



ACTA 274

Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen  
& Juulia Koivisto (toim.)

# Reformeista evoluutioon?



Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen  
& Juulia Koivisto (toim.)

# Reformeista evoluutioon?

Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen  
tapa ja tulevaisuus

SUOMEN KUNTALIITTO  
TAMPEREEN YLIOPISTO  
HELSINKI 2019

## TOIMITTAJAT

Anni Kyösti  
Jonne Parkkinen  
Jari Kolehmainen  
Juulia Koivisto

Kannen kuva: Pixhill.com

ISBN 978-952-293-660-8 (painettu)

ISBN 978-952-293-661-5 (pdf)

ISSN 1237-8569 (painettu)

ISSN 2490-0699 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto ja kirjoittajat

Helsinki 2019

Painopaikka: Kuntatalon paino

Myynti:

Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

[www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa](http://www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa)

Tilausnumero 509510

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. 09 7711

[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)

# Sisällysluettelo

<b>Tiivistelmä</b>	6
<b>Resumé</b>	7
<b>Abstract</b>	8
<b>Johdanto</b>	9
Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto	9
Tutkimusta uudistuksen rinnalla	9
Esiselvitys: Hajota, kokoa ja hallitse	10
Ensimmäinen tutkimusykli: Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti	11
Toinen tutkimusykli: Katse kohti tulevaa	12
Loppuraportin rakenne	13

## HALLINNON UUDISTAMINEN INSTITUTIONAALISESSA TYHJIÖSSÄ

### **Puhetta maakuntauudistuksen valmisteluvaiheesta kaupunkiseuduilla**

Anni Kyösti & Jenni Airaksinen

<b>1 Johdanto</b>	18
<b>2 Teoreettiset näkökulmat maakuntauudistukseen</b>	19
2.1 Regionalismi maakuntauudistuksessa	19
2.2 Hallinnonuudistuksen julkinen arvo, legitimiteetti ja kapasiteetti	22
<b>3 Tutkimusaineisto ja keskeiset teemat</b>	24
3.1 Työllisyys, elinkeinot ja maankäyttö	25
3.2 Uudistus hajottavana ja kokoavana voimana	27
<b>4 Uudistamisen haasteet ja tuki</b>	28
4.1 Tulkintakehykset uudistuspuheen selittäjinä: hallittua vai hallitsematonta?	29
4.2 Vaatimuksena alueellisen ajattelutavan muutos?	30
4.3 Rajapintoja rakentamassa: Lähtökohtana hauras legitimiteetti ja kulkemattomat polut	31
4.4 Evoluutiivinen uudistaminen	34
<b>5 Johtopäätökset</b>	36
<b>Lähteet</b>	37

## VALTIONOHJAUS, MAAKUNNAT JA KUNNAT

### **Ajatuksia ohjauksesta uudistuvassa järjestelmässä**

Inga Nyholm & Jenni Airaksinen

<b>1 Johdanto</b>	42
<b>2 Valtionohjauksen tavoitteet, haasteet ja tulevaisuus</b>	43
2.1 Valtionohjauksen keinot ja tavoitteet	43
2.2 Valtionohjauksen historia ja nykypäivän haasteet	45

4		
3	<b>Regionalismi valtionohjauksen tulkintakehikkona muuttuvassa toimintaympäristössä</b>	46
4	<b>Maakuntien ja kuntien valtionohjaus suunnitellussa mallissa</b>	48
4.1	Maakuntia koskevan ohjauksen julkilausutut tavoitteet	48
4.2	Lainsäädännössä kuvatut maakuntien valtionohjauksen muodot ja keinot	48
4.3	Kuntien valtionohjaus tulevaisuudessa	50
5	<b>Uudenlaisia suhteita hallinnon tasojen välillä?</b>	51
5.1	Tasapainoilua monimuotoisuuden ja selkeyden välillä – yleisanalyysi muotoutumassa olleesta ohjausjärjestelmästä	51
5.2	Verkostoiden ja hierarkioiden ohjausmahdollisuudet maakuntamallissa	55
5.3	Muuttuvat suhteet eri hallinnontasojen välillä	57
6	<b>Johtopäätökset</b>	59
	<b>Lähteet</b>	63

## UUDENLAISTA SYNERGIAA VAI VAURIOITUNEITA VERKOSTOJA?

	<b>Näkemyksiä elinvoimakehittämisestä maakuntamallissa</b>	67
--	--	----

Anni Kyösti, Jari Kolehmainen, Juulia Koivisto & Jenni Airaksinen

1	<b>Johdanto</b>	68
2	<b>Hallintorakenteet maakuntaudistuksen elinvoimanäkökulmasta</b>	69
2.1	Elinvoimapolitiikka	69
2.2	Hallinnan teoria: verkostot ja hierarkiat hallinnan välineenä	71
2.3	Resilienssi maakuntaudistuksessa	73
3	<b>Maakuntaudistuksen valmistelu elinvoimanäkökulmasta</b>	73
3.1	Maakuntaudistuksen vaikutukset elinvoimakehittämisen rakenteisiin	74
3.2	Millaisia haasteita uudistus voi muodostaa alueiden elinvoiman edistämiseksi?	79
3.3	Uudistuksen vaikutukset elinvoiman edistämisen tehtäväalueilla	83
4	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset</b>	88
	<b>Lähteet</b>	90

## ENNAKOINNIN AVULLA LINTUPERSPEKTIIVIÄ HALLINNOLLISIIN UUDISTUKSIIN

		93
--	--	----

Harri Jalonen, Tuula Jäppinen & Jenni Airaksinen

1	<b>Johdanto</b>	94
2	<b>Ohjaustunteen merkitystä ei pidä väheksyä</b>	95
3	<b>Hallinnollinen uudistaminen on tietämättömydessä tarpomista</b>	97
4	<b>Tietämättömyys ilmenee kesyinä, sotkuisina ja pirullisina ongelmina</b>	100
5	<b>Ilmiölähtöinen tilanneymmärrys hallinnollisessa uudistamisessa</b>	102
6	<b>Strateginen ja visionäärinen ennakointi hallinnon uudistamisessa</b>	103
7	<b>Kokemuksia ennakoinnin käytöstä päätöksenteon eri vaiheissa</b>	106
8	<b>Johtopäätökset</b>	109
	<b>Lähteet</b>	110

<b>ALUE- JA PAIKALLISHALLINNON VAIHTOEHTOISET TULEVAISUUDET</b>	
<b>– Uudistamisen kriittiset tekijät tulevaisuustarkastelun pohjalta _____ 115</b>	
Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto	
<b>1</b>	<b>Johdanto _____ 116</b>
<b>2</b>	<b>Aktiivinen tulevaisuuden ennakoiminen alue- ja paikallishallinnon uudistamisessa _____ 117</b>
2.1	Evoluutiivinen tulevaisuudentutkimus hallinnon uudistamisessa _____ 117
2.2	Suomalaisen alue- ja paikallishallinnon kehitys ja uudistaminen _____ 119
2.3	Tulevaisuusorientoitunut toimijuus alue- ja paikallishallinnon kontekstissa _____ 122
<b>3</b>	<b>Tutkimusaineisto ja -menetelmät: aineistolähtöinen skenaariotyö _____ 124</b>
3.1	Tulevaisuustaulukko ja tulevaisuuskuvat työpajatyöskentelyn perustana _____ 125
3.2	Tulevaisuuskuvista tulevaisuusskenaarioiksi _____ 126
<b>4</b>	<b>Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariot _____ 127</b>
4.1	Mahdollisuuksien maakuntauudistus _____ 128
4.2	Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat _____ 129
4.3	Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen _____ 131
4.4	Kuntien renessanssi _____ 132
4.5	Maakunnista kuntia _____ 134
4.6	Tulevaisuusskenaarioiden yhteenvedo _____ 136
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset tulevaisuustyöskentelyn pohjalta _____ 139</b>
	<b>Lähteet _____ 143</b>

## JOHTOPÄÄTÖKSET

	<b>Pohdintoja ja teesejä tulevaan _____ 147</b>
--	---

Jenni Airaksinen, Harri Jalonen, Tuula Jäppinen, Juulia Koivisto, Jari Kolehmainen, Heli Kurikka, Anni Kyösti, Inga Nyholm & Jonne Parkkinen

	Uudistusprosessin kulku _____ 149
	Elinvoimanäkökulma ja kaupunkiseutujen erityiskysymykset _____ 151
	Muuttuva hallinta osana uudistamista _____ 154
	Lopuksi: Teesit tulevia alue- ja paikallishallinnon uudistuksia silmällä pitäen _____ 155

## Tiivistelmä

*Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto (toim.): Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. Acta nro 274. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2019.*

Suomessa 2000-luvun alun jälkeen kiihtynyt pyrkimys alue- ja paikallishallinnon uudistamiseen sai viimeisen lukunsa vuoden 2019 keväällä, kun Juha Sipilän hallituksen ajama maakunta- ja sote-uudistus kaatui pitkällisen valmisteluprosessin päätteeksi. Samalla uudistuksen tavoittelemat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja hallintorakenteen muokkaukset kaatuivat tai ainakin siirtyivät osaksi tulevia uudistuksia. KAITSE- ja KAITSE-EP -hankepari on elänyt erityisesti maakuntauudistuksen mukana tarkastellen suunnitellun maakuntaitsehallinnon ja kaupunkiseutujen välistä suhdetta.

Syksyllä 2016 käynnistetty KAITSE-hanke keskittyi Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen alueiden tarkasteluun. Keväällä 2017 käynnistetty KAITSE-EP-hanke keskittyi alkuvaiheessa Etelä-Pohjanmaan ja erityisesti Seinäjoen seudun tarkastelemiseen. Erilisinä toteutettujen esiselvitysvaiheiden jälkeen hankkeet yhdistettiin toiminnallisesti yhdeksi hankepariksi tutkimuksellisten synergiaetujen vahvistamiseksi. Tutkimushankkeiden toteutuksessa ovat alusta asti vuorotelleet tutkimukseen ja kehittämiseen painottuvat osiot, millä on pyritty tukemaan kasvavien kaupunkiseutujen elinvoiman ja kehittämiskapasiteetin vahvistumista jo hankeparin toteutuksen aikana.

Tutkimus on toteutettu esiselvitysvaiheena ja kahtena tutkimussyklinä. Esiselvitysvaiheesta julkaistiin helmikuussa 2017 hankkeen ensimmäinen väliraportti (Hajota, kokoa ja hallitse). Ensimmäisestä tutkimussyklistä julkaistiin marraskuussa 2017 toinen väliraportti (Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti). Hankeparin toinen tutkimussykli käynnistyi vuoden 2018 alussa ja se päättyi huhtikuussa 2019. Toisen tutkimussyklin tuloksista on raportoitu kahdella tutkimusraportilla: helmikuussa 2019 julkaistulla väliraportilla (Katse kohti tulevaa) sekä nyt käsillä olevalla artikkelikokoelmana julkaistavalla loppuraportilla (Reformeista evoluutioon?).

Hankkeen lopputuloksista raportoidaan tämän artikkelikokoelman avulla, jossa vuorottelevat hankkeen tutkimusprosessiin kiinteästi liittyvät artikkelit ja hallinnon uudistamisen näkökulmaa laajentavat artikkelit. Tekstit käsittelevät hallinnon uudistamista ja sen tapoja kaupunkiseuduilla paitsi maakunta- ja sote-uudistuksen kautta, myös yleisemmin. Vaikka maakunta- ja sote-uudistus ei sellaisenaan toteutunut, hallinnon uudistaminen tulee jatkumaan. Siksi hankkeen lopputulosten yhteydessä on paikallaan pohtia niitä tekijöitä, jotka tulevat jatkossa nousemaan uudistamisen kannalta merkittäviksi. Prosessin tuloksena kirjoittajaryhmän kesken tunnistettiin keskeisiä teesejä tuleviin alue- ja paikallishallinnon uudistamisen prosesseihin.

**Avainsanat:** hallinnon uudistaminen, maakunta- ja sote-uudistus, kaupunkiseudut

# Resumé

*Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto (red.): Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. (Från reform till evolution? Region- och lokalförvaltningsreformen och dess framtid). Acta nr 274. Tammerfors universitet och Finlands Kommunförbund. Helsingfors 2019.*

Den strävan till reform inom region- och lokalförvaltningen som tog fart i början av 2000-talet såg sitt sista kapitel våren 2019 när landskapsreformen, som Juha Sipiläs regering drivit, föll efter en utdragen beredningsprocess. Samtidigt uteblev omstruktureringarna inom social- och hälsovårdens servicesystem och förvaltningsstruktur, eller så skjöts de upp till kommande reformer. Projekten KAITSE- och KAITSE-EP har levt med landskapsreformen och granskat förhållandet mellan de planerade landskapens självstyrelse och stadsregionerna.

Projektet KAITSE som startade hösten 2016 koncentrerade sig på Birkalands och Egentliga Finlands område. Våren 2017 startade projektet KAITSE-EP som till en början granskade Södra Österbotten och särskilt trakten kring Seinäjoki. Efter de första utredningsfaserna, som utfördes separat, sammanställdes projekten till ett projektpar för att stärka forskningsprojektens synergi. Under projektens gång har perioder av forskning och utveckling avlöst varandra i syfte att stärka de växande stadsregionernas livskraft och utvecklingskapacitet redan i genomförandet av projektparet.

Forskningsprojekten inleddes med en utredningsfas som följdes av två forskningscykler. Den första delrapporten efter de inledande utredningarna publicerades i februari 2017 (Hajoita, kokoa ja hallitse). Den andra delrapporten publicerades i november 2017 efter den första forskningscykeln (Legitimizeetti, arvot ja kapasiteetti). Projektparets andra forskningscykel inleddes i början av 2018 och avslutades i april 2019. Den andra forskningscykelns resultat har sin tur publicerats i två rapporter: en delrapport i februari 2019 (Katse kohti tulevaa) och denna slutrapport (Reformeista evoluutioon?) som ges ut som en artikelserie.

Slutsatserna av projektet rapporteras med denna artikelserie där artiklar med direkt anknytning till forskningsprocessen varvas med artiklar som ger perspektiv på förvaltningsreformen. Texterna behandlar förvaltningsreformen i huvudstadsregionen, inte bara genom landskaps- och vårdreformen utan också på ett allmänt plan. Även om vård- och landskapsreformen inte förverkligades som sådan kommer förvaltningsreformen att fortsätta. Därför är det på sin plats att i projektets slutsatser reflektera över de faktorer som kommer att bli betydelsefulla för reformen i framtiden. Som ett resultat av processen identifierade gruppen som skrev slutrapporten några centrala teser inför den kommande region- och lokalförvaltningsreformen.

**Nyckelord:** förvaltningsreform, landskaps- och vårdreformen, stadsregioner



# Abstract

*Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto (eds.): Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. (From reforms to evolution? The method and future of regional and local government reform). Acta Publications No. 274. The University of Tampere and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki 2019.*

Efforts to reform Finnish regional and local governments have gathered pace since the early 2000's. Spring 2019 marked the final chapter in these attempts when the regional government, health and social services reform led by Juha Sipilä's Government failed after a long preparation process. Consequently, the government-driven changes to the health and social services system and to the administrative structures failed to materialise, or at least they were postponed until the reform work continues. The KAITSE and KAITSE-EP projects have closely followed especially the regional government reform and examined the relationship between the planned county-level regional self-government and urban regions.

The KAITSE project, launched in autumn 2016, focused on the regions of Pirkanmaa and Southwest Finland, whereas the KAITSE-EP project, which began in spring 2017, initially examined South Ostrobothnia and Seinäjoki regions in western Finland. The preliminary studies were conducted separately for each project, after which the two projects were joined operationally to produce synergies between research activities. From the beginning, the implementation of these research projects alternated between research and development, with the aim of strengthening the vitality and development capacity of growing urban regions already during project implementation.

The research was conducted in three phases, which included the preliminary study and two research cycles. The project's first report ('Divide, rebuild, and rule') was an interim report on the preliminary study, and it was published in February 2017. The second interim report ('Legitimacy, values, and capacity'), which dealt with the first research cycle, was published in November 2017. The second research cycle started in early 2018, and it ended in April 2019. Two research reports were issued about the second research cycle's findings: an interim report ('A look towards the future') in February 2019 and this final report ('From reforms to evolution?'), which is published as a collection of articles.

The project's final outcomes are reported in this article collection. Some of the articles are closely linked with the project's research process, while others take a wider view of administrative renewal. The texts examine administrative reform and the methods used in urban regions from the viewpoint of the regional government, health and social services reform, but also more generally. Although the regional government, health and social services reform was not carried through as planned, administrative restructuring will continue. As we present the project's final outcomes, it is appropriate to reflect on the factors that will take a central role in future reforms. As a result of this process, the writers of this report identified key points for the forthcoming regional and local government reform.

**Keywords:** administrative reform, regional government, health and social services reform, urban regions

# Johdanto

Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto

## Tutkimusta uudistuksen rinnalla

Suomessa on jo usealla hallituskaudella pyritty ratkaisemaan niin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kuin kuntarakenteeseenkin liittyviä kysymyksiä. Juha Sipilän hallituksen ajama maakunta- ja sote-uudistus oli jatkumoa tälle uudistuspyrkimysten sarjalle. *Kaupunkikehittämisen prosessit ja maakuntaitsehallinto* -hankekokonaisuudessa (KAITSE- ja KAITSE-EP -hankepari) on tarkasteltu maakuntaitsehallinnon (eli suunnitteilla olleen maakuntauudistuksen) ja erityisesti kaupunkiseutujen välistä suhdetta. Alkupontimena toimi ajatus siitä, että samanaikaisesti maakuntauudistuksen valmistelun kanssa tulisi tutkia ja arvioida uudistuksen vaikutuksia ja tukea alueita, tässä tapauksessa erityisesti suuria ja kasvavia kaupunkiseutuja, joista osa, erityisesti Helsinki, Tampere ja Turku, esitti kovaa kritiikkiä maakuntauudistusta kohtaan jo uudistuksen alkumetreistä lähtien.

KAITSE- ja KAITSE-EP -hankkeet käynnistyivät erillisinä tutkimushankkeina syksyn 2016 ja kevään 2017 aikana. KAITSE-hankkeen empiirisiä kohteita olivat Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi sekä niiden keskusseudut, kun taas KAITSE-EP -hankkeen kohteena olivat Etelä-Pohjanmaa ja erityisesti Seinäjoen seutu. Erillisinä aloittaneet, sinällään samansuuntaiset hankkeet yhdistettiin esiselvitysvaiheen jälkeen toiminnallisesti yhdeksi hankepariksi tutkimuksellisten synergiaetujen vahvistamiseksi. KAITSE- ja KAITSE-EP -hankeparia rahoittivat Etelä-Pohjanmaan liitto, Pirkanmaan liitto, Varsinais-Suomen liitto, Seinäjoen kaupunki, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, TEM, Suomen Kuntaliitto sekä Tampereen yliopisto. Tutkimushankeparin toteutuksella pyrittiin tukemaan sellaisten ajattelu- ja toimintatapojen muodostumista, jotka voisivat edesauttaa kasvavien kaupunkiseutujen elinvoiman ja kehittämiskapasiteetin vahvistumista.

Hankeparin lähtöajatus osoittautui siinä mielessä kestäväksi, että suurimpien kaupunkien epäluuloinen suhtautuminen maakuntaitsehallintoon vaikutti osaltaan maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumiseen. Kaupunkien suhtautuminen on sinällään esimerkiksi valtapoliittisesta näkökulmasta ymmärrettävää, sillä kaupunkiseudut nähdään sekä monien maiden politiikassa että politiikan- ja hallinnon tutkimuksessa talouden ja kilpailukyvyn kannalta tärkeämpänä hallinnan tasona kuin valtio. Kaupunkien merkitys on lisäksi yhä edelleen kasvamassa niin väestön, talouden kuin osaamisen keskittyminä. Näistä lähtökohdista on luonteva ajatus, että tulevaisuudessa kansallisten uudistuspyrkimysten kehittämisessä kasvavien kaupunkiseutujen merkitys ja rooli on syytä huomioida. Tästä perustavoitteesta vallitsee varmasti varsin suuri samanmielisyyttä. Mitä huomioimisen jälkeen tapahtuu, siitä näkemykset hajoavatkin enemmän.

Jotta uusien ja suunnitteilla olevien hallintarakenteiden soveltaminen olisi houkuttelevaa myös kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta, olisi niiden pystyttävä

uskottavasti vahvistamaan kaupunkiseutujen elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä sekä nivomaan yhteen seututasoisia intressejä. Kuntarajat ylittävä, seudun kattava hallinta voisi hyvin olla perusteltua sekä kilpailukyky- että palvelunäkökulmasta.

Valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus oli yksi pyrkimys koota yhteen erilaisia sekä kuntien yhteistyöhön perustuvia toimintoja, että valtion aluehallinnon toimintoja. Kansanvaltaisesti hallittujen maakuntien toimivalta olisi kasvanut myös maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen ja aluekehittämiseen liittyvissä kehittämisspolitiikoissa. Nämä ovat keskeisiä politiikkalohkoja erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta. Periaatteessa uudistuksen yhteydessä olisi ollut mahdollista parantaa kaupunkiseutujenkin elinvoimaa nykyistä pirstaloitunutta rakennetta enemmän. Voimavarojen kokoaminen maakuntatasolle olisi voinut tarjota edellytykset suurempien ja vaikuttavampien elinkeinoja vahvistavien kehittämishankkeiden aikaansaamiselle.

Kaupunkiseutujen näkökulmasta elinvoimaisuuden ja kilpailukykyyn vahvistaminen jäi kuitenkin sosiaali- ja terveystalouden käytävän keskustelun varjoon ja kaupunkikehittämisen vahvistaminen ei näkynyt keskusteluissa lainkaan. Kaupunkiseutujen kehittämisen näkökulmasta maakuntamalliin sisältyi riskejä, kuten sote-tehtävien ylikorostuminen kaupunkien kehittämisen kustannuksella, valtionohjauksen korostuminen ohi itsehallinnon sekä alueiden yhdenvertaisuuden asettaminen etusijalle erikoistumisen kustannuksella.

Yhtä kaikki, KAITSE- ja KAITSE-EP -hankeparin toteutus on elänyt uudistuksen rinnalla ja sen eri käännteissä. Tähän pyrittiin tutkimukseen ja kehittämiseen painottuvien osioiden vuorottelulla prosessin kuluessa. Kokonaisuudessaan tutkimus toteutettiin esiselvitysvaiheen jälkeen kahtena tutkimuskierroksena, joissa käytännön tutkimustyö, osallistavat työpajat sekä hanketta sparraavan professoriryhmän työskentely vuorottelivat. Hankkeen tuloksia pyrittiin myös kommunikoidaan koko tutkimusprosessin ajan sen keskeisille sidosryhmille. Hankkeen lopputuloksena olemmekin tarkastelleet yhtä hallinnonuudistusta ja sen eri vaiheita kolmen vuoden aikajanaalla 2016–2019. Uudistuksen valmistelussa tapahtuneet käännteet, erityisesti lakien valmistelun viivästyminen sekä lopulta 8.3.2019 tapahtunut Juha Sipilän hallituksen kaatuminen, johon myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu lopulta päättyi, ovat osaltaan vaikuttaneet myös tutkimushankkeemme etenemiseen. Seuraavassa esitellään hankeparin kolme keskeisintä vaihetta, eli esiselvitysvaihe sekä ensimmäinen ja toinen tutkimusvaihe. Lopuksi tässä johdantoartikkelissa esitellään tämän artikkelikokoelmamuotoisen loppuraportin rakenne.

## Esiselvitys: Hajota, kokoa ja hallitse

Hankeparin esiselvitysvaiheessa pyrittiin luomaan yleiskuva siitä, miten maakuntauudistus ja siihen läheisesti liittyvä kasvupalvelu-uudistus ymmärretään ja miten uudistuksia tulkitaan tutkimuskohteena olevien Tampereen ja Turun sekä Seinäjoen kaupunkiseutujen keskeisten toimijoiden näkökulmasta. KAITSE ja KAITSE-EP -hankkeiden käytännön toteutus tapahtui esiselvitysvaiheessa toisistaan erillisinä kokonaisuuksina ja seuraavaksi raportoitava sisältö perustuu KAITSE-hankkeen aineistoihin. Tarkastelussa keskityttiin erityisesti maakuntauudistuksen sisältöihin, jolloin sosiaali- ja

terveydenhuollon uudistuksen asiakokonaisuudet rajattiin tarkastelun ulkopuolelle.

Esiselvitysvaiheen aineistoina toimivat uudistuksen valmisteluun liittyvät asiakirja-aineistot sekä hankkeen aikana toteutetuina asiantuntijahaastatteluin kerätty empiirinen aineisto. Kaikkiaan aineistonkeruun yhteydessä haastateltiin 29 Tampereen ja Turun seudun, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen liiton, ELY-keskusten ja TE-toimistojen, TEM:n ja Suomen Kuntaliiton avainhenkilöä, jotka työskentelivät hankkeen kysymyksenasettelun kannalta keskeisessä asemassa. Haastattelut toteutettiin marras-joulukuun 2016 ja tammikuun 2017 aikana. Kaupunkiseutujen toimijoiden painottamat kaupunkikehitykseen ja kaupunkiseutujen elinvoiman kehittämiseen liittyvät asiakokonaisuudet nostettiin tutkimuksen ydinteemoiksi, joita kuljetettiin läpi kaikkien tutkimusprosessin vaiheiden.

Esiselvitysvaiheen aineiston perusteella uudistus näyttäytyi prosessina, joka yhtäältä hajottaa olemassa olevia rakenteita, toimintatapoja ja käytäntöjä, toisaalta kokoaa ne uudelleen yhteen vastatakseen paremmin alati muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin. Uudistukseen on ladattu valtavasti erilaisia odotuksia, pelkoja ja toisistaan poikkeavia tulkintoja. Tämä monitulkintaisuus tuotti osaltaan ohipuhunutta, jota sittemmin kaatuneen uudistuksen ympärillä oli huomattavan paljon. Ohjausjärjestelmän kehittämisellä ja ohjaustunteen lisäämisellä sekä luottamuksella ja sen rakentamisella olisi oletettavasti ollut keskeinen merkitys uudistusprosessin kannalta. Esiselvitysvaiheen perusteellakin yhdeksi maakuntauudistusprosessin keskeiseksi epäonnistumiseksi voidaan tulkita sen jumiutumisen puhtaan teknis-rationaaliselle tasolle. Sen lisäksi, että uudistusta vietiin eteenpäin lainsäädäntöhankkeena, olisi uudistusprosessissa pitänyt huomioida paremmin eri toimijoiden näkökulmia ja odotuksia. Esiselvitysvaihe nosti esiin myös muita huomioita alue- ja paikallishallinnon uudistuksia silmällä pitäen. Se korosti esimerkiksi eri toimijoiden luottamuksen merkitystä uudistusta kohtaan sekä kuntien ja maakuntien asukkaiden asemaa hallintorakenteiden toiminnan ytimessä. Lisäksi esiselvitysvaiheessa tunnistettiin se, että uudistuksen myötä eri toimijoiden legitimitietin lähteet olisivat muuttuneet merkittävästi.

**Julkaisu:** Helena Tolkki, Jenni Airaksinen & Anni Kyösti (2017). ”Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet.”

## Ensimmäinen tutkimussykli: Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti

Ensimmäisessä tutkimussyklissä hankeparin tutkimustyötä jatkettiin esiselvitysvaiheen ohjaamana. Erityisesti pyrittiin vastaamaan kysymykseen, mitkä asiat nähdään tulevan maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon mallin kannalta keskeisinä rajapintoina ja millaisia ovat eri tasojen vastuut ja tehtävät. Tämän vaiheen aikana KAITSE- ja KAITSE-EP -hankkeet saatettiin tutkimuksellisesti ja toiminnallisesti yhteen. Tämän tutkimussyklin keskeisimpänä aineistona toimi palvelumuotoilun keinoin järjestetys- sä työpajassa kerätty materiaali. Maaliskuussa 2017 järjestettyyn työpajaan osallistui yhteensä noin 40 eri osaamisalan asiantuntijaa ja toimijaa Tampereen, Turun ja Seinäjoen kaupunkiseuduilta. Esiselvitysvaiheen havaintojen pohjalta työpajatyöskentelyn

lähtökohdaksi nostettiin palveluiden käyttäjien näkökulma ja työskentely tapahtui kolmen keskeiseksi tunnistetun teeman ympärillä. Nämä kolme keskeistä teemaa olivat työllisyyden hoito, maankäyttö sekä elinkeinojen kehittäminen. Kerättyä aineistoa tulkittiin lokalismin, regionalismin ja julkisen arvon käsitteiden avulla.

Vaikka maakunta- ja sote-uudistus olivat mittakaavaltaan valtavia ja luonteeltaan monimutkaisia, paljasti työpajatyöskentely, että palveluiden käyttäjien näkökulmasta tarkasteltuna ratkaistavia pulmia olisi ollut huomattavasti vähemmän. Työpajan keskeinen tulos olikin se, että palveluihin liittyvä operationaalinen kapasiteetti olisi ollut saavutettavissa kaikissa tarkastelluissa toiminnoissa ja palvelukokonaisuuksissa, kunhan kehitystyö olisi tapahtunut palveluiden käyttäjien näkökulmasta. Esimerkiksi se, kuka loppu viimein palvelun järjestää ei ole palvelun käyttäjän näkökulmasta merkityksellistä, kunhan palvelu on järjestetty, se täyttää käyttäjän tarpeet ja on käyttäjän helposti löydettävissä.

Tätä sinällään mielenkiintoista havaintoa kuitenkin täsmennettiin legitimizeettia koskevilla huomioilla. Lyhyellä aikavälillä operationaalisen kapasiteetin varmistaminen ei ratkaise laajempaa legitimizeettikysymystä, joka on julkisen arvon tuottamisen ja minkä tahansa valtaa ja vastuuta eri hallintotasoille jakavan uudistuksen pitkän aikavälin onnistumisen kannalta vähintään yhtä olennainen kysymys. Eräs legitimizeettikysymyksen keskeisimmistä ongelmista kytkeytyykin yhden mallin mukaiseen uudistamisprosessiin – maakuntauudistuksen kaltainen yhtenäismalliin perustuva uudistus ei tunnista ja huomioi riittävällä tavalla erilaisten alueiden ja eri tason toimijoiden tarpeita, edellytyksiä eikä tulevaisuuksia.

**Julkaisu:** Anni Kyösti, Jenni Airaksinen, Jonne Parkkinen & Jari Kolehmainen (2017). ”Legitimeetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä.”

## Toinen tutkimussykli: Katse kohti tulevaa

KAITSE- ja KAITSE-EP -hankeparin toisessa tutkimussyklissä pyrittiin kartoittamaan kaupunkiseutujen ja maakuntien mahdollisia kehityspolkuja maakuntauudistuksen jälkeisessä, merkittävästi muuttuneessa toimintaympäristössä. Kesän 2017 aikataulu- ja muutoksen myötä maakunta- ja sote-uudistuksen alkuperäistä aikataulua muokattiin ja uudistuksen toimeenpanoa viivästyttiin hallituksen toimesta. Aloitettaessa hankeparin toisen vaiheen toteutusta loppuvuodesta 2017 jatkui uudistukseen liittyvän valmistelun ja lakipakettien käsittelyn ympärillä vallitseva epävarma tilanne edelleen. Tästä syystä toisen vaiheen tarkastelussa päätettiin painottaa tulevaisuusperspektiiviä. Lisäksi skenaariotyöskentelyn menetelmiä soveltavasta tulevaisuustyöskentelystä arvioitiin olevan tutkimuksellisen arvonsa lisäksi hyötyä uudistuksen valmistelulle sekä kuntaorganisaatioille.

Tulevaisuustyöskentelyä varten aikaisemmissa vaiheissa kerätty haastatteluaineisto analysoitiin uudelleen. Analyysin perusteella rakennettiin tulevaisuustaulukko ja taulukkoon perustuvia tulevaisuuskuvia, joita käytettiin kesä-elokuussa 2018 järjestettyjen alueellisten tulevaisuustyöpajojen työskentelymateriaalina. Seinäjoella, Tampereella ja

Turussa järjestettyihin työpajoihin osallistui kaikkiaan noin 30 uudistuksen valmistelussa mukana olevaa avainhenkilöä. Ennakointidialogin ja tulevaisuusmuistelun keinoin pyrittiin kartoittamaan keskeisiä asiakokonaisuuksia ja syy-seuraussuhteita matkalla nykyhetkestä tulevaisuuskuviin kuvaamaan asiointiaan vuonna 2030. Työpajoissa kerätyn aineiston pohjalta rakennettiin viisi erilaista alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariota: 1) *Mahdollisuuksien maakuntauudistus*, 2) *Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat*, 3) *Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen*, 4) *Kuntien renessanssi* sekä 5) *Maakunnista kuntia*.

Laadituilla tulevaisuusskenaarioilla toivottiin olevan käyttöä kuntien, maakuntien ja valtiotason toimijoille maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutuessa. Tulevaisuusskenaariot olivat kuitenkin lähtökohdiltaan voimakkaasti liitoksissa valmistellun maakunta- sekä sote-uudistuksen toteutumiseen ja uudistuksen epävarmassa tilanteessa keväällä 2019 tarkastelun käsitteellistä tasoa haluttiin nostaa edelleen. Tulevaisuusskenaarioista pyrittiin tunnistamaan alue- ja paikallishallinnon kehityksen kannalta keskeisiä kriittisiä tekijöitä, jotka ovat alue- ja paikallishallinnon uudistamisen keskiössä riippumatta maakunta- sekä sote-uudistuksen kohtalosta. Näitä kriittisiä tekijöitä syvennetään edelleen tässä loppuraportissa julkaistavassa tulevaisuusartikkelissa.

**Julkaisu:** Jonne Parkkinen, Juulia Koivisto & Jari Kolehmainen (2019). ”Katse kohti tulevaa: Alue- ja paikallishallinnon muotoutumisen tulevaisuusskenaariot.”

## Loppuraportin rakenne

Loppuraportti päätettiin koota artikkelimuotoiseksi jo hankkeen ensimmäisen syklin aikana. Artikkelimuotoisen loppuraportin taustalla vallitsi ajatus siitä, että maakuntauudistuksen kaltaisen uudistuksen laaja-alaiseen tarkasteluun vaaditaan erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia. Tällainen monialainen lähestymistapa oli mahdollista toteuttaa kokoamalla eri asiantuntijoista koostuva ryhmä osaksi loppuraportin kirjoittajaryhmää. Hankeparissa on työskennellyt sen eri vaiheissa seuraavat henkilöt: HT Jenni Airaksinen, HT Jari Kolehmainen, FL Heli Kurikka, HM Juulia Koivisto, HM Anni Kyösti, HM Jonne Parkkinen ja YTM Helena Tolkki. Tätä tutkimusryhmää ovat asiantuntemuksellaan täydentäneet dosentti Harri Jalonen, HT Tuula Jäppinen sekä dosentti Inga Nyholm. Artikkeleissa tarjoamme kattavia näkökulmia hallinnon uudistamisen kehiksestä ja siihen voimakkaasti kytkeytyvistä asioista kaupunkiseuduilla.

Eryityisesti tutkimushankkeen loppupuolella, vuoden 2019 alussa vallinneessa epäselvässä tilanteessa, pohdimme erilaisia tulevaisuuskuviin uudistuksen suhteen. Kevään 2019 tapahtumat ja erityisesti uudistuksen kaatuminen muuttivat merkittävästi tilannetta suhteessa loppuraportin artikkelien aloittamishetkeen. Reagoimme artikkelikokoelman osalta uudistuksen kaatumiseen siinä määrin kuin se oli tutkimusprosessin loppuvaiheessa mahdollista. Käsillä olevan loppuraportin työstämiseksi rakensimme loppuraportin kirjoittajaryhmän kanssa yhteisen prosessin, jonka puitteissa käsitelimme hankeparin tuottamia tuloksia. Tämän prosessin tuloksena kokosimme loppuraportin johtopäätösosioon koko kirjoittajaryhmän yhteisiä pohdintoja ja nk.

avainteesijä alue- ja paikallishallinnon tulevaan uudistamiseen. Loppuraportin kohdalla olemme halunneet viestiä etenkin asioista, joiden sanoma on merkityksellinen alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden ja tulevan uudistamisen kannalta.

Vaikka hankeparin tutkimuskohteena oleva maakuntauudistus ei sellaisenaan tule koskaan toteutumaan, on selvää, että tutkimushankkeen hyöty kulminoituu kahteen oleelliseen asiaan. Yhtäältä hankepari loi kokonaiskuvan uudistuksen valmistelusta, sen etenemisestä sekä oletetuista vaikutuksista kaupunkiseuduilla. Toisaalta hankepari ja erityisesti sen loppuraportti antavat eväitä tuleviin alue- ja paikallishallinnon uudistusprosesseihin. Seuraavassa esitellään tämän loppuraportin artikkelit ja niiden merkitys osana kokonaisuutta:

Anni Kyösti ja Jenni Airaksinen tarkastelevat hallinnon uudistamista artikkelissaan ”Hallinnon uudistaminen institutionaalisessa tyhjiössä:” regionalismin, legitimitetin sekä julkisen arvon käsitteiden kautta. Teksti valottaa kaupunkiseuduilla valmisteluvaiheessa käytyä uudistuskeskustelua ja hahmottaa maakunta- ja sote-uudistuksessa kohdattuja hallinnon uudistamisen kipupisteitä. Artikkelit perustuu hankeparin esiselvitysvaiheessa ja ensimmäisessä tutkimusvaiheessa saatuihin tuloksiin.

Inga Nyholmin ja Jenni Airaksisen artikkeli ”Valtionohjaus, maakunnat ja kunnat – ajatuksia ohjauksesta uudistuvassa järjestelmässä” pureutuu eri hallinnontasojen välisiin ohjauksuhteisiin ja hallinnon uudistamiseen liittyviin kysymyksiin. Artikkelissa tarkastellaan, millaisiksi ohjauksuhteet olisivat maakunta- ja sote-uudistuksen myötä muotoutuneet ja mitkä tekijät nousevat uudistamisessa ohjauksuhteiden näkökulmasta merkittäviksi myös jatkossa. Valtionohjauksella on merkittävä rooli kaikkien hallinnon tasojen toiminnassa. Artikkelissa pohditaan uudistamisen vaikutusten ohella ohjausjärjestelmän kykyä vastata nykypäivän monitoimijaiseen, monitahoiseen ja muuttuvaan hallinnan kenttään.

Anni Kyöstin, Jari Kolehmaisena, Juulia Koiviston ja Jenni Airaksisen artikkelissa ”Uudenlaista synergiaa vai vaurioituneita verkostoja? – Näkemyksiä elinvoimakehittämisestä maakuntamallissa” lähestytään uudistuksen vaikutuksia alueen elinvoiman edistämiseen kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä valmisteltua mallia tarkastellaan kaupunkiseutujen ja toisaalta koko maakunnan elinvoiman edistämisen näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan valmistelusta kertyneitä kokemuksia elinvoiman edistämiseen liittyvien kokonaisuuksien osalta maakunta- ja sote-uudistuksen aikana. Artikkelissa on hyödynnetty esiselvitysvaiheen tuottamia aineistoja, minkä lisäksi aineistoa on täydennetty lisähaastatteluilla sekä dokumenttiaineistolla.

Harri Jalonen, Tuula Jäppinen ja Jenni Airaksinen tarkastelevat artikkelissaan ”Ennakoinnin avulla lintuperspektiiviä hallinnollisiin uudistuksiin” hallinnollisiin uudistuksiin liittyvien ongelmien luonnetta sekä tiedon ja tietämisen moninaisuutta. Artikkelit nostaa keskiöön ennakoitimenetelmien hyödyntämisen ja merkityksen hallinnon uudistamisessa. Ennakoinnilla ja ongelmien luonteen ymmärtämisellä voidaan vaikuttaa uudistamiseen liittyvän ohjaustunteen säilymiseen sekä erityisesti ”pirullisten” ja monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen.

Hankeparin toiseen tutkimusvaiheeseen pohjautuva Jonne Parkkisen, Jari Kolehmaisena ja Juulia Koiviston artikkeli ”Alue- ja paikallishallinnon vaihtoehtoiset tulevaisuudet – uudistamisen kriittiset tekijät tulevaisuustarkastelun pohjalta” avaa tulevan alue- ja

paikallishallinnon uudistamisen keskeisiä tekijöitä ja tulevaisuusnäkökulman merkitystä uudistusprosessissa. Aihetta lähestytään tulevaisuustarkastelun näkökulmasta viiden maakunta- ja sote-uudistusta käsittelevän tulevaisuusskenaarion kautta. Skenaarioiden avulla pyritään hahmottamaan uudistamiseen keskeisesti liittyviä teemoja, joilla on vaikutusta uudistusprosessin läpiviennin onnistumisessa. Lisäksi artikkeli nostaa esiin aktiivisen toimijuuden merkityksen nopeasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin vastaamisessa.

Johtopäätösluvussa alue- ja paikallishallinnon uudistamista lähestytään tulevan uudistamiskehityksen näkökulmasta. Luku yhdistää artikkelien tärkeimmät havainnot sekä maakunta- ja sote-uudistuksen tarjoamista opetuksista että hallinnon uudistamisesta yleensä. Johtopäätökset kiteytyvät artikkelien johtopäätösten ja hankkeen työskentelyn pohjalta nousseisiin teeseihin, jotka on muotoiltu alue- ja paikallishallinnon tulevaa uudistamista ajatellen.





# HALLINNON UUDISTAMINEN INSTITUTIONAALISESSA TYHJIÖSSÄ

Puhetta maakuntauudistuksen valmisteluvaiheesta  
kaupunkiseuduilla

Anni Kyösti & Jenni Airaksinen

# 1 Johdanto

Suomessa on vahva lokalistinen eli paikallinen hallintoperinne. Kunnat ovat tähän saakka kantaneet laajaa paikallista vastuuta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Tämä on vaikuttanut osaltaan siihen, millä tavalla alueelliset hallintomuodot ja prosessit on organisoitu sekä minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu. Pitkän aikavälin paikallisessa kehittämisessä aina 1990-luvun puolivälistä 2010-luvun puoliväliin saakka näkyy voimakas polkuriippuvuus. Alueellisissa rakenteissa ja toimintatavoissa on ollut vallalla inkrementaalinen kehittämisote. Merkittävä muutos suhteessa edeltävään kehitykseen tapahtui kuitenkin vuonna 2015, kun poliittisten voimasuhteiden vaihtuminen, ts. keskustapuolueen nousu pääministeripuolueeksi, muutti kehityksen suunnan kohti voimakkaasti regionaalista eli kuntia laajempiin alueisiin nojaavaa kehityssuuntaa. Keskustaoikeistohallitus lähti toteuttamaan uudenlaista mallia: Suomeen oli tarkoituksena luoda uusi vaaleilla valittava aluehallinto eli itsehallinnolliset maakunnat. Uudistuksen tarkoituksena oli turvata sosiaali- ja terveystalvet koko maassa sekä tehostaa alueiden toimintaa ja kilpailukykyä. Uudistuksen ensimmäiset vaikutukset näkyivät paikallisten (lokalistisen hallintoperinteen) toimijoiden reaktioissa. (Anttiroiko & Valkama 2017, 152.) Näitä reaktioita ja vaikutuksia tuodaan tässä artikkelissa esiin etenkin kaupunkien ja niitä ympäröivien kaupunkiseutujen näkökulmasta. Tämän artikkelin aineisto perustuu maakuntauudistuksen valmisteluvaiheeseen ja tulkinnot on tehty kontekstissa, jossa ei vielä ollut varmuutta siitä, tuleeko uudistus toteutumaan vai ei.

Tämä artikkeli on osa laajempaa KAITSE-hanketta (kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto), jonka lähtökohtana on ollut tutkia ja kehittää kaupunkiseutujen sekä tulevien maakuntien suhdetta reaaliaikaisesti maakuntauudistuksen edetessä. Hanke alkoi loppuvuodesta 2016, jolloin aloitettiin ensimmäinen aineistonkeruukierros, joka jatkui alkuvuoteen 2017. Toinen aineisto kerättiin keväällä 2017 työpajatyöskentelyssä, jossa hyödynnettiin palvelumuotoilua. Lisäksi hankkeen yhteydessä on kokoontunut alan asiantuntijoista koostuva professoriryhmä.

Artikkelin teoreettisina lähtökohtina ovat hallinnan kapasiteetin näkökulma, regionalismi ja legitimitietin käsite sekä julkinen arvojohtaminen. Artikkelissa tarkastelemme seuraavia kysymyksiä: Millä tavalla uudistus näyttäytyy valmisteluvaiheessa kaupunkiseutujen avaintoimijoille? Mitkä ovat uudistuksen keskeiset rajapinnat? Millaista julkista arvoa uudistuksella tavoitellaan? Tämä artikkeli perustuu KAITSE-hankkeen ensimmäisen syklin aineistoon, joka on raportoitu laajemmin julkaisuissa Tolkki, Airaksinen & Kyösti (2017) Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhat ja mahdollisuudet sekä Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen (2017) Legitimitietti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä.

## 2 Teoreettiset näkökulmat maakuntaudistukseen

Maakuntaudistus oli hallinnollinen uudistus, jota voidaan tarkastella tehtävien alueellisenä uudelleenskaalauksena regionalismin käsitteen avulla. Samalla se on osa laajempaa keskustelua siitä, mikä on hallinnon tarkoitus ja mihin hallinnolla tulisi pyrkiä. Tämä ajattelu liittyy kysymykseen julkisesta arvosta sekä uudistuksen oikeutuksesta eli legitimitiikkysymyksestä. Siihen vaikuttaa osaltaan myös se, mistä näkökulmasta asiaa lähestytään ja kuka tilannetta tulkitsee. Uudistuskeskustelu on useimmiten tasapainoilla nykyisessä järjestelmässä toimimisen ja uuden hallintomallin valmistelun välillä. Uuden ja vanhan järjestelmän välillä on jännitteitä, joita kuvaamme regionalismin, legitimitiikin ja julkisen arvon käsitteiden avulla.

### 2.1 Regionalismi maakuntaudistuksessa

Maakuntaudistusta voidaan tarkastella tiettyjen toimintojen uudelleenskaalauksena, tässä tapauksessa kuntaa suuremmalle alueelle. Kuntien tehtävien uudelleenjakamisen lisäksi uudistus vaatii ajattelutapojen ja käytäntöjen muutosta liittyen kunnalliseen päätöksentekoon ja hallintaan. Uuden maakunnallisen tason luominen olisi vaikuttanut laajasti paikallishallinnon poliittis-hallinnolliseen kenttään. Regionalismin käsitteen avulla voimme tarkastella erilaisia alueellisia ajattelutapoja ja alueiden välisiä suhteita. Vanhan ja uuden regionalismin käsitteet auttavat jäsentämään erityyppisiä alueellisia ajattelutapoja ja lähtökohtia. Maakuntaudistus voidaan nähdä paluuna takaisin kohti vanhan regionalismin territoriaalista ajattelutapaa. Tämä taas heijastui konfliktinomaisesti uudistuksen valmisteluvaiheessa erityisesti kaupunkiseutuihin, joissa on jo pitkään kehitetty ja toteutettu uuteen regionalismiin perustuvaa verkostomaista hallinta-ajattelua. (Vrt. Tolkki ym. 2017; Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017.)

Taulukko 1. Vanha ja uusi regionalismi. (Zimmerbauer 2016, 26.)

	Vanha regionalismi	Uusi regionalismi
Tiläkäsitys	Suljettu, territorio	Avoin, verkostot
Institutionaalinen muoto	Vakiintunut	Projektimainen
Subjektit ja objektit	Laajempi väestö, asukkaat, alueelle juurtuneet "regionalistit" ja aktivistit	Aluekehittäjät, edunsaajat, ammatti-asemaan ja asiantuntijuuteen sidoksissa olevat alueiden "asiantuntijat"
Tavoitteet	Useita rinnakkaisia Kulttuurisia	Usein yksittäisiä Taloudellisia
Ajallisuus	Historiaa painottava Hitaasti muuttuva Vanha	Tulevaisuuteen suuntautunut Dynaaminen, ad hoc Uusi
Toiminnan taso	Paikallinen, kansallinen	Ylikansallinen, globaali, alueellinen

Hallintoa voidaan tarkastella monista näkökulmista. Kaupunkiseutujen nykyisen toiminnan ja suunnitellun maakuntamallin tarkastelussa korostuu niiden keskenään erilainen orientaatio hallintaan. Maakuntauudistus oli perusluonteeltaan territoriaalinen. Maakunnat kattavat tietyn, rajatun alueen, jonka tarkoituksena oli hoitaa sille lainsäädännössä määritellyt tehtävät. (Vrt. Zimmerbauer 2016, 26.)

Kaupunkiseutujen kehittäminen on kuitenkin 2000-luvun ajan rakentunut pitkälti toiminnallisten seutujen ja erilaisten verkostojen varaan. Verkostomaista kehittämistä on tehty joko erilaisiin kokonaisuuksiin liittyen (esimerkiksi vesi-, energia- ja joukkoliikenneasiat), mikä painottuu Turun seudulla, tai vahvemmin institutionalisoidun kaupunkiverkoston varaan, mihin Tampereen seudun kehittäminen pääosin nojaa. (Ks. Tolkki ym. 2017, 4.)

Yleisesti Suomessa kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistäminen on yhtäältä ollut päämääräsidoista ja arvo sinänsä. Toisaalta taustalla on häilynyt ajatus siitä, että tiivis yhteistyö voi johtaa lopulta kuntaliitoksiin, kuten esimerkiksi Oulun ja Hämeenlinnan seuduilla on tapahtunut. Kuntaliitokset ja vahvoihin peruskuntiin nojaava yhteistyö näkyy heijastuspintana myös silloin, kun toimijat pohtivat maakuntauudistusta: kuntarakennemuudistusta joko haikaillaan tai maakuntauudistusta pidetään siihen verrattuna pienempänä pahana. Seudullinen yhteistyö saatetaankin nyt nähdä erityisen positiivisessa valossa myös siksi, että sen toimintalogiikka on vastakkainen uhkaavana koettuun maakuntauudistukseen nähden. Territoriaalisen ja verkostomaisen uudistamisen taustalla on erilainen näkemys siitä, millaista hallinta on ja millaista sen tulisi olla. Ne nojaavat erilaisiin hallinnan paradigmoihin (ks. esim. Savitch & Vogel 2009; Tomás 2012) sekä erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä tekee hallinnasta ja hallinnosta kestävä ja toimivaa.

Territoriaalista hallintaa tarkastellaan tässä tutkimuksessa vanhan regionalismin sekä verkostomaista hallintaa uuden regionalismin kehyksessä. Erottelu on suurelta osin toimijasidoista niin, että kaupunkiseutujen näkökulmaa korostavat toimijat painottavat uutta regionalismia ja maakuntauudistusta puolustavat toimijat rakentavat vanhan regionalismin mukaista hallintaa. Eri toimijat kuitenkin tarkastelevat muutosta laajemmin niin, että uusi regionalismi ei pelkisty kaupunkiseutujen näkökulmaksi ja vanha regionalismi maakunnallista mittakaavaa puolustavien näkökulmaksi. Kaupunkiseutujen näkökulmaa painottavat toimijat tunnistavat kuntien territoriaalisen luonteen ja maakunnalliset toimijat näkevät verkostojen tarpeen esimerkiksi kasvukäytävääjatteluun perustuvassa ylimaakunnallisessa kehittämisessä. Eri toimijat myös tunnistavat toisilleen tyypilliset ajattelumallit ja tulkintakehykset ja pystyvät liikkumaan sujuvasti erilaisten tulkintakehysten välillä (ks. lisää tulkintakehyksistä Goffmann 1974; Suoninen 1997, 92; Airaksinen 2009, 166).

Vanha regionalismi painottaa hierarkiaan kiinnittyvää hallintaa, jossa demokratia perustuu edustuksellisuuteen ja legitimitettiin vahvasti syötettiin (tapoihin valita edustajat, päätöksenteon proseduurit yms.). Hierarkia kytkeytyy vahvasti perinteiseen hallintoajatteluun. Siinä keskeistä on päätöksentekovalan ja auktoriteetin keskittyminen organisaation johdolle. Organisaatiomallin tarkoituksena on muodostaa rikkumaton linja organisaation päätöksentekijöistä päätösten toteuttajiin. Hierarkioiden etuja ovat selkeys, läpinäkyvyys, jatkuvuus ja sitovuus. Jatkuvuus syntyy hierarkioiden konemai-

sesta luonteesta: toimijoiden, eli koneen osien vaihtuminen ei välittömästi vaikuta itse toimintaan. Sitovuuden vuoksi organisaation toimintakyky voi säilyä myös vaikeissa tilanteissa, koska konfliktien ratkaisuun on säännöt ja menetelmät, kuten äänestys. (Vrt. Nyholm, Airaksinen, Härkönen, & Haveri 2016, Airaksinen & Kolehmainen 2012, Tolkki ym. 2017.)

Hierarkioiden heikkoutena pidetään kyvyttömyyttä reagoida muutoksiin nopeasti ja muokkautua niiden mukana. Edustuksellisuuteen perustuvia hierarkkisia rakenteita ei useinkaan pidetä riittävän ketterinä reagoimaan kehittämistyössä tarvittaviin hiljaisiin signaaleihin. Myöskään niiden riskinottokykyä ei pidetä hyvänä. Sen sijaan jäykästi, mutta oikeudenmukaisesti muovautuvaa hallinnan rakennetta voidaan puolustaa tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmista, mikä osaltaan puolsi juuri tämäntyyppisen rakenteen valintaa nimenomaan sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen pohjaksi. (Vrt. Nyholm ym. 2016, Airaksinen & Kolehmainen 2012.)

Uusi regionalismi nojaa verkostologiikkaan, jossa päätöksenteon oikeutus perustuu syytöiden sijaan monia tahoja osallistaviin prosesseihin ja tuloksiin. Verkostot ovat toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten toimijoiden muodostamia kokonaisuuksia, joihin kuulutaan vapaaehtoisesti. Yhteiset tavoitteet ja odotus lisäarvosta pitävät verkostot toiminnassa. Verkostot ovat rakenteeltaan löyhiä, joustavia, dynaamisia ja niitä voidaan luonnehtia epävirallisiksi ja ”mataliksi” organisointitavoiksi. Keskeinen toimintaa koossapitävä voima on luottamus. Koordinaatio perustuu erilaisten neuvotteluiden kautta saavutettuihin yhteisiin näkemyksiin. Verkostojen toimintakyky perustuu siihen, että yhteisistä toimintavoista kyetään sopimaan ja tehdyt sopimukset pystytään pitämään. (Tolkki ym. 2017, 6–7.)

Hallinnan mekanismina verkostot johtavat usein ennen pitkää yhteisten pelisääntöjen, käytäntöjen, arvojen ja uskomusten yleistymiseen, eli verkoston institutionalisoitumiseen ja myöhemmin jopa yhteisen rakenteen perustamiseen. Verkosto voi muovautua evolutiivisesti hierarkiaksi. Verkoston vahvuuksia hallinnan välineinä ovat notkeus ja joustavuus. Ne pystyvät sopeutumaan erilaisiin olosuhteisiin ja muuttamaan kokoonpanoan tilanteita ja toimintaympäristöä vastaavaksi. Lisäksi vapaaehtoisuudesta ja sisäisestä motivaatiosta kumpuava toiminta on helpommin vahvalla pohjalla kuin pakosta tehty tai ulkoa ohjattu hallinta. Verkostot ovat kuitenkin hierarkioita enemmän tilanne- ja henkilösidonnoisia, mikä tekee niistä epävarmoja pitkän aikavälin jatkuvuuden näkökulmasta. Heikkoutena on myös se, että verkostojen toimintakyky voi hyytyä tai verkosto voi purkautua konfliktitilanteissa, koska niillä ei ole selkeitä mekanismeja konfliktien hallintaan eikä pakkoa jatkaa toimintaa yhdessä. (Tolkki, Airaksinen, Haveri 2010; Airaksinen & Kolehmainen 2012.)

Uuden ja vanhan regionalismin vertailusta tulee helposti perinteisiä hallinnan malleja ja ulottuvuuksia vähättelevää. Territoriot ja hierarkiat vaikuttavat ääniltä menneisyydestä. Kuitenkin seudullisia kokonaisuuksia koskevaa päätöksentekoa on erittäin vaikea ohjata pelkästään verkoston toimintalogiikalla. Demokraattisen legitimitietin, omistajaohjauksen, kuntien välisen kilpailun ja intressiristiriitojen ratkaisemattomuus voi pahimmillaan johtaa osaoptimointiin, luottamuspulaan ja seudullisen yhteistyön ongelmiin verkostoissa. Verkostojen ideaan olennaisesti liittyvät itsenäiset toimijat voivatkin koitua verkoston tuhoksi etenkin, jos itsenäisyys varmistetaan siten, että yh-

teinen tahto päätetään kaikkien yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden, kuten kuntien yhtäpitävillä päätöksillä. Tällaisessa tilanteessa muutoin kevyet verkostomaiset yhteistyöjärjestelyt näyttävätkin varsin raskaina, sillä ne aiheuttavat sirpalebyrokratiaa ja transaktiokustannuksia. (Tolkki ym. 2010.)

## 2.2 Hallinnonuudistuksen julkinen arvo, legitimizeetti ja kapasiteetti

Maakunta- ja sote-uudistuksessa oli kysymys poikkeuksellisen laajasta institutionaalista muutoksesta. Maakunnallinen hallintotaso ja vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista olisi muuttanut pitkään lokalismiin eli paikallisuuteen nojanneen hallintomuodon regionalistiseen eli alueelliseen ajattelu- ja toimintatapaan. Suunnitellut muutokset olisivat luoneet uusia ja merkittäviä rajapintoja kuntien ja maakuntien toimintojen välille ja lisäksi valtionohjaus olisi monien arvioiden mukaan faktisesti lisääntynyt paikallisen ja alueellisen itsehallinnon kustannuksella. Uudistuksen tavoitteiden ja julkisen arvon keskiössä olivat kysymykset rajapintatoimintojen onnistumisesta.

Maakuntauudistus oli julkisen hallinnon uudistusprosessi, jonka valmisteluvaiheessa erilaiset rajapinnat nousivat vahvasti esiin. Yhtäältä rajapinnat olivat jo olemassa olevia, nykyisten kuntien, kaupunkiseutujen, maakuntien ja valtion välisiä toiminnan tapoja, perinteitä ja suhteita. Toisaalta ne olivat vielä muodostumattomia uusia rajapintoja, jotka oli tarkoitus muodostaa edellä mainittujen toimijoiden välille. Ne olisivat olleet uusia toimintatapoja, uusia hallinnon tasoja ja uusia asiakaspolkuja.

Maakuntauudistuksella tavoiteltiin julkista arvoa. Julkisen arvon luomiseen ei kuitenkaan riitä hallinnollisten toimien varmistaminen: uusien toimintatapojen, mallien ja hallinnollisten tasojen luominen. Hallinnonuudistuksen toteuttaminen vaatii lisäksi eri toimijoiden legitimizeetin. Jo KAITSE-tutkimushankkeen alkuvaiheessa nousi esiin voimakas kysymys siitä, millainen legitimizeetti uusilla maakunnilla tai uudella maakuntahallinnolla on tai tulisi olemaan uudistuksen edetessä. Erityisen kiinnostavaa tässä tapauksessa on se, että valta ja vastuu eivät olisi siirtyneet millekään olemassa olevalle taholle, vaan täysin uudelle hallinnon tasolle, joka oli tarkoitus muodostaa uudistuksen edetessä. Asian ymmärtämisen kannalta on tärkeää tehdä ero nykyisen maakuntarakenteen ja uusien, uudistuksessa suunniteltujen maakuntien, välillä. Ilman eri toimijoiden uudistukselle antamaa legitimizeettia on vaarana, että uudistaminen jää vain näennäiseksi muutokseksi, jolla ei saavuteta uudistukselle asetettuja tavoitteita. Julkinen arvo ja legitimizeetti kytkeytyvät yhteen. Tätä kytköstä valotamme strategisen triangelin (Moore 2013) avulla.

Strateginen triangeli tuo yhteen kolme julkisen arvon johtamisessa keskeistä elementtiä, joita ovat:

1. Käsitys julkisesta arvosta: muotoilu siitä, mitä sosiaalisia tuloksia pidetään haluttuina ja mitä tiettyjä vaikutuksia toimija tai verkosto haluaa saavuttaa.
2. Tuen ja legitimizeetin lähteet julkisen arvon tavoittelemiseksi: toimintaympäristön ja eri sidosryhmien joukon on mahdollistettava ja tuettava julkisen arvon tavoittelemisen mukaista toimintaa.

3. Operationaalinen kapasiteetti: toimivat prosessit organisaation sidosryhmien tai verkostojen kanssa sekä riittävät resurssit julkisen arvon tavoittelemiseksi. (Moore 2013, 102.)

Maakuntauudistuksessa oli kyse uuden hallintotason luomisesta, jolloin tässä yhteydessä on syytä avata myös näkökulmia, jotka liittyvät legitimitettiin. Hallintorakenteiden arvo syntyy siitä, miten rakenteiden ajatellaan vastaavan kyseisen toimijan ongelmanratkaisutarpeeseen. Toiseksi niiden arvo syntyy siitä, että ne kykenevät saavuttamaan legitimiin aseman ihmisiä ja yhteisöjä koskevien päätösten tekemisessä. Legitimiteetti perustuu pohjimmiltaan vallankäytön hyväksymiseen. Legitiimi päätöksenteko hyväksytään, jopa ennen kuin tiedetään päätösten sisältö. Legitimiteetti muuntaa vallan auktoriteetiksi, oikeudeksi käyttää valtaa. Tällä tavoin legitimiteetti sisältää sekä oikeuden hallita että velvollisuuden noudattaa legitimiin hallinnan kautta syntyneitä sääntöjä ja määräyksiä. (Schmitter 2001, 2; Beetham 1991.)

Legitimiteetti edellyttää, että vallan ja vastuun määrittely on selvä. Usein legitimiteetti kytketäänkin sääntelyyn ja sitä kautta syntyvään hallintorakenteiden vakauteen. (Beetham 1991.) Legitimiteetin lähteenä on tällöin lainmukaisuus. Tämän lisäksi legitimiteetin olennaisena lähteenä pidetään demokratiaa. Perusajatuksena on se, että kansalaisten näkemykset kanavoituvat legitimiiksi päätöksiksi etenkin edustuksellisen demokratian kautta. (Thornhill 2011.) Kansalaiset antavat vaaleissa äänensä tietyille edustajille, jotka tällä menetelmällä saavat kansalaisilta mandaatin edustaa heitä yhteiskunnallisista asioista päätettäessä. Edustuksellisen demokratian ihanteen mukaisesti hallinnon ja politiikan toimielimet ovat ikään kuin suodattimia, joiden kautta kansan näkemykset suodatetaan toimivaksi päätöksenteoksi. (Thornhill 2011.)

Hallintorakenteen legitimiteetti syntyy siitä, että edustuksellisen elimen valinnan on suorittanut kansa ja valinta on suoritettu tietyn äänestysproseduurin kautta. (Klijn & Edelenbos 2013, 632.) Tässä tarkastelutavassa, jossa keskeisiksi lähteiksi määritellään sääntely ja demokratia, nojaututaan vahvasti legitimiteetin syötepuoleen. Hallintorakenteen legitimiteetti rakentuu siis osittain jo ennen kuin varsinaisia päätöksiä on tehty. Syötepuolen legitimiteetti liittyy lisäksi siihen, kenet valitaan hoitamaan yhteisiä asioita ja käyttämään päätöksentekovaltaa. Lisäksi legitimiteetti liittyy syötepuolella siihen, millaisella asiantuntemuksella, millaisissa rakenteissa ja millaisin prosessein asioita hoidetaan, miten instituutiot rakennetaan ja millaisia muita demokratiaelementtejä niihin liitetään.

Kokonaan toisenlainen tapa tarkastella legitimiteetin lähteitä lähtee tuotoksista. Legitimiteetti rakentuu tässä ajattelussa siitä, miten hallintojärjestelmä onnistuu tehtävässään. Ilman tuotoksia ja tuloksia, demokratiasta on pelkona tulla turha rituaali, mikä puolestaan vaarantaa koko järjestelmän olemassaolon (Scharpf 1997, 19). Tuotospuolen legitimiteetin mekanismi on ideatasolla yksinkertainen: mikäli hallintorakenteen koetaan tekevän oikeita asioita suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja tuloksena syntyy ratkaisuja määritelyihin ongelmiin, sen legitimiteetti lisääntyy (esim. Connelly 2011). Tavoitteiden asettaminen ja ongelmien määrittäminen eivät tosin ole kovinkaan yksinkertaisia määrittellä, etenkin kun tulosten ja tuotosten pitäisi vastata laajasti kansalaisten tarpeisiin. Tuotoksiin tukeutuva legitimiteetti edellyttääkin



vahvaa kytköstä kansalasiin ja onnistunutta kommunikaatiota kansalaisten ja järjestelmän välillä, muutenkin kuin vaaleissa. Legitimiteetin lähteiden osalta on olennaista ymmärtää, ettei mikään yksittäinen tekijä (esim. sääntely, suorat vaalit, asiantuntemus, hyvät tulokset) takaa legitimitettä, vaan siihen tarvitaan useampia elementtejä.

Uusien hallintotasojen luomisessa legitimitettiin voidaan liittää myös suhteet muihin hallintotasoihin. Uuden hallintotason legitimitetin rakentumista estää toisinaan olemassa olevien hallintorakenteiden vastustus. Mitä suurempi merkitys tietyllä hallinnon rakenteella tai tasolla on maan hallintokulttuurissa ja -perinteessä, sitä suurempi merkitys kyseisen tason hyväksynnällä on uuden rakenteen legitimitetin saavuttamiselle. Suomen kontekstissa nimenomaan paikallishallinnon merkitys alueellisen hallintotason legitimitetin kannalta on suurempi kuin valtion, jolloin on olennaista pohtia myös kuntien merkitystä alueellisen hallintotason legitimitetin rakentajana. Toisaalta tulee pohtia myös sitä, millainen merkitys alueellisen hallintotason rakentamisella on kuntien legitimitetin kannalta. (Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen 2015, Nyholm ym. 2016.)

### 3 Tutkimusaineisto ja keskeiset teemat

Tutkimusaineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista, työpaja-aineistosta sekä professoriryhmän työskentelystä. Haastatteluaineisto koostuu 29 avainhenkilöhaastattelusta. Haastateltavat ovat Turun ja Tampereen kaupunkiseutujen viranhaltijoita, jotka ovat keskeisessä asemassa hankkeen kysymyksenasettelun kannalta. Lisäksi on haastateltu ELY-keskusten ja TE-toimistojen viranhaltijoita, maakuntaliittojen toimijoita sekä TEM:n ja Kuntaliiton edustajia. Haastattelut on tehty marras–joulukuussa 2016 ja tammikuussa 2017. Työpaja-aineisto on kerätty maaliskuussa 2017 järjestetystä työpajasta, jossa hahmotettiin kuntien ja suunniteltujen maakuntien keskeisiä rajapintoja palvelumuotoilua apuna käyttäen. Työpaja-aineisto koostuu kirjallisista materiaaleista sekä videoituista kokoavista puheenvuoroista. Työpajassa olivat mukana Tampereen, Turun ja Seinäjoen kaupunkiseutujen valmisteluhenkilöitä sekä asiantuntijoita kaupunkien maankäytöstä, elinkeinosektorilta ja työllisyyden hoidosta. Työpajaan osallistui noin 40 henkilöä. Työpajan loppukeskustelut videoitiin ja litteroitiin. Ryhmätöiden yhteydessä syntyneet tuotokset kerättiin ja kirjoitettiin puhtaaksi työpajan jälkeen. Työpajamateriaali kuvaa sitä, millä tavalla maakuntien, kuntien ja palveluiden käyttäjien suhteen, velvollisuuksien ja vastuiden nähdään muodostuvan tulevaisuudessa. Lisäksi se kuvastaa, millaisia ongelmia rajapintojen välillä voi muodostua. Työpaja-aineiston analyysin jälkeen professoriryhmä kokoontui sparraamaan analyysin tuloksia sekä pohtimaan keinoja, jotka tukisivat valtakunnallisen uudistuksen valmistelua ja toteutusta.

Artikkelissa tarkastelemme seuraavia kysymyksiä:

- Millä tavalla uudistus näyttäytyy valmisteluvaiheessa kaupunkiseutujen avaintoimijoille?
- Mitkä ovat uudistuksen keskeiset rajapinnat?
- Millaista julkista arvoa uudistuksella tavoitellaan?

Maakuntauudistuksen valmistelua vaivasi koko prosessin ajan se, että uudistuksen mittava lainsäädäntöpohja eli koko valmistelun ajan. Maakunnilta puuttui lainsäädäntöpohja, koska uudistusta koskevia lakeja ei oltu hyväksytty. Tutkimusaineisto on kerätty uudistuksen valmisteluvaiheessa, tilanteessa, jota voidaan kuvata hallitsemisena ilman hallintoa (governing without government). (Vrt. Molin & Masella 2016, 494–496.) Lainsäädännön puuttuminen näyttäytyi kahdella oleellisella tavalla aineistossa. Yhtäältä tilanne näkyi uhkakuvina ja spekulointina tulevaisuudesta. Toisaalta se näyttäytyi mahdollisuutena vaikuttaa uudistuksen kulkuun. Pohdinnat tulevasta kehityskuluista ja uudistuksen keskeisistä rajapintavaikutuksista painoutuivat erityisesti työllisyyden, elinkeinojen kehittämisen ja maankäytön kysymyksiin.

### 3.1 Työllisyys, elinkeinot ja maankäyttö

Tutkimushankkeen ensimmäisen syklin aineistossa korostuvat kolme keskeisestä teemaa, joita on tarkasteltu niin haastatteluiden kuin työpaja-aineiston kautta. Maakuntauudistuksen suunnitteluvaiheessa aineiston kärkiteemoiksi nousivat työllisyyden, maankäytön sekä elinkeinojen kehittämisen kysymykset. Nämä teemat olivat keskeisiä maakuntauudistuksen tarkastelussa kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta. Uudistuksen merkitystä pohdittiin toisaalta siitä näkökulmasta, mitä julkista arvoa sillä voidaan saavuttaa ja toisaalta siitä näkökulmasta, millaisia vastuita eri toimijoille kohdistuisi uudessa maakuntamallissa. (Ks. Tolkki ym. 2017, Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017.)

Arvokontekstista tarkasteltuna työllisyyden, elinkeinojen ja maankäytön teemoista tunnistettiin kahdentyyppisiä arvoja; julkisia arvoja sekä yksilöille muodostuvia henkilökohtaisia arvoja.

Taulukko 2. Työllisyyden, elinkeinojen ja maankäytön arvonäkökulmat. (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 15–22.)

	Julkinen arvo	Henkilökohtainen arvo
Työllisyys	Verotulot Osa yhteiskunnan toimintaketjua	Henkilökohtainen hyvinvointi ja tulot Elämänhallinta Kokemus siitä, että on osa yhteiskuntaa
Elinkeinot	Toimivat prosessit ja hyvä ympäristö houkuttelevat asukkaita ja yrityksiä -> verotulot, työpaikat, alueen elinvoima	Hyvä toimintaympäristö ja edellytykset liiketoiminnalle Mahdollisuus valita toiminnalle parhaiten sopiva paikka Tukipalvelut ja työvoima alueella
Maankäyttö	Kaupunkiseudun hallittu kasvu Laadukas ympäristö Ihmisten hyvinvoinnin merkitys	Joustavat ja tarvetta vastaavat maankäytön ratkaisut Liikennejärjestelyt ja hyvät yhteydet (työ & vapaa-aika)

Työpajatyöskentelyn keskeisenä osana oli pohdinta siitä, millaisia vastuita ja veloitteita eri toimijoilla olisi maakuntamallin mukaisessa toimintatavassa. Maakunnan, kuntien ja kuntalaisten näkökulmista tarkasteltuna jaottelussa on monia yhdyspintoja, mutta

myös selkeitä vastuualueita ja tehtäväjakoja. Seuraavassa taulukossa on esitetty työpa-  
jassa muodostettu vastuujako eri toimijoiden välille.

**Taulukko 3. Maakunnan, kunnan ja kuntalaisen vastuut maakuntamallissa. (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 25.)**

	Maakunta	Kunta	Kuntalainen (asiakas/osallinen)
Vastuut	Kehittämisen linjaukset ja strategiat Yhteistyö ja kuntien kuuleminen Palvelu- ja yhteyskanava kuntalaisille Aktivoiva rooli Yrityspalvelut	Strategisuus Palveluohjaus Kuntalaisten hyvinvointi Tuki ja aktivointi Yhteistyö maakuntaan, 3. sektoriin ja keskeisiin sidosryhmiin Toimintaedellytysten luominen Yhteisörooli Kuntakaavoitus ja perusinfra	Oma aktiivisuus Tieto palvelukanavista Oikeudet ja velvollisuudet Yhteyskanava kuntaan/maakuntaan

Strategisen triangelin (Moore 2013) kautta tarkasteltuna maakuntauudistusta voidaan hahmottaa julkisen arvon johtamisen näkökulmasta. Triangelissa yhdistyvät uudistuksen pyrkimykset ja julkisen arvon tuottaminen, joka tapahtuu kolmen tekijän rajapinnalla. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 10–11.)

**Taulukko 4. Strateginen triangeli (Moore 2013, 102) maakuntauudistuksen tulkinnessa.**

	Strateginen triangeli	Uudistuksen tavoitteet
Julkinen arvo	Käsitys julkisesta arvosta: muotoilu siitä, mitä sosiaalisia tuloksia pidetään haluttuina ja mitä tiettyjä vaikutuksia toimija tai verkosto haluaa saavuttaa.	Uudistus pyrkii julkisen arvon tuottamiseen: julkistalouden tasapainoon, palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseen, EU:n yhdenmukaiseen institutionaaliseen muotoon sekä poliittisesti määriteltujen arvojen toteuttamiseen.
Tuki ja legitimitiitti	Tuen ja legitimitiitin lähteet julkisen arvon tavoittelemiseksi: toimintaympäristön ja eri sidosryhmien joukon on mahdollistettava ja tuettava julkisen arvon tavoittelemisen mukaista toimintaa.	Legitimitiitin ja tuen kannalta keskeisessä asemassa on mahdollistava toimintaympäristö, joka käynnissä olevassa uudistuksessa muodostuu valtion, maakunnan ja kuntien keskinäisestä suhteesta. Lisäksi keskiössä ovat muut alueelliset ja paikalliset sidosryhmät ja toimijat sekä äänestäjät, jotka kytkeytyvät julkiseen toimintaan tukemalla ja legitimoimalla sitä. Yksinkertaistetusti uudistus on koettava hyväksytyksi eri osapuolten näkökulmasta.
Operationaalinen kapasiteetti	Operationaalinen kapasiteetti: toimivat prosessit organisaation sidosryhmien tai verkostojen kanssa sekä riittävät resurssit julkisen arvon tavoittelemiseksi.	Operationaalisen kapasiteetin avulla julkinen arvo konkretisoituu käytännön toimiksi. Toimivien prosessien avulla tuotetaan käytännössä haluttuja ja toivottuja suoritteita ja arvoa.

### 3.2 Uudistus hajottavana ja kokoavana voimana

Suuret julkishallinnon projektit ovat monella tapaa vaikeita toteuttaa. Pulmallisuus kytkeytyy yhtä aikaa projektin toteuttamiseen sekä toimintaympäristöön. (Vrt. Klakkeg, Williams, Magnussen & Glasspool 2008, 29–30.) Laajoissa ja useita toimijoita koskettavissa uudistuksissa on sudenkuoppia, jotka liittyvät esimerkiksi toiminnan pirstoutumiseen ja hallittavuuden ongelmiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että uudistumiselle ei olisi tarvetta ja tilaa. Maassamme pitkään jatkunut kuntiin kohdistuva uudistamispolitiikka on pyrkinyt ratkaisemaan mm. hajautuneen hallinnon ongelmia kokoamalla eri toimijoita yhteen. Vapaaehtoisen yhteistyön kautta on saavutettu tiettyjä etuja, mutta alueelliset erot ovat edelleen suuria. Kaupunkiseutujen pirstaloitumisen ongelmana ovat kuntien erilaiset näkemykset, intressit ja tavoitteet, jotka vaikeuttavat yhteistä sopimista. Kaupunkiseutujen toiminnallisuuden näkökulmasta yhteiset päätökset ja tavoitteet edesauttavat kuitenkin kestäväää suunnittelua sekä päätöksentekoa ja kaupunkiseuduillakin nähdään tarvetta yhtenäisyydelle synergiaetujen saavuttamiseksi. Päätöksenteko ja yhteisten strategioiden noudattaminen ovat kuitenkin vapaaehtoisessa mallissa lopulta riippuvaisia yksittäisten kuntien päätöksistä. (Vrt. Tolkki ym. 2017.)

Toimijoiden yhteinen tavoite, strategia ja motivaatio ovat keskeisiä uudistumisen onnistumisen kannalta. Yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että toimijoiden omat tavoitteet kohtaavat yhteisen tavoitteen kanssa. Yhteisesti laaditulla strategialla on keskeinen merkitys toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamisessa. Parhaimmillaan strategia myös ohjaa toimintaa, joten yhteisesti jaetut tavoitteet tukevat käytännön tekemistä sekä pragmaattisesti että strategisesti. Voimavarojen yhdistämisellä ja toiminnan koordinoinnilla eli toimijoiden yhteen sovitetulla toiminnalla voidaan saavuttaa sellaisia tavoitteita, joihin yksittäiset toimijat eivät itsenäisesti toimiessaan kykenisi. Toimijoiden yhteinen motivaatio kehittyy jaettujen tavoitteiden ja yhdensuuntaisen toiminnan kautta. Kaikki kolme tekijää; yhteinen tavoite, strategia ja motivaatio parantavat verkoston hallitsemista erityisesti vahvistamalla toimijoiden keskinäisiä suhteita. (Provan & Kenis, 2008; Røiseland, 2011; Emerson, Nabatchi & Balogh 2012; Rodriguez, Lagnely, Beland & Denis 2007.)

Haastattelukierroksen perusteella maakuntauudistuksella nähtiin olevan kahdenlaisia päävaikutuksia. Yhtäältä se olisi hajottanut olemassa olevia rakenteita ja toimintatapoja, toisaalta se taas olisi koonnut nykyisessä systeemissä hajaantuneita prosesseja yhden toimijan alaisuuteen. Seuraavaksi esitetään tiivistetysti uudistuksen valmisteluvaiheessa tunnistetut maakuntauudistuksen hajottavat ja kokoavat vaikutukset. (Tolkki ym. 2017, 33–35.)

Uudistuksessa tunnistettiin seuraavat hajottavat elementit:

- Soten irtautuminen olisi hajottanut kunnan palvelukunnaksi muuttuneen idean.
- Uusien maakuntien rooli olisi hajottanut kunnan ja maakunnan auto-maattisen kytköksen, kun kuntayhtymämuotoinen maakuntarakenne olisi lakannut olemasta.
- Uudistus olisi hajottanut kunnan integraattorin roolin, jossa ihmisten

palvelut on hoidettu kattaen koko elämän kirjon ja erilaiset toiminnan ulottuvuudet.

- Uudistus olisi voinut hajottaa toiminnallisten kaupunkiseutujen nykyisen aseman.
- Uudistus olisi rapauttanut kaupunkiseutujen ja valtion suoran kytköksen.
- Uudistus olisi hajottanut valtion suoran kytköksen nykyisiin valtion aluehallinnon yksiköihin, kun niiden ohjaus olisi siirtynyt valtion virastoista ja ministeriöistä maakuntiin.

Uudistuksessa tunnistettiin seuraavat kokoavat elementit:

- Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuolto olisi koottu sosiaalitoimen kanssa vahvemiksi kokonaisuuksiksi.
- Sosiaali- ja terveydenhuolto olisi koottu yhdeksi kokonaisuudeksi maakunnallisten elinvoimatehtävien ja valtion aluehallinnon kanssa.
- Maakunta- ja sote-uudistusten kokonaisuus olisi luonut uuden hallintotason, jossa tehtävät olisi koottu yhteen, territoriaalisen edustuksellisen rakenteen alle.
- Uudistus olisi koonnut kuntien ja valtion aluehallinnon yhdeksi kokonaisuudeksi.
- Maakunta olisi mahdollistanut toimintojen, resurssien ja osaamisen kokoamisen niin, että osa toimijoista olisi pystynyt reaktiivisen arjen juoksemisen sijaan keskittymään tulevaisuuden luomiseen. Kokoamisen tavoitteena oli se, että asiakkaan näkökulmasta ei olisi ollut merkitystä, kuka palvelun järjestää tai tuottaa.
- Maakunnat olisivat koonneet ja ottaneet haltuunsa tehtäviä, joilla ei ole tällä hetkellä tekijää.
- Uudistus olisi koonnut maakuntien erilaiset kunnat yhteen niin, että reuna-alueiden ja keskuskaupunkien kehittämiseksi olisi ollut yhteinen toimija.

## 4 Uudistamisen haasteet ja tuki

Uudistuksen muuttuvasta ja ajassa elävästä tilanteesta johtuen uudistus näyttäytyi toimijoille valmistelun alkuvaiheessa erilaisessa valossa kuin se valmistelun kariutumisen johtuen tällä hetkellä näyttää. Tässä yhteydessä kuvaamme kuitenkin niitä asioita, jotka ovat olleet valmistelun keskiössä ja puhuttaneet valmistelun alkuvaiheessa, jolloin tämän artikkelin aineisto on kerätty (loppuvuosi 2016, alkuvuosi 2017).

Uudistuksen kannalta erityisen keskeisenä asiana näyttäytyi tuolloin muotoutumassa olleet, keskeisten toimijoiden väliset rajapinnat. Tässä luvussa kuvataan sitä, mitä asioita rajapintoihin liittyen on noussut esiin ja miten niihin on reagoitu. Toisaalta uudistuksen valmistelussa on erityisesti kaupunkiseuduilla pohdittu sitä, mihin

kaupunkiseudut tarvitsevat maakuntauudistusta sekä millaista julkista lisäarvoa sillä voidaan saavuttaa vai voidaanko sitä ylipäänsä saavuttaa lainkaan?

#### 4.1 Tulkintakehykset uudistuspuheen selittäjinä: hallittua vai hallitsematonta?

Uudistus näyttäytyy aineiston perusteella prosessina, joka ensin hajottaa olemassa olevia rakenteita, toimintatapoja ja käytäntöjä. Sen jälkeen se kokoaa ne uusiksi kokonaisuuksiksi, joiden tulisi optimaalisesti toimiessaan vastata paremmin toimintakentän tarpeisiin. Lisäksi uuden toimintamallin tulisi tuottaa jotakin lisäarvoa aiempaan tilanteeseen nähden, jotta se koettaisiin hyödylliseksi ja tarpeelliseksi. Tämä liittyy osaltaan kysymykseen uudistuksen legitimitetistä. Eri toimijoiden silmin ja eri näkökulmista katsottuna uudistus näyttäytyy hyvin eri tavalla. Uudistuksen arvoa on siis mahdotonta määritellä vain yhdellä tavalla. (Tolkki ym. 2017, 35–36.)

Ohipuhuntaa on mahdotonta välttää eri toimijoiden ja näkökulmien välillä, kun käsitteet ovat monitulkintaisia ja monikerroksisia. Ohipuhuntaa lisää se, että eri toimijoiden puheessa painottuvat eri tulkintakehykset. Eri näkökulmista uudistusta lähestyvää ihmistä kuvastaa karrikoiden joko tulisieluininen ihmisestä välittämisen ja paikallisen elinvoiman tukemisen eetos tai kyynistynyt pragmaattisuus, kun uutta systeemiä viedään eteenpäin teknis-rationaalisin perustein. Tästä syystä tarkastelemme maakuntauudistusta hallinnon uudistuksena neljän erilaisen tulkintakehyksen kautta. Tulkintakehykset kuvaavat niitä erilaisia näkemyksiä ja jännitteitä, joita uudistuspuheesta on tunnistettavissa. (Tolkki ym. 2017, 35–37.)

Ensimmäisessä kehyksessä maakuntauudistusta tarkastellaan hallinnollisena uudelleenskaalauksena, jonka tavoitteena on luoda uusi malli, jonka avulla pystytään saavuttamaan synergiaetuja. Kyseessä on makrotason tarkastelu, joka perustuu ymmärrykseen siitä, että maailma on muuttunut ja myös hallinnon rakenteiden on muututtava. Siinä uudistuksesta käydään retorisen tason kamppailua, joka on luonteeltaan teknis-rationaalista ja jonka avulla pyritään vakuuttamaan oman kannan universaali järkevyyden. Poliitiikka pyritään tästä kehikosta käsin peittämään. (Tolkki ym. 2017, 35–36.)

Toisessa tulkintakehyksessä uudistusta tulkitaan valtion interventiona. Uudistusta toteuttavat ja vetävät tahot ovat omalta osaltaan toteuttamassa valtakunnan tason interventiota, jonka perustana on se, että kunnat eivät ole ilman voimakasta puuttumista kyenneet uudistamaan toimintaansa riittävästi. Kyseessä on institutionaalinen ja valtiolähtöinen näkökulma, jonka tavoitteena on palveluiden yhdenvertaisuus ja kaikkien alueiden kehitysmahdollisuuksien tukeminen. Keskeisin jännite kaupunkiseuduilla tulee siitä, että tällaista mallia tai lähestymistapaa ei koeta tarpeelliseksi tai toivottavaksi. (Tolkki ym. 2017, 36.)

Kolmas kehys on valtion intervention kääntöpuoli, jossa uudistus nähdään kaupunkien itsehallinnon loukkauksena, joka samalla uhkaa rapauttaa alueilla kehittyneen verkostomaisen yhteistyön. Tulkintakehys perustuu itsehallinnolliseen ajatteluun, jossa vapaus, tehokkuus ja osallisuus nähdään toiminnan arvoina. Rakenteellisen uudistuksen pelätään lamauttavan nykyiset kehityksen moottorit ja johtavan lisääntyvään omien etujen valvontaan ja välittämisen rapautumiseen. Yhdenvertaisuus kääntyy tästä ke-

hikosta käsin tasapäistämiseksi ja kaupunkien kasvun edellytysten vaurioittamiseksi. (Tolkki ym. 2017, 36.)

Neljännessä tulkintakehyksessä uudistus ymmärretään ryhmissä tapahtuvana oppimisena, jonka avulla loppujen lopuksi rakennetaan uusien rakenteiden kapasiteetti. Pulmana tästä kehikosta käsin näyttäytyy tilanne, jossa eri ryhmien käsitys uudistuksesta eroaa merkittävästi toisistaan. Pahimmillaan eri ryhmien välille muodostuu retorinen muuri, jossa uudistuksen sisäkehä saavuttaa yhteisymmärryksen uudistuksesta synergioita tavoittelevana toimintana samalla, kun muut asianosaiset kokevat uudistuksen pelkojen ja uhkien kautta nykytilaa heikentävänä muutoksena. (Tolkki ym. 2017, 36.)

Objektiivista rationaliteettia ei ole olemassa ihmisten toiminnassa. Uudistamisessa ovat mukana niin monet tahot, näkökulmat, aatteet, tavoitteet ja intressit, että myös rationaliteetteja on monia. Eri rationaliteettien huomioiminen, kuultavaksi tulemisen kokemus sekä kokemus siitä, että toimintaan pystyy vaikuttamaan ja sitä pystyy ohjaamaan, ovat keskeisiä hallinnonuudistuksen parhaassa mahdollisessa toteuttamisessa. Eriävät näkemykset tekevät uudistuksen hallinnasta työlää sen joka vaiheessa: valmistelussa (jo varsinaista hallinnon uudistamisen kehikkoa määrittävät erilaiset rationaliteetit ja esim. hallituksen sisällä olevat erilaiset tavoitteet), toimeenpanossa, toiminnan muovautumisessa ja sen kehittämisessä. Pelkojen hyväksyminen ja luottamuksen tavoittelu, ohjaustunteen rakentaminen ja tavoitteiden kirkastaminen ovat niitä keinoja, joilla voidaan tukea uudistamisessa yhteistä tahtotilaa. (Tolkki ym. 2017, 37.)

## 4.2 Vaatimuksena alueellisen ajattelutavan muutos?

Maakuntauudistusta voidaan tarkastella alueellisen mittakaavan uudelleenskaalauksena. Tämänkaltainen uudistuspyrkimys liittyy lokalismin ja regionalismin kamppailuun alueellisessa vallanjaossa. Uudistus oli purkamassa pitkään vallalla ollutta lokalistista hallintaperinnettä, johon kytkeytyy vahva desentralisaatio. Maakuntahallinnon luominen olisi suunnannut kehityksen kohti regionalistista ja keskitettyä hallintoa. Vastuunjako ja maakuntien itsehallintoon liittyvät kysymykset olivat osa keskustelua uudistukseen liittyvästä vallan jakamisesta. Maakuntauudistuksen valmistelussa keskitetty valta oli valtion toimijoilla, jotka valmistelivat uudistusta. Valmistelun aikana valtion tasolla oli päätösvalta siitä, miten toiminnot jakautuisivat maakuntamallissa kuntien ja maakuntien keskuudessa. Valtiovetoisessa uudistamisessa on usein ongelmana saada alueiden eri toimijat mukaan uudistamiseen. Käytännön työ ja toteutus olisi kuitenkin ollut maakuntien ja kuntien vastuulla. Samalla itse uudistuksessa oli tarkoitus koota ja keskittää valtaa valtionhallinnon alaisuuteen kokoamalla toimintoja ja resursseja valtion rahoituksella toimivien maakuntien alaisuuteen. Vallan keskittyminen maakuntiin lisäisi keskusjohtoisuutta. Riskinä nähtiin, että maakunnista tulee hierarkkisia ja jäykkiä organisaatioita, joissa ei ole tilaa kehittämiselle ja uusille avauksille. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 36.)

Uudistuksen valmistelu eteni kahdella tasolla, valtakunnallisella tasolla sekä paikallishallinnon tasolla eli kunnissa ja maakunnissa. Valtio pyrki uudistuksessa toteuttamaan uudenlaisen vallanjaon alue- ja paikallishallinnossa. Valtaa oltiin siirtämässä kunnilta uusille maakunnille, jotka olisivat olleet taloudellisesti riippuvaisia valtiosta. Uudis-

tuspolitiikan lähtökohdiksi oli asetettu yhdenmukaisuus eri puolilla Suomea. Tämä lähtökohta sai paljon kritiikkiä, erityisesti suurilta kaupungeilta ja kaupunkiseuduilta. Uudistuksen valmistelu oli tiukasti valtio-ohjattua, eikä alueellisille kokeiluille tai ratkaisuille annettu tilaa uudistuksen valmistelussa kaupunkiseutujen näkökulmasta. Samaan aikaan lähtöolosuhteet eri maakunnissa vaihtelivat merkittävästi pelkästään jo koon suhteen. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 38–39.)

2000-luvulla toteutettuihin hallinnon uudistuksiin nähden maakuntauudistus oli erityinen etenkin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta. Ne ovat verkostoituneet aktiivisesti erilaisten toimintojen puitteissa ja noudattaneet niissä uuden regionalismin mukaista hallinnan logiikkaa. Vanhan regionalismin mukainen uudistamispyrkimys toi mukanaan erilaisen, päällekkäisen toimintakentän. Vaikka verkostomaista hallintaa ei kielletty eikä se olisi kokonaan loppunut, tietty uudistamisen polku olisi katkennut. Polun päätyminen ja sen aiheuttama mentaalinen ja mahdollisesti myös todellinen kompastelu olivat seikkoja, jotka on alueilla täytynyt näkyä ja myös käsitellä uudistuksen valmistelun aikana. (Ks. Tolkki ym. 2017, 38–39; Nyholm ym. 2016.)

Maakunta- ja kuntatason tarkastelu tuo toisen tason uudistuskeskusteluun. Kunnissa ja maakunnissa valmistauduttiin uuden maakunnallisen hallintotason suunnitteluun ja toteutukseen. Uusien maakuntien suunnittelu ja valmistelutyö osoitti lokalismin ja regionalismin kamppailevan alueilla. Lokaali eli paikallinen näkökulma joutui uudistuksen etenemisvaiheessa paineeseen regionalistisen eli alueellisen näkökulman kanssa. Tämä näyttäytyy aineistossa erityisesti kaupunkien vahvana reaktiona uudistukseen. Kaupungeissa nousi huoli niiden asemasta ja toimintakyvystä jatkossa. Uudistuksen etenemisen kannalta olisi ollut tärkeää tunnistaa sekä paikalliset että alueelliset arvot. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 39.)

Suuret ja kasvavat kaupungit ovat tottuneet hyödyntämään yleistä toimialaa positiivisen itseriittoisuuden hengessä: jos ongelma on nähty, siihen on tartuttu. Maakuntauudistus olisi tuonut kentälle toisen vahvan tai ainakin kookkaan toimijan. Vaikka kunnan yleinen toimiala olisi säilynyt, epäselvä suhde, hapuileva rajapintayhteistyö, vähenevät resurssit ja myös kaikkiin näihin liittyvät pelot olisivat heikentäneet ohjaustunnetta. Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat kuitenkin tässä selvityksessä kuvattujen syiden vuoksi erityisen alttiita ohjaustunteen häpärtymiseen. Yhteisen äänen löytyminen rajapinnoilla on edellytys ohjaustunteen löytymiselle. Tällaisen tunteen säilyminen on tärkeää myös uudistusten valmistelussa. Ohjaustunne heikkenee, jos kaupunkiseudut jatkuvasti kokevat, että heidän äänensä ei kuulu valmisteluvaiheessa. (Ks. Tolkki ym. 2017, 39.)

### 4.3 Rajapintoja rakentamassa: Lähtökohtana hauras legitimizeetti ja kulkemattomat polut

Seuraavaksi palaamme tarkastelemaan puhetta maakuntauudistuksesta strategisen triangelin (Moore 2013, 103) kolmen osan kautta, joita ovat 1) julkinen arvo 2) tuki ja legitimizeetti 3) operationaalinen kapasiteetti.

Julkisen arvon näkökulmasta uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa tarvi-



taan aikaa ja tilaa asiakkaan näkökulman huomioimiseen. Uudistuksen perustana ja lähtökohtana pitäisi olla sen tuottama arvo asiakkaalle. Uudistuksen valmistelussa tulisi olla aikaa ja tilaa katsoa asiakasta eri toimijoiden näkökulmista yhtäaikaaisesti. Millainen kokonaisuus asiakkaalle muodostuu eri tasojen toiminnasta ja palveluista? Maakuntauudistuksessa julkisen arvon ajattelu painottui alueelliseen tasa-arvoon. Uudistuksen tavoitteena oli, että kaikkialla Suomessa olisi tarjolla yhtäläisiä palveluita ja mahdollisuuksia. On kuitenkin viitteitä siitä, että uudistuksen yhtenä seurauksena olisi saattanut olla nimenomaan alueellinen erilaistuminen (Ks. esim. Kyösti, Jäntti, Parkkinen, Airaksinen 2017).

Uudistuksen legitimitettiin ja tuki näyttäytyivät valmistelun aikana ongelmallisina kysymyksinä etenkin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen sekä vaalien järjestämisen näkökulmista. Uudistuksen legitimitettiin oli jatkuvasta epävarmuudesta johtuen heikko, mikä osaltaan heikensi eri toimijoiden sitoutumista uudistukseen. Uudistukseen liittyvien toimijoiden ja verkostojen hallinta oli pitkälti kuntien ja maakuntien vastuulla. Maakuntatason valmistelijoiden tehtävänä oli oikeuttaa uudistus myös siihen lähtökohtaisesti nihkeästi suhtautuville tahoille eli osoittaa uudistuksen julkinen arvo esimerkiksi kaupungeille. Tämä toteutui vaihtelevalla menestyksellä eri alueilla. (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 40.)

Jotta uudistamisella voidaan saavuttaa synergiaetuja ja tavoitteita, on eri toimijoiden (valtio, maakunta, kunta, kansalainen) välisten luottamussuhteiden rakentaminen erityisen tärkeää, kuten hallinnan lähtökohdissa on todettu. (Vrt. Provan & Kenis 2008; Klijn ym. 2010; Milward ym. 2009; Ansell & Gash 2008; Emerson ym. 2012; Molin & Masella 2016.) Toimijoiden välisen luottamuksen synnyttämiseksi on otettava huomioon myös muut lähtötekijät, joista kaikkein merkittävin uudistamisen kannalta on alueiden erilaisuuden huomioiminen.

Legitimitetikysymyksen huomioiminen on tärkeää myös palveluita käyttävien asiakkaiden ja kuntalaisten näkökulmasta. Uudistus olisi vaikuttanut väistämättä niin kuntien kuin perustettavien maakuntienkin legitimitettiin. Perinteisesti kuntien tehtäväkentässä painottunut palvelutehtävä on vaikuttanut siihen, että kuntien legitimitettiin on tulkittu kykyä suorittaa tehtäviään ja tarjota laadukkaita palveluita kuntalaisilleen. Puhutaan niin sanotusta tuotospainotteisesta legitimitetistä (output legitimacy). Jos uudistus olisi toteutunut, olisi kuntien voimakkaasti muuttuva palvelutehtävä asettanut kunnat uudenlaisen haasteen eteen myös legitimitetinsä osalta. Olisiko legitimitetin rakentamisessa korostunut tällöin toimivallan, edustuksellisuuden tai vaikkapa päätöksenteon sujuvuuden ulottuvuus eli niin sanottu syötepainotteinen legitimitettiin (input legitimacy)? (Vrt. Haveri 2015, 146).

Maakunnat puolestaan aloittivat legitimitetinsä rakentamisen ikään kuin tyhjältä pöydältä, mikä muodostui pulmalliseksi, etenkin kun kuva uudistuksesta oli julkisuudessa sekava. Kaikkiin hallinnollisiin uudistuksiin liittyvät niin kutsutut inertivaikutukset olisivat kyseenalaistaneet kansalaisten silmissä maakuntien legitimitettiin julkisen hallinnon toimijoina heti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämisvastuun siirtymisestä lähtien. Käytännössä tämä olisi tarkoittanut sitä, että uudistuksen läpiviennin jälkeen palvelujärjestelmän toimintakäytäntöjen ja -prosessien muotoutuminen muuttuneen toimintaympäristön mukaisiksi olisi vienyt oman aikansa

ja olisi voinut tänä aikana näyttäytyä kuntalaisille palveluhäiriöinä, mikä puolestaan olisi kyseenalaistanut maakuntien legitimitettiin nimenomaisesti palveluiden käyttäjien näkökulmasta. Lisäksi maakuntien demokratiaan ja edustuksellisuuteen liittyvät kysymykset olivat voineet muodostua legitimitettiin kannalta ongelmallisiksi, mikäli maakunnat olisi koettu uudistuksen jälkeen etäisinä. Maakuntien legitimitettiin ja sen rakentuminen olisivat vaikuttaneet väistämättä myös kuntien legitimitettiin. Näin olisi tapahtunut erityisesti silloin, mikäli kuntien ja maakuntien välinen tehtävä- ja vastuujako olisi jäänyt kuntalaisille epäselväksi, maakuntien toiminta olisi mahdollisesti vaurioittanut myös kuntien olemassa olevaa legitimitettiin. (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017/2017, 40–41.)

Uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen liittyi vahva teknis-rationaalinen ajattelu. Operationaalisen kapasiteetin nähtiin syntyvän lainsäädännön kautta. Alueellinen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että uudistuksen tuki syntyi sitä toteuttavien yksilöiden ja ryhmien moraalista, halusta toimia yhteisen hyvän ja oman alueen edun mukaan. Sääntely ei muutu itsessään operationaaliseksi kapasiteetiksi, vaan se on yksi väline, jonka avulla uudistuksen toteutusta voidaan edistää. Alueiden näkökulmasta ja uudistuksen valmistelun etenemisen näkökulmasta keskeistä olisi ollut huokoisuus ja tila suunnitella alueellisesti parhaat mahdolliset ratkaisut. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 39; Tolkki ym. 2017, 38.)

Kokemukset uudistuksen julkisesta arvosta olivat ratkaisevassa asemassa uudistuksen etenemisen kannalta. Julkinen arvo syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta: toimintakapasiteetin onnistuminen ei vielä ratkaise koko uudistuksen onnistumista, vaan legitimitettiin on uudistuksen läpiviemisessä vähintään yhtä olennainen tekijä. Uudistuksen alkuvaiheessa keskustelu legitimitetistä kytkeytyi voimakkaasti vaaleihin. Vaalien järjestämisessä on hyvin oleellista riittävän selvästi, hyvissä ajoin ja onnistuneesti toteutettu viestintä ja vuorovaikutus kansalaisille. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 40.) Vaalit ovat osa perinteistä, syötteisiin nojaavaa legitimitetistikäsitystä, joka muodostaa meille tyypillisen rungon legitimitetille. Vaalien näkökulma ei kuitenkaan hyvinkään viestittynä yksinään riitä tekemään hallinnon tasosta kansalaisten mielessä legitimiä toimijaa. Siihen tarvitaan myös muita tapoja kurottaa kohti asukkaita ja myös näyttöjä siitä, että uusi hallinnon taso pystyy ja haluaa toimia tavoilla, jotka tuovat lisäarvoa ihmisille.

Uudistaminen on aina jatkoa jollekin edeltävälle kehityskululle. Polkujen katkeamisella on merkitystä etenkin uudistuksen legitimitettiin näkökulmasta. Uudistus ei tapahdu, elleivät ne ihmiset, joiden uudistus pitäisi toteuttaa, usko siihen. Legitimitettiin kumpuaa erilaisista lähteistä. Etenkin Suomessa legitimitettiin lähteinä korostuvat paikallishallinnon merkitys ja varsin perinteisiin polkuihin perustuva muutos (Nyholm ym. 2016). Tästä syystä uudistus, joka vaikuttaa merkittävästi paikallishallinnon asemaan sekä aikaisempiin kehitys- ja kehittämiskulkuihin vaatisi erityistä saattamista. Siksi teknis-rationaalinen uudistaminen ei pelkästään riitä. Peloilla, joita uudistus herättää, ja poluilla, joita uudistus katkaisee, on vaikutusta.

Uudistuksen suurin legitimitettiinongelma kytkeytyi siihen, että maakuntauudistuksessa ei otettu huomioon erilaisten alueiden tarpeita, edellytyksiä eikä tulevaisuuksia. Se perustui samanlaisen mallin luomiseen koko maahan. Kasvavien kaupunkiseutujen

näkökulmasta kyseessä oli paikallisen ja seudullisen vallan uusjako ja valtionohjauksen voimistuminen. Kaupunkiseutujen intressissä on kuitenkin paikallisen itsehallinnon säilyminen. Kaupungeissa halutaan sekä hyödyntää kaupungistumiseen liittyviä toimintaympäristön muutoksia että ratkaista kasvuun liittyviä tarpeita ja ongelmia. (Tolkki ym. 2017, 38; Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 41.)

Hallinnan näkökulmasta olennaista on johtamisen integroivien luonteen ymmärtäminen, luottamus, legitimitetti ja yhteistyö. Hallinnan ja johtamisen perustävänä on uudistamisen valmisteluvaiheessa tuoda yhteen toimijoita ja luoda julkista arvoa ratkaisemalla aitoja ongelmia. Jotta millään uudistuksella on edes teoreettiset mahdollisuudet onnistua, on toimijoiden kyettävä näkemään siinä toivoa tai edes mahdollisuuksia oman asiantuntemuksensa ja kokemuksensa parempaan hyödyntämiseen. Jos toivoa ei ole, uudistus voi passivoida ihmiset, vähentää luottamusta ja siten heikentää toimijoiden ja koko hallinnan kapasiteettia. (Ks. Tolkki ym. 2017, 35.)

Hallinnon uudistamisen kannalta kaikkein karmivin tilanne uudistamisessa syntyy, jos jokainen hallitus vuorollaan julistaa uuden, suuren rakenneuudistuksen ja ensi töikseen tekee tyhjäksi edellisen hallituksen pyrkimykset. Kysymykseksi nousee, kenen kaikkien legitimitettiin vajaaksi jääneet toteutukset ja neljän vuoden välein vaihtuvat uudistuspyrkimykset vaurioittavat? Legitimitetti oli myös yksi maakuntauudistuksen keskeisistä kysymyksistä. Operationaalisen kapasiteetin ja hallinnon palvelukyvyyn vahvistamisen kautta maakuntauudistuksella olisi toteutuessaan ollut mahdollisuus askeleittain rakentaa legitimitettiin tuotostensa kautta. Vaarana näyttäytyi kuitenkin hallinnon uudistamisen heiluriliike ja uudistamisen vahva sidos hallituskausiin, mikä konkretisoituikin uudistuksen kaatumiseen hallituskauden loppumetreillä. Legitimitetti kytketty uudistuksen toteuttamiskelpoisuuteen, kannusteisiin, johtajuuteen ja mahdollisuuteen tuottaa niitä seurauksia, joita uudistuksessa tavoiteltiin. Uudistuksen legitimitetti ei kuitenkaan vahvistunut riittäväksi tasolle uudistuksen valmisteluvaiheessa. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 41.)

Vaikka hallinnon rakentaminen tapahtui maakuntien valmistelutyössä, oli uuden rakenteen tavoitteiden toteutumisen kannalta kaikkein tärkeintä, että uudistuksen myötä syntyvät uudet rajapinnat olisivat olleet toimivia. Tämä korostaa yhteistyön merkitystä sekä uudistuksen valmistelussa että uudessa rakenteessa toimimisessa. Uudet maakunnat olisivat toimineet alkutaipaleensa kuntien legitimitetin varassa, mikä olisi asettanut maakunnat paljon vartijoiksi. Tästä syystä oli nähtävissä, että kunnat antoivat valmistelutyöhön mukaan parhaat voimansa, koska kuntien ja maakuntien roolit ja tehtävät nähtiin sekoittuvan kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta katsottuna. Epäonnistuneet maakunnat olisivat voineet vaurioittaa myös kuntien yhteiskunnallista asemaa ja legitimitettiin. Legitimitetin näkökulmasta kunnat näkivät etuna toimivat maakunnat ja sen, että uudistuksen rajapinnat olisi saatu toimimaan, eivätkä ne olisi näyttäneet pulmina kansalaisten asioinnissa. (Ks. Tolkki ym. 2017, 35.)

#### 4.4 Evolutiivinen uudistaminen

Professoriryhmän näkemyksissä uudistukseen liittyen korostui erityisesti ajatus ”vajaasta maakunnasta”. Tällä viitattiin siihen, että puuttuvasta verotusoikeudesta johtuen maa-

kuntien toimivalta olisi jäänyt puutteelliseksi ja ne olisivat olleet paljossa riippuvaisia valtion ohjaukselta. Uudistuksen myötä aiemmin kunnille kuulunutta valtaa olisi oikeastaan keskitetty maakunnille, mutta maakuntien heikosta rahoitusasemasta ja valtiosidonnaisuudesta johtuen myös valtiolle. Uudistus olisi vaikuttanut kuntien rahoitusasemaa heikentävästi, koska kuntien taloudellinen painoarvo julkishallinnon kokonaisuudessa olisi pienentynyt. Riskinä nähtiin koko järjestelmän rahoituskyvyn heikkeneminen kuntien rahoitusaseman muutoksen ja maakuntien heikon, verotusoikeudettoman, rahoitusaseman myötä. Oleellista rahoitusaseman kannalta olisi ollut se, millä tavalla rahoittajat olisivat reagoineet uudistukseen ja kuntien uudelleen asemaan. Kehittämisen näkökulmasta olisi ollut epäselvää, miten kunnat olisivat jatkossa pystyneet toteuttamaan esimerkiksi EU-hankkeita, joissa vaaditaan kuntien omarahoitusosuutta. Demokratian näkökulmasta maakuntamalli herätti pohdintoja sen vaikutuksista ehdokasasetteluun ja äänestyskäyttäytymiseen. Miten uusi demokraattinen hallintotaso olisi vaikuttanut äänestysaktiivisuuteen ja ehdokasasetteluihin? Kysymys olisi ollut myös laajemmasta muutoksesta koko demokraattisessa järjestelmässä sekä puoluepolitiikassa. (Vrt. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 35–38.)

Professoriryhmän ratkaisuna vallanjaon osalta näyttäytyi maakuntien itsehallinnollisen aseman parantaminen. Se olisi tapahtunut antamalla maakunnille:

1. Verotusoikeus tai osittainen verotusoikeus ja velanotto-oikeus.
2. Oikeus päättää maakunnan sisällä, miten kyseisessä maakunnassa palvelut järjestetään.
3. Maakunnille ja kunnille oikeus organisoida palvelut yhdessä ja mahdollistamalla järjestelmän kehittäminen tulevaisuudessa sen tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti eli niin kutsuttu ”evoluutiopykälä”. (Vrt. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 35–38.)

Uudistusta edistävinä työkaluina olisivat voineet toimia alueelliset kokeilut, alueellisten ratkaisujen mahdollisuudet sekä taloudelliset kannusteet. Uudistukseen liittyen maakunnat ja kunnat olisivat tarvinneet yhteisiä kannusteita, jotka olisivat palkinneet hyvästä ja tarkoituksenmukaisesta suorituksesta ja jotka olisivat vähentäneet osaltaan osaoptimoinnin vaaraa. Kannusteiden tulisi ohjata uudistamisessa yhteistyöhön ja yhteiseen vastuunkantamiseen. (Vrt. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 35–38.)

Ilman yhteistyöhön rohkaisevia kannusteita uudistamisen riskiksi nousee ihmisten, organisaatioiden ja toimintojen siiloutuminen, jonka myötä ajaututaan puolustuskanalle, käperrytään omien poteroiden pohjalle ja pyritään pitämään kiinni juuri oman toiminnan kannalta tärkeiksi koetuista kokonaisuuksista. Uudistustyön onnistumisen ja tavoitteiden kannalta juuri yhteistyön ja hallintasuhteiden merkitys on keskeinen. Hallintasuhteet kulmineituvat ihmisten välisiin henkilösuhteisiin, niiden toimivuuteen tai toimimattomuuteen, ja niissä saa muotonsa myös uudistuksen käytännöt ja legitimitetti. Integroivan uudistuspyrkimyksen riskinä on päinvastainen tulos, jossa toiminnot uudelleenjärjestelyn jälkeen jäävät omiin siiloihinsa ja yhteistyö, rajapin-

tojen toimivuus ja yhteiset päämäärät jäävät vain haaveeksi. (Vrt. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017, 35–38.)

## 5 Johtopäätökset

Maakuntauudistuksen valmisteluvaiheen tarkastelun avulla olemme hahmottaneet hallinnonuudistamisen keskeisiä kipupisteitä. Maakuntauudistuksessa ajaututtiin institutionaaliseen tyhjiöön, jossa valmistelussa olevalta hallintotasolta puuttui osittain sekä legitimitetti että tunnistettavissa oleva julkinen lisäarvo suhteessa nykyiseen järjestelmään. Uudistus kohtasi kritiikkiä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Regionalismitarkastelu osoittaa, että uudistuksessa kamppailivat keskenään hierarkkiset maakuntamallin mukaiset toimintatavat ja kaupunkiseuduille tyypilliset verkostomaiset hallintamallit.

Valmisteluvaiheessa maakuntauudistus näyttäytyi kaupunkiseutujen avaintoimijoille sekä uhkana, että mahdollisuutena. Uudistus nähtiin mahdollisuutena uudenlaiseen integraatioon, kokoavaan maakunnalliseen voimaan ja aitoon uuteen ajatteluun etenkin sosiaali- ja terveystoimialalla. Samalla uudistus kuitenkin nähtiin polkujen katkaisijana ja rajapintojen rikkojana. Sitä moitittiin vajaaksi maakuntainstituution itsenäisten toimintaedellytysten osalta, etenkin puuttuvan verotusoikeuden vuoksi. Maakuntauudistuksen mahdollistavat elementit kaupunkiseutujen näkökulmasta kariutuivat viimeistään siihen, että kaupunkiseutujen toivomaa erityisasemaa ja alueellisia eroja huomioon ottavaa rakennetta ei lähdetty toteuttamaan. Tämän mahdollisuuden ajautuminen umpikujaan johti osaltaan siihen, että uudistus kärsi inflaation kaupunkiseuduilla. Käytännössä uudistuksen legitimitetti ei prosessin myötä kasvanut, vaan pikemminkin heikkeni. (Vrt. Tolkki ym. 2017; Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017.)

Kaupunkiseuduilla keskeiset rajapinnat asettuivat maankäytön, työllisyyden sekä elinkeinojen kehittämisen ympärille. Nämä kolme teemaa näyttäytyivät sekä tärkeimpinä, että hauraimpina uudistuksen valmistelutyössä. Rajapinnoilla syntyi huoli siitä, millä tavalla kaupunkiseutujen rakentamat, vapaaehtoisuuteenkin perustuvat toimintamallit katkeaisivat uudistuksen toteutusvaiheessa. Kaupunkiseutujen sisäisen toimintalogiikan lisäksi rajapinnat aiheuttivat huolta myös asiakkaan näkökulmasta. Millä tavalla uudistus voisi edetä niin, että sen katkaiset polut eivät samalla vaurioittaisi kuntien legitimitettiä ja kuntalaisten luottamusta? (Vrt. Tolkki ym. 2017; Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017.)

Kaupunkiseutujen kannalta merkittävänä ongelmana nähtiin myös kysymys uudistuksen julkisesta lisäarvosta. Kaupunkiseuduilla tulkittiin, että uudistuksen hyödyt valuisivat kaupunkiseutujen ulkopuolelle. Suurin pulma ja kaupunkiseutujen sitoutumista uudistustyöhön kaikkein eniten haittaava seikka oli kuitenkin se, että maakuntauudistuksen ei tässä muodossaan nähty kasvattavan julkista arvoa. Kaupun-

git ympäröivine seutuineen eivät kokeneet tarvitsevansa maakunnan mittakaavassa toimivaa hallintarakennetta rinnalleen. Uuden, rinnakkaisen rakenteen hyödyt eivät kirkastuneet, sen sijaan haitat tuntuivat kovinkin konkreettisilta. Julkisen arvon näkökulmasta katsottuna uudistuspyrkimyksissä näyttäytyivät myös poliittiset valinnat ja voimasuhteet, joiden merkitystä uudistuksen taustalla ei voi jättää huomiotta.

Maakuntauudistuksen valmistelua leimasi koko sen ajan keskeneräisyys ja epä-tietoisuus. Tämä tarkoitti yhtäältä epävarmuutta siitä, mitä uudistus todella tarkoittaa käytännössä eri tasoilla ja miten se käytännössä vaikuttaisi eri hallinnon tasojen toimintaan. Toisaalta pitkä epävarmuuden tila nähtiin mahdollisuutena vaikuttaa uudistukseen kulkuun nostamalla esiin niitä asioita, joiden oletetaan aiheuttavan ongelmia uudessa mallissa. Eri maakunnissa ja esim. Kuntaliiton kannanotoissa on julkilausuttu korjaussarjoja, joiden myötä tulevaisuuden maakuntien toimintakykyä pyrittiin varmistamaan. Valmistelutyötä tehtiin siitä huolimatta, että uudistukseen liittyvistä reunaehdoista ei ollut tietoa lainsäädännön puuttumisen vuoksi.

Lainsäädäntöprosessin pitkittyminen johti tilanteeseen, jossa kaupungit ja kunnat ajoivat arjessaan ikään kuin kaksilla rattailla. Yhtäältä valmisteltiin maakuntauudistuksen mukaista rakennetta ja toimintatapoja, mutta toisaalta kuitenkin varauduttiin myös siihen, että uudistus ei toteudu suunnitellulla tavalla. Tämä johti institutionaaliseen tyhjiöön uudistuksen valmistelussa. Kenelläkään ei ollut valmisteluajana varmuutta siitä, toteutuuko uudistus vai ei. Kaksilla rattailla ajaminen vaikutti väistämättä myös merkittäväällä tavalla kuntien toimintaan ja resursseihin. Kahden mahdollisen tulevaisuuskuvan rakentaminen samanaikaisesti kulutti huomattavasti enemmän kehittämisen resursseja kuin yhden. Toisaalta uudistuksen valmisteluprosessissa on varmasti onnistuttu kehittämään tulevaisuudelle tärkeitä kokonaisuuksia sekä rakenneinnovaatioita, joiden hyödyntäminen alueilla kannattaisi mahdollistaa maakuntauudistuksen kaatumisesta huolimatta.

## Lähteet

Airaksinen J. (2009) Hankala hallintouudistus. Acta Universitatis Tamperensis. 1397. Tampere University Press. Tampere.

Airaksinen, J. & Kolehmainen, J. (2012) Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa. Teoksessa Hynynen, A. (toim.) Takaisin kartalle: Suomalainen seutukaupunki. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 30–50.

Antikainen J., Aro, T., Auri, E., Eskelinen, J., Laasonen, V., Moisio, S., Ranta, T., Soininvaara, I. & Valtakari, M. (2017) Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin ja aluekehittämisjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017.

Ansell, C. & Gash, A. (2008) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.

- Anttiroiko, A.-V. & Valkama, P. (2017) The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, 32 (2), 152–172.
- Beetham, D. (1991) *The legitimation of power*. Macmillan. Basingstoke.
- Connelly, S. (2011) Constructing legitimacy in the new community governance. *Urban Studies*, 48 (5), 929–946.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012) An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1–29.
- Goffman, E. (1974) *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Harvard University Press. Cambridge.
- Hajer, M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36 (2), 175–195.
- Haveri, A. (2015) Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, 28 (2), 136–149.
- Härkönen, H., Nyholm, I., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2015) Legitimaation lähteet metro-pöirakenteissa. *Hallinnon tutkimus*, 34 (1), 5–26.
- Klakegg, O. J., Williams, T., Magnussen, O. M. & Glasspool, H. (2008) Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*, 39 (1), 27–42.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J. & Steijn, B. 2010. Trust in governance networks: its impact on outcomes. *Administration and Society*. Vol. 42 (2), 193–221.
- Klijn, E.-H. & Edelenbos, J. (2013) The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration and Society*, 45 (6), 627–650.
- Kuntaliitto (2016) Luukkonen, J., Majoinen, K. & Kuopila, A. (toim.) *Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J. & Kolehmainen, J. (2017) Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0621-2>. (Katsottu 11.10.2018.)
- Kyösti, A., Jäntti, A., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2017) *Tehtävänä tulevaisuus. Tutkimus seutukaupunkien tulevaisuudesta ja proaktiivisista johtamiskeinoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Laine, T.K., Airaksinen, J., Kyösti, A. & Härkönen, H. (2011) *Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Nyholm, I., Airaksinen, J., Härkönen, H. & Haveri, A. (2016) Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitietin lähteet. *Hallinnon Tutkimus* 35 (1), 41–59.
- Nyholm, I. (2011) Kunta-valtiosuhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 128–140
- Milward, H. & Provan, K. G. (2006) *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Centre for the business of government. Washington DC.
- Molin, M. & Masella, C. (2016) From fragmentation to comprehensiveness in network governance. *Public Organization Review*, 16 (4), 493–508.

- Moore, M. (2013) *Recognizing public value*. Harvard University Press. Cambridge, Mass
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229–252.
- Rodriguez, C., Lagnely, A., Beland, F. & Denis, J. L. (2007) Governance, power and mandated collaboration in an interorganizational network. *Administration and Society*, 39 (2), 150–193.
- Røiseland, A. (2011) Understanding local governance: institutional forms of collaboration. *Public Administration*, 89 (3), 879–893.
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K. (2009) *Regionalism and Urban Politics*. Teoksessa Davies, J. & Imbroscio, D. (toim.) *Theories of Urban Politics*. Sage Publications. California. 106–124
- Scharpf, F. W. (1997) Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*. 4 (1), 18–36.
- Schmitter, P. C. (2001) What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? In *symposium: mountain or molehill? A critical appraisal of the commission white paper on governance*, Jean Monnet working paper No. 6/01. NY University School of Law. New York.
- Suoninen, E. (1997) *Miten tutkia moniäänistä ihmistä? Diskurssianalyttisen tutkimusotteen kehittelyä*. Acta Universitatis Tamperensis. 580. Tampere University Press. Tampere
- Thornhill, C. (2011) Political legitimacy: a theoretical approach between facts and norms. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*. 18 (2), 135–169.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) *Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa*. Ympäristöministeriön julkaisuja. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. (2017) *Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet*. Esiselvitysraportti. Tampereen yliopisto. Tampere. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0397-6>. (Katsottu 11.10.2018.)
- Tomás, M. (2012) Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (3), 554–567.
- Zimmerbauer, K. (2016) *Alueiden sekamelska. Vanhaa ja uutta regionalismia aluejärjestelmän muutoksessa*. Teoksessa Riukulehto, S. (toim.) *Kunnat, rajat ja kulttuuri. Muutoskokemuksia*. SKS. Turenki. 23–45.





# VALTIONOHJAUS, MAAKUNNAT JA KUNNAT

Ajatuksia ohjauksesta uudistuvassa järjestelmässä

Inga Nyholm & Jenni Airaksinen

# 1 Johdanto

Valtionohjauksella, ohjausmuodoilla, niiden toimivuudella ja niihin liittyvillä muutoksilla on keskeinen merkitys kuntien tehtävien hoidon sekä kuntien ja valtion suhteiden näkökulmasta (Nyholm & Niiranen 2017). Ohjausjärjestelmä olisi ollut merkittävä myös maakuntien näkökulmasta, mikäli maakunta- ja soteuudistus olisi johtanut uuden itsehallintotason perustamiseen. Se olisi vaikuttanut maakuntien toimintaedellytyksiin, määrittänyt maakuntien ja valtion välisiä suhteita ja jäsentänyt myös uudelleen kuntien ja maakuntien välisiä suhteita.

Tässä artikkelissa tarkastelemme kahteen itsehallinnolliseen yksikköön, kuntiin sekä maakuntiin, kohdistuvaa valtion ohjausta. Analysoimme valmisteilla ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää ja sitä, millaisiksi valtion ja maakuntien suhteet olisivat mahdollisesti ohjausjärjestelmän näkökulmasta muotoutuneet. Kuntien osalta tarkastelemme vaikutuksia, joita uudistuksella olisi ajateltu olevan kuntiin, niiden ohjaukseen ja kuntien suhteisiin maakuntien ja valtion kanssa.

Artikkeli on pääosin kirjoitettu ennen tietoa maakunta- ja soteuudistuksen kariutumista. Se on osa laajempaa vuonna 2016 alkanutta KAITSE-hanketta (kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto), jonka lähtökohtana on ollut tutkia ja kehittää kaupunkiseutujen sekä valmisteilla olleiden maakuntien suhdetta reaaliaikaisesti uudistuksen edetessä. Vaikka maakunta- ja soteuudistus ei toteutunut, on mahdollista, että etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastaava kootaan tulevaisuudessa kuntia laajemmille alueille. Artikkelissa tarkastellaan myös kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen kehittämistarpeita, jotka eivät ole riippuvaisia vain nyt valmisteilla olleen uudistuksen toteutumisesta.

Ohjausta ja eri hallinnontasojen välisiä suhteita jäsennetään artikkelissa regionalismi-ajattelun avulla, uuden ja vanhan regionalismin kautta. Vanha regionalismi kytkeytyy vahvasti territoriaalisiin rajoihin ja selvien valta- ja vastuusuhteiden maailmaan, kun uusi regionalismi puolestaan voidaan liittää hieman eri logiikalla toimivaan hallinta- ja verkostoajatteluun. Tämän teoreettisen kehikon kautta artikkelin alkupe räisenä tavoitteena on ollut hahmottaa sitä, millaiseen logiikkaan maakuntien ohjaus voisi perustua ja millaista logiikkaa tulevassa ohjauksessa voitaisiin tavoitella.

Tarkastelun tausta muodostuu ohjausmallien ja -käsitteiden sekä kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen tiivistetystä tarkastelusta. Lisäksi kuvataan maakuntien sekä kuntien toimintaympäristön nykytilaa, muutostekijöitä ja hallinnan malleja, joita kuntien ja maakuntien johtamisessa ja ohjauksessa tullaan tarvitsemaan. Empiirisessä osassa kuvataan maakuntauudistuksen myötä muotoutumassa ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää. Teoreettista ja empiiristä taustaa vasten analysoidaan, millainen ohjausjärjestelmästä oli muotoutumassa suhteessa olemassa olevaan järjestelmään ja suhteessa tulevaisuuden hallinnan edellyttämiin johtamisen ja ohjauksen vaateisiin.

Rajaamme tämän artikkelin käsittelemään valtion, kuntien ja maakuntien suhteita. Ymmärrämme kuitenkin, että ohjausjärjestelmän kokonaisuuden ja sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden näkökulmista valtionohjauksen lisäksi myös maakuntien ja palvelutuottajien välinen ohjaus olisi maakuntauudistuksen toteutuessa

ollut merkityksellistä. Maakunnalta olisi edellytetty toimivaa kokonaishallintaa, joka samoin kuin suhteet palvelutuottajiin olisivat jäsentyneet, ainakin jossain määrin, alueellisesti. Valtion ohella muun muassa kansalaisilla ja kansainvälisillä toimijoilla on vaikutuksensa kunnan ja todennäköisesti maakunnankin asemaan (ks. Nyholm & Niiranen 2017, 120).

Artikkelin empiirinen aineisto sisältää dokumenttiaineistoja ja haastatteluja. Haastatteluaineisto koostuu 29 avainhenkilön haastatteluista. Avainhenkilöinä on haastateltu artikkelin kysymyksenasettelun kannalta olennaisia Turun ja Tampereen seutujen viranhaltijoita. Lisäksi on haastateltu ELY-keskusten ja TE-toimistojen viranhaltijoita, maakuntaliittojen toimijoita sekä TEM:n ja Kuntaliiton edustajia. Haastattelut on tehty marras–tammikuussa 2016–2017.

## 2 Valtionohjauksen tavoitteet, haasteet ja tulevaisuus

Valtionohjaus on kiinteä osa julkista politiikkaa ja tulevan toiminnan raamittamista. Siinä keskitytään siihen, mitä tulisi tapahtua ja miten. Valtionohjaus käsitteenä viittaa yleisimmin ohjaukseen, jota keskushallinto kohdistaa sen alaiseen hallintoon tai itsehallinnollisiin toimijoihin, kuten kuntiin. Ohjaus voidaan nähdä myös järjestelmänä, jossa ohjaava taho suuntaa erilaisia ohjausimpulsseja ohjattavaan organisaatioon tai syklisenä päätöksentekoprosessina, jonka vaiheita ovat aloite, valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja seuranta/arviointi. Yksinkertaistetusti valtionohjauksen tavoitteena on varmistaa kansanedustuslaitoksen tahdonilmausten toteutuminen muiden hallintotahojen sekä yhteiskunnallisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden toiminnassa. Itsehallinnollisten toimijoiden osalta ohjausvalta on kuitenkin rajoitettua. (Heinämäki 2012; Lundquist 1992; Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, af Ursin & Tiihonen 2016, 110.)

### 2.1 Valtionohjauksen keinot ja tavoitteet

Käytännössä ohjaus muodostuu johtamisesta, sitä tukevista menettelyistä ja toimintatavoista, ohjausmuodoista ja -keinoista sekä edellisiin liittyvistä asiakirjoista. Ohjauksen muotoja voidaan tyypitellä eri tavoin ja ohjaus voi olla suoraa (esim. käyttötarkoitukseen sidotut määrärahat) tai epäsuoraa (esim. suositukset), yksittäisiin päätöksentekotilanteisiin vaikuttamista tai yleistä, kaikkiin päätöksentekotilanteisiin vaikuttamista. (Lundquist 1987; Heinämäki 2012, 86–87.)

Klassinen ohjausmalliajattelu jakaa ohjauksen muodot normiohjaukseen (sääntely, lait ja asetukset), resurssiohjaukseen (taloudelliset keinot, kuten mm. valtionosuudet, verotuksen perusteet ja avustukset) ja informaatio- tai tieto-ohjaukseen (mm. tiedonvälitys, koulutus, neuvonta, vertais- ja arviointitieto, indikaattorit) (ks. esim. Stenvall

& Syväjärvi 2006). Lisäksi voidaan tunnistaa muita muotoja, kuten vapaaehtoiseen sopimiseen perustuva neuvotteluohjaus, ei-sitoviin kannanottoihin perustuva suositusohjaus sekä asiakkaan asemaan ja oikeuksiin kohdistuva asiakasohjaus (Heinämäki 2012, 108–109). Myös reformiohjaus voidaan käsittää omana ohjausmuotonaan (Nyholm & Niiranen 2017, 120–121). Ohjausmuotojen erottelua voidaan pitää jossain määrin keinotekoisena kaiken ohjauksen kytkeytyessä aina eri tavoin informaatioon (Stenvall & Syväjärvi 2006). Toisaalta muodot kuvastavat niitä välineitä, joilla ohjausvaikutus pyritään saamaan aikaiseksi. Nämä välineet sekä niiden käyttö puolestaan sisältävät selkeitä eroja.

Valtionhallinnon ohjaus on Suomessa sekä valtaosassa muita Euroopan maita ollut eri aikoina luonteeltaan pitkälti oikeudellista. Normiohjausta ja taloudellista ohjausta on pidetty yleisesti toimivimpina ohjausmuotoina, vaikka tutkimuksin ei ole voitu osoittaa, millainen ohjaus esimerkiksi kuntien toiminnan osalta olisi kaikkein tehokkainta. Valtionohjauksen välttämättömyydestä ja tarkkuudesta on eri aikoina ollut vaihtelevia käsityksiä. Tiivin ohjauksen aallot voidaan niin meillä kuin muuallakin Euroopassa jäljittää taloudellisesti niukkoihin aikoihin ja myös hyvinvointipalvelujärjestelmän kasvuun. (Goldsmith 2002; Heinämäki 2012; Uoti 2003, 55–56; Tukia & Wilszman 2011.)

Valtionhallinnon kuntiin kohdistamaa ohjausta ei Suomessa juurikaan ole perusteltu teoreettisin mallein. Taustalta on kuitenkin löydettävissä Musgraven (1959; ks. myös Heinämäki 2012; Nyholm ym. 2016) luoma julkisen sektorin tehtävien jaottelu<sup>1</sup>. Musgravelaiseen ajatteluun perustuu myös fiskaalinen federalismi, jonka lähtökohdana on vakaus- ja tulonjakopolitiikan keskittäminen ja paikallisten julkisten palveluiden hoitaminen hallinnontasolla, joka on kansalaista lähimpänä ja joka kykenee hoitamaan tehtävät tehokkaimmin. Kuntien ohjauksen oikeutus perustuu näin ollen erityisesti julkistaloudellisiin syihin sekä tarpeeseen taata kansallisen tason yhtenäisyys ja yhdenvertaiset palvelut. Maakuntien ohjaus sai valmistelun aikana perustelunsa samoista lähtökohdista ja valtion ohjaustarvetta perusteli myös niille myönnettävä valtionrahoitus. Ohjausjärjestelmälle oleellista on tasapaino, joka mahdollistaa yleisen edun turvaamisen ja samanaikaisesti riittävän suuren diversiteetin alue- ja paikallistasolle.

Edellä todettu kuvastaa kuinka valtionohjaus määrittää osaltaan ohjaavan ja ohjattavan tahon välisiä suhteita ja on myös keino suhteiden hallintaan. Paikallis-, alue- ja keskushallinnon välisistä suhteista oli kyse myös sote- ja maakuntauudistuksessa, joka olisi toteutuessaan muovannut eri tasojen rooleja ja vaikuttanut väistämättä myös niiden väliseen ohjaukseen. Ohjauksessa on kyse myös kahden hallinnontason välisten suhteiden johtamisesta.

Monissa maissa valtion ohjausprosessit ja -käytänteet ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet ja esimerkiksi Euroopan maissa desentralisaatiokehitys on muovannut ohjauksen käytännön mekanismeja. Suorasta, muodollisesta ja hierarkkisesta kontrollista on siirrytty osin epäsuorempaan ohjaukseen ja hallintaan (governance). Monissa yhtenäisvaltioissa<sup>2</sup> muutoksia on kuitenkin ehkä Hollantia lukuun ottamatta

1 Allokaatiotehtävä ja julkisten palveluiden kohdentaminen, tulonjakotehtävä sekä stabilisaatiotehtävä ja vakaa talouskehitys.

2 Muun muassa Iso-Britanniassa, Hollannissa, Kreikassa, Portugalissa ja Pohjoismaissa.

tapahtunut vähänlaisesti ja näin on myös Pohjoismaiden osalta. Lisäksi muutoksista huolimatta elää kontrollin ajatus edelleen jossain määrin vahvana. Yhtenäisvaltioissa keskushallinto ja federaatioissa välihallinnon taso pitkälti määrittää hallinnontasojen välisiä suhteita ja kohdistaa kontrollia alempiin tasoihin. (Ks. Laffin 2009, 22, 28; Goldsmith 2002, 91–93.)

## 2.2 Valtionohjauksen historia ja nykypäivän haasteet

Suomalainen (kuntien ja valtion välinen) ohjausjärjestelmä on muovautunut ajassa kuntien ja valtion roolien ja tehtävänjaon kehittyessä. Havaittavissa on eräänlaista heiluriliikettä keskitetyn ohjauksen ja kuntien itsehallinnon korostumisen välillä. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä kuntien vastuu julkisten tehtävien hoidossa oli pieni eikä ohjaustarpeita juuri ollut. Kun kuntien rooli yhteiskunnallisten asioiden hoidossa laajeni, lisääntyivät myös valtion valvonta ja kuntien toiminnan yhdenmukais- tamispyrkimykset. 1980-luvun loppupuolella uuden julkisjohtamisen ideat välittyivät hallinnon uudistamiseen ja ohjaukseen hallinnon hajauttamispyrkimyksinä ja tulosjoh- tamisena. Uudistusten ja desentralisoinnin myötä valtion ohjaus väheni ja ohjaustavat monimuotoistui- vat. (Kröger 1996, 39; Nyholm & Niiranen 2017; Heinämäki 2012; Ryyänen 2009, 43–44; Niiranen 2014, 43–44.)

2000-luvun valtionohjauksessa näkyy ohjausjärjestelmän sopeutus niin kutsut- tuihin post-NPM-olosuhteisiin (uuden julkisjohtamisen jälkeiseen aikaan) ja verkos- tomaiseen hallintaan. Vaikka lainsäädäntö ja resurssiohjaus ovat edelleen vahvimpia ohjausmuotoja, ne ovat kehittyneet ja yleisesti ohjaus on saanut vuorovaikutteisempia piirteitä. Uusia ohjausmuotoja, kuten ohjelmaohjaus, on otettu käyttöön. Tässä Suo- men kehitys mukailee muita Euroopan maita: kuntien ohjauksessa hallinta-ajattelun elementit ovat näkyvissä, mutta eivät vielä laajasti. Kuntien näkökulmasta normiohjaus puolestaan on turhan sitovaa eikä yhdenmukaisuus jätä tilaa paikallisille tarpeille. Taloudellisen ohjauksen peruskysymys on lakisäateisten tehtävien ja niihin varattujen resurssien välinen epäsuhta sekä kannustimien puute. Laajojen lainsäädäntö- ja uudis- tushankkeiden yhteydessä ongelmia ovat olleet sääntelyn määrän ja laadun kohden- taminen sekä uudistusten toimeenpanon varmistaminen ja seuranta, mikä edellyttäisi parempaa koordinaatiota paikallisen implementoinnin ja valtakunnallisten tavoitteiden välillä. (Tukia & Wilskman 2011; Ryyänen 2009, 66–67; Nyholm & Niiranen 2017; Heinämäki 2012, 101–105; Oikarinen, Voutilainen, Mutanen & Muukkonen 2018.)

Keskeisiin haasteisiin kuuluvat myös monitaho-ohjauksen eli lukuisia ohjaustahoja, -malleja ja päällekkäisiä ohjauskeinoja sisältävän nk. hybridiohjauksen ongelmat (ks. tark. esim. Nyholm & Niiranen 2017; Heinämäki 2012, 118). Perushaaste on monelta taholta tulevan ja usein koordinoimattoman ohjauksen ristiriitaisuus. Tämä näkyy esimerkiksi informaatio-ohjauksessa: epäselvyyttä aiheuttaa eri toimijoiden tuottaessa samaa aihepiiriä koskevaa erilaista tietoa ja ohjausta. Tällaisenaan ohjaus ei ole kovin tehokasta. Ristiriitaisuutta kuvastaa myös se, että kuntien toiminnan ohjauksessa normiohjausta on yhtäällä pyritty tavoitteellisesti keventämään samanaikaisesti, kun toisaalla on onnistuttu lisäämään sitä ja sen yksityiskohtaisuutta.

Ohjaavilla tahoilla voi siis olla keskenään erilaisia käsityksiä ohjauksesta ja sen tar-

peellisuudesta. Ristiriitaa lisää ohjauskeinojen paljous ja niiden yhteensopimattomuus sekä kokonaisnäkökulman ja koordinaation puuttuminen keskushallinnon tasolla. Tämä on johtanut myös siihen, että ohjauksen vaikutuksia on vaikea tunnistaa eikä sen implementointia vaikutuksineen juurikaan ole pitkäjänteisesti seurattu. (Nyholm & Niiranen 2017; Tukia & Wilskman 2011; Heinämäki 2012.)

### 3 Regionalismi valtionohjauksen tulkintakehikkona muuttuvassa toimintaympäristössä

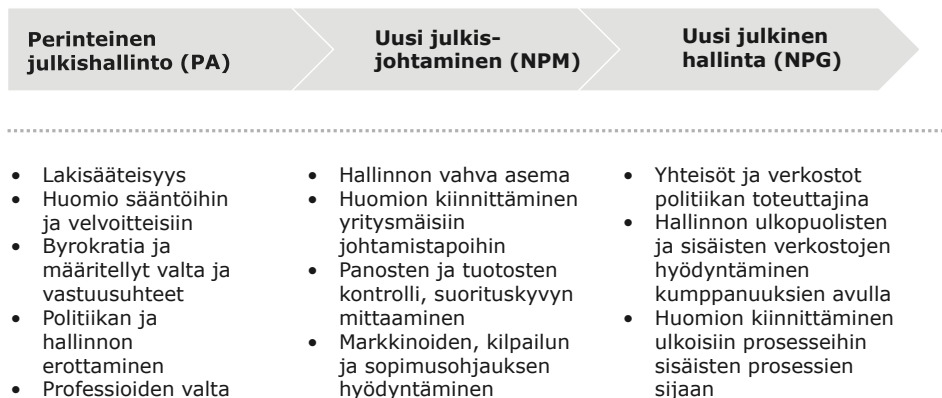
Julkisen hallinnon ja johtamisen uudistaminen on ajankohtainen kysymys hallinnon kehittämisestä käytävässä keskustelussa. Uudistustarpeen taustatekijät kiteytyvät hallinnon toimintaympäristön muuttumiseen, erityisesti siihen, että hallinnossa ratkaistavat kysymykset ovat yhä monimutkaisempia (nk. wicked problems) samanaikaisesti, kun maailma hallinnon ympärillä muuttuu vauhdilla, ja osin ennakoimattomasti. Hallinnolta, sen toimintatavoilta ja johtamiselta peräänkuulutetaan aiempaa suurempaa joustavuutta, uudistuskykyä sekä yhteistyön ja yhteentoimivuuden vahvistamista (ks. esim. Van Der Wal 2017; Nyholm ym. 2016; Virtanen & Stenvall 2014).

Moniulotteisia ongelmia kyetään paremmin ratkaisemaan rajat ylittäen, eri toimijoiden verkottumisen kautta. Vaikka rajat ja alueiden merkitys sinänsä eivät ole vähentyneet, ovat rajat hämärtyneessä toimintaympäristön sekä tilan ja paikan käsityksen muutoksen seurauksena. Olemassa olevia alueita yhdistetään ja uusia alueita luodaan, mikä edellyttää rajojen määrittelyä uudelleen. Tätä kehitystä voidaan teoreettisesti jäsentää regionalismiajattelun avulla. Regionalismi voidaan jakaa uuteen ja vanhaan regionalismiin, jotka puolestaan voivat limittyä ja ilmetä samanaikaisesti ja rinnakkain. (Kyösti, Jäntti, Parkkinen, Airaksinen 2017; Zimmerbauer 2016, 23–38.) Kyösti, Jäntti, Parkkinen ja Airaksinen (2017) ovat hyödyntäneet kehikkoa tarkastellessaan maakunta- ja sote-uudistusta kaupunkiseutujen ja seutukaupunkien näkökulmasta. Vastaavasti asioita alueellisesta näkökulmasta tarkasteleva regionalismi ja sen eri tyypit tarjoavat mahdollisuuksia jäsentää eri hallinnontasojen välisiä suhteita ohjauksen näkökulmasta, sillä siihen kytkeytyvät myös erilaiset johtamisen sekä hallinnan mekanismit (hierarkiat, verkostot).

Vanha regionalismi nostaa historian, yhtenäisen kulttuuri-identiteetin ja rajatut alueelliset territoriot ajattelun keskiöön. Se ilmentää hidasta muutosta ja kytkeytyy vahvasti hierarkkiseen johtamiseen ja hallintaan, painottaa historiaa sekä vakiintuneita toiminnan tapoja ja institutionaalisen toiminnan muotoja. Uusi regionalismi puolestaan korostaa verkostoja, paikalliset ja kansalliset rajat ylittävää toimintaa, avoimuutta ja ”dynaamisempaa” toimintaa, projektimaisuutta sekä mahdollisuuksia toimia joustavammin. (Kyösti, Jäntti, Parkkinen ja Airaksinen 2017; Zimmerbauer 2016, 26.)

Suomen julkisen hallinnon toiminta on sekä vanhan että uuden regionalismin värittämää ja eri aikakausien uudistukset ja ”ismit” näkyvät kerroksellisuutena järjestelmässämme (ks. kuva 1.) Oli kyse sitten keskushallinnon organisaatiosta tai kaupungista, myös erilaiset hallinnan mekanismit eli hierarkiat ja verkostologiikka ovat arkipäivän päätöksenteon malleissa, toimintakäytänteissä sekä ohjauksessa näkyvissä rinnakkain, samoin kuin markkinaperusteiset mekanismit (Hakari 2013). Hallintomme on osittain sopeutunut toimintaympäristön muutokseen ja toimii paikoin verkostologiikkaan nojaten. Monitoimijaiset verkostot ovat oleellisia esimerkiksi kunnissa ja kaupunkiseuduilla elinvoimatehtävän hoitamisessa. Vanha regionalismi puolestaan näkyy esimerkiksi ohjauksessa, vaikka edellä todetusti sekin on osin jo kehittynyt verkostomaiseen suuntaan. Ohjaus tapahtuu kuitenkin ennen kaikkea ylhäältä alas, hierarkkisten rakenteiden mukaisesti kuvastaen demokratianäkökulmaa ja pitävyyttä perinteissä ja rajoissa (Kyösti, Jäntti, Parkkinen ja Airaksinen 2017).

## Hallinnosta hallintaan



Kuva 1. Hallintajärjestelmän kerrostuneisuus (mukaillen Hakari 2013, 41).

Yhtä lailla verkostoilla kuin hierarkiaan kiinnittyvällä hallinnalla on ongelmansa. Vain hierarkiapohjainen hallinta ei esimerkiksi ole kovin ketterä reagoimaan muuttuvassa maailmassa. Byrokraattiset toimintatavat estävät usein ratkaisukeskeisyyden ja joustavan uudistamisen. Hierarkiset päätöksentekomekanismit eivät myöskään ole kaikkein toimivimpia ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia. Verkstorakenteet voivat puolestaan ajautua helposti konflikteihin, olla liian henkilösidonniaisia ja jäätyä ilman ulkopuolista ohjausta, mikä voi johtaa tehottomuuteen. Liikaksi ohjattuina ne voivat kuitenkin halvaantua. (Sørensen 2007, 91.) Hallinta ja uuden regionalismin elementit tarjoavat silti käyttökelpoisen analyysikehikon valtionohjauksen tarkasteluun, sillä niille luonteenomaiset, uudenlaiset kokoavat hallintamekanismit kuten verkostot ja niiden johtaminen, kumppanuudet sekä vuorovaikutus- ja keskusteluperustaiset yhteistyömuodot voivat tarjota vastauksia ohjauksen haasteisiin. Kysymys on tällöin



siitä, mitä uuden hallinta-ajattelun ja uuden regionalismin periaatteita tulisi hyödyntää yleisesti ohjausjärjestelmää uudistettaessa tai rakennettaessa ohjausjärjestelmää uudelle itsehallintotasolle.

## 4 Maakuntien ja kuntien valtionohjaus suunnitellussa mallissa

Valmisteilla olleen maakunta- ja sote-uudistuksen myötä Suomeen oli tarkoitus muodostaa 18 itsehallinnollista maakuntaa. Uuden hallinnontason oli määrä hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä sekä eräitä muita tehtäviä, kuten kasvupalveluita. Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä oli tarkoitus toteuttaa laaja kasvupalvelu-uudistus, jonka myötä maakuntien liittojen tehtävät, pääosa ELY-keskusten tehtävistä sekä TE-toimistojen yritys- ja työllisyyspalvelut olisi yhdistetty maakunnallisiksi, lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua ja Uuttamaata, jossa ko. palvelut järjestettäisiin kuntayhtymä pohjaisesti.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa valtion ohjaus olisi ulottunut kuntien ohella maakuntienkin toimintaan ja talouteen (HE 15/2017). Seuraavassa kuvataan valmisteilla ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää. Tarkoitus on muodostaa ymmärrystä ohjauksesta yleisellä tasolla ja lisäksi kuvata, miten uuden hallinnontason perustaminen voi vaikuttaa myös kuntien ohjaukseen.

### 4.1 Maakuntia koskevan ohjauksen julkilausutut tavoitteet

Maakuntien ohjauksen tavoitteena oli maakuntien toiminnan ja tehtävien tukeminen ja sen varmistaminen, että maakunnilla olisi käytössään riittävät resurssit palveluiden järjestämiseksi. Tarkoituksena oli myös varmistaa, että koko uudistukselle asetetut tavoitteet (esimerkiksi kustannuskehityksen hillintä) saavutettaisiin koko maan ja yksittäisten maakuntien tasolla.

Uudistuksen valmisteluasiakirjoista voidaan lisäksi johtaa erityisiä ohjausta ja ohjausjärjestelmää koskevia tavoitteita. Pyrkimyksenä oli esimerkiksi monitaso-ohjauksen kehittäminen, jotta ministeriöiden maakuntiin kohdistama ohjaus olisi muodostunut mahdollisimman yhtenäiseksi ja strategisella tasolla valtioneuvostossa yhteensovitetuksi. Lisäksi pyrkimyksenä oli edellytysten luominen eri ohjaustasojen väliselle vuorovaikutukselle. (Ks. Valtioneuvosto 2017; HE 15/2017.)

### 4.2 Lainsäädännössä kuvatut maakuntien valtionohjauksen muodot ja keinot

Valmisteilla ollut, maakuntia koskeva lainsäädäntö olisi voimaantultuaan määrittänyt maakuntien toimintaa koskevan normiohjauksen tason ja toiminut kehikkona maa-

kuntia koskevalle resurssi- ja muulle ohjaukselle. Maakuntalain ohella useat muut lait sisälsivät oleellisia, koko ohjausjärjestelmään linkittyviä elementtejä. Maakuntia oli kuntien tapaan tarkoitus ohjata mittavalla normiohjauksella. Järjestämisvastuun siirtäminen perustuslain tarkoittamalle kuntaa suuremmalle itsehallintoalueelle olisi merkinnyt tarvetta säätää itsehallintoalueiden aluejaosta, tehtävistä, hallinnon ja talouden järjestämisestä, rahoituksesta sekä lukuisista muista kysymyksistä.

Lainsäädännöllä olisi ensi vaiheessa ohjattu maakuntien perustamista ja tulevaisuudessa maakuntien toimintaa, hallintoa, rahoitusta, palveluiden järjestämistä ja tuottamista, maakuntien välistä yhteistyötä, tukipalveluiden organisointia, henkilöstöä ja vaalien järjestämistä muun ohella. Maakuntien toiminnan näkökulmasta keskeisiä olisivat olleet puitteet maakunnan itsehallinnolle sekä hallinnon ja talouden järjestämiselle tuova maakuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä, ohjausta ja valvontaa koskeva sote-järjestämislaki, laki maakuntien rahoituksesta, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä laki aluekehitys- ja kasvupalveluista. Lisäksi toimintaa olisivat ohjanneet useat yleislait<sup>3</sup> ja maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä sääntelevä erityislainsäädäntö.

Säädöspohjaa olisivat täydentäneet asetukset ja muu lakia alemmanasteinen sääntely. Jo maakuntalakia ja sote-järjestämislakia koskeva esitys sisälsi useita asetuksenantovaltuuksia (ks. HE 15/2017). Myös valtioneuvoston päätöksillä olisi tulevaisuudessa ohjattu uuden hallinnontason toimintaa ja kehittämistä<sup>4</sup>.

Valtio olisi rahoittanut maakuntien toiminnan ja ohjannut maakuntien taloudenpitoa. Resurssiohjauksella pyrittiin varmistamaan maakuntien tehtävien hoidon edellyttämä rahoitus, havaitsemaan ongelmat ja korjaamaan niitä ennakoivasti. Keinovalikoiman ydin olisi muodostunut julkisen talouden suunnitelmasta (JTS), valtion talousarviosta, valtion ja maakuntien välisestä neuvotteluprosessista sekä näitä koskevasta maakuntalain, maakuntien rahoituslain ja muiden lakien sisältämästä sääntelystä. Tarkoitus oli luoda ohjausmalli, joka tukee maakunnan tehtävien hoitamista ja hillitsee sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua.

Jo maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa informaatio-ohjaus oli laajaa. Valmisteluaineisto antaa viitteitä siitä, että myös maakuntien toiminnan ohjaamisessa informaatio-ohjauksen merkitys olisi ollut suuri ja sen keinovalikoima moninainen pitäen sisällään muun muassa koulutusta, tutkimus- ja tilastotietoa, suosituksia sekä poliittisia linjauksia. Kokonaiskuvaa informaatio-ohjauksesta ei toistaiseksi ole ollut helppo muodostaa, sillä ohjausjärjestelmä keinoineen oli keväällä 2019 vasta rakenteilla.

Klassisten ohjausmuotojen ohella maakuntia olisi ohjattu monilla muillakin keinoilla. Lakiesityksiin ja valmisteluaineistoon sisältyi mm. ohjelma-, sopimus- ja neuvotteluohjauksen elementtejä, jotka kytkeytyvät sekä valtion maakuntiin kohdistamaan ohjaukseen että maakuntien ja muiden toimijoiden, kuten kuntien, yhteistyöhön. Neuvotteluohjausta kuvastavat muun muassa maakuntien ja valtion väliset neuvottelut. Neuvotteluja olisi ollut myös maakunnan ja alueen kuntien välillä, jotka

3 Mm. Kielilaki, hallintolaki, julkisuuslaki.

4 Esim. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös), jossa voidaan täsmentää mm. kasvupalvelujen strategisia tavoitteita (HE-luonnos kasvupalvelut 2017).

maakuntalakiehdotuksen mukaan olisivat neuvotelleet tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta vähintään valtuustokausittain.

Valmisteluaineistosta (ks. esim. valtiovarainministeriö 2017; valtioneuvosto 2017; HE 15/2017) kuvastuu myös tavoite valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen tiivistämiseen. Tämä voidaan jäsentää ns. vuorovaikutus- ja kumppanuusohjaukseksi, joka on perinteisiä ohjausmuotoja epäsuorempaa ja osin informaatioon sekä yhteistyöhön perustuvaa. Maakuntien kanssa käytävät neuvottelut olisivat tähän tavoitteeseen.

Maakuntien ja valtion välisillä neuvotteluilla olisikin valmisteluasiakirjojen perusteella ollut merkittävä rooli ohjauksessa ja ne olisivat olleet oleellinen osa maakuntien toiminnan ja talouden yhteensovittamista. Yhteensovitus olisi tapahtunut osana JTS-valmistelua prosessina, joka käynnistyisi maakuntia ohjaavien ministeriöiden vastuulla olevien tehtävien arvioinnilla<sup>5</sup>. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö olisi yhteistyössä maakuntien kanssa arvioinut (sote-)palveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja rahoituksen tason riittävyyttä. Menettelyjen oli määrä olla lakisääteisiä ja niiden tarkoituksena oli yksittäisten tehtävälölköjen osalta kartoittaa rahoitusperiaatteen toteutumista, muodostaa valtion ja maakuntien yhteinen käsitys tilanteesta ja määrittellä maakunnan tavoitteita. Kukin ministeriö olisi valmistellut toimialansa substanssitehtävien ja kustannusten arvioinnin ja tehnyt esityksen maakuntien rahoituksesta valtiovarainministeriölle, joka puolestaan olisi yhteensovittanut ministeriöiden ehdotukset ja käynyt kunkin maakunnan kanssa neuvottelut, joissa arvioidaan maakunnan taloutta, kustannuskehitystä ja mahdollisten sopeutustoimien tarvetta. Rahoituksen tasoa neuvotteluissa ei sen sijaan olisi käsitelty. Neuvottelua olisi seurannut valtioneuvoston päätös JTS:stä, budjetti- ja säädösvalmistelu sekä toiminnanohjaus. (Ks. esim. HE 15/2017: Sote-järjestämislakiluonnos 29–30 §; maakuntalakiluonnos 13 §; pelastustoimen järjestämislakiluonnos, aluekehitys- ja kasvupalvelulakiluonnos 11 §).

Neuvottelut olisivat olleet luonteeltaan strategisen tason ohjausta, joka muodostaisi maakuntien toiminnan ohjauksen ja ohjausprosessin ydinalueen tukien samalla valtiovarainministeriön toimesta tapahtuvaa talous- ja resurssiohjausta sekä JTS:n mukaista ohjausprosessia. Sektorikohtainen lainsäädäntö ja pienemmät sektorikohtaiset prosessit olisivat maakuntien ohjauksessa myös keskeisiä. Esimerkiksi kasvupalveluja olisi ohjattu kasvupalvelulain ohella mm. valtakunnallisen kasvupolitiikan ja sen tavoitteiden kautta. Konkreettiset muut ohjauskeinot olisivat määrittäneet kuitenkin vasta maakuntia koskevan lainsäädännön tullessa eduskunnassa hyväksytyksi.

### 4.3 Kuntien valtionohjaus tulevaisuudessa

Maakunta- ja sote-uudistus olisi vaikuttanut kuntiin, niiden tehtäviin ja asemaan monin tavoin. Erityisesti tehtävissä muutos olisi ollut merkittävä. Uudistuksella olisi ollut monia vaikutuksia myös kuntien talouteen kuntien sote-tehtävien rahoitusvastuun poistuessa.

<sup>5</sup> Aluekehittämisen keskustelut, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelut. Aluekehittämisen osalta maakuntien ja valtion (työ- ja elinkeinoministeriö) välillä käydään keskustelua, ei neuvottelua.

Kuntien ohjaukseen ei uudistusta koskevien lakiehdotusten mukaan ollut kuitenkaan suunnitteilla muutoksia. Kunta-valtiosuhteen sääntelykehikko (julkisen talouden suunnitelma, kuntatalousohjelma ja neuvottelumenettelyt) olisi säilynyt ennallaan ja kuntia olisi tulevaisuudessakin ohjattu niin normi- kuin resurssiohjauksella sekä muun muassa informaatio-ohjauksen keinoin. Suurin muutos vaikuttikin olevan se, että ohjauksen kohteena oleva tehtäväala kaventuisi. Pidemmällä aikavälillä uudistus olisi kuitenkin voinut johtaa ohjausmuodoissa tapahtuviin muutoksiin, jotka ennen pitkää olisivat muuttaneet myös kuntien ja valtion suhdetta (Nyholm & Niiranen 2017, 127–133). Kuntien näkökulmasta oleellinen kysymys on myös se, millaisiksi olisivat muodostuneet niiden suhteet maakuntiin.

## 5 Uudenlaisia suhteita hallinnon tasojen välillä?

Olemme edellä kuvanneet rakenteilla ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää. Seuraavaksi analysoimme ohjausjärjestelmää edellä kuvatun teoreettisen kehikon valossa ja tarkastelemme, millaiseksi sen perusteella maakuntien ja valtion suhteet olisivat mahdollisesti muodostuneet. Tarkastelemme myös, millaisia vaikutuksia ohjauksella olisi ollut maakuntien ja kuntien ja toisaalta kuntien ja valtion suhteisiin.

### 5.1 Tasapainoilua monimuotoisuuden ja selkeyden välillä – yleisanalyysi muotoutumassa olleesta ohjausjärjestelmästä

Maakuntiin olisi kohdistettu valtion taholta moninaista ohjausta. Keskeisinä ohjauskeinoina voidaan tunnistaa klassisen ohjausmalliajattelun mukaiset resurssi- ja normiohjaus. Ohjausjärjestelmään sisältyi lisäksi eri tyyppisiä informaatio-ohjauksen muotoja sekä sopimusohjaukseen, vuorovaikutukseen ja kumppanuuteen perustuvia ohjausmalleja. Strategisesti yhtenäistä ohjausta sekä maakuntien ja valtion vuorovaikutusta pyrittiin kehittämään erityisesti luomalla yhtenäinen ohjausprosessi toiminnan ja talouden kannalta keskeisiin maakuntien tehtäviin. Monialaista maakuntaa olisivat ohjanneet useat tahot, keskeisimpinä valtiovarainministeriö talouden ohjauksen näkökulmasta sekä substanssiministeriöt (erityisesti STM, SM ja TEM sekä myös MMM ja YM) toiminnan ohjauksen näkökulmasta. Ministeriöiden ohella monet muut tahot, kuten valvontaviranomaiset ja ministeriöiden hallinnonalojen laitokset osallistuisivat ohjaukseen<sup>6</sup>.

Moninaista ohjausta on kuvattu valmisteluasiakirjoissa paikoin hybridiohjauksen käsitteellä. Tällä tarkoitetaan yhtäältä sitä, että ohjausmalliajattelu perustuisi vahvem-

6 Esimerkiksi THL tutkii ja seuraa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä kehittää ja ohjaa osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa.

paan eri toimijoiden eli valtion ja maakuntien kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen ja toisaalta sitä, että ohjaus ei näin ollen rakentuisi enää (ainoastaan) ylhäältä alaspäin (Valtioneuvosto 2017). Perinteisemmässä mielessä hybridiohjauksella on erityisesti kuntien valtionohjausta kuvattaessa tarkoitettu ohjausjärjestelmän monitoimijaisuutta sekä monimuoto-ohjausta, mitä puolestaan on pidetty yhtenä nykyisen järjestelmän keskeisenä ongelmana (ks. esim. Heinämäki 2012). Tämä määritelmä kuvaa ongelmineen myös rakenteilla ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää, sillä esimerkiksi sote-palvelujärjestelmää ohjaavien toimijoiden samoin kuin ohjausvälineiden määrä olisi uudistuksen myötä ollut pikemminkin kasvu- kuin laskusuunnassa etenkin yksityiskohtien osalta.

Maakunnallisen monitaho- ja taso-ohjauksen keskeisenä riskinä voidaan pitää ristikkäisohjausta eli tilannetta, jossa ohjattavaan tahoön kohdistuu moniselitteisiä impulsseja useilta tahoilta. Ohjaus ei tällöin maakuntien näkökulmasta muodostuisi selkeäksi. Epämääräiset roolit ja niiden kautta kanavoitua epäselvä ohjaus olisivat puolestaan voineet vaikuttaa ratkaisevasti sekä uudistukselle että maakuntien toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Maakuntien ohjausjärjestelmälle asetettu tavoite ministeriöiden yhtenäiseen sekä valtioneuvoston tasolla strategisesti yhteensovitettuun ohjaukseen olikin oleellisen tärkeä. Tähän yhtenäistämiseen tähtäsi muun muassa edellä kuvattu neuvotteluprosessi, tavoitteenaan hallinnonalojen tiivis kumppanuus sekä yhteistyön kehittäminen rinnakkaisten ja erillisten sektoriohjausten sijaan. Yhtenäistämistä olisi tuettu myös organisoitumuutoksilla<sup>7</sup>, joilla muun muassa ministeriöiden sisäisiä ”siiloja” pyrittiin häivyttämään ja vahvistamaan valtiovarainministeriön koordinoivaa roolia ohjausprosessissa. Tavoitteen – ja toisaalta riskien – toteutuminen olisi riippunut kuitenkin merkittävästi toimeenpanosta, ministeriöiden keskinäisestä yhteistyöstä sekä ministeriöiden ja maakuntien yhteistyöstä. Tavoitteen saavuttamisen kannalta oleellista olisi ollut valtiovarainministeriön kyky koordinoida sekä talousohjausta että osaltaan myös sitä tukevia toiminnan ohjauksen prosesseja. Nämä olisi tullut kytkeä yhteen vaikuttavan, selkeän ja yhtenäisen ohjauksen takaamiseksi. Muutoin vaarana olisi ollut ohjauksen liiallinen hajautuminen. Haastattelujen perusteella yhtä keskeistä olisi ollut muiden ministeriöiden halu tulla koordinoituiksi, sillä valmisteluvaiheessa sektorikohtaisen ajattelun nähtiin paikoin pikemminkin vahvistuneen kuin heikentyneen. Mikäli ministeriö- ja/tai sektorikohtaisia ohjausyksiköitä ja -prosesseja ei olisi aidosti saatu valjastettua tukemaan toisiaan, myös talouden ja toiminnan ohjaus olisivat jääneet toisistaan irrallisiksi eikä valtioneuvostotason ohjaus todellisuudessa olisi tukenut maakuntien toimintaa. Kokonaisuuden hallintaan olisikin ollut syytä kiinnittää erityistä huomiota myös uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Jos maakuntien ohjausta verrataan tämän hetken kuntatason ohjaukseen, oli maakuntia tarkoitus ohjata kuntatasoa yksityiskohtaisemmin ja tiiviimmin. Tämä oli erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta yksi julkilausutuista tavoitteista. Palvelujen yhdenvertaisuuden ohella tiivistä ohjausta pidettiin välttämättömänä julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi ja toiminnan valtionrahoitteisuuden johdosta (ks.

7 Esimerkiksi sekä sosiaali- ja terveysministeriöön että valtiovarainministeriöön on perustettu erilliset ohjausyksiköt.

HE 15/2017).

Maakuntien toimintaa ja tehtäviä koskevassa ohjauksessa on löydettävissä kuitenkin samanlaista vaihtelua kuin kuntienkin ohjauksessa. Yhtäältä maakuntien sote-palveluja ja taloutta olisi ohjattu valtion toimesta varsin tiiviisti ja tältä osin ohjaukselle asetetut tavoitteet sekä neuvotteluprosessit oli laissa selkeästi määritelty. Toisaalta osa lainsäädännöstä, kuten maakuntalaki, olisi jättänyt itsehallinnollisille maakunnille harkintavaltaa hallintonsa ja taloutensa järjestämiseen ohjauksen muodostuessa väljemmäksi. Resurssiohjauksen näkökulmasta harkintavaltaa olisi tuonut yleiskatteinen rahoitus. Samoin aluekehittämisen osalta lainsäädäntö olisi ollut luonteeltaan osin mahdollistavaa ja ohjaus strategisempaa. Jo ohjauskeinona käytettävä aluekehittämisen keskustelu oli muodoltaan epämääräisempi ja näin ohjausvaikutukseltaan hämärämpi. Siihen kaivattiinkin selkeämpiä sekä verkostomaiseen kehittämiseen enemmän kannustavia elementtejä, jotta valmistelutyön aikana ja uuden rakenteen institutionalisoituessa muistettaisiin panostaa ylikunnalliseen, ylimaakunnalliseen ja ylikansalliseen kehittämiseen (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017).

Aluekehittämisen osalta valtion ohjaava rooli oli nykyiseen verrattuna myös kapenemassa, mikäli valtion aluehallinnolla aiemmin olleet tehtävät ja niitä koskeva tulosohtaus korvautuisivat itsehallinnollisen maakunnan toiminnalla ja uusilla ohjauskäytänteillä. Onkin kiinnostavaa, että monialaisen maakunnan eri tehtäviä koskeva ohjaus oli saamassa eri tyyppisiä piirteitä ja ohjaukselle oli eräällä tapaa syntymässä ristikkäisiä tavoitteita. Tämä olisi voinut olla tarkoituksenmukaista ottaen huomioon maakuntien rahoitus ja toiminta sekä uudistuksen tavoitteet, mutta ohjausjärjestelmän selkeyteen ja ohjauskeinoihin olisi tullut tästä johtuen kiinnittää erityistä huomiota. Erilaisten ohjaustarpeiden yhteensovituksessa ratkaisevaa on yhtenäinen näkemys siitä, mitä ohjataan. Itsehallinnollisista maakunnista puhuttaessa oleellista olisi ollut löytää keinot ja mekanismit, joilla voidaan ohjata tuloksia ja vaikutuksia, ei yksityiskohtaisesti toimintaa tai resursseja.

Eräänä kiinnostavana tavoitteena ohjaukselle oli myös dialogin, vuorovaikutuksen sekä kumppanuuden lisääminen ministeriöiden ja maakuntien välillä sekä ohjausjärjestelmässä (Valtioneuvosto 2017). Juuri tätä tavoiteltiin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ”hybridiohjauksella” sekä edellä kuvatusti maakuntien kanssa käytävillä neuvotteluilla. Vuorovaikutusta oli tarkoitus tukea myös epävirallisemmilla keinoilla ja osin uudentyypisillä tai edelleen kehitetyillä informaatio- ja tieto-ohjauksen muodoilla. Informaatio-ohjauksen osalta vaikuttikin siltä, että pyrkimys oli vahvistaa sen yhteyttä muihin ohjausmuotoihin eli ratkaista nykyisen informaatio-ohjauksen ongelmia hyödyntämällä mm. monentyypistä tilasto-, tutkimus- ja selvitystietoa ja kehittämällä yhtenäistä tiedontuotantoa.

Vuorovaikutukseen ja kumppanuuteen pohjautuvaa ohjausta voidaan pitää uudentyypisenä ajattelumallina valtion muihin julkishallinnon tasoihin kohdistamassa ohjauksessa. Se kuvastaa, että ohjaukseen pyritään sisällyttämään verkostojohtamisen elementtejä ja varmistamaan ohjattavien tarpeiden ja näkökulmien välittyminen ohjausprosessiin ohjauksen vaikuttavuuden ja oikea-aikaisuuden onnistumiseksi. Positiivisena kehityssuuntana voidaan pitää myös sitä, että uudistusta valmisteltaessa huomiota kiinnitettiin vanhojen ohjausmallien ja -keinojen päivittämiseen ja lisäksi

pohdittiin maakuntien ohjaukseen sopivia uudenlaisia tapoja.

Tavoitetasolla tahtotila valtion ja maakuntien kumppanuudesta olikin vahva, mutta yhtenäisistä, kumppanuuteen perustuvista ja strategisen tason ohjausprosesseista huolimatta maakuntia oli tarkoitus ohjata eri sektoreilla myös tai jopa ennen kaikkea vanhoihin keinoihin perustuen. Ohjausjärjestelmä oli kokonaisuutena rakentumassa ensi sijassa vakiintuneiden, klassisten ohjauskeinojen varaan (vrt. Tolkki ym. 2017) ja ohjausajattelu vanhan järjestelmän ja logiikan päälle. Tätä kuvastaa esimerkiksi se, että vaikka ohjauksen yksityiskohtaisuus maakunnan eri tehtävissä vaihteli, perustui se yleisesti klassiseen normi- ja resurssiohjaukseen. Monet lainsäädäntötasolla ohjaukselle asetetut keskeiset tavoitteet liittyivätkin ennen kaikkea julkisen talouden kestävyyyteen ja palveluiden yhdenvertaisuuteen (vrt. HE 15/2017). Tämä tavoite välittyi myös ohjausjärjestelmään.

Vaikka valtiolla olisi esimerkiksi rahoitusvastuun myötä ollut merkittävä sanansa sanottavana maakuntien ohjauksen kautta, ei resurssiohjauksessa tai toiminnan ohjauksessaakaan pääpaino olisi saanut olla yksipuolisesti valtion määrittämällä tavoitteilla, vaan ne olisi tullut muodostaa yhdessä ja ohjauksen olisi tullut olla enemmän pitkän aikavälin vaikuttavuuden parantamiseen tähtävä, yhteistä strategisen tason suunnittelua. Hallinnon ja johtamisen uudistamiseen liittyikin usein vanhasta luopumisen problematiikkaa. Hierarkkinen ja verkostomainen ajattelu voivat osin elää ohjauksessa rinnakkain, mutta osittainenkin siirtyminen hierarkkisista verkostomaisiin toimintatapoihin edellyttäisi myös pois-oppimista ja tilan raivaamista uudelle sekä ajattelussa että konkreettisessa toiminnassa (vrt. Bourgon 2017, 46–47). Siksi vasta käytäntö olisi osoittanut, millaisen roolin vuorovaikutuksellisemmat ohjauksen keinot tosiasiallisesti olisivat saaneet ja olisiko ”sanelupolitiikasta” päästy kohti kaksisuuntaista keskustelua sekä yhtenäistä ohjausta. Riskinä oli, että valtion rahoittamien maakuntien ohjauksessa tila poisoppimiselle ja aidolle vuorovaikutukselle olisi kuitenkin jäänyt lopulta vähäiseksi.

Koska maakuntien tehtävät olisivat olleet uuden tyyppisiä, uudenlaiselle ohjaukselle oli myös selkeä tarve. Pelkkä normi- tai resurssiohjaus ei olisi ollut toimivin keino ohjata esimerkiksi erilaisten maakuntien kasvua tai elinvoimaa. Lisäksi vaikuttavat ja tehokkaasti hoidetut kasvupalvelut olisivat muodostuneet kuntien ja maakuntien toimenpiteiden kokonaisuudesta ja uudistukselle asetetut tavoitteet voitu saavuttaa vain toimijoiden yhteistyönä. Maakuntien kasvupalveluiden yhteys kuntien elinvoimatehtäviin oli kuitenkin uudistuksen viime vaiheissakin konkretisoitumatta. Esimerkiksi elinkeinojen ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta merkittäviä, kuntien toteuttamia ja osaltaan kasvua luovia toimenpiteitä ei valmistelussa juuri tarkasteltu suhteessa maakuntien vastuulla oleviin kasvupalveluihin.

Ohjaus, teot ja investoinnit muodostivatkin pirstaleisen kokonaisuuden ja ohjaus vaikutti kohdistuvan pikemminkin yksittäisiin toimijoihin (maakunnat) ja yksittäisten toimijoiden hoitamiin, osin yksittäisiin tehtäviin kuin laajempiin, horisontaalisiin tehtäväkokonaisuuksiin, joita olisi hoidettu useiden toimijoiden yhteistyönä. Vaikka yhteistyön tarve oli ehkä tavoitetasolla otettu huomioon, oli yhteensovitusvastuu jätetty itsehallinnollisille toimijoille. Ohjauksen näkökulmasta tämä näyttäytyy yleisesti tarkoituksenmukaisena, sillä monet kuntien kasvupalveluihin katsottavista elinvoimapalve-

luista ovat itsehallinnon alaan kuuluvia, vapaaehtoisia tehtäviä. Tarkoituksenmukaista on tällöin, ettei niihin pyritä kohdistamaan samanlaista ohjausta kuin maakuntiin olisi kohdistettu. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että eräiden kasvupalveluiden osalta valtion ohjausvalta olisi kaventunut, voidaan kuitenkin kysyä, millä tavalla ja miten tätä palvelukokonaisuutta tulevaisuudessa olisi ohjattu ja mikä ohjauksen vaikutus olisi ollut. Vaarana voidaan nostaa esille kokonaisuuden hajaantuminen, jos kunnat ja maakunta eivät tukisi toisiaan. Molemmille tasoille olisikin tullut löytää yhteiset kannusteet tehdä oikeita asioita (Tolkki ym. 2017).

## 5.2 Verkostoiden ja hierarkioiden ohjausmahdollisuudet maakuntamallissa

Maakuntien ohjausjärjestelmää pohditaan seuraavaksi regionalismin (uuden ja vanhan) näkökulmasta. Tarkastelemme, missä määrin maakuntauudistuksen kokonaisuus sisälisi verkostohallinnan ja monitasohallinnan elementtejä ja missä määrin luotettiin edelleen enemmän hierarkiaan pohjautuvan hallinnan elementteihin. Lisäksi pohdimme, miten erilaiset ohjauksen periaatteet, tavat ja keinot voisivat jäsentyä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, joka palvelisi myös hallinnon rajat- ja tasot ylittävien pulmien ratkaisua.

Suunniteltuun ohjausjärjestelmään sisältyi useita, uutta regionalismia tai verkostoajattelua kuvaavia elementtejä. Näitä ovat esimerkiksi pyrkimys eri toimijoiden, erityisesti ministeriön ja maakuntien, väliseen vuorovaikutukseen ja kumppanuuteen sekä uudentyypiset tai edelleen kehitetyt ohjauskeinot kuten erilaiset neuvottelut. Verkostohallinnan ja uuden regionalismiajattelun keinovalikoima näkyi kuitenkin ohjauksessa tältä osin ennen kaikkea tavoite- ja periaatetasolla. (Vrt. Zimmerbauer 2016.)

Uutta regionalismia heijastaa myös se, miten maakuntien erilaisuus otettiin ohjauksen osalta huomioon (vrt. Zimmerbauer 2016). Normiohjauksen puolella muun muassa maakuntalaki loi erilaisille maakunnille erilaisia mahdollisuuksia hallintonsa ja taloutensa järjestämiseen, samoin kuin rahoituksen yleiskatteellisuus. Myös tämä oli näkyvä piirre erityisesti tavoitetasolla. Esimerkiksi kasvupalvelulaisissa korostettiin ratkaisuja, joissa toimintaympäristöjen erilaisuus on huomioitu ja jotka jättävät itsehallinnolle mahdollisuuksia erilaisten ratkaisujen tekemiseen. Vaikka maakuntien itsehallinto olisi ollut kuntien itsehallintoa huomattavasti kapea-alaisempaa, olisi ohjausjärjestelmä keinoineen antanut periaatetasolla mahdollisuuksia maakunnallisten erityispiirteiden huomioon ottamiseen. Koska maakuntien palveluja oli tarkoitus ohjata kuitenkin pääosin yhtenäisellä lainsäädännöllä ja yhtenäisiin keinoihin perustuen, oli riskinä se, että alueellisia erityistarpeita ei käytännön tasolla olisi kuitenkaan kyetty ottamaan riittävästi huomioon.

Ohjauksessa tavoitteena oli integroida taloudellista resurssiohjausta paremmin toiminnanohjaukseen ja pyrkiä strategisella tasolla yhtenäisempään ohjaukseen. Sekä nämä tavoitteet että vuorovaikutukseen liittyvät uudet ohjauskeinot edustavat uuden regionalismin logiikkaa, sillä niissä näkyvät pyrkimykset koota yhteen eri toimijoita osin vanhat hallintotasojen rajat ylittävästi ja osin verkostomaisesti. Uudelle regionalismille tyypillistä on tulevaisuussuuntautuneisuus ja dynaamisuus (vrt. Kyösti, Jäntti, Parkkinen ja Airaksinen 2017). Maakuntien ohjausjärjestelmästä pyrittiin muodostamaan



jossain määrin ajassa joustava. Maakuntien kanssa vuosittain käytävät neuvottelut, tietopohjan päivitykset sekä arviointi ja seurannan tueksi rakenteilla olevat indikaattorit pyrkivät mahdollistamaan toiminnan ajantasaisen ohjauksen ja kehittämisen. Samanaikaisesti ohjauksessa oli kuitenkin paljon elementtejä, jotka heijastavat vanhan regionalismin mukaisesti hidasta muutosta ja vakiintuneisuutta.

Uusista elementeistä huolimatta ohjausjärjestelmä olisikin perustunut monin osin institutionaalisiin vakiintuneisiin ohjausmalleihin ja -keinoihin. Juuri tämä kertoo ohjauksen pohjautumisesta vanhaan regionalismiin ja verkostomaisista elementeistä huolimatta hierarkkisiin käytänteisiin (vrt. Zimmerbauer 2016). Normi- ja resurssiohjaus sinällään kuvastavat jo tätä, mutta myös yksittäisten keinojen osalta vakiintuneisuus oli havaittavissa. Pääosin valta olisi säilynyt valtiolla, joka päättäisi keskeisistä maakuntien toimintaan vaikuttavista tekijöistä resurssien ja normien muodossa. Vakiintuneisuutta kuvastaa osaltaan myös sote-palveluiden ohjauksen yksityiskohtaisuus.

Maakuntien todellisen vaikutusvallan laajuus olisi ollut sidoksissa siihen, miten järjestelmän vuorovaikutteiset elementit olisivat käytännössä tulleet toteutumaan. Vaikka tavoitetasolla pyrkimystä dialogiin korostettiin, oli järjestelmä rakentumassa pääsääntöisesti normi- ja resurssiohjauksen varaan sekä pikemminkin ylhäältä alas kuin alhaalta ylös-tyyppiseen, hierarkkiseen ohjaukseen. Näin maakuntien ohjaus nivoutuisi osaksi hyvinkin perinteistä hallinnon ohjausta.

Jos tarkastellaan uuden ja vanhan regionalismin ilmenemistä ohjaukselle asetettujen tavoitteiden kautta on kiinnostavaa se, että uudistukselle ja ohjaukselle asetettuja tavoitteita oli useita rinnakkaisia. Vaikka julkisen talouden kokonaihojauksen tavoite vaikuttaa äkkiseltään selvältä ja tukisi näin uuden regionalismin logiikan ilmenemistä ohjausjärjestelmässä, löytyy ohjauksellekin pintaa rapsuttamalla useita tavoitteita, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa. Tätä kuvastaa jo yksin se, että ohjauksella pyrittiin yhtäältä maakuntien itsehallinnon tukemiseen, mutta toisaalta julkilausutustikin tiukempaan valtionohjaukseen, erityisesti sote-palveluissa.

Kaiken kaikkiaan ohjauksessa ilmenevät niin uuden kuin vanhan regionalismin elementit ja osin näin kuuluukin olla. Pitkäjänteisyys esimerkiksi rahoituksen osalta olisi ollut maakuntien toiminnan kannalta oleellista, eikä se voisikaan perustua täysin dynaamiseen tai jatkuvasti muuttuvaan malliin, koska sellainen ei mahdollistaisi toiminnan ja palveluiden järjestämisen suunnittelua. Toisaalta on kuitenkin nähtävissä, että uuteen regionalismiin ja verkostologiikkaan nojattiin ennen kaikkea tavoitetasolla. Uudenlaisten ohjausmallien, -keinojen ja ohjaustapojen tarve syntyy etenkin hallinnon rajat ja hallinnon tasot ylittävien pulmien ratkaisun tukemisesta ja palkitsemisesta. Hallintojärjestelmämme asiantuntijaperusteisuus näkyy varsin voimissaan olevina substanssiiloina, joiden kautta maakunnille olisi saattanut tulla keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja pyrkimyksiä. Verkostomaiseen, yhteisiin maaleihin tähtäävään ohjaamiseen olisi ollut tarvetta, koska myös maakuntien toiminnassa olisi ollut tarvetta horisontaaliseen yhteistyöhön. Jotta uudenlaisia, toimivia keinoja on mahdollista löytää, myös valtion eri hallinnonalojen keskinäisen toiminnan pitää muuttua verkostomaiseksi ja yhteisiä tavoitteita sekä lisäarvon tuottamisen mahdollisuuksia tunnistavaksi.

### 5.3 Muuttuvat suhteet eri hallinnontasojen välillä

Uudistuksen vaikutukset olisivat ulottuneet kokonaisuudessaan maakuntien ja valtion sekä maakunnan ja kuntien välille. Lisäksi ne olisivat vaikuttaneet myös kuntien ja valtion välisiin suhteisiin, vähemmän lyhyemmällä aikavälillä ja pidemmällä ehkä enemmän.

Vuonna 2017 julkaistussa raportissa (Tolkki ym. 2017) määriteltiin muotoutumassa olevaa maakuntien ja valtion suhdetta alustavasti Stokerin kunta-valtiosuhteen autonomiakäsitteistöön nojaten ja todettiin sen olevan kehittymässä nk. agenttimallin suuntaan, kun muina vaihtoehtoina olisivat vuorovaikutusmalli ja suhteellisen autonomian malli (Stoker 1991)<sup>8</sup>. Nyt ohjausjärjestelmän valossa tehdyn tarkastelun pohjalta tulkinta pitää edelleen paikkansa. Agenttimallin piirteitä ilmentävät maakuntien toiminnan valtiorahoitteisuus ja verotusoikeuden puuttuminen, mikä rajaa itsehallintoa ja vapaata harkintaa ja kiinnittää maakunnat hallinnontasona tiukemmin valtioon ja valtionohjaukseen kuin kunnat. Valtionrahoitus on lisäksi toiminut perusteena hyvin yksityiskohtaiselle ja yhdenmukaiselle valtionohjaukselle, joka puolestaan olisi vähentänyt maakuntien toiminnan vapaaharkintaisuutta edelleen eikä olisi välttämättä myöskään kannustanut riittävän kustannustehokkaaseen toimintaan (vrt. HE 15/2017). Toisaalta maakuntien hallintoa ja talouden järjestämistä ja joitain tehtäviä koskeva sääntely olisi jättänyt liikkumavaraa päätöksenteolle ja alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Tämä on oleellista, sillä eri maakuntien toimintaympäristöt eroavat toisistaan merkittävästi, ja siksi maakunnat olisivat todennäköisesti muotoutuneet myös toiminnoiltaan erilaiseksi (Tolkki ym. 2017; ks. myös Moisio & Soininvaara 2017). Maakuntien tulevaisuutta olisikin määrittänyt pitkälti se, millaiseksi velvoitteiden ja mahdollistavuuden välinen tasapaino käytännössä olisi muodostunut ja missä määrin ohjausjärjestelmä tosiasiallisesti olisi mahdollistanut maakuntien ja valtion välisten aidon vuorovaikutuksen. Ohjauksen valossa tarkasteltuna oleellisempia vaikuttivat olevan perusoikeuksiin ja julkisen talouden kestävyYTEEN kuin maakuntien vahvaan itsehallintoon pohjautuvat tavoitteet.

Mikään Stokerin (1991) malleista ei tällä hetkellä toteudu sellaisenaan suomalaisessa kunta-valtiosuhteessa, jossa on piirteitä kaikista kolmesta. Maakunta- ja soteuudistus ei olisi välttämättä muuttanut kuntien ja valtion välistä ohjausta, mutta se olisi kuitenkin vaikuttanut kuntien ja valtion välisiin suhteisiin. Uudistus olisi voinut joko vapauttaa kuntien resursseja elinvoima- ja demokratiatehtävän hoitoon tai vaihtoehtoisesti vaikuttaa ainakin pitkällä aikavälillä negatiivisesti kuntien taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Vaarana olisi ollut myös uusien ohjaustahojen syntyminen. (Nyholm & Niiranen 2017; Jäntti 2016; ks. myös Moisio & Soininvaara 2017.) Kuntien ja valtion suhteet olisivat todennäköisesti muuttuneet ainakin pitkällä aikavälillä,

8 Suhteellisen autonomian mallissa kuntien itsenäisyys toteutuu valtiollisesti määritellyissä puitteissa ja valtion mahdollisuus kunnan asioihin puuttumiseen on rajoitettua. Agenttimallissa kunnat ovat osa valtiokoneistoa, niiden tehtävistä säädellään yksityiskohtaisella lainsäädännöllä ja tulonmuodostus tapahtuu pitkälti valtionosuuksien ja -avustusten kautta. Vuorovaikutusmallissa kunnan ja valtion suhde määräytyy erilaisten verkostojen puitteissa ja vastuu samoin kuin velvollisuudet neuvottelujen ja käytännön kautta. Kuntien ja valtion yhteistyö ja tulonmuodostus pohjautuvat sekä verotukseen että valtionosuuksiin. (Ks. tark. Stoker 1991; Nyholm & Niiranen 2017.)

sillä uuden hallinnon tason perustaminen olisi muuttanut sekä kunnan merkitystä ja asemaa Suomen aluerakenteessa että kunnallisen itsehallinnon olemusta. Se olisi voinut johtaa myös valtion ”kiinnostuksen” keskittymiseen ennen kaikkea maakuntiin. Tämä olisi puolestaan voinut merkitä kuntien ohjauksen vähenemistä, mutta toisaalta myös kuntien ja valtion välinen suora vuorovaikutus olisi voinut kuihtua. Haastattelussa pelkona oli esimerkiksi se, ettei MAL- tai kasvusopimuksia jatkossa laadittaisikaan enää suoraan kuntien ja valtion kesken. Myös elinvoimatehtävän pirstoutuminen huolestutti, kun esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön toiveena on ollut, että maakunnilla olisi elinvoiman kehittämisessä enemmän roolia. (Ks. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen, Kolehmainen 2017; Tolkki ym. 2017.) Lisäksi uudistuksen mahdolliset vaikutukset kuntien rahoitusaseman muutokseen ja rahoitukseen nähtiin erityisesti elinvoimatehtävien hoidon näkökulmasta koko uudistusprosessin ajan huolestuttavina.

Kuntien ja maakuntien välisiin suhteisiin Stokerin typologiamalli ei sinänsä sovelle, mutta näiden kahden itsehallinnollisen tason suhteita voidaan tarkastella muutoin. Kuntien ja maakuntien välisten suhteiden näkökulmasta oleellisia ovat sekä rajapinnat että se, että uudistus olisi koonnut tiettyjä tehtäviä, mutta toisaalta hajottanut joitain kokonaisuuksia. Palveluihin ja palveluprosesseihin olisi syntynyt myös sisäisiä rajapintoja, joihin valtio tuo ohjausta ja resursseja. Koska valtion näkökulmasta maakunnat ja kunnat olisivat olleet ohjauksen osalta erilaisia ja myös niihin kohdistuva ohjaus erilaista, vaarana olisi ollut, että kuntiin ja maakuntiin kohdistuva ohjaus vetää eri suuntiin ja ristiveto jää sovitettavaksi kuntien ja maakuntien väliin. Pelkona oli myös maakuntien tasapäistämisen logiikka. Yhtenäisin mekanismein tapahtuvan ohjauksen pelättiin vaarantavan kilpailukyvyltään vahvojen alueiden sekä kaupunkiseutujen kyvyn luoda alueelleen ja koko maahan elinvoimaa parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi vaarana olisi ollut kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla olevien, uuden regionalismin mukaisten rakenteiden eli kaupunkiseutujen yhteistyön rapistuminen, jos valtiolla ei riittäisi edellytyksiä ja resursseja tai tahtoa niiden tukemiseen. (Tolkki ym. 2017.) Todennäköistä on, että kuntien ja maakuntien suhteet olisivat muodostuneet eri alueilla erilaisiksi ja riippuneet merkittävästi myös kaupunkien koosta ja siitä, millaiseksi kuntien, kaupunkien ja maakunnan välinen tehtävänjako ja yhteistyön kulttuuri eri alueilla olisi muodostunut. Suurten kaupunkien osalta suurin haaste yhteistyösuhteiden rakentamisen osalta perustui siihen, että läheskään kaikki kaupungit eivät liputtaneet kokonaisuudistuksen puolesta. Yhteistyösuhteiden aito pohdinta oli erityisen vaikeaa tilanteessa, jossa toista osapuolta (uusi maakunta) ei vielä uudessa muodossaan ollut ja jossa toinen puoli (kaupunki) toivoo, ettei toista osapuolta koskaan synnykään.

Uuteen kolmitasoiseen hallintoon liittyy kuntien kannalta tarkastellen myös muita riskejä. Vaikka valtionohjauksen ala ja itse ohjauskin kevenisi, nähtiin, että tilalle voisi nousta uudentyypisiä ohjausmuotoja ja erityisesti uusia ohjaavia tahoja ja ohjaustarpeita (Nyholm & Niiranen 2017). Esimerkiksi kaavoitukseen liittyen maakuntien kautta tapahtuva ohjaus tai valtionohjaus olisi voinut lisääntyä. Vaikka ohjaus kolmiportaisessa hallinnossa olisi ulottunut ennen kaikkea valtion taholta kahteen itsehallinnolliseen tahoon, on kuitenkin mahdollista, että erityisesti kuntien ja maakuntien rajapintatehtäviin olisi muodostunut uusia, maakunnallisen ohjauksen käytänteitä, joita monissa kolmiportaisen hallinnon maissa jo on (vrt. Goldsmith 2002). Vaikka

näistä maista useat ovatkin federaatiovaltioita, joissa kuntien asema voi merkittävästi poiketa suomalaisesta, olisi riski voinut realisoitua erityisesti, mikäli itsehallinnollisten kuntien ja maakuntien vuorovaikutus ja yhteistyö tehtävien rajapinta-alueilla ei olisi ollut toimivaa (Nyholm & Niiranen 2017). Valmisteluasiakirjojen perusteella kuntien ja maakuntien välisiä suhteita oli määrä hoitaa pääasiassa enemmän epämuodollisten kuin muodollisten käytänteiden varassa. Lainsäädäntö olisi luonut velvoitteen esimerkiksi yhteistoiminnalle ja työnjaosta sopimiselle, mutta ei olisi säännellyt kovin tarkoin tähän liittyviä käytänteitä. Voidaankin kysyä, tulisiko kahden itsehallintotason välisiä suhteita hoitaa enemmän epämuodollisten kuin muodollisten käytänteiden ja ohjauksen varassa ja mikä olisi ohjauksen näkökulmasta paras keino yhteistyön tukemiseen.

Edellä mainittu kuvastaa, että tosiasiallisesti uudistuksella olisi voinut olla moninaisia vaikutuksia sekä kuntien ja maakuntien että kuntien ja valtion välisiin suhteisiin välillisesti, vaikka valmistelun aikana nähtävissä olevat suorat vaikutukset kuntien ohjausjärjestelmän näkökulmasta olivat varsin pieniä. Jatkossa uudistuksen vaikutuksia kuntiin olisikin ollut tarvetta tarkastella ja arvioida, samoin kuin tarpeita kunta-valtiosuhteen ja ohjauksen kehittämiseksi. Tätä tarvetta kasvattavat joka tapauksessa monet toimintaympäristötekijät, erityisesti kuntien erilaistumiskehitys, joka tulee merkitsemään kuntien entisestään erilaistuvia intressejä ja tarpeita suhteessa valtioon (ks. Laffin 2009, 23; Goldsmith 2002, 107). Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät kriittiset ulostulot suurten kaupunkien mahdollisuuksista aidosti vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä ovat merkki erilaistuneista tarpeista ja näkemyksistä. Erilaistumiskehitys ei ole hidastumassa, mikä lähivuosina asettaa haasteita sekä valti-onohjauksen kehittämiseksi, että kuntien yhteiselle edunvalvonnalle.

Myös kuntien monitaho- ja -taso-ohjauksen muutostarpeet ja valtioneuvoston fragmentoituneen ohjauksen yhtenäistämisen tarpeet säilynevät, uudistuksen toteutumisesta – tai toteutumattomuudesta riippumatta. Lisäksi yhä tärkeämmäksi kysymykseksi nousee se, millä tavoin kuntien ohjausjärjestelmän vuorovaikutteisuutta voitaisiin lisätä. Tulevaisuudessa arviointia olisivat edellyttäneet ja uusia tarpeita kuntien ohjausjärjestelmään synnyttäneet myös uudistuksen myötä kuntien ja maakuntien välille syntyvät uudet yhdyspinnat sopimuksineen.

## 6 Johtopäätökset

Maakunta- ja sote-uudistuksella oli määrä luoda perusta maakunnille ja samanlaisesti uuden hallintotason suhteille niin valtion kuin kuntienkin kanssa. Uudistus olisi toteutuessaan vaikuttanut kuntien ja valtion tehtäviin ja rooleihin sekä kuntien ja valtion väliseen suhteeseen. Näitä suhteita on tarkasteltu artikkelissamme valtion itsehallintotasoihin kohdistaman ohjauksen ja ohjausjärjestelmän näkökulmasta.

Olemme käyneet läpi valmisteilla ollutta maakuntien ohjausjärjestelmää ja kuvanneet sen keskeisiä piirteitä. Tiivistetysti voidaan vielä todeta, että maakuntien

ohjaus keinoineen oli rakentumassa yhdistelmäksi mahdollistavuutta, velvoittavuutta ja vuorovaikutteisuutta sekä yhdistelmäksi monia erilaisia ohjausmuotoja ja -keinoja, ennen kaikkea klassisia sellaisia.

Maakuntien ohjaukseen sisältyneet vuorovaikutuksen elementit kuvastavat kuitenkin uudentyyppistä ajattelua valtionohjauksessa sekä sitä, että suoraan, muodolliseen hierarkkiseen ohjaukseen perustuvasta järjestelmästä oltiin, ainakin tavoitetasolla, siirtymässä pois kohti yleisempää ohjausta. Tavoitetasolla näkyvissä oli myös elementtejä, jotka parhaimmillaan olisivat voineet johtaa aiempaa yhtenäisempään valtioneuvostotaseiseen ohjaukseen. Samanaikaisesti näkyvissä oli kuitenkin paikoin paljonkin siilomaista ja yksityiskohtiin pureutuvaa ohjausta. Ohjauksen poikkihallinnollisuutta olisikin ollut tarpeen vahvistaa edelleen, ottaen kuitenkin huomioon maakunnan eri tehtävien vaatimat ohjaustarpeet. Kun ohjauksen tavoitteena oli ohjata ja koordinoida eri tavoin eri toimijoita samaan maaliin, olisi tässä onnistumisen kannalta ollut kriittistä se, onnistutaanko itse ohjauksen yhteensovittamisessa ja koordinoinnissa siten, että eri ohjauskeinot mahdollistavat yhteisiin tavoitteisiin ja tuloksiin pääsyn myös tosiasiallisesti.

Jos periaate- ja tavoitetasolla näkyviä uusia ajattelumalleja oltaisiin ylipäätään päästy toteuttamaan käytännön tasolla ja vielä laajasti, olisi se voinut johtaa aitoon yhteiseen tekemiseen, mikä puolestaan olisi luonut hyvät edellytykset maakuntien ja valtion välisen luottamuksen kehittymiselle. Ohjauksessa voitaisiin ylipäätään kiinnittää enemmän huomiota luottamukseen ohjauksen välineenä ja toimintatapana vastavasti kuin Ruotsissa, sillä luottamus on yhteisten tavoitteiden ohella myös keskeinen verkostoja yhdessä pitävä voima (vrt. SOU 2017:56). Koska myös kuntien ja valtion välisessä luottamuksessa on viime vuosikymmeninä ollut rapautumisen merkkejä (ks. esim. Stenvall, Syväjärvi, Vakkala, Virtanen & Kuoppala 2015; Haveri, Airaksinen, Paananen 2013), tulisi jatkossa erityistä huomiota kiinnittää kuntien ja valtion välisen luottamuksen lisäämiseen osana kuntia koskevaa ohjausta.

Luottamuksen vahvistaminen edellyttää, että esimerkiksi vuorovaikutusohjauksessa varmistetaan se, että itsehallintotasojen näkemykset välittyvät ohjausprosessiin ja niillä on siihen myös vaikutusta. Muutoin vaarana on, että vain ohjauksen nimi muuttuu, mutta käytännössä ohjaus tapahtuu edelleen ylhäältä alas. Vahva ja aito vuorovaikutus, yhteisiin tavoitteisiin sekä vahvempaan luottamukseen perustuva, selkeä ja koordinoitu malli voivat tuoda edellytyksiä myös alueiden ja myös kuntien tarpeet paremmin tunnistavalle ohjaukselle. Nyt ohjauksesta ja ohjausjärjestelmästä piirtnyt kuva on vuorovaikutteisuudesta huolimatta pikemminkin alueita ja niiden ohjausta liiaksi tasapäistävä.

Uuden regionalismin mukaiset käytännöt voisivat tarjota vakiintuneita ohjauskeinoja parempia vaihtoehtoja uudenlaisten tehtäväkokonaisuuksien ohjaamiseen, joita erityisesti maakuntien perustamisen myötä olisi syntynyt. Tällaisena kokonaisuutena voidaan pitää esimerkiksi kasvupalveluja, joissa kyse on yhtä toimialaa, sektoria ja hallinnontasoa laajemmasta kehittämistehtävästä. Kyseiset palvelut ovatkin tämän päivän ”monimutkainen ongelma”, jonka ratkaiseminen edellyttää joka tapauksessa useiden toimijoiden – kuntien, ja valtion sekä lukuisten muiden tahojen – yhteistyötä tai yhteistoimintaa. Tämä puolestaan edellyttää uudenlaista ohjausta. Maakunta- ja soteuu-

distuksen myötä kyseisten palvelujen ohjaus olisi sekin rakentunut valtaosin klassisten ohjausmallien varaan. Oleellista olisikin ollut arvioida, mitkä olisivat kasvupalvelujen ja aluekehittämisen osalta olleet sellaisia vuorovaikutuksen ja yhteisen kehittämisen malleja, jotka olisivat ottaneet huomioon yhtä lailla kunnalliset, maakunnalliset kuin ylikunnalliset ja ylimaakunnalliset kehittämisen mittakaavat ja kannustaneet eri toimijoita osaltaan toimimaan samaan suuntaan ja edistämään kasvua ja elinvoimaa (vrt. Tolkki ym. 2017).

Maakunta- ja sote-uudistus olisi tuonut mittavia muutoksia suomalaiseen hallintojärjestelmään. Sinänsä onkin ymmärrettävää, että valmistelussa keskityttiin uuden hallinnontason perustamiseen kytkeytyviin kysymyksiin ja uudistuksen vaikutukset kuntiin jäivät vähemmälle huomiolle. Joidenkin tehtäväkokonaisuuksien, kuten esimerkiksi kasvupalveluiden, näkökulmasta tämä lähestymistapa ei kuitenkaan ollut paras mahdollinen, sillä parhaiden ratkaisujen löytäminen olisi edellyttänyt samanaikaista pohdintaa kuntien elinvoimakysymyksistä ja siitä, millaisia voisivat olla kasvupalvelukumppanien elinvoimaa ja kasvua tukevat ja synnyttävät kannusteet.

Luonteva seuraava askel olisikin käynnistää arviointi kuntia koskevan valtionohjauksen muutostarpeista. Vaikka monien kuntien ohjaukseen liittyvien ongelmien on nähty kytkeytyvän erityisesti sote-palveluihin, myös muut tekijät haastavat nykymuotoisen ohjauksen. Esimerkiksi kuntien erilaistumiskehitys tuo paineita arvioida ohjausjärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena ja tulevaisuuden kaupunkikehittämisen sekä elinvoiman ja kasvun vahvistamisen resurssi-, sopimus- ja vuorovaikutusohjaustavat keinoineen edellyttävät kuntien ja valtion yhteistä, laajamittaista arviointia. Perinteisten command and control-strategioiden ja ohjauskeinojen menettäessä merkitystään, tulisi tilalle myös kuntien ja valtion välillä löytää uusia keinoja, jotka painottavat neuvoteltuja ratkaisuja ja toimijoiden aitoa autonomiaa. Kysymys on yleisemmin sen arvioinnista, missä asioissa paikallishallinnolle voitaisiin antaa aiempaa selkeästi enemmän vapautta ja joustavuutta, jotta sillä olisi parhaat mahdollisuudet ratkaista moniulotteisia ongelmia omalla maantieteellisellä toimialueellaan ja verkostoissaan. Tätä kautta voitaisiin vahvistaa luottamusta sekä ohjauksen hyväksyttävyyttä tulevaisuudessa.

”Uuden ajan” parhaat ohjausmallit voivat löytyä myös kokeilujen kautta ja uusien, käyttöön otettavien mallien systemaattisella arvioinnilla. Koska maakuntia ei – ainakaan toistaiseksi – perustettu, voitaisiin vuorovaikutukseen pohjautuvaa ohjausta kokeilla käytännössä kuntien ohjauksessa. Kokeilut ja niitä koskeva arviointi voisi tarjota uutta tietoa uuden regionalismin mukaisten ohjauk käytäntöjen vaikuttavuudesta sekä yhtenäisten ohjausmallien soveltuvuudesta erilaisten kuntien ohjaukseen. Systemaattisempi ja myös ohjausta sekä sen vaikuttavuutta tarkasteleva arviointi on ylipäätään tarpeellista, sillä sen kautta on mahdollista luoda pohjaa aiempaa kokonaisvaltaisemmalle näkemykselle ohjauksen tavoitteista, kohteista, toteutuksesta aikatauluineen ja keinoineen sekä vaihtoehtoisista toimintamalleista.

Uuden ajan hallinta ja verkostoissa toimiminen edellyttävät joka tapauksessa lisää inklusiivisia ja tiiviitä yhteistyökäytänteitä formaalien, perinteisten ohjaustapojen rinnalle (vrt. Van Der Wal 2017, 224–226) erityisesti sellaisissa monitahoisissa kysymyksissä kuin elinvoiman ja suotuisan kasvun tukeminen. Inklusiivinen vuorovaikutus voidaan ymmärtää ohjauksen kannalta prosessiksi, jossa ovat mukana kunkin asian kannalta

tarpeelliset tahot, joilla voi olla asian kannalta relevanttia asiantuntijuutta, kontakteja tai esimerkiksi paikallisella tasolla legitimizeettiä luovaa voimaa, joka kyseisen asian tai ohjausprosessin kannalta on hyödyllistä. Emme väitä, että tällaisen ohjausprosessin luominen olisi yksinkertaista, sillä esimerkiksi asian kannalta tarpeellisten tahojen määrittely voi osoittautua vaikeaksi. Samanaikaisesti, kun laaja vuorovaikutus ja eri tahojen osallistuminen on tärkeää, on itse prosessi kuitenkin säilytettävä hallittavana. Inklusiivinen ja yhteistyöhön perustuva ohjaus edellyttää keskushallinnolta parempaa ymmärrystä omasta ja toteuttamansa ohjauksen roolista itsehallintojen toiminnan tukielementtinä ja toisaalta taas itsehallinnoilta parempaa ymmärrystä keskushallinnon koordinoivasta roolista. Valtion tehtävänä on luonnollisesti turvata yleinen, kansallinen etu, mutta sallia mahdollisimman suuri diversiteetti alue- ja paikallistasolle, joka myös mahdollistaa – kansallisen kehyksen ja lainsäädännön puitteissa – riittävän innovaatiokyvykkyyden (vrt. Van Der Wal 2017, 224–225).

Kaiken kaikkiaan ohjausjärjestelmien muutoksen tulisi laajasti kuvastaa eri hallinnontasojen roolin muutosta. Yksittäisen, vaikkakin laajan uudistuksen ohella julkisen hallinnon ja sen eri toimijoiden roolit ja toimintatavat muuttuvat ennen kaikkea toimintaympäristön muuttuessa. Hallintouudistukset ovat tässä vain yksi tekijä. Siirtyä uuden regionalismin tai hallinnan aikaan on jo osin haastanut perinteisen ymmärryksemme julkisen hallinnon toiminnasta ja toimintatavoista. Tämä muutos tarkoittaa esimerkiksi sitä, että käsky- ja kontrollivaltion tilalle on tulossa ”mahdollistava valtio” (enabling state) ja siksi yhdessä tekemisen, koordinoinnin ja bottom up-keinojen tulisi näkyä myös ohjauksessa (ks. esim. Bourgon 2017). Tämä on haaste erityisesti hallinnon nk. ylätasojen toimijoille, sillä paikallis- ja keskushallinnon välinen suhde on perinteisesti ollut erittäin hierarkkinen. Kumppanirooli sen sijaan tunnistaa hallinnontasojen toisiaan täydentävät ja itsenäiset roolit. Menestyvien alueiden ja kaupunkien toimintaan vaikuttaa merkittävästi se, kykeneekö ylempi hallinnontaso ottamaan riittävällä tasolla huomioon toimintansa paikallishallintoon aiheuttamat mahdolliset epätarkoituksenmukaiset seuraukset ja onko kaupungeilla ja alueilla mahdollisuus osallistua sellaisiin päätöksentekoprosesseihin, joilla on todennäköisesti vaikutusta suoraan niiden toimintaan ja asukkaisiin. Vahvaan paikalliseen ja alueelliseen toimintavapauteen perustuva järjestelmä voikin tulevaisuuden verkostoituneessa toimintaympäristössä taata joustavamman kyvyn reagoida uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Se kuitenkin edellyttää valtiolta saatuja mahdollisuuksia, sitouttavaa voimaa sekä joustavia mekanismeja.

Tulevan ohjausjärjestelmän voidaan optimaalisesti ajatella rakentuvan kahden toimintalogiikan varaan. Siinä tarvitaan yhtä lailla eri regionalismiajatteluun (uusi, vanha) pohjautuvia hierarkkisen sekä verkostohallinnan käytänteitä. Uuden regionalismin ja verkostologian taustalla onkin ajatus siitä, että monitoimijaiset verkostot ja monitasohallinta toimivat nykypäivän monimutkaisessa ympäristössä hierarkioita täydentävinä ja niitä uudistavina keinoina ratkaista vaikeita ongelmia. Esimerkiksi seudullisia kokonaisuuksia koskevaa päätöksentekoa ei voida ohjata vain verkoston logiikalla johtuen kuntien välisistä intressiristiriidoista ja kuntien välisestä kilpailusta (ks. Tolkki ym. 2017). Ohjausjärjestelmän tulisi siten olla samanaikaisesti joustava ja löytää spesifien alueellisen ongelmien ratkaisemiseksi erityisratkaisuja ”one size

fits all”-tyyppisten ratkaisujen sijaan. Toisaalta vanhan regionalismin elementteinä voidaan nähdä tulevaisuudessakin säilyvä tarve tietynlaiseen pysyvyyteen esimerkiksi rahoituksessa sekä pitkäjänteisessä kuntapolitiikassa. Kaikkein tuhoisinta on hallinnon uudistamisen heiluriliike, jossa jokainen hallitus yrittää tehdä merkityksettömäksi edellisen pyrkimykset ja ryhtyy uudistamaan ohjausjärjestelmää teknisenä ja lainsäädännöllisenä prosessina. Tuhoisinta tämä on juuri luottamukselle.

Ohjausjärjestelmän näkökulmasta uuden hallinnan mukaiset peruselementit tarkoittaisivat kiteytetysti sitä, että järjestelmän tulee pohjautua vuorovaikutukseen, selkeyteen ja pitkäjänteisyyteen ja olla erilaisuutta tukeva. Vuorovaikutus, konsultatiivisuus ja yhteistyö (1) merkitsee, että ohjausjärjestelmän tulee sisältää riittävästi vuorovaikutusta ja koordinaatiota yhteisten tavoitteiden muodostamiseksi sekä riittävät kannusteet myös eri hallinnontasojen toimijoiden yhteistyön tukemiseksi ja varmistamiseksi. Selkeys ja pitkäjänteisyys (2) merkitsee, että ohjausjärjestelmän tulee pohjautua eri toimijoiden väliseen selkeään tehtävänjakoon, läheisyysperiaatteeseen ja pitkäjänteiseen rahoitusmekanismiin. Erilaisuuden huomioon ottava (3) ohjausjärjestelmä tunnistaa erilaisten kuntien ja alueiden lähtökohdat ja tarpeet ja ottaa ne huomioon yksittäisten ohjauskeinojen, kuten esimerkiksi lainsäädännön, tasolla.

## Lähteet

Bourgon J. (2017) *The New Synthesis of Public Administration Fieldbook*. Kööpenhamina: Dansk Psykologisk Forlag.

Goldsmith M. (2002) *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*. *Local Government Studies* 28:3, 91–112. Lontoo.

Hakari K. (2013) *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. *Acta Universitatis Tamperensis* 1871. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Haveri A., Airaksinen J., Paananen H. (2013) *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*. *Acta* nro 250. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

HE 15/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*.

HE-luonnos kasvupalvelut (2017) *Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.10.2017*. <http://tem.fi/maakuntauudistus> (Katsottu 17.12.2017)

Heinämäki L. (2012) *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. *Tutkimuksia* 75. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Jäntti A. (2016) *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Tampere University Press. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis*: 1715.



- Kröger T. (1996) Kunnat valtion valvonnassa? Teoksessa: Sipilä, J., Ketola, O., Kröger, T. & Rauhala, P.-L. (1996): Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 23–85.
- Kyösti A., Airaksinen J., Parkkinen J., Kolehmainen J. (2017) Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0621-2>. (Katsottu 11.10.2018.)
- Kyösti A., Jännti A., Parkkinen J., Airaksinen J. (2017) Tehtävänä tulevaisuus. Tutkimus seutu-kaupunkien tulevaisuudesta ja proaktiivisista johtamiskeinoista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laffin M. (2009) Central-Local Relation in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. *Local Government Studies* 35:1, 21–37. Lontoo.
- Lundquist L. (1987) Implementation Steering. An actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist L. (1992) Förvaltning, stat og samhäll. Lund: Studentlitteratur.
- Moisio S. & Soininvaara I. (2017) Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämissjärjestelmä. Teoksessa: Nyholm I., Haveri A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom M. Tulevaisuuden kunta. Acta 264. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 312–324.
- Musgrave R.A. (1959) The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.
- Niiranen V. (2014) Johtamistyön sisältö ja johtamisen moniulotteisuus. Teoksessa Niiranen, V., Joensuu, M., Lammintakanen, J. & Kerkkänen, M. (toim.) Johtajana muutoksissa. Acta 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 43–56.
- Nyholm I. & Niiranen V. (2017) Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa: Nyholm I., Haveri A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Acta 264. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 119–134.
- Nyholm I., Stenvall J., Airaksinen J., Pekola E., Haveri A., af Ursin K., Tiuhonen S. (2016) Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.
- Oikarinen T., Voutilainen T., Mutanen A., Muukkonen M. (2018) Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Valtiovarainministeriö (2017). Rantanen, T. Maakuntien ohjaus 13.9.2017. [http://vm.fi/documents/10623/1645701/rantanen\\_Maakuntien+ohjaus+Kuntamarkkinat+13-09-2017.pdf/37b6328a-7255-4803-a4b4-eb03630d44f3](http://vm.fi/documents/10623/1645701/rantanen_Maakuntien+ohjaus+Kuntamarkkinat+13-09-2017.pdf/37b6328a-7255-4803-a4b4-eb03630d44f3) (Katsottu 17.12.2017)
- Ryynänen A. (2009) Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Sørensen E. (2007) Local Politicians and Administrators as Metagovernors. Teoksessa: Marcussen, M. & Torfing, J. (toim.) Democratic Network Governance in Europe. Hampshire: Palgrave, 89–108.
- SOU 2017:56. Statens offentliga utredningar. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen. Tukholma: Finansdepartementet.
- Stenvall J., Syväjärvi A., Vakkala H., Virtanen, P., Kuoppala, K. (2015) Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Acta 258. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall J., Syväjärvi, A. (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Valtiovarainministeriön

tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stoker G. (1991) Introduction: Trends in Western European Local Government. Teoksessa: Batley, R. & Stoker, G. (toim.) Local Government in Europe. Trends and developments. MacMillan: Hampshire.

Tolkki H., Airaksinen J., Kyösti A. (2017) Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet. Esiselvitysraportti. Tampereen yliopisto. Tampere. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0397-6>. (Katsottu 1.11.2018.)

Tukia H., Wilskman K. (2011) Informaatio-ohjaus kuntien tukena hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Raportti 57/2011. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos.

Uoti A. (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Valtioneuvosto (2017) Maakunta- ja soteuudistus. Toimeenpanon runkosuunnitelma 2017–2020.

Van Der Wal, Z. (2017) The 21st Century Public Manager. The Public Management and Leadership Series. Lontoo: Palgrave MacMillan.

Virtanen P. & Stenvall J. (2014) Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma.

Zimmerbauer K. (2016) Alueiden sekamelska. Vanhaa ja uutta regionalismia aluejärjestelmän muutoksessa. Teoksessa: Riukulehto S. (toim.) Kunnat, rajat ja kulttuuri. Muutoskokemuksia. Turenki: SKS, 23–45.



# UUDENLAISTA SYNERGIAA VAI VAURIOITUNEITA VERKOSTOJA?

Näkemyksiä elinvoimakehittämisestä  
maakuntamallissa

Anni Kyösti, Jari Kolehmainen, Juulia Koivisto & Jenni Airaksinen

# 1 Johdanto

Suomalainen paikallishallintojärjestelmä on ollut erilaisten uudistusten kohteena jo pitkään. Viimeiset 20 vuotta on alue- ja paikallishallinnon rakenteita pyritty uudistamaan periaattein ja erilaisin lähestymistavoin. Välillä on nojattu vapaaehtoiseen yhteistyöhön, välillä kuntarakennuudistukseen ja viimeisimpänä pyrittiin luomaan uusi maakuntahallinto. Eri uudistusten pyrkimyksenä on ollut muiden muassa ratkaista julkisen talouden kestävyysvajetta, parantaa julkisen hallinnon ongelmanratkaisukykyä sekä tehdä julkisesta hallinnosta tehokkaampaa. Nämä ovat hyvin tyypillisiä perusteita hallinnon uudistamiselle. Yleisenä tavoitteena on se, että uudistamisella pyritään parantamaan hallintojärjestelmää ja tekemään siitä paremmin tarpeita vastaavaa. (Vrt. esim. Thomas 1993, 461.) Hallintojärjestelmän parantaminen ja vastaavuus tarpeisiin on kuitenkin moniulotteinen kysymys. Tulkinat siitä, mitkä ovat keskeiset ongelmat ja etenkin niiden toimivat ratkaisuvaihtoehdot vaihtelevat. Näin myös meillä Suomessa. Alue- ja paikallishallinto koostuu meilläkin hyvin erilaisista alueista, joilla on erilaisia tarpeita, jopa alueiden sisällä. Keväällä 2019 päättyneet maakuntauudistukset pyrki ratkaisemaan näitä tarpeita yhden mallin avulla.

Erilaisten kuntien ja alueiden tarpeiden ja näkemysten erilaisuus näkyi myös vuonna 2019 päättyneen maakuntauudistuksen valmisteluprosessissa - etenkin suurimpien kaupunkien elinvoimakysymykset nousivat monin eri tavoin voimakkaasti esiin. Suurissa kaupungeissa ja niiden kehysalueilla herättiin pohtimaan sitä, millä tavalla uudistus olisi vaikuttanut kaupunkien elinvoimaan ja miten kaupungit olisivat voineet jatkossa vaikuttaa oman alueensa elinvoimaisuuteen ja kehitykseen. Maakuntauudistuksen valmistelun aikana puhuttiin jopa suurten kaupunkien kapinasta. Maakuntauudistuksen valmistelun aikana suurten kaupunkien C21-verkosto otti kantaa uudistusten vaikutuksiin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta, erityisesti liittyen niiden investointikykyyn sekä kasvun edellytyksiin. (ks. esim. Helsingin kaupunki 2018.)

Maakuntauudistus olisi toteutuessaan muuttanut suomalaista julkista hallintojärjestelmää tuomalla siihen uuden aluehallinnon tason kuntien rinnalle. Maakuntien oli tarkoitus toimia kokoavana toimijana mm. tällä hetkellä hyvin hajallaan olevan elinvoimatehtävän hoidossa. Tämä olisi edellyttänyt kuitenkin toimiakseen hyvää yhteistyötä kuntien ja maakuntien välillä. Samalla uudistus näyttäytyi hieman eri tavalla erilaisilla alueilla, kasvavilla kaupunkiseuduilla ja maakuntien reuna-alueilla.

Tässä artikkelissa tarkastelemme maakuntauudistusta samanaikaisesti kahdella tasolla, yhtäältä kaupunkiseutujen näkökulmasta ja toiseksi koko maakunnan näkökulmasta. Ymmärrämme, että kaupunkiseudun määritelmä ei aina ole yksiselitteinen (vrt. Rodrigues-Pose 2008, 1028–1029), mutta tässä artikkelissa tarkoitamme kaupunkiseudulla maakunnan keskuskaupunkia ja sitä ympäröivää kaupunkiseutua, joka vastaa yhteistyössä keskuskaupungin kanssa tietyistä yhteisistä asioista. Artikkelissa on elinvoiman näkökulma, jota pohdimme hierarkkisen ja verkostohallinnan sekä resilienssin ja elinvoimapolitiikan käsitteiden avulla.

Etsimme artikkelissa vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten maakuntamalli olisi soveltunut maakuntien ja erityisesti niiden kasvavien kaupunkiseutujen elinvoiman edistämiseen?
2. Miten alueellinen elinvoimanäkökulma huomioitiin maakuntavalmistelussa?

## 2 Hallintorakenteet maakunta-uudistuksen elinvoimanäkökulmasta

Lähestymme maakuntauudistuksen elinvoimanäkökulmaa kolmen teoreettisen tulokulman avulla. Ensinnäkin tuomme keskusteluun elinvoimapolitiikan ja siihen liittyvät vaikutussuhteet uudistuksessa. Toisekseen maakuntauudistuksen tarkastelu elinvoimakysymyksenä edellyttää hallinnon ja hallintorakenteiden näkökulmaa. On perusteltua tarkastella sitä, kuinka muuttuva hallinto edesauttaa tai haittaa maakunnan elinvoimaa. Kolmanneksi tarkastelemme asiaa resilienssin näkökulmasta. Toteutusaan uudistuksella olisi ollut vaikutuksia siihen, miten kunnat kykenevät reagoimaan muuttuviin tilanteisiin eli mikä olisi ollut mallin luomien alueiden muutosjoustavuus.

### 2.1 Elinvoimapolitiikka

Elinvoiman, elinvoimakehittämisen ja elinvoimapolitiikan käsitteet ovat nousseet viime vuosina erittäin keskeisiksi suomalaisessa aluekehittämiskeskustelussa. Käsite on liitetty ennen muuta paikalliskehittämiseen ja yleiseksi hokemaksi on noussut se, että ”tulevaisuuden kunnat ovat ennen muuta elinvoimakuntia” (vrt. esim. Sallinen 2011). Tässä on siis ennakoitu sitä, että maakunta- ja sote-uudistus – tai jokin muu alue- ja paikallishallinnon reformi – siirtää merkittävän osan kuntien raskaista palvelutehtävistä ”leveämmille hartioille”, kuten toinen jo lähes kansanviisaudeksi kivettyynyt politiikan ja hallinnon hokema toteaa. On kuitenkin huomattava, että sosiaali- ja terveystieteiden siirtymisen lisäksi kuntien elinvoimatyöhön vaikuttaa osaltaan se, kuinka esimerkiksi työllisyys-, yritys- ja aluekehityspalvelut jatkossa jäsentyvät ja millainen taloudellinen asema ja liikkumavara kunnilla on. Nämä kaikki muutokset heijastuvat siihen alueelliseen asetelmaan, jossa kunnat omaa elinvoimaansa kehittävät.

Paikallistasolla on ollut suurelta osin mielekäs muutos ryhtyä puhumaan kapean elinkeinopolitiikan sijasta kokonaisvaltaisemmin elinvoimapolitiikasta. Kunnallisella elinkeinopolitiikalla onkin varsin pitkät perinteet osana kuntien yleistä toimialaa. Myös käytetyt instrumentit ovat olleet hyvin monimuotoisia alkaen uusien yritysten neuvonnasta päätyen aina elinkeinoelämää koskeviin yleisiin edunvalvonta-, sidosryhmä- ja koordinaatotehtäviin. Jo pitkään on puhuttu nk. kokonaisvaltaisesta elinkeinopolitiikasta (esim. Kostiainen 1999), jossa pyrkimyksenä on tarkastella laajemmin koko kunnan tai paikallisyhteisön tilannetta elinkeinon ja ylipäätään kasvun näkökulmasta. Tällöin tarkastelun kohteeksi ovat asettuneet elinkeinoelämän lisäksi esimerkiksi asuin-

ja elinympäristön laatu ja alueen inhimilliset voimavarat. Tästä kokonaisvaltaisemmasta otteesta kumpuaa myös suosituksi tullut elinvoimapolitiikan käsite.

Elinvoimapolitiikan käsite kutsuu katsomaan myös kuntaorganisaation ulkopuolelle. Elinvoimapolitiikkaa pitääkin harjoittaa yhtäältä vuorovaikutuksessa koko paikallisyhteisön kanssa ja toisaalta sen pitää tarvittaessa kurottua myös kunnan ulkopuolelle. Paikallisyhteisön laaja mobilisointi on tärkeää, koska kyse on lopulta koko yhteisön elinvoimasta ja sen kehittämisestä. Toisaalta on hyvä tunnistaa, että kunnan ja paikallisyhteisön elinvoiman kehittämisen kannalta tärkeät voimavarat ja resurssit eivät välttämättä ole kunnan tai edes koko paikallisyhteisön hallussa, vaan niitä on etsittävä kauempaa. Elinvoiman kehittämisessä on siis kyse sekä paikallisesta, kunnan sisäisestä mobilisointikyvystä, että kuntarajat ylittävästä verkosto-osaamisesta.

Kolehmainen ym. (2011, ks. myös Airaksinen ja Kolehmainen 2012) ovat jakaneet paikallisen elinvoimapolitiikan kolmeen päälohkoon, eli yleiseen, kohdennettuun ja kokeilevaan elinvoimapolitiikkaan. Yleinen elinvoimapolitiikka kuvaakin niitä toimia, joilla paikallisyhteisö pitää yllä tai kehittää sen keskeisiä kehittämis- ja kehittymisedellytyksiä. Yrityksiin kohdistuvien toimien osalta kyse on esimerkiksi peruselinkeinopoliittisten tehtävien laadukkaasta hoitamisesta. Vastaavasti esimerkiksi hyvä saavutettavuus sekä asuin- ja elinympäristön laatu ovat keskeisiä paikallisen elinvoiman elementtejä. Yleisen elinvoimapolitiikan sisällöt ovat siis normaalia kuntakehittämistä, jolla on myös selkeitä yhteyksiä myös paikallisyhteisön ulkopuolelle. Nykyiset maakunnat ja ELY-keskukset ovat kuntien kannalta keskeisiä sidosryhmiä esimerkiksi maankäytön ja liikenneolojen kehittämisessä. Yleisen elinvoimapolitiikan pitkäjänteinen harjoittaminen edellyttääkin uudenlaista valtionhallinnon, kuntien muodostaman aluehallinnon ja paikallishallinnon liittoa.

Kohdennetun elinvoimapolitiikan ydin on niissä toimissa, joilla alueen omaleimaiset ominaispiirteet saadaan muokattua todellisiksi, erotteleviksi kilpailukykytekijöiksi. Tässä työssä tarvitaan sekä paikallista kehittämiskumppanuutta että aktiivista alueen ulkopuolisten verkostojen kutomista. Kohdennettu elinvoimapolitiikka voi kohdistua tiettyihin alueen elinkeinollisiin vahvuusalueisiin, mutta myös esimerkiksi asumiseen ja palveluihin. Paikallisyhteisön näkökulmasta myös paikallista, kohdennettua elinvoimapolitiikkaa on syytä tehdä hyvässä yhteistyössä niin sisäisten kuin ulkoistenkin sidosryhmien kanssa. Kokeilevan elinvoimapolitiikan ydin on puolestaan uusien ja yllättävien kehityskulkujen etsinnässä ja hyödyntämisessä. Kokeileva elinvoimapolitiikka on riskipitoisuudestaan huolimatta tärkeää, koska paikallis- tai alueyhteisön tulee pyrkiä luomaan koko ajan myös uusia kehityspolkuja, eikä vain jatkamaan aiemmin luotuja. Olemassa olevaa on uudistettava ja uutta on luotava. (Kolehmainen ym. 2011; Airaksinen & Kolehmainen 2012.)

Paananen, Haveri ja Airaksinen (2014) ovat tarkastelleet kuntien elinvoimaa ja erityisesti sen johtamista hieman toisesta näkökulmasta. He tunnistavat kolme näkökulmaa elinvoiman johtamiseen, 1) resurssinäkökulma, 2) vuorovaikutusnäkökulma ja 3) tulevaisuusnäkökulma. Resurssinäkökulmasta tarkasteluna elinvoiman johtamisessa korostuvat erilaiset paikalliset resurssit, kuten väestö, työvoiman määrä ja osaaminen, elinkeinorakenne sekä kuntaorganisaation oman talouden tila. Vuorovaikutusnäkökulmasta elinvoiman johtamisessa korostuvat paikallinen sosiaalinen pääoma ja

yhteisöllisyys, paikallisyhteisön jäsenten osallisuus sekä erilaiset identiteetti- ja elämäntapavalinnat. Kyse on siis eräällä tavalla pehmeämmästä elinvoiman johtamisen tulkintatavasta. Tulevaisuusnäkökulmassa elinvoimajohtamisen huomio kohdistuu kuntaa koskevaan proaktiiviseen ja strategiseen ajatteluun ja toimintaan. Kyse on siis erityisesti siitä, kuinka kunta pystyy omista lähtökohdistaan rakentamaan itselleen position, jossa sen omaa elinvoima on mahdollista ylläpitää ja kehittää edelleen.

Paananen ym. (2014) korostavat elinvoimajohtamisen osalta yhtäältä monialaisen viestinnän ja toisaalta elinvoiman kehittymistä heikentävien tekijöiden (esim. riitelevä toimintakulttuuri) minimoimisen merkitystä. Toisaalta he korostavat kokonaisvaltaista elinvoimajohtamisen kokonaisuutta. Samalla he haluavat kääntää kuntien katseen puhtaasta elinvoiman resurssitulkinnasta kohti vuorovaikutuksellisempaa ja tulevaisuusuntuneempaa elinvoimajohtamisen näkökulmaa. Tämä onkin oleellista, koska monille kunnille resurssinäkökulmainen elinvoiman ja elinvoimajohtamisen tulkinta voi olla suorastaan lamauttava, koska esimerkiksi työikäinen väestö vähenee nopeasti. Näissäkin tilanteissa kaikilla kunnilla on perusolemuksestaan käsin suorastaan velvollisuus tehdä paikallista elinvoimatyötä. Voi arvioida, että monissa tapauksissa mielekkyys tähän työhön löytyy nimenomaan vuorovaikutteisesta ja tulevaisuusuntuneesta elinvoiman ja elinvoimajohtamisen tulkinnasta.

## 2.2 Hallinnan teoria: verkostot ja hierarkiat hallinnan välineenä

Maakuntauudistuksen valmistelu nosti erityisesti kaupunkiseuduilla keskustelun ytimeen kysymykset kaupunkikehityksestä, kasvun mahdollisuuksista ja uudistuksen vaikutuksista aluekehittämiseen. Maakuntauudistuksessa olemassa olevan aluekehitysjärjestelmän osaksi oli suunnitteilla yksi uusi alueellinen toimija eli uudet maakunnat. Maakuntauudistuksen perusajatus voidaan nähdä eräänlaisena hallinnon uudelleenskaalauksena. Uudelleenskaalaus viittaa tilanteeseen, jossa hallinnon rakenteita uudistetaan siten, että esim. palveluiden järjestämisen mittakaava suurenee esimerkiksi kuntatasolta seudulliselle tai muulle yksittäistä kuntaa laajemmalle alueelle, tässä tapauksessa maakuntatasolle. (Vrt. Haveri & Airaksinen 2012, 310; Savitch & Vogel 1996, 275–276.)

Julkishallinnon suuret uudistukset, kuten maakuntauudistus, vaativat toteutukseen hallinnan välineitä. Uudistusten organisoinnissa voidaan käyttää erilaisia lähestymistapoja. Uudistuksen valmistelussa perustehtävänä on kuitenkin eri toimijoiden yhteistyön koordinoiminen ja uudistuksen valmistelun eteenpäin vieminen eli uudistuksen koordinointi. Koordinointimekanismit ovat välineitä, joiden avulla eri toimijoita saatetaan yhteen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. (Vrt. Haveri & Airaksinen 2012, 307–308.) Kolme peruseräatetta toimintojen koordinoimiseen ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot. (Williamson 1975; Thompson, Frances, Levacic & Mitchell 1991). Maakuntauudistus voidaan tulkita pyrkimykseksi julkishallinnolliseen muutosprosessiin. Uudistamispyrkimykseen liittyi kaupunkikehittämisen ja aluekehityksen suunnanmuutos, minkä vuoksi sitä on tarkoituksenmukaista tarkastella verkostomaisen ja hierarkkisen hallinnan avulla. Kaupunkiseutujen kehittämisessä on sekä verkostomaisia että hierarkkisia piirteitä. Seuraavaksi tarkastelemme näitä kahta



näkökulmaa.

Hierarkia on tavanomaisesti julkishallinnon organisoitumistapaan liitetty hallintatapa. Myös Suomen julkisessa hallinnossa hierarkkisella mallilla on vahvat perinteet. Hierarkkisen hallintomallin kyky vastata yhteiskunnan haasteisiin on herättänyt keskustelua. Hierarkian keskiössä ovat ennalta määritellyt valta- ja vastuusuhteet. Hierarkkista hallintomallia voidaan kuvata pyramidina, jossa ylin taho käyttää valtaa pyramidissa alempana oleviin. Pyramidin huipulla on valta määrätä alempia tasoja ja tarvittaessa käyttää jopa pakkovaltaa. Hierarkia on koordinaatiomekanismina parhaimmillaan selkeä, läpinäkyvä, jatkuva ja sitova. Hierarkian vahvuuksina voidaan nähdä juuri sitovuus eli se, että organisaation päätöksentekokyky säilyy myös konfliktitilanteissa ennalta määriteltyjen sääntöjen puitteissa. Hierarkiaa voidaan kuvata myös luonteeltaan konemaiseksi eli jatkuvaksi, koska hierarkian sisällä tapahtuvien toimijoiden vaihtumisella ei ole välittömiä vaikutuksia toimintaan. Hierarkioiden heikkouksina puolestaan nähdään sen jäykkä luonne sekä heikko uusiutumiskyky sekä ongelmat henkilöstön voimaannuttamisessa. (Ks. esim. Tiuhonen 2004; Sørensen 2002; Anttiroiko & Haveri 2003; Haveri & Airaksinen 2012, 308–309.)

Verkostoissa hallinnan periaatteen lähtökohtana on vapaaehtoisuus ja halu yhteistoimintaan. Verkosto koostuu itsenäisistä toimijoista, joilla on yhteinen tavoite. Yhteisten tavoitteiden eteen ollaan valmiita toimimaan, koska niin voidaan saavuttaa asioita, joita toimijat eivät yksin pystyisi toteuttamaan. Toimijat ovat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa. Verkoston toimintamekanismi perustuu neuvotteluihin ja yhteisiin sopimuksiin asioista. Verkostojen etuina ovat joustavuus ja avoimuus. Verkostoilla on yleensä hyvä reagointi- ja muutoskyky. Verkostojen ongelmana voidaan kuitenkin nähdä niiden sidonnaisuus tiettyihin tilanteisiin ja henkilöihin. Hierarkian jatkuvuus on siis vakaamalla pohjalla verrattuna verkostoihin. Verkostot voidaan nähdä myös hierarkioita heikompina konfliktitilanteissa. (ks. Haveri & Airaksinen 2012, 309; Nyholm 2008, 52; Provan & Kenis 2008.)

Maakuntauudistuksen vaikutuksista kaupunkikehitykseen ja aluekehittämiseen on kokemuksia Kainuun hallintokokeilusta. Kainuun hallintokokeilun avulla ei onnistuttu vahvistamaan odotusten mukaisesti maakunnallista elinkeinopolitiikkaa tai aluekehitystä esimerkiksi väestökehitykseen vaikuttavalla tavalla. Mallin toimintaedellytykset olivat lupaavia, sillä siihen liittyi selkeä johtaminen ja malli oli myös resurssien kohdentamisen näkökulmasta legitiimi. Aluekehittämisen näkökulmasta ongelmallista oli kuitenkin mallin hierarkkinen luonne, joka perustui alueen tasapäistämiseen ja niukkuuden jakamiseen. Tällainen malli ei tue riittävästi aluekehittämisessä oleellista riskinottoa eikä uudistumiskykyä. Rajallisten kehittämisresurssien vuoksi kehittämispanokset on kohdennettava harvoihin kohteisiin. Tämä johti Kainuussa vastakkainasetteluun panosten keskittämisen ja koko alueen kehittämistä korostavien näkemysten välillä. Tilanteesta johtuen voimavarojen kokoaminen on joiltain osin nähty vaikeuttavan aluekehittämistä. Kainuun hallintokokeilun tulokset osoittivat, että maakuntamallilla ei saavutettu toivottuja etuja aluekehittämisen kontekstissa. (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010, 117; Haveri & Airaksinen 2012, 321.)

## 2.3 Resilienssi maakuntaudistuksessa

Maakuntaudistuksessa tavoiteltiin vahvempia alueellisia toimijoita, jotka kokoavat hajanaisesti sijoittuneita toimintoja yhden toimijan alaisuuteen. Taustalla vallitsevan ajattelumallin oletuksena oli, että yhteen koottu toimijoiden joukko olisi vahvempi suhteessa yksittäisiin toimijoihin. Resilienssin käsitteen avulla voidaan arvioida sitä, millä tavalla toimija on valmis uusiin yllättäviin tilanteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Maakuntaudistuksen tarkoituksena oli luoda lisää resilienssiä alueille.

Resilienssillä viitataan organisaatiotutkimuksessa siihen muutoksen määrään, jonka organisaatio voi kohdata ja siitä huolimatta säilyttää samantyyppisen kontrollin organisaatiarakenteeseen ja toimintoihin. Resilienssin katsotaan koostuvan kolmesta elementistä: (1) kyvykkyydestä vaimentaa häiriötä ja säilyttää toiminta samankaltaisena niistä huolimatta, (2) itseohjautuvuudesta sekä (3) kapasiteetista oppia, muuttua ja sopeutua. Resilienssiin yhdistetään tiettyjä ominaisuuksia, kuten joustavuus, innovatiivisuus, riskien hallinta ja mukautuminen olosuhteiden muutoksiin. Resilienssiajattelun mukaan päätöksentekijöiden tulisi varautua organisaation tulevaisuuteen niin tunnistettavissa olevien riskien kautta kuin niiden asioiden kautta, joita ei voida etukäteen ennustaa. Proaktiivinen toiminnan suunnittelu ja arviointi ovat osa resilienssiä toimintatapaa. Resilienssi ei tarkoita kykyä muuttua kaikkien ympäristöstä tulevien vaikutteiden mukaan, vaan se on ennen kaikkea kykyä tunnistaa, milloin on syytä mukautua ja muuttaa toimintaa sen sijaan, että jatkettaisiin samaan tapaan kuin aina aiemmin. (Vrt. esim. Lebel, Andereis, Campbell, Folke, Hatfield-Dodds, Hughes & Wilson 2006; Shaw 2012; Coutu 2002.)

Resilienssitarkastelu on maakuntaudistuksen kannalta oleellista, sillä uudistus olisi toteutuessaan ravistellut kuntien perinteistä toimintakenttää. Toteutuessaan maakuntaudistus olisi vaatinut kunnilta sopeutumista uudenaikaiseen tehtäväkenttään sekä uudenaikaisiin painotuksiin tehtävissä. Samalla se olisi tuonut paikallis- ja aluehallinnon kentälle uuden toimijan, joka olisi vaikuttanut erityisesti kuntien rajapinnoilla. Tämän uuden maakuntaorganisaation omaa muutosjoustavuutta on lähes mahdotonta arvioida etukäteen. Maakuntaudistus sekä samanaikaisesti valmistelussa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus oli laajuudeltaan massiivinen. Valmistautumisesta ja ennakkoinnista huolimatta nähtiin mahdollisena, että se olisi toteutuessaan voinut tuottaa myös sellaisia odottamattomia vaikutuksia, joihin ei etukäteen osattu varautua.

## 3 Maakuntaudistuksen valmistelu elinvoimanäkökulmasta

Artikkelin haastatteluaineistona on käytetty avainhenkilöhaastatteluita. Haastateltavat ovat Tampereen ja Turun kaupunkiseutujen kuntien viranhaltijoita, jotka ovat olleet keskeisesti mukana maakuntaudistuksen valmistelussa. Lisäksi on haastateltu ELY-

keskusten ja TE-toimistojen viranhaltijoita, maakuntaliittojen toimijoita, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton edustajia (yhteensä 29 haastattelua). Monipuolisen, eri maantieteellisiä alueita ja erilaisia kuntia, edustavan aineiston takaamiseksi haastatteluja on tehty myös Etelä-Pohjanmaalla (yhteensä 11 haastattelua). Haastatteluaineisto on kerätty maakuntauudistuksen valmisteluvaiheessa loppuvuodesta 2016 ja alkuvuodesta 2017. Haastatteluaineistoa on täydennetty vielä vuoden 2018 lopulla ja vuoden 2019 alussa (5 haastattelua). Haastatteluiden avulla olemme saaneet kattavan kuvan eri alueiden maakuntavalmistelun ja kuntien elinvoimakysymysten suhteesta. Eri ajankohtina ja eri alueilla tehdyt haastattelut antavat laaja-alaisen tilannekuvan valmistelun etenemisestä elinvoimakysymysten osalta.

Haastattelujen näkökulmia on täydennetty dokumenttianalyysillä, jonka aineistona on käytetty kolmen kohdemaakunnan (Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan) maakuntauudistukseen liittyvää julkista valmisteluaineistoa, joka sisältää erilaisia maakunnan elinvoimaan liittyvien tehtävien valmistelusta vastaavien työryhmien raportteja, pöytäkirjoja sekä muita alueiden elinvoimaan ja kehittämiseen liittyviä selvityksiä ja suunnitelmia. Lisäksi aineistoon sisältyy elinvoimanäkökulmaa ohjaavia valtakunnallisen valmistelun julkisia asiakirjoja. Dokumenttiaineisto on kerätty maakuntauudistuksen valmistelusivustolta ja kunkin kohdemaakunnan maakuntauudistuksen valmistelusivustolta. Lisäksi tutkimuskäyttöön on saatu Pirkanmaan maakunnan kasvupalveluiden sisäisiä valmisteluaineistoja. Julkista dokumenttiaineistoa käytettäessä on kiinnitetty huomiota aineiston lähdekritiikkiin, koska aineisto on subjektiivista ja luotu alun perin johonkin muuhun käyttötarkoitukseen. (Uusitalo 2001, 96; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 189; Anttila 2014.)

Aineistot koostuvat haastatteluaineistosta sekä täydentävästä dokumenttianalyysistä. Molempia aineistokokonaisuuksia on tarkasteltu sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen sekä yhtäläisyyksiä ja eroja etsien. Sisällönanalyysin tuloksena syntyy tiivistetty kuvaus aineistojen sisällöistä sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 108; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 166, 224.)

### 3.1 Maakuntauudistuksen vaikutukset elinvoimakehittämisen rakenteisiin

Ennen sote- ja maakuntauudistuksen kaatumista suunniteltujen maakuntien eri alueilla; kaupungeissa, kaupunkiseuduilla ja maakuntien reuna-alueilla tehdyissä haastatteluissa muutamat keskeiset teemat nousivat esiin puhuttaessa kuntien ja alueiden elinvoimasta. Yhtä aikaa maakuntauudistus herätti sekä huolia että mahdollisuuksia liittyen suunniteltuihin rakenteisiin ja toimintatapoihin. Rakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta oli hyvin erilaisia näkemyksiä. Valmistelu herätti huolta myös maakuntauudistuksen vaikutuksista asiakasrajapintaan.

Maakuntauudistus olisi nykyiseen rakenteeseen verrattuna koonnut yhteen elinvoiman edistämiseen liittyvää sirpaleista kenttää. Uudistuksen myötä maakuntien vastuulle olisi siirtynyt elinvoimaan liittyvistä tehtävistä muun muassa aluekehittämisen tehtävät, elinkeinoihin ja työllisyyteen liittyvät tehtävät (kasvupalvelut), maaseutuun ja ympäristöön liittyvät tehtävät, sekä maankäyttöön, luonnonvaroihin ja liikenteeseen

liittyvät tehtävät. Valmistelussa monialaisen maakunnan olisi toivottu mahdollistavan sektorirajat ylittävän yhteistyön ja synergiaetujen hyödyntämisen aiempaa helpommin eri toimialojen välillä. Valmistelumateriaaleissa nähtiin, että yhteinen organisaatio olisi luonut paremmat edellytykset palvelujen kytkemiseksi yhä lähemmäs toisiaan ja mahdollistanut eri toimijoiden pyrkimysten yhdistämisen kohti asiakaslähtöisiä kokonaisratkaisuja. Toisaalta monialaisuus haastoi maakunnan rakentamista jo valmisteluvaiheessa, koska vanhoista toimiala- ja organisaatorajoista tulisi pystyä siirtymään yhteisessä maakuntaorganisaatiossa toimimiseen.

*”Palvelujen tuleva rakenne ylittää vanhat organisaatioiden rajat ja tuottaa asiakaslähtöisiä ja kustannustehokkaita ratkaisumalleja.” (Pirkanmaa 2018, Alueen kehittäminen -työryhmä, elinkeinopalvelut, loppuraportointi)*

Uudistaminen näyttäytyi toisesta näkökulmasta toivottuna mallina, joka olisi muuttanut vallitsevaa hallintorakennetta. Toisen näkemyksen mukaan uudistus oli lähtökohdaisesti muokkaamassa kuntien kehitystä väärään suuntaan. Maakuntauudistuksesta ja elinvoimasta puhuttaessa keskustelu linkittyy sekä hierarkkisiin hallintamalleihin että verkostomaiseen hallintaan. Tässä yhteydessä käydään keskustelua siitä, millä tavalla keskuskaupunkien, kuntien ja maakuntien suhteet olisivat muodostuneet uusissa rakenteissa. Samalla esiin nousevat myös valtion, kuntien ja maakuntien väliset suhteet. Aineistossa on hyvin erilaisia näkökulmia siihen liittyen, miten uudistus olisi jatkossa tullut vaikuttamaan kuntien elinvoimakehittämiseen. Toisessa ääripäässä ovat ne näkemykset, joiden mukaan uudistus ei olisi oikeastaan vaikuttanut kuntien elinvoimatehtävään. Uudistuksen tulkittiin liittyvän enemmän sosiaali- ja terveystalouteen kuin kuntien elinvoimaan. Uudistus koettiin näennäisenä muutoksena, jossa asioita järjesteltiin uudella tavalla, mutta palveluihin asti ulottuvista todellisista muutoksista ei ollut varmuutta. Toisella laidalla taas uudistus näyttäytyi kuntien kehittämistoimintaa vaurioittavana tekijänä, joka olisi katkaissut aiemmin syntyneitä verkostoja ja toimintamalleja sekä heikentänyt kuntien rahoitusasemaa. Näiden kahden ääripään välille jäi näkökulma, jossa maakuntauudistuksen sisältö näyttäytyi epäselvänä.

*”Nyt on halua edetä. Nyt nähdään, että rakennetaan uutta.”*

*”Mä en tiedä onks tää menossa siihen suuntaan mihinkä tulevaisuudessa pitää mennä vai onks tää menossa taaksepäin.”*

*”Et mä en nää että sillä maakuntauudistuksella olis tosiasiallista vaikutusta siihen mitä me kaupunkina tehdään. -- Ja et tavallaan mun mielest se on enemmän semmoinen niinkun teknisluonteinen siirto. Kootaan ne valtion ja alueen palvelut yhteen ja tässä se alusta on se maakunta, mikä sit toimii.”*

Maakuntavalmistelun diskurssissa nousivat esiin maakuntakeskusten ja reuna-alueiden erilaiset roolit. Mielenkiintoista on, että näiden toimijoiden suhde toisiinsa nähden olisi ollut, vaihtelee merkittävästi. Aineistoa läpileikkaavana tekijänä näkyy kuitenkin se, että valmistelun painopisteet ovat vaihdelleet eri alueilla. Joillakin alueilla päähuomio

keskittyi sote-uudistuksen valmisteluun, eikä elinvoimaan liittyviin kysymyksiin panostettu samoissa määrin. Eri vaiheessa kulkeva valmistelu heijastui myös siihen, millaisia asioita elinvoimakysymykseen liittyen käsiteltiin. Jokaisessa kunnassa valmistelun lähtökohdana ja näkökulmana olivat ensisijaisesti sen vaikutukset omaan alueeseen. Tätä kautta myös erilaiset asiat ja näkökulmat värittävät aineistoa.

*”Tääl ei oo puhuttu sanallakaan oikeestaan elinvoimakehittämisestä vielä, vaan se sote on ohjannu sitä koko toimintaa. Ja totta kai mä ymmärrän sen hyvinkin, että kuntien johtajilla on kalenterit täynnä tän sote-asian tiimoilta, mutta mun mielestä ois pitänyt jo ottaa esille tää elinvoimakehittäminen.”*

*”Kyllä meillä on hivenen ollut haastetta siinä, että sote-projekteja alkoi kaksi vuotta sitten ja tää maakuntauudistusprojekti vajaa vuosi sitten. Mennään eritahtisesti eteenpäin ja sitten yritetään lyödä niitä hännänpäitä yhteen.”*

Kysymys siitä, mihin suuntaan rakennetta tulisi viedä, kytkeytyi hyvin tiiviisti kuntien yhteiseen tahtotilaan tai sen puutteeseen. Uudistuksen etenemisen ja rakentumisen keskiössä oli kysymys siitä, olisiko kunnilla ollut todellista intressiä rakentaa toimivaa maakuntahallintoa ja luoda hyviä edellytyksiä sen toiminnalle. Samaan aikaan kyseessä oli kokemus siitä, luottavatko eri toimijat toisiinsa ja millaisella panostuksella maakuntauudistuksen valmisteluun lähdettiin.

*”Sen onnistumisen tärkeimpiä ratkastavia kysymyksiä on se, että löydetään yhteinen tahtotila. Sitä ei välttämättä ole.”*

*”Niinku usein sanotaan, että vaikka oli minkälaiset säännöt tahansa, jos tahto puuttuu, niin sitä ei synny. Vaikka olis mitä tahansa. Taas vastaavasti, vaik olis kuinka rajoittavat säännöt, mutta jos tahtoa on, niin löydetään kyllä mahdollisuuksia. Tää on halusta kiinni, ja haluun vaikuttaa se, et onko luottamusta. Ja luottamukseen vaikuttaa se, että miten sitä rakennetaan.”*

Aluekehittämisen osalta kunnissa toivottiin sen luonteeseen sopivia toimintamekanismeja, kuten verkostomaista otetta kehittämiseen. Kehittämisessä haluttaisiin nähdä mukana niin ylikunnalliset, ylimaakunnalliset kuin ylikansalliset areenat. Näiden kautta toivotaan hyvien käytäntöjen leviämistä ja levittämistä. Osa kaupunkiseutujen toimijoista kuitenkin pelkäsi, että maakuntauudistuksen sivuvaikutuksena maakuntien rajoille olisi noussut uudenlaiset muurit, joihin tämä kehitys olisi pysähtynyt. Tällaisen skenaarion kärsijöinä olisi nähty erityisesti alueen asukkaat ja yritykset. Yritysyhteistyön nähdään pitkälti pohjautuvan verkostomaiseen toimintaotteeseen, jonka vahvana voimavarana on toimijoiden keskinäinen luottamus.

*”Me on lähdetty siitä, että sitä ylikunnallista verkostomaista yhteistyötä tähän nyt tehdään jatkossakin kuntien kesken ja maakunta on kumppanina kuntien kanssa. Siis maakunta ei ole mikään isovelji, joka valvoo, vaan se on ihan rinnalla oleva kumppani eikä maakunta rautaa rajoille vie vaan kyllä hakee niitä yhteistyökumppanuuksia.”*

*”Luottamus on ihmisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä, jossa rakenne voi auttaa tai tuhota.”*

Kunkin maakunnan omaleimaisen elinvoiman edistämisen kokonaisuuden rakentaminen näyttäytyi valmistelun näkökulmasta etuna, jossa omat vahvuudet ja alueen tarpeet päästään monipuolisesti huomioimaan. Tässä yhteydessä maakuntauudistus hahmottui haastateltaville tietyllä tasolla uusia ja yksilöllisiä toimintatapoja mahdollistavana mallina. Samalla kuitenkin pohdittiin, että olisiko jatkossa ongelma, jos lopputuloksena olisi syntynyt toisistaan poikkeavia ratkaisuja eri maakunnissa.

*”Mahdollistava lainsäädäntö antaa tilaa uusille ja joustaville palveluratkaisuille.” (Pirkanmaa 2018, Alueen kehittäminen –työryhmä, elinkeinopalvelut, loppuraportointi)*

*”Maakunnasta toiseen muuttavien asiakkaiden saattaa olla vaikea navigoida palveluissa, jotka ovat erilaiset hänen tottumiinsa verrattuina.” (Varsinais-Suomi 2017, Työvoimapalvelukokonaisuus, väliraportti)*

*”Ihmiset ja yritykset liikkuvat eri alueilla Suomessa (ja kansainvälisesti). Miten asiakkaat löytävät tarvitsemansa palvelun? Millaisia palveluja järjestetään muiden maakuntien alueella oleville asiakkaille?” (Pirkanmaa 2017, alueen elinvoiman edistäminen väliraportti)*

Vaikka maakuntien välille olisi voinut syntyä merkittäviäkin eroja palvelujen toteutuksessa, suurempana ongelmana valitussa mallissa nähtiin kuitenkin se, etteivät kaikki maakunnat olisi välttämättä kyenneet hoitamaan tehtäviään saman mallin pohjalta. Uudistuksen osin mahdollistavasta lainsäädännöstä huolimatta alueellista erilaisuutta ei siis oltu kuitenkaan huomioitu riittävästi tärkeiksi ja keskeisiksi koetuissa asioissa. Erityisesti kaupunkiseutujen ja keskustaupunkien näkökulmasta uudistus herätti paljon kritiikkiä. Yksi, koko Suomen kattava malli nähtiin kaupunkiseutujen kannalta epäsovinnainen kokonaisratkaisuna. Pelkona oli, että uudistuksen seurauksena koko Suomessa, yhtä lailla kuin maakuntien sisällä, tapahtuva tasapäistämisen ideologia olisi haavoittanut kaupunkien kilpailukykyä. Pelkona oli lisäksi, että maakunnat olisivat luoneet uudenlaisia raja-aitoja, jotka puolestaan olisivat olleet haitaksi esimerkiksi yrityksille. Valmisteluaineiston näkökulmasta alueen elinvoiman edistämisen yhteistyötä ja verkostoja vaativa luonne nousi myös vahvasti esiin. Elinvoiman edistämisen verkostot toimivat niin maakunnan sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Ja siksi yhteistyö näyttäytyi valmisteluaineistossa tärkeänä paitsi kuntien ja maakuntien välillä, myös kahden tai useamman maakunnan välillä.

*”Maakuntauudistus synnyttää kuntien ja maakunnan välille uusia rajapintoja yhteydenpitoon ja yhteistyötarpeisiin. Yhteistyön tarve on erityisen suuri silloin kun yhteiset asiakkaat ja asiakasryhmät. Katkeamattomien, selkeiden elinkeinopalveluketjujen rakentaminen tulee olla yhteisenä tavoitteena. Maakunnan elinkeinohallinto*

*on tulevaisuudessa tärkeä koko maakunnan aluetta kehittävä, riippumaton toimija ja kehitysorganisaatio, jonka kumppanina ovat valtio, kunnat ja yksityiset toimijat.”*  
(Etelä-Pohjanmaa 2017, Elinkeinot ja maaseutu (ELMA) - alatyöryhmän raportti)

*”Nii ei lyödä lukkoon et jokaisella maakunnalla on niinku samanlaiset, koska nää on niin erilaisia. Et meillä niinku kaupunkiseutuna pystytään hoitaa ne asiat mitä Kainuu tai Keski-Pohjanmaa tai moni muukaan maakunta ei koskaan pysty hoitamaan niinku muuta kun, tuskin edes omana maakuntanaan.”*

*”Et sitten maakunnat tulee verissä päin keskenään tappelemaan. Ja sehän on täysin nurinkurista koska todellakin, kyllä meilläkin elinkeinopolitiikassa, me ollaan herätty siihen että ei yritystoiminta kunnioita mitään hallinnollisia jaotuksia.”*

Maakuntien ja kuntien suhde ja vastuut elinvoiman kehittämisessä herättivät erilaisia pohdintoja ja näkökulmia. Yhtäältä kuntien koettiin olevan keskiössä ja erityisen lähellä asiakasrajapintaa. Toisaalta taas maakuntien kokoava ote ja laajempi osaamisalue koettiin maakuntamallin etuna. Maakuntauudistuksen valmisteluvaiheessa rajapinta kuntien ja maakuntien elinvoimatehtävän jakautumisessa vaikutti kuitenkin ongelmalliselta. Joidenkin näkemysten mukaan kuntien ja maakuntien tehtävissä olisi voinut syntyä päällekkäisyyksiä. Erityisesti haastatteluissa peräänkuulutettiin tarvetta kuntien ja maakuntien vastuiden sekä tehtäväjakojen ratkaisemiseen. Jos maakunta olisi ottanut kehittämistehtävässä merkittävän roolin, suurissa ja kasvavissa kaupungeissa pelättiin verkostomaisen ja tapauskohtaisesti rakentuneen elinvoimatoiminnan vaurioitumista.

*”Kyllä varmaan muodostuu kilpailua jostain tehtävistä. Sekin voi olla enemmän niin kun tämmöistä, ihmiset kun kattoo sieltä sen omaan byroon vinkkelistä, niin sitten on taipumus varmaan siihen et katsotaan et toikin liittyy tähän. Et me hoidetaan nyt toikin. Ja sit se sil tavalla laajenee se oma toimiala. Ja silloin muodostuu niitä päällekkäisyyksiä.”*

*”Nimenomaan se yhteistyötapojen ja roolien löytäminen tai uudelleen määrittely on nyt sitten keskiössä.”*

Valmistelun aikana yhteistyössä tunnistettiin mahdollisia ongelmakohtia, koska yhteisen näkemyksen löytäminen tuotti alusta alkaen haasteita monialaisessa ja erilaisia toimijoita sisältävässä valmistelussa. Epäselvyyttä toimijoiden suhteiden jäsentymiseen tuotti muun muassa kuntien ja kaupunkien muuttuva ja jäsentymätön rooli uudelleen tehtäväjaon osalta. Ristiriitaisuutta yhteistyöhön kumpusi esimerkiksi siitä, että elinvoimaan ja kilpailukykyyn liittyvät tehtävät olisivat siirtyneet pääosin maakuntien hoidettavaksi, mutta samanaikaisesti painotettiin, että kunnille olisi jäänyt merkittävä rooli oman alueensa elinvoiman edistämisessä. Valmisteluvaiheessa tarve tiiviin suhteen ja yhteistyön luomiseksi maakunnan ja kuntien välille kyllä tunnistettiin, mutta kuntien roolin jäsentymättömyys vaikeutti yhteistyöhön sitoutumista.

### 3.2 Millaisia haasteita uudistus voi muodostaa alueiden elinvoiman edistämiseksi?

Resilienssin näkökulmasta tarkasteltuna maakuntamalli jakoi mielipiteitä. Toisen näkökulman mukaan yhteen paikkaan koottu laaja osaaminen olisi auttanut vastaamaan muutoksiin ja laaja osaamis pohja olisi vahvistanut toimintakykyä erilaisissa tilanteissa. Toisaalta taas maakuntahallintoa pidettiin rakenteeltaan suurena ja kankeana. Maakuntauudistus herätti huolia maakunnan tulevasta reagoitakykyä ja sen vaikutuksista kehitykseen. Elinkeinoasioihin liittyy monesti nopeita toimintasyklejä, jotka vaativat kunnalta tehokasta reagoitakykyä tilanteisiin. Yritysten näkökulmasta on oleellista yhteistyön sujuvuus, joustavuus ja kunnan reagoit nopeus sekä työvoiman houkuttelemine alueelle. Kuntien ja maakuntien toiminnan yhteensovittamisessa nähtiin parhaimmillaan mahdollisuus lisäarvon tuottamiseen yritystoiminnan näkökulmasta. Riskinä nähtiin kuitenkin kunnan ja maakunnan toimintaketjun katkeaminen ja epäselvä vastuunjako toimijoiden kesken.

*”Nythän toiveena sitten on, että kun uusi integroitu organisaatio lähtee liikkeelle, niin tällaiseen ennakointiinkin saadaan lisää voimaa ja erilaisia tulokulmia ja pyritään siihen, että asioita pyöritellään sitten eri näkökulmista.”*

*”--tässä on ihan älyttömän iso riski, että jos tulee joku taloudellinen rakennemuutos, nopea sellainen. Miten maakunta vastaa siinä tilanteessa yhtään mihinkään?”*

Yhtenä pelkona oli, että elinvoimatehtävän hoitaminen jäisi maakunnallisessa järjestelmässä sote-kysymysten varjoon. Tällaisessa tilanteessa pelättiin, että elinvoimakysymykset jäisivät niin vähälle huomiolle maakunnassa, että kehitys hankaloitaisi kuntien tekemää omaakin elinvoimatyötä. Mahdollisena ongelmana kaupunkiseuduilla nähtiin myös kannusteiden heikentyminen. Jos kunnissa ei enää koettaisi samassa määrin kannustavana palveluiden ja toimintojen tuottamisen kustannusten hillitsemistä kuin kuntaperusteisessa mallissa, rapauttaisi tämä osaltaan uudistuksen kustannustavoitteita. Kustannustehokkaalla toiminnalla ei enää nähdä olevan samanlaisia vaikutuksia kaupungin oman toiminnan kehittämismahdollisuuksiin kuin aiemmin.

*”a) on ollu kustannustehokkaat sote-palvelut, b) on ollu varaa, tehdä sitä kaikkee muuta. Ja nyt kun tää kytkös ikään kuin poistuu, kun se sote siirtyy sinne maakunnalle, ei oo näitä, luontaisia insenttiivejä samalla tavalla enää siihen soten kustannustehokkuuteen. Ja sit jos me käännetään se tänne kuntapuolelle, niin meillä on ollu myös erittäin suuri ja vastuullinen ajattelu siitä että kaikki ratkaisut, joita kunnas tehdään alkaen kaavoitusratkaisusta ja niin edelleen ni, me olemme koko ajan tehneet niitä tietoisena siitä että, jokin toinen ratkaisu saattaa, lisätä sosiaali-terveyspalvelukustannuksia.”*

*”- keskustelu mitä tällä hetkel käydään ni se on niin sote painotteista et ei nähdä näitä muita tehtäviä vaikka ne hyvin vahvastikin vaikuttaa ihan yksittäisen asukkaan tai asiakkaan niinku vaikka työllisyyspalvelut siihen arkeen tai vaikka lomituspalvelut*



*ni ei niistä keskustella et ei ne oo missään julkisessa keskustelussa et se on se sote ja sen ehdoilla on menty tää keskustelu koko aika.”*

Elinvoiman edistämisen näkökulmasta myös valmistelumateriaaleissa tunnistetaan haastattelumateriaalien tavoin riskinä päätöksentekijöiden huomion keskittyminen sosiaali- ja terveystalouteihin elinvoiman edistämisen kustannuksella. Päätöksentekoon liittyen elinvoiman edistämisen riskinä nähtiin maakunnan yleiskatteellisen rahoituksen riittävyys ja etenkin tilanteet, joissa päätöksentekijöiden olisi pitänyt tehdä valintoja rahoituksen kohdentamisesta sote-palveluiden ja muiden maakunnan palveluiden välillä. Tällaisessa tilanteessa nähtiin riskinä elinvoimaan liittyvien kokonaisuuksien jääminen paitsioon.

*”Aluekehittämisen ja kasvupalveluiden edistäminen ’hukkuu’ sote-palvelu-uudistuksen alle.” (Varsinais-Suomi 2017, Aluekehitys, elinvoiman tukeminen ja rahoitus -alatyöryhmä, väliraportti)*

*”Maakunnan päättäjien tehdessä arvovalintoja sote- ja muiden palveluiden välillä saattavat muut palvelut hävitä resursoinnissa sote-tarpeille, maakunnan yleiskatteellisen määrärahan käyttö budjettilytystilanteissa.” (Varsinais-Suomi 2017, Työvoimapalvelukokonaisuus, väliraportti)*

Haastatteluissa tulee esiin maakuntakeskusten ja reuna-alueiden erilaiset lähtökohdat, tarpeet ja toiveet. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla heräsi uudistuksen aikana keskustelua siitä, että kaupunkiseutuja ei ole huomioitu riittävästi uudistuksen valmistelussa. Kaupunkien tekemät elinvoimaan tähtäävät panostukset ovat osittain piiloutuneet muiden tehtävien ja budjettien sisälle. Elinvoimatehtävän pirstoutunut luonne selittää osittain myös sitä, miksi kaupunkien merkittävää asemaa alueen elinvoimaisuuden kannalta on vaikea hahmottaa. Elinvoimaisuuden eteen tehtävä työ on niin hajanaista ja pirstoutunutta, että sen tuloksia on vaikea näyttää toteen. Elinvoima rakentuu erilaisille alustoille, verkostoissa ja eri toimijoiden rajapinnoilla. Maakuntauudistus näyttäytyi kuitenkin joidenkin mielestä mahdollisuutena koota elinvoimatehtävää uuden kattoorganisaation alle, jolloin se olisi voinut olla organisoidumpaa ja tulosten esittäminen olisi voinut muuttua helpommaksi.

*”Esimerkiks koulutuksessa ne voi olla. Tai sit ne on jossain tämmösessä, voi olla esimerkiksi liikuntapalveluissa, että me yritetään tehdä vähän normin ylittävää laatua. Ne voi olla liikenne, esimerkiksi tehdään korkeetasosta infraa, jotain yritysalueita, pistetään vähän enemmän kun mitä lääkäri määrää siihen resurssia, jotta saadaan sitä laatua, joka taas lisää vetovoimaa. Tapahtumapuolella tosi paljon, me hankitaan isolla rahalla, saadaan tapahtumia kaupunkiin jotka taas vetää väkeä ja tuo rahaa, todella isoja tämmösiä happeningejä kulttuuripuolella.”*

*”Tietysti jos ajatellaan kustannuksii niin tää sote vie ison osan mut toisaalta se toinen puoli tuo aika ison osan et mitä ei oo koskaan näissä laskelmissa niinku määritely.”*

*Ei oo missään et kuin paljon EU-rahaa tai yritysten elinvoiman kautta saadaan niin ku sitä parannetaan ni saadaan sitte alueelle lisää tota noin toimintaan lisää rahaa.”*

Maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien investointikykyyn ja rahoitusasemaan jakoivat mielipiteitä. Uudistuksen resursseja kokoavan perusteen vastaisesti pelättiin, että kuntien taloudellinen vakaus ja asema rahoitusmarkkinoiden silmissä olisi heikentynyt uudistuksen seurauksena. Epäilyksiä herätti myös maakuntien rahoitusasema. Jos yhtäältä maakunnallinen malli nähtiin ratkaisuna ja helpotuksena kuntien talouspaineiden näkökulmasta, niin toisaalta kysymyksiä herätti se, millaisilla resursseilla maakunnat olisivat tulleet toimimaan ja mihin maakunnille ohjatut resurssit olisivat riittäneet.

*”Et tota noin mä oon nähny laskelmii molempiin suuntiin eli mä oon nähny laskelmia et on esitetty että kuntien niinku kyky vastata tähän elinvoimaan liittyviin investointeihin pienenee. Just sen takia että tase pienenee ja niin edelleen. Ja mä on nähny ihan myös päinvastasi et nyt sit niinku kunnilla on enemmän mahdollisuuksia siihen kun nää raskaat sote asiat niinku putoo nii. En mä oo talousalan asiantuntija et mä voisin sanoo kumpi on oikee tai tuskin kukaan pystyy sanomaan.”*

*”Tätä ei tahdota mitenkään hyväksyä, eikä välttämättä ymmärretä sitä tai haluta ymmärtää sitä, että ei tähän yhtälöön nyt tule valtavasti lisärahaa jostain vaan ehkä se todellisuus on päinvastoin, että maakunnat saakin yllättävän vähän rahaa selviytyä niistä tehtävistään ja työnantajaveloitteistaan.”*

*”Sitte ku palvelulla tasaveroisesti koko Pirkanmaata, kaikkia Pirkanmaan kulmia. Et muistaa aina jyvittää et sinne peränurkkaanki jotain. Se rupee tarkottamaan sitä että silloin ne resurssit taas hajoaa—”*

Haastateltavat tunnistivat hyvin kaupunkikeskusten merkittävän roolin elinvoiman ja vetovoimaisuuden keskittyminä. Erilaisia näkemyksiä sen sijaan heräsi siitä, miten maakuntien eri alueet olisivat näkyneet kehitystyössä. Tässäkin yhteydessä näkemykset asettuivat hyvin eri laidoille. Jotkut näkivät, että kaupungit keskittyisivät oman alueensa elinvoiman edistämiseen ja sitä pidettiin myös oikeutettuna näkökulmana. Toiset taas katsoivat, että keskuskaupunkien tulisi kantaa vastuuta myös maakunnan reuna-alueista. Pelkona oli kuitenkin se, että maakunnan keskuskaupungin ja reuna-alueiden välinen jännite kasvaisi entisestään. Kolmannen näkökulman mukaan kaupungit ja maakuntien reuna-alueet olisivat ikään kuin samassa veneessä ja niiden välillä vallitsisi hyvä yhteistyö.

Oman lisänsä keskusteluun toi vielä kysymys siitä, millä tavalla keskuskaupunkien ja maakuntahallinnon roolit kohtaisivat toisensa uudistuksessa. Olisiko keskuskaupunkien ja maakuntahallinnon kehittämissuunta yhteinen vai ei? Osa näki, että keskuskaupunki ja maakunta toimisivat yhteen. Toisten mielestä taas maakunnan ja keskuskaupungin välille olisi saattanut syntyä voimakkaitakin jännitteitä. Joukossa oli myös toiveikkaita näkemyksiä siitä, että koko maakunnan elinvoimaisuus olisi nähty kokonaisuutena, jossa kaikki kehitys olisi alueen eduksi, eikä alueella olisi tarvetta

tehdä tiukkoja rajanvetoja eri alueiden suhteen.

*”Jotenkin se tällainen veturirooli kuitenkin olis hyvä tunnistaa, että se ehkä sitten viittää kuitenkin myös siihen tulevan maakunnan ja maakuntakeskuksen vuoropuheluun, että se pitäis olla kyllä aika kittatonta, että sehän olis ihan katastrofaalinen tilanne, että keskuskaupunki ja uusi maakuntahallinto on tukkanuottasilla tai jotain, jos ei tukkanuottasilla, niin tilanteessa, että venettä soudetaankin eri suuntiin.”*

*”Jotkut näkee tämän niiku mahdollisuutena nyt luoda sitten tällänen maakunnan vahva toimija, ja joka muuttaisi, ikään kun voisi muuttaa sitten osittain esimerkiksi väestön ja alueellisen kehityksen väistämättömän suunnan.”*

Kehittämistehtävän resursointiin liittyvät kysymykset ovat keskeisiä elinvoiman edistämisen näkökulmasta. Yhtä aikaa tulisi kehittää koko maakuntaa, sen reuna-alueita ja kaupunkiseutua. Kaupunkiseuduilla huolestutti, olisiko yhteisistä kehittämisresursseista jäänyt riittävästi panoksia kaupunkiseutujen kehittämiseen ja olisiko mallissa kyetty vaikuttamaan riittävällä tavalla oman alueen kehityksen suuntaan. Yhtä lailla myös maakuntien reuna-alueilla pohdittiin sitä, miten kehitystä olisi voitu jakaa koko maakunnan alueelle vai olisiko kehitys johtanut reuna-alueiden näivettymiseen.

*”Voisko se olla yks skenaario, et uus maakunta tuottaa pienemmille kunnille elinkeinopalveluja?”*

Kehittämistehtävään liittyi pelko siitä, että maakuntien ja keskuskaupunkien tavoitteet ja painotukset kehittämisessä eivät olisi kohdanneet ja maakunnissa olisi ajauduttu sisäisiin ristiriitoihin kehittämisresurssien jakamisessa. Kokonaisuudessaan maakuntaudistus nähtiin hyödyttävän ja olevan sopivampi sellaisiin maakuntiin, joissa ei ole suuria kaupunkiseutuja.

Keskuskaupungin rooli koko maakunnan kannalta nähtiin joka tapauksessa merkittävänä. Maakuntakeskus tarvitsisi vetovoimaisen kaupungin pärjätäkseen kansallisessa sekä kansainvälisessä kilpailussa. Kaupunkiseutujen kehittämisessä on tavoitteena kilpailla kansainvälisellä tasolla. Uudistuksen seurauksena oli kuitenkin pelkona, että eri maakuntien kaupunkiseudut olisivat kilpailleet keskenään, mikä olisi heikentänyt kaupunkiseutujen asemaa kansainvälisessä kilpailussa.

*”--mun mielestä ei tässä oo kyse siitä että Tampereen seutu kilpailee yksinomaan vaikka Turun tai Oulun tai pääkaupunkiseudun kanssa vaan myös tässä on kyse siitä että, siis kansainvälisessä kilpailussa ollaan, pärjätään ja silloin sen tyyppiset elinvoima- ja kilpailukykykysymykset niin niissä pitäis löytää ne välineet, jolla niitä meidän vahvuuksia voidaan edelleen vahvistaa.”*

*”Ei voi olla vetovoimasta maakuntaa ilman kasvavaa kaupunkikeskusta, ja se on niiku faktaa, josta kaikkien pitää mun mielestä lähteä.”*

Haastatteluissa ilmeni kuitenkin suuria eroja siinä, millaisiksi uudistuksen vaikutukset kaupunkiseutujen elinvoimaisuuteen olisi arvioitu käytännössä. Toiset ajattelivat, että uudistuksella ei olisi loppujen lopuksi ollut merkittävää vaikutusta kaupunkiseutujen asemaan. Toisella laidalla puolestaan tilanne nähtiin erittäin ongelmallisena ja kuntien rahoitusaseman muutos, integraation purkautuminen ja budjetin kaventuminen olisivat tulleet vaikuttamaan merkittävällä tavalla kuntien mahdollisuuksiin elinvoiman kehittämisessä.

### 3.3 Uudistuksen vaikutukset elinvoiman edistämisen tehtäväalueilla

Käytännön valmistelutyössä maakunta- ja sote-uudistuksen alue- ja paikallishallintoon sekä elinvoimaan liittyvät kokonaisuudet jäivät uudistusprosessin valmistelun aikana sote-valmistelun varjoon. Elinvoiman kokonaisuuden valmistelussa elettiinkin ennen uudistuksen kaatumista eräänlaisessa suvantovaiheessa odottaen lakien etenemistä eduskunnassa. Uudistuksessa kaavailut muutokset ja vaikutukset elinvoimaan liittyviin kokonaisuuksiin kaupunkiseutujen näkökulmasta herättivät koko uudistusprosessin ajan ristiriitaisia näkemyksiä puolesta ja vastaan. Vuodenvaihteessa 2018–2019 tehdyt täydentävät haastattelut kertoivat, millaisia muutoksia uudistus olisi tuonut elinvoiman eri tehtäväalueisiin kaupunkiseutujen näkökulmasta. Tehtäväalueet on tässä yhteydessä jaoteltu viiteen kategoriaan: 1) työllisyydenhoito, 2) yrityspalvelut, 3) maankäyttö, liikenne ja ympäristö, 4) aluekehittäminen ja 5) maaseutupalvelut. Seuraavassa tehdään muutamia nostoja näihin tehtäväalueisiin liittyen.

#### Työllisyydenhoito

Työllisyydenhoidon tehtäväalueella kasvupalvelu-uudistuksen myötä merkittävä muutos olisi ollut palvelutuotannon markkinaistuminen, joka olisi merkinnyt merkittäviä muutoksia nykytilaan nähden. Muutoksen myötä oleellisena nähtiin oikeanlaiset ja toimivat ohjaus- ja toimintatapamallit työllisyyspalveluissa. Markkinoihin liittyvän logiikan haasteet olisivat kulminoituneet etenkin vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla: uhkana nähtiin palvelujen keskittyminen helpommin työllistettäviin ja kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien jääminen paitsioon.

*”Kyllä mä konkretisoisin siis työvoimapalveluissa ni se, että tavoitteena on siirtää merkittävä osa siitä palvelutuotannosta yksityisille markkinoille. Se on mun mielest se isoin muutos et tavallaan se tapa toimia on ihan erilainen ku mitä tähän asti -- ja tota noin joka tapauksessa sinne jää kuitenkin sellasia segmenttejä joita voi olla vaikee markkinoilta saada ni kuka niitä hoitaa ja millä rahotuksella.”*

*”Toki siinä on sit se perus pelko, et kuinka nää kaikista huonoimmassa asemassa olevat tuota sit pääsee palveluitten piiriin. Ja jos yksityistetään niin mikä on sitten yksityisten toimijoitten intressi niinku hoitaa, et tuleeko siihen sitten kerman kuorinta, ns. helpoimmat työttömät hoidetaan ja otetaan listoille.”*

Työllisyydenhoidossa toisena merkittävänä muutoksena palvelujen järjestämisen osalta olisi ollut järjestäjän ja tuottajan erottaminen toisistaan ja järjestämisvastuun siirtyminen maakuntiin. Tällainen muutos olisi vaatinut uudenlaista osaamista ja järjestäjäroolin omaksumista. Laadukkaiden ja toimivien palvelujen järjestämisessä hankintaosaaminen ja toisaalta myös sen puuttuminen olisi noussut keskeiseen asemaan. Uudistus olisi muuttanut rooleja myös valtionhallinnon tasolla vanhaan työnjakoon verrattuna ja vaatinut myös uuden roolin omaksumista valtion toimijoiden näkökulmasta, koska järjestäjävastuu olisi siirtynyt entistä vahvemmin alueelliseksi.

## Yrityspalvelut

Yrityspalvelujen osalta kasvupalvelu-uudistuksen tuoma muutos ei olisi käytännössä ollut dramaattinen. Yrityspalvelujen tehtäväalueella markkinoilla toimivilta toimijoilta hankitaan jo tällä hetkellä monia palveluja ja lisäksi markkinoilla on toimijoita kattavasti tarjolla. Yrityspalveluihin kasvupalvelu-uudistuksen myötä kaavailtu markkinaehtoinen malli olisi nähty sopivana, eikä markkinoilta ostettavassa palvelussa nähty samanlaisia uhkia asiakkaan kannalta kuin työllisyydenhoidon puolella. Yrityspalveluissa palvelusetelimalli nähtiin toimivana ja asiakkaan valinnanvapaus tärkeänä, koska näin yritys pystyisi hakemaan palvelusetelin avulla itselleen sopivimman palvelun markkinoilta.

*”Mut että loppuviimeks niinku mä nään, että siinä suhteessa ero ei pitäs olla niinku iso, kunhan mennään aidosti sinne markkinaehtoseen malliin ja siellä pitäski olla markkinaehtosessa mallissa. Ku puhutaan se on toisin ku työvoimapalveluissa on paljon sellasii rajapintoja, jotka on aika vaikee vielä ehdottaa niinku markkinaehtoseen malliin. Yrityspalveluissa ei oo mitään syytä minkä takia yrityspalvelut ei vois olla täysin markkinaehtosia.”*

Yrityspalveluissa uudistuksen tuoma kehitys olisi voinut johtaa palvelujen keskittymiseen suurempiin kaupunkeihin alkavien yritysten neuvontaa lukuun ottamatta. Kuntien rooli nähtiin kuitenkin joka tapauksessa yrityspalveluissa merkittävänä etenkin alkavien yritysten neuvonnassa alueellisen asiantuntemuksen, perusneuvonnan osaamisen ja asiakasohjauksen kautta. Vaativampaa ja laajempaa asiantuntemusta vaativien palvelujen, kuten kansainvälistymispalvelujen, nähtiin palvelevan niin yrityksiä kuin maakuntaakin paremmin keskitetysti. Usein kunnille yrityksen sitoutuminen tiettyyn paikkakuntaan on merkittävää, mutta yritykselle tärkeintä on löytää sopivin palvelu oman toiminnan edistämiseksi paikkakunnasta riippumatta.

*”No mä toivon edelleenki et tota noin kunnat hoitaa sitä roolii sitä alkavien yritysten neuvontaa siis kunnathan on lähempänä kuitenkin sitä tota noin sitä asiakasta, yrittäjä. Eli mä nään niinku sellasena suppilona et kunnat on se ensimmäinen kohde ja lähinnä sitä yritystä ja sitte ku tulee sellasii erityistarpeita vaikka kansainvälistymiseen liittyen nii sitte se niinku lähenee sitä maakuntaa ja sitte sit ihan ne erityistapaukset on sitten vaik Business Finlandin.”*

Yrityspalvelujen osalta uudistuksen tuomat muutokset olisivat jääneet siis vähäisiksi, mutta palvelujen siirtyminen täysin markkinaehtoisiksi olisi voinut selkeyttää palvelurakennetta asiakkaan näkökulmasta. Valmistelusta on kuitenkin hyötyä joka tapauksessa, koska sen aikana on solmittu uudenlaisia yhteistyösuhteita, joiden kautta yrityspalvelumarkkinoita päästään kehittämään edelleen uudistuksen läpimenoa riippumatta.

## Maankäyttö, liikenne ja ympäristö

Maakuntauudistus olisi siirtänyt maankäyttöön liittyviä tehtäviä maakunnan liitolta sekä liikenteeseen ja ympäristöön liittyviä tehtäviä ELY:ltä maakunnan hoidettavaksi. Maankäytön osalta merkittävä muutos olisi ollut maakuntakaavasuunnittelun siirtyminen monialaiseen maakuntaan. Maakuntakaavan osalta tämä olisi nähty mahdollisuutena laaja-alaisen suunnittelun hyödyntämiseksi ja seudullisen maankäytön suunnittelun roolin vahvistamiseksi. Maakuntakaavan tulisi keskuskaupunkien näkökulmasta tukea maankäytön suunnittelua seudullisesti luomalla suunnitteluun laajoja kokonaisuuksia, kuitenkin huomioiden kuntien ratkaisut maankäytön yleiskaavatyön osalta ketterän toimintaympäristön muutoksiin vastaamisen mahdollistamiseksi.

*”No se on hyvä kyllä, että niinkun et et niinkun sitä maakuntakaavaa ja muutaki pitäsi tietyltä perspektiiviltä katsoaki et tavallaan syntyy niit järkevi kokonaisuuksii. -- Et tavallaan se pitäsi niinku mahdollistaa eikä niinkun rajottaa sitä tekemistä. -- ettei suljeta niitä ovia niinkun liian tiukalla rajauksella. Ja sit varsinki se et, koska tilanteet muuttuu ja se tulevaisuuden ennakointi on välillä aika vaikeeta et sitä enemmän pitäsi ol kieli keskellä suuta kun tehdään jotain kaavoja ja rajauksii et tota. Et hyvä on kyllä jotain suuntii antaa mut et et niinkun pitäsi olla kyky myös semmoseen ketteryyteen ja sit varsinki et jos toimintaympäristö muuttuu.”*

Suurten kaupunkiseutujen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät MAL-sopimukset nähdään alueilla hyvänä ja toimivana sopimuksellisena yhteistyön muotona valtion suuntaan. MAL-sopimukset ovat antaneet myös kokemusta seudullisen yhteistyön konkreettisemmalle tasolle viemisestä ja lisänneet ymmärrystä seudullisesta kehittämisestä niin keskuskaupungeissa kuin seutukunnissakin. Liikenteeseen ja ympäristöön liittyvien tehtävien osalta kaupunkiseuduilla tunnistettiin valmistelun aikana yhä vahvemmin niihin liittyvän suunnittelun merkitys elinvoiman kokonaisuudessa. Esimerkiksi liikenneyhteyksien nopeus ja toimivuus ovat merkittävässä roolissa alueen vetovoimaisuuden ja kilpailukyvyn tukemisessa. Liikenteeseen ja ympäristöön liittyvien tehtävien nähdään tuovan lisäarvoa myös maankäytön ja aluekehittämisen suunnitteluun ja siksi uudistus olisi nähty mahdollisuutena synergoiden luomiseen.

*”-- et siihen alueiden käyttöön, et siihen tulee sitte kuitenkin niinku vahvasti tää liikenne- ja ympäristöpuoli eli se on niinku laajempi kokonaisuus tota noin eri viranomaisten tehtäviä. Et nyt siis sanotaan et tota noin siel on ollu tiivistä enemmän tai vähemmän tiivistä yhteistyötä tän yleispiirteisen suunnittelun ja sitte vaikka liikennejärjestelmäsuunnittelun tai tota noin tiestön pidos. Mut sit ku ne pistää yhteen, ni*

*tulee tää laajempi suunnittelu ja konkreettinen toimeenpano ni lähemmäs toisiaan ni mä nään sen niinku mahdollisuutena.”*

## Aluekehittäminen (maakuntaohjelma ja -strategia)

Aluekehittämistoiminnan merkitys suuressa elinvoiman kokonaisuudessa hahmottui ennen uudistuksen kaatumista maakuntamallin näkökulmasta vielä hieman epäselvänä. Aluekehittämisessä yleiskatteellisen rahoituksen pelättiin johtavan tilanteeseen, jossa kehittämiseen suunnattava rahoitus olisi hävinnyt poliittisessa päätöksenteossa sote-puoleen suunnattavalle rahoitukselle. Samalla politiikan roolin aluekehittämisessä ja elinvoiman luomisessa olisi ennakoitu kasvavan maakuntauudistuksen myötä.

*”Joo mut sit niinku aluekehityksessä muuten. Niin no yks on tietysti ihan niinku aluekehitystoiminnan merkitys et tota. Siitäkin voi vähän olla huolissansa et miten se siinä suuressa kokonaisuudessa sit niinku pärjää -- Ja kuinka sitte saadaan niinku itse tuotua se aluekehityksen merkitys tän niinku elinvoiman luonti puoli sit sinne sisälle siihen myllyyn. Et jostain sitä rahaa pitäis niinku tuottaaki ja tehdä sitä rahaa eikä sit vaan käyttää siihen sote-puoleen. On siellä nyt mahdollisuuksiakin paljon, et jos se niinku ymmärretään johdossa ja tälle ja poliittisella tasolla, nii onhan se tietysti.”*

Aluekehittämisen kannalta keskeiset kehittämistä ohjaavat työkalut, maakuntastrategia ja maakuntaohjelma, olisivat muuttuneet uudistuksen myötä. Etenkin maakuntastrategia määriteltiin valmistelussa olleessa maakuntalaissa niin, että se olisi ohjannut maakuntastrategiaa merkittävästi nykyisestä poikkeavaan suuntaan. Maakuntaohjelman suhteen muutokset eivät olisi olleet yhtä merkittäviä, sillä se olisi huomioinut sektorirajat ylittävän alueen kehittämisen näkökulman. Muutos olisi tuonut kuitenkin epävarmuutta siihen, millainen rooli maakuntaohjelmalle kehittämisen työkaluna uudessa rakenteessa olisi muodostunut.

*”Ja me ollaan sitä yritetty hyvin vahvasti tuoda esille, et mun mielestä se on puute et ei oo sit olemassa tämmöstä koko maakunnan hyvinvointia tai maakunnan kehittämistä eri sektoreilta tai eri näkökulmista pohtivaa yhteistä ymmärrystä, vaan se uus maakuntastrategia on sen konsernin asiakasohjausta, palvelulupausta, omistajaohjausta jne. eli se keskittyy siihen mitä maakunta konsernina ja omilla toimenpiteillään voi tehdä, kun sit taas tää vanha maakuntastrategia on se, että miten maakunnan toimijat yhdessä tuottaa.”*

*”Mut se et miten se (maakuntaohjelma) oikeesti huomioidaan siinä maakunnan toiminnassa ja siinä yhteistyössä ja kun mä sitä aluekehittämisen rooli se on edelleen se, että jatketaan sitä kumppanuuksien luomista ja ylläpitoa sinne pidetään ne kunnat mukana siinä yhteistyössä vahvasti ei maakunta ei toimi yksinään, koska sillähän puuttuu siihen elinvoimaan liittyviä tehtäviä tosi paljon et sil on vaan ne tietyt lakisäätteiset jutut mitkä on määritelty ni se et se pystyis toteuttamaan niinku sen maakuntaohjelman erilaisia tavoitteita ni se vaatii sen yrityselämän, se vaatii*

*koulutusorganisaatiot, se vaatii kunnat mukaan siihen et tota noin nää tavoitteet voidaan täyttää.”*

Aluekehittämisen kokonaisuudessa suurten kaupunkien rooli kehittämisen vetureina ja alustoina on merkittävä. Kaupungeissa on mahdollisuus toteuttaa erilaisia hankkeita tai pilotoita toimintatapoja, koska resursseja, osaamista ja erilaisia rakenteita on tarjolla. Kaupungeilla on merkittävä rooli alueen innovaatioalustoina ja verkoston toimijoiden yhteistyön mahdollistajana. Osaamisen ja resurssien keskittyminen kaupunkeihin vaikuttaa jo nyt myös siihen, että aluekehitykseen liittyvät hankkeet keskittyvät keskuskaupunkeihin ja aluekehittämiseen liittyvien hanketoimijoiden joukko on supistunut useissa maakunnissa. Hanketoimijoita ei löydy kattavasti koko maakunnan alueelta, vaan hakijat painottuvat selkeästi keskukseen ja näin myös vastuu koko alueen kehittämisestä on yhä enemmän keskuskaupunkien harteilla. Keskuskaupunkien rooli kehittämisen vetureina olisi ollut tärkeää tunnistaa myös maakuntauudistuksen valmistelussa, jotta sen avulla olisi voitu tukea koko alueen kehittämistä ja kasvua lisäävän mallin rakentamista.

## Maaseutupalvelut

Maaseutuun liittyvillä elinvoiman tehtäväalueilla maakuntauudistuksen valmistelu toteutui aineistojen perusteella toisaalta hyvään yhteistyöhön pohjaten ja toisaalta enemmän omilla raitteillaan edeten. Sinällään maakuntauudistus olisi ollut merkittävä muutos nykyisiin maaseutupalveluiden kokonaisuuteen nähden, koska kaikki ELYjen ja kuntien nykyisin hoitamat maaseutu- ja maataloushallinnon tehtävät olisivat siirtyneet maakunnille, mukaan lukien maatalouden lomituspalvelut.

Toimialojen välisten rajojen ylittäminen jäi valmistelun aikana vähäiseksi valtion tasolta tulevan suoran ohjauksen ja uudenlaisen monialaisen mallin yhdistämisestä muodostuvien haasteiden myötä. On kuitenkin mahdollista, että pidemmällä aikavälillä viljelijätukihallinnon, maaseudun kehittämisen ja lomituspalvelujen tuominen samaan organisaatioon olisi luonut uusia synergisiä mahdollisuuksia. Maakuntauudistuksen olisi ennakoitu maaseudun tehtäväalueella keskittävän hallintoa, mutta säilyttävän silti riittävän määrän paikallisia toimipisteitä läheisyysperiaatteen nojalla.

*”Mutta kyllä se niinku mun mielestä aika tärkeä kysymys on, et miten tää organisoidaan tää kokonaisuus sitte maakuntiin, jotta saatas vähän sekotettuu sitä semmosta niinku putki ohjausta.”*

*”Kyllä, juu ja hyvä et sanoit tän maaseutupuolen et meillä on tällä hetkellä varmaan poikkeuksellisen hyvä yhteistyö -- mutta sitten kun se tulee ihan oikeasti samaan yksikköönki meillä niinku organisatorisesti et siellä meillä on niinku KE-palvelut, Kasvu- ja Elinvoimapalvelut, siel on tää maaseudun kehittämistö, sit on toises yksikössä ne suorat tuet maanviljelijöille. Eli me ollaan niinku kaikki saman tyypiseen niinku kehittämistöimintaan kohdenneet varat on saman sateenvarjon alla, ja sitä ei varmaan kauheen monessa maakunnassa tule olemaan.”*



## 4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Artikkelissa olemme tarkastelleet sitä, kuinka valmisteltu, mutta sittemmin kaatunut maakuntamalli olisi soveltunut maakuntien ja erityisesti niiden kasvavien kaupunkiseutujen elinvoiman edistämiseen? Toisena näkökulmana tarkastelussa on ollut se, millä tavalla alueiden elinvoimaan kiinnitettiin huomioita maakuntauudistuksen valmistelussa. Tarkastelu osoittaa, että kuntien elinvoiman näkökulmasta maakuntauudistus näyttytyi keskeisten valmistelijoiden näkökulmasta hyvin eri tavoilla. Toiset näkivät uudistuksessa voimakkaita kaupunkiseutuja vaurioittavia uhkia, toiset taas katsoivat sen merkityksen olevan kokonaiskuvassa vähäinen. Aineisto on hyvin polaarinen, näkemykset samoista asioista asettuvat eri vastaajien puheissa jopa aivan ääripäihin toisistaan.

Kaatuneen maakuntauudistuksen soveltuminen kaupunkien ja kuntien kilpailukyvyyn edistämiseen nähtiin kahdella tavalla. Yhtäältä se koettiin kokoavana toimena, jossa on mahdollisuus uudenlaiseen integraatioon eri toimijoiden välillä. Toisaalta se taas näyttytyi kuntien nykyisiä kehittämisverkostoja vaurioittavana ja hajottavana uudelleenjärjestelyinä. Kysymykseksi nousi se, millä tavalla maakunnan eri alueiden suhteet olisivat muotoutuneet uudessa mallissa. Olisiko seurauksena ollut uudenlainen yhteistyö ja päämäärähakuisuus koko maakunnan sisällä vai olisiko se johtanut entistä vahvempaan maakunnan alueelliseen pirstaloitumiseen keskuskaupunkien, kaupunkiseutujen ja reuna-alueiden kesken? Olisiko seurauksena ollut eri alueiden oman edun valvonta, maakunnan sisäinen osaoptimointi vai yhteen hiileen puhaltaminen, aito alueellinen yhteistyö?

Alueiden kilpailukyvyyn ja resilienssin näkökulmasta maakuntauudistus näyttytyi pienille kunnille mahdollisuutena päästä uudella tapaa mukaan elinkeinojen kehittämiseen. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta laaja, yhteen paikkaan koottu osaaminen olisi luonut vahvan pohjan muutoskestävyydelle, mutta toisaalta malli herätti epäilyksiä maakunnan reagoitavuudesta ja -nopeudesta. Maakunnan alaisuuteen olisi nähty keskittyvän joukko tehtäviä, jotka ovat aiemmin olleet hajautuneita, jopa sirpaleisia. Näiden asioiden kokoaminen yhden toimijan alle olisi voinut saada aikaan paljon hyötyjä suhteessa hajautuneeseen malliin. Uuden maakunnallisen tason luomisen pelättiin kuitenkin johtavan kaupunkien oman vaikutusvallan muutokseen ja heikentymiseen etenkin tilanteissa, joissa vaaditaan nopeaa reagoitua yllättävissä tilanteissa.

Alueellisen elinvoiman kehittämisen näkökulmasta keskusteluun ovat nousseet kehittämiseen kytkeytyvät rajapinnat. Millä tavalla uudet rakenteet ja eri tasot (kunta, maakunta, valtio sekä toisaalta keskuskaupungit, kaupunkiseudut ja reuna-alueet) olisivat toimineet yhteen? Olisiko näiden toimijoiden välille muodostunut rajoja vai olisivatko ne pystyneet sujuvaan yhteistyöhön? Rajojen tematiikan yhteydessä heräsi keskustelua siitä, perustuiko kehittäminen maakuntamallissa hierarkioihin ja rakenteisiin vai verkostomaiseen toimintatapaan. Maakuntien sisäisen dynamiikan ohella nousi esiin kysymys siitä, olisivatko kilpailukykyyn ja elinvoimaan liittyvät kysymykset kyenneet ylittämään maakuntarajoja. Yhtäältä puhuttiin alueen viranomaistoimijoiden välisistä rajoista ja hallintotavoista. Toisena näkökulmana tähän keskusteluun nousi

se, millä tavalla maakuntamalli puolestaan olisi näyttäytynyt esimerkiksi kuntien ja maakuntien kanssa asioiville asiakkaille ja yrityksille. Mikä muuttuisi heidän näkökulmastaan ja olisivatko he onnistuneet jatkossa tavoittamaan oikein tahon, joka vastaa heidän tarpeisiinsa?

Uudistuksen valmisteluvaiheen tarkastelu osoitti selkeästi sen, että maakuntaudistuksen vaikutuksista ei ollut yhtenäistä näkemystä. Osittain tähän nähtiin syynä vahva keskittyminen sote-uudistuksen valmisteluun, jolloin alueen elinvoiman ja kilpailukyyn tarkastelu jäi sote-asioiden varjoon. Toisaalta se kertoi myös siitä, että uudistuksen valmistelun pitkittyminen ja lainsäädännön viivästyminen johtivat tilanteeseen, jossa valmisteluorganisaatioissa ei ollut täsmällistä tietoa uudistuksen toteutuksen yksityiskohdista. Osaltaan tämäntyyppinen tilanne johti myös eritasoiseen spekulatioihin maakuntaudistuksen vaikutuksista. Tutkimushaastattelut osoittavat, että kuntien elinvoimaan liittyvissä näkemyksissä ei ollut suurta muutosta vuosien 2017 ja 2019 aineiston välillä. Kuntien kilpailukyyn ja elinvoiman näkökulmasta uudistuksen pitkittynyt valmistelu johti ainakin osittain eräänlaiseen pysähtymisen tilaan kunnissa.

Hierarkkisen ja verkostomaisen hallintatapatarkastelun näkökulmasta maakuntaudistus on kiinnostava tarkastelukohde. Maakuntamalli ja siihen liittyvät rakenteet ovat johtaneet pohdintaan siitä, mihin suuntaan maakuntamalli olisi vienyt kehityskulkua. Oliko malli uudistava ja integroiva vai oliko siihen kytkeytyvä hierarkia ja eri tasot paluuta menneisyyteen? Erityisesti kaupunkiseuduilla heräsi kysymys siitä, mitkä alueet tarvitsevat maakuntamallin kaltaista rakennetta oman elinvoimansa vahvistamisessa? Kenen etua malli olisi palvellut ja millaisia vaikutuksia sillä olisi ollut erityyppisillä alueilla tai oliko se ylipäätään sopiva sellaisenaan palvelemaan koko maan ja sen eri osien tarpeita? Toisten alueiden strategisessa ajattelussa korostuu kilpailukyky, toisilla resilienssi ja olemassa olevan turvaaminen. Ne alueet, joilla turvaaminen on tärkeämpää, ovat suhtautuneet uudistukseen positiivisemmin, kun taas kilpailukykyä painottavat ovat suhtautuneet kriittisemmin. Kuntien elinvoimaan liittyviin asioihin koettiin liittyvän paljon sellaisia elementtejä, joiden osoittaminen tai mittaaminen on vaikeaa. Yhtä kaikki, maakuntaudistuksen kaatumisesta huolimatta siihen tähdännyt valmisteluprosessi tuotti myös erilaisia hyötyjä. Prosessi toi maakuntien toimijoita saman pöydän ääreen. Maakunnissa tehtiin myös paljon yhteistyötä, joka on johtanut uusiin toimintamalleihin sekä uudenlaiseen yhteistyöhön ja positiiviseen yhteistyön ilmapiiriin.

Alueiden elinvoimaisuuden näkökulmasta uudistusprosessin suurin ongelma oli se, että elinvoimapalveluiden sisältö ei tarkentunut riittävästi prosessin edetessä. Kuntatoimijat siirtyivät prosessin edetessä epätietoisuudesta epävarmuuteen ja epäuskoon. Prosessin alkuvaiheessa ei tiedetty, miten uudistus vaikuttaa kuntien elinvoimatehtävien sisältöön ja mitkä sen vaikutukset tulevat olemaan kuntien elinvoimakehitykseen. Uudistusaikataulun venyminen ja lainsäädännöllisen pohjan puute sekä vaalikauden päättymisen lähestyminen johtivat tilanteeseen, jossa epäilykset uudistuksen läpimenosta voimistuivat. Valmistelutyö seisahtui ja päättyi lopulta hallituksen eroon. Maakuntaudistus tuli osaksi hallinnonuudistusten ketjua, jossa on otettu askeleita kohti uusia malleja ja toimintatapoja, mutta uuvuttu maaliviivalle. Uudistamisella

rakennettiin uusia siltoja eri toimijoiden välille, mutta päätavoitteet jäivät saavuttamatta. Tämä herättää pohtimaan erityisesti sitä, millaisia oppeja menneistä uudistuksista kyetään ottamaan haltuun tulevaisuutta ajatellen ja mihin suuntaan uudistamista jatketaan. Jatkuuko suurten hallintouudistusten linja vai siirrytäänkö tulevaisuudessa kohti inkrementaalista uudistamista?

## Lähteet

Airaksinen, J. & Kolehmainen, J. (2012) Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa. Teoksessa Hynynen, A. (toim.): Takaisin kartalle. Suomalainen seutukaupunki. Suomen Kuntaliitto, ACTA 237. Helsinki.

Anttila, P. (2014) Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Julkaistu 17.05.2014. Saatavilla: <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/> (Katsottu 23.11.2018.)

Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. (2003) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere. 137-153.

Coutu, D. (2002) How resilience works. Harvard Business Review. Vol. 80, issue 5, 46-52.

Haveri, A. & Airaksinen, J. (2012) Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto J. & Palukka H. (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere University Press. Tampere. 305-334.

Helsingin kaupunki (2018) C21 –verkoston kannanotto: Maakuntauudistus ei tue koko Suomen kasvun edellytyksiä. Julkaistu 18.5.2018. Saatavilla: <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/maakuntauudistus-ei-tue-koko-suomen-kasvun-edellytyksia> (Katsottu 7.12.2018.)

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2015) Tutki ja kirjoita. Bookwell Oy. Porvoo.

Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.

Kolehmainen, J., Hyryläinen, T., Suutari, T., Ryhänen, H. & Saartenoja, A. (2011). Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa. Teoksessa Suutari, T. & Rantanen, M. (toim.) Innovaatiotoiminnan edistäminen maaseudulla: Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen, 38/2011. Helsinki.

Lebel, L., Andereis, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P. & Wilson, J. (2006) Governance and the capacity to manage resilience in regional socio-ecological systems. Ecology and society 2006, vol. 11 nro 1.

Paananen, H., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2014) Kunta elinvoiman johtajana. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. ACTA 255. Helsinki.

Provan, K. G. & Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management and effectiveness. Journal of Public Administration research and theory. Vol. 18, issue 2, 229-252.

- Rodríguez-Pose, A. (2008) The Rise of the “City-region” Concept and its Development Policy Implications. *European Planning Studies* Vol. 16, No. 8, 1025–1046.
- Sallinen, S. (toim.) (2011) *Elinvoimainen kunta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Shaw, K. (2012) The rise of the resilient local authority? *Local government studies* (2012). Vol. 38, issue 3, 281–300.
- Sørensen, E. (2002) Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24, No. 4, 693–720.
- Thomas, C. W. (1993) Reorganizing Public Organizations: Alternatives, Objectives, and Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 3, No. 4, 457–486.
- Thompson, G., Frances, A., Levacic, R. & Mitchell, J. (toim.) (1991) *Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life*. Sage Publications. London.
- Tiihonen, S. (2004) *From governing to governance – a process of change*. Tampere University Press. Tampere.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) *Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa*. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki.
- Uusitalo, H. (2001) *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. WSOY. Helsinki.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press. New York.

## Aineistona käytetyt valmisteluaineistot:

- Etelä-Pohjanmaa (2017) *Elinkeinot ja maaseutu (ELMA) - alatyöryhmän raportti*
- Etelä-Pohjanmaa (2017) *Aluekehitys loppuraportti. Ehdotus monialaisen maakunnan perustamisesta*.
- Etelä-Pohjanmaa (2017) *TE-palvelujen kehittäminen alaryhmän loppuraportti*
- Etelä-Pohjanmaa (2018) *Kasvupalvelujen valmistelutilanne*
- Pirkanmaa (2017) *Alueen elinvoiman edistäminen, väliraportti*
- Pirkanmaa (2018) *Alueen kehittäminen –työryhmä, elinkeinopalvelut, loppuraportointi*
- Pirkanmaa (2018) *Alueen kehittäminen –työryhmä / elinympäristö -sihteeristö, loppuraportointi*
- Pirkanmaa (2018) *Osaamisen kehittäminen, 1. Delfoi -paneelin tulokset*
- Pirkanmaa (2018) *Työllistymisedellytysten vahvistaminen, 1. Delfoi -paneelin tulokset*
- Pirkanmaa (2018) *Työllistymisedellytysten vahvistaminen, Kasvupalvelumarkkinoiden kehittäminen, 2. Delfoi -paneelin tulokset*
- Pirkanmaa (2018) *Yrittäjyys, kasvu ja kilpailukyky, 1. Delfoi -paneelin tulokset*
- Pirkanmaa (2018) *Yrittäjyys, kasvu ja kilpailukyky, palvelujen yhteensovittaminen, 2. Delfoi -paneelin tulokset*
- Valtioneuvosto (2018) *Kasvupalvelujen palvelukuvaukset – Kasvupalvelut maakunnassa vuodesta 2020 eteenpäin*

- Valtioneuvosto (2018) Alueiden kehittämisen tehtävät maakunnassa vuodesta 2020 eteenpäin
- Varsinais-Suomi (2017) Aluekehitys, elinvoiman tukeminen ja rahoitus –alatyöryhmä, väliraportti
- Varsinais-Suomi (2017) Maaseutuasiat –alatyöryhmä, väliraportti
- Varsinais-Suomi (2017) Työvoimapalvelukokonaisuus, väliraportti
- Varsinais-Suomi (2018) Maakuntaudistus. Kasvu- ja elinvoimatyöryhmä. Yhteistyökokous. Kokousmuistio.
- Varsinais-Suomi (2018) Maakuntaudistus. Kasvu- ja elinvoimatyöryhmä. Johtoryhmä. Kokousmuistio.
- Varsinais-Suomi (2018) Maakuntaudistus. Työvoimapalvelukokonaisuus. Johtoryhmä. Kokousmuistio.
- Varsinais-Suomi (2018) Maakuntaudistus. Työvoimapalvelukokonaisuus. Yhteistyökokous. Kokousmuistio.

# ENNAKOINNIN AVULLA LINTUPERSPEKTIIVIÄ HALLINNOLLISIIN UUDISTUKSIIN

Harri Jalonen, Tuula Jäppinen & Jenni Airaksinen

# 1 Johdanto

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä on koko uudistusprosessin ajan ollut monta jännitettä. Eräs näistä jännitteistä on perustunut kasvavien kaupunkien ja toisinaan myös kaupunkiseutujen kokemukseen siitä, että uudistus ei ole niille hyödyllinen, vaan päinvastoin haitallinen. Taustalla on monta syytä ja kehityskulkua, joita olemme Kaitse ja Kaitse-EP -hankeparin yhteydessä Etelä-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa valottaneet hankkeen esiselvityksessä, väliraportissa sekä tämän artikkelikokoelman ensimmäisessä artikkelissa. (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017, Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen 2017.)

Perusajatus voidaan kuitenkin kuvata rankasti yksinkertaistaen prosessina, joka ensin hajottaa olemassa olevia rakenteita, toimintatapoja ja käytäntöjä (kunta, kuntayhtymät, seudullinen yhteistyö). Sen jälkeen se kokoaa ne uusiksi kokonaisuuksiksi (maakunnat), joiden tulisi optimaