

MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE

- HAASTE KUNTIEN JOHTAMISELLE JA PALVELUTEHTÄVÄLLE

Pro gradu – tutkielma

Johtamiskorkeakoulu

Mirja Ahoniemi

Tampereen yliopisto

Joulukuu 2011

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

AHONIEMI, MIRJA: Muuttuva väestörakenne -haaste kuntien johtamiselle ja palvelutehtävälle

Kunnallispolitiikan Pro gradu -tutkielma, 78 sivua + 2 liitesivua.

Joulukuu 2011

Väestön ikääntyminen on lähivuosina Suomessa nopeampaa kuin useimmissa muissa maissa. Eliniän pidentyminen johtaa siihen, että väestön ikärakenne muuttuu pysyvästi, työikäinen väestö supistuu ja ikääntyneiden määrä kasvaa. Väestörakennemuutoksessa väestölliset huoltosuhteet heikkenevät ja alueiden väliset erot niin ikärakenteissa, väestönkasvussa kuin myös muuttoliikkeessä tulevat olemaan merkittäviä.

Tutkielmassa tarkastellaan millainen muutos väestörakenteessa tulee lähivuosina tapahtumaan sekä sitä millainen vaikutus muutoksella on kuntien palvelu- ja johtamistehtävään. Tarkastelu kohdentuu kuntien ikääntyvään väestöön. Tutkimusaineisto koostuu väestöennusteista, julkaistuista tutkimuksista, aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta sekä tutkimuksen empiirisestä osuudesta.

Väestön ikärakenteen muuttuminen vaikuttaa vahvasti kuntien toimintaan. Muutos on suuri niin julkisen talouden kestävyydelle kuin myös koko palvelutehtävälle. Ongelmaksi muodostuu kuntien erilainen kyky vastata muutoksen tuomaan haasteeseen. Palvelutarve kasvaa samaan aikaan kun kuntien verotulot heikkenevät väestörakenteen muuttuessa. Näin voimakas väestön ikääntyminen vaikuttaa sekä talouskehitykseen että työllisyyteen. Sillä on mittavia julkistaloudellisia seurauksia ja se tulee muuttamaan hyvinvointijärjestelmän painopisteitä.

Tutkielmassa on haastateltu viiden kunnan tai yhteistoiminta-alueen viranhaltijaa ja tutkimustulokset osoittavat sen, että ikärakenteen muutos tulee olemaan tutkimuskunnissa suuri ja huoltosuhteen heikkeneminen on lähivuosina voimakasta. Väestörakenteen muutos tiedostetaan kunnissa, mutta kuntien varautuminen on vielä vähäistä.

Miten kunnat selviävät toimintaympäristöjen muutoksista? Palvelujärjestelmien tulee olla kattavia sekä oikein kohdennettuja. Väestön terveyteen ja toimintakykyyn tulee pyrkiä vaikuttamaan ja ikääntyessä toimintakykyisten vuosien tulisi kasvaa. Kuntien valmistautuessa tulevaan muutokseen strategisen johtamisen tarve kunnissa korostuu. Toimintaympäristöt muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi ja muutoksiin on reagoitava, menestyäkseen on hallittava muutosta. Ikärakenteen muutokseen on varauduttava koordinoitusti, laaja-alaisesti ja pitkäjänteisesti.

Avainsanat: väestörakenne, palvelujen johtaminen, palvelutarve, strategia, strateginen johtaminen

SISÄLLYS

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA	4
1.1 Tutkimuksen taustaa	4
1.2 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet.....	5
1.3 Tutkimuksen toteuttaminen	5
1.4 Tutkimuksen rakenne	8
1.5 Aikaisempi tutkimus.....	9
2. MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE	10
2.1 Suomen väestökehitys	10
2.2 Väestökehityksen alueelliset erot	14
2.3 Kuntatalous ja muuttuva väestörakenne	19
3. VÄESTÖRAKENTEEN VAIKUTUS PALVELUJEN	21
JOHTAMISEEN	
3.1 Kunnan palvelutehtävän toteutuminen ikääntyvässä yhteiskunnassa	21
3.2 Palvelutarpeen kehitys terveystoimessa ja vanhustenhuollossa	24
3.3 Palvelurakennemuutos osana väestörakenteen muutosta	27
3.4 Kunnallinen itsehallinto muuttuvassa toimintaympäristössä	31
3.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön uudistus.....	35
4. VÄESTÖMUUTOS STRATEGISEN JOHTAMISEN HAASTEENA.....	37
4.1 Strategian olemus	37
4.2 Strateginen johtaminen kunnallishallinnossa	39
4.3 Kunnan strategisen johtamisen toteutuminen.....	42
4.4 Väestömuutokseen varautuminen.....	44
5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN	48
5.1 Tietoa kohdekunnista.....	48
5.2 Tutkimusaineisto ja aineiston keruu	59
5.3 Aineiston analyysi	61
5.4 Keskeiset empiiriset tutkimustulokset	62
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	66
LÄHTEET	71
LIITE	79

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

1.1 Tutkimuksen taustaa

Väestön ikääntyminen on lähivuosina Suomessa nopeampaa kuin useimmissa muissa maissa. Eliniän pidentyminen ja alhainen syntyvyys johtavat siihen, että väestön ikärakenne muuttuu pysyvästi. Väestön ikärakenteen muuttuminen vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Suuri kuntasektoria koskeva haaste on palvelutarpeen kasvu, eläkkeelle siirtyvä henkilöstö ja julkisen talouden kestävyys. Ikärakenteen muutos voidaan kuitenkin nähdä paitsi haasteena myös mahdollisuutena. Voidaan todeta, että ikärakenteen muutos haastaa yhteiskunnan arvioimaan vanhat toimintatavat. Ennusteiden mukaan keskeisin haaste on työikäisen väestön supistuminen ja ikärakenteen muuttumisen vaikutus talouskasvuun ja hyvinvoinnin rahoituksen kestävyteen. Keskeistä on se, miten Suomen kunnissa varaudutaan muutokseen, miten vaikutetaan tulevaisuuteen hyvissä ajoin toteutetuilla toimenpiteillä.

Kuntalain (365/1995) mukaan kuntien tehtävänä on hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia palveluita muilta palvelujentuntuottajilta, kuten yksityissektorin yrityksiltä, järjestöiltä tai yhteisöiltä. Suomen perustuslaissa (371/1999) on määritelty kansalaisille suunnatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset eli TSS-oikeudet, joiden järjestämisvastuun todetaan olevan valtiolla ja toteuttamisvastuun kunnilla.

Ikärakenteen muutoksen mukanaan tuoma palvelutarpeen kasvu edellyttää suurempaa huomiota kuntien strategisessa suunnittelussa ja -johtamisessa. Väestökehityksen alueelliset erot tulevat olemaan suuria. On ennustettu, että väkiluku kasvaa yhdeksässä maakunnassa, suhteellisesti eniten Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla, vastaavasti pienenee Kainuussa ja Lapissa. Kuntatasolla väestömäärä kasvaa nopeimmin suurten kaupunkien lähikunnissa.

Strategisen johtamisen tarve nousee esiin ja korostuu toimintaympäristön muutoksissa sekä tilanteissa, joissa yhteiskunta luo uusia velvoitteita organisaation toteutettavaksi. Kuntien oma varautuminen ja toimintaympäristön muutokseen liittyvien vaikutusten ennakointi ovat avainasemassa. Kuntien mahdollisuudet selvittää muutoksista ovat erilaisia. Asukas-

määrän ja väestörakenteen erot erilaistavat kuntakenttää ja asettavat niitä hyvin erilaisiin tilanteisiin niin palveluiden kuin kuntataloudenkin kannalta.

1.2 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimus kohdistuu kuntien väestörakenteen muutokseen ja sen vaikutuksiin kuntien toiminnassa. Tarkastelen tulevaa väestörakenteen muutosta ja sen tuomaa haastetta kuntien palvelutehtävään, sekä sitä miten kunnat ovat varautuneet tulevaan muutokseen. Lisäksi tarkastelen strategista johtamista ja sitä millaisia haasteita väestömuutos aiheuttaa kuntien strategisessa johtamisessa. Rajaan tutkielman koskemaan ikääntyvän väestön palvelutarpeeseen liittyviä muutoksia.

Tutkimuskysymykset ovat;

1. Millainen muutos väestörakenteessa tulee tapahtumaan
2. Millaisia haasteita muutos asettaa strategiseen johtamiseen kunnissa
3. Miten kunnat ovat valmistautuneet tulevaan väestörakenteen muutokseen

1.3 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimuksen aihe kiinnostaa kirjoittajaa, koska se on hyvin ajankohtainen ja kunnan toiminnan kannalta erittäin tärkeä. Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kunnat ovat suurien muutosten edessä ja väestörakenteen muutos koskettaa lähes jokaista kuntaa.

Tutkimusmenetelmää valittaessa keskeistä on se, millä menetelmällä asetettuihin tutkimuskysymyksiin pystytään parhaiten löytämään vastauksia. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997, 115.)

Tämän tutkimuksen menetelmäksi on valittu laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, koska laadullisen tutkimuksen avulla saadaan välitöntä tietoa tutkittavasta tilanteesta. Lisäksi laadullisen tutkimuksen avulla on mahdollisuus saada tutkittavien omat tulkinnat olemassa olevasta tilanteesta ja se on myös ”siivu” yhteiskunnallista todellisuutta, kuntien olemassa olevaa tilaa epävarmuuden ja jatkuvien muutosten keskellä.

Tutkimuksen empiirinen osuus on suoritettu kohdekuntien virkamiesten lähinnä perusturva- ja johtajien tai vastaavassa asemassa olevien teemahaastattelu tutkimuksena. Tutkijan valinta tutkimusmenetelmästä perustuu teemahaastattelun vapausasteisiin ja lisäksi tutkijalle on syntynyt käsitys, että tämän menetelmän avulla pystytään löytämään aitoja vastauksia haastateltavien omista tulkinnoista tutkimuskysymyksiin. Teemahaastattelu tutkimusmuotona sisältää sellaisia vapausasteita kuten joustavuus, mahdollisuus vastausten selventämiseen ja lisäksi tutkimuskysymykset voidaan antaa haastateltaville etukäteen.

Haastattelutapahtuma suoritettiin puhelinhaastatteluina ja ne nauhoitettiin koko haastattelun keston ajalta. Haastateltavien annettiin vastata kysymyksiin mahdollisimman vapaasti ja joustavasti. Vastausten litterointi suoritettiin haastattelupäivänä, ja vastaukset kirjoitettiin nauhalta mahdollisimman tarkasti.

Haastattelun kohdekunnat sijaitsevat Etelä-Savon sekä Etelä-Pohjanmaan maakunnissa. Kohdekuntien valinta perustui heikoimman huoltosuhteen maakuntiin. Aineisto koostuu yksilöhaastatteluista, jotka suoritettiin puhelinhaastatteluina ja teemahaastattelun kysymykset olivat kaikille haastateltaville samat.

Kiviniemen (2007) mukaan laadullinen tutkimus on prosessi, jossa tutkimuksen etenemisen vaiheita ei välttämättä voida jäsentää selkeisiin vaiheisiin, vaan tutkimustehtävä ja aineistonkeruu voivat muotoutua vasta tutkimuksen edetessä. (Kiviniemi 2007, 70.)

Kvalitatiivien tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, jossa aineisto kootaan luonnollisessa ja todellisessa tilanteessa. Aineiston hankinnassa käytetään laadullisia metodeja, jolloin esille pääsee myös tutkittavan oma näkökulma. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti eikä satunnaisotoksena ja tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä. Tutkimuksen toteutus on joustavaa sekä suunnitelmia on mahdollista muuttaa tutkimuksen edetessä. Lähtökohtana voidaan

pitää aineiston monitahoista ja yksityiskohtaista tarkastelua. (Hirsjärvi ym. 2007, 159–160.)

Hirsjärvi ja Hurme (2001, 14) näkevät, että haastattelu on tutkimuksen tiedonkeruumenetelmänä moniin lähtökohtiin ja tarkoituksiperiin sopiva sekä hyvin joustava menetelmä. He perustelevat menetelmää useiden etujen näkökulmasta, joita ovat mm. se että ihminen on nähtävä tutkimustilanteessa subjektina ja hänelle on annettava mahdollisuus tuoda esiin itseään koskevia asioita, ihminen on merkityksiä luova ja aktiivinen osapuoli. Lisäksi haastattelussa voidaan selventää vastauksia ja syventää saatavia tietoja. Haastattelu mahdollistaa myös haastateltavan sijoittamisen laajempaan kontekstiin. Haastattelutilanteessa on tärkeänä tavoitteena luoda luottamusta herättävä vuorovaikutus suhde.

Tutkimuksen lähestymistapaan liittyviä mahdollisia ongelmia pohdittaessa esiin nousee teemahaastattelujen tulosten luotettavuutta käsittelevät näkökulmat. Tutkimuksen tekemisen etiikkaan voidaan katsoa kuuluvaksi kriittisyys, rehellisyys ja avoimuus. Lisäksi tutkijan tulee tiedostaa ja arvioida tutkimuksen käsite- ja sisältövalidius, haastattelijasta johtuvat virheet, haastateltavien valinta, muuttujien muodostusvaihe ja johtopäätösten tekeminen. Lisäksi tutkijan tulee osata arvioida, kuinka tarkkaan ja mitä asioita hän on valmis ja halukas nostamaan esiin tutkimukseen osallistuvien keskuudesta.

Tutkijalla on vaikutusta sekä haastattelutilanteeseen, että sen tuottamaan tietoon. Haastattelijan on kyettävä tasapainottelemaan aktiivisen toimijan ja toisaalta riittävän etäisyyden välillä, koska haastateltavan kokemuksen esiin tulemiselle tulee jäädä riittävästi tilaa. Haastattelijan on otettava huomioon myös se, että haastateltava voi puhua tutkittavasta ilmiöstä haastattelutilanteessa toisella tavalla kuin jossakin muussa tilanteessa. (Hirsjärvi ym. 2007, 200–202.)

Tämän tutkimuksen haastattelumenetelmä on perusteltu ja tarkoitusta vastaava, sillä tutkimuksen tarkoitus on selvittää viranhaltijan näkemyksiä siitä millainen muutos haastateltavan kunnan väestörakenteessa tulee tapahtumaan sekä sitä miten kunta on siihen varautunut. Lisäksi on tärkeä huomioida, että kuntien tilanteet ja haastateltavien henkilökohtainen tapa kokea asiat ovat erilaiset.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Aikaisempaa tutkimusta aihepiiristäni löytyy hyvin. Aineisto sisältää mm. julkaistuja tutkimuksia, tieteellistä kirjallisuutta, akateemisia artikkeleja, väestöennusteita tulevasta väestökehityksestä, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston julkaisuja väestön ikärakenteen muutoksesta ja sen vaikutuksista.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu strategiseen johtamiseen ja sen toteutumiseen kunnissa. Tutkimuksessa kuvataan strategisen johtamisen tärkeyttä ja merkittävyyttä, koska strateginen johtajuus on niukkojen henkisten ja aineellisten voimavarojen käytön jatkuvaa harkintaa. Kuntaorganisaation voimavarat ovat niukat, kuntien toimintaympäristöissä vallitsee monimuotoisuus, eivätkä voimavarat näin ollen riitä kaikkeen esitettyyn ja toivottuun. Menestyäkseen organisaatioiden on käytettävä jakamaan niukat resurssinsa huolellisesti harkittuihin tarkoituksiin. Strategia on keino käsitellä ja hallita monimutkaisuutta, se on keino hallita muutoksia ja käyttää niitä hyväkseen. (Harisalo 2008, 238.)

Julkisen hallinnon juuret strategisessa johtamisessa ja suunnittelussa ovat jo 1970-luvulla. Vuoden 1976 kunnallislakia voidaan pitää strategisen suunnittelun ensimmäisenä askeleena, jossa kuntasuunnitelmien laadinta tehtiin pakolliseksi. Vuonna 1980 alettiin puhua strategisesta suunnittelusta ja siitä, että kuntasuunnitelmissa tulisi olla strateginen luonne. (Valve 2001, 9.)

Tutkimuksen ensimmäinen luku tuo esiin tutkimuksen peruslähtökohtia sekä tutkimuksen aihevalinnan ja sille asetetut tavoitteet. Lisäksi luvussa tarkastellaan käytettävää tutkimusaineistoa ja tutkimuksen toteuttamista.

Luvussa kaksi tarkastellaan muuttuvaa väestörakennetta. Luku kuvaa Suomen väestökehitystä ja sitä millainen muutos väestörakenteessa tulee tapahtumaan. Lisäksi luvussa tarkastellaan väestömuutoksen alueellisia eroja.

Luvussa kolme kuvataan kunnan palvelutehtävää sekä sitä millainen muutos palvelutarpeen kehityksessä tulee ennusteiden mukaan tapahtumaan. Lisäksi luvussa pohditaan kunnallista itsehallintoa sekä lainsäädännöllisiä uudistuksia ja uudistuksien vaikutuksia kuntien toimintaan.

Luku neljä luo tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Luvussa kuvataan strategisen johtamisen käsitettä sekä strategisen johtamisen toteutumista kunnallishallinnossa. Esille nousee myös kunnanvaltuuston asema strategisena johtajana. Vallan jakautuminen valtuuston ja viranhaltijoiden välillä asettaa kysymyksiä, kenellä valta on. Kuntalaki ja toiminta kunnassa eivät aina kohtaa ja hankaluutta aiheuttaa tehtäväjako niin kunnan johtajan, kunnanvaltuuston kuin kunnan hallituksen välillä.

Luvussa viisi kuvataan tutkimuksen kohdekuntia, tutkimuksen aineistoa ja aineiston keruuta sekä aineiston analyysia ja empiirisiä tutkimustuloksia. Kuudennessa luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

1.5 Aikaisempi tutkimus

Tieteelliselle tutkimukselle hyvin keskeistä on se, että tutkimustuloksena saatu uusi tieto rakentuu vanhalle perustalle ja lähtökohtana on se, mitä asiasta tiedetään ennestään. Väestörakenteen muutoksesta sekä strategisesta johtamisesta on tutkittua tietoa saatavilla hyvin.

Markku Kauppisen väitöskirja ”Miten käy palvelukyvyyn” Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin vuodelta 2005 on tutkimuksen kannalta merkittävä teos. Kauppinen kuvaa tutkimuksessaan kuntatyön voimakasta murrosta ja sitä miten yhteen sovittaa palvelutarpeen kasvu, työikäisen väestön väheneminen ja talouden reunaehtojen heikkeneminen.

Pasi-Heikki Ranniston väitöskirja ”Kunnan strateginen johtaminen” vuodelta 2005 on tutkimuksen kannalta toinen merkittävä teos. Rannisto kuvaa tutkimuksessaan kunnan strategista johtamista, strategiaprosessia sekä kunnanjohtajan roolia strategian käytäntöön viemisessä.

Tuomo Halmeenmäki tarkastelee vuonna 2010 väitöstutkimuksessaan myös erittäin keskeistä aihetta, kunta-alan eläkepoistumaa. Tutkimuksessa selvitetään, mitkä ovat kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja ratkaisumallit sekä miten poistumaa voidaan ennustaa.

Santtu von Bruun ym. on vuonna 2005 ja 2009 tutkinut mielenkiintoisesti kuntien tulevaisuutta teoksissa: Kuntien tulevaisuus ja Suurten kuntien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Teoksissa nousee esiin mm. mahdolliset muutostarpeet kunnan ja valtion välisessä hyvinvointivastuun jakamisessa sekä muutokset yksilön ja yhteiskunnan välisessä hyvinvointivastuun jakamisessa

Kuntaliiton eri julkaisut ja selvitykset ja Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön julkaisut ovat tuoneet laajasti esiin kuntien haasteita sekä sosiaali- ja terveys-toimen nykytilaa ja tulevaisuuden haasteita.

2. MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE

2.1 Suomen väestökehitys

Väestörakennetilasto kuvaa vuoden vaihteessa Suomessa vakinaisesti asuvia Suomen ja ulkomaiden kansalaisia (Tilastokeskus 2009). Väestörakenteen muutoksia voidaan ennustaa deterministisesti, jossa ei oteta satunnaistekijöitä huomioon tai stokastisesti, jossa ennusteen luonteeseen kuuluu esitys väestömäärän kehittymisestä johonkin suuntaan tietyllä todennäköisyydellä (Grager – Jeon 2007, 548). Stokastiset väestöennusteet alkoivat yleistyä 1980-luvulla.

Väestöennusteiden aikahorisontti vaihtelee vuodesta sukupolveen. Ennusteessa aluetaso voi olla paikallinen, alueellinen tai kansallinen. Väestömuutoksen tarkastelussa huomio kiinnittyy syntyvyyteen, kuolevuuteen sekä muuttoliikkeeseen ja näitä tarkastellaan tyypillisesti iän ja sukupuolen mukaan. Suurten ikäluokkien aiheuttama epätasapaino ja muuttuva ikärakenne ovat tulleet väestörakennetta tutkivien keskeiseksi tutkimusaiheeksi.(Tilastokeskus 2009.)

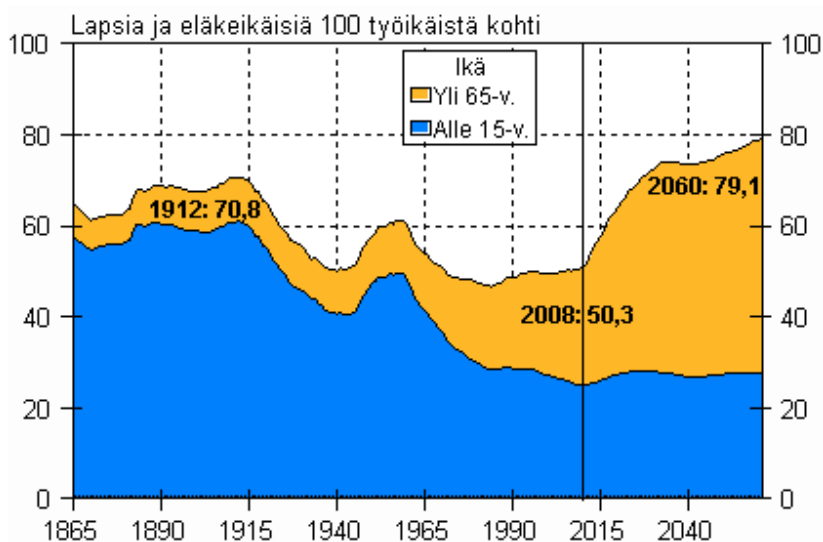
Väestöennusteet ovat tärkeä väline tutkittaessa tulevaisuutta ja väestömuutosten tuomia vaikutuksia yhteiskunnan eri alueilla. Väestön ikääntymisen vaikutukset ovat laajat ja ne

ulottuvat taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lisäksi myös ympäristötekijöihin. Väestömuutosta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy kolmeen eri osa-alueeseen, syntyvyyteen, kuolevuuteen sekä muuttoliikkeeseen. Väestöennusteissa tarkastelu kohdistuu eliniän ja muuttoliikkeen ennustamiseen. Koko maapallon väestö tulee ikääntymään lähivuosien aikana voimakkaasti ja siksi väestön ikääntyminen on ollut tutkijoiden viimevuosien kiinnostuksen kohteena monissa eri maissa. (Halmeenmäki 2010, 26 – 27.)

Tilastokeskuksen väestöennusteen 2009–2060 mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä nousee nykyisestä 17 prosentista 27 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä ja 29 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Vastaavasti työkäisten 15 - 64-vuotiaiden osuus väestöstä pienenee 66 prosentista 58 prosenttiin vuoteen 2040 ja 56 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työkäisten määrän väheneminen alkaa kuluvana vuotena, kun sotien jälkeiset suuret ikäluokat siirtyvät eläkeikään. (Tilastokeskus 2009.)

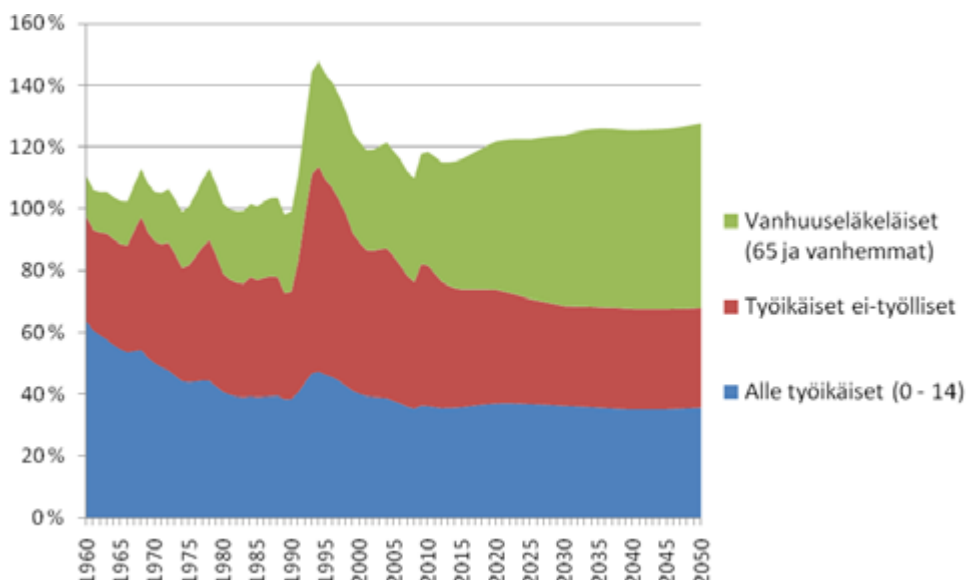
Väestörakennemuutoksessa väestölliset huoltosuhteet heikkenevät kaikilla alueilla. Ikääntymisen ja muuttoliikkeen vuoksi vaikeita huoltosuhteita on jo nyt, mutta ne heikkenevät entisestään. Perusongelmana tulee olemaan verotulojen supistuminen erityisesti muuttotappiokunnissa ja samaan aikaan ikääntyneiden hoidosta aiheutuvien menojen kasvu. (Lassila - Määttänen - Valkonen 2007, 53.)

