa. Asiaa tullaan heidän mukaansa jatkossa seuraamaan yrittäjäkyselyillä.

Jäntin (2016, 131) mukaan sote-uudistus tarjoaa kunnille mahdollisuuden tarkastella vallitsevia käsityksiä kriittisesti sekä muotoilla uudelleen oma kuntakäsityksensä, joka vaikuttaa sen suhteeseen ympäröivään maailmaan, sen toiminnan ja organisoinnin tapoihin sekä sen johtamiseen. Kauniaisissa tunnistetaan, että kaupungilla on uudistuksen myötä muiden kuntien tavoin mahdollisuus löytää uudelleen oma paikkansa ja roolinsa asukkaidensa arjen tukemisessa. Kaupungissa aiotaankin aktivoitua ja käydä keskustelua sen tulevaisuudesta. Jurmun (2021, 23) mukaan sote-uudistus muuttaa merkittävästi kuntien roolia ja vahvistuvina rooleina voidaan pitää etenkin elinvoimaisivistys-, ja hyvinvointirooleja sekä kehittäjä- ja kumppanuusroolia, osallisuus- ja yhteisöroolia sekä elinympäristöroolia. Uudistuksen seurauksena Kauniaisten toiminnassa ovat painottuneet entistä enemmän sivistys-, varhaiskasvatus- sekä vapaa-aikapalvelut, elinkeinoelämän edistäminen, yrityselämän tukeminen, työllisyyspalvelujen kehittäminen, maahanmuuttoon liittyvien asioiden hoitaminen, turvallisuuden ja yhteisöllisyyden edistäminen sekä kaavoitus. Lisäksi kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat, että heillä on jatkossa aiempaa enemmän mahdollisuuksia luoda rakenteita yhteistyöhön alueen yritysten ja yhdistysten kanssa. He arvelevat myös, että tulossa oleva työllisyyspalvelu-uudistus tulee lisäämään työllisyyspalvelukokonaisuuden osuutta kaupungin toiminnassa. Näiden toimintojen painottuminen kertoo siitä, että kaupungin vahvistuvina rooleina voidaan pitää elinvoima-, sivistys-, kehittäjä-, kumppanuus-, osallisuus-, yhteisö- sekä elinympäristörooleja. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, jota tehdään jatkossa

hyvinvointialueen kanssa yhteistyössä, nähdään Kauniaisissa yhdeksi tärkeäksi kaupungin rooliksi jatkossakin. Tämä vastaa Jäntin (2016, 169—170) näkemystä siitä, että kunnilla on edelleen tärkeä tehtävä kuntalaisten hyvinvoinnille edellytyksiä luovien ja hyvinvointia turvaavien olosuhteiden järjestämisessä. Jäntin (2016, 128—130) mukaan sellaisille kunnille resurssien uudelleensuuntaaminen on helpompaa, jotka perustavat kuntakäsityksensä monimuotoisesti kunnasta itsehallinnollisena paikallisyksikkönä, ja perustavat olemassaolonsa sekä toimintansa elämisen edellytysten luomiseen monipuolisesti sekä paikallisen politiikan muotoiluun. Koska Kauniaisissa vapautuneita resursseja suunnataan monipuolisesti erilaisten elämisen edellytysten luomiseen ja kaupungin toiminnassa on mahdollista tunnistaa useita vahvistuvia rooleja, voidaan päätellä, että kaupungin kuntakäsitys on hyvin monimuotoinen.

4.2.2 Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen

Jäntin (2016, 119) mukaan positiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna uudistus helpottaa kuntien toimintaa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen on ollut volyymiltaan suurta ja vaatinut kunnilta vaikeitakin päätöksiä. Kauniaisissa koetaan positiivisena asiana, että uudistus helpottaa sen talouden pitkäaikaista suunnittelua sekä yleishallinnon fokuoimista. Kauniaisten johtavat viranhaltijat kokevat, että vaikka sote-menojen aiheuttamat talousarvion ylitykset eivät ole isossa mittakaavassa kovin dramaattisia kaupungille, sote-palvelujen siirtyminen tuo kuitenkin tasaisuutta menopuolen suunnitteluun. Kauniaisissa sote-uudistuksen osalta positiivisena asiana pidetään myös sitä, että se vapauttaa viranhaltijajohdon ja poliittisten päätöksentekijöiden työpanosta muiden asioiden hoitamiseen.

Vaikka Jauhiaisen ja Huovarin (2013, 15) mukaan sote-uudistuksella ja kuntarakenteen uudistamisella on tavoiteltu säästöjä ja pyritty hillitsemään kustannusten kasvua, Kauniaisissa uudistukseen suhtaudutaan melko kriittisesti. Tämä johtuu suureksi osin siitä, että kaupungissa on muuhun Suomeen verrattuna kohtalaisen terve väestö sekä taloudellinen mahdollisuus hoitaa itse sote-palveluitaan. Kauniaisissa kuitenkin ymmärretään, että uudistus on tarpeellinen monien muiden kuntien kannalta, ja muutosta on alusta alkaen valmisteltu intensiivisellä otteella.

Negatiiviselta kannalta tarkasteltuna uudistuksen tuoma muutos vie Jäntin (2016, 119) mukaan osan kuntien vallasta pois. Uudistuksen kaikki negatiiviset vaikutukset eivät ole Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan vielä täysin selvillä, mutta he odottavat niiden liittyvän pitkällä aikavälillä paikallisten sote-palveluiden saatavuuteen. Vaikka Kauniaisissa koetaan, että sote-uudistus helpottaa kaupungin talouden pitkäaikaista suunnittelua ja yleishallinnon fokuoimista sekä vapauttaa organisaation työaikaa, kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan uudistuksella on kaupungin

kilpailukyvyille enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia. Kaupungilla on ennen uudistusta ollut taloudellinen mahdollisuus tarjota asukkailleen keskitasoa parempia palveluja, ja laadukkaat sote-palvelut on nähty kilpailukykytekijänä. Koska Kauniainen on kaksikielinen, siellä on pidetty tärkeänä, että palveluiden saatavuus on voitu varmistaa sekä suomeksi että ruotsiksi. Kauniaisten sote-palveluja on kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan pidetty jopa niin laadukkaina, että asiakkaita on tullut sen rajojen ulkopuoleltakin, ja käyttäessään kaupungin sote-palveluja he ovat samalla vilkastuttaneet keskustaa sekä tukeneet elinkeinoelämää. Kauniaisten elinkeinoelämä ei sen johtavien viranhaltijoiden mukaan jatkossa hyödy sote-palveluiden sijainnista, mikäli soten lähipalveluita siirtyy etäämmäs kaupungin keskustasta. Johtavien viranhaltijoiden negatiivinen suhtautuminen palvelujen mahdolliseen siirtymiseen liittyy Paanasen ym. (2014, 34) näkemykseen siitä, että julkisten palvelujen koetaan olevan yhteydessä yksityisten palvelujen olemassaoloon.

Huolta Kauniaisissa aiheuttaa myös oppilashuollon mahdollinen heikentyminen. Kaupungissa on ollut keskimääräistä parempi resurssointi koulupsykologeihin, kuraattoreihin sekä oppilasterveydenhuoltoon, mutta jatkossa tasausta tulee oletettavasti myös näihin, vaikka kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan nuorison tukemiseen tulisi ennemmin kanavoida lisää resursseja kuin vähentää niitä. Uudistuksen seurauksena muitakin sote-palveluita tullaan tasaamaan koko hyvinvointialueella, ja Kauniaisissa uskotaan tämän laskevan kaupungin alueella olevien palvelujen tasoa. Kehitys voisi Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan vaikuttaa kaupungin houkuttelevuuteen asukkaiden näkökulmasta. Heidän mukaansa kaupunkiin on muutettu myös pitkälti hyvien koulujen ja päiväkotien takia, joissa on keskimääräistä paremmat mitoitukset ja kurssitarjonnat. Sivistys- ja vapaa-ajan palvelut eivät lyhyellä tähtämellä muutu, mutta sote-uudistuksen aikaansaamat talouden muutokset voivat vaikuttaa niihinkin tulevaisuudessa. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden huoli palveluiden heikentymisestä liittyy Jäntin (2016, 119) näkemykseen siitä, että sote-uudistuksen seurauksena kuntien kyky huolehtia sen asukkailleen tarjoamista palveluista on heikentynyt. Palveluiden supistumisen lisäksi Kauniaisissa pidetään harmillisena sitä, ettei alueen väestön terveys tulevaisuudessa tuota yhtä selkeää taloudellista etua kaupungille. Kauniaisten panostukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, kuten kulttuuri- ja liikuntapalveluihin, ovat aiemmin tuottaneet säästöjä sote-kuluihin asukkaiden liikkessa ja harrastaessa. Yhteys asukkaiden terveyden ja kaupungin talouden välillä on uudistuksen myötä vähentynyt, ja vaikka Kauniaisissa aiotaan jatkossakin panostaa hyviin palveluihin, kaupunki ei saa näistä enää yhtä suurta hyötyä kuin aiemmin.

Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungissa brändi koetaan merkittävänä asia. Kaupunki on saanut kansainvälistäkin huomiota maailman ja Suomen onnellisimpana kuntana ja

esimerkiksi The New York Times -lehti on kirjoittanut Kauniaisista. Kaupunkia ei ole perinteisesti juurikaan markkinoitu, vaan filosofiana on ollut, että Kauniaisten teot puhuvat puolestaan ja että kuntalaiset ovat sen parasta mainosta. Kaupungin laadukkaat palvelut ja toimiva organisaatio on nähty tekijänä, joka houkuttelee asukkaita, joten Kauniaisissa on haluttu panostaa palveluihin ja siihen, että siellä on hyvä asua ja elää. Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden ajatus brändin tärkeydestä voidaan liittää Kauppakamarin (2011, 48—49) näkemykseen, jonka mukaan yritykset arvostavat sijoituspäätöstä tehdessään elämänlaatua vahvistavia tekijöitä, sillä ne houkuttelevat alueelle työntekijöitä ja lisäksi asukasmäärän lisääminen parantaa muun muassa kunnan elinvoimaa sekä kasvattaa taloudellista liikkumavaraa. Sote-uudistus ei ole kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan vielä vaikuttanut kaupungin brändiin, mutta heidän mukaansa tulevaisuuden mahdollisilla palvelumuutoksilla, kuten toimipisteiden sulkemisella tai palveluiden heikentymisellä, voi olla merkitystä. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan sote-palvelut ovat tärkeimpiä palveluita kansalaisille, joten niiden heikentyminen ei vaikuttaisi Kauniaisten brändiin ainakaan positiivisesti. Heidän mukaansa asukkaiden arki voi vaikeutua, mikäli oikomishoidon kaltaisten erityispalveluiden perässä joudutaan lähtemään etäämmälle. Johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungin sote-palveluiden heikentyminen ei vaikuta niin dramaattiselta, mikäli palvelut heikentyvät muuallakin Suomessa. He kokevat silti, että palveluiden tason kärsiminen aiheuttaa Kauniaisille suhteessa enemmän haittaa, sillä niiden taso on aiemmin ollut niin korkea. Kauniaisissa arvioidaan, että kaupungin asukkailla kestää jonkin aikaa ymmärtää, ettei sen johto voi enää vaikuttaa sote-palveluiden toimintaan.

4.2.3 Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen kunnan tulevaisuuteen

Jäntin (2016, 120) mukaan kunnan roolin muutos nähdään eri näkökulmista sen perusteella, miten kunta nähdään ja miten muutokseen suhtaudutaan sekä miten kuntajohto näkee uudistuksen vaikuttavan kuntaan. Paanasen ym. (2014, 66—67) mukaan kunnat voivat suhtautua tulevaisuuteensa reaktiivisesti tai proaktiivisesti. Reaktiivisesti toimiva kokee, että tulevaisuuteen on haastavaa vaikuttaa, ja reagoi toimintaympäristönsä muutoksien tuottamiin signaaleihin hetkittäisillä muutoksilla sekä suhtautuu tulevaisuuteen pessimistisesti. Proaktiivisesti toimiva puolestaan kokee, että riippumatta ulkoisista tekijöistä jokainen toimija kykenee vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan rakentaen oman tulevaisuutensa. Vaikka Kauniaisten johtavat viranhaltijat eivät ole kovin tyytyväisiä sote-uudistukseen etenkin sen mukanaan tuoman rahoituksen muutoksen vuoksi, he suhtautuvat kaupungin tulevaisuuteen proaktiivisella tavalla. Vaikuttaa siltä, että Kauniaisissa uuden roolin löytäminen on ollut helppoa ja kaupungissa on tehty töitä yhteistyön sujumiseksi uuden hyvinvointialueen kanssa. Kauniaisissa luotetaan siihen, että voimistuvasta

hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuudesta tulee onnistunut, sillä kaupungissa on jo ennestään hyvät rakenteet ja perinteet hyte-työstä sekä yhteistyöstä alueen yhdistysten kanssa. Jurmun (2021, 30; 95) mukaan kuntien menestymiselle olennaista on niiden kyky ennakoida tulevia muutostarpeita, reagoida ja muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana sekä uudistua paikallisten lähtökohtien perusteella. Paanasen ym. (2014, 74) mukaan muutoksien kohdalla kuntia auttavat kehitysmuotoisuus sekä elinvoimainäkökulman korostaminen. Siitä huolimatta, että Kauniaisissa sote-uudistus ei ollut toivottu muutos, kaupungin johtavat viranhaltijat kykenevät näkemään myös uudistuksen positiiviset puolet esimerkiksi siinä, että kaupungin jäljelle jääneitä resursseja vapautuu muihin asioihin. Kauniaisissa suunnataankin jatkossa toimintaa sellaisiin painopisteisiin, jotka liittyvät kaupungin vahvuuksiin ja siellä arvostettaviin asioihin. Kaupungin johdon kyky reagoida ja muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana näkyy Kauniaisten strategian resurssiviisaudessa, jossa kaupunki pyritään pitämään edelläkävijänä. Vaikka kaupungin johtavat viranhaltijat ovat huolissaan siitä, että paikalliset sote-palvelut voivat mahdollisesti tulevaisuudessa heikentyä ja että tällä voi olla vaikutuksia Kauniaisten brändiin, heillä on kuitenkin edelleen selkeä kuva siitä, millaiset kaupungin arvot ovat, ja he pitävät positiivisena asiana sitä, että jatkossa niiden kirkastamiseen ja fokusoimiseen on enemmän mahdollisuuksia.

4.3 Pelkosenniemi

Pelkosenniemi sijaitsee Itä-Lapissa puolentoista tunnin matkan päässä Rovaniemen lentokentästä ja reilun puolen tunnin matkan päässä Kemijärven rautatieasemalta (Lapland 2024). Pelkosenniemi on pinta-alaltaan 1882 km² ja sen asukasluku on vuonna 2022 ollut 947, tehden näin kunnasta asukasmäärältään Lapin maakunnan pienimmän. Pelkosenniemen asukasluku on pääosin laskenut 2000-luvulla, joka tuo epävarmuutta kunnan kehitykseen. Lisäksi kunnan aikuisväestöstä lähes puolet on eläkeläisiä, nuoria ja lapsia on erityisen vähän ja suuri osa sesonkityöläisistä tulee muualta. Kunnassa pyritään kuitenkin vastaamaan väestömäärän säilyttämisen haasteisiin elinkeinoelämän kehittämällä ja panostuksilla kaavoitukseen. (Pelkosenniemi 2018, 15; Pelkosenniemi 2024.)

Pelkosenniemeä kuvaillaan pieneksi, yhteisölliseksi ja innovatiiviseksi kunnaksi, joka mahdollistaa monipuolisen elinkeino- ja harrastustoiminnan. Kunnan menestystekijöiksi on tunnistettu arktinen luonto-osaaminen, kaivannaisteollisuus, luonto, matkailu, maaseutuelinkeinot sekä monipuoliset elinkeinot. Pelkosenniemi keskittyy matkailu- ja luonnonvara-aloihin sekä alkutuotantoon, ja on elinkeinorakenteeltaan pienyritysvaltainen. (Pelkosenniemi 2024.)

Pelkosenniemen kunta kuuluu Lapin hyvinvointialueeseen, joka koostuu sen lisäksi Enontekiön, Inarin, Kemin, Kemijärven, Keminmaan, Kittilän, Kolarin, Muonion, Pellon, Posion, Ranuan,

Rovaniemen, Sallan, Savukosken, Simon, Sodankylän, Tervolan, Tornion, Utsjoen sekä Ylitornion kunnista.

4.3.1 Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset Pelkosenniessä

4.3.1.1 Organisatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset Pelkosenniessä

Organisatoriset muutokset ilmenevät Jäntin (2016, 120) mukaan kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat ovat kokeneet, että sote-uudistuksen valmisteluun on liittynyt paljon epäselvyyksiä esimerkiksi työntekijöiden siirtymisen sekä henkilökunnan uudelleenjärjestelyn näkökulmasta. Valmistelu on vaatinut myös monia ratkaistavia asioita. Kunnassa on esimerkiksi ennen uudistusta tuotettu ateriapalvelut itse sekä sosiaali- ja terveys- että sivistyspuolelle, joten muutostilanteessa on jouduttu järjestämään sote-puolen liikkeen luovutus sekä kilpailuttamaan sivistyspuoli erikseen. Lisäksi Pelkosenniessä on jouduttu selvittämään kiinteistöjen osalta, mitkä tullaan vuokraamaan eteenpäin, millä perusteilla ja miten niiden hinnat lasketaan. Ennen uudistusta Pelkosenniellä ja Savukoskella on ollut kansanterveystyön kuntayhtymä, jossa kunnat ovat järjestäneet sote-palveluita yhteisesti. Sote-uudistuksen myötä yhtymä on purettu prosessissa, johon on liittynyt poliittista kädenvääntöä. Pelkosenniemen tapaus vastaa hyvin sitä, mitä myös Valtiovarainministeriö (2022, 73) ja Mehtonen (2021) toteavat arvioidessaan, että uudistuksen vaikutuksien sopeuttaminen voi aiheuttaa kunnille haasteita ja muutuskuluja hallinnon uudelleenjärjestelytarpeiden mukana.

Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden mukaan sote-uudistus on aiheuttanut epävarmuutta ja rasisitteita kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Ennen uudistusta Pelkosenniemen talous on vaikuttanut heidän mukaansa todella hyvältä, mutta etenkin valtionosuuksien mittavat leikkaukset ovat aiheuttaneet huolta. Vaikka Kuntaliiton (2024) mukaan valtionosuuksien siirron on ollut tarkoitus olla neutraali kunnille, siis siirtää niiltä saman verran tuloja kuin siirtyvien palveluiden tuottaminen on ennen uudistusta maksanut, yksittäisen kunnan sote-erät ovat voineet olla merkittävässä roolissa sen valtionosuuksien tason kannalta. Tällainen tilanne on Valtiovarainministeriön (2022, 76; 2020, 151) mukaan etenkin sellaisissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa, joissa on suurempi osuus ikääntynyttä väestöä ja heikompi veropohja. Niissä kunnissa, joissa syntyvyys on matalaa ja yli 65-vuotiaiden osuus asukkaista korkea, sote-menojen siirtymisen vaikutus valtionosuuksiin on negatiivisinta. Pelkosenniessä on kuvatus kaltainen tilanne, sillä kunnan aikuisväestöstä lähes puolet on eläkeläisiä ja siellä on erityisen vähän nuoria ja lapsia. Tämän vuoksi kunnan aiemmat, käytännössä vanhemman väestön perusteella määrittynyt valtionosuudet ovat romahtaneet sote-uudistuksen jälkeen valtionosuuksien määrittymässä lasten ja nuorten määrän perusteella. Koska

valtionosuudet eivät ole korvamerkittyjä tiettyjen asioiden hoitamiseen, niitä on voitu tarpeen vaatiessa kohdentaa myös muihin tarkoituksiin. Mahdollisuus on suureksi osin kadonnut valtionosuuksien muutoksen myötä, sillä vähentyneissä valtionosuuksissa ei ole enää yhtä paljon pelivaraa. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat pitävät harmillisena sitä, ettei kunnassa osattu ennen uudistusta kohdentaa varoja enemmän muihin toiminnan osa-alueisiin, sillä valtionosuudet leikkautuivat aiempien sote-menojen mukaisella määrällä.

Uusi hyvinvointialue on vuorannut Pelkosenniemen terveysaseman, joka vähentää Mehtosen (2021) kuvaamia kuntien uudistuksen seurauksena kohtaamia muutuskuluja, sillä Valtiovarainministeriön (2022, 73) mukaan esimerkiksi osa monien kuntien rakennuskannasta voi sote-uudistuksen jälkeen jäädä käyttämättömäksi aiheuttaen kustannuksia. Kunnan pääterveysasema on kuitenkin korjausvelkainen, eikä hyvinvointialue vuokraajana sitoudu korjaamaan sitä. Paanasen ym. (2014, 34) mukaan julkiset palvelut ovat yhteydessä yksityisten palvelujen olemassaoloon ja palveluverkot ovat puolestaan yhteydessä taajamien ja kylien elinvoimaan. Kun palvelut katoavat kylästä, paikallisyhteisön olemassaolo vaarantuu ja kunnan houkuttelevuus kärsii. Vaikka uusi hyvinvointialue vuokraa Pelkosenniemen terveysaseman käyttöönsä, vuokrasopimuksen pitkäaikainen jatkuvuus on epävarmaa, ja tämä voi pitkällä aikajänteellä vaikuttaa kiinteistöön liittyviin taloudellisiin kysymyksiin sekä sote-palveluiden paikalliseen saatavuuteen.

Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden on uudistuksen alkuvaiheessa haastavaa arvioida, riittääkö kunnan uusi veroprosentti toimintojen järjestämiseen. Kunnassa joudutaan myös jatkossa priorisoimaan toimintoja ja kehittämistä vähentyneen varallisuuden vuoksi. Tämä vastaa Jäntin (2016, 121—122; 153) kuvausta siitä, että taloudellisesti muutokset näkyvät kunnan budjetin kutistumisena sekä toimintojen priorisoimisena ja karsimisena. Pelkosenniemessä joudutaan uudistuksen myötä sopeuttamaan menoja ja mahdollisesti korottamaan veroja Valtiovarainministeriön (2022, 76) kuvaamalla tavalla, sillä kunnan toimintaedellytykset ja talouden tasapainottamismahdollisuudet ovat heikentyneet. Pelkosenniemen budjetin kutistumisesta seurannut taloudellisen liikkumavaran supistuminen todennäköisesti vähentää Jäntin (2016, 148) kuvaamalla tavalla sopeuttamisen mahdollisuuksia sekä kaventaa paikalliseen valintaan perustuvia mahdollisuuksia kohdentaa resursseja.

Jäntin (2016, 121—122) organisaatorakenteen muutokset ovat hallinnonuudistuksissa odotettavia, ja sote-uudistuksessa kokonainen toimiala on poistunut kunnista ja aiheuttanut päätettävien asioiden sekä henkilökunnan vähenemistä. Pelkosenniemessä sote-uudistukseen on varauduttu hallintosääntö- ja organisaatiouudistuksilla, joiden seurauksena kunnan hallinto on jaettu kahteen toimialaan,

hyvinvointipalveluihin ja elinvoimapalveluihin. Kunnassa tämä koettiin kannattavana osittain sote-uudistuksen vuoksi, sillä vaikka Pelkosenniemi on Lapin pienin kunta ja siellä on alle 1000 asukasta, kunnalla on kuitenkin samat lakisääteiset tehtävät kuin kaikilla muillakin kunnilla. Pelkosenniemen hyvinvointitoimialaan kuuluvat kunnan perusopetus, varhaiskasvatus sekä vapaa-aikapalvelut sisältäen esimerkiksi kulttuurin ja kirjastopalvelut. Kunnan hyvinvointipalvelujen suhteen on vielä ratkaistavia asioita, kuten se, mitä kaikkea ne jatkossa pitävät sisällään, miten ne hoidetaan, sekä miten yhteistyö uuden hyvinvointialueen kanssa järjestetään. Elinvoimapalveluiden toimialaan kuuluvat puolestaan työllisyys- ja elinkeinopalvelut, yhdyskuntapalvelut sisältäen rakennusvalvonnan, sekä tekniset tukipalvelut, eli kaikki kiinteistöjen ja infran kehittämiseen liittyvät asiat. Muiden uudistusten lisäksi Pelkosenniemen hallintopalvelut ovat päättäneet uudistaa taloushallinnon ohjelmistot, josta seuraa lisää muutostöitä.

Muutokset kuvaavat hyvin Jäntin (2016, 153) näkemystä siitä, että sote-uudistus on saanut aikaan rakenteellisen muutoksen, joka on mahdollistanut kunnat muuttamaan organisaatiotaan uusien tarpeiden mukaiseksi. Yhden toimialan poistuttua Pelkosenniemessä on muodostettu jäljelle jääneistä tehtävistä kaksi palvelualueita, ja elinvoimapalveluiden merkityksen voidaan nähdä kasvaneen sen perusteella, että uudistuksen myötä kuntaan on perustettu elinvoimajohtajan virka. Tämä vastaa myös Jäntin (2016, 121—122) näkemystä siitä, että kuntien tehtäväkentän kaventuessa kunnat kykenevät suuntaamaan toimintansa uusiin painopisteisiin, kuten elinkeinotoimintaan ja yhteisöllisyyden tukemiseen. Pelkosenniemen hyvinvointipalveluiden alue kuvastaa hyvin Jäntin (2016, 169—170) esittämää siitä, että kuntien hyvinvointitehtävä ei ole uudistuksen myötä kadonnut, vaan niillä on edelleen tärkeä tehtävä luoda kuntalaisten hyvinvoinnille edellytyksiä sekä järjestää hyvinvointia turvaavia olosuhteita. Lisäksi Pelkosenniemessä tullaan muiden kuntien tavoin tekemään yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa, ja Valtiovarainministeriön (2022, 20) mukaan kuntien palvelu- ja elinvoimatehtävän toteuttamiselle on suuri vaikutus sillä, miten tämä yhteistyö toimii.

Sote-uudistus sekä kunnassa toteutettu hallintosääntö- ja organisaatiouudistus ovat Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden mukaan aiheuttaneet haasteita kunnan talouden suunnittelulle. Talousarviota ei uudistusten jälkeen ole voitu enää rakentaa vanhojen vastualueiden ja toimialojen varaan, sillä luvut eivät sinällään ole vertailukelpoisia edelliseen vuoteen. Lisäksi koko kunnan taloudelliset luvut ja veroprosentit ovat muuttuneet sote-uudistuksen mukana. Kunnan johtavat viranhaltijat arvelevat muutosten olleen haastavia myös päätöksentekijöille esimerkiksi budjetin koosta päätettäessä. He näkevät sote-uudistuksen kuitenkin helpottaneen kunnan taloudellista tilannetta sote-puolen työntekijöihin sekä kiinteistöihin liittyen. Tämä vastaa Jäntin (2015, 119) kuvausta siitä, että uudistus helpottaa kuntien toimintaa. Pelkosenniemessä on aiemmin ollut haasteita

työvoiman palkkaamisen suhteen, ja kuluja on syntynyt esimerkiksi työntekijöille maksettavista erityiskorvauksista tilanteissa, joissa toinen työntekijä on joutunut tekemään toisen töitä. Pelkosenniemen tilanne vastaa hyvin Valtiovarainministeriön (2022, 49) kuvausta siitä, että pienemmille kunnille voi olla haastavampaa houkutella asiantuntijoita palvelukseensa ja että niiden toimintaa haastaa henkilöstön niukkuus, jonka vuoksi asiantuntijaresurssit ja erityisosaaminen jäävät niukoiksi. Kunnassa on myös saatu vuokrattua sote-puolen käytössä olleet kiinteistöt toistaiseksi uudelle hyvinvointialueelle, joten niiden käyttöä ei tarvitse kattaa kunnan verotuloilla vuokrasopimuksen ajalta. Tämä vähentää Mehtosen (2021) kuvaamia kuntien uudistuksen seurauksena kohtaamia muutoskuluja, sillä Valtiovarainministeriön (2022, 73) mukaan esimerkiksi osa monien kuntien rakennuskannasta voi sote-uudistuksen jälkeen jäädä käyttämättömäksi aiheuttaen kustannuksia.

4.3.1.2 Pelkosenniemen johtamisessa tapahtuneet muutokset

Jäntin (2016, 124—126) mukaan hallinnonuudistuksen aiheuttama muutos vaikuttaa myös kuntien johtamiseen. Muutos ilmenee johtamisen tasoissa, tavoissa ja suunnissa, etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, joka tapahtuu uudistuksen jälkeen rajapinnoilla uuden hyvinvointialueen kanssa. Jäntin mukaan johtaminen vaatii jatkossa tuekseen yhteistyötä yksityisen, kolmannen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Pelkosenniemessä arvellaan, että sote-uudistuksella on merkittävä vaikutus alueellisen yhteistyön kasvuun sekä hyvinvointialueen että alueen pienten kuntien kesken. Rajapintojen hyvinvointialueen kanssa nähdään muodostuvan esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan suhteen. Kunnan johtavat viranhaltijat kokevat kuitenkin, että näiden rajapintojen toimivuus on Pelkosenniemen heikkous uudistuksen jälkeisessä ajassa. Aiemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät olivat vahvemmin kunnan käsissä ja niitä hoidettiin kunnantalolla, mutta sote-uudistuksen myötä töitä tehdään eri paikoissa ja ihmiset ovat kauempana, jonka vuoksi yhteydenpito on hankalampaa. Kunnassa aiotaan kuitenkin vahvistaa rajapintojen toimivuutta ja Pelkosenniemessä tämä heikkous pyritään kääntämään vahvuudeksi selkeyttämällä tehtävien jakoa sekä toimimalla yhdessä yritysten, kolmannen sektorin ja asukkaiden kanssa. Pelkosenniemessä pyritään myös jatkossa saamaan vapaa-ajan asukkaita ja kausityöntekijöitä entistä enemmän osaksi kunnan osaamispääomaa.

4.3.1.3 Kuntakäsitykseen liittyvä muutos Pelkosenniemessä

Jäntin (2016, 128) mukaan kuntakäsityksiin liittyvät muutokset perustuvat kuntajohdon käsityksiin siitä, mikä kunta on. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat uskovat, että sote-uudistuksen seurauksena heillä on mahdollisuuksia kanavoida jäljelle jäänyttä henkilökuntaa, voimavaroja ja

positiivisia vaikutuksia toiminnalle. Kunnassa voidaan sen pienuuden ansiosta tarjota asukkaille hyvin saatavilla olevia ja edullisia palveluita, esimerkiksi maksuton varhaiskasvatus. Kunnan viranhaltijajohto kokee kunnan vahvuudeksi myös sen, että kuntalaisten luonnonläheinen perusarki toimii hyvin ja ihmiset ovat välittämiä. Lisäksi johtavat viranhaltijat kokevat kunnan vahvuudeksi sen, että Pelkosenniemen kylät ovat aktiivisia, ja että he tuntevat alueensa kansalaisjärjestöt, epäviralliset verkostot ja asukkaat. Paanasen ym. (2014, 54) mukaan kuntien rooli sosiaalisena pääomana ymmärrettävän elinvoiman kehitystyössä on olla muiden toimijoiden ja sidosryhmien osallistumisen mahdollistaja sekä kannustaa asukkaita osallistumaan hankkeisiin. Pelkosenniemessä pyritään jatkossa saamaan kunnan vapaa-ajan asukkaita ja kausityöntekijöitä entistä enemmän osaksi kunnan osaamispääomaa. Vaikka kunnassa on vajaa 1000 virallista vakituista asukasta, heitä on kunnan viranhaltijajohdon mukaan epävirallisesti todellisuudessa paljon enemmän. Tämä vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 43—45) kuvausta monipaikkaisuuden ilmiöstä, joka haastaa perinteistä jakoa taantuviin ja kasvaviin alueisiin ja voi tuoda mahdollisuuksia erilaisille alueille ympäri maata.

Jäntin (2016, 269—170) mukaan kuntien hyvinvointitehtävä ei uudistuksen jälkeen katoa, vaan kuntien tulee jatkossakin luoda asukkaidensa hyvinvoinnille edellytyksiä erilaisten palveluiden, toimeentulon turvaamisen sekä fyysisen elinympäristön toimivuuden kautta. Vahvistuvana kunnan roolina Pelkosenniemen viranhaltijajohto näkee erityisesti hyvinvoinnin edistämisen ja tähän kytkeytyvän ennaltaehkäisevän työn merkityksen, jota kunnassa tullaan tekemään yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Pelkosenniemen uusi kuntastrategia vastaa tätä hyvin, sillä se perustuu siihen, että kunta on elinympäristönä mahdollistaja. Pelkosenniemessä panostetaan siihen, että siellä on hyvä olla, osallistuminen ja viestintä on helppoa, sekä että kunnan työntekijät ovat saavutettavissa ja heidän kanssaan voi käydä keskustelua. Lisäksi kunnan johtavat viranhaltijat uskovat, että he voivat uudistuksen seurauksena kanavoida aiempaa enemmän voimavaroja kunnan kehittämiseen elinvoimaansa lisätäkseen, ja he pitävät tärkeänä, että kunnassa kyetään jatkossakin tarjoamaan työpaikkoja asukkaille. Näiden seikkojen myötä Pelkosenniemen roolin voidaan nähdä kehittyvän jatkossa etenkin myös Jurmun (2021, 23) mainitseminen hyvinvointiroolin, osallisuus- ja yhteisöroolin, elinvoimaroolin, elinympäristöroolin sekä kehittäjä- ja kumppanuusroolin varaan. Vaikka Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat eivät tuo suoraan esille Jurmun mainitseman sivistysroolin vahvistumista, kunnassa suoritetussa toiminnassa voidaan kuitenkin nähdä panostuksia myös tähän uusien varhaiskasvatuksen rakennusten sekä uuden koulurakennuksen vuoksi.

Jäntin (2016, 128—130) mukaan niiden kuntien resurssien uudelleensuuntaaminen on yleensä helpompaa, jotka perustavat kuntakäsityksensä monimuotoisesti kunnasta itsehallinnollisena

paikallisyksikkönä. Tällaiset kunnat perustavat toimintansa ja olemassaolonsa elämisen edellytysten luomiseen monipuolisesti sekä paikallisen politiikan muotoiluun. Vaikuttaa selvältä, että vaikka johtavat viranhaltijat kantavat huolta paikallisten sote-palveluiden säilymisestä, Pelkosenniemen kuntakäsitystä ei olla rakennettu pelkästään sote-palvelujensa tarjoamisen varaan, vaan yleisemmin hyvän elämän edellytysten sekä yleisen ilmapiirin varaan.

4.3.2 Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen

Jäntin (2016, 118—120) mukaan kunnan roolin muutos voidaan nähdä eri näkökulmista sen perusteella, miten kunta nähdään ja miten muutokseen suhtaudutaan, sekä miten kuntajohto näkee uudistuksen vaikuttavan kuntaan. Hänen mukaansa kunnat voivat nähdä muutoksen sekä positiivisena sen vapauttaessa resursseja ja tilaa uudelle, kuin myös vallan menetyksen näkökulmasta negatiivisena. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat näkevät sosiaali- ja terveystalouden siirtämisen sekä positiivisena että negatiivisena asiana.

Pelkosenniemessä sote-uudistusta on odotettu ja se on kokonaisuudessaan koettu positiivisena muutoksena. Kunnan taloudellinen tilanne on osaltaan helpottunut uudistuksen myötä sote-puolen työntekijöiden ja kiinteistöjen osalta, kuten aiemmin on tullut ilmi. Lisäksi uudistus helpottaa Pelkosenniemen esteellisyyskysymyksissä, jotka johtuvat kunnan pienuudesta. Pelkosenniemessä on usein ilmennyt sote-tehtävien järjestämisessä esteellisyteen liittyviä ongelmia asukkaiden tuntiessa toisensa, joten sote-palveluiden siirto hyvinvointialueelle on tässäkin mielessä positiivinen asia kunnan toiminnalle. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat kokevat muutoksen positiivisena myös siinä mielessä, että jatkossa heillä on aiempaa vahvempi mahdollisuus kasvattaa kunnan elinvoimaa kanavoimalla jäljelle jääneitä voimavaroja kehitystyöhön.

Uudistuksen vaikutukset nähdään Pelkosenniemessä kuitenkin myös Jäntin (2016, 119) kuvauksen mukaisesti negatiivisena vallan menetyksen näkökulmasta, sillä palveluiden saatavuus on epävarmaa niiden ollessa hyvinvointialueen käsissä. Kunnan johtavat viranhaltijat ovat pitäneet Pelkosenniemen sote-palveluita kilpailukykytekijänä, sillä ne ovat olleet ennen uudistusta toimivia sekä hyvin saatavilla. Jatkoa ajatellen he kokevat kuitenkin huolta paikallisten palveluiden säilymisestä ja mahdollisista saatavuuteen liittyvistä muutoksista. Heidän mukaansa on olemassa riski siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelut voivat jatkossa heikentyä kunnan alueella tilanteessa, jossa he eivät enää voi päättää niiden toiminnasta itse. Esimerkkinä tästä johtavat viranhaltijat mainitsevat Pelkosenniemen pääterveysaseman vuodeosaston, jonka he näkevät yhdeksi kohteeksi, jonka uusi hyvinvointialue saattaa karsia. Vaikka he ovat nähneet vuodeosaston nähty kunnan kilpailukykytekijänä, sen olemassaolosta on kuitenkin käyty jo ennen uudistusta poliittista

keskustelua ja se on heidän mukaansa saanut kokoonsa suhteutettuna hieman liiankin suuren huomion.

Jäntin (2016, 159—160) mukaan päätöksenteon keskittyessä kuntia ylemmälle taholle reuna-alueilla ja syrjäseuduilla sijaitsevat kunnat voivat kokea jäävänsä vähemmälle huomiolle. Palveluverkon kattavuus on tässä keskeinen tekijä, sillä se estää välimatkojen muodostumisen turhan pitkiksi ja pitää huolta myös reuna-alueiden elämisen edellytyksistä. Pelkosenniemessä pääterveysasema on nähty kunnan kannalta tärkeänä, sillä naapurikuntien Sodankylän ja Kemijärven terveysasemille on keskustasta 50—60:en kilometrin matka. Kunnan johtavat viranhaltijat pitävät mahdollisena sitä, että jotkin Pelkosenniemen lähipalvelut voisivat tulevaisuudessa siirtyä kauemmas, ja he arvioivat, että tällä voisi olla negatiivisia vaikutuksia kunnan elinvoimaan. Heidän mukaansa kunnassa pyritään houkuttelemaan asukkaiksi etenkin lapsiperheitä, joiden sote-palveluiden saatavuus lähipalveluina nähdään kriittisenä tekijänä muuttopäätöstä koskien. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat kokevatkin tärkeänä, että kunnassa kyettäisiin yhdessä hyvinvointialueen kanssa käymään keskustelua ja sopimaan tarpeellisista sote-palveluista sekä niiden säilymisestä lähipalveluina.

Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat kokevat uudistuksen negatiivisena myös siihen liittyvän muutoksen vuoksi. Kunnassa ei heidän mukaansa ole erityisen hyvä resilienssi sen pienuuden vuoksi, joten muutokset ovat sille vaikeita. Kunnan hallinnolla on vain vähän voimavaroja keskittyä uusiin tai yllättäviin asioihin, joka on aiheuttanut uudistuksen sopeuttamiseen liittyviä haasteita.

4.3.3 Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen kunnan tulevaisuuteen

Paanasen ym. (2014, 66—67) mukaan kunnat voivat suhtautua tulevaisuuteensa reaktiivisesti tai proaktiivisesti. Reaktiivinen toimija reagoi toimintaympäristönsä muutoksien tuottamiin signaaleihin hetkittäisillä muutoksilla ja suhtautuu tulevaisuuteen pessimistisesti. Proaktiivinen toimija puolestaan kokee, että ulkoisista tekijöistä huolimatta se kykenee itse rakentamaan tulevaisuutensa ja vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat suhtautuvat tulevaisuuteensa ennemmin proaktiivisesti, sillä samalla, kun he tunnistavat kunnan uudistuksen seurauksena kohtaavat haasteet ja mahdolliset tulevaisuuden negatiiviset uhkat, he näkevät myös omat mahdollisuutensa kääntää haasteet kunnan voimavaroiksi esimerkiksi selkeyttämällä rajapintojen tehtävien jakoa sekä toimimalla yhteistyössä yritysten, kolmannen sektorin ja asukkaidensa kanssa. Kunnassa on myös toteutettu uudistukseen valmistaututtaessa hallintosääntö- ja organisaatiouudistus, joka kuvaa kunnan johdon proaktiivista toimintaa muutoksen edessä. Vaikka Pelkosenniemen viranhaltijajohto on huolissaan kunnan vähentyneestä varallisuudesta, se on Jäntin (2016, 153) kuvauksen mukaisesti valmistautunut priorisoimaan ja

sopeuttamaan kunnan toimintoja. Johtavat viranhaltijat uskovat, että uudistuksen seurauksena heillä on aiempaa enemmän mahdollisuuksia kanavoida jäljelle jääneitä resurssejaan kunnan kehittämiseen, ja he pyrkivät jatkossa löytämään etuja yhteistyöstä toimiessaan alueen yritysten, kolmannen sektorin ja asukkaiden kanssa. Tämä vastaa Jäntin (2016, 124—126) näkemystä siitä, että erityisesti elinkeinopolitiikassa tarvitaan jatkossa laajaa yhteistyötä. Paanasen ym. (2014, 64) mukaan kunnan tulee ennakoida tulevaa kehittämällä infrastruktuuriaan ja käyttää kunnan resursseja kestäväällä tavalla, ja Rainio ym. (2019, 7) ovat samoilla linjoilla todetessaan, että tulevaisuuteen investoiminen mahdollistaa kunnan elinvoimaisuuden ja kehittymisen myös jatkossa. Pelkosenniemen johdon proaktiivinen suhtautuminen investoinneissa kunnan tulevaisuuteen näkyy etenkin kunnan uusissa varhaiskasvatus- ja koulurakennuksissa sekä kehittyvässä asuinrakennuskannassa.

Valtiovarainministeriön (2020, 294) mukaan tulevaisuusnäkökulmasta katsottuna kunnan tulee päätöksiä tehdessään tunnistaa ja hyväksyä erilaisia lähtökohtia vaikuttaakseen omaan tulevaisuuteensa. Jäntin (2016, 124—126) mukaan johtamisessa tärkeää ymmärtää jatkuvaa muutosta. Pelkosenniemi on sen johtavien viranhaltijoiden mukaan pienenä kuntana haavoittuvainen eikä sen resilienssi ole heidän mukaansa erityisen hyvä. Hyvä asia tämän suhteen on kuitenkin se, että johtavat viranhaltijat tunnistavat kunnan pienuuden sekä sen aiheuttamat haasteet ja pyrkivät johtamaan pienuudesta myös positiivisia vaikutuksia kunnan toiminnalle esimerkiksi hyvin saatavilla olevien ja edullisten palvelujen muodossa sekä hyödyntämällä virallisten sekä epävirallisten asukkaidensa osaamis pääomaa.

4.4 Vantaa

Vantaa on asukasluvultaan Suomen neljänneksi suurin, noin 240 000 asukkaan ja noin 240 neliökilometrin kaupunki Uudellamaalla (Vantaa 2024). Kaupunki kuuluu Kauniaisten tapaan Suomen viiteen tiheimmin asuttuun, yli tuhannen asukkaan asukastiheyteen yltäviin kaupunkeihin (Kuntaliitto 2022). Vantaalla on viisi eri kaupunginosaa, joissa on kaikissa yli 10 000 asukasta. Kaupunki on kasvanut suomalaisista kunnista neljänneksi nopeinta tahtia ja sen alueella puhutaan yli 120 äidinkieltä. Vantaan suurin ikäluokka on yli kymmenen vuoden ajan ollut 30—34-vuotiaat. Muut suurimmat ikäluokat ovat nekin työikäisiä, ja Vantaan väestöllinen huoltosuhde onkin Suomen väestöllistä huoltosuhdetta parempi. Hyvästä huoltosuhteesta voidaan kiittää Vantaan muuttovoittoa, joka painottuu suureksi osin 20—39-vuotiaisiin. Vaikka Vantaa on hyötynyt viime vuosien aikana etenkin ulkomailta tulleesta suuresta muuttovoitosta, sen kotimaan nettomuutto on ollut tappiollista. (Vantaa 2024.)

Vantaalla sijaitsee Helsinki-Vantaan lentokenttä, joka on Suomen ainoa kansainvälinen lentokenttä, jonka ympärille on kerääntynyt monenlaista yritys- ja liiketoimintaa, Tikkurilan rautatieasema, joka on Suomen kolmanneksi vilkkain, sekä Aviapoliksen yritysalue, joka on yksi Suomen nopeimmin kasvavista. Vantaata kuvaillaan rennoksi ja kansainväliseksi lentokenttäkaupungiksi keskellä metropolialuetta, ja sen elinkeinoelämää kuvaillaan kansainväliseksi, sillä alueella on työpaikkoja lähes 119 000 sekä yrityksiä yli 15 000. (Vantaa 2024.)

Uudenmaan erillISRatkaisun mukaan Uudenmaan alue on jaettu neljään hyvinvointialueeseen, eli Länsi-, Keski- ja Itä-Uusimaan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueeseen. Vantaan ja Keravan kaupunginjohtajat sekä niiden henkilökuntaa oli mukana ministeriön vetämissä työryhmissä, joissa suunniteltiin Uudenmaan erillISRatkaisua, eli hyvinvointialueiden jakoa Uudellamaalla. Suunnitteluvaiheessa Vantaalle oli erilaisia vaihtoehtoja, kuten kuuluminen Keski-Uudenmaan tai Itä-Uudenmaan alueeseen, ja työryhmissä pyrittiin ratkaisemaan näistä kaupungille paras. Vantaan viranhaltijajohto oli ajamassa Vantaan ja Keravan hyvinvointialuetta, johon lopulta päädyttiin. ErillISRatkaisussa haettiin väestömäärältään suunnilleen samankokoisia alueita, ja muut hyvinvointialueet syntyivät luontevasti Porvoon ja Espoon ympärille sekä Keski-Uudenmaan kuntien kesken. Vantaa ja Kerava ovat Vantaan viranhaltijajohdon mukaan luonteva pari muodostamaan oman hyvinvointialueensa, sillä niissä on tehty yhteistyötä aiemminkin esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilussa.

4.4.1 Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset Vantaalla

4.4.1.1 Organisatoriset ja toimintaan liittyvät muutokset Vantaalla

Organisatoriset muutokset ilmenevät kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina (Jäntti 2016, 120). Suurimpana uudistuksesta seuranneena muutoksena Vantaan johtavat viranhaltijat näkevät sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustalveluiden järjestämisvastuun konkreettisen siirtymisen. Noin 4000 kaupungin työntekijää on siirtynyt uudistuksen myötä hyvinvointialueelle töihin. Uudistuksen vaikutukset ovat vaatineet kaupungin työntekijöiltä järjestelyjä, mutta Vantaan johtavat viranhaltijat pitävät uudistusta siinä mielessä positiivisena, että se on jättänyt tilaa kaupungin muulle toiminnalle, keskustelulle sekä päätöksenteolle. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan työskentely Vantaalla jatkuu uudistuksen jälkeen melko samanlaisena kuin aiemmin, sillä isommassa mittakaavassa toiminnasta on vain poistunut yksi toimiala. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan aihioita muutokselle on kuitenkin olemassa.

Myös kaupungin taloudellinen tilanne on pysynyt uudistuksessa suhteellisen samanlaisena sen tulojen ja menojen suhteen. Kuntaliiton (2024) mukaan valtionosuuksien siirron vaikutuksen tulisi olla kustannusneutraali kunnille, ja Vantaan johtavat viranhaltijat ovatkin tyytyväisiä siihen, etteivät kaupungin valtionosuudet ole juuri muuttuneet suhteessa aiempaan. Vantaan tilanne vastaa hyvin Valtiovarainministeriön (2022, 76) näkemystä siitä, että valtionosuudet eivät ole muodostaneet ennen uudistusta suurta osuutta suurempien kaupunkien tuloista, eivätkä valtionosuuksien leikkaukset tästä syystä myöskään vaikuta näiden talouteen juurikaan. Vantaan johtavat viranhaltijat tunnistavat kuitenkin uudistuksen myötä kutistuneen taloudellisen liikkumavaran kaupungin velkojen hoitamisen suhteen. Tämä vastaa hyvin Valtiovarainministeriön (2022, 25—26) kuvaamaa yleistä suomalaisten kuntien sote-uudistuksen jälkeistä tilannetta, jossa niiden suhteellinen velkaantuneisuus on kaksinkertaistunut. Monissa suomalaisissa kunnissa tarpeellisia investointeja on rahoitettu lainarahalla, ja tämä on kasvattanut niiden velkaantuneisuutta (Paananen ym. 2014, 33). Vantaan viranhaltijajohto on huolissaan velkaantuneisuuden suhteellisen kasvun lisäksi kunnallisveron suhteellisen osuuden pienemisestä, joka osaltaan vaikeuttaa investointeja. Kasvavana kaupunkina Vantaalla on investointipaineita muun muassa kouluihin ja päiväkoteihin, ja kaupungissa joudutaankin uudistuksen myötä toteuttaa investointeja pienemmällä budjetilla. Vaikka sote-palvelujen järjestäminen vei aiemmin osansa budjetista, niiden rahoitus oli kuitenkin kaupungin johdon oman määrittelyn piirissä. Investointien suhteellinen osuus verotuloihin nähden on uudistuksen myötä kasvanut, ja tämä herättää Vantaan johtavissa viranhaltijoissa epävarmuutta kaupungin tulevaisuuden investointikyvystä. Kunnallisveron suhteellisen osuuden pienentyminen vaikuttaa myös kaupungin jäljelle jääneiden palveluiden järjestämiseen, sillä resurssit ovat aiempaa rajallisemmat siirtymäkauden jälkeen. Tämä vastaa myös Jäntin (2016, 121—122) esittämää siitä, että taloudellisesti muutokset näkyvät kunnan budjetin kutistumisena sekä sen suuntaamisena jatkossa muihin kunnan toimintaan liittyviin tehtäviin. Vaikka sote-uudistuksen taloudelliset vaikutukset aiheuttavat huolta Vantaan johtavissa viranhaltijoissa, he tunnistavat kuitenkin, että uudistus on helpottanut talouden ennakoitavuutta. Sote-menot ovat kasvaneet edeltävien vuosien aikana voimakkaasti ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on ylittänyt kaupungin budjettia vuosittain, joten kaupungin kehitystä on taloudellisesti helpompaa suunnitella jatkossa. Lisäksi sote-kiinteistöjen siirtyminen uudelle hyvinvointialueelle antaa omalta osaltaan Vantaan taloudelle liikkumatilaa, ylläpidettävän kiinteistökannan ja korjattavien kohteiden vähennyttä. Edellä mainitut asiat kuvaavat hyvin Jäntin (2016, 119) näkemystä siitä, että uudistus helpottaa kuntien toimintaa, sillä sote-palvelujen järjestäminen on ollut volyymiltaan suurta ja ollut jatkuvassa kasvussa väestön ikääntymisen vuoksi.

Sote-uudistusta silmällä pitäen Vantaan johto on uudistanut kaupungin organisaatorakennetta muutama vuosi sitten sillä ajatuksella, että kaupungissa olisi kohtuullisen toimiva rakenne myös silloin, kun terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuut poistuvat. Taustalla tässä on ollut myös Jäntin (2016, 120—121) mainitsema henkilöstön sekä kunnassa päätettävien asioiden väheneminen. Vantaan kaupunkikulttuurin toimialan nimi on muutettu kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin toimialaksi, joka kuvastaa kaupungin johdon ajatusta siitä, että liikkuminen, kulttuuri, nuorison hyvinvointi ja muut vastaavat nähdään entistä enemmän ennalta ehkäisevinä hyvinvoinnin kysymyksinä, ja että kunnan rooli kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä on aiempaa vahvempi sote-puolen ongelmien ratkaisuun keskittyneen osan jäätyä pois toiminnasta. Kaupungissa on alettu heti uudistukseen jälkeen valmistella myös organisaatiollisia muutoksia työ- ja elinkeinon jakamiseksi omiksi palvelualueikseen niiden jatkossa kasvavan painoarvon takia. Muutokset kuvaavat Jäntin (2016, 153) ajatusta siitä, että sote-uudistuksen seurauksena kuntien tulee muuttaa organisaatiotaan uusien tarpeiden mukaiseksi. Sote-uudistuksen ajamat organisaatiolliset uudistukset ovat kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan mahdollistaneet toiminnan ja verorahojen käytön rakentamisen monia muita kaupunkeja tehokkaammaksi.

4.4.1.2 Vantaan johtamisessa tapahtuneet muutokset

Uudistuksen aiheuttamat muutokset Vantaan johtamisessa näkyvät viranhaltijajohdon mukaan etenkin rajapinnoissa, ja olennaiseksi niillä on heidän mukaansa noussut asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen liittyvä työnjako hyvinvointialueen kanssa. Tämä vastaa Jäntin (2016, 124—126) esittämää siitä, että uudet rajapinnat liittyvät etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävään, ja että näillä rajapinnoilla toimiminen edellyttää verkostomaista otetta, jossa suoran perinteisen vallan sijaan keskitytään synergian ja yhteisten etujen löytämiseen. Valtiovarainministeriön (2022, 20) mukaan tämän yhteistyön sujuvuudella on suuri vaikutus kuntien palvelu- ja elinvoimatehtävän toteuttamiselle. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan yhteistyössä uuden hyvinvointialueen kanssa on vielä kehitettävää, sillä rajapinnat ja näillä tapahtuva toiminta ei ole vain yhden johdon alaisuudessa, joka aiheuttaa haasteita. Esimerkkinä tästä ovat Vantaan oppilashuolto sekä työllisyyspalvelut, jotka vaativat sekä kaupungin että hyvinvointialueen työpanosta. Kaupungin viranhaltijajohdon mukaan rajapinnat voivat liittyä esimerkiksi hyvinvointiin kokonaisuudessaan, pahoinvoinnin ennaltaehkäisyyn sekä työkykyyn. He ovat kuitenkin huolissaan siitä, ettei hyvinvointialueella ole kunnan tapaan kannustimia työkyvystä huolehtimiseen.

4.4.1.3 Kuntakäsitykseen liittyvä muutos Vantaalla

Kuntakäsityksiin liittyvät muutokset perustuvat Jäntin (2016, 128) mukaan kuntajohdon käsityksiin siitä, mikä kunta on. Vantaan johtavat viranhaltijat eivät koe sote-uudistuksen vaikuttaneen juurikaan kaupungin kuntakäsitykseen. He kokevat, ettei uudistuksen aiheuttaman muutoksen merkitys ole kaupungille yhtä suuri kuin niiden muiden muutosten, joita on tapahtunut ja joita tulevaisuudessa tulee tapahtumaan, ja että sote-uudistusta merkittävämpää on se, mitä kaikkea muuta Vantaa on ja mitä se tulee olemaan tulevien lainsäädäntömuutosten myötä. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan erilaiset toiminnot ovat kuitenkin saaneet uuden roolin tilanteessa, jossa kaupungin toiminnan painopisteet sekä dynamiikka ovat muuttuneet.

Jäntin (2016, 121—122) mukaan muutoksessa vapautuneiden resurssien uudelleensuuntaamisessa tulevat ilmi paikallisuuden korostaminen sekä kuntien välinen erilaisuus. Vantaan johtavat viranhaltijat mainitsevat kaupungin vahvuuksiksi tehokkaan toiminnan, keskeinen sijainnin Uudellamaalla, kaupungin alueella sijaitsevan lentokentän, sekä kaupungin osallisuustyön. Kaupungin valtuustosopimuksessa on linjattu neljä painopistettä, joiden mukaan Vantaata kehitetään koulutuksellisenä, sivistyksellisenä, kulttuurisena ja elinvoimaisena kaupunkina. Tämä näkyy voimavarojen ja kehitystyön kohdentamisena kyseisiin painopisteisiin, joiden voidaan nähdä liittyvän samalla kaupungin paikallisiin vahvuuksiin. Kauppakamarin (2021) mukaan tulevaisuuden kunnan ydintehtävän tulee perustua sen elinvoiman ja kasvun edellytyksistä huolehtimiseen, ja Anttiroikon ym. (2007, 22) mukaan tätä voidaan tavoitella muun muassa edistämällä työllisyyttä ja alueellista kilpailukykyä sekä lisäämällä asuinympäristön viihtyvyyttä. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan etenkin elinvoimatoiminnot tulevat jatkossa painottumaan entistä enemmän. Tämä ei heidän mukaansa tarkoita ainoastaan yrityspalveluita tai elinkeinopalveluita, vaan laajemmin elinvoimaisuuden kasvattamiseen johtavia palveluita. Kaupungissa pyritään varmistamaan, että Vantaa kehittyy positiiviseen suuntaan pitkällä aikavälillä, on houkutteleva, ja että sen asukkaat viihtyvät. Tämä koskettaa johtavien viranhaltijoiden mukaan montaa eri asiaa, kuten opetuksen ja koulutuksen järjestämistä, houkuttelevia palveluita ja vapaa-ajan keskuksia, sekä yritysten ja kuntalaisten elinvoiman lisäämistä ja tätä kautta tapahtuvaa työllisyyden kasvattamista.

Kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat, että sote-uudistuksen myötä heille jää enemmän mahdollisuuksia ja voimavaroja Vantaan positiivisen kasvun ja elinvoiman kehittämiseen sekä edistämiseen. Tämä vastaa Jäntin (2016, 148) näkemystä siitä, että sote-uudistuksen myötä kunnilla on aiempaa vahvempi mahdollisuus keskittyä taloudellisten voimavarojen lisäämiseen tähtäävään elinkeinopolitiikkaan. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan Vantaa on sijainniltaan

loistavassa paikassa ja sen työpaikkaomavaraisuus on korkea, joten heillä on uudistuksen jälkeen mahdollisuus kehittää kaupunkia aivan uudella tavalla luoden asukkaille mahdollisuuksia ja tarjoamalla työpaikkoja. Vantaan luottamuselimissä ja kaupungin johtoryhmässä on alettu käsitellä enemmän ja tavoitteellisemmin työ- ja elinkeinoihin liittyviä kysymyksiä, maahanmuuttajataustaisiin liittyviä palveluita sekä kaupungin kehittämiseen liittyviä asioita. Vaikka budjetin kutistuminen supistaa kaupungin taloudellista liikkumavaraa investointien suhteen, Vantaalla pidetään tärkeänä, että siellä kyetään investoimaan hallitun kasvun tukemiseen. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungin elinvoiman kehittämiseen ei ole suunnattu yhtä paljon resursseja kuin muissa Suomen suurissa kaupungeissa, joten he toivovat, että uudistuksen myötä asia muuttuisi ja aktiivinen ja ennakkoluuloton kehittäminen saisi lisämahdollisuuksia. Kaupungissa aiotaan jatkossa tuoda Vantaan roolia vahvemmin esille myös kaupunkikulttuurin suhteen. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan on tärkeää varmistaa jo ihan kaupunkisuunnittelun osalta, että kaupunki on kiinnostavan oloinen.

Vantaan johtavat viranhaltijat pitävät tärkeänä, että sote-uudistuksen vapauttamia voimavaroja voitaisiin suunnata myös vetovoimakysymysten käsittelyyn. He miettivät kaupungin vetovoimaa ja pitovoimaa etenkin hyvien veronmaksajien kannalta, sillä hyvät veronmaksajat takaavat Vantaan toiminnalle jatkossa riittävät resurssit. Shapovalin (2017) mukaan alueen mainetta voidaan pitää yhtenä tärkeimpänä tekijänä sijoitusten houkuttelevuuden kannalta. Alueen maineeseen liittyvät hänen mukaansa pitkän ajan kokemukset sen turvallisuudesta, asuinmukavuudesta ja houkuttelevuudesta. Vantaan johtavat viranhaltijat ovat huolissaan kaupungin maineesta, joka ei heidän mukaansa vastaa täysin todellisuutta perustuen osittain virheellisiin ja vanhentuneisiin käsityksiin. Heidän mukaansa on harmillista, että vaikka Vantaalla tapahtuu kaikenlaisia hienoja asioita, maineeseen saattavat vaikuttaa jotkin pienet asiat, kuten se, miten Vantaa on esitetty jossakin elokuvassa. Esimerkkinä tästä he mainitsevat Korson, jonka maine ei heidän mukaansa yleisesti ole kovin hyvä, mutta joka on todellisuudessa hieno omakotitaloalue. Lisäksi jotkin maineeseen vaikuttavat mielikuvat, kuten erääseen kaupungin imago tutkimuksen avoimeen kysymykseen esitetty väite Vantaan velkaantuneisuudesta, ovat kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan virheellisiä. Vantaa on heidän mukaansa ollut reilu vuosikymmen aiemmin asukasta kohden Suomen velkaisimpia kaupunkeja, mutta he kertovat tilanteen on kääntyneen vastakkaiseen suuntaan tehden Vantaasta yhden vähiten velkaisimmista. Vantaa ei kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan ole pärjännyt kovin hyvin myöskään suurten kaupunkien välisissä mainetutkimuksissa ja -vertailuissa. Haasteena on heidän mukaansa ollut, ettei Vantaa ole yhtä tunnettu kuin muut suomalaiset suuret kaupungit.

Paanasen ym. (2014, 80) mukaan kuntien välisessä elinvoimaisuuskilpailussa positiivisilla mielikuvilla on todellista merkitystä, vaikka yleinen ulkoinen mielipide olisi ristiriidassa kunnan sisäisten vahvuuksien kanssa. Vantaan johtavat viranhaltijat kokevat, että kaupungissa jo asuvat ja toimivat yritykset pitävät kaupungin brändiä positiivisena, joten haasteena on kaupungin maine sen ulkopuolisten silmissä. Paanasen ym. (2014, 80) mukaan kunnan tulisi pyrkiä tekemään näkyväksi sen sisäistä elinvoimaa, joka näkyväksi tullessaan muuttuu vetovoima- ja kilpailukykytekijäksi. Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan Vantaa on mainettaan parempi kaupunki. Jatkossa kaupungissa halutaan panostaa siihen, että Vantaa saisi kaupunkien välisissä mainetutkimuksissa ja -vertailuissa parempia tuloksia, ja että kaupungissa tehdyt hienot asiat ja niiden vaikutukset kuntalaisiin tulisivat näkyväksi. Pelkkä viestintä ulospäin ei kuitenkaan riitä imagon korjaamiseen, joka muodostuu vuorovaikutteisesti myös vastaanottajan merkityksenannoista ja tuottamista tulkinnoista (Paananen ym. 2014, 80). Tästä syystä Vantaan maineen kehittäminen on vaikeaa ja pitkäjänteistä työtä, vaikka kaupunkiorganisaatio koettaa vaikuttaa siihen monin erilaisin keinoin.

Paanasen ym. (2014, 48) mukaan kunnan elinvoima voidaan ymmärtää myös ilmiönä, joka syntyy ja elää paikallisissa yhteisöissä, ja paikallisyhteisön hyvinvointi ja toimintakyky ovat kuntien toimintakykyisyyden, menestyksen ja taloudellisen uusiutumiskyvyn edellytyksenä. Paikallisyhteisön hyvinvointia parantaakseen Vantaan johtavat viranhaltijat pyrkivät jatkossa keskittymään enemmän hyvinvoinnin ennaltaehkäisevään puoleen, sillä he kokevat, että elinvoima syntyy siitä, että kuntalaisista pidetään huolta. He pitävät kaupungin osallisuustyötä yhtenä Vantaan vahvuutena, ja kaupungissa on sen tähän liittyen myönteisen erityiskohtelun kaupunkitasoinen toimintaohjelma, jonka kautta erityisesti alueellisesta eriytymistä pyritään vähentämään. Vantaan asukkaista noin 25 prosenttia on vieraskielisiä, joten kaupungin johtavat viranhaltijat pitävät hyvinvoinnin kasvattamisen kokonaisuuden osalta myös kotouttamispalveluiden järjestämistä merkittävänä. Lisäksi heidän mukaansa sote-uudistuksen jälkeen kaupungin johtoryhmässä ja luottamuselimissä kyetään aiempaa vahvemmin keskittymään myös maahanmuuttajataustaisiin liittyviin palveluihin.

Vaikka Vantaan johtavat viranhaltijat eivät koe sote-uudistuksen juurikaan vaikuttaneen kaupungin kuntakäsitykseen, heidän mukaansa kaikki kaupungin jäljelle jääneet roolit tulevat vahvistumaan. Kaupungin vahvistuvina rooleina voidaankin pitää etenkin elinvoimaroolia, sivistys- ja hyvinvointiroolia sekä osallisuus- ja yhteisöroolia, jotka vastaavat myös Jurmun (2021, 23) kuvausta kuntien vahvistuvista rooleista. Kaupungin elinvoimaroolin korostuminen vastaa hyvin Valtiovarainministeriön (2022, 20) kuvaamaa yleistä kehitystä, jonka mukaan elinvoimarooli on korostunut kaikissa kuntakokoluokissa, etenkin sote-tehtävien siirryttyä hyvinvointialueille. Jäntin

(2022) mukaan sote-uudistuksen kannalta sellaisilla kunnilla voi olla enemmän valmiuksia sopeutua uuteen rooliinsa, jotka ovat rakentaneet olemassaoloaan useampien perustehtävien toteuttamisen sekä paikallisuuden varaan. Vantaan johtavat viranhaltijat eivät pidä sote-uudistuksen aikaansaamaa muutosta kaupungin kuntakäsitykseen kovin merkittävänä, joten voidaan päätellä, että Vantaan olemassaoloa on pyritty jo aiemmin rakentamaan muidenkin tehtävien kuin sote-palveluiden toteuttamisen varaan.

4.4.2 Vantaan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen

Jäntin (2016, 120) mukaan kunnan roolin muutos nähdään eri näkökulmista sen perusteella, miten kunta nähdään, miten muutokseen suhtaudutaan sekä miten kuntajohto näkee uudistuksen vaikuttavan kuntaan. Vantaan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen uudistukseen on enimmäkseen myönteistä siitä huolimatta, että uudistus ei heidän mukaansa kaupungin kannalta toivottu eikä sitä pidetty ideaalina. He kokivat uudistuksen valmistelun alkuvaiheessa, ettei uudistus hyödyttäisi Vantaata suurena kaupunkina, joten he olisivat pitäneet sote-palveluiden järjestämisvastuun mieluummin itsellään. Kaupungin johtavat viranhaltijat ovat kuitenkin helpottuneita Uudenmaan erillisratkaisun tulokseen, sillä moni muu vaihtoehto olisi heidän mukaansa ollut riskialtis kaupungin näkökulmasta. He kuitenkin kyseenalaistavat, miten järkevää hallinnolliselta kannalta on ollut perustaa toinen ikään kuin rinnakkainen organisaatio omine hallintoineen tekemään asiaa, joka on aiemmin onnistunut yhden organisaation voimin. Lisäksi Vantaan johtavat viranhaltijat näkevät haasteena sen, että hyvinvointialueella ja kaupungissa on samoja päätöksentekijöitä. Tästä voi heidän mukaansa seurata intressiristiriitoja, sillä samat päätöksentekijät saattavat olla päättämässä samasta asiasta sekä hyvinvointialueella että Vantaalla. Se, mikä on toimivaa hyvinvointialueelle, ei Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan ole välttämättä yhtä hyvä asia kaupungin näkökulmasta. Toisaalta koska Vantaan ja Keravan hyvinvointialueeseen kuuluu vain kaksi kaupunkia, he uskovat, että Vantaan etu tulee todennäköisesti paremmin toteutuneeksi verrattuna suurempien hyvinvointialueiden pieniin kuntiin.

Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan uudistuksessa positiivisinta on se, että se vapauttaa resursseja muiden tehtävien hoitamiseen. He kokevat myönteisinä asioina myös, että uudistuksen myötä talouden ennakoitavuus paranee, ja että sote-kiinteistöjen siirtyminen uudelle hyvinvointialueelle antaa kaupungin taloudelle liikkumatilaa. Vantaan johtavien viranhaltijoiden myönteinen suhtautuminen uudistukseen voi osaltaan liittyä siihen, ettei uudistus ole aiheuttanut suuria muutoksia kaupungin toimintaan tai talouteen. Kaupungin talouden osalta suurimmat muutokset liittyvät johtavien viranhaltijoiden mukaan kunnallisveron suhteellisen osuuden

pienentymiseen sekä velkaantuneisuuden suhteellisen osuuden kasvuun, jotka vaikeuttavat investointeja tulevaisuudessa. Heidän mukaansa uudistuksen jälkeen on kuitenkin enemmän mahdollisuuksia ja voimavaroja kaupungin positiivisen kasvun sekä elinvoiman kehittämiseen ja edistämiseen.

Vaikka Jäntin (2016, 119) mukaan sote-uudistuksen tuoma muutos voi näyttäytyä kuntien näkökulmasta negatiivisena sen viedessä osan kuntien vallasta pois, Vantaan johtavien viranhaltijoiden suhtautumisessa uudistukseen tämä puoli ei nouse vahvasti esiin. Vantaan rooli on rakennettu useamman perustehtävän toteuttamisen varaan, joten he eivät koe sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelujen menetystä kaupungin olemassaolon kannalta ratkaisevana asiana tai vallan menetyksen näkökulmasta negatiivisena. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan toiminta Vantaalla jatkuu uudistuksen jälkeen suhteellisen ennallaan, sillä isommassa mittakaavassa tarkasteltuna toiminnasta on poistunut vain yksi toimiala. Tämä sopii hyvin yhteen Jäntin (2022) näkemyksen kanssa siitä, että sote-uudistuksessa sellaisilla kunnilla voi olla enemmän valmiuksia sopeutua uuteen rooliinsa, jotka ovat rakentaneet olemassaoloaan useampien perustehtävien toteuttamisen varaan. Vantaan johtavien viranhaltijoiden kuvatessa sote-uudistuksen vaikutuksia voidaan tulkita, että näkevät muutoksen ensisijaisesti Jäntin (2016, 118—119) kuvaamana teknisluontoisena uudistuksena, jossa uudistuksen ei nähdä juuri vaikuttavan kuntainstituutioon sen siirtäessä lähinnä päätösvaltaa ja rahaa.

Vaikka Vantaan johtavat viranhaltijat eivät koe sote-palveluiden siirtymistä hyvinvointialueille negatiivisena asiana, he kuitenkin kantavat huolta uudistuksen vaikutuksesta kaupungin maineeseen. Kuten aiemmin jo kaupungin maineeseen liittyen on tullut ilmi, Vantaan johtaville viranhaltijoille on tärkeää se, millaisena Vantaa nähdään. Sama tulee ilmi myös hyvinvointialueen toimintaa koskien, sillä vaikka he eivät näe uudistuksella olevan itsessään suuria vaikutuksia kaupungin maineeseen, he kokevat kuitenkin, että uuden hyvinvointialueen mahdollinen toimimattomuus voi tulevaisuudessa aiheuttaa haittaa kaupunkiorganisaation maineelle. Koska hyvinvointialueen nimi on Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, voivat mahdolliset onnistumiset tai ongelmat heijastua johtavien viranhaltijoiden mukaan Vantaan kaupunkiorganisaatioon hyvinvointialueen ja Vantaan brändien sekoittuessa toisiinsa ihmisten mielessä. Siitä huolimatta, että Vantaan johtavat viranhaltijat eivät koe sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien olleen merkittävä toimiala kaupungin olemassaolon kannalta, he uskovat näiden olevan asukkaiden kannalta melko määrittävä tekijä sen suhteen, millaisena asuinpaikka koetaan. Tässä tulee ilmi vallan menetyksen näkökulma, sillä Vantaan johtavat viranhaltijat eivät voi vaikuttaa mahdollisiin tuleviin hyvinvointialueen toiminnan ongelmiin, vaikka ne aiheuttaisivatkin heijastusvaikutuksia kaupungin maineeseen. Vantaan johtavat viranhaltijat

arvioivat, että lopullinen tilanne hyvinvointialueen toimintaan liittyen on nähtävissä vasta ajan kuluessa. He kokevat uudistuksen alkuvaiheessa siirtymän onnistumisen sekä tähän liittyvien arkisien toimintojen sujumisen ratkaisevana asiana. He pitävät merkittävänä myös sote-palveluiden organisoitumista suhteessa aiempaan sekä muihin alueisiin. Kaupungissa suhtaudutaan kuitenkin yleisesti toiveikkaasti uuden hyvinvointialueen toimintaan ja uskotaan, että Vantaalle on etua siitä, että hyvinvointialueeseen kuuluu vain kaksi kaupunkia. Hyvinvointialueen pieni koko voi Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan helpottaa palveluiden tehokasta järjestämistä koko alueella, verrattuna etenkin suurempien hyvinvointialueiden suuriin alueellisiin verkostoihin. Lisäksi he pitävät Vantaan väestön rakennetta armollisena, sillä vaikka kaupungissa on paljon maahanmuuttajia, jotka aiheuttavat omia haasteitaan palveluille, suurin osa asukkaista on työikäisiä tai lapsia, joiden palvelutarve on vanhusväestöä pienempi.

4.4.3 Vantaan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen kunnan tulevaisuuteen

Paanasen ym. (2014, 66—67) mukaan kunnat voivat suhtautua tulevaisuuteensa reaktiivisesti tai proaktiivisesti. Reaktiivisesti toimiva kokee, ettei voi juurikaan vaikuttaa tulevaisuuteensa ja reagoi toimintaympäristönsä muutoksien tuottamiin signaaleihin hetkittäisillä muutoksilla sekä suhtautuu usein tulevaisuuteen pessimistisesti. Proaktiivisesti toimiva puolestaan kokee, että ulkoisista tekijöistä huolimatta jokainen kykenee itse vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan sekä rakentamaan itse tulevaisuutensa. Vantaan johtavat viranhaltijat suhtautuvat kaupungin tulevaisuuteen proaktiivisella tavalla, sillä heille on tärkeää kyetä varmistamaan Vantaan positiivinen kehitys pitkällä aikavälillä. Lisäksi he arvostavat kaupungin asukkaiden viihtyvyyttä sekä kaupungin houkuttelevuutta ja pyrkivät varmistamaan nämä asiat sellaisten palveluiden kehittämällä, jotka johtavat elinvoimaisuuden kasvattamiseen.

Valtiovarainministeriön (2022, 21) mukaan kuntien tulee kyetä tunnistamaan omia paikallisia elinvoimatekijöitään, voimavarojaan ja näiden suuntaamista sekä kyetä ottamaan tulevaisuus haltuunsa. Myös Paananen ym. (2014, 74) ovat samoilla linjoilla todetessaan, että elinvoimaisia kuntia yhdistää kyky keksiä itsensä uudelleen ja uudistua. Vantaalla kaupungin tehtäväpainotuksia on uudistettu sote-uudistuksen seurauksena muuttuvan organisaation ja sen painopisteiden perusteella, ja kaupungin johto on löytänyt vapautuneille resursseille muita tarkoituksia. Kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat, että uudistuksen ajamat organisaatiolliset uudistukset ovat mahdollistaneet Vantaan toiminnan ja verorahojen käytön rakentamisen jopa monia muita kaupunkeja tehokkaammaksi. Lisäksi sote-uudistuksen jälkeen Vantaalla on järjestetty kaupunkistrategian väliarviointi, jossa uudistuksen vaikutuksia sekä yhteistyötä uuden

hyvinvointialueen kanssa on tarkasteltu suhteessa kaupungin toimintaan. Vaikka Vantaan johtavat viranhaltijat kokevat, ettei Vantaalla ole aiemmin suunnannut muiden suurten kaupunkien lailla resursseja elinvoiman kehittämiseen, he toivovat asian muuttuvan sote-uudistuksen tuoman myötä. Kaupungin luottamuselimissä ja kaupungin johtoryhmässä on jo uudistuksen jälkeen alettu käsitellä enemmän ja tavoitteellisemmin työ- ja elinkeinoihin liittyviä kysymyksiä, maahanmuuttajataustaisiin liittyviä palveluita sekä kaupungin kehittämiseen liittyviä asioita, joten askeleita elinvoiman kehittämisen vahvistamiseen on jo otettu. Tulevaisuuteen investoiminen mahdollistaa kunnan elinvoimaisuuden ja kehittymisen myös jatkossa (Rainio ym. 2019, 7) ja vaikka Vantaan budjetin kutistuminen supistaakin kaupungin taloudellista liikkumavaraa investointien suhteen, kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat silti tärkeänä, että suurena kaupunkina Vantaalla kyetään investoimaan hallitun kasvun tukemiseen. Vantaan maine on asia, joka huolettaa kaupungin johtavia viranhaltijoita, mutta senkin korjaamiseksi tehdään töitä.

Vantaan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen tulevaisuuteen kuvaa hyvin Jäntin (2016, 124—126) näkemystä siitä, että kuntien toimintaan liittyvien asioiden monimutkaistuminen edellyttää kuntien johtajilta kykyä, halua ja rohkeutta seurata yhteiskunnallista keskustelua ja maailman muutosta. Kaupungin johtavien viranhaltijoiden mukaan tulevaisuudessa voi olla uhkana, että Vantaan kilpailukyky heikentyy, mikäli hyvinvointialueet saavat verotusoikeuden. Hyvinvointialueiden verotusoikeus vaikuttaisi heidän mukaansa Vantaan kustannusten hallintaan ja voisi aiheuttaa veronkorotuspaineita. Vaikka heidän mukaansa monien tutkimusten mukaan veroprosentilla ei ole suurta merkitystä asukkaiden asumispäätöksen kannalta, se kuitenkin osaltaan vaikuttaa maineeseen. Vantaan johtavat viranhaltijat uskovat myös, että sote-uudistus tulee lähivuosina herättämään paljon valtakunnallista keskustelua, ja riskinä voi tällöin heidän mukaansa olla, että kuntien rooli rahoituksen jaossa ja kehittämisessä voi päästä unohtumaan. Vaikka kaupungin johtavat viranhaltijat ovat huolissaan Vantaan kehityksestä, heidän suhtautumisensa muutokseen ei ole silti kokonaisuudessaan pessimististä. Kaupungissa on heti uudistuksen jälkeen alettu valmistella organisaatiollisia muutoksia työ- ja elinkeinon jakamiseksi omiksi palvelualueikseen niiden kasvavan painoarvon takia, ja tästä voidaankin huomata, että kaupungin johto seuraa yhteiskunnallista keskustelua ja pyrkii pysymään ajan hermolla havaitakseen muutokset. Tätä kuvaa myös johtavien viranhaltijoiden näkemys siitä, että muut kaupungin toiminnassa aiemmin tapahtuneet sekä tulevaisuudessa tapahtuvat muutokset ovat Vantaalle sote-uudistusta merkittävämpiä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten sote-uudistus muuttaa tutkimukseen valittujen kuntien rooleja?
2. Miten esimerkkinä olevissa kunnissa suhtaudutaan sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen ja sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen?

Sekä osakysymyksiin:

3. Millaisia muutoksia esimerkkinä olevissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen myötä?
4. Vaikuttaako sote-uudistus esimerkkinä oleviin kuntiin keskenään erilaisella tavalla?

Tässä luvussa pyritään vastaamaan näihin tutkimuskysymyksiin. Alaluvussa 5.1 vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli siihen, miten sote-uudistus muuttaa tutkimukseen valittujen kuntien rooleja. Alaluvussa 5.2 vastataan toiseen tutkimuskysymykseen, eli siihen, miten esimerkkinä olevissa kunnissa suhtaudutaan sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen ja sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen. Alaluvussa 5.3 käsitellään sitä, millaisia muutoksia esimerkkinä olevissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen myötä, ja alaluvussa 5.4 vastataan lyhyesti kysymykseen siitä, vaikuttaako sote-uudistus esimerkkinä oleviin kuntiin keskenään erilaisella tavalla. Viimeisessä alaluvussa 5.5 esitellään tutkimuksessa ilmenneitä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

5.1 Sote-uudistuksen vaikutus esimerkkikuntien roolin muutokseen

Jäntin (2016, 120; 131) mukaan hallinnonuudistus aiheuttaa sivuvaikutuksenaan myös kuntakäsitykseen liittyvän muutoksen, jossa kunnilla on mahdollisuus tarkastella vallitsevia käsityksiä kriittisesti sekä muotoilla uudelleen oma kuntakäsityksensä, joka vaikuttaa sen suhteeseen ympäröivään yhteiskuntaan, sen toiminnan ja organisoinnin tapoihin sekä johtamiseen. Hänen (2016, 214) mukaansa tämän muutoksen johdosta kuntakenttä tulee monimuotoistumaan ja mahdollisesti kutistumaan, mikäli kaikki kunnat eivät löydä uutta rooliaan ja tarkoitustaan tai niiden taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset heikentyvät niin pahasti, etteivät ne kykene enää pysymään itsenäisinä kuntina. Tämän tutkimuksen perusteella jokaisessa esimerkkikunnassa toiminnalle on löydetty uusia painopisteitä, joten ei vaikuta siltä, ettei jossain näistä kunnista löydettäisi uutta roolia. Jokaisessa esimerkkikunnassa onkin vapautuneiden resurssien uudelleensuuntaamisen perusteella

tunnistettavissa useita selkeitä vahvistuvia rooleja, joka tukee Valtiovarainministeriön (2022, 21) kuvausta siitä, että kunnalla on usein monia rooleja, jotka tukevat toisiaan. Esimerkkikunnissa vahvistuvat roolit liittyvät kunnissa tunnistettuihin vahvuuksiin ja ominaispiirteisiin. Tämä vastaa Jäntin (2016, 122) näkemystä siitä, että uudistuksen myötä kunnat voivat suunnata toimintaansa uusiin painopisteisiin, ja että vapautuneiden resurssien suuntaamisessa tulevat ilmi paikallisuuden korostaminen sekä kuntien välinen erilaisuus. Tutkimus tukee myös Jäntin (2016, 209) ajatusta siitä, ettei uudistus onttouta kuntia Rhodesin (1994, 1996) valtion onttoutumisen teorian tavoin, vaan ennemmin tarjoaa enemmän tilaa kuntien kuntakäsityksen erilaisille merkityksille.

Vaikka sote-uudistus on muuttanut kuntien rooleja, muutos ei ole niin selkeä, kuin olisi voinut olettaa, sillä esimerkkikuntien johtavat viranhaltijat eivät anna ymmärtää, että kuntien rooli olisi dramaattisesti muuttunut sote-palveluiden järjestämistehtävän siirryttyä niiden vastuulta. Sen sijaan uudistuksen seurauksena kaikkien esimerkkikuntien jäljelle jääneet toiminnot ovat saaneet uuden roolin dynamiikan muuttuessa. Tutkimuksen hypoteesina on ollut Jäntin (2016, 192) ja Valtiovarainministeriön (2022, 20) mukainen näkemys siitä, että sote-uudistus saa aikaan etenkin kuntien elinvoimaroolia kasvattavan vaikutuksen. Tutkimuksen perusteella näin on todella käynyt, sillä elinvoimaroolin voidaan nähdä kasvaneen uudistuksen seurauksena jokaisessa esimerkkikunnassa palvelutehtävien vähennyttä. Jokaisessa esimerkkikunnassa korostuu myös se, että sote-uudistuksen seurauksena johtavat viranhaltijat ovat voineet keskittyä enemmän muihin kunnan toimintoihin sekä kohdentaa vahvemmin resursseja kehittämistyöhön. Jäntin (2016, 148; 191) mukaan kaikkien kuntien olosuhteet eivät välttämättä luo edellytyksiä talouden uusintamiseen riippumatta siitä, miten erinomaista elinkeinopolitiikkaa niissä harjoitetaan, sillä vaikka uudistuksessa on vapautunut viranhaltijoiden ja poliitikkojen resursseja elinkeinopolitiikan edistämiseen, kuntien paikalliset olosuhteet ovat pysyneet ennallaan ja tämän lisäksi sote-uudistuksen myötä kuntien taloudellinen liikkumavara on kaventunut, joka lisää joidenkin kuntien taloudellisia haasteita, vähentää sopeuttamisen mahdollisuuksia sekä kaventaa paikalliseen valintaan perustuvia mahdollisuuksia kohdentaa resursseja. Tämän perusteella voitaisiinkin pohtia, onko kaikissa kunnissa resurssien puitteissa mahdollisuus kehittää elinvoimaa sote-uudistuksen jälkeen, vaikka kaikkien esimerkkikuntien johtavat viranhaltijat nimeävätkin elinvoiman edistämisen kunnan vahvistuvaksi rooliksi. Tutkimuksen perusteella kaikkien esimerkkikuntien taloudellinen liikkumavara on joka tapauksessa uudistuksen seurauksena kaventunut, joka varmasti haastaa elinvoimatehtävän toteuttamista.

Myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rooli, jota tehdään jatkossa yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa, on vahvistunut jokaisessa esimerkkikunnassa. Muita vahvistuneita

rooleja tutkimuksen perusteella ovat kehittäjä- ja kumppanuus-, sivistys-, osallisuus ja yhteisö-, sekä elinympäristöroolit. Nämä vahvistuvat roolit vastaavat myös Jurmun (2021, 23) näkemystä kuntien vahvistuvista rooleista.

Huomionarvoista on se, että vaikka esimerkkikunnissa painottuvat saman tyyppiset roolit, kussakin kunnassa painotetaan näitä rooleja keskenään eri tavalla. Tämän seurauksena esimerkkikunnat tulevat siitä luultavasti tulevaisuudessa kehittymään hieman toisistaan eroavaan suuntaan. Tämä vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 19—20) kuvausta, jonka mukaan esimerkiksi kunnan elinvoimarooi voi näyttäytyä erilaisena kunnissa, sillä niiden elinvoiman lähtökohdat vaihtelevat hyvin paljon ja siinä missä pienempien kuntien resurssit ovat rajallisemmat ja niiden tulee voimakkaammin hyödyntää kuntayhteisönsä kapasiteettia korostaen kehittäjä- ja yhteistyörooleja, suuremmissa kunnissa palvelu- ja viranomaisroolit, osallisuus ja kehittäminen ovat tasaisesti esillä ja niiden toiminnassa näkyvät voimakkaammin monikulttuurisuus ja kansainvälisyys. Esimerkkikunnista Pelkosenniemessä yhteistyörooli näkyy vahvasti sen asukkaiden suhteen ja kunta pyrkii johtamaan pienuudestaan positiivisia vaikutuksia toiminnalleen. Kauniaisten johtavat viranhaltijat puolestaan näkevät uudistuksen tarjoavan aiempaa enemmän mahdollisuuksia luoda rakenteita yhteistyöhön alueen yritysten ja yhdistysten kanssa ja Heinolassa toivotaan, että uudistus tuo tulevaisuudessa enemmän painotuksia digitalisaatioon, seutuyhteistyöhön ja verkostojen hyödyntämiseen. Suurimmassa esimerkkikunnassa Vantaalla pyritään uudistuksen jälkeen kohdentamaan voimavaroja ja kehittämistyötä laajasti elinvoimaisuuden kasvattamiseen liittyviin palveluihin, vetovoimakysymyksiin sekä osallisuustyöhön, joka sisältää maahanmuuttajataustaiset palvelut.

5.2 Kuntien johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen sote-uudistuksesta seuranneeseen muutokseen ja sen vaikutuksiin kunnan tulevaisuuteen

Tutkimuksen perusteella jokaisessa esimerkkikunnassa sote-uudistuksesta seurannut muutos koetaan sekä positiiviselta että negatiiviselta kannalta, ja nämä positiiviset ja negatiiviset puolet liittyvät kunnissa pitkälti samoihin asioihin. Positiivinen suhtautuminen muutokseen esimerkkikunnissa liittyy Jäntin (2016, 119; 208) näkemyksen mukaisesti siihen, että uudistus helpottaa talouden ja toiminnan järjestämistä sekä tarjoaa mahdollisuuden keskittyä kunnan kehittämiseen ja muihin jäljelle jääneisiin toimintoihin, kun taas negatiivinen suhtautuminen muutokseen liittyy vallan menetyksen näkökulmaan ja siihen, ettei sote-palvelujen järjestäminen ole enää kuntien käsissä. Vallan menetys kytkeytyy kunnissa joko mahdollisiin uudistuksesta seuraaviin mainehaittoihin tai sote-palveluiden heikentymiseen.

Yllättävää tutkimuksen kannalta on se, että vaikka sote-uudistuksella on pyritty helpottamaan kuntien toimintaa ja taloutta ja etenkin pienempien kuntien johtavien viranhaltijoiden voisi olettaa olevan helpottuneita tästä, vaikuttaa siltä, että juuri näissä pienemmissä kunnissa muutokseen suhtaudutaan negatiivisemmin. Tutkimuksen perusteella voidaankin päätellä, että siihen, miten kunnassa sote-uudistuksen aiheuttama muutos koetaan, vaikuttaa paitsi kunnan koko, myös se, millaisia hyötyjä ja haittoja uudistuksesta koetaan seuranneen. Esimerkkikunnista Vantaa on suurin, ja vaikka sen johtavat viranhaltijat eivät toivoneet sote-uudistuksen toteutumista, he suhtautuvat siihen kuitenkin enimmäkseen myönteisesti. Tähän vaikuttaa tutkimuksen perusteella se, ettei uudistus ole vaikuttanut Vantaan kuntakäsitykseen eikä sen toimintaan ja talouteen suuremmissa mittakaavassa. Vantaan kohdalla voidaan päätellä, että kaupungin johtavat viranhaltijat suhtautuvat muutokseen ennemmin Jäntin (2016, 118) kuvauksen mukaisesti teknisluontoisena uudistuksena, joka ei sinänsä vaikuta kuntainstituutioon sen siirtäessä lähinnä päätösvaltaa ja rahaa. Sen sijaan pienemmissä esimerkkikunnissa, eli Heinolassa, Pelkosenniessä ja Kauniaisissa, muutos koetaan negatiivisempaan. Paanasen ym. (2014, 34) mukainen näkemys siitä, että kunnan elinvoima ja palveluverkosto ovat yhteydessä toisiinsa ja kylän palvelujen kadotessa paikallisyhteisön olemassaolo vaarantuu eikä kaupunki näyttäyty enää houkuttelevana uusille asukkaille, on tutkimuksen perusteella havaittavissa pienemmissä kunnissa niiden sote-palveluiden säilymistä koskien. Heinola ja Pelkosenniemi ovat tutkimuksen perusteella hyötäneet uudistuksesta eniten, mutta niiden johtavat viranhaltijat kokevat silti uudistuksesta seuranneet muutokset kuntien talouteen sekä paikallisten sote-palveluidensa saatavuuteen negatiivisina houkuttelevuuden ja elinvoiman kannalta. Myös Kauniainen on pienempi kunta, mutta sen johtavat viranhaltijat eivät koe kaupungin hyötäneen uudistuksesta yhtä vahvasti kuin Heinola ja Pelkosenniemi, ja he kokevat uudistuksen negatiiviset vaikutukset positiivisia vahvempina. Tähän vaikuttaa tutkimuksen perusteella voimakkaasti se, etteivät Kauniaisten johtavat viranhaltijat koe kaupungin tarvinneen uudistusta ja he kokevat uudistuksen vaikutukset kaupungin rahoitukseen epäonnistuneina.

Muutos on Jäntin (2016, 209) mukaan helpompaa sellaisille kunnille, joiden toiminta-ajatus on jo valmiiksi nähty monipuolisesti, ja joissa kunnan toimintaedellytykset ovat suotuisimmat. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että sote-uudistuksen aiheuttamat negatiiviset muutokset koetaan pienemmissä kunnissa isoja kuntia suurempina ja muutos tämän seurauksena vaikeampana. Syynä voivat olla kuntien kokoon ja sijaintiin liittyvät toimintaedellytysten erot sekä taloudellista tilannetta heikentävät tekijät, jotka tutkimuksen perusteella osuvat voimakkaammin pienempiin kuntiin. Tämä johtopäätös vaatisi kuitenkin tuekseen lisää vertailua suurempien kuntien kesken, sillä Vantaa on tämän tutkimuksen ainoa suuri kaupunki.

Jäntin (2016, 209) mukaan sote-uudistus tarjoaa kuntien erilaisille mahdollisille tulevaisuuksille enemmän tilaa. Hänen mukaansa (2016, 193—194) kunnat suhtautuvat kuitenkin uudistuksen tuomaan muutokseen erilaisilla tavoilla. Kunnat voivat toimia proaktiivisesti ja rakentaa uudenlaista kuntakäsitystä itsestään, tai toimia reaktiivisesti, mikäli ne eivät ole onnistuneet löytämään uutta rooliaan. Paanasen ym. (2014, 66—67) mukaan proaktiivisesti toimiva kokee, että kykenee rakentamaan itse tulevaisuutensa sekä vaikuttamaan asioihin omilla valinnoillaan ja teoillaan, kun taas reaktiivisesti toimiva kokee pessimistisesti, että tulevaisuuteen ei voi itse juuri vaikuttaa, ja tämän vuoksi sen tavoitteilla, visioilla ja pitkän tähtäimen strategioilla ei ole suurta merkitystä. Tämän tutkimuksen perusteella esimerkkikunnissa suhtaudutaan sote-uudistuksen jälkeiseen tulevaisuuteen enimmäkseen proaktiivisesti. Heinolan johtavien viranhaltijoiden suhtautumisessa kaupungin tulevaisuuteen voidaan erottaa sekä reaktiivisia että proaktiivisia piirteitä, mutta sitä voidaan kuitenkin pitää suurimmalta osin proaktiivisena. Vaikka Kauniaisissa sote-uudistus ei ollut toivottu eivätkä kaupungin johtavat viranhaltijat ole tyytyväisiä sen rahoitukseen liittyviin muutoksiin, he suhtautuvat kaupungin tulevaisuuteen kuitenkin proaktiivisella tavalla. Pelkosenniemiessäkin johtavat viranhaltijat suhtautuvat kunnan tulevaisuuteen proaktiivisella tavalla tunnistaessaan, että heillä on mahdollisuus kääntää uudistuksesta seuranneet haasteet kunnan voimavaroiksi omalla toiminnallaan. Myös Vantaalla suhtaudutaan kaupungin tulevaisuuteen proaktiivisella tavalla, sillä kaupungin johtaville viranhaltijoille on tärkeää, että he kykenevät varmistamaan positiivisen kehityksen pitkällä aikavälillä.

Jäntin (2016, 124—126) mukaan reaktiivisesti toimivalle kunnalle uuden roolin löytäminen on vaikeaa, kun taas proaktiivisesti toimivalle uudenlaisen kuntakäsityksen rakentaminen on helpompaa. Koska kaikissa tämän tutkimuksen esimerkkikunnissa on löydetty uudenlaisia, kuntien vahvuuksia ja ominaispiirteitä vastaavia painopisteitä toiminnalle ja näiden perusteella esimerkkikunnille voidaan osoittaa vahvistuvia rooleja, voidaan todeta, että kukin kunta toimii enimmäkseen proaktiivisesti. Esimerkkikuntien vahvuuksia ja ominaispiirteitä vastaavat painopisteet kuvastavat Paanasen ym. (2014, 70) kuvausta siitä, että kunnissa on rohkeutta kehittyä paikallisten erityispiirteiden pohjalta.

Kuten jo tässä tutkimuksessa on tullut ilmi, kuntia ympäröivässä maailmassa on paljon riskitekijöitä ja muutoksia, jotka voivat heijastua niiden toimintaan. Reagoidessaan muutokseen kuntien tulee Paanasen ym. (2014, 74) mukaan muuttaa profiiliaan, ja elinvoimaisia kuntia yhdistää kyky keksiä itsensä uudelleen ja uusiutua. Heidän mukaansa muutoksien kohdalla kuntia auttavat kehitysmuotoisuus ja elinvoimainäkökulman korostaminen. Jurmun (2021, 83; 95) näkemys on, kuntien menestymisen kannalta niiden tulee kyetä muuttamaan yhteiskunnan muutoksen mukana, ja että kuntien uudistumisen onnistumisen kannalta olennaista on kyky tunnistaa erilaisia tulevaisuuden

mahdollisuuksia sekä uudenlaisia ratkaisuja syntyviin ongelmiin. Hänen mukaansa uudistumisessa korostuvat asiantuntijuus, tiedon hyödyntäminen sekä viestinnän ja vuorovaikutuksen taidot. Myös Valtiovarainministeriön (2022, 119; 121) mukaan kunnat voivat sopeutua toimintaympäristönsä muutoksiin esimerkiksi digitalisaatiolla, yhteistyöllä, verkostomaisuudella, kokeiluilla sekä asiakaslähtöisellä kehittämisellä. Tutkimuksen perusteella esimerkkikunnissa on reagoitu muutokseen monenlaisilla tavoilla, joka tukee osaltaan näkemystä niiden johtavien viranhaltijoiden proaktiivisesta suhtautumisesta kunnan tulevaisuuteen. Esimerkkikuntien johtojen toteuttamat muutokset kuntien organisaatioissa kertovat organisaation uudelleenarvioinnista ja uudistumisesta. Kuntien johtavat viranhaltijat ovat tutkimuksen perusteella myös löytäneet toiminnalleen sellaisia painopisteitä, joka kertoo heidän kyvystään tunnistaa erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia. Heinolan johtavat viranhaltijat ovat tunnistaneeet digihallinnon kehittämisen merkityksen kilpailukykytekijänä sekä oleellisena osana nykypäivää, ja toivovat tulevaisuudessa enemmän painotuksia seutuyhteistyöhön ja verkostojen hyödyntämiseen. Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden kyky reagoida ja muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana näkyy puolestaan kaupungin strategian resurssiviisaudessa, jossa kaupungissa pyritään toimimaan edelläkävijänä. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat pyrkivät jatkossa löytämään etuja yhteistyöstä toimiessaan yhdessä alueen yritysten, kolmannen sektorin ja asukkaiden kanssa, joka kuvastaa sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin. Vantaan johtavat viranhaltijat ovat puolestaan heti sote-uudistuksen jälkeen alkaneet valmistelemaan organisaatiollisia muutoksia työ- ja elinkeinon jakamiseksi omiksi palvelualueikseen niiden kasvavan painoarvon takia, joka kertoo ajan hermolla pysymisestä. Lisäksi kaikissa esimerkkikunnissa aiotaan tulevaisuudessa kohdentaa enemmän resursseja kehittämistyöhön, joka kuvaa kuntien elinvoimanäkökulman korostamista. Esimerkkikunnissa proaktiivinen suhtautuminen tulevaisuuteen näkyy myös Paanasen ym. (2014, 64; 66) mukaisesti esimerkiksi kuntien infrastruktuurin kehittämisessä sekä varautumisessa tulevaisuuteen.

Tutkimuksen hypoteesina on ollut, että kuntien johtavat viranhaltijat suhtautuvat muutokseen sekä kunnan tulevaisuuteen keskenään erilaisesti. Hypoteesi pitää tutkimuksen perusteella paikkansa, sillä esimerkkikuntien johtavien viranhaltijoiden suhtautumisessa uudistuksen tuomaan muutokseen voidaan osoittaa eroja. Pääpiirteissään heidän suhtautumisensa kunnan tulevaisuuteen on kuitenkin kaikissa esimerkkikunnissa proaktiivista.

5.3 Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset esimerkkikunnissa

Tutkimuksen perusteella esimerkkikunnissa on kohdattu erilaisia muutoksia sote-uudistuksen myötä. Näitä muutoksia on tässä tutkimuksessa jäsennelty Jäntin (2016) tutkimuksessaan *Kunta, muutos ja*

kuntamuutos esittämän jaottelun perusteella kolmen yläkategorian kautta. Nämä yläkategoriat ovat organisatoriset ja toiminnalliset muutokset, johtamiseen liittyvät muutokset sekä kuntakäsityksiin liittyvä muutos.

Organisatoriset muutokset ilmenevät Jäntin (2016, 121—122) mukaan kuntaorganisaation rakenteellisina, taloudellisina ja hallinnollisina muutoksina. Hän kuvaa näiden muutoksien olevan hallinnonuudistuksessa odotettavia sekä konkreettisesti mitattavia ja havaittavia. Tutkimuksen perusteella kaikissa esimerkkikunnissa on kohdattu näitä muutoksia, mutta muutoksien laajuus vaihtelee. Rakenteelliset muutokset ovat Jäntin (2016, 153) esittämän mukaisesti mahdollistaneet kuntia muuttamaan organisaatioitaan uusien tarpeiden mukaiseksi, ja tämä näkemys pitää myös tämän tutkimuksen perusteella paikkansa.

Vantaan ja Kauniaisen johtavat viranhaltijat eivät koe sote-uudistuksen aiheuttamaa muutosta kovin merkittävänä kokonaisuudessaan, vaikka kunnat ovat kooltaan hyvin erilaisia. Näitä esimerkkikuntia yhdistää kuitenkin se, että ne ovat pääkaupunkiseudun alueen kuntia ja niiden väestön rakenteen perusteella sote-palveluiden järjestäminen ei ole ollut kovin suuressa roolissa. Pelkosenniemen ja Heinolan johtavat viranhaltijat kokevat muutoksen suurempana. Näitä esimerkkikuntia yhdistää se, että ne sijaitsevat pääkaupunkiseudun ulkopuolella ja suuri osa niiden väestöstä on ikääntyneempää. Vaikka tämän tutkimuksen otantajoukon perusteella ei voida luotettavasti todeta, että nämä tekijät vaikuttavat siihen, miten merkittävänä sote-uudistuksen kaltainen muutos kunnassa koetaan, voidaan kuitenkin todeta, että kuntien runsas vanhempi väestö on lisännyt sote-palveluiden kysyntää ja vaikuttanut palveluroolin voimistumiseen. Tämä puolestaan vaikuttaa luultavasti osaltaan siihen, että sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset Pelkosenniemen ja Heinolan kuntien kaltaisissa organisaatioissa koetaan suurempina. Vaikka Valtiovarainministeriön (2022, 150; 73) mukaan sote-menojen siirtäminen hyvinvointialueille helpottaa kuntien kustannuspaineiden hallintaa, uudistuksen vaikutuksien sopeuttaminen voi aiheuttaa kunnille haasteita. Tämä on nähtävissä etenkin Pelkosenniemen ja Vantaan johtavien viranhaltijoiden kohdalla, sillä he kokevat, että uudistuksen toteuttamiseen on liittynyt järjestelyä ja ratkaistavia asioita.

Tutkimuksen perusteella sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset kuntien veroprosentteihin sekä valtionosuusjärjestelmiin huolettavat kuntien johtavia viranhaltijoita. Siitä huolimatta, että Valtiovarainministeriön (2022, 96) mukaan sote-uudistuksen sisältämät tasausmekanismit lieventävät uudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen ja tämän seurauksena merkittäviä veronkorotuksia ei synny välittömästi, esimerkkikunnissa on havaittavissa paineita korottaa kunnallisveroprosenttia tulevaisuudessa. Lisäksi vaikka Kuntaliiton (2024) mukaan valtionosuuksien

siirron vaikutuksen tulisi olla kustannusneutraali kunnille, eli siirtää niiltä saman verran tuloja kuin siirtyvien palveluiden tuottaminen on maksanut ennen uudistusta, rahoitusjärjestelmän muutokset eivät ole kaikkien kuntien johtavien viranhaltijoiden mukaan onnistuneita. Sote-uudistuksen seurauksena valtionosuusjärjestelmän pääpaino kohdistuu varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, joka tarkoittaa sitä, että eniten muutoksesta valtionosuuksien kannalta hyötyvät ne kunnat, joissa on paljon nuoria ja lapsia, kun taas muutos valtionosuuksiin on negatiivisinta niissä kunnissa, joissa syntyvyys on matalaa ja yli 65-vuotiaiden osuus asukkaista on korkea. Lisäksi Valtiovarainministeriön (2022, 76; 2020, 151) ja Kuntaliiton (2024) mukaan sote-erät ovat voineet olla merkittävässä roolissa valtionosuuksien tason kannalta etenkin sellaisissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa, joissa on suurempi osuus ikääntynyttä väestöä ja heikompi veropohja. Tämä on nähtävissä Heinolassa ja Pelkosenniemessä, joita yhdistää se, että ne ovat asukasmäärältään keskimääräistä pienempiä kuntia, joissa on vain vähän nuoria ja lapsia ja enemmän vanhempaa väestöä. Sekä Heinolan että Pelkosenniemen talous on kärsinyt sote-uudistuksesta seuranneen valtionosuusjärjestelmän muutoksen myötä. Heinolan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungilta on hävinnyt enemmän tuloja kuin menoja, ja he kokevat valtionosuuksien romahtaneen. Samalla Heinolan budjetti on kutistunut merkittävästi, kaupungin talous on jäänyt uudistuksen jälkeen alijäämäiseksi, velkaantuneisuuden suhteellisen osuus on kasvanut, ja talouden tasapainottamismahdollisuudet ovat heikentyneet. Heinolan johtavat viranhaltijat kokevat, että uudistus aiheuttaa tarvetta usean miljoonan euron sopeuttamissuunnitelmille sekä luo painetta veroprosentin nostamiselle tulevaisuudessa. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat ovat samoilla linjoilla, sillä hekin kokevat, että sote-uudistus on aiheuttanut epävarmuutta ja rasitteita kunnan taloudelliseen tilanteeseen valtionosuuksien leikkauksen myötä. He eivät osaa vielä uudistuksen alkuvaiheessa arvioida, riittääkö kunnan uusi veroprosentti sen toimintojen järjestämiseen, joten myös Pelkosenniemessä joudutaan mahdollisesti tulevaisuudessa nostaa veroprosenttia. Lisäksi Pelkosenniemen johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungissa joudutaan uudistuksen seurauksena sopeuttamaan menoja sekä priorisoimaan toimintoja ja kehittämistä vähentyneen varallisuuden sekä talouden tasapainottamismahdollisuuksien heikentymisen vuoksi.

Myös Kauniaisten johtavat viranhaltijat ovat tyytymättömiä kaupungin valtionosuuksien muutokseen, mutta toisin kuin Heinolan ja Pelkosenniemiä johtavat viranhaltijat, jotka ovat huolissaan kuntien valtionosuuksien kutistumisesta, Kauniaisten johtavat viranhaltijat kokevat kaupungin valtionosuuksien kasvun uhkana. Lisäksi heidän mukaansa veroprosentin leikkaus on rasittanut Kauniaisten taloutta suhteessa muihin kuntiin enemmän, sillä kaupungin veroprosentin tuotto on ollut hyvää ja sote-palveluiden järjestäminen on vienyt verrattain vähän rahaa. Vaikka Kauniaisille

maksetaan kompensatiota erotukselle, tämä kompensatio tulee valtionosuuksien muodossa. Muutos koetaan kaupungissa negatiivisena, sillä inflaatio syö valtionosuuksia ja samalla niiden määrään voi tulevaisuudessa tulla muutoksia. Lisäksi muutos kaupungin rahoituksessa aiheuttaa Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan sen, ettei kaupunki jatkossa hyödy verotulojensa kasvusta entiseen tapaan.

Esimerkkikunnista Vantaan johtavat viranhaltijat suhtautuvat uudistuksen aiheuttamiin taloudellisiin muutoksiin neutraaleimmalla tavalla. Tämä johtuu suureksi osin siitä, ettei kaupungin taloudellinen tilanne ole juuri muuttunut. Kaupungin valtionosuudet ovat pysyneet ennallaan suhteessa aiempaan tilanteeseen, joka vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 76) näkemystä siitä, että valtionosuuksien leikkaukset eivät juurikaan vaikuta suurempien kaupunkien talouteen, sillä valtionosuudet eivät ole muodostaneet ennen uudistusta suurta osuutta niiden tuloista. Vantaa onkin tämän tutkimuksen osalta asukasluvultaan selkeästi suurin kunta, joten sote-uudistuksesta seuranneet rahoitusjärjestelmän muutokset näkyvät sen taloudessa vähiten. Vantaalla tunnistetaan kuitenkin uudistuksen seurauksena kutistunut taloudellinen liikkumavara kaupungin velkojen hoitamisen suhteen veroprosentin kutistuttua. Samalla kunnallisveron suhteellisen osuuden pienentyminen sekä velkaantuneisuuden suhteellinen kasvu vaikeuttavat Vantaan johtavien viranhaltijoiden mukaan kaupungin investointeja sekä vaikeuttavat jäljelle jääneiden palvelujen järjestämistä. Johtavat viranhaltijat kokevat tämän ongelmallisena, sillä kasvavana kaupunkina Vantaalla on heidän mukaansa investointipaineita muun muassa kouluihin ja päiväkoteihin, ja uudistuksen jälkeen näitä joudutaan toteuttamaan pienemmällä budjetilla. Vantaan tilanne vastaa Valtiovarainministeriön (2022, 25—26; 76) kuvausta siitä, että sote-uudistuksen seurauksena kuntien investointien sekä velkaantuneisuuden suhteelliset osuudet niiden kokonaismenoista kasvavat.

Vaikka sote-uudistuksen aiheuttamat taloudelliset muutokset ovat tutkimuksen perusteella aiheuttaneet huolta esimerkkikunnissa, uudistuksella on ollut myös positiivisia vaikutuksia niiden toimintaan. Jauhiaisen ja Huovarin (2014, 15) mukaan väestön ikääntyminen lisää sote-palvelujen tarvetta entisestään ja sote-uudistuksella on tarkoitus hillitä kustannusten kasvua mittakaavaetujen tuottaman hyödyn avulla. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että sote-uudistus on helpottanut kuntien talouden ja toiminnan järjestämistä, sillä sosiaali- ja terveystoimi on ollut kokonaisuus, joka on paitsi vienyt paljon voimavaroja, myös vaikeuttanut talouden ennakoitavuutta. Lisäksi pieninä kuntina Heinolassa ja Pelkosenniemessä on hyödytty uudistuksesta sote-puolen työntekijöiden saatavuusongelmien poistuessa, ja sekä Vantaalla että Pelkosenniemessä on saatu sote-puolen kiinteistöt vuokrattua hyvinvointialueille, joka on antanut kuntien taloudelle liikkumatilaa ylläpidettävän kiinteistökannan vähennyttä. Tämä on samalla vähentänyt edellä

mainituissa kunnissa Valtiovarainministeriön (2022, 73) kuvaamia rakennuskannan käyttämättömyydestä seuraavia kustannuksia. Vaikka sote-uudistus on pienentänyt esimerkkikuntien käytössä olevaa budjettia, kunnissa tunnustetaan Jäntin (2016, 121) näkemys siitä, että uudistus mahdollistaa jäljelle jääneiden resurssien suuntaamisen jatkossa muihin kunnan toimintaan liittyviin tehtäviin.

Tutkimuksen mukaan osassa esimerkkikunnissa on uudistettu organisaatioita sote-uudistuksen myötä. Jäntin (2016, 120—121) mukaan organisaatorakenteen muutosten taustalla on ollut kunnassa päätettävien asioiden väheneminen sekä henkilöstön väheneminen, joka näkyy myös tutkimuksen perusteella esimerkkikunnissa. Kunnissa on Jäntin (2016, 153) esittämän mukaisesti muutettu tehtäväpainotuksia uudistuvan organisaation mukaisiksi. Heinolassa on luotu toimintavuosille 2024—2027 muutosohjelma, jonka tavoitteena on uudistaa Heinolan toiminta- ja johtamismallia kokonaisvaltaisesti ja joka sisältää merkittäviä sopeuttamiskeinoja. Pelkosenniemessä puolestaan on sote-uudistukseen varauduttaessa uudistettu toimintaa hallintosääntö- ja organisaatiouudistuksilla. Vaikka Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat ovat kokeet muutoksen kannattavana, se on heidän mukaansa kuitenkin aiheuttanut haasteita talouden suunnittelulle, sillä talousarviota ei ole voitu uudistusten jälkeen enää rakentaa vanhojen vastualueiden ja toimialojen varaan. Myös Vantaalla organisaatorakennetta on uudistettu muutama vuosi sitten sote-uudistusta silmällä pitäen ja kaupungin johtavat viranhaltijat kokevat organisaatiouudistusten mahdollistaneen kaupungin toiminnan ja verorahojen käytön rakentamisen monia muita kaupunkeja tehokkaammaksi. Kauniainen on esimerkkikunnista ainoa, jonka johtavat viranhaltijat eivät tämän tutkimuksen puitteissa maininneet sote-uudistukseen liittyviä organisaatiouudistuksia. Kauniaisten johtavat viranhaltijat uskovat kuitenkin kykenevänsä jatkossa fokusoimaan yleishallintoaan enemmän, kun heidän työaikansa ei kulu enää sote-tehtäviin liittyvien ongelmien ratkaisuun. Kaupungissa on myös uudistuksen myötä voimistettu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteita.

Jäntin (2016, 124) mukaan uudistuksen aiheuttamat muutokset kuntien johtamisessa ilmenevät johtamisen käytäntöjen ja rajapinnoissa tapahtuvien painopiste-erojen muutoksen kautta johtamisen tasoissa, tavoissa ja suunnissa. Hänen mukaansa tämä näkyy etenkin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, jota tehdään jatkossa rajapinnoilla uuden hyvinvointialueen kanssa. Nämä rajapinnat ovat merkityksellisiä johtamisen sekä kokonaisuuden hallinnan kannalta ja yhteistyön johtamisessa korostuu verkostomainen ote, jossa johtaminen perustuu suoran vallan sijaan synergian sekä yhteisten etujen löytämiseen. Tämä tutkimus tukee edellä esitettyä Jäntin näkemystä, sillä jokaisen esimerkkikunnan kohdalla sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset johtamisessa näkyvät etenkin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyen ja kunkin esimerkkikunnan johtavat

viranhaltijat mainitsevat yhteistyön hyvinvointialueen kanssa. Uudet rajapinnat ja niillä tapahtuva työnjako vaikuttaa kuitenkin uudistuksen alkuvaiheessa olevan vielä asia, joka ei ole esimerkkikunnissa aivan selkeä. Tutkimuksen perusteella esimerkkikuntien johtavien viranhaltijoiden tulisi pyrkiä vahvemmin hyödyntämään rajapinnoilla verkostomaista otetta ja löytää synergiaa sekä yhteisiä etuja uusien hyvinvointialueiden kanssa.

Hyvinvointia, yhteisöllisyyttä, osallisuutta sekä talouden uusintamista edistävä johtaminen vaatii Jäntin (2016, 124—126) mukaan tuekseen julkisen sektorin lisäksi yhteistyötä yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Hänen mukaansa tämä on oleellista etenkin elinkeinopolitiikassa, jonka toteuttamiseen kunnat ovat uudistuksen myötä keskittyneet entistä vahvemmin. Leponiemi (2019, 70) on samoilla linjoilla todetessaan, että resurssit eivät itsessään riitä elinvoiman luomiseen, vaan merkittävä on se, että resursseja onnistutaan hyödyntämään onnistuneella vuorovaikutuksella muiden toimijoiden kanssa. Tämän tutkimuksen perusteella esimerkkikuntien johtavat viranhaltijat ovat tunnistaneeet tämän, ja he mainitsevat alueellisen yhteistyön jatkumisen tai voimistumisen sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa. Pelkosenniemen johtavat viranhaltijat pyrkivät uudistuksen jälkeen selkeyttämään tehtävien jakoa toimimalla yhdessä kunnan yritysten, kolmannen sektorin ja asukkaiden kanssa sekä saamaan kunnan vapaa-ajan asukkaita ja kausityöntekijöitä entistä enemmän osaksi osaamispääomaa. Heinolan johtavat viranhaltijat pitävät tärkeänä, että heillä olisi tulevaisuudessa enemmän mahdollisuuksia luoda painotuksia seutuyhteistyöhön ja verkostojen hyödyntämiseen. Tämä vastaa myös (Jäntin 2016, 153) näkemystä siitä, että monien kuntien uudistuksen jälkeen kaipaamaa sopeuttamista voidaan tehdä tiivistämällä ja lisäämällä yhteistyötä toisten kuntien ja toimijoiden kanssa. Kauniaisten johtavat viranhaltijat puolestaan kokevat uudistuksen luoneen mahdollisuuksia vahvempien yhteistyörakenteiden muodostamiseen alueen yritysten ja yhdistysten kanssa.

5.4 Sote-uudistuksen erilaiset vaikutukset esimerkkikuntiin

Tutkimuksen perusteella voidaan hypoteesin mukaisesti lyhyesti todeta, että sote-uudistus vaikuttaa esimerkkikuntiin keskenään erilaisella tavalla. Tämä näkyy jo niissä edellä esitetyissä hyödyissä ja haitoissa, joita kunnat kokevat muutoksella niihin olevan. Lavapuron ym. (2019, 20) mukaan ajatus suomalaisista yhtenäiskunnista on jo pitkään ollut lähtökohtana valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä, ja sen perusteella kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta niiden taloudellisesta kantokyvystä, sijainnista, koosta tai muista olosuhteista. Kuntaliiton (2024) mukaan sote-uudistukseen liittyvissä rahoitusjärjestelmän muutoksissa kuntien veroprosentteja on leikattu keskenään saman verran ja valtionosuuksia on leikattu sillä ajatuksella, että tuloja siirretään saman

verran kuin siirtyvien sote-palveluiden tuottaminen on maksanut ennen uudistusta. Tämän voidaan katsoa kuvastavan kuntien kohtelua yhtenäiskunta-ajatuksen perusteella, sillä kuntien ominaispiirteitä ei ole huomioitu rahoitusjärjestelmän muutoksissa. Valtiovarainministeriön (2020, 151) mukaan toiset kunnat ovatkin hyötyneet valtionosuuksien muutoksesta samalla kun toiset kunnat ovat kärsineet siitä, eikä valtionosuuksien siirron neutraali vaikutus kuntiin ole tämän tutkimuksen perusteella Kuntaliiton (2024) ajatuksen mukaisesti toteutunut. Valtionosuuksien leikkaus voi Valtiovarainministeriön (2022, 76) mukaan vähentää joidenkin kuntien toimintaedellytyksiä, joka voi aiheuttaa tarvetta menojen sopeuttamiselle sekä verojen korotukselle, ja tämä puolestaan voi tulevaisuudessa lisätä palveluiden laajuuden ja laadun sekä veroprosenttien eroja kuntien välillä. Tämä tutkimus tukee tätä näkemystä, sillä tutkimuksen perusteella tällainen kehitys voi olla odotettavissa oleva seuraus pidemmällä aikavälillä ja rahoitusjärjestelmän epäsymmetriset vaikutukset voivat saattaa esimerkkikunnat pitkällä aikavälillä keskenään erilaiseen asemaan. Kuvatus kaltainen kehitys voi Valtiovarainministeriön (2020, 14) mukaan johtaa tilanteeseen, jossa kunnan riskinsietokyky tai kantokyky on perustuslain näkökulmasta ongelmallinen.

Jäntin (2016, 213) mukaan uudistuksen myötä kunnat kykenevät paremmin keskittymään muihin tehtäviinsä ja miettimään, mihin vapautuneita ja jäljelle jääneitä resursseja halutaan kohdentaa. Tämä tulee hänen mukaansa haastamaan kuntia homogeenistävää yhtenäiskunta-ajattelua ja mahdollistamaan kuntien erilaistumista sekä korostamaan niiden paikallisuutta. Tämä tutkimus tukee tätä ajatusta, sillä vaikka monet esimerkkikuntien vahvistuvista rooleista ovat samanlaisia, näiden roolien toteuttaminen kuitenkin näyttäytyy kuntien kesken erilaisena paikallisten olosuhteiden ja toiminnan ohjaamana. Elinvoimarooi on korostunut kaikissa esimerkkikunnissa, mutta taloudellisen liikkumavarain kavennuttua tämän tehtävän toteuttaminen voi joissakin kunnissa muodostua haastavaksi ja erilaistaa kuntien välitystä kehitystä entisestään.

Tutkimuksen hypoteesina on ollut, että mahdollinen voimakas negatiivinen reaktio uudistukseen voi vaikeuttaa kuntaa uuden roolinsa sekä uusien toimintansa painopisteiden löytämisessä. Tämä loisi eriävyyttä kuntien uudistuksen seurauksena kohtaamiin vaikutuksiin. Hypoteesia on vaikea osoittaa todeksi tämän tutkimuksen puitteissa, sillä esimerkiksi Kauniaisissa on negatiivisesta suhtautumisesta huolimatta löydetty runsaasti painopisteitä uudistuksen jälkeiselle toiminnalle ja kaupungille voidaan osoittaa useita vahvistuvia rooleja. Hypoteesia olisi kuitenkin kiinnostavaa tutkia tulevaisuudessa osana kuntien uudistumiskykyä erilaisella otantajoukolla, koska Kauniaista voidaan pääkaupunkiseudun vauraana kuntana pitää hyvin uudistumiskykyisenä verrattuna johonkin syrjäalueen heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevaan kuntaan.

5.5 Jatkotutkimusaiheita

Tämä tutkimus ei anna kokonaiskuvaa suomalaisten kuntien sote-uudistuksesta seuranneesta roolin muutoksesta tai suomalaisten kuntien johtavien viranhaltijoiden suhtautumisesta muutokseen ja kunnan tulevaisuuteen, joten sitä ei voida yleistää koskemaan niitä kaikkia. Tutkimus antaa kuitenkin oman näkemyksensä siitä, mitä suomalaisissa kunnissa on tapahtunut sote-uudistuksen seurauksena. Kuntien roolin muutosta sote-uudistuksen seurauksena voisi tutkia jatkossa laajemmalla otantajoukolla, jolloin kokonaiskuvan muodostaminen olisi helpompaa.

Lisäksi tutkimuksen puitteissa esille noussut ja kiinnostava mahdollinen tutkimusaihe on sote-uudistukseen liittyvän rahoitusjärjestelmän muutoksen onnistuneisuus. Tutkimuksen perusteella Heinolassa nähdään haasteena sote-uudistuksen alkuvaiheelle, etteivät rahoitusjärjestelmän muutokset ole kaikkien kuntien näkökulmasta onnistuneita, ja Kauniaisissa kritisoidaan valtionosuusjärjestelmää siitä, ettei se kannusta nykyisessä muodossaan kuntia lapsiperheiden houkutteluun ja syntyvyyden lisäämiseen, eikä ota myöskään kasvukuntia tarpeeksi huomioon. Tämä perustuu Kauniaisten johtavien viranhaltijoiden mukaan siihen, että lapset aiheuttavat paljon kuluja ilman välittömiä tuloja samaan aikaan, kun vanhusväestö tuo kunnalle tuloja mutta kustannukset päätyvät suureksi osin hyvinvointialueen maksettavaksi. Kaupunkien johtavien viranhaltijoiden esittämät näkemykset vaikuttavat aiheelta, jota olisi hyödyllistä tutkia tulevaisuudessa tapahtuvien rahoitusjärjestelmän muutosten kannalta, etenkin kun Kuntaliiton (2024) mukaan hallitus aikoo päivittää kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän vuoden 2026 alkuun mennessä.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A. & Jokela, T. (2002). *Kuntien paikalliset hallintasuhteet*. Teoksessa: Ryytänen, A. (toim.). *Kuntien oikeus itsehallintoon: Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista*. Tampere: Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos.
- Anttiroiko, A., Kasvio, A. & Schienstock, G. (2005). *Regional competitiveness: A Comparative Study on Eight European Regions*. University of Tampere.
- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press.
- Bullen, P. & Onyx, J. (1998). *Measuring social capital in five communities in NSW; A practitioner's guide*. The Study: Measuring Social Capital.
- ELY-keskus (2024). *Teiden suunnittelu ja rakentaminen*. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen verkkosivut. Saatavissa <<https://www.ely-keskus.fi/teiden-suunnittelu-ja-rakentaminen>>, luettu 22.2.2024.
- Follett, M. (1924). *Creative experience*.
- Green Leigh, N. & Blakey, E.J. (2013). *Planning Local Economic Development*. 5. painos. Sage Publications, Inc. USA.
- Halonen, T. (2016). *Maineella menestykseen – maineyö kaupunkiseudun kehittämisen välineenä*. Tapaustutkimus maineen ja alueen kehityksen yhteydestä kolmella kaupunkiseudulla. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Haveri, A. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta-sarja nro. 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. (2008). *Suomalainen paikallinen itsehallinto - demokratian ja tehokkuuden perusta*. Teoksessa: Tiitinen, S. & Mylly, J. Eduskunta. Suomen ja kansanvallan haasteet. Helsinki: Edita, s.120—145.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A. (2009). *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa; Governance, uuden hallintatavan jäsentymisen. Karppi, I. & Sinervo, L. (toim.). Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2017). *Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvaisena ja evolutionäärisenä kehityksenä*. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K., Nyholm, I. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 264. Helsinki.
- Heinola (2023). *Heinolan kaupungin muutosohjelma*. Saatavissa <<https://www.heinola.fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/heinolan-kaupungin-muutosohjelma/>>, luettu 10.2.2024.
- Heinola (2023). *Kaupunkiesittely*. Saatavissa <<https://www.heinola.fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/kaupunkiesittely/>>, luettu 10.2.2024.

- Heinola (2024). *Heinolan kuntakortti 2024*. Saatavissa <https://storage.googleapis.com/kuntakortti/yksittaiset_kuntakortit/11e7f6e047019fe7/Heinola_kuntakortti.pdf>, luettu 9.2.2024.
- Hyyppä, M. T. (2002). *Elinvoimaa yhteisöstä*. Sosiaalinen pääoma ja terveys. PS-kustannus. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.
- Ikola-Norrbacka, R. & Lähdesmäki, K. (2011). *New Public Management - näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon*. Teoksessa: Virtanen T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim.) Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne? Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print, s.244—272.
- Inkinen, T. & Makkonen, T. (2023). *Benchmarking the vitality of shrinking rural regions in Finland*. Journal of rural studies, 2023, Bol. 97, p.334-344.
- Jauhiainen, S. & Huovari, J. (2013). *Kuntarakenne ja alueiden elinvoima*. Kunnallisan kehittämissäätien tutkimusjulkaisusarja. Julkaisu nro. 72. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2013.
- Jurmu, L. (2021). *Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?* Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Jäntti, A. (2016) *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Juvenes: Tampereen yliopisto.
- Jäntti, A. (2022). *Kunta luo elämisen edellytyksiä myös uudistuksen jälkeen*. Alusta! Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu. Saatavissa <<https://www.tuni.fi/alustalehti/2022/06/17/kunta-luo-elamisen-edellytyksia-myo-sote-uudistuksen-jalkeen/>>, luettu 27.11.2023.
- Kauniainen (2017). *Kauniaisten hyvinvointikertomus 2017—2020*.
- Kauniainen (2024). *Grani-tietoa*. Saatavissa <<https://www.kauniainen.fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/grani-tietoa/>>, luettu 9.2.2024.
- Kauppakamari (2021). *Ratkaisuja kunnille – jotta kasvu ja hyvinvointi turvataan*. Kauppakamareiden kuntavaaliteesit 2021.
- Koski, A., Kyösti, A. & Halonen, J. (2013). *Opittavaa kuntaliitosprosesseista*. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Koski, K. (2008). *Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne*. Suomen ympäristö 42. Ympäristöministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Katajamäki, H. (2013), *Toimivaltaisen kunnan osademokratian aika*. Teoksessa: Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). Uuden lähidemokratian aika. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Tampere. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto (2022). *Kuntien elinkeinopolitiikka*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/elinvoima/kuntien-elinkeinopolitiikka>>, luettu 27.11.2023.

- Kuntaliitto (2022). *Kuntien pinta-alat ja asukastiheydet*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot/kuntien-pinta-alat-ja-asukastiheydet>>, luettu 9.2.2024.
- Kuntaliitto (2022). *Suomen kaupungit ja kunnat*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>>, luettu 18.11.2023.
- Kuntaliitto (2024). *Elinvoima*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-talous/elinvoima>>, luettu 5.1.2024.
- Kuntaliitto (2024). *Kuntien tuloveroprosentit 2024*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-talous/verotus/kuntien-veroprosentit/2024>>, luettu 10.2.2024.
- Kuntaliitto (2024). *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>>, luettu 9.2.2024.
- Kuntaliitto (2024). *Valtionosuudet*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-talous/kuntatalous-ja-valtio/valtionosuudet>>, luettu 9.1.2024.
- Kuotola, Y. (2009). *Kunnan raja*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Laihonen, H. & Lönnqvist, A. (2013). *Tiedolla johtaminen tarkoittaa tiedon hyödyntämistä*. Tietoasiantuntija. Vol. 28. No. 4.
- Lapland (2024). *Pelkosenniemi – pienessä kunnassa kasvavaa bisnestä suurella sydämellä*. Saatavissa <<https://www.lapland.fi/fi/business/pelkosenniemi-kunnat/>>, luettu 9.2.2024.
- Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J. Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2019:67. Helsinki.
- Lehtonen, O. (2021). *Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?* Journal of rural studies, 2021, Vol. 82. s. 138—147.
- Leponiemi, U. (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti: Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 153. Tampereen yliopisto. PunaMusta Oy - Yliopistopaino.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2000) *Verkostojen utopia ja arki - Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta*. Sente. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000. City Offset Oy. Tampere.
- Madanipour, A. & Davoudi, S. (2015) *Localism: Institutions, Territories, Representations*. Teoksessa Davoudi, S. & Madanipour, A. (toim.) (2015) *Reconsidering Localism*. New York: Routledge. p. 11–29.
- Martin, R. (2005). *Thinking about regional competitiveness – critical issues*. Other, Nottingham: East Midlands Development Agency.

- Mehtonen (2021). *Sote-uudistuksen muutuskustannukset ja taloudelliset riskit*. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2021/sote-uudistuksen-muutuskustannukset-ja-taloudelliset-riskit>>, luettu 10.2.2024.
- Morse, R. (2010). *Integrative public leadership: catalyzing collaboration to create public value*. The Leadership Quarterly, Volume 21, Issue 2, April 2010, Pages 231-245.
- Musgrave, R. (1971). *Economics of Fiscal Federalism*. Nebraska journal of economics and business, 1971, Vol. 10 (4), p. 3.13.
- Niiranen, V. (2011). *Keskiössä kuntalainen - demokratia itsehallinnon kivijalkana*. 220—229. Teoksessa: Kunnallisen hallinnon peruskivet. Haveri A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.). Suomen Kuntaliitto, Acta nro 224.
- Paananen, H., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2014) *Kunta elinvoiman johtajana*. Acta nro 255. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Parviala, A. (2020). *Tarkista tästä listasta asutko sinäkin himoverottajakunnassa: Kalleimmassa kunnassa maksat veroja tuhansia euroja enemmän kuin halvimmassa*. Saatavissa <<https://yle.fi/a/3-11181900>>, luettu 10.2.2024.
- Pauni, M. (2012) *Kuntien yhdistymisselvitys - edellytykset, organisointi ja prosessi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pelkosenniemi (2018). *Pelkosenniemen kunnan elinkeinostrategia 2019—2023*.
- Pelkosenniemi (2023). *Pelkosenniemen talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025—2026*.
- Pelkosenniemi (2024). *Tervetuloa Pelkosenniemelle – Pienen suurella sydämellä!* Saatavissa <<https://pelkosenniemi.fi>>, luettu 9.2.2024.
- Pratchett, L. (2004) *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. Political Studies. Volume 52., p. 358–375.
- Putnam, R. D. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy. Vol. 6. No. 1., p. 65—78.
- Rainio, H., Vaine, J. & Vuorento, R. (Toimittajat) (2019). *Elinvoima, kasvu ja työllisyys kuntatalouden haasteina*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Reina, T. (2019) *Prologi*. Teoksessa Rainio, H., Vaine, J. & Vuorento, R. (Toimittajat) (2019). *Elinvoima, kasvu ja työllisyys kuntatalouden haasteina*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rhodes, R. (1994) *The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. The Political Quarterly. Volume 65, Issue 2, April 1994., p. 138–151.
- Rhodes, R. (1996) *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. Volume 44, Issue 4, September 1996., p. 652–667.
- Ruotsalainen, T. (2011). *Paikallinen elinkeinopolitiikka pk-yritysten kehittymisen edistäjänä*. Itä-Suomen Yliopiston väitöskirjat 25. Itä-Suomen yliopisto. Kopijyvä Oy. Joensuu.

- Seeck, H. (2012). *Johtamisopit Suomessa: Taylorismista innovaatioteorioihin*. (3. uud. p. ed.). Helsinki: Gaudeamus.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Shapoval, Y. (2017). *The marketing role in improving the competitiveness of the region*. Baltic Journal of Economic Studies, Vol. 3, No. 4, 2017. Cherkasy State Technological University, Ukraine.
- Sharpe, L. (1970) *Theories and Values of Local Government*. Political Studies. Volume XVIII, No. 2, 1970., p. 153–174.
- Sotarauta, M, Lakso, T. (2001). *Strateginen suunnittelu Kainuun kehittämistoiminnassa*. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Alueiden kilpailukyvyin kahdeksan elementtiä. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 137. Helsinki.
- Sotkasiira, T. (2015) *Kun aineisto ei riitä. Monimenetelmäisyys metodologisena ja käsitteellisenä oppimisena*. S. 117–140. Teoksessa Aaltonen, Sanna & Högbäck, Riitta (toim.) Umpikujasta oivallukseen. Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valtioneuvosto (2020). Hallituksen esitys sote-uudistukseksi ja uudistusta koskeva lainsäädäntö etenee eduskuntaan. Saatavissa <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/hallituksen-esitys-sote-uudistukseksi-ja-uudistusta-koskeva-lainsaadanto-etenee-eduskuntaan> , luettu 27.11.2023.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa 1 Selvitysosa. Kunnat. Vol. 5a/2012. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino.
- Valtiovarainministeriö (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.
- Valtiovarainministeriö (2022). *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.
- Vantaa (2024). *Kaupunki ja päätöksenteko*. Saatavissa <<https://www.vantaa.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteko>>, luettu 10.2.2024.
- Vantaa (2024). *Tilastokatsaus 1:2024*.
- Vantaa (2024). *Vantaa lyhyesti*. Saatavissa <<https://www.vantaa.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/tietoa-vantaasta/tilastot-ja-tutkimukset/vantaa-lyhyesti>>, luettu 10.2.2024.
- Veronmaksajat (2022). *Kuntien verot*. Saatavissa <<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Kunnat/#9a234283>>, luettu 18.1.2023.
- Vilka, H. (2021) *Tutki ja kehitä*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

- Virkkala, S. (2008). *Maaseutualueet ja pienet keskukset innovaatioympäristöinä*. Teoksessa: Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. 2008. *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere. s. 80—107.
- Välikangas, A. (2021). *Onko aika katsoa kuntien tehtäviä ja velvoitteita uudesta näkökulmasta?* Valtioneuvosto. Saatavissa <<https://valtioneuvosto.fi/-/10623/onko-aika-katsoa-kuntien-tehtavia-ja-velvoitteita-uudesta-nakokulmasta->>, luettu 28.11.2022.
- Woodhouse, A. (2006). *Social Capital and economic development in regional Australia: A case study*. *Journal of Rural Studies*. Vol. 22. No. 1., p. 83—94.

LIITTEET

Liite 1. Haastatteluteemat.

Muutokset kunnassa

Muutokset kunnan toiminnassa

Muutokset kunnan taloudessa

Kunnan rooli

Kunnassa vahvistuvat toiminnot

Kunnassa vahvistuvat roolit

Elinvoima

Kunnan vahvuudet ja heikkoudet

Sote-uudistuksen vaikutukset kunnan kilpailukykyyn

Sote-uudistuksen vaikutukset kunnan imagoon ja maineeseen

Sote-uudistuksen vaikutukset kunnan houkuttelevuuteen

Kunnan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen sote-uudistukseen

Kunnan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen muutokseen

Kunnan johtavien viranhaltijoiden suhtautuminen kunnan tulevaisuuteen