Alla oleva tilastokeskuksen kuvio 1 kuvaa väestöllistä huoltosuhdetta eli lasten ja eläkeikäisten määrää lähitulevaisuudessa. Kaaviosta nähdään, että huoltosuhde nousee nopeasti. Vuoden lopussa 2008 väestöllinen huoltosuhde oli 50,3, ja ennusteen mukaan vuonna 2016 huoltosuhde olisi 60,4 ja nousisi 70,5 vuoteen 2026 mennessä. Vuonna 2060 huoltosuhde olisi 79,1. (Tilastokeskus 2009.)



Kuvio 1. Väestöllisen huoltosuhteen muutos tarkastelujaksolla 1865 – 2060

Merkittävä sosiaaliturvan talouden haaste on elatussuhteen kehitys. Vanhusväestön osuus kasvaa, suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän ja keskimääräinen elinikä pidentyy. Alla oleva kuvio 2 kuvaa elatussuhteen kehitystä vuosina 1960- 2009 sekä projektio vuoteen 2050. Laskelmassa työllisyysasteen oletetaan nousevan 75 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

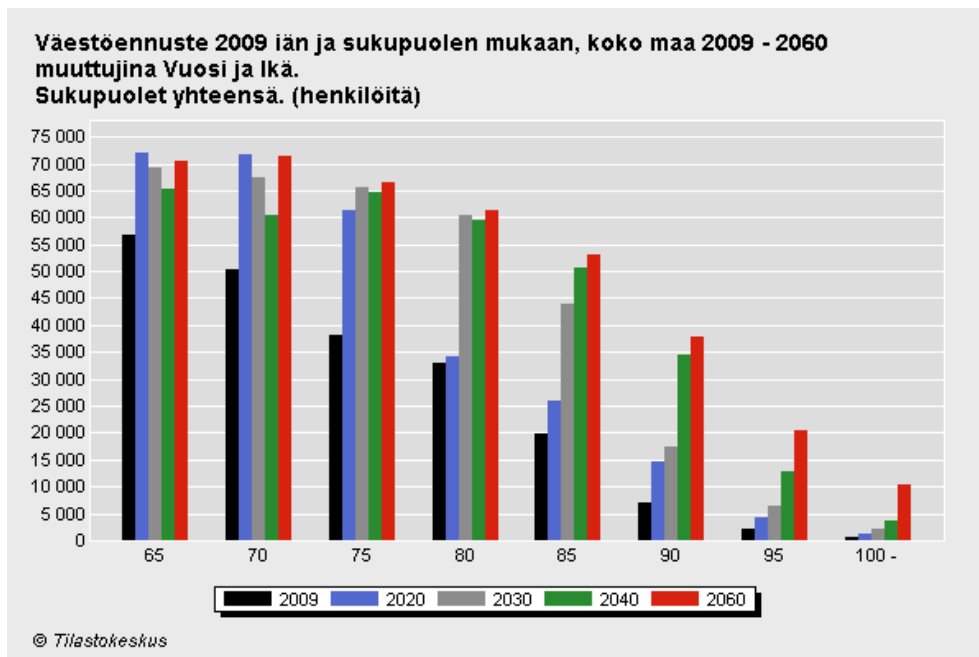


Kuvio 2. Elatussuhteen kehitys 1960 - 2009 ja projektio 2050. (Tilastokeskus 2009.)

Eläkeläisten eli 65 vuotta täyttäneiden ja tätä vanhempien määrä lähes kaksinkertaistuu nykyisestä 905 000:sta 1,79 miljoonaan vuoteen 2060 mennessä. Yli 85-vuotiaiden osuu-

den ennustetaan nousevan vuoden 2009 vaiheen 2 prosentista 7 prosenttiin, ja heidän määränsä nykyisestä 108 000:sta 463 000:een. (Tilastokeskus 2009.)

Kuvio 3 osoittaa ikärakenteen muutoksen tuoman haasteen kuntien palvelutuotannolle. Vuoteen 2020 mennessä mm. 90 vuotta täyttäneiden määrä kaksinkertaistuu. Vanhenevan väestön kehitysnäkymät ovat kuitenkin pääosin myönteiset. Hypoteesina on, että Suomessa elää entistä terveempi ja aktiivisempi vanhusväestö. Voidaan arvioida, että yksilötasolla avuntarve vähenee tai sen tarveajankohta siirtyy koskettamaan yhä vanhempia henkilöitä.



Kuvio 3. Väestöennuste 2009 – 2060 kuvaa yli 65-vuotiaiden määrää eri ikäryhmissä. (Tilastokeskus 2009.)

Väestötasolla tarkasteltaessa syntyy myös muita muutoksia. Sairauksien kirjo muuttuu, ja hoitomuodot ja hoidot kehittyvät entisestään, ja myös tämä lisää pitkäikäisten vanhusten määrää. Muutoksien myötä myös ikäihmisten tarpeet muuttuvat ja näihin haasteisiin kuntien hyvinvointipalvelujen tulisi kyetä vastaamaan.

Suomessa elinajanodote vuonna 2002 oli miehillä 74,7 vuotta ja naisilla 81,5 vuotta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väestön terveydentila paranee ja olettamuk-

sena on, että elinajanodotteen kasvu jatkuu, mutta hidastuu jonkin verran ja on vuonna 2030 miehillä 79,2 vuotta ja naisilla 84,5 vuotta.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen ikärakenne vanhenee poikkeuksellisen nopeasti seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana. Suomen ikärakenteessa tapahtuvaa muutosta voidaan kuvata kahdella vaiheella. Ensimmäisessä vaiheessa vuoteen 2015 mennessä arvioidaan noin 400 000 suuriin ikäluokkiin kuuluvaa tulevan eläkeikään ja siirtyvän pois työelämästä. Samaan aikaan työikäinen väestö vähenee noin neljännesmiljoonalla. Ennusteiden mukaan vielä tässä vaiheessa terveysongelmien laatu ja määrä eivät muutu vielä kovinkaan suuresti. Toisessa vaiheessa 2015 - 2030 suuret ikäluokat edelleen vanhenevat ja tällöin myös hoidon ja hoivan tarve kasvaa jyrkästi. Vuoteen 2030 mennessä 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa tuntuvasti. (Valkonen 2004, 2176.)

Ennusteita ikääntymisen vaikutuksista julkisen terveydenhuollon rahoitukseen on erilaisia. Sosiaali- ja terveysministeriön ennustuksen mukaan ikääntyvien toimintakyky paranee ja hoivan- ja hoidon tarve siirtyy yhä myöhemmäksi. Toisaalla taas ennustetaan, että tulevat uudet entistä yleisemmät sairaudet tulevat vaatimaan hoitoresursseja. Keskeistä varmasti on, että ikääntyvän väestön terveydentilaan ja oman kunnon ylläpitoon kiinnitetään huomiota jo ennaltaehkäisevästi. Tärkeää on myös luoda uusia toimintatapoja joilla ikääntyvän väestön toimintakykyä ja omatoimisuutta pidetään yllä. (Kantola - Kautto 2002, 120.)

2.2 Väestökehityksen alueelliset erot

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan alueiden väliset erot ikärakenteessa, luonnollisessa väestönkasvussa ja muuttoliikkeessä tulevat olemaan ja osittain ovat jo nyt merkittäviä. Tarkasteltaessa seuraavaa 30:a vuotta voidaan todeta, että alueet eriytyvät toisistaan yhä enemmän. Eri maakunnissa yli 85-vuotiaiden määrän ennustetaan kasvavan 105 - 170 prosenttia vuosien 2006 - 2030 välillä. Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa muutos arvioidaan noin 90 prosenttiin. (Volk - Nivalainen 2009, 24.)

Euroopassa väestö ikääntyy nopeammin kuin muualla maailmassa ja Euroopan sisällä tarkasteltaessa suomalaiset ikääntyvät kaikkein nopeimmin. Suomen väestössä ikääntyneiden osuus kasvaa aikaisemmin kuin muissa maissa, koska meillä sotien jälkeiset suuret ikäluo-

kat syntyivät vuosia aiemmin kuin vastaavat ikäluokat useimmissa muissa teollistuneissa maissa. Muista teollisuusmaista Japani on Suomen tahdissa, kun taas esimerkiksi USA:n ennustetaan selviytyvän huomattavasti paremmin. (Kautto 2004, 10–11.)

Tarkasteltaessa väestökehitystä alueellisesti voidaan todeta, että alueiden välillä on nyt jo havaittavissa suuria eroja. Huolestuttavaa on, että joillakin alueilla väestökehitys on jo nyt varsin hälyttävä. Kainuun, Etelä-Savon, Lapin, Satakunnan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnissa työikäinen väestö on vähentynyt jokaisena vuotena kymmenen viime vuoden ajan. Kainuun maakunnassa työikäinen väestö on vuosien 1999 – 2008 aikana vähentynyt 11,5 prosenttia ja samaan aikaan Etelä-Savossa 9,3 prosenttia. (Tilastokeskus 2008.)

Ikärakenteen muutoksen takia tapahtuu myös väestön keskittymistä eri alueille. Ns. kasvualueilla ja vähenevän väestön alueilla vaikutus on erilainen. Väestön arvioidaan keskittyvän harvoille kasvualueille, erityisesti Uudellemaalle ja yliopistokaupunkiseuduille, kun taas muualla väestö vähenee muuttoliikkeen ja syntyvyyttä suuremman kuolleisuuden johdosta. Tilastokeskus ennustaa, että 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa Uudellamaalla 160 % vuoteen 2030 mennessä, kun koko maan kasvun arvioidaan olevan noin 110 %. Tästä voidaan päätellä, että hyvinvointipalveluista erityisesti terveystalveluiden tarve lisääntyy erityisesti Uudellamaalla verrattuna koko maahan keskimäärin. Vähenevän väestön alueella haasteiksi taas nousevat työikäisen väestön väheneminen ja sitä kautta vaikutus kunnan verotuloihin sekä hoitohenkilöstön puute. (Valkonen 2004, 1276–2177.)

Ongelmaksi muodostuu kuntien erilainen kyky hoitaa sosiaali- ja terveystalveluja. Alueelliset erot ovat suuria, ja kansalaiset joutuvat eriarvoiseen asemaan eri kunnissa, koska pienissä kunnissa on vaikeuksia järjestää palveluita asukkailleen. Yllättävät menot esimerkiksi terveystalveluissa saattavat aiheuttaa pienessä kunnassa jo tuntuva budjettivajeen. Pienten kuntien on huomattavasti vaikeampi myös toimia palvelujen ostajina ja kilpailuttajina. (Kantola - Kautto 2002, 115.)

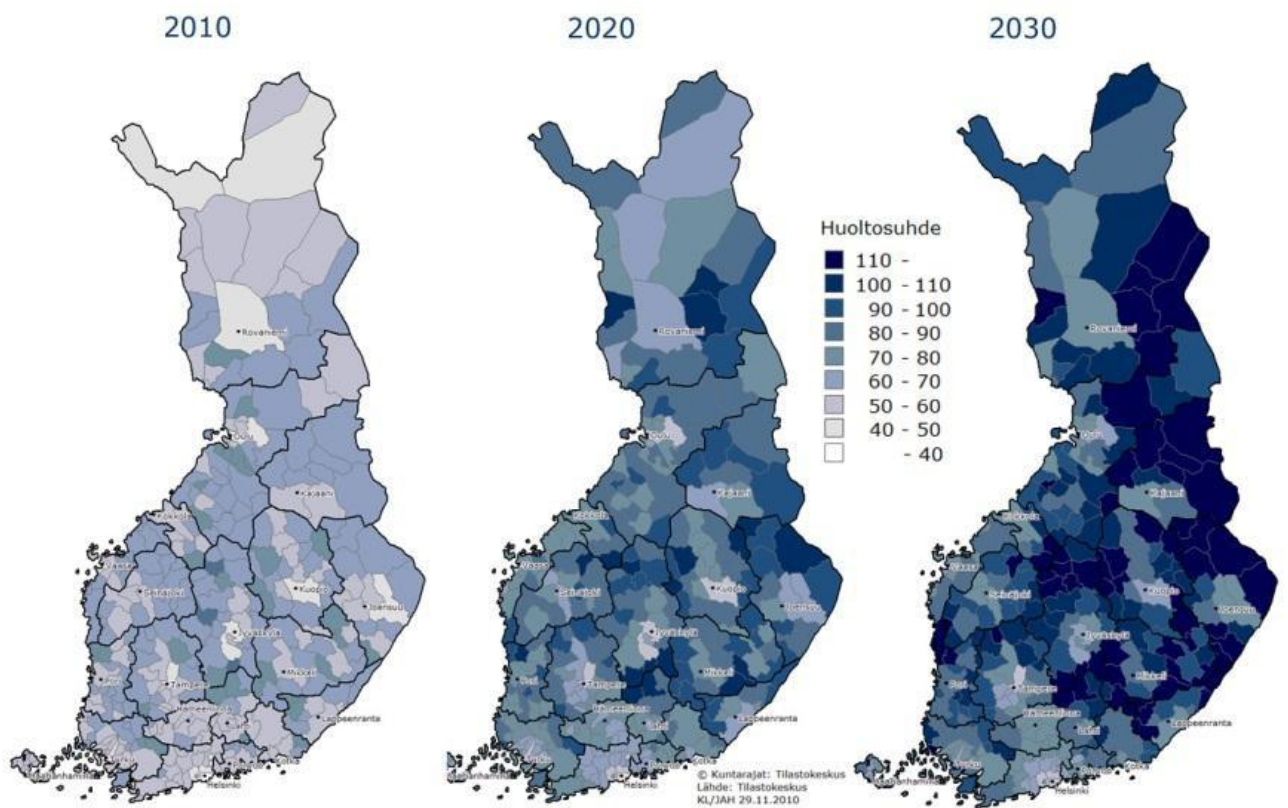
Alla olevasta tilastokeskuksen taulukosta (taulukko 1) nähdään muutokset huoltosuhteen esiintyvyydessä eri maakunnissa eri ajankohtina. 1980-luvulla maakunnissa ei esiintynyt merkittävää eroa huoltosuhteessa. Vuonna 2008 Uudenmaan maakunnan huoltosuhte on muuttoliikkeen seurauksena jopa parantunut ja muiden maakuntien kohdalla kehitys on ollut päinvastainen. Väestölliset huoltosuhteet heikkenevät jokaisessa maakunnassa tarkas-

telujaksolla. Suurin muutos vuosien 2008–2030 välillä on Kainuun ja Etelä-Savon maakunnissa. (Tilastokeskus 2009.)

Taulukko 1. Huoltosuhteen muutokset maakunnittain tarkastelujaksolla 1980 – 2030. (Tilastokeskus 2009)

	Todellinen	Todellinen	Ennuste	Ennuste
Vuosi	1980	2008	2015	2030
Maakunta				
KOKO MAA	47,5	50,3	59,1	73,0
Uusimaa	44,0	43,0	50,0	60,2
Itä-Uusimaa	51,8	52,5	60,8	72,7
Varsinais-Suomi	49,5	50,8	59,3	72,9
Satakunta	48,0	55,8	68,1	85,7
Kanta- Häme	48,4	54,5	63,1	77,9
Pirkanmaa	47,4	49,8	58,4	68,9
Päijät-Häme	46,9	52,6	65,0	81,4
Kymenlaakso	47,1	54,3	65,1	84,2
Etelä-Karjala	47,5	54,3	64,7	83,4
Etelä- Savo	47,5	57,9	70,6	98,0
Pohjois- Savo	47,7	53,2	62,8	84,7
Pohjois- Karjala	46,9	52,5	63,2	88,4
Keski-Suomi	47,6	52,1	61,7	77,3
Etelä- Pohjanmaa	51,4	57,3	67,2	84,1
Pohjanmaa	54,2	56,1	64,7	75,2
Keski-Pohjanmaa	52,6	56,2	68,0	82,9
Pohjois-Pohjanmaa	50,4	53,1	61,7	76,0
Kainuu	45,4	55,2	66,2	91,3
Lappi	45,1	51,8	61,9	83,9
Ahvenanmaa	55,2	52,1	59,3	72,6

Alla olevasta kartasta 1 voi nähdä, miten huoltosuhteet eroavat eri kunnissa vuonna 2010 sekä ennuste väestöllisen huoltosuhteen muutoksesta vuonna 2020 ja 2030. Suomen kuntien lukumäärä on noin 336 kuntaa (2011). Kuolleisuus on ollut 131 kunnassa suurempaa kuin syntyvyys. Huoltosuhte on neljässä kunnassa jo nyt yli 80; Luhanka 89,5, Kivijärvi 82,2, Suomenniemi 80,8, sekä Multia 80,9. Helsingissä huoltosuhte on 39,1, Järvenpäässä 41,8 sekä Tampereella 41,8 (Tilastokeskus 2010.)



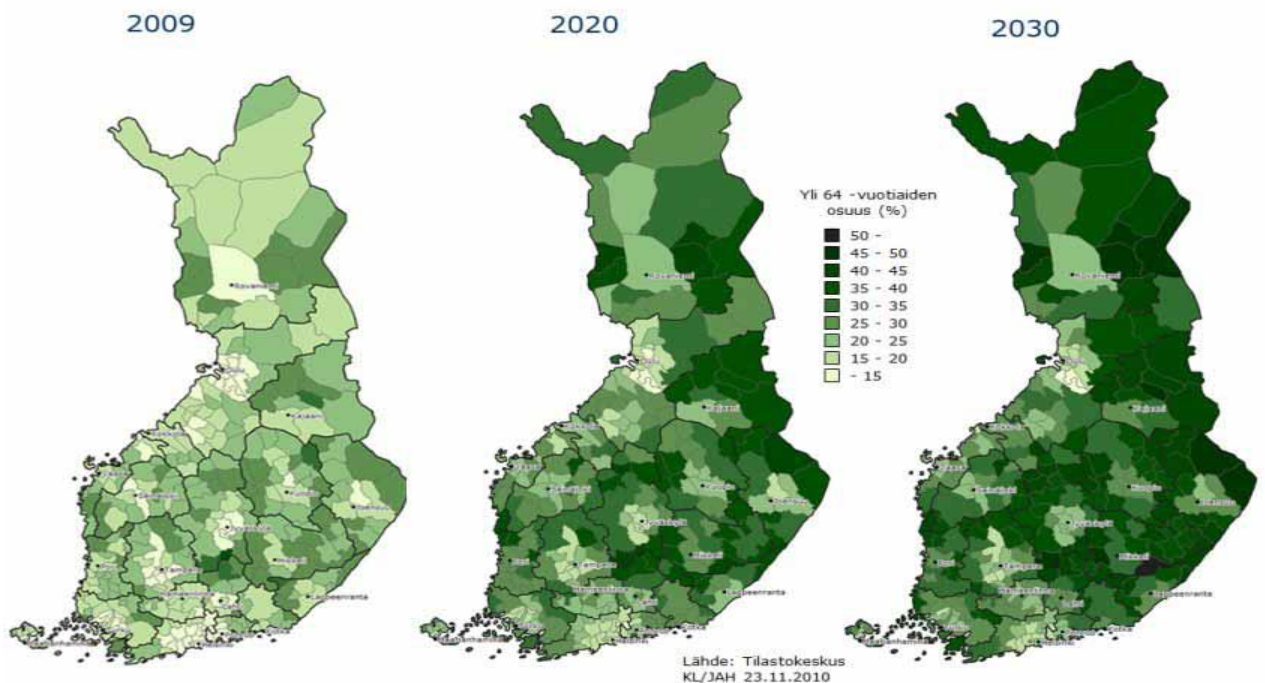
Kartta 1. Väestöllinen huoltosuhte vuonna 2010 ja ennuste vuosille 2020 ja 2030. (Tilastokeskus 2009).

Kuntaliitosten myötä kuntien lukumäärä on vähentynyt viime vuosina voimakkaasti. Kulu-
van vuoden (2011) toteutuneiden kuntaliitosten myötä kuntien määrä väheni kuudella.
Vuonna 2009 kuntien määrä väheni 67 kunnalla.

Väestökehitystä tarkasteltaessa havaitaan, että ikärakenne on lähitulevaisuudessa muuttumassa yhä epätasapainoisemmaksi. Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla väestö vähenee selvästi ja vastaavasti suuremmissa keskuksissa väestö kasvaa jatkuvasti. On selvää, että skenaarion kaltainen voimakkaasti keskittyvä kehitys aiheuttaa ongelmia, niin väestöä luovuttavilla kuin myös vastaanottavilla alueilla.

Väestörakennetilasto kuvaa selkeästi kuntakentässä tulevaa muutosta. Kuntia kohtaa voimakas erilaistuminen, joka vaatii palvelurakenteiden uudelleenjärjestelyjä. Keskeistä on, että muutos tulee vaikuttamaan niin kuntien rakenteisiin, toiminnan painopisteisiin kuin myös talouteen. (Kauppinen 2005, 105.)

Alla oleva kartat kuvaavat ikärakennemuutosta vuodesta 2009 vuoteen 2030 yli 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä alueittain. Pohjois-Suomessa sekä pääsääntöisesti Itä-Suomen alueella väestön ikääntyminen on selkeästi nopeampaa.



Kartta 2. 64 vuotta täyttäneet vuonna 2009 ja ennuste vuosille 2020 ja 2030.(Tilastokeskus 2010).

2.3 Kuntatalous ja muuttuva väestörakenne

Vuosikymmenien aikana on kuntataloudessa nähty hyvin erilaisia suhdannevaihteluita. 1990-luvun laman jälkeisenä aikana kuntien tehtäväkenttä pysyi lähes ennallaan. Laman jälkeisenä aikana kuntien velvoitteita on lisätty ja ne ovat Suomessa poikkeuksellisen laajat. Kunnissa on kuitenkin pystytty pitämään toiminnan kansantuoteosuus ennallaan ja arvioiden mukaan tämä on toteutettu kuntien toiminnan tehostumisella. Henkilöstön määrä kunnissa on ollut kasvava, mutta 1990-luvun tasoa määrä ei kuitenkaan ole ylittänyt. Kuntatalouden tila on ollut lähes pysyvästi hyvin kireä. Kunnissa kunnallisvero on kohonnut lähes vuosittain ja kuntien lainakanta on viimeisen 10 vuoden aikana 2,5 kertaistunut. (STM 2011.)

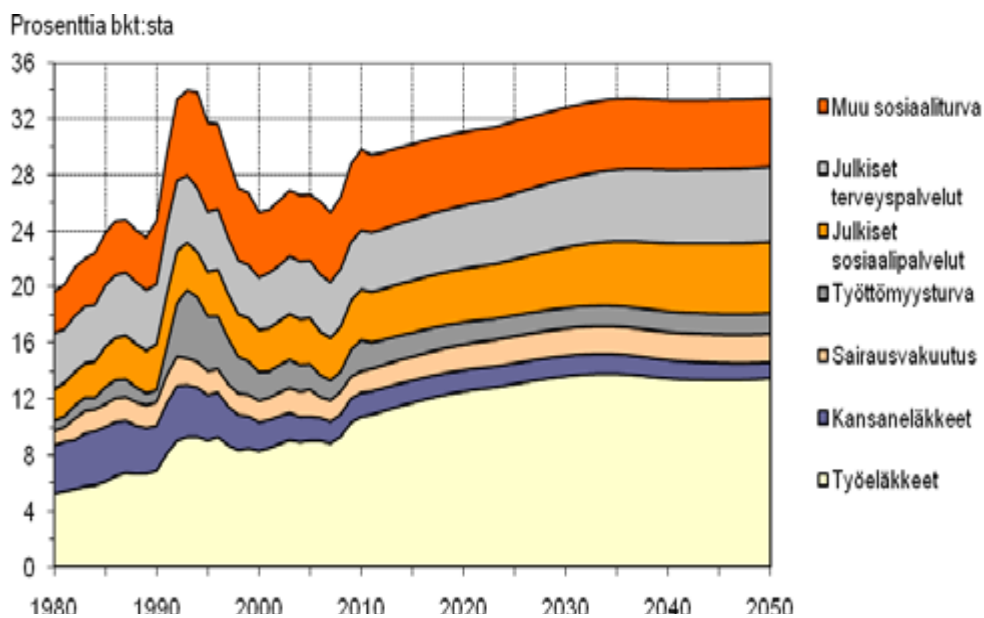
Kuntien tehtävät ja velvoitteet säädetään pääsääntöisesti laissa. Esimerkiksi julkinen sosiaali- ja terveystoimi sekä pääosa opetustoimesta ovat kuntien järjestämisvastuulla. Kuntien menot ovat noin 40 % julkisen talouden kokonaismenoista ja noin 70 % julkisesta kulutuksesta.

Kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa olevia, koska kuntien koot vaihtelevat ja ne ovat sosioekonomisten rakenteittensa osalta hyvin heterogeenisiä ja näin ollen kunnilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet kyetä rahoittamaan niille säädettyjä tehtäviä ja moninaiset palveluvelvoitteet. Viime vuosien aikana kuntien ja valtion väliset jännitteet ovat lisääntyneet kasvavien velvoitteiden ja lakisääteisten tehtävien myötä. Valtionosuusjärjestelmät on luotu osaltaan tasaamaan kuntien rakenne-erojen tuomaa erilaista kykyä selviytyä velvoitteistaan. Julkinen talous muodostuu kuitenkin kokonaisuudesta ja valtiolla on vastuu talouspolitiikasta sekä julkisen talouden tasapainosta ja kestävydestä.

Väestön ikääntymisen vaikutuksia tarkasteltaessa kunnilla on keskeinen merkitys. Tarkasteltaessa lähivuosisikymmeniä ja ikäsidonnaisia julkisia palveluita nähdään merkittävät kasvupaineet kuntien järjestämisvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin. Kuntien vastuut, julkisen talouden laajuus sekä rahoitusmahdollisuudet ovat kestävyysongelman edessä. Kasvupaineet palvelutarpeessa, kuntien heikot mahdollisuudet henkilökunnan merkittävään lisäämiseen, monimuotoisuus asiakkuuksissa, rajalliset mahdollisuudet korkeampaan tuottavuuteen sekä kuntatalouden rahoitukseen liittyvät ongelmalliset piirteet luovat merkittäviä uhkia väestörakenteen muutoksen hallinnassa. (STM 2011, 22.)

Pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa sosiaalimenoja tulevat kasvattamaan eniten työeläkkeet sekä terveydenhuollon ja pitkäaikaisen hoivan menot. Ennustelaskelmien mukaan sosiaalimenojen bkt-osuus nousisi vuoden 2008 tasosta vuoteen 2030 mennessä noin kuusi prosenttiyksikköä. Valtion rahoituspaineen ennustetaan pienenevän, koska kansaneläkkeiden ja monien muiden Kelan etuuksien menot laskevat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuntien menot tulevat kasvamaan palvelukustannusten noustessa. (STM 2010, 20–21.)

Alla oleva kuvio 4 kuvaa sosiaalimenojen kehitystä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1980- 2007 sekä produktio vuoteen 2050. Sosiaalimenojen rahoituspainee kohdistuu työeläkemaksujen kautta työnantajille ja vakuutetuille. Kansaneläkkeiden sekä muiden Kelan etuuksien menot tulevat laskemaan suhteessa bruttokansantuotteeseen ja näin ollen valtion osuus rahoituksesta tulee pienenevään. Palveluiden kustannukset nousevat, ja näin ollen kuntien menot tulevat kasvamaan. (STM. Tulevaisuuskatsaus 2010.)



Kuvio 4. Sosiaalimenojen (ilman käyttäjämaksua) kehitys suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1980 - 2007 sekä projektio 2050 (STM 2010.)

Veropohjan kaventuminen ja huoltosuhteen heikkeneminen eläköitymisen ja muuttotappioiden seurauksena ajaa kuntatalouden jo lyhyelläkin aikavälillä huolestuttavaksi. Vaarana

on, että pieniä ja keskisuuria kuntia ajautuu kriisiin, kun verotulot ja valtionavut eivät riitä kattamaan toimintamenoja. Vaikea yhtälö syntyy, kun hyvinvointiyhteiskunta rakentuu ratkaisevasti kuntien vakaan talouden varaan ja yhtäältä palvelutarpeet kasvavat ja kuntien mahdollisuudet niiden rahoittamiseen heikkenevät. Uhkakuvat ovat selkeät, kuntien sopeuttamistoimia ei voida ohittaa. Hyvinvointiyhteiskunta on ajautumassa pahan ongelman eteen, muutos on välttämätön. (Santtu von Bruun 2005, 160–161.)

Santtu von Bruun ym. (2005, 76–80) tutkimuksessa nousee esiin kuntien tuotannon uudistustarpeet. Kuntien palveluiden tarjontakyky erilaistuu ja osa kunnista ei tule selviämään velvoitteistaan ilman valtion antamaa apua. Hypoteesi on, että hyvinvointivastuun jakamiseen on välttämätöntä saada muutos niin kunnan ja valtion välillä kuin myös yksilön ja yhteiskunnan välillä. Löytyykö yhteiskunnasta valmiutta muutokseen? Uhkana nähdään myös kuntien supistuva merkitys päätöksenteon areenoina, lisäksi päätöksenteon siirtyminen seutu- ja maakuntatasolle aiheuttaa uhkakuvia.

3. VÄESTÖRAKENTEEN VAIKUTUS PALVELUJEN JOHTAMISEEN

3.1 Kunnan palvelutehtävän toteutuminen ikääntyvässä yhteiskunnassa

Kunnallishallinnon historia alkaa jo 1800-luvulta, jolloin kunnallishallinto luotiin, ja sen rooli on muuttunut vuosikymmenien aikana niin suhteessa valtioon kuin myös kansalaisiin. Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin ja kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Vuonna 1865 luotiin kunnallishallinnon perusteet maalaiskuntia koskevalla kunnallisasetuksella ja vuonna 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella. Asetusten myötä kuntien hallinto erotettiin seurakunnista ja peruutettiin pitäjäjyhteisöistä maalaiskunnat. Maalaiskunnille säädettiin niiden toimivalta ja tehtävät, ja tässä yhteydessä annettiin kunnille laaja itsehallinto ja verotusoikeus. Kunnallislakia on tämän jälkeen useasti uudistettu, mutta vuoden 1865 asetuksella voimaan saatetut perusasiat ovat pysyneet muuttumattomina. (Haveri - Laamanen - Majoinen 2003, 26–27.)

Kunnallisasetuksen säätämisen jälkeen on kuitenkin tapahtunut paljonkin muutoksia erityisesti kuntien roolissa ja tehtävissä. Kuntajako oli jo 1800-luvulla keskustelun aiheena samoin kuin tälläkin hetkellä, silloin kuitenkin aiheena oli kuntien jako pienimpiin kuntiin. (Haveri - Laamanen - Majoinen 2003, 27.)

Byrokratisoitumisen katsotaan lähteneen liikkeelle 1930-luvulla, ja tällöin nähtiin, että valtiolla on oikeus määrätä kunnille tehtäviä. Suurin muutos tapahtui kuitenkin 1960-luvulla valtion laajentaessa kuntien hyvinvointitehtäviä ja kuntien muuttuessa palveluja tuottaviksi organisaatioiksi. Näkemykset kunnasta kansalaisyhteisönä muuttuivat. Kuntarakenteen pienkuntavaltaisuus koettiin uhkana ja tämän nähtiin olevan ongelmana hyvinvointivaltion toteuttamiselle.

Kuntien itsehallinnon perustuslaillinen asema turvaa kuntien asemaa ja tehtäväkenttää suhteessa valtioon. Kunnallisen itsehallinnon keskeisenä piirteenä on paikalliseen demokratiiaan perustuva päätöksenteko, jossa kuntalaisilla on oikeus valitsemiinsa toimielimiin. Kunnalla on lain tuoma verotusoikeus sekä siihen liittyvä vastuu palvelujen järjestämisestä ja vastuu tehtävien rahoituksesta. Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla ja kuntien hallinnosta tulisi säätää vain yleisiltä perusteiltaan. Sosiaali- ja terveydenhuolto on säädetty kuntien tehtäväkentäksi erityislailla. (STM 2011, 40.)

Kunnallista itsehallintoa on alettu vahvistaa 1980-luvun lopussa. Vapaakuntakokeilut, sääntelyn purku ja valtionosuusuudistukset ovat olleet 1980-luvun uudistuksia. Uudistuksen keskeisiä asioita ovat olleet deregulaatio eli sääntelynpurku, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen ja markkinaohjautuvuus. Uudistusten vaikutukset kuntiin on koettu vähäisinä. Valtion siirtäessä kunnille uusia tehtävävelvoitteita ristiriitaa on herättänyt kuitenkin se, että valtion ohjaama rahoitus kunnille on vähentynyt. (Haveri - Laamanen - Majoinen 2003, 27–28.)

Voidaan todeta, että kunnilla on erittäin tärkeä rooli yhteiskunnassa, koska kuntien osuus kansalaisille tarjottavien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on merkittävä. Kuntien keskeisimpinä tehtävinä pidetään lakisääteisten peruspalvelujen järjestämistä asukkailleen. Kunnat ovat hallinnollisia organisaatioita, jotka käyttävät alueellaan itsehallintoa ja lainsäädännöllä niille osoitettua valtaa. Kunnat voivat hoitaa myös alueellisesti ulottuvia palvelu- ja kehittämistehtäviä. (Ylitalo 2005, 15.)

Lainsäädännössä kunnat on jaettu yleiseen toimialaan, joka johdetaan itsehallintoperiaatteesta, ja erityiseen toimialaan, joka sisältää lailla säädetyt eritystehtävät ja ne velvoittavat kuntia järjestämään erinäisiä palveluita jotka tähtäävät kansalaisten hyvinvointiin. Kuntien tehtävissä on viime vuosien ajan tapahtunut jatkuvia muutoksia, tehtävien määrä on kasvanut ja tehtävien laajuutta on kasvatettu. Kunnille on lisäksi siirretty tehtäviä, jotka ovat alun perin kuuluneet valtionhallinnon hoidettaviksi. (Helenius 2006, 11–13.)

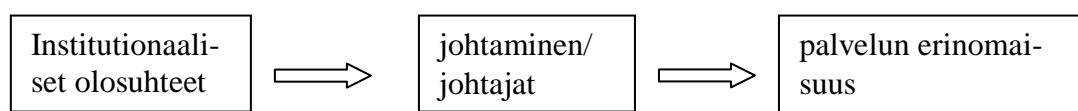
Ikääntyville henkilöille suunnatuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ei ole tällä hetkellä erillistä lainsäädäntöä, vaan oikeuksista palveluihin on säädetty yleisissä kansallisissa säädöksissä ja osin myös kansainvälisissä sopimuksissa. Sosiaalihuoltolaissa on säädetty ikääntyvien henkilöiden kannalta keskeiset palvelut, joita ovat mm. kotipalvelu, asumispalvelu, laitoshoido ja omaishoidon tuki. Ikääntyvillä ei ole lain tuomaa subjektiivista oikeutta säädettyihin palveluihin, vaan palvelut ovat määrärahasidonnaisia. Oikeudesta sosiaali- ja terveystalouteen on kuitenkin perustuslaissa säädetty, ja sen mukaan ”julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloutet ja edistettävä väestön terveyttä”. Säännös ei kuitenkaan edellytä palvelujen turvaamista subjektiivisena oikeutena. (Heikkilä – Kautto – Teperi 2005, 46–47.)

Johtaminen kunnassa tapahtuu kahdella tasolla. Ensimmäisellä tasolla kuntaorganisaatio pitää sisällään kuntalaisten valitsemat luottamushenkilöt sekä kunnan työntekijöistä muodostuvat organisaatiot. Toisella tasolla kuntaorganisaatio on osa laajempaa paikallista yhteisöä, joihin kuuluvat mm. kuntalaiset, järjestöt, yritykset ja valtion organisaatiot. Johtamisessa tämä tulee esiin poliittisena johtajuutena luottamushenkilöiden kautta sekä kunnan henkilöstön virkamiesjohtajuutena. (Ylitalo 2005, 16.)

Salminen tarkastelee modernin hallinnon muutostekijöitä ja pitää hyvinvointijärjestelmien kehityksen ja kehittämistarpeiden muutosten seuranta välttämättömänä hyvinvointiyhteiskunnan alueella. Julkisen hyvinvoinnin kasvun edellytyksenä on ollut talouden kasvu. Palveluhallinnon rakenteet ovat muuttuneet vahvasti hyvinvointivaltion kehityksen kaudella 1960-luvulta 1990-luvulle ja hallinnon muutos on ollut lähes jatkuvaa kasvua. (Salminen 1993, 43–45.)

Julkisen sektorin toiminta-alue tulee muuttumaan ja laajentumaan. Kunnallisen hierarkkisen järjestelmän rinnalle saadaan ja on jo saatu väljempiä ja verkostomaisia toimintatapoja. Nopeasti muuttuvat tilanteet vaativat tavoitelähtöistä toimintatapaa ja mukaan tulee yrittäjä, käyttäjälähtöinen kysyntä sekä kilpailu. (Salminen 2004, 130–131.)

Julkisia palveluita tuottavissa instituutioissa johtamisella, johtajien toiminnalla sekä johtamisjärjestelmillä on keskeinen vaikutus. Johtajien tulee tasapainoilla useiden eri vaatimusten kanssa. Poliitikko ja hallinto luovat omat vaatimuksensa ja usein vaatimukset ovat myös ristiriidassa keskenään. Johtajan on kyettävä täyttämään hallinnonalansa asiantuntevuuden vaatimukset ja julkisten palveluiden tuottaminen vaatii laajaa asiantuntemusta lähes jokaiselta tuotantoprosessiin osallistuvalla henkilöllä. Alla olevassa kuviossa kuvataan julkisen palveluorganisaation johtamista, jossa julkisen palvelun saavutuksia ja erinomaisuutta voidaan selittää johtajuudella, jonka mahdollisuudet riippuvat puolestaan institutionaalisista olosuhteista. (Harisalo – Miettinen 2004, 76- 77.)



Kuvio 5. Julkisen palveluorganisaation johtaminen. (Harisalo – Miettinen 2004.)

3.2 Palvelutarpeen kehitys terveystoimessa ja vanhustenhuollossa

Vanhuspalvelut ovat olleet muutoksen kohteena viime vuosien aikana ja tulevat muuttumaan edelleen. Muutostarpeita on havaittu niin palvelujen sisällössä, palvelurakenteissa, palvelujen organisoinnissa, ohjauksessa kuin myös rahoituksessa. Kuntien rooli vanhuspalvelujen järjestäjänä on muuttunut. (Lyytikäinen 2002, 21.)

Kuntalain mukaan kunnan tehtävä on edistää kunnan asukkaiden hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon lait ohjaavat kunnassa palvelujen järjestämistä ja määrittelevät palvelujen tarjontavastuun niitä tarvitseville. Kuntien rooli vanhuspalvelujen järjestämisessä on muuttunut siten, että aikaisemmin kunta oli pääsääntöisesti

palvelujen tuottajana, kun nykyisin kunnan rooli on enemmän palvelujen järjestäjä. (Lyytikäinen 2002, 23.)

Erillistä ikäihmisten palveluun suunnattua lakia ei Suomessa ole vielä, vaan oikeuksista tarvittaviin palveluihin on säädetty yleisissä kansallisissa säädöksissä sekä osittain myös kansainvälisissä sopimuksissa (Heikkilä - Kautto - Teperi 2005, 47.) Vanhustenhuollon palvelut ja niiden taso on ollut vahvasti julkisessa keskustelussa. Istuva Kataisen hallitus on linjannut hallitusohjelmaansa vanhuspalvelulain valmistelun ja voimaantumisen tavoitteen.

Vanhustenhuollon kehitys 1970- ja 1980-luvuilla painottui laitosten rakentamiseen ja valtakunnallisesti katsottuna se on ollut varsin laitospainotteinen. Palvelurakenteen kehityksessä 1990-luvulla linjattiin vanhustenhuollon tavoitteita erilaisin tavoite- ja strategiamietinnöin. Palveluiden järjestämisessä avohoidon ensisijaisuus asetettiin tavoitteeksi jo vuonna 1984. (Lyytikäinen 2002, 21.)

Vanhustenhuollon ohjaus muuttui merkittävästi 1990-luvun alussa. Vuonna 1993 astui voimaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu ja valtionosuusjärjestelmän uudistus. Uudistus merkitsi valtion sitovan ohjauksen vähentämistä. Normiohjausta purettiin, valtionavut irrotettiin valtakunnallisista suunnitelmista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. Kunnat saivat periaatteessa enemmän itsenäistä päätösvaltaa alueensa vanhustenhuollon järjestämisessä, kehittämisessä ja suuntaamisessa palvelutarpeen mukaan. Kuntien ei tarvinnut enää laatia lääninhallitukselle alistettavaa sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelmaa eikä valtionosuusselvitystä käyttökustannusten osalta. Riippumatta siitä miten kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut alueellaan, se saa tietyn rahasumman palvelujen järjestämiseen. Kunnallisen päätöksenteon eli kunnallisen demokratian piiriin kuuluvat päätökset siitä, miten rahasumma käytetään, lisääkö kunta määrärahoja vanhustenhuoltoon ja ostaako se palveluja yksityisiltä yrityksiltä tai järjestöiltä. Valtio ei ohjaa henkilöstön määrää, tehtäviä tai sitä, budjetoivatko kunnat riittävästi määrärahoja suhteessa vanhusväestönsä määrään ja palvelutarpeeseen. (Lyytikäinen 2002, 23.)

Vastuu vanhustenhuollon palvelujen järjestämisestä, tasosta ja laadusta on kunnalla. Valvovana viranomaisena vanhustenhuollossa toimii aluehallintovirasto. Vanhustenhuollon palvelujen tarkoituksena on tukea ikääntyneen selviytymistä ja tarjota tarvittava hoito- ja huolenpito. Kunnassa vanhustenhuollon palvelurakenne sisältää palveluita avohoitona,

asumispalveluna, laitoshoidona tai omaishoidon tuen avulla. Keskeinen tavoite on, että mahdollisemman moni ikääntyvä kykenisi asumaan itsenäisesti omassa tutussa ympäristössään. Ikääntynyt voi hakea kunnasta myös avustusta kodin perusparannus- ja muutostyöhön. (Aluehallintovirasto 24.3.10.)

Avohoidon palvelut sisältävät kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelut, jotka annetaan asiakkaan omassa kodissa. Useissa kunnissa avohoidon palvelut on järjestetty yhdistettynä kotihoidon palveluna. Palvelut sisältävät henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon liittyvät palvelut sekä erilaiset tukipalvelut, joita ovat mm. ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, turvapuhelin- ja saattajapalvelut. Palveluasuminen sekä laitoshoido on tarkoitettu sellaisille ikääntyneille, jotka tarvitsevat jatkuvaluonteista hoitoa, hoivaa ja palvelua. Palveluasumista sekä laitoshoidoa voidaan järjestää lyhytaikaisena tai pitkäaikaisena hoitona. (Aluehallintovirasto 24.3.10.)

Vanhustenhuollon tulevaisuuden haasteet liittyvät ikääntymiseen ja sitä kautta tulevaan palvelutarpeen kasvuun. Miten tulevaisuudessa palveluita tuotetaan ja mitkä ovat mahdollisuudet palvelujen tuottamisessa ja voimavarojen riittävydessä? Miten turvataan palvelujen laatu? Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä vanhustenhuollon strategioita linjattaessa.

Suomalaista palvelujärjestelmää on luonnehdittu maailman hajautetuimmaksi. Ikärakenteen muutoksen tuoma kustannuskehityksen muutos vaikuttaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon nykyiseen palvelu- ja tuotantorakenteeseen, ohjauksen sekä rahoituksen kehitykseen ja ennakointiin. Vaihtoehtoina kuntien palvelurakenteessa on itsenäinen tuotanto, tuotanto yhdessä esimerkiksi kuntayhtymässä tai yhteistoiminta-alueena sekä ostopalveluna hankittu palvelu. Kunnalla on mahdollisuus ostaa palvelua toiselta kunnalta, järjestöiltä, yksityiseltä yritykseltä tai antaa kunnan asukkaalle palvelusetelin, jolla asiakas voi ostaa joitain palveluita valitsemiltaan tahoilta. Kunnilla on myös mahdollisuus rahallisesti tukea hoitoa kotiin omaishoidon tuen avulla. Kuntien tarjoama palvelu, rahoitus ja asiakasmaksupolitiikka vaihtelevat kunnittain. (Kautto 2007, 82–84.)

Hoivan ja hoidon tarve rakentuu pääsääntöisesti eliniän viimeisille vuosille. Ennusteita arvioitaessa on kuitenkin tärkeää huomioida, että menojen kasvuun vaikuttavat monet tekijät. Huomioitaessa menokehitykseen vaikuttavia tekijöitä laajalalaisesti ennusteiden deterministisyys vähenee. Keskeisiä menokehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa;

terveyden, kansansairauksien ja toimintakyvyn kehitys, palvelutarpeen mahdollinen myöhentyminen, palvelujen tuottavuuskehitys, sosiaali- ja terveystalouden työvoiman tarve ja työvoiman hinta sekä työllisyyden kasvun vaikutus palveluiden kysyntään ja teknologian kehityksen vaikutukset hoitomuotojen ja lääkkeiden hintoihin. Sosiaali- ja terveydenhuolto kehittyy hyvin nopeasti ja siksi palvelumenojen kehitystä ei ole hyvin helppo arvioida. (Kautto 2007, 84–85.)

Kuntien huoltosuhteen heikkeneminen ja palvelutarpeen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen kasvun yhtälö nähdään monissa kunnissa kestäättömänä yhtälönä. Tilannetta vaikeuttaa myös pula osaavasta henkilökunnasta. Uudet toimintatavat, ikääntyneiden kotona selviytymisen tukeminen ja kotihoitopalveluiden kehittäminen nähdään tärkeinä kehittämisen alueina. (Santtu von Bruun 2009, 14.)

Vuonna 2008 on sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen kuntaliitto julkaissut ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen. Suositus on osa informaatio-ohjausta ja se toimii myös palvelujen kehittämisen ja arvioimisen työvälineenä. Painopisteenä suosituksessa on ennaltaehkäisevä toiminta, neuvonta sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Suosituksessa tärkeänä nousee esiin kotona selviytymisen tukeminen sekä koti- ja laitosasumisen viihtyvyys, esteettömyys sekä turvallisuus. Suositus nostaa esiin ikärakenteen muutoksen yhteydessä palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamisen välttämättömyyden. (STM 2008.)

3.3 Palvelurakennemuutos osana väestörakenteen muutosta

Kuntapoliittisena tavoitteena istuvalla Kataisen hallituksella on mittava kuntauudistus, jossa tavoitteena on luoda rakennelaki joka tulee korvaamaan aikaisemman puitelain. Suunniteltu kuntauudistus kattaa koko maan ja sen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoiminen kuntarakenne. Vahva peruskunta pyritään luomaan työssäkäyntialueista ja sen tavoitteena on olla kooltaan sellainen, että se kykenee itse vastaamaan peruspalveluistaan, pois lukien vaativan erikoissairaanhoidon ja vaativat sosiaalihuollon palvelut. Hallituksen kuntauudistuksen tavoitteena on luoda sellainen palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta on riittävään asukas- ja osaa-

mis pohjaan perustuvalla taholla. Hallituksen tavoitteena on luoda tarkemmat kriteerit ja eteneminen vuoden 2011 loppuun mennessä. (<http://www.vm.fi>).

Kuntauudistuksessa suunnitelmana on, että kullekin alueelle luodaan tarkoituksenmukainen kunta- ja palvelurakenne. Tässä suunnittelussa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskukset, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristolaisuus ja kielelliset olosuhteet. Syrjäisten alueiden osalta tarkoituksena on, että palvelut turvataan kokoamalla ne riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi vastuukuntamallilla. (www.vm.fi).

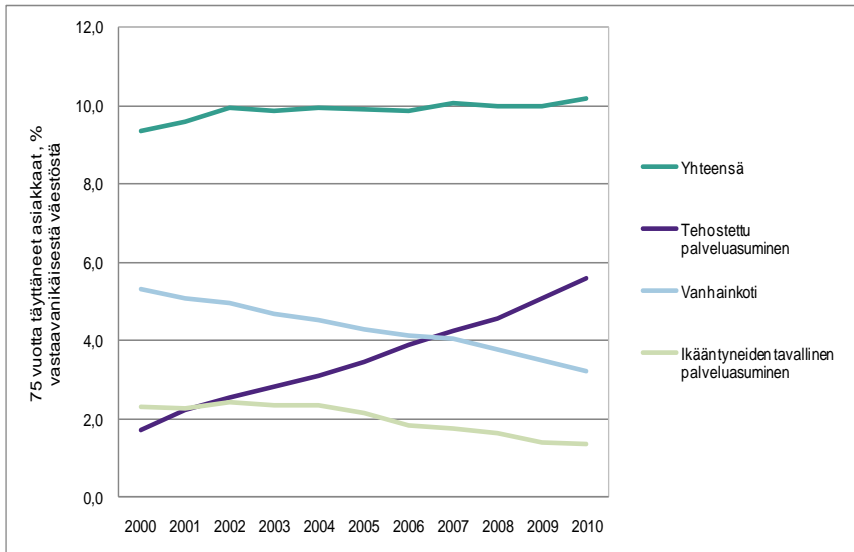
Sosiaali- ja terveysministeriö on työryhmäraportissaan (2011) linjannut, että nykyisen palvelujärjestelmän rakenteita sekä sisältöä tulee uudistaa ja keskeistä on ottaa huomioon ikääntyvien ihmisten monimuotoistuvat tarpeet sekä toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Tällä hetkellä voimassa oleva kolmiportainen ympärivuorokautista hoivaa ja hoitoa tarjoava järjestelmä on suunniteltu hyvin erilaiseen toimintaympäristöön ja järjestelmää ei ole uudistettu muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Perusta laitoshoidolle luotiin jo köyhäinhoidon aikakautena ja tämän aikakauden juuret ulottuvat 1950-luvun aikaan. Laitosrakentaminen nähtiin tuolloin konkreettisena toimintana.

Ikääntyvän väestön ympärivuorokautisen hoidon uudistamisen moottorina voidaan nähdä hoidon pirstaleisuus, jossa asiakas joutuu muuttamaan toimintakyvyn muutoksen seurauksena eri hoitoyksiköistä toiseen, lisäksi ongelmana on ollut asiakaskeskeisten hoitoketjujen toimimattomuus, palveluiden laadulliset ongelmat sekä palveluasumisen asiakasmaksujen epäyhtenäisyys. (STM 2011.)

Ikääntyneille tarkoitettujen sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelujen yhteenlaskettu asiakasmäärä on noussut 2000-luvulla noin 33 prosenttia. Näitä palveluja saavien ikääntyneiden suhteellinen osuus on kuitenkin säilynyt ennallaan. Esimerkiksi 75 vuotta täyttäneistä laitos- ja asumispalveluja saaneiden osuus on ollut koko 2000-luvun ajan noin 10 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä.

Tarkasteltaessa ikääntyneille tarkoitettuja palveluita, laitoshoidoa ja sitä korvaavia palveluja sekä säännöllistä kotihoitoa saavat asiakkaat, voidaan todeta, että vuoden 2010 lopussa palvelua sai 75 vuotta täyttäneistä 103 716 henkilöä, mikä oli 23,8 prosenttia vastaa-

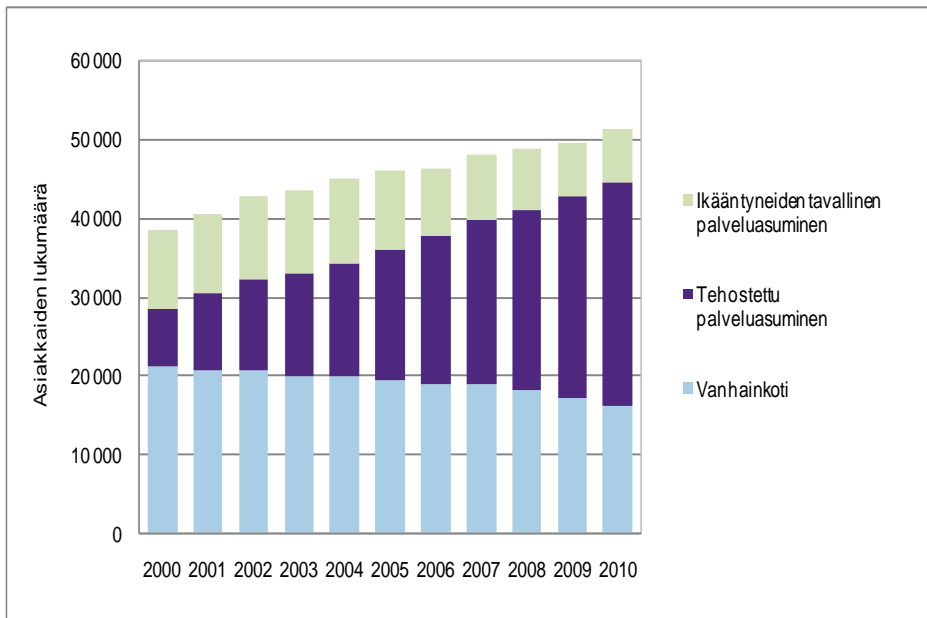
vanikäisestä väestöstä. Alla oleva kuvio 6 kuvaa laitospalvelujen ja asumispalvelujen 75 vuotta täyttäneiden osuutta vastaavanikäisestä väestöstä 2000–2010 vuosien lopussa



Kuvio 6. Laitos- ja asumispalveluita saavat 75 vuotta täyttäneet asiakkaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (www.stakes.fi.)

Ikäntyneille tarkoitettujen sosiaalihuollon laitospalvelujen ja asumispalvelujen rakenne on muuttunut 2000-luvulla. Tehostettua palveluasumista saaneiden asiakkaiden määrä ja osuus on jatkuvasti kasvanut. Samaan aikaan vanhainkotien ja tavallisen palveluasumisen asiakasmäärät ovat pienentyneet.

Vuoden 2010 lopussa (kuvio 7) vanhainkodeissa ja tehostetun palveluasumisen yksiköissä oli yhteensä 44 726 asiakasta, mikä oli 4,5 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna. Asiakkaiden keski-ikä oli 83,2 vuotta. Naisia vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaista oli 72,3 prosenttia.



Kuvio 7. Palvelurakennemuutos vuodesta 2000 – vuoteen 2010 (www.stakes.fi).

Väestön ikärakenteen muutos on merkittävä ympärivuorokautisen hoidon ja hoivan tarpeeseen vaikuttava tekijä, sillä kaikki ikääntyneet eivät vanhene terveinä ja toimintakykyisinä. Palvelutarvetta tarkasteltaessa erityisen merkittävä tekijä on muistisairauksien nopea lisääntyminen.

Alla oleva taulukko 2 kuvaa vähintään keskivaikeaa muistisairautta sairastavien henkilöiden määrää vuosina 2009, 2015 ja 2020. Muistisairaiden määrän kasvu on huolestuttavan suuri.

<u>Ikä</u>	<u>2009</u>	<u>2015</u>	<u>2020</u>
65- 74	19 357	25 916	28 761
75- 84	35 048	38 062	44 724
85+	38 124	50 465	57 588
Yhteensä	92 530	114 443	131 073

Taulukko 2. Vähintään keskivaikeaa muistisairautta sairastavat henkilöt vuosina 2009, 2015 ja 2020

Muistisairauden aiheuttama toimintakyvyn vaje on merkittävimpiä syitä ympärivuorokautisen hoidon tarpeelle. Lisäksi hoidon tarvetta aiheuttavat mm. aivohalaukset, masen-

nusoireet sekä lonkkamurtumat. Tutkimusten mukaan sosioekonomiset erot vaikuttavat toimintakykyyn myös iäkkäiden henkilöiden kohdalla. Ylemmässä sosioekonomisessa asemassa olevat säilyttävät toimintakykynsä parempina kuin alemmassa olevat.

Kustannukset ikääntyvän väestön ympärivuorokautisessa hoidossa on arvioitu olevan noin 2,3 miljardia euroa vuodessa. Palveluiden kustannusvastuu on kunnalla, valtiolla sekä asiakkaalla itsellä. Palveluiden kustannuksista valtion rahoitusosuus valtionosuuksina kattoi vuonna 2008 noin 34 prosenttia kuntien lakisääteisistä menoista. Asiakasmaksuilla katettiin noin kahdeksan prosenttia ja kuntien kustannusvastuulle jäi lähes 60 prosenttia kustannuksista. (STM 2011).

Väestörakenteen muutos tulee nostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia voimakkaasti. Ikääntyvän väestön määrällinen kasvu edellyttää, että resursseja on lisättävä, toiminnan tehokkuutta ja kohdennettavuutta on parannettava ja ennaltaehkäisevään työhön on panostettava.

3.4 Kunnallinen itsehallinto muuttuvassa toimintaympäristössä

Perustuslain 121 §:n mukaan (731/1999) Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallishallinnossa lain tuomaan suojaan katsotaan kuuluvaksi mm. kuntalaisten oikeus valita itse kunnan päättävä elin, kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, ja lisäksi kunnanvaltuustolla on lainsäädännöllä sille määrätty tehtävät.

Kuntien itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen sen asukkaisiin ja kuntien toimintaan. Itsehallintoa tarkasteltaessa valtion ja kuntien suhteessa, voidaan arvioida millä tavalla valtio käyttää rahaa, informaatiota ja lakia kuntien toiminnan ohjaukseen. (Harjula - Prättälä 2004, 33). Perustuslain lisäksi kuntien itsehallinnon kannalta merkittävä on myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja sekä säännökset, jotka koskevat yksilön suhdetta julkiseen valtaan, valtioon ja kuntiin. Merkittäviä ovat myös säännökset vastuunjakamisesta julkisen vallan sisällä, kunnan ja valtion työnjako mm. perusoikeuksien toteuttamisessa, taloudellisessa suhteessa sekä ohjaus- ja valvontasuhteet. (vihreä kirja)

Perusoikeuksien kannalta on tärkeää, millä tavoin kunta pystyy järjestämään lakisääteiset palvelunsa. Kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut). Tämä tehtäväpiiri jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Itsehallinnon perustuslainsuojan on katsottu kuuluvaksi yleiseen toimialaan. Kuitenkin yleisen toimialan suhde kunnan erityisiin eli pakollisiin tehtäviin kuvaa osaltaan itsehallinnon reaalista tilaa. Perustuslain kansanvaltaisuusperiaatteen mukaan kuntien tehtäviä ei voi rajata vain lakisääteisiin eli pakollisiin tehtäviin, vaan kunnalla on oltava yleinen toimiala. (Harjula – Prättälä 2004, 132–134.)

Kunnallishallinnossa on tapahtunut moninaisia uudistuksia vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vapaakuntakokeilu, sääntelynpurku ja valtiosuus uudistukset ovat muun muassa olleet uudistuksia jotka ovat vaikuttaneet kuntien itsehallintoa vahvistaen. Kuitenkin kuntien tehtävälä on laajentunut, koska valtion kunnille lakisääteisesti osoittamat tehtävät ovat kasvaneet.

Muuttuvassa toimintaympäristössä kuntien itsehallinto tulee kohtaamaan merkittäviä haasteita. Kuntien taloustilanteen heiketessä ja ikärakenteen muuttuessa on lähdetty kiinnittämään huomio kuntarakenteeseen ja uudistuksien suunnittelussa kuntakäsitys on tullut hämäräksi. (Haveri – Hyyryläinen – Viinamäki 2011, 138.)

Hyvinvointipolitiikkaa tulee muuttamaan merkittävästi myös globalisaatio. Globaali kilpailu muuttaa kansallisvaltion roolia, suojaavasta roolista tulee eriarvoisuutta tasaava. Hyvinvointiyhteiskuntamme merkittäviin haasteisiin voidaan nostaa se, miten pystymme vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeesta ja hyvinvoinnista sekä tasapainoisesta yhteiskuntakehityksestä ja kuitenkin ylläpitämään riittävää kilpailukykyä. (Anttiroiko 2003, 101-102.)

Kuntien yhdistyminen suuriksi kunniksi ei voi olla vaikuttamatta palveluiden saatavuuteen. On hyvin selvää, että kuntakeskuksesta kaukana, jopa sadan kilometrin päässä asuva kuntalainen ei ole palveluiden saatavuuden näkökulmasta tasavertaisessa asemassa kuntakeskuksissa asuviin nähden esimerkiksi äkillisen sairauden sattuessa tai loukkaantumisen yhteydessä. (Kananoja ym. 2008, 80). Kunnan tehtäväksi ei voida enää määritellä ainoastaan palvelujen tarjoajan roolia vaan kunnan on myös huolehdittava kehittämistehtävästään tässä monimutkaistuvassa toimintakentässä.

Yksi merkittävistä kansainvälisistä haasteista on Euroopan Unionin jäsenyys. Unioni on vaikuttanut kuntien toimintaan etenkin aluepolitiikkansa kautta, mutta enenevässä määrin myös muilla tavoin. Euroopan unioni vaikuttaa myös suomalaisten kuntien toimintaan ja Suomea sitookin laaja EU-säännöstö direktiiveineen ja asetuksineen. Tällä on vaikutuksia kunnalliseen hallintoon sekä myös kuntalaisten oikeuksiin ja asemaan.

Muuttuva toimintaympäristö haastaa kuntien vanhat hallintotavat. Toimintaympäristön ominaisuuksia arvioitaessa tärkeimpänä ominaisuutena pidetään sen muuttuvuutta. Muutoksesta ja muuttuvuudesta on hyvin monenlaisia kuvauksia ja sitä voidaan kuvata esimerkiksi siten, että toimintaympäristöt yhä monimutkaistuvat, epävarmuus tulevasta kasvaa ja muutoksen tahti kovenee. (Harisalo 2008, 223.)

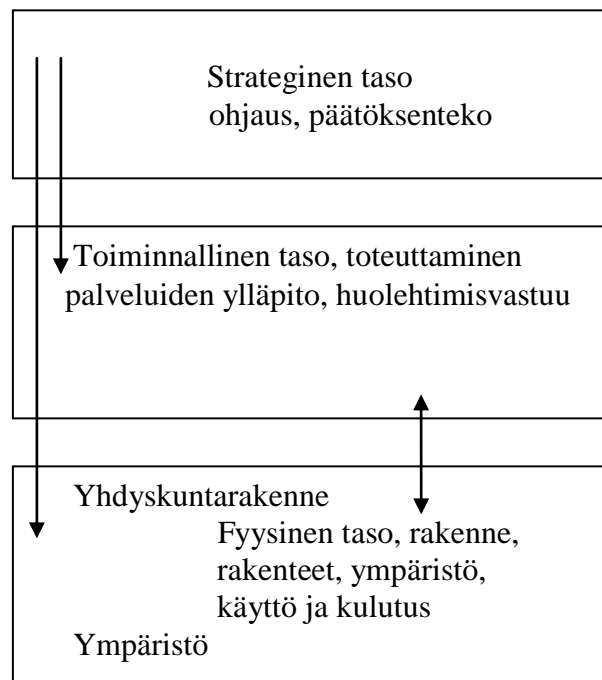
Voisiko kuntien toimintaympäristön muutokset nähdä myös haasteina? Muutosvoima monimutkaistuvassa toimintaympäristössä on selkeä. Kuntien toiminta on ikään kuin muutosvoimien vallassa. Toimintaan vaikuttavat niin yritysten ja yksityisten kotitalouksien valinnat kuin suuret ikärakenteen ja työllisyyden kehittymiseen liittyvät kysymykset. Lisäksi tuntuvat vaikutukset kuntien toimintaan tulevat valtion harjoittaman kuntapolitiikan kautta sekä teknologian kehityksestä. Näiden pienempien ja suurempien muutosvoimien keskinäisestä vuorovaikutuksesta riippuu millaiseksi toimintaympäristöt tulevat muodostumaan. (Jalonen 2007, 132.)

Miten kunnallishallinnossa voitaisiin toteuttaa hallittua muutosta. Osa toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista on arvaamatonta ja osa etukäteen tiedossa olevaa. Voitaisiin olettaa, että tiedossa olevat toimintaympäristöissä tapahtuvat muutokset tulisi näkyä organisaation toimintatapojen muutoksina ja muutosten vaikutukset heijastuvat niin kunnallishallinnon rakenteisiin kuin myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleihin. Leväsvirran (1999) mukaan vakiintuneissa oloissa byrokraattinen ja keskitetty hallinto voi toimia hyvin, mutta kompleksisissa ja vaikeasti hallittavissa ympäristöissä kunnallishallinnon rakenteen tulisi olla hajautettu ja toimijoiden roolien tulisi olla toisiinsa limittyneitä. (Leväsvirta 1999, 112, 238–340.)

Hyvin keskeistä on pystyykö organisaatio mukautumaan muutokseen siten, että se kykenisi luomaan sellaisen hallinnon jossa voidaan toteuttaa hallittu toimintaympäristön muutos.

Sotaraudan (1996) mukaan hallintakyvyssä on kyse ”jännitteestä ristiriitojen ja järjestyksen välillä, sekä tämän jännitteen käyttämisestä hyväksi”. (Sotarauda 1996, 66.)

Alla olevassa kaaviossa Siitonen (1998) kuvaa perusrakenteiden turvaamisen tasoa kunnassa. Rakenteiden turvaamisessa strateginen taso on keskeisessä asemassa niin fyysisen ympäristön kuin myös palveluiden osalta, koska tällä tasolla päätetään peruslinjauksista sekä valinnoista. Tähän saakka kunnat ovat olleet keskeinen toimija ohjauksessa sekä päätöksenteossa. Toimintaympäristön muuttuessa, kenelle kuuluu turvaaminen tulevaisuudessa? Miten vastuu perusrakenteiden turvaamisesta järjestetään, mikäli kunnallisen päätöksenteon rooli olennaisesti supistuu.



Kuvio 8. Perusrakenteiden turvaamisen tasot (Siitonen 1998, 270.) Teoksessa kunnat 2000 - luvun kynnyksellä.

Kunnat käyvät tänä päivänä jonkinlaista selviytymistaistelua, jossa kunnat jaetaan voittajiin ja häviäjiin. Tässä kilpailussa menestyminen vaatii rohkeita pään avauksia prosessien, infrastruktuurin ja kuntien johtamisen kehittämiseksi sekä uusien innovaatioiden ja yritystoiminnan rakentamiseksi kuntaan.

3.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on ollut jo vuosia muutoksessa ja uudistusta lakeihin on tehty vaiheittain. Vuonna 2007 tuli voimaan kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskeva määräaikainen puitelaki ns. suunnittelulaki ja tämä laki on voimassa vuoteen 2012 saakka. Tämän ns. Paras – uudistukseen liittyvän lain tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää. Lisäksi lain tavoitteena on ollut tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa niin, että kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen sekä kehittämistyöhön on vahva taloudellinen ja rakenteellinen perusta. Marraskuussa vuonna 2010 on eduskunnalle annettu hallituksen esitys, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon rakennetta koskevien velvoitteiden suunnitteluvaihetta jatkettaisiin vuoteen 2014 saakka.

Arvioiden mukaan kunta- ja palvelurakenneuudistus on edennyt sekä kuntaliitosten että yhteistoiminta-alueiden perustamisen osalta odotettua nopeammin, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden kestävyys näkökulmasta uudistus on jäämässä vähäiseksi. (STM 2011, 7.)

Toukokuussa 2011 on tullut voimaan uusi terveydenhuoltolaki, jossa säädellään koko julkisen terveydenhuollon toiminnan sisältöä. Kunnissa lakiuudistus vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteisiin siten, että se lisää potilaiden oikeutta valita hoitopaikkansa. Valintaoikeus koskee oman kunnan terveyskeskuksen terveysaseman valintaa sekä myös hoitavan lääkärin tai hoitaja-lääkäri työparin valintaa silloin kun se toiminnallisesti on mahdollista. Vuoden 2014 alusta valinnan mahdollisuus laajenee sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koskien koko maata. Valintaoikeudenmuutoksilla on vaikutukset kuntien palvelurakenteiden ratkaisuihin tulevaisuudessa. (mts. 13.)

Kuntarakenteita koskeva muutos sosiaalihuolto- sekä kotikuntalakiin tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Lakimuutos mahdollistaa pitkäaikaista laitospalvelua ja perhehoitoa sekä asumispalveluita tarvitsevien henkilöiden oikeuden valita kotikuntansa. Laitoshoidossa, asumispalveluissa tai perhehoidossa oleva henkilö voi jatkossa valita uudeksi kotikunnaksi sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän tosiasiallisesti asuu. Sosiaalihuoltolakiin tulleen muutoksen johdosta henkilö voi pyytää palvelutarpeen arviointia ja

palveluiden järjestämistä myös muualta kuin kotikunnastaan. Lakimuutos mahdollistaa myös sen, että henkilö voi muuttaa omaisensa lähelle asumaan.

Lakimuutokset aiheuttavat muutoksia kuntien kustannusten jakamisessa. Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy muuttopäivästä uuden kotikunnan vastuulle ja vastuu henkilön hoito- ja hoivapalveluiden kustannuksista säilyy hänen aiemmalla kotikunnalla. (Sosiaalihuoltolaki 16a§ 1378/2010 ja Kotikuntalaki 3§ 1377/2010.)

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2009 työryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista. Työryhmän tehtäväksi tuli selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve ja valmistella sen pohjalta esitykset keskeisiksi linjauksiksi sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisessa. Lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että lainsäädännön tulee tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa. Työryhmä katsoo myös, että tavoitteena tulee olla sosiaalisen näkökulman huomioon ottaminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa sekä sosiaalihuollon roolin vahvistaminen yhteiskunnan positiivisena muutosvoimana.

Tämän hetkisen hallitusohjelman mukaisesti on valmisteltu valtiosuusuuudistus, joka tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Uudistuksessa kuntien peruspalveluiden valtiosuuksia koottiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtiosuudet jakautuvat yleiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen, kuntien kulttuuritoimen ja asukaskohtaisesti rahoitettu taiteen ja perusopetuksen valtiosuudet. Hallitusohjelman mukaisesti monikanavaista rahoitusjärjestelmää arvioidaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiorahanketta. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi on annettu laatia raportti, jossa selvitetään tämän rahoituksen vaikutuksia. (STM 2011, 8.)

Lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistunut lakiluonnos iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalveluiden saannin turvaamiseksi. Tämän ns. vanhuspalvelulain voimaantulo hallitusohjelmaan on kirjattu vuodelle 2013.

4. VÄESTÖMUUTOS STRATEGISEN JOHTAMISEN HAASTEENA

4.1 Strategian olemus

Strategia-sana tulee kreikankielestä ja se tarkoittaa sodan johtamisen taitoa. Strategian historiasta suurin osa liittyy sodankäyntiin, ja se on perinteisesti ollut käsitteenä poliittisessa keskustelussa. Liikkeenjohdossa sekä organisaatioissa strategia on ollut käsitteenä vasta 1960-luvulta lähtien. Tämän jälkeen strategia käsitteenä on ollut laajasti esillä ja saanut monia näkökulmia. (Kamensky 2004, 19.)

Strategia käsitteenä on tulkittavissa monin eri tavoin. Näsi ja Aunola ovat hahmotelleet strategian käsitettä ja sitä mitä strategialla on tarkoitettu erilaisissa yhteyksissä. Strategiaa on käytetty mm. järjestelyvälineenä yritysten eri tasojen johtamista varten. Sitä on käytetty myös yritysten vuorovaikutusmallina omistajien ja muiden sidosryhmien kanssa. Strategiaa on esitetty myös operatiivisena vastauksena SWOT – analyysiin eli organisaation vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien analysointiin. (Näsi & Aunola 2002, 12–13.)

Alfred Chandler (1960), Igor Ansoff (1965) ja Kenneth Andrews (1971) ovat strategisen ajattelun ensimmäisiä kehittäjiä. Andrews kytkee organisaation arvot, strategian ja vision toisiinsa ja hän asettaa yritysten strategisen toiminnan keskeiseksi tehtäväksi toimintasuunnitelman luomisen. Suunnitelmassa tulee määrittellä toiminnan päämäärät ja tavoitteet. (Näsi 1991, 29.)

Baker (2007) näkee strategisen johtamisen toimintana, jolla organisaatio kehittyy ja muuttuu. Strateginen suunnittelu onkin jatkuva prosessi ja strategisen johtamisen avulla organisaation johto voi tehdä tavoitteiden mukaisia päätöksiä. Strategisen johtamisen tulee olla kuitenkin joustavaa ja ympäristön vaatimusten mukaisesti toiminnan tavoitteet tulisi olla muutettavissa. (Baker 2007, 149- 150.)

Mintzberg kuvaa strategian viisi määrettä. Ensimmäisenä määreenä on suunnitelma (plan) joka on kartta tulevaisuuteen. Kartta kuvaa kehittämisen suuntaa sekä sen toteuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä. Hän kuvaa strategiaa myös kaavana (pattern), joka on johdonmukainen linja päätösten tekemiselle, sekä asemana (position), joka sisältää johdonmukaisen

käyttäytymisen ja määrittelyn paikan eri toimintaympäristöissä. Asema luo yhteen sovittavan voiman organisaation ja ympäristön välille. Strategia on myös tulevan näkemistä, tulevaisuudenkuva ja näkökulma (perspective), joka tarkoittaa juurtunutta tapaa ymmärtää maailmaa määrätystä näkökulmasta. Näkökulman tulee olla organisaation jäsenille yhteinen. Viimeinen Mintzbergin kuvaava määre on juoni (ploy), joka on tilannekohtainen suunnitelma sekä harkittu menettelytapa, jonka avulla voitetaan kilpailijat. (Mintzberg 1994, 23- 29.)

Sotarauden (1996, 12) mukaan strategioiden tarve syntyy, kun on hallittava muutosta pitkäjänteisesti, kohdattava muutoksia ja toimittava rajallisten resurssien mukaan. Tarvitaan jotain, jolla hallitaan epävarmuuksia.

Strategia sisältää sekä toiminnan että tulevaisuuden tavoitteet. Strategiassa pääpaino on juuri tulevaisuudessa, toimintaympäristön muutoksessa ja siinä, miten hallitaan ja suhtaudutaan muutokseen. Strategiassa tehdään tietoisesti valintoja: on vaihtoehtoja, joista valitaan sopivin tai jätetään valitsematta. (Kamensky 2004, 20–21.)

Haverin (1995, 6–7) mukaan strategisessa ajattelussa tulee huomio kohdistaa tärkeisiin näkökulmiin ja nähdä organisaatio osana ympäristöä. Ominaista strategiselle ajattelulle on tarkoitushakuinen ja aktiivinen suuntautuminen tulevaisuuteen, menestyksen tavoittelemisen, valintojen tekeminen ja kilpailu sekä yhteistyö- ja vaikutussuhteiden luominen. (Haveri 1995, 17.)

Strateginen suunnittelu suuntautuu ongelmien määrittämiseen ja ratkaisemiseen. Pitkän tähtäimen suunnittelu keskittyy tavoitteiden ja päämäärien määrittämiseen ja niiden muokkaamiseen erilaisiksi ohjelmiksi. Suunnittelulle on annettava uusi merkitys, sen tulee olla hyvin tulevaisuussuuntautunutta ja sillä tulee olla mahdollisuudet toteutua käytännössä. Strategia on valintaa ja tietoista tekemistä. (Haveri 1995, 17.)

Ansoff (1984, 52–53) näkee strategian suunnitelmana toiminnan saattamiseksi haluttuun tilaan. Näsi taas määrittelee strategian yrityksen toiminnan juoneksi, punaiseksi langaksi. Strategian tehtävänä on ohjata tulevaisuutta oikeaan suuntaan (Näsi 1991,31.)

Myös Näsi ja Arvola toteavat, että strategisen johtamisen tulee olla tietoista toimintaa. Heidän mukaansa keskeistä on myös se, että strategisessa johtamisessa luodaan aikataulut ja nimetään vastuuhenkilöt hoitamaan prosessia. Strategisen johtamisen tulee olla dokumentoitua, sitä tulee voida arvioida ja siinä tulee olla mahdollisuus muuttaa suuntaa ja johdattaa prosesseja. (Näsi - Aunola 2002, 20–21.)

4.2 Strateginen johtaminen kunnallishallinnossa

Strateginen johtaminen on organisaatioon liittyvien valintojen tekemistä ja valintojen siirtämistä toimintasuunnitelmiin organisaation eri tasoilla. Strateginen johtaminen on muutosten huomioimista ja suunniteltu strategia on aina erilainen kuin strategia, joka todellisuudessa toteutuu. Strateginen johtaminen sisältää toimintaympäristöanalyysin, organisaation vision määrittämisen sekä strategisten päämäärien muotoilun. Strategisessa johtamisessa muotoillaan strategian toimeenpano, seuranta ja arviointi. (Thompson – Strickland 1998.)

Strategisessa johtamisessa on kyse saada ihmiset ja organisaatio toimimaan strategian suuntaisesti kohti asetettua visiota. Joyce (1999) näkee strategisen johtamisen tapana kytkeä ihmiset yhteen ja sitouttaa heidät ja organisaatio kulkemaan kohti valittua tulevaisuutta. Strateginen johtaminen sisältää myös rajauksia joilla organisoidaan ja suunnitellaan parempaa laatua ja toiminnan suurempaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä muodostetaan yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa. (Joyce 1999, 6.)

Kunnan strategisesta johtamisesta on vastuussa kunnan valtuusto ja – hallitus sekä johtavat viranhaltijat. Anttiroikon (1989, 156–157.) mukaan kunnan johtaminen voidaan jakaa kolmeen tasoon. Ensimmäisessä tasossa on strateginen suunnittelu, jossa luodaan suuret linjaukset ja päätetään kunnan strateginen suunta. Ensimmäisessä tasossa tehdään myös strategiset päätökset sekä resurssien arviointi. Toisessa tasossa on taktinen johtaminen, jossa luodaan keinot strategian toteuttamiseen, sovitaan periaatteet ja menetelmät sekä yleinen toimintapolitiikka. Viimeisessä tasossa on operatiivinen suunnittelu, joka linjaa toteutettavan toiminnan johtamisen, taktiikkojen operaationalisoinnin sekä yksityiskohtaisen suunnittelun ja toteutuksen. Lauta- ja johtokuntien sekä hallintokuntien johtavien virkamiesten tehtävänä on kuntastrategian taktinen johtaminen.

Strategisen johtamisen tarve kuntakentässä on kasvanut ja kasvaa jatkuvan toimintaympäristön muutostilan vuoksi. Selviytyäkseen ikärakenteen tuomista muutoksista ja lisääntyvistä haasteista kunnan tulee reagoida ja siellä on tehtävä strategisia valintoja riittävien ajoissa. Valtion rooli suhteessa kuntaan on muuttunut, tehtäviä on siirretty kunnille ja valtionosuus on ollut riittämätöntä suhteessa kuntien laajaan tehtäväkenttään ja velvoitteisiin. Valtion rooli on muuttunut ohjaavaksi. Muutoksien takia kuntien strategisen johtamisen ja strategisten valintojen tarve on kasvanut ja kasvaa entisestään. (Rannisto 2005, 96–97.)

Näsi ja Aunola kuvaavat strategiaprosessia kahdella tavalla, laajana ja suppeana prosessina. Laaja strategiaprosessi sisältää organisoinnin, viestinnän, motivoinnin ja raportoinnin. Laajassa prosessissa on mukana johtamisen elementit ja keskeistä on saada organisaatio toimimaan tietyllä tavalla. Suppean strategiaprosessin he näkevät lähinnä tulevaisuuden suunnitteluna. (Näsi - Aunola 2002, 20–21.)

Heuru tarkastelee väitöskirjassaan kunnan päätösvallan historiaa ja kehittymistä ja erityisesti budjettivallan ja johtamisjärjestelmän näkökulmia. Hänen mukaansa poliittista johtajuutta on ollut niin kauan kuin on ollut myös erilaisia yhteisöjä. Hän kuvaa poliittista johtajaa henkilönä, joka tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäessään voi vaikuttaa kunnan päätösvallan sisältöön. Vastuun määrittäminen tulisi olla selkeää ja poliittisella johtajalla tulisi olla oikeudellinen ja poliittinen vastuu. (Heuru 2000, 69–71, 201–202.)

Strategisessa johtamisessa keskeistä on ydintoimintojen tunnistaminen, ja siinä on kyettävä toimimaan hajautetun toimintamallin mukaisesti huomioiden vastuu kansalaisten menestyksestä sekä demokratian toteutumisesta. (Sinisalmi 2003, 43.)

Kuntalaki korostaa valtuuston asemaa kunnan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä luottamushenkilöorganisaation poliittista vastuuta sekä määrittelee luottamushenkilöaseman kunnassa. Kuntalain 13§ mukaan valtuuston tehtävä on päättää tavoitteet taloudelle ja toiminnalle sekä päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Valtuusto päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä kunnan palveluista ja suoritteista sekä perittävien maksujen yleisistä perusteista. Tehtäviksi on asetettu myös kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Valtuusto valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, ellei myöhemmin toisin säädetä sekä päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etujen perusteista. Val-

tuusto valitsee tilintarkastajat, hyväksyy tilinpäätöksen ja päättää vastuuvapaudesta sekä päättää muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. (Kuntalaki 13 §.)

Kuntalain 23 §:ssä valtuuston tehtävänä on asettaa kunnalle kunnanhallitus, joka vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenpidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua, ja jollei johtosäännöissä ole toisin määrätty se edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (KuntaL 23 §.) Kuntalakia tarkasteltaessa voidaan nähdä, että lainsäädäntö määrittelee johtamisen tehtäviä luottamusmiesorganisaatiolle ja viranhaltijoiden asema toimii siinä esittelijän ja valmistelijan roolissa. (Rannisto 2005, 102.)

Kuntalain 25 §:ssä kunnanjohtajan tehtävät on määritelty hyvin yleisellä tasolla. Pääsääntönä kuitenkin on, että kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta kunnan toimintaa. Tehtäviä määritellään yleensä kuntakohtaisesti johtosäännöissä, nykyisin hyvin yleisissä johtajasopimuksissa tai erillisessä toimenkuvassa. Yleisesti tehtävät sovitaan valitun kunnanjohtajan kanssa ja hyväksytään valtuustossa.

Ranniston (2005, 103) mukaan kunnallisessa päätöksenteossa kunnan johtavilla viranhaltijoilla on kuitenkin hyvin keskeinen rooli, koska luottamuselinten päätöksenteko tapahtuu viranhaltijoiden valmistelusta ja heidän päätösehdotusten pohjalta. Viranhaltijoista suurin rooli on kuitenkin kaupunginjohtajalla kunnan hallinnon ja toimintojen kokonaisvaltaisessa johtamisessa. Kunnanjohtajan tehtävänä on toimia hallituksen esittelijänä, ja hän käyttää näin keskeistä valtaa niin päätöksenteon valmistelussa kuin itse päätöksenteossakin.

Kunnan toiminnassa strateginen ajattelu, suunnittelu ja johtaminen ohjaavat toimintaa niin, että organisaatioilla on mahdollisuus suorituskykynsä ja kilpailuasemansa parantamiseen. Strategisen suunnittelun perustehtävä on auttaa päättäjiä tulokselliseen päätöksentekoon. Strategisen johtamisen tarve nousee esiin ja korostuu äkillisissä toimintaympäristön muutoksissa sekä tilanteissa, joissa yhteiskunta luo uusia velvoitteita organisaation toteutettavaksi. (Sinisalmi 2003, 43.)

Sinisalmen (2003, 43) mukaan strategisessa johtamisessa keskeistä on demokratian toteutuminen ja vastuu kansalaisista. Hänen mukaansa strategiavalinnat eivät aina kohdistu yh-

teiskunnallisesti kestäviin arvolähtökohtiin. Onnistuakseen strategisessa johtamisessa tulee sen kyetä tunnistamaan ydintoiminnot ja hajautettu toimintamalli.

Valtiovarainministeriössä on käynnistynyt kuntalain uudistuksen valmistelu ja valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2011 kaksi työryhmää valmistelemaan kuntalain kokonaisuudistusta. Työryhmien toimikausi on vuoden 2011 loppuun ja tavoitteena on, että uutta kuntalakiä sovellettaisiin vuonna 2017. Kuntalain kokonaisuudistuksen keskeinen kysymys on, millaisiin kunta- ja palvelurakenteisiin kuntalakiä luodaan, miten lain avulla ohjataan kuntien toimintaa ja talouden hoitoa toimintaympäristöjen muuttuessa ja monimutkaistuessa sekä miten kunnallishallintoa ja sen eri tehtäväalueita kokonaisuutena tulisi kehittää.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien laajin toimiala, ja siksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntalain uudistustyö tulisi yhteen sovittaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on, että kuntalaki on jatkossakin kunnan hallintoa ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki. Kokonaisuudistusta tehtäessä tulee huomioida eri sektoreiden palvelurakenteiden kehittämistarpeet siten, että erityislainsäädännön tarve vähenee. (STM 2011, 8-9.)

4.3 Kunnan strategisen johtamisen toteutuminen

Ryynäsen (2001) mukaan johtaminen ja tehtäväjako kunnassa eivät ole kompleksitonta. Vallan jakautuminen valtuuston ja viranhaltijoiden välillä asettaa kysymyksiä, kenellä valta on. Viranhaltijat valmistelevat asioita, ja valtuuston rooli on päättää asioista esittelyn pohjalta, tästä voidaan todeta, että valmistelun merkitys korostuu. Kuntalaki ja toiminta kunnassa eivät aina kohtaa, ja hankaluutta aiheuttaa tehtäväjako niin kunnan johtajan, kunnanvaltuuston kuin kunnan hallituksen välillä.

Rannisto (2005, 100) käsittelee väitöskirjassaan kunnanvaltuuston asemaa strategisena johtajana. Mikä on strategisen johtamisen todellinen työnjako kunnassa? Ranniston mukaan kunnanvaltuuston asema strategisena johtajana voidaan kyseenalaistaa, koska eri intressiryhmistä tulevat kymmenet ihmiset eivät voi toimia strategisena johtajana. Uhkana

on, että strategia jää liian yleisluonteiseksi ja siitä puuttuu varsinainen konkreettinen ydin ja strategiset valinnat jäävät siinä riittämättömiksi. Strategian yleisluonteisuuden vuoksi jää liikaa tulkinnanvaraa vastuussa toimiville virkamiehille.

Maijosen (2001, 260) mukaan valtuuston jäsenten suuri määrä vaikuttaa strategioihin. Hänen mukaansa vaarana on, että strategioista tulee liian ympäröityä ja niistä uupuu kilpailukyky sekä voima. Näkemysten syvälinen analysointi ja tuottava keskustelu liian suuressa ryhmässä jäävät rajalliseksi. Hänen mukaan valtuustojen tulisi vahvistaa seminaari ja projektityöskentelykäytäntöjään, koska valtuuston tulisi paneutua syvällisemmin ja kokonaisvaltaisemmin asioihin. Tavoitteet, visiot ja päämäärät tulisi raamittaa alkuvalmistelussa, äkkinäiset päätökset eivät kuulu tavoitteelliseen ja pitkäjänteiseen päätöksentekoon. (Maijosen 2001, 309–312.)

Päätöksenteon kompleksisuutta tutkiessaan Ryynänen on todennut olemassa olevan hallinnon määrävän aseman. Viranhaltijoilla on mahdollisuus asioiden valmisteluvaiheessa pois sulkea määrättyjä vaihtoehtoja ja luottamushenkilöt voivat kyseenalaistaa asioita vasta päätöksentekovaiheessa, jolloin mahdollisuus tarttua poissuljettuihin asioihin on hyvin rajallinen. (Ryynänen 2001, 34.)

Rannisto näkee kunnanjohtajan roolin kunnan strategisena johtajana ja strategioiden tulkit-sijana keskeisenä. Hän on todennut viranhaltijoiden roolin asioiden valmistelijoina ja strategisten valintojen muotoilijoina ja luottamushenkilöiden roolin hyväksyjinä tai hylkääjinä. (Rannisto 2005, 183–184.)

Valtaosa kuntien tulevaisuudenhaasteista liittyy talouteen sekä palvelujen turvaamiseen. Kuntien talousarvioprosessin tulee liittyä tiiviisti strategiaprosessiin, ongelma on usein se, että kunnissa unohtuu tulevaisuuden suunnittelu ja riittävä ennakointi. Strateginen työskentely on hyvin ongelmakeskeistä, henkilöstön osallistuminen strategiseen keskusteluun on hyvin vähäistä ja siksi usein myös sitoutuminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen on vähäistä. Strategiat ovat kuitenkin organisaatioita varten, niiden tulee näyttää tulevaisuuden suunta, edustaa ennakoitavuutta ja yhdenmukaistaa toimintaa. (Rannisto 2005, 152.)

Löytyykö valtuutetuilta riittävästi kiinnostusta strategiseen johtamiseen kunnassa? Pysyäkseen selvillä kunnan tilasta ja strategisista asioista valtuutettujen tulisi seurata kunnan toi-

mintaa jatkuvasti. Rannisto on tutkimuksessaan havainnut, että ainoastaan kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta seuraavat toimintaa jatkuvasti, muiden valtuutettujen kiinnostus strategiin asioihin yltää vain vuosittain järjestettävän seminaarin tasolle ja tästä seuraa se, että kannanotto asioihin jää ainoastaan periaatteellisiin näkökulmiin. (Rannisto 2005, 182.)

Strateginen johtaminen on systemaattinen tapa johtaa organisaatiota asemoimalla se muuttuvaan ympäristöön, vastaamalla yllätyksellisiin muutoksiin ja hallitsemalla suunnitelmallisesti muutosten läpivienti (Ansoff 1984, 16). Strateginen johtaminen vaatii kyvykkyyttä arvioida menneisyyttä, johtaa nykytilannetta ja suunnitella sekä visioda pitkälle tulevaisuuteen. Kunnissa olisi keskeistä, että johto kykenee muodostamaan strategiasta jaetun ymmärryksen ja organisaatioiden toimijat tulisi saada sitoutumaan yhteisen päämäärän suuntaisesti.

Houni ym. (2002) näkevät, että strategisen johtamisen prosessiin tulisi osallistua ylin luottamushenkilö- ja virkamiesjohto eli kunnanvaltuusto ja hallitus sekä kunnan johtaja ja johtavat viranhaltijat. Heiltä edellytetään kykyä käsittää monimutkaisessa riippuvuussuhteessa olevia asioita sekä kykyä hyödyntää olemassa olevia voimavaroja ja luoda uusia voimavaroja tarvittaessa. Valtuutettujen tulisi kyetä ennakoimaan tulevaa kehitystä ja olemaan asiantuntijoita, jotta he pystyvät osallistumaan päätöksentekoon yhdenveroisesti viranhaltijoiden kanssa. (Houni – Nupponen – Pakarinen 2002, 25–26.)

Totuttuja toimintatapoja tulisi tarkastella ja kyetä tarvittaviin muutoksiin. Kunnat tulevat painimaan yhä enenevässä määrin lisääntyneiden palvelutarpeiden ja yhtäältä vähenevien rahallisten resurssien keskellä. Miten sovittaa yhteen nämä haasteet ja lisäksi postmodernin ajan asiakkuuksia kuvaavat lisääntyneet ja monimutkaistuneet tarpeet ja asiakkaan oman valinnan mahdollisuuden korostuminen palveluprosessissa. Näiden lisäksi omat haasteet tuovat vielä postmodernia työntekijää kuvaavat piirteet, jossa korostuvat haluttomuus sitoutua pitkäjänteisesti yhteisiin tavoitteisiin ja yhteiseen vuoropuheluun. (Nyholm 2008, 238.)

4.4 Väestömuutokseen varautuminen

Kuntien tulevaisuudenhaasteet liittyvät hyvin konkreettisiin asioihin, kuten palvelujen turvaamiseen, väkiluvun säilymiseen, erikoissairaanhoidon kustannuksiin sekä elinkeinoelämän ja yrittäjyyden toimivuuteen. Vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on kunnal-

la. Hyvinvointipalvelut käsittävät mm. lasten päivähoidon, opetuspalvelut sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Väestön ikääntyminen vaikuttaa monella tapaa kuntien menoihin, pääsääntöisesti sosiaali- ja terveystoimen menojen osuus kasvaa ja opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus vähenee. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kunnalliset sosiaali- ja terveydenhuoltomenot olivat vuonna 2004 satavuotiaalla vanhuksella lähes 40 kertaa suuremmat kuin peruskouluikäisellä.

Ikärakenteen muutos vaikuttaa vahvasti kuntien verotuloihin sekä palvelurakenteisiin. Työikäisten vähentyessä työllisten määrä supistuu alentaen verotuloja palkoista sekä yrittäjätuloista. Työikäisten ja lasten määrän ja palvelutarpeen vähentyessä kasvaa vastaavasti ikääntyvien hoito- ja hoivapalveluiden kysyntä. (Parkkinen 2008, 29 – 30). Odotettavissa olevat muutokset tuovat epävarmuutta kuntatalouteen. Kuntien toiminnan taloudelliset edellytykset muuttuvat kuitenkin merkittävästi johtuen väestön asteittaisesta ikääntymisestä sekä nuorten ja työiässä olevien valikoivasta muuttokäyttäytymisestä. (Kallio 2005, 4.)

Väestömuutoksen seurauksena kuntien erot ovat suuret ja tulevat edelleen kasvamaan. Kuntien usko omiin ratkaisumahdollisuuksiin on hyvin vaihteleva. Tulevaisuuden suunnittelussaan kunnat joutuvat miettimään yksilölliset strategiansa ja ne joutuvat uudelleenarviomaan rakenteensa, toimintatapansa, johtamiskäytäntönsä sekä työnantajapolitiikkansa. Kuntien edellytykset säilyttää palvelukykyänsä vaikuttaa niin valtiovallan ratkaisut kuin myös kuntien yksin tai yhteistoiminnassa toteuttamat strategiset valinnat. (Kauppinen 2008, 73.)

Kuntien varautuessa ikääntymiseen pohdittavaksi nousevat yhteiskunnan tarjoamien palvelujen näkökulma sekä perusoikeuksiin liittyvät kysymykset. Onko kunnilla mahdollisuus hoitaa palvelutehtävä tulevaisuudessa? Vanhojen toimintatapojen koskemattomuutta ei ole mahdollisuutta ylläpitää. Yhteiskuntapolitiikan päämääräksi tulisi asettaa kansalaisten paras, ja on välttämätöntä etsiä uusia ratkaisuja, joilla pystytään vastaamaan toimintaympäristön muutoksen tuomaan haasteeseen. Väestömuutos aiheuttaa kunnille sellaiset uhkakuvat, että ilman toimenpiteitä kuntien palvelukykyä ei pystytä turvaamaan ja pahimmassa tapauksessa ei ole mahdollisuutta toteuttaa enää perustuslain mukaisia säädöksiä kansalaisten oikeuksista. (Kauppinen 2008, 74.)

Väestömuutoksessa kunnat joutuvat etsimään ratkaisuvaihtoehtoja hyvin laaja-alaisesti. Kuntapäätäjien pohdittavaksi tulevat palveluiden erilaiset toteuttamistavat, kuntien erilaiset yhteistyömahdollisuudet, uuden teknologian hyväksikäyttö sekä työnantajapolitiikan tulevaisuuden linjaukset. Kuntien yhdeksi menestystekijäksi arvellaan nousevan työnantajapolitiikan. Se miten kuntatyönantaja huolehtii henkilöstön osaamisesta, toimintakyvystä, terveydestä ja viihtymisestä on yksi vetovoimaisuuden mittari. Eläkepoliittiset ratkaisut tulevat olemaan ja ovat jo tällä hetkellä yksi tärkeimpiä esillä olevia asioita. (Kauppinen 2005, 76.)

Ikärakenteen muutoksessa yksi keskeinen haaste tulee olemaan sosiaali- ja terveystalouden tarve. On hyvin vaikea ennustaa, miten väestön terveys ja toimintakyky kehittyvät, mutta tilastokeskuksen (2002) mukaan esimerkiksi vuosittain sairaalahoitopäivien käyttö tuhatta asukasta kohti oli vuonna 2001 80–84 vuotta täyttäneillä yli kahdeksankertainen 60–64 –vuotta täyttäneisiin verrattuna. Sairaalahoitopäivien käytön säilyessä nykyisellään lisääntyisi hoitopäivien määrä väestön ikääntymisen vuoksi vuoden 2001 14 miljoonasta 23 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Lisäykset tulevat olemaan samaa luokkaa mm. lääkityskustannuksissa, hoitopaikoissa ja henkilöstön tarpeessa. Se miten ikääntyvien terveydentila kehittyy tulevaisuudessa, paraneeko se kun kuolleisuus vähenee vai tuleeko raihnaisuuden kausi yhä pidemmäksi? Ongelmana on ennustamisen vaikeus, emme tiedä miten terveydentila kehittyy. Tilastotietojen perusteella voimme kuitenkin todeta, että hoidon ja hoivan tarve tulee lisääntymään. Ongelmina tulee olemaan jo nyt tuntuva pula koulutusta hoitohenkilökunnasta ja talouteen liittyvät haasteet. (Valkonen 2004, 2178.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen on merkittävä haaste ikääntyvässä yhteiskunnassa. Myönteistä on, että yhä useampi ikääntyvä huolehtii oman kunnan hoitamisesta ja tutkimusten mukaan yhä useampi ikääntyvä pysyy toimintakykyisenä ja hyväkuntoisena yhä pidempään. Tulevaisuudessa korostuvat entisestään varhaisen diagnostisoinnin merkitys, terveelliset elämäntavat ja sairauksien ennaltaehkäisy. (Vaarama 2009,17.)

Ikärakenteen muutos ei vaikuta pelkästään palvelutarpeen kasvuun, vaan vaikutus on huomattavasti merkittävämpi. Sosiaali- ja terveystaloudelliset järjestelmät on hyvinvointipolitiikkamme keskeinen osa-alue. Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijämäärä vuonna 2008 oli 270 000 työntekijää, joten henkilöstön ikärakenteella, työssä jaksamisella sekä eläkkeelle siirtymisellä on tärkeä hyvinvointipolitiittinen merkitys. (Halmeenmäki 2010, 42.)

Halmeenmäen (2010) mukaan ikärakenteen muutos näkyy kahdessa aallossa. Ensimmäinen aalto on henkilöstön ikääntyminen ja toinen aalto väestön ikääntymisen vaikutuksesta syntyvä palvelutarpeen kasvu. Haasteina näissä muutoksissa tulee olemaan ikääntyvän henkilöstön jaksaminen työssä yhä kasvavan asiakasmäärän kanssa. (Halmeenmäki 2010, 42.)

Tällä hetkellä kunnat pyrkivät rakentamaan laajaa yhteistyötä tai kuntaliitoksia. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa edellytetään 20 000 asukkaan väestöpohjaa kuntien terveydenhuollolta ja siihen kiinteästi liittyviltä sosiaalipalveluilta. Muutostahti kiihtyy ja kuntien toimintakenttä on muuttunut ja muuttuu yhä monimutkaisemmaksi ja yhä vaikeammaksi hallita. Toimintaympäristön muuttuessa kuntien kyky strategisen muutoksen onnistuneeseen läpiviemiseen nousee keskeiseksi ja nähtäväksi jää onko kunnilla kyky yhteisten päämäärien asettamiseen. Kuntaliitoksissa sekä kuntien yhteistyössä tulisi nähdä ne laajat mahdollisuudet joissa voidaan lähteä palveluiden kehittämisestä ja voimavarojen kohdentamisesta uudelleen. (Laamanen – Nyholm 2009, 100–101.)

Ennakoinnin merkitys kuntapalveluiden suunnittelussa korostuu. Hideg (2007) määrittelee ennakoinnin olevan systemaattista sekä osallistuvaa sekä tulevaisuuden tietämystä kasvatavaa. Hän kuvaa sitä myös pitkän aikavälin visioiden luomisprosessiksi, jossa tavoitteena on vaikuttaa nykyhetkessä tehtäviin päätöksiin sekä löytää yhteinen näkemys tulevaisuuden kehitystarpeista. Ennakoinnin käytäntö on prosessi joka tavoittelee konsensusta, jonka avulla kyetään muodostamaan subjektiivinen visio tulevaisuudesta. (Hideg, 2007, 38.)

Masini (2006) korostaakin visioiden merkitystä tulevaisuutta suunniteltaessa. Hänen mukaan visioiden kehittäminen on hyvin tärkeää koska ne mahdollistavat erilaisen tulevaisuuden luomisen. (Masini 2006, 1163.)

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton tutkimuksien mukaan laitoshoidtoa vähentämällä ja vastaavasti kotihoitoa lisäämällä voidaan saavuttaa säästöjä satoja miljoonia euroja. Mikäli rakennemuutosta palvelutarjonnassa ei tehdä arvioidaan kustannusten nousevan jopa yli 300 miljoonaa euroa ja ilman muutosta ei myöskään hoidon laatua pystytä parantamaan. (Kuntaliitto c 2009.)

5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

5.1 Tietoa kohdekunnista

Tutkimuksen kohdekunnat sijaitsevat pääsääntöisesti Etelä-Savon maakunnassa. Lisäksi tutkimuskunniksi on valittu kolme Etelä- Pohjanmaalla sijaitsevaa kuntaa.

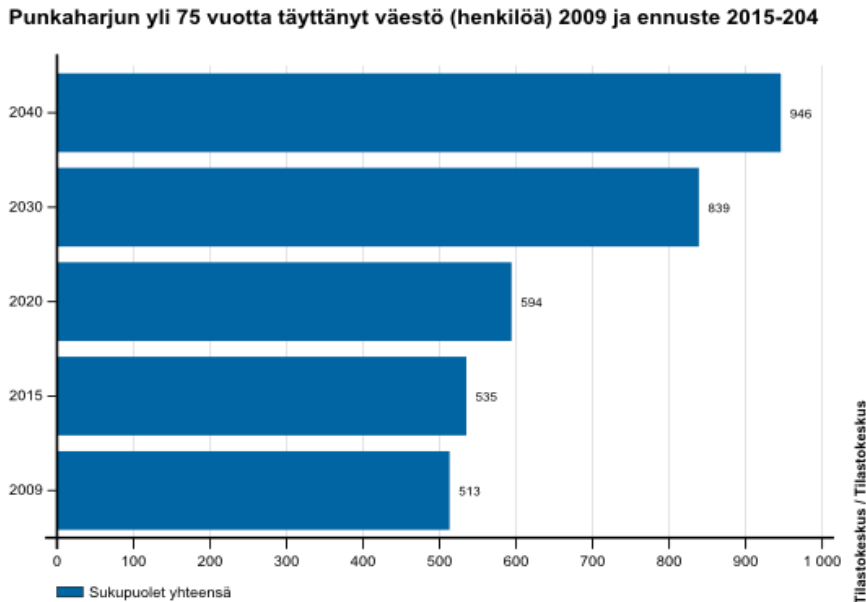
Punkaharju

Punkaharjun kunta sijaitsee Etelä-Savon maakunnassa ja se kuuluu Savonlinnan talousalueeseen. Asukasluku kunnassa on 3882 asukasta. Väestömäärä Punkaharjulla on vähentynyt viime vuosien aikana. Ikärakenne kunnassa muuttuu yhä vanhusvoittoisemmaksi. Kunnan yli 65 vuotta täyttäneiden osuus on 25,5 % ja yli 85 vuotta täyttäneiden osuus yli 3 %. Väestöennusteiden mukaan Punkaharjun kunnan mediaani-ikä vuonna 2025 on 58 vuotta.

Punkaharjun kunnan asukkaiden erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta sekä vanhustenpalveluista vastaa Itä-Savon sairaanhoitopiiri. Itä-Savon sairaanhoitopiiri toimii näin laajennetulla toimintamallilla sosiaali- ja terveystieteiden alueella.

Erikoissairaanhoidon palvelut tapahtuu Savonlinnan keskussairaalan ja perusterveydenhuolto pääosin Punkaharjun terveysasemalla. Paikallisia Punkaharjulla tarjottavia palveluja ovat: vuodeosasto, lääkärin vastaanotto, hammaslääkärin vastaanotto ja hammashuolto, äitiys- ja lastenneuvola, puheterapia, kuntoutus, laboratorio ja terveydenhoitajan vastaanotto sekä sairaankuljetus. Yö- ja viikonloppupäivystys hoidetaan keskussairaalan yhteispäivystyksessä.

Alla oleva kuvio 9 kuvaa Punkaharjun 75 vuotta täyttäneitä väestöä vuonna 2009 ja määrän muutosta vuoteen 2015 – 2040. Suurin kasvu tässä ikäryhmässä tulee olemaan vuosien 2030 – 2040 aikana.



Kuvio 9. Punkaharjun yli 75 vuotta täyttäneet vuonna 2009 ja ennuste vuosille 2015 – 2040 (Tilastokeskus 2009).

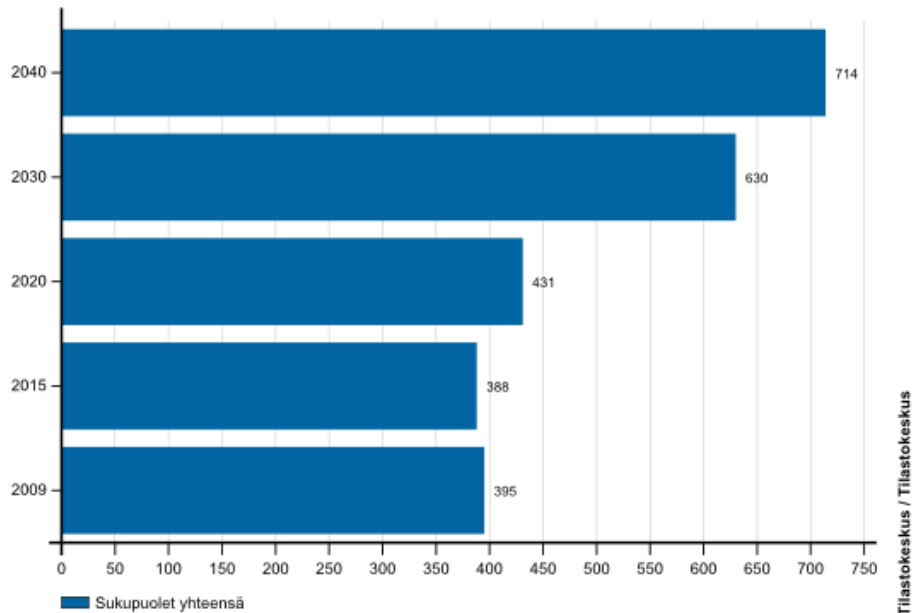
Puumala

Puumalan kunta on Etelä - Savolainen 2500 asukkaan saaristokunta ja se sijaitsee Saimaan vesistön keskellä. Väestömäärä on vähentynyt viime vuosien aikana ja ikärakenne on muuttunut yhä vanhusvoittoisemmaksi. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan asukasluku kunnassa vuonna 2025 olisi noin 2300 asukasta. Yli 65 vuotta täyttäneiden osuus kunnassa on tällä hetkellä noin 30 % ja vuonna 2025 sen ennustetaan olevan 47 % ja tuolloin kunnan mediaani-ikä 63 vuotta. Tällä hetkellä Puumalassa järjestetään perusturvan toimialaan liittyvät palvelut pääsääntöisesti kunnan omana toimintana.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukaisesti Puumalan kunta on käynnistänyt kuntaliitosneuvottelut Savonlinnan kanssa tavoitteena saada laajempi väestöpohja palvelurakenteiden turvaamiseksi.

Alla oleva kuvio 10 kuvaa Puumalan 75 vuotta täyttäneiden määrää vuonna 2009 ja ennustetta määrän kasvusta vuoteen 2015- 2040. Suurin kasvumuutos tässä ikäryhmässä tulee tapahtumaan vuosien 2030 ja 2040 aikana.

Puumalan yli 75 vuotta täyttänyt väestö (henkilöä) 2009 ja ennuste 2015-2040



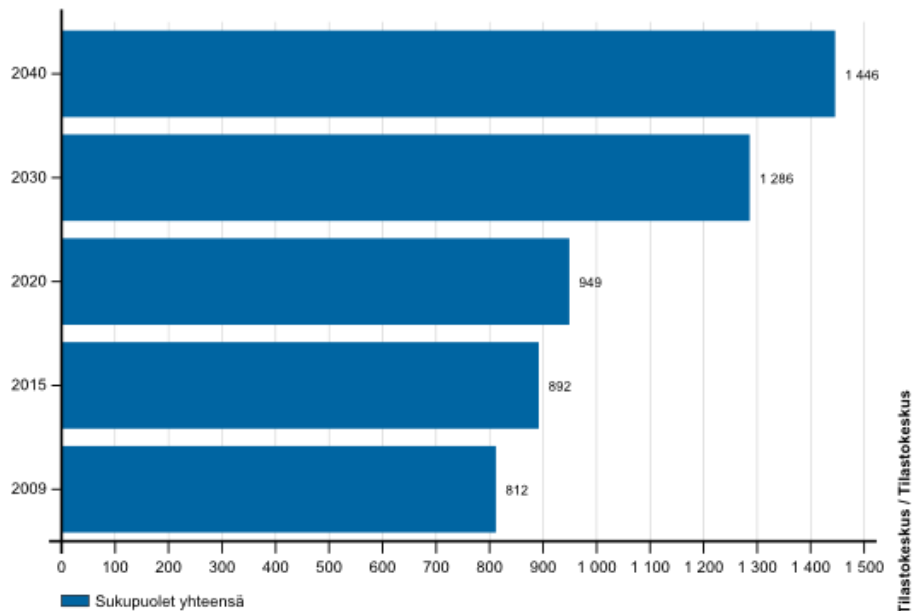
Kuvio 10. Puumalan yli 75 vuotta täyttäneet vuonna 2009 ja ennuste vuosille 2015 – 2040 (Tilastokeskus 2009).

Kangasniemi

Kangasniemen kunta kuuluu Itä-Suomen lääniin ja Etelä-Savon maakuntaan. Kangasniemi sijaitsee valtatie 13 varrella kolmen kaupungin Mikkelin, Jyväskylän ja Pieksämäen keskellä. Kunnan asukasmäärä on noin 6000 asukasta. Kunnassa on ollut muuttovoittoa, mutta kuolleita on enemmän kuin syntyneitä ja näin asukasluku on kuitenkin ollut laskeva. Ikään-tyvien määrä kunnassa nousee ja väestöennusteen mukaan Kangasniemen mediaani – ikä vuonna 2025 on 59 vuotta. Kangasniemen kunta on käynyt neuvotteluja Mikkelin seudun sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen rankentamiseksi.

Alla oleva kuvio 11 kuvaa kunnan 75 vuotta täyttäneitä väestöä vuonna 2009 ja ennustetta vuosille 2015 – 2040. Suurin kasvu tässä ikäryhmässä on vuosien 2020 - 2030 aikana.

Kangasniemen yli 75 vuotta täyttänyt väestö 2009 ja ennuste 2015-2040



Kuvio11. Kangasniemen yli 75 vuotta täyttäneet 2009 ja ennuste vuosille 2015 – 2040 (Tilastokeskus 2009).

Palvelujen kysynnän kannalta vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvien määrän kasvu on olennainen tärkeä tekijä, vaikka ikääntyneiden määrän kasvu ei suoranaan heijastu palvelutarpeen kasvuun. Toimintavajeita ja avun tarvetta on kuitenkin eniten kaikkein vanhimpiin ikäluokkaan kuuluvilla henkilöillä.

Joroinen, Rantasalmi, Juva

Joroinen sijaitsee Etelä-Savon maakunnassa ja Pieksämäen seutukunnassa.

Joroinen kuuluu perusturvan yhteistoiminta-alueeseen johon kuuluvat Joroisen lisäksi Juva sekä Rantasalmi. Kuntien perusturvassa on yhteinen lautakunta, joka vastaa kolmen kunnan lautakuntatyöskentelystä. Kunnat ovat itsenäisiä, jokaisessa kunnassa on oma kunnanjohtaja sekä valtuusto ja kunnanhallitus.

Perusturvan isäntäkuntana yhteistoiminta-alueella toimii Juvan kunta. Juvan kunnan tehtäväalueeseen kuuluu palveluiden tuotanto sekä viranomaisvastuu. Joroinen toimii isäntäkuntana sivistystoimen alueella.

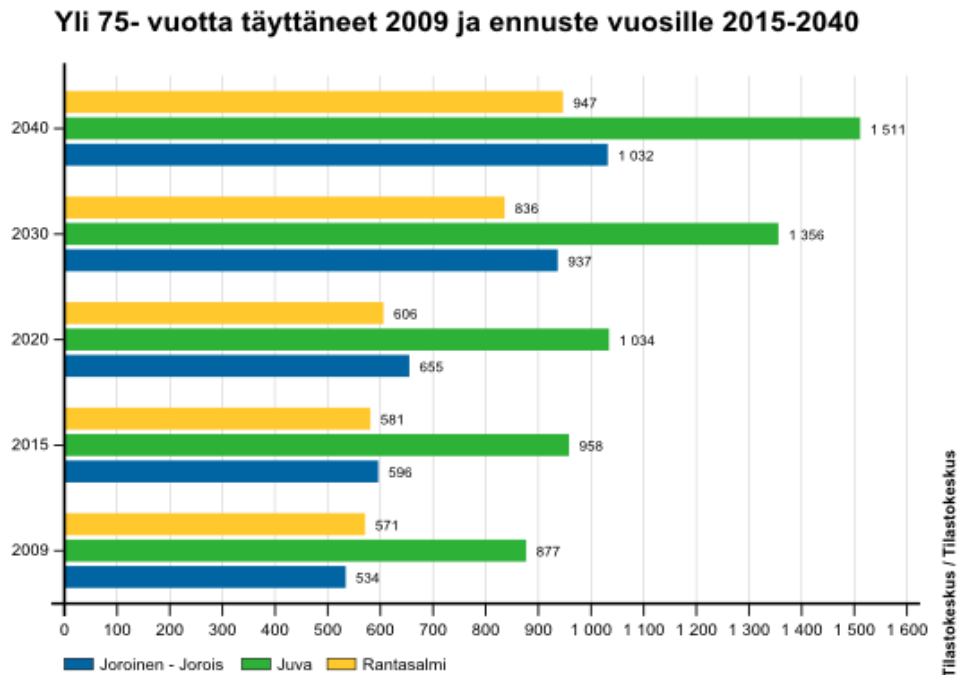
Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Joroisen kunnan väkiluku on laskeva ja vuonna 2030 65 vuotta täyttäneitä on kunnan väkiluvusta 32.1 % (vuonna 2010 21.4 %). Joroinen on yhteistoiminta-alueen lapsivoittoisin kunta. Joroisten mediaani – ikä vuonna 2025 on 49 vuotta. Kunnan väkiluku on 5 364 asukasta.

Rantasalmi sijaitsee Etelä-Savon maakunnassa ja Savonlinnan seutukunnassa. Yhteistoiminta-alueen kunnista Rantasalmi on vanhusvoittoisin kunta. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2030 65 vuotta täyttäneitä on kunnan väkiluvusta 42.2 % (vuonna 2010 25.9 %). Rantasalmen mediaani – ikä vuonna 2025 on 59 vuotta. Rantasalmi toimii yhteistoiminta-alueen isäntäkuntana teknisen toimen alueella. Kunnan väkiluku on 3993 asukasta.

Juvan kunta sijaitsee Etelä- Savon maakunnassa ja Pieksämäen seutukunnassa. Kunnan väkiluku on noin 6900 asukasta. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2030 65 vuotta täyttäneitä on kunnan väkiluvusta 38 % (vuonna 2010 26.7 %). Juvan mediaani – ikä vuonna 2025 on 55 vuotta.

Kuvio 12 kuvaa yhteistoiminta-alueen väestöennustetta vuosille 2015 - 2040. Kaavio osoittaa, että Juvan kunta on tarkasteluvuonna 2009 ikääntynein ja jokaisessa tutkimuskunnassa 75 vuotta täyttäneiden osuus lähes kaksinkertaistuu vuoteen 2040 mennessä.

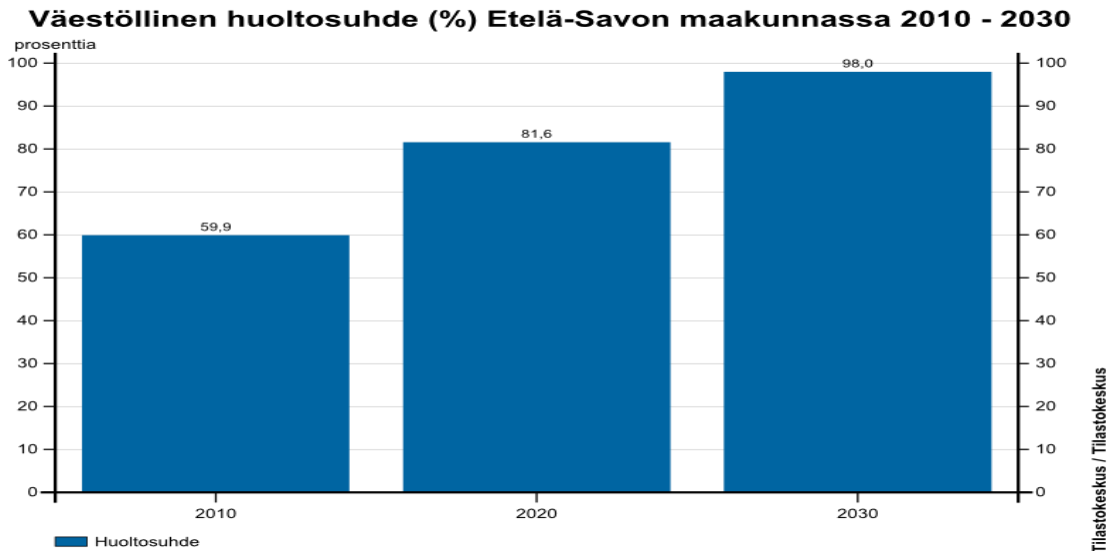
Määrällisestä kasvusta voidaan vetää se johtopäätös, että tutkimuskuntien ikääntyvien henkilöiden palveluntarve ja tuetun asumisen tarve tulee kasvamaan voimakkaasti vuoteen 2040 mennessä, koska 75 vuotta täyttäneiden henkilöiden osuus lähes kaksinkertaistuu. Vaikka hypoteesina olisikin se, että ikääntyvien henkilöiden toimintakykyisten vuosien määrä lisääntyy, tulee sosiaali- ja terveystoimien palveluiden tarve kasvamaan voimakkaasti.



Kuvio 12. Yli 75 vuotta täyttäneet 2009 ja ennuste vuosille 2015- 2040 Joroisen, Juvan ja Rantasalmen yhteistoiminta-alueella (Tilastokeskus 2009.)

Kuvio 13 kertoo huoltosuhteen muutoksesta tutkimuskuntien maakunnan alueella vuosina 2010 - 2030. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa lasten ja vanhuseläkeläisten määrää suhteessa työikäisen väestön määrään.

Vuosikymmenten aikana muuttotappio on synkentänyt tutkimuskuntien väestöllistä huoltosuhdetta, nuorten määrä maakunnassa on vähentynyt jopa kolmanneksen ja Etelä- Savossa on kymmenvuoden aikana kuollut enemmän ihmisiä kuin on syntynyt. Huoltosuhde tulee kasvamaan edelleen jokaisen vuosikymmenen aikana. Tämä tulee asettamaan suuria haasteita tutkimuskuntien toimintaympäristöjä kehitettäessä.



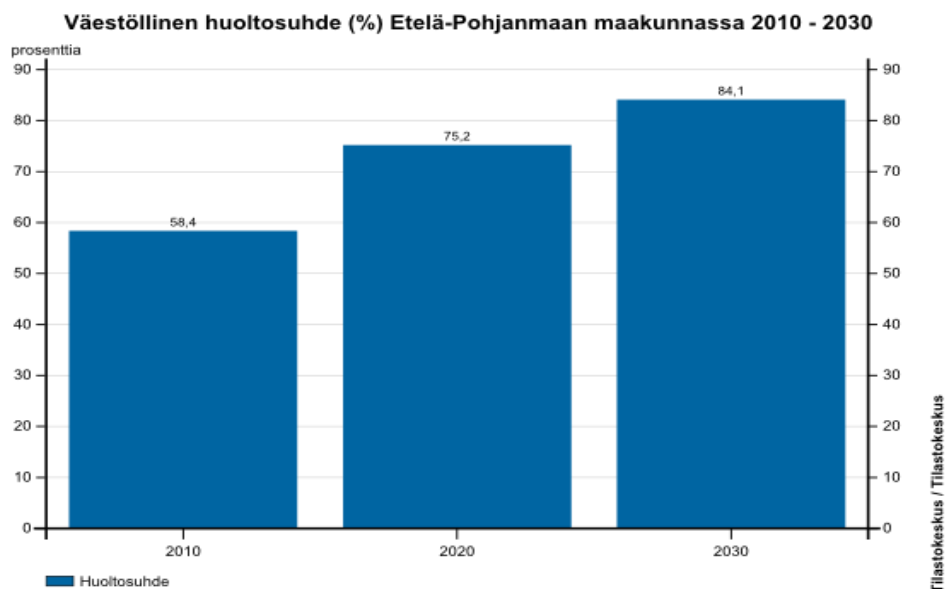
Kuvio 13. Väestöllinen huoltosuhde (%) Etelä-Savon maakunnassa 2010, 2020 ja vuonna 2030 (Tilastokeskus 2009).

JIK- peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä / Kurikka, Ilmajoki, Jalasjärvi

Tutkimuskunnat sijaitsevat Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Alueen maakuntakeskus on Seinäjoki ja alueen muut kunnat luokitellaan asukastiheyden perusteella maaseutumaisiksi. Etelä-Pohjanmaan maakunnassa on 19 kuntaa, joista kahdeksan on kaupunkeja.

Ominainen piirre Etelä-Pohjanmaalla on kuntakeskusten ulkopuolella oleva tiheä asutus. Alueen elinkeinoista maa- ja metsätalous on keskeisin elinkeinorakenne. Erityispiirteenä Etelä-Pohjanmaalla on pienyritysten suuri määrä ja näiden alueelliset keskittymät mm. puu-, metalli- ja tekstiiliteollisuudessa.

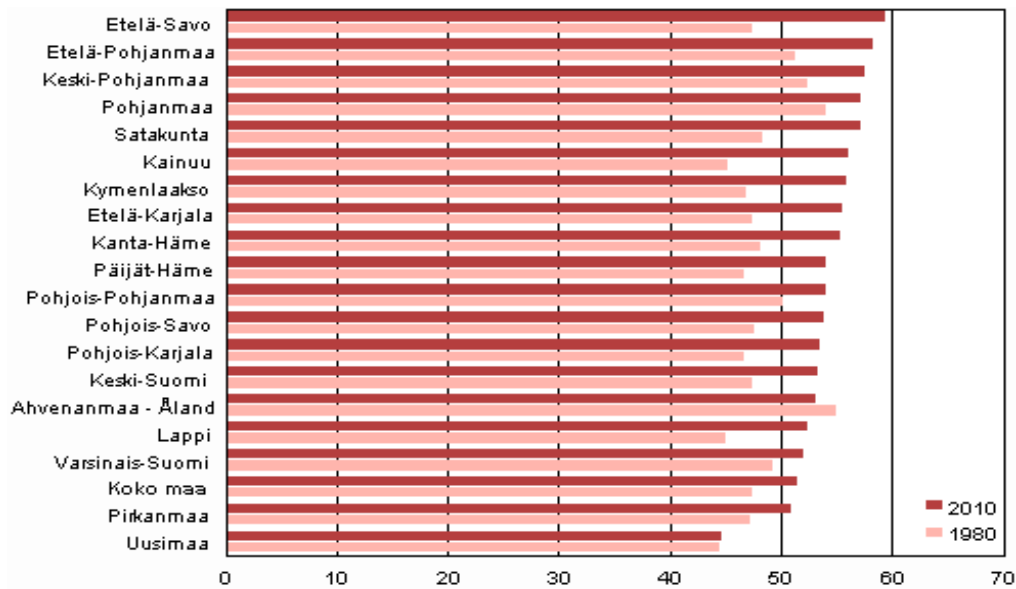
Väestöllinen huoltosuhde Etelä-Pohjanmaalla tulee kasvamaan seuraavien vuosikymmenten aikana. Vuonna 2010 väestöllinen huoltosuhde oli 58,4 ja ennusteen mukaan huoltosuhde vuonna 2020 on 75,2 ja vuonna 2030 84,1. Alla oleva kuvio havainnollistaa väestöllisen huoltosuhteen muutosta.



Kuvio 14. Väestöllinen huoltosuhde (%) Etelä-Pohjanmaan maakunnassa vuosina 2010, 20120 ja vuonna 2030 (Tilastokeskus 2009).

Kunnissa tehdään ennakointityötä toimintaympäristössä tapahtumien muutosten hahmottamiseksi, mutta huoltosuhteessa tapahtuvat muutokset ovat niin voimakkaita, että keskeistä olisi luoda kattavia toimintasuunnitelmia kuntien palvelukyvyyn säilyttämiseksi. Osalle kunnista väestömuutoksen vaikutukset ovat sellaisia, että entisin toimintatavoin kuntien palvelukyky tulee romahtamaan.

Alla oleva kuvio kuvaa väestöllisen huoltosuhteen muutosta maakunnittain vuosina 1980 ja 2010. Tutkimuskuntien maakunnissa Etelä-Savossa sekä Etelä-Pohjanmaalla väestöllinen huoltosuhde on korkein. Etelä-Savossa 58,3 ja Etelä-Pohjanmaalla 57,4. Alhaisimmat luvut löytyvät Uudenmaan maakunnissa 43,4 ja Pirkanmaan maakunnassa 50,2. Määrällisesti eniten väkiluku pieneni vuonna 2010 Etelä-Savon maakunnassa 900 henkilöllä.



Kuvio 15. Väestöllinen huoltosuhde maakunnittain 1980 ja 2010 (Tilastokeskus 2009).

Korkein väestöllinen huoltosuhde vuonna 2010 oli Etelä-Savon maakunnassa (59), kun se vielä vuonna 1980 oli 48. Vuonna 2010 Uudenmaan väestöllinen huoltosuhde oli edelleen sama 45, kuin se oli vuonna 1980. Tämä kuvaa vahvasti erilaistuvaa kuntakenttää ja sitä miten erilaisessa asemassa kunnat ovat muutoksien keskellä. Muuttotappiot ovat vahvasti vaikuttaneet maakuntien väestökehitykseen. (Tilastokeskus 2009).

Jalasjärvi

Jalasjärven kunnan asukasmäärä on noin 8 300 asukasta. Väestömäärä kunnassa on laskeva ja ikärakenne muuttuu yhä vanhusvoittoisemmaksi. Väestöennusteen mukaan Jalasjärven mediaani-ikä vuonna 2035 on 49 vuotta.

Elinkeinoelämän edelleen kehittämiseksi Jalasjärvi on muodostanut yhdessä Seinäjoen ja Kurikan kaupunkien sekä Ilmajoen kunnan kanssa Seinänaapurikuntien yhteistoiminta-alueen eli seutukunnan.

Kurikka

Kurikan kunnan asukasmäärä on noin 14 575 asukasta. Vuoden 2009 alussa Jurvan kunta liittyi Kurikkaan. Väestömäärä Kurikassa on myös laskeva ja yli 65 vuotta täyttäneitä kunnassa on 21 % väestöstä. Väestöennusteen mukaan Kurikan mediaani-ikä vuonna 2025 on 50 vuotta ja 75 vuotta täyttäneiden osuus Kurikassa lähes kaksinkertaistuu vuoteen 2040 mennessä.

Kurikassa on useita teollisuusyrityksiä, joista työkoneiden ohjaamoja valmistava Rautaruukki Oy työllistää yli 400 kuntalaista. Lisäksi Pohjanmaan Kaluste Oy on kunnan vahva työllistäjä. Kuitenkin työllisestä työvoimasta 53,2 % työskentelee palvelusektorilla. Maa- ja metsätalouden osuus työllisestä työvoimasta on 9,4 %.

Ilmajoki

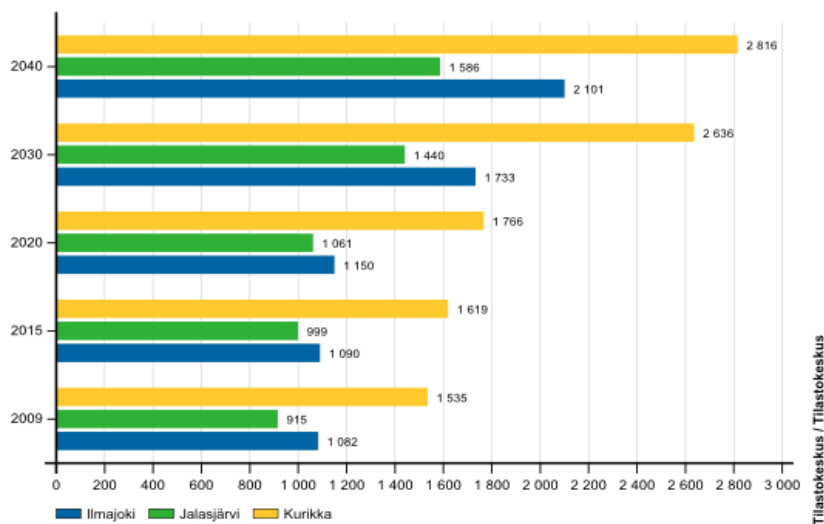
Ilmajoen kunnan asukasmäärä on noin 11 845 asukasta. Ilmajoki on kasvukunta ja asukasmäärä on noussut vuosittain noin 60 asukkaalla. 65 vuotta täyttäneitä kunnassa on 17,4 %.

Väestöennusteen mukaan Ilmajoen mediaani-ikä vuonna 2025 on 42 vuotta ja 75 vuotta täyttäneiden osuus lähes kaksinkertaistuu vuoteen 2040 mennessä. Väestöllinen huoltosuhde ei kuitenkaan kasva muiden tarkastelukuntien tasolle, vuonna 2010 huoltosuhde oli 58,0 % ja ennusteen mukaan vuonna 2030 huoltosuhde on 79,6 %.

Ilmajoki on voimakas maatalouspitäjä. Suurimpia työllistäjiä kunnassa on Ilmajoen kunta, JIK-Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä ja Altia Oyj, Koskenkorvan tehdas.

Kuvio 16 kuvaa yli 75 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrää tutkimuskunnissa vuonna 2009 ja määrän kasvua vuosille 2015–2040. Kurikan kunnassa 75 vuotta täyttäneiden osuus vuonna 2009 on suurin ja vuonna 2040 ennuste määrän kasvusta on lähes kaksinkertainen.

Yli 75 vuotta täyttäneet (henkilöä) vuonna 2009 ja ennuste 2015-2040



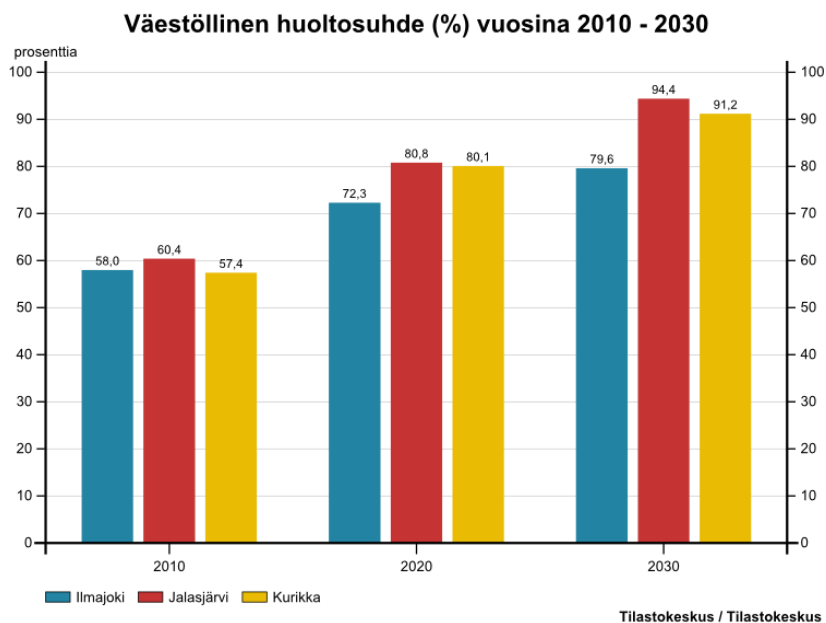
Kuvio 16. Yli 75 vuotta täyttäneet henkilöt JIK- peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän kunnilla vuonna 2009 sekä ennusteet vuosille 2015- 2040 (Tilastokeskus 2009).

Vuoden 2009 alusta lähtien Jalasjärven, Kurikan ja Ilmajoen alueiden terveyden- ja sairaanhoitopalvelut sekä vanhustenhuollon ja ympäristöterveydenhuollon palvelut on järjestetty yhteistoiminta-alueella tilaaja-tuottajamallilla.

Yhteistoiminta-alueen yhteisenä tilaajana toimii tilaajalautakunta. Tilaajalautakunta vastaa alueensa kunnille kuuluvien terveyden- ja sairaanhoitopalveluiden sekä vanhustenhuollon ja ympäristöterveydenhuollon palveluiden järjestämisestä. Palvelut tuotetaan Jalasjärven, Kurikan ja Ilmajoen yhdessä perustaman JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän toimesta.

Peruskunnan organisaatioon kuuluvan JIK-tilaajalautakunnan tehtävänä on tilata palvelut vuositasolla palvelut tuottavalta JIK Ky:ltä. JIK Ky on oma organisaationsa, jolle on siirrynt kuntien vanha henkilökunta terveys- ja vanhustenhuollonpalvelujen osalta.

Alla oleva kuvio kuvaa JIK peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän kuntien (Ilmajoki, Jalasjärvi, Kurikka) väestöllistä huoltosuhdetta vuosina 2010- 2030. Ennusteiden mukaan huomattava muutos huoltosuhteessa tulee tapahtumaan vuoteen 2020 mennessä. Suurimmat muutokset tulevat tapahtumaan Jalasjärven ja Kurikan huoltosuhteissa.



Kuvio 17. Väestöllinen huoltosuhde (%) Ilmajoella, Jalasjärvellä sekä Kurikassa vuonna 2010 sekä ennuste vuodelle 2020, 2030 (Tilastokeskus 2009).

5.2 Tutkimusaineisto ja aineiston keruu

Tutkimusaineisto koostuu kirjallisuudesta, erilaisista selvityksistä ja ohjelmista sekä empiirisestä aineistosta. Käytetty kirjallisuus käsittää aihepiiriin liittyvää tutkimuskirjallisuutta sekä tieteellisiä artikkeleja.

Haastattelujen kohdekunniksi on valittu seitsemän kuntaa, joista viideltä saatiin haastattelut. Kohdekunnista Jalasjärven haastattelu laajentui koskemaan myös yhteistoiminta-alueen kuntia, Ilmajokea ja Kurikkaa sekä Juvan haastattelu Rantasalmea ja Joroista. Kohdekunnat edustavat erityyppisiä yhteistoiminta-alueita ja kuntien asukasluku on erilainen. Kunnat sijaitsevat Etelä-Savon ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa. Valitut tutkimuskunnat kiinnostivat tutkijaa siksi, koska Etelä-Savossa sekä Etelä-Pohjanmaalla olevien kuntien väestöllinen huoltosuhde on heikentynyt eniten (Kuvio 15).

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Empiirisen aineiston muodostaa haastatteluaineisto. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysia. (Hirsjärvi ym. 1997, 157, 92–193 ja 197.)

Tutkimuksen haastattelumuodoksi on valittu teemahaastattelu, se on ns. puolistrukturoitu haastattelumuoto, jossa kysymysteemat on laadittu valmiiksi ja ne perustuvat teoreettiseen viitekehykseen sekä tutkimusasetelmaan. Teema-alueet ovat teoriaan liittyviä peruskäsitteitä. Haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluina 8 - 18.4.2011 välisenä aikana. Haastatteluun otettiin ensimmäinen yhteydenotto puhelimitse ja sopimuksen mukaan haastateltaville lähetettiin sähköpostilla esitykset mahdollisista haastatteluajoista sekä kuvaus haastattelussa esiin nousevista teema-alueista. Haastattelut nauhoitettiin ja kirjoitettiin nauhalta tekstiksi. Haastattelut kohdistuivat sosiaali- ja terveystoimen johtavassa asemassa oleviin viranhaltijoihin, pääsääntöisesti perusturvajohtajiin. Haastattelun nauhoittamisesta sovittiin etukäteen.

Tieteelliselle tutkimukselle keskeistä on, että tutkimustuloksena saatu tieto rakentuu vanhalle perustalle. Tutkimuksen lähtökohtana on se, mitä tutkittavasta asiasta tiedetään ennestään. Tieteelliselle tutkimukselle on ominaista, että tieto hankitaan objektiivisesti ja tutkimuksessa vältetään subjektiivisia kannanottoja. Tieteellinen tutkimus ei voi olla kuitenkaan täysin arvovapaata. Tutkija on subjekti, jonka vaikutus heijastuu läpi koko tutkimusprosessin. Tutkijan omia valintoja ovat tutkittava kohde sekä tutkimuskysymykset. Tutkija valitsee tutkimusmenetelmän tutkittavan kohteen ehdoilla. (Metsämuuronen 2003, 3 - 4.)

Tutkimusmenetelmää valittaessa on tärkeää pohtia myös sitä, millä menetelmällä asetettuihin tutkimuskysymyksiin pystytään parhaiten löytämään vastauksia. (Hirsjärvi – Remes - Sajavaara 1997, 115). Empiiristä tutkimusta voidaan luokitella niiden pääongelmien mukaan. Tutkimusongelmana voi olla tutkittavan tapahtuman tai – ilmiön kartoittaminen, selittäminen, kuvaileminen ja /tai ennustaminen. Usein tutkimus palvelee useampaakin tavoitetta. (Hirsjärvi – Remes - Sajavaara 2005, 128 - 130.)

Linnamaan (2002, 45) mukaan teemahaastattelu sopii hyvin tämän tyyppiseen tutkimukseen, koska teemahaastattelu jättää tilaa haastateltavan omille tulkinnoille ja mahdollistaa näin myös uusien teemojen esille nousun ja tämä tila ei mahdollistu esimerkiksi kyselylo-

makemenetelmässä. Haastattelua tutkimusmenetelmänä puoltaa myös tarkoitus kerätä perusturvajohtajien kokemusperäisiä näkemyksistä tutkimuskuntien väestörakenteen muutoksesta ja muutokseen varautumisesta. (Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997, 201–202.)

5.3 Aineiston analyysi

Tutkimuksen aineisto on analysoitu läpi koko tutkimusprosessin. Tässä tutkimuksessa on käytetty perusanalyysimenetelmänä sisällönanalyysia. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan siinä pyritään kuvaamaan jotakin ilmiötä, tapahtumaa tai ymmärtämään tiettyä toimintaa. Keskeistä on, että ne henkilöt jotka toimivat tiedonlähteinä, tietävät asiasta mahdollisimman paljon ja heillä on myös kokemusta tutkittavasta aiheesta. (Tuomi – Sarajärvi 2002, 87- 88, 93, 116.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tavoitteena nostaa esiin tutkimusongelman kannalta olennaiset piirteet ja tutkimusprosessille on tyypillistä se, että aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi lomittuvat toisiinsa. Lisäksi aineistoa voi täydentää ja tarvittaessa myös purkaa ja aineistolla ei ole tiettyjä rajoja, vaan se edustaa tutkimuskohteen olennaisia piirteitä. (Uusitalo 2001, 79 – 81.)

Pääanalyysimenetelmänä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen perusteella. Analyysin etenemisen vaiheet ovat pelkistettyjen ilmausten etsiminen ja listaaminen, samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien etsiminen pelkistetyistä aineistosta, pelkistettyjen ilmauksien yhdistäminen ja alaluokkien muodostaminen ja yhdistäminen sekä yläluokkien muodostaminen niistä sekä yläluokkien yhdistäminen ja kokoavan käsitteen muodostaminen. Sisällönanalyysi analyysimenetelmänä kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto selkeään, tiivistettyyn muotoon, kadottamatta sen antamaa informaatioita. (Tuomi – Sarajärvi 2002, 97, 110 - 111).

Aineiston pelkistämisessä aineistolle esitetään tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä ja aineiston ryhmittelyssä etsitään pelkistettyjen ilmaisujen eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä. Samaa tarkoittavat ilmaisut yhdistetään samoiksi luokiksi, jotka abstrahointivaiheessa yh-

distettään ja niistä muodostetaan yläluokkia. Aineisto luokitellaan tutkimuskysymyksittäin. (Latvala – Vanhanen-Nuutinen 2003, 28–29.)

5.4 Keskeiset empiiriset tutkimustulokset

Väestökehitys

Tutkimuskunnissa tulee tapahtumaan merkittävä ikärakenteen muutos vuoteen 2040 mennessä. Vanhushuoltosuhteissa tapahtuu heikkenemistä jokaisessa tutkimuskunnassa, joissakin kunnissa muutos on erittäin voimakas ja näiden kuntien mahdollisuudet huolehtia palvelujentarjonta velvoitteistaan heikkenevät huomattavasti. Väestörakenteenmuutokset, ikääntyneiden määrän kasvu ja lasten ja työikäisten määrän väheneminen vaikuttavat paitsi peruspalveluiden tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalveluiden rahoitusmahdollisuuksiin. Tämä väestörakenteiden välillinen vaikutus peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin on tutkimuskunnissa erityisen voimakas.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti. Terveyspalveluiden tarve tulee nousemaan lähivuosina noin puolentoista prosentin vuosivauhtia, mikäli terveyspalveluiden ikäryhmittäinen käyttö pysyy nykytasolla. Väestökehitykseen perustuvan arvion mukaan kuntasektorin menot kasvoivat ja tulevat kasvamaan nopeimmin vanhusten pitkäaikaishoidon palveluissa sekä 2010- että 2020-luvuilla.

Väestömuutos ja –ennuste on tutkimuskunnissa Ilmajokea lukuun ottamatta negatiivinen. Tarkasteltaessa väestömuutosta vuosina 1960- 2010 oli jokaisessa tutkimuskunnassa huomattava väestön väheneminen (10 % - 57,1 %). Vuosina 2010 - 2030 väestön ennustetaan edelleen vähenevän, ainoastaan Ilmajoella väestön arvioidaan kasvavan 11 %.

Tutkimuksen perusteella on pääteltävissä, että väestökehitykseen sisältyvät muutokset ja uhkat on viranhaltijoilla tiedossa kohtalaisen hyvin ja heidän näkemykset kunnan valmiuksista vastata tulevaan haasteeseen on yllättävän myönteiset. Tutkijalla syntyy käsitys, että

tiedostetaanko tuleva muutos realistisesti ja tukeudutaanko palvelutarpeen kasvussa ainoastaan mahdollisiin ostopalveluiden käyttöön yksityisiltä palveluntuottajilta.

Tutkimustuloksista voidaan tehdä johtopäätös siten, että kunnan rooli palveluluiden tuottajana tulee muuttamaan entistä vahvemmin palveluiden ostajaksi ja kilpailuttajaksi ja palveluiden tarjoaja on yksityinen palvelun tuottaja. Tämän oletuksen pohjalta nousee jatkokesymyksenä se, miten kunnat kykenevät vastaamaan mahdolliseen kustannuskehitykseen mikäli palvelurakenne perustuu vahvasti ostopalveluiden varaan, miten hallita kustannuskehitystä sekä kuntien vastuuta yksityisen palveluntuottajan toiminnan valvonnasta.

Hallitun ikärakenteen muutoksen saavuttaminen vaatii kunnilta nopeasti pitkän aikavälin suunnittelua ja sitoutumista. Tärkeää olisi unohtaa polkuriippuvuudet ja tiedostaa huomattava kunnan rakenteita koetteleva muutos vai onko väestörakenteen muutoksen hallittu kohtaaminen jo tuomittu epäonnistumaan kunnissa? Tutkijan näkemyksen mukaan palvelurakenteen tulisi perustua kunnan järjestämiin ja tuottamiin palveluihin, joita lisäksi vahvistetaan yksityisillä palveluntuottajilla.

Työvoiman saatavuus

Ikääntyminen vaikuttaa myös työvoiman saatavuuteen. Tutkimuskunnissa työvoiman saanti on ollut vielä jokseenkin hallittua, ammattiryhmittäin tarkasteltuna lääkäreistä ja sairaanhoitajista on ajoittaista pulaa lähes jokaisessa tutkimuskunnassa. Lääkäreiden työpanosta ostetaan osittain yksityiseltä palveluntuottajalta. Lähihoitajia kunnat on päätenyt kouluttamaan myös oppisopimuksen avulla, jotta pystyttäisiin välttämään vakava henkilöstöpula. Lyhytaikaisiin sijaisuuksiin on vaikeuksia saada henkilöstä lähes jokaisessa tutkimuskunnassa.

Työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuonna 2010 ja supistuu liki 150 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Terveys- ja vanhustenhuollon työvoimapula tulee lisäämään kuntien vaikeuksia merkittäväällä tavalla. Viime vuosina kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on jäänyt eläkkeelle 49 000 – 55 000 työntekijää. Eläkkeelle siirtyminen nähdään uhkana myös tutkimuskuntien osalta ja voimakasta eläkkeelle siirtymistä lähivuosina on jokaisessa tutkimuskunnassa.

Lähes jokaisessa tutkimuskunnassa nähdään kehittämistyön alueina henkilöstön työkykyyn ja osaamiseen liittyvät kysymykset. Haastateltavien näkemyksen mukaan ikääntyvien työntekijöiden työssä jaksaminen on hyvin keskeistä ja tähän tulisi panostaa. Tärkeänä nähdään myös ennaltaehkäisevän työn merkitys työssä jaksamisessa. Tutkimuskunnissa on aloitettu myös työhyvinvointia edistäviä toimenpiteitä. Eläkkeelle siirtyvän henkilöstön määrä tulee olemaan suuri.

Kuntien aseman erilaistuminen myös henkilöstön osalta tulee olemaan merkittävä. Uhkana on, että eläkepoistuman vajeet kyetään korvaamaan vain tietyillä alueilla ja tietyissä ammattiryhmissä, mutta syrjäisemmillä alueilla sen oletetaan olevan yhä vaikeampaa. Tutkijalle syntyy käsitys, että kuntien eläkepoistuman aiheuttaman vajeen korvaamiseksi ei tutkimuskunnissa ole selkeää strategiaa ja varautuminen on hyvin sattumanvaraista.

Tutkimuskuntien palvelurakenne

Kuntien yhteistyö sosiaali- ja terveyspalveluissa on viime vuosien aikana lisääntynyt voimakkaasti. Tutkimuskunnissa on muodostettu erimuotoisia Paras - puitelaim mukaisia yhteistoiminta-alueita, tavoitteena palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä palvelurakenteiden vahvistaminen. Yhdessä tutkimuskunnassa on alkamassa kuntaliitosneuvottelut.

Valtio ohjeistaa kuntia laitospainotteisen palvelurakenteen purkamiseen ja palvelujen korvaamiseen avohoidon palvelujen avulla. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2008 antaman ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen mukaan tavoitteeksi on asetettu, että yli 75-vuotiaista kuntalaisista asuu:

- 91–92 % tavallisissa asunnoissa
- 5-6 % palveluasunnoissa
- 3 % laitoshoidossa

Näiden suositusten mukaan 5-6 prosenttia yli 75 vuotta täyttäneistä kuntalaisista tulisi olla palveluasumisen asukkaina ja korkeintaan 3 prosenttia laitoshoidon asumisen asukkaina (STM 2008:3.)

Kuntien vanhuspalveluiden palvelurakenteet ovat jokaisessa tutkimuskunnassa kehittämistyön kohteena. Kehittämistyötä on lähdetty toteuttamaan pääsääntöisesti kaikissa tutkimuskunnissa siten, että vanhoja laitoshoidon yksiköitä on muutettu tehostetun palveluasumisen hoitoyksiköiksi.

Uusien hoitopaikkojen suunnittelu tutkimuskunnissa on vähäistä, vaikka ennusteet osoittavat selkeätä palvelutarpeen kasvua. Osa tutkimuskunnista on lisännyt avohoidon henkilöstöä, joka mahdollistaa avohoidon palveluiden lisäämisen ja kehittämisen ja kunnat pyrkivät vastaamaan tulevaan haasteeseen tämän kautta. Lisäksi suunnitelmissa on ostopalveluiden mahdollinen lisääminen lähinnä asumispalveluiden osalta.

Strateginen johtaminen ja väestörakenteen muutokseen varautuminen

Kaikissa tutkimuskunnissa on laadittu vanhuspoliittiset strategiat. Haastateltavien mukaan vanhuspoliittinen strategia pääsääntöisesti ohjaa päätöksentekoa ja strategiassa olevien tavoitteiden toteutumista arvioidaan. Kokemuksia on myös siitä, että strategia ei ohjaa kunnan toimintaa, tavoitteet on tiedostettu, mutta ne eivät ole päässeet vaikuttamaan käytännön päätöksentekoon. Esiin nousi myös näkemys, että strategiat ovat lähinnä luetteloja olemassa olevista palveluista, eikä niistä löydy riittävää visiointia tulevaisuuteen ja määritettyjä selkeitä tavoitteita.

Uhkaavina tekijöinä tutkimuskunnissa nähdään palvelukykyyn liittyvät asiat sekä heikenevä kuntatalous ja mahdollisesti uhkaava henkilöstöpula. Haastateltavat näkivät selkeänä sen, että näin voimakas väestörakenteen muutos koettelee kuntien rakenteita hyvin vahvasti. Haastateltavien näkemykset siitä, miten hyvin ikärakenteen muutos on tiedostettu poliittisella sekä virkamiestasolla ovat hyvin erilaiset. Osa tutkimuskuntien haastateltavista koki, että tuleva muutos on tiedostettu, mutta varautuminen ei ole riittävää.

Tutkimushaastattelujen johtopäätöksenä voidaan todeta, että tutkimuskunnissa strateginen suunnittelu ei ole riittävää ja strategisen johtamisen tärkeyttä ei ole kunnissa riittävästi tiedostettu. Strategiasta, joka on vain asiakirja, asiakirja jota ei ymmärretä tai asiakirja jota ei tunneta ja oteta käyttöön, ei ole hyötyä kenellekään. Sen tulisi olla elävää, arjessa mukana

olevaa dialogia. Lisäksi tutkimustuloksista nousee kysymys siitä, miten poliittinen vastuunotto väestörakenteen muutoksesta on kunnissa hoidettu? Viranhaltijoiden mukaan tuleva muutos on tiedostettu, mutta varmuutta poliittisten päättäjien tietoisuudesta ei kuitenkaan kaikissa tutkimuskunnissa ole.

Lisäksi analysointi osoitti tutkijalle sen, että niissä tutkimuskunnissa missä väestörakenteen muutos on tiedostettu, varautumisen ja toiminnan taso on vielä erityisen vähäinen, vaikka postmoderni aikakausi on jalkautunut kuntiin moniäänisten tarpeiden ja tavoitteiden kanssa. Kuntien varautuminen kohdistui lähinnä palvelurakenteiden muutokseen. Vaikea yhtälö rakentuu kasvavien palvelutarpeiden, työvoimavajeen ja mahdollisen osaamisvajeen sekä kuntien taloudellisten mahdollisuuksien kanssa.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntien toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia, joista keskeisimpiä ovat väestön ikääntyminen, kuntien eläkkeelle siirtyvä henkilöstö ja talouden kestävyysvaje. Huoltosuhteen heikkeneminen tulee olemaan voimakasta ja se tulee eriyttämään kuntia entisestään. Väestön ikääntymisen vuoksi kuntien mahdollisuudet tarjota riittävästi palveluita heikkenevät sekä hoito- ja hoivamenot kasvavat niin voimakkaasti, että kuntien taloudellinen liikkumavara menee lakisääteisten palveluiden tuottamiseen.

Kuntien väestökehityksen erilaistuessa myös kuntien tarpeet erilaistuvat. Väestön kasvua tulee tapahtumaan vain osassa maamme kuntia, lähinnä eteläisessä Suomessa ja väestön suurimmat menettäjät ovat Itä-Suomen maakunnat sekä Lappi. Väestön erilaistuessa myös sosiaali- ja terveystalouden palvelutarve tulee olemaan hyvin erilainen eri kuntien ja maakuntien alueella.

Kuntien tehtävänä on vastata vanhustenhuollon strategisista linjauksista. Muuttuvassa toimintaympäristössä vanhoilla rakenteilla ja toimintatavoilla ei kyetä saavuttamaan toivottua tulosta ja siksi muutos tulee koettelemaan kuntien rakenteita syvällisesti. Kuntien omat valinnat ja toimenpiteet vaikuttavat siihen millainen lopputulos saavutetaan.

Rönkön (2001, 139) mukaan kunnallishallinnon sopeutuminen yhteiskunnan muuttumiseen vaatii toimintafilosofian, perustehtävien ja toimintakäytäntöjen uudelleenarviointia. Tällöin

on pohdittava kunnallishallinnon tarkoitusta ja yhteiskunnallista asemaa, mutta myös toiminnan peruslähtökohtana olevia arvoja. Rönkön mukaan oleellisia kysymyksiä ovat, minkälaiseen hyvinvointiin ja sen jakautumiseen pyritään tai kenelle ja miten julkisia palveluja jaetaan sekä miten nämä palvelut tuotetaan ja rahoitetaan.

Kuntien strategiatyö parhaimmillaan toimii johtamisen ja päätöksenteon tukena ja sen vaikutukset tuntuvat aina yksittäisten palvelujenkäyttäjien palvelurakenteisiin. Strateginen johtaminen on yksi keskeinen osa kuntien valtuuston työtä ja strategian valmistelussa lautakunnat ovat tärkeässä asemassa. Vanhuspoliittiset strategiat sekä muiden toimialojen strategiat ja erilaiset kehittämissuunnitelmat tulisi kytkeytyä kunnan päästrategiaan, jossa linjataan tavoitteet koko valtuustokaudelle. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että valtuusto ei omaa riittäviä edellytyksiä toimia kuntapolitiikan johtavassa roolissa vaan valta on siirtynyt tosiasiallisesti byrokratialle ja valtuustojen tosiasialliset mahdollisuudet vastata kunnan strategisista linjauksista nähdään heikkoina.

Kuntien ollessa jatkuvassa muutoksessa ja epävarmuuden tilassa strategisen johtamisen tarve korostuu. Strategioita ja strategista johtamista tarvitaan muutoksen hallintaan sekä toiminnan suuntaamiseen kontrolloidusti. Strategioiden tulee ohjata toimintaa ja päätöksentekoa ja strategisen otteen tulee olla johdonmukainen. (Rannisto 2005, 96–99.)

Väestömäärän voimakas muutos merkitsee kunnissa vääjäämättä rakenteisiin, talouteen ja toiminnan painopisteisiin kohdistuvia muutostarpeita. Kuntien tulee tiedostaa väestömuutoksen mukanaan tuomat uhkatekijät ja valita tulevaisuuspainotukset uudelleen. Kuntien strategioiden tulee näyttää tulevaisuuden suunta, antaa organisaatioon yhteinen kieli jolla voidaan tehdä havaintoja ympäröivästä yhteiskunnasta ja edustaa riittävästi ennakoitavuutta.

Merkittävä toimintaympäristöjä koetteleva muutos tulee olemaan myös kuntien eläkkeelle siirtyvä henkilöstö. Keskustelu työvoimapulasta on lisääntynyt ja tilastot sekä ennusteet osoittavat, että työvoimatilanne on kuntakentän tulevaisuuden suuria haasteita. Jo tällä hetkellä useassa kunnassa on pula erityisesti terveydenhuoltoalan henkilökunnasta. Tärkeää olisi pyrkiä ennakoimaan tulevaisuutta ja aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan uhkina oleviin tekijöihin. Kuntien aktiivinen toiminta työnantajakuvan parantamiseksi ja kehittämiseksi olisi erityisen tärkeää ja kuntien tulisi luoda työpaikat houkutteleviksi ja haluttaviksi.

Valtion peruspalveluohjelmassa arvioidaan väestörakenteen vaikutusta palveluiden kysyntään. Ohjelmassa on arvioitu, että terveyspalveluiden kysyntä kasvaa 14 prosenttia ja sosiaalipalvelujen 29 prosenttia vuosina 2007- 2020 ja vastaavasti koulutuspalveluiden kysyntä laskee 4 prosenttia. Ikääntyneiden asumiseen sekä terveyspalveluihin ennustetaan kysynnän suurinta kasvua, joka nopeutuu vuoden 2020 jälkeen. Vaihtelut kunnittain tulevat olemaan suuria johtuen hyvin erilaistuvasta kuntakentästä. (Peruspalveluohjelma 2007, 12.)

Väestön ikääntyminen tuo mukaan kokonaisvaltaisen palvelutarpeen kasvun sosiaali- ja terveystoimessa. Ikääntyneen väestön osuus kasvaa erityisesti pienissä kunnissa. Yksi kuntien merkittävimpiä perustehtäviä on hyvinvointipalvelujen järjestäminen asukkailleen. Palvelujärjestelmien tulee olla kattavia sekä oikein kohdennettuja. Vaikutukset eri maakunnissa tulevat olemaan kuitenkin erilaiset ja myös kuntien kyky vastata tähän haasteeseen on erilainen.

Koko palvelujärjestelmää ja kuntataloutta koetteleva muutos tarvitsee hyvää strategista johtamista ja hyviä strategioita. Sopeutuminen edessä olevaan väestön ikärakenteen muutokseen tulee onnistumaan, mikäli varaudumme siihen ajoissa. Ikääntyvän väestön kunnosta huolehtiminen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmäämme kehittämällä sekä uusien teknisiä ratkaisuja aktiivisesti hakemalla voidaan varautumisen astetta parantaa. Keskeistä on pyrkiä vaikuttamaan väestön terveydentilaan sekä ikääntyessä toimintakykyisten vuosien kasvuun.

Kunnat ovat tällä hetkellä varautuneet muutokseen heikosti. Selviytyäkseen kasvavasta palvelutarpeesta on kuntien varauduttava tuleviin muutoksiin entistä paremmin. Verkostoituminen, kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen sekä kuntaliitokset muokkaavat tämän hetken kuntakenttää. Toimintaympäristön muutostilanteessa organisaatio kykenee menestymään vain, jos kunnan johto priorisoi strategiseen johtamiseen. Vaikka strategisen johtamisen tarve kunnissa on tunnistettu, se ei kuitenkaan näy riittävästi käytännön työssä. Parhaimmillaan strategisen prosessin tarkoitus on luoda yhteinen näkemys tulevaisuuden toimintaympäristöstä ja sen strategisista tavoitteista toivotun tavoitetilan löytämiseksi. Tämä vaatii kuitenkin muutoksen syvyyden ymmärtämistä. Ikärakenteen muutokseen on varauduttava koordinoitusti, laaja-alaisesti ja pitkäjänteisesti.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta tuli voimaan helmikuussa 2007 ja kuluvana vuonna lain voimassaolo päättyy. Kunnat ovat tehneet erilaisia ratkaisuja tämän lain poh-

jalta. Uusi istuva Kataisen hallitus on päättänyt hallitusohjelmassa toteuttaa kuntauudistuksen ja hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen vuoden 2011 loppuun mennessä. Millainen kuntauudistus tulee olemaan ja millaiset vaikutukset uudistuksella on kuntien toimintaan. Tulemmeko saavuttamaan uudistuksen kautta toimivamat ja entistä vahvemmat kunnat jotka kykenevät vastaamaan niihin haasteisiin joita väestörakenteen muutos hyvinkin laajasti kuntakentässä tulee aiheuttamaan. Vastauksia vaikeisiin kysymyksiin ei vielä ole.

Nykyisen kehityksen hallittu muutos edellyttää yhteistä tahtotilaa, tärkeää on, että valtionosuusjärjestelmässä otetaan riittävästi huomioon erilaisten kuntien alueelliset olot, väestön ikääntyminen ja verotulojen muutokset. Voidaan todeta, että toimintaympäristön muuttuminen ja uudet näkemykset julkisen hallinnon roolista vaativat kunnilta uudenlaista otetta toiminnan johtamiseen ja suunnitteluun. Huomio tulisi kiinnittää erityisesti pitkäjänteiseen ajatteluun ja sitoutumisen kehittämiseen.

Kuntien kasvava palvelutarve ja kiristynyt talous, organisaatioiden polkuriippuvuudet ja tehottomat toimintatavat sekä mahdollinen pula henkilöstöstä ovat merkittävä riski hallitun muutoksen kohtaamiseen ja läpiviemiseen. Ongelmaksi muodostuvat kuntien vanhat toimintatavat ja vanhat järjestelmät, jotka eivät sovi tämän päivän kuntakenttään. Mitä asioita muutoksessa voidaan johtaa, mahdollistuuko tämä tämän päivän kuntakentässä? Rakenteita muutattaessa muutosvastarinta ja jopa johtajuusvaje on ilmeinen. Löytyykö kuntakentässä sellainen konsensus, joka mahdollistaa pitkäjänteisen suunnittelun, tehottomuuteen puuttumisen ja virheellisten rakenteiden muuttamisen.

Väestön ikääntyminen on yksi tärkeimmistä taloudelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Suomessa väestön ikääntyminen alkaa aikaisemmin ja on lähivuosikymmeninä voimakkaampaa kuin useimmissa muissa OECD-maissa. Suomessa asiaa on pohdittu monissa foorumeissa, ja varautumiseen liittyvät politiikkatoimet ovat olleet viime vuosina toistuvasti esillä. Hyvinvointiyhteiskuntamme perustana ovat toimivat vanhustenhuollon palvelut. Kunnat nousevat keskeiseen asemaan omilla päätöksillään ja varautumisen asteellaan.

Tämän tutkimuksen perusteella on pääteltävissä, että ikärakenteen muutos on pääsääntöisesti tiedotettu, mutta varautumisen aste on riittämätöntä. Keinot joilla toimintaympäristön muutokseen on vastattu, ovat lähinnä palvelurakenteeseen liittyviä hyvin yksittäisiä ratkai-

suja. Tämä tulee asettamaan kuntien hallintakyvylle suuren riskin. Aika varautumiseen voi käydä vähiin.

Kunnat käyvät tänä päivänä selviytymistaistelua, jossa kunnat jaetaan voittajiin ja häviäjiin. Kuntien toimintaympäristöt ovat muuttuneet postmoderneiksi, niitä hallitsee monimuotoisuus, hyvin erilaiset verkostot, jatkuvat muutokset ja turbulenssit. Myös kuntien asiakkuudet ovat muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi ja postmodernia työntekijäkuvaa ilmentää haluttomuus sitoutua yhteisiin tavoitteisiin ja dialogiin.

Tässä kilpailussa menestyminen vaatii irtiottoa vanhasta, kuntien tulisi luoda selviytymisstrategiat strategisen johtamisen keinoin ja sitä kautta löytää toimivat työkalut toimintaympäristön muutoksen hallittuun kohtaamiseen. Strategia on keino käsitellä ja hallita monimutkaisuutta, se on keino hallita muutoksia ja käyttää niitä hyväkseen. Strategia-ajattelu on kykyä asioiden kokonaisvaltaiseen hahmottamiseen, joka näkyy asennoitumisena työhön, kykynä tarkastella asioita oikeista näkökulmista ja kykyä tehdä oikeita johtopäätöksiä.

Tavoitteena tulee olla kuntien pitkän aikavälin elinvoimaisuuden vahvistaminen ja ylläpito sekä suunnitelmat ja valmiusajattelu tulevaa varten. Ennakoinnin käyttö on prosessi joka tavoittelee konsensusta ja sen avulla kyetään muodostamaan subjektiivinen visio tulevaisuudesta. Tämä vaatii kuitenkin kunnissa yhteisen tahtotilan muodostumisen ja selkeän suunnan kohti tavoitetilaa. Nyt kuntien olisi tärkeää kulkea askel edellä kuin vasta jäljessä!

LÄHTEET

Aluehallintovirasto. 2010. Saatavissa: <http://www.avi.fi>. Luettu 21.3.2010.

Ansoff, I.1984. Strategisen johtamisen käsikirja. Otava. Helsinki.

Anttiroiko, A-V, Haveri, A, Karhu, V, Ryyänen, A, Siitonen, P. (2003) (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Baker, D. 2007. Strategic Change Management in Public Sector Organisations. Chandos Publishing. Oxford. England.

Bruun, Santtu von. 2009. Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Granger Clive W.J. – Jeon Yongil (2007). Long-term forecasting and evaluation. International Journal of Forecasting 547.

Halmeenmäki, T. 2010. Kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja ratkaisumallit. Akateeminen väitöskirja. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.

Harisalo, R – Miettinen, E. 2004. Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammalan kirjapaino. Vammala.

Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Harjula, H. - Prättälä, K. 1995. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Harjula, H – Prättälä, K. 2004. Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Haveri, A. 1995. Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa. Finnpublishers Oy. Tampere.

Haveri, A. – Laamanen, E. – Majoinen, K. 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeita tulevaisuudessa. Act nro 155. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Heikkilä, M – Kautto, M – Teperi, J. 5/2005. Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Helenius, A. 2006. Sosiaali- ja terveystalvelujen yksityistäminen kunnassa. Pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto.

Heuru, K. 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.

Hideg, E. 2007. Theory and practice in the field of foresight, 9. 36,46.

Hirsjärvi, S – Remes, P – Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä. Helsinki.

Hirsjärvi, S – Remes, P – Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.

Hoikka, P (Toim.). 1998. Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin. Tampereen yliopisto. Tampere.

Hyyryläinen, E – Viinamäki, O-P (Toim.). 2011. Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa.

Jalonen, H. 2007. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Tampere.

Joyce, P. 1999. Strategic Management for the Public Services. Open University Press. Buckingham.

Kallio, O. 2005. Väestöennusteen mukaisten muutosten vaikutukset Kunta Suomi – kuntien talouteen. Tampere. Saatavissa: <http://www.kunnat.net>. Luettu 2.5.2010.

Kamensky, M. 2004. Strateginen johtaminen. Talentum. Helsinki.

Kananoja, A – Niiranen, V – Jokiranta, H. 2008. Kunnallinen sosiaalipoliittikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus. Juva.

Kantola, A. - Kautto, M. 2002. Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000 -luvulla. Edita. Helsinki.

Kauppinen, M. 2005. Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Laamanen, E – Nyholm, I. 2009. Muutoksen strategisen johtamisen haasteet kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistyössä. Teoksessa Haveri, A - Majoinen, K – Jäntti, A. (toim.): Haastava Kuntajohtaminen. Kuntaliitto. Helsinki.

Lassila, J. - Määttänen, N. - Valkonen, T. 2007. Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Leväsvirta, L. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Akateeminen väitöskirja. Suomen kuntaliiton ACTA-sarja. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Linnamaa, R. 2002. Verkostojen johtaminen Etelä-Pohjanmaan kehittämistyössä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. 1/2002. Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki.

Majoinen, K. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Masini, E. 2006. Rethinking futures studies. Futures 38, 1158,1168.

Metsämuuronen, J. 2003. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteessä. International Methelp Ky. Jyväskylä.

Mintzberg, H. 1994. The Rise and fall of strategic Planning: Reconceiving, the Free Press. New York.

Nyholm, I. 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokojana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Näsi, J. 1991. Arenas of Strategic Thinking. Liikesivistysrahasto. Helsinki.

Näsi, J. - Aunola, M. 12/2002. Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. MET-julkaisuja. Metalliteollisuuden kustannus. Helsinki.

Parjanne, M. 2004. Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen. Tulevaisuusse-lonteon liiteraportti 1 luku 4. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 29/2004. Helsinki.

Parkkinen, P. 2008. Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. Akateeminen väi-töskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.

Peruspalveluohjelma 2008–2011 (2007). Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryh-mä 25.5.2007. Helsinki.

Peruspalveluohjelma 2011- 2015 (2011). Peruspalveluohjelma 2013 – 2015. Valtiovarain-ministeriön julkaisuja 37a / 2011. Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Rannisto, P-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.

Rönkkö, P. 2001. Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa Hoik-ka, P. (toim.). Kunnat 2000 -luvun kynnyksellä, s. 105–142. Tampereen yliopisto. Tampe-re.

Ryynänen, A. 2001.. Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 28. Kunnallisan kehittämissäätö. Helsinki.

Salminen, A. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Salminen, A. 1993. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita. Helsinki.

Santtu von Bruun. 2005. Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: www.kunnat.net

Santtu von Bruun. 2009. Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Suomen kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: www.kunnat.net

Sinisalmi, M. 2003. Rationaalisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Acta väitöskirjasarja nro 4. Kuntaliitto. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmisteleavan työryhmän loppuraportti. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Hoitoa ja huolenpitoa ympäri vuorokauden. Ikähoiva – työryhmän muistio. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2010. Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:23. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2010. Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Julkaistu 3/2008. Yliopistopaino. Helsinki.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000 -luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No.6. Finnpublishers. Tampere.

Thompson, A. Jr – Strickland, A. III. 1998. Strategic Management. Concepts and Cases, Irwin McGraw-Hill, New York, NY.

Tilastokeskus. 2009. Suomella edessä haastavat ajat. Artikkelijulkaisu 8/2009. Helsinki

Tilastokeskus. 2009. Väestöennuste 2009–2060. Julkaistu 30.9.09. Helsinki.

Työterveyslaitos. 2002. Muutoskaipuusta tulevaisuuden luomiseen. Tavoitteena onnistunut vanhustyö. Helsinki.

Tuomi, J. – Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vaarama, M. (toim.). Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2009.

Valkonen, T. 2004. Elinajanodotteen kehitys, väestön vanheneminen ja tulevaisuuden terveysongelmat maailmassa ja meillä. Duodecim artikkeli, 120:2173–9.

Valtiovarainministeriö. 2011. Peruspalveluohjelma 2013–2015. 37a 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Helsinki.

Valve, J. 2001. Strategisen johtamisen kehittäminen Balanced Scorecard -menetelmällä kaupunkien tilahallinnossa. Efektia Oy. Helsinki.

Virnes, E. – Sahala, K. – Majjonen, K. – Laukkanen, H. 2006. Ikäpolitiikka kunnissa. Strategia johtamisen tukena. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Volk, R. – Nivalainen, H. Väestön ikääntymiseen varautuminen – alueellinen näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raportteja, 4/2009. Helsinki.

Ylitalo, K. 2005. Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Acta. Helsinki.

Muut lähteet:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>

Luettu 15.9.2011.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>

Luettu 15.9.2011.

www.thl.fi/toimia/tietokanta/suositus/15/. Luettu 12.4.2011

www.thl.fi/fi/tilastoto/sosiaalihuollonlaitos. Tilastoraportti 26/2011

www.tilastokeskus.fi

www.vm.fi/vm/fi/hakutulos.jsp?query=ajankohtaista+kuntataloudesta

Luettu 15.11.11

http://www.vm.fi/vm/fi/08_talousnakymat_ja-

[politiikka/02_talous_ja_rakennepolitiikka/01_lahivuosien_haasteet/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/08_talousnakymat_ja-politiikka/02_talous_ja_rakennepolitiikka/01_lahivuosien_haasteet/index.jsp)

Luettu 12.10.2011.

www.ilmajoki.fi

www.jalajärvi.fi

www.jikky.fi

www.joroinen.fi

www.juva.fi

www.kurikka.fi

www.puumala.fi

www.punkaharju.fi

www.rantasalmi.fi

Suomen säädöskokoelma:

Kuntalaki (365/1995). Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950365>.

Luettu 16.10.2010.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007). Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>. Luettu 16.10.2010.

Kotikuntalaki (201/1994). Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/fi/laki/alkup/1994/201>

(1377/2010) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101377>

(1095/2010). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101095>. Luettu 16.10.2010 ja 3.2.2011.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982). Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>

(1378/2010) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101378>. Luettu 16.10.2010 ja

3.2.2011

LIITE

Puhelinhaastattelu perusturvajohtajille / Teemahaastattelu

Kunta: _____

Vastaaja: perusturvajohtaja _____

Haastattelupäivä: _____

1. Millainen muutos kuntanne väestörakenteessa tulee tapahtumaan vuoteen 2030 mennessä?

Millainen muutos tapahtuu 65- 100 -vuotta täyttäneiden ikäryhmässä?

2. Onko kunnassanne väestörakenteenmuutos tiedostettu riittävän hyvin?

– poliittisella tasolla

– eri vastuualueiden tasolla

3. Onko kunnassanne hahmotettu tulevaa muutosta ja sen vaikutuksia kuntien palvelutehtävään?

4. Onko kunnassanne tehty vanhus- ikäpoliittinen strategia?

Mikäli on, toimiiko strategia toimintaa ohjaavana asiakirjana päätöksenteossa?

5. Onko kunnassanne suunniteltu/suunnitellaanko organisaation muutoksia osana valmistautumista väestörakenteenmuutokseen?

6. Ostetaanko kunnassanne sosiaali- ja terveyspalveluita tai suunnitellaanko sosiaali- ja terveyspalveluiden ostoa yksityiseltä palveluntuottajalta, säätiöiltä tai yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä?

7. Millaisia haasteita ikärakenteenmuutos mielestäsi aiheuttaa strategiseen johtamiseen kunnassanne ja mitkä ovat kuntanne strategiset valmiudet muutostilanteen hallitsemiseksi?

8. Millä tavalla kuntanne on varautunut tulevaan ikärakenteenmuutokseen?

9. Mitkä ovat kuntanne suurimmat haasteet ikärakennemuutoksessa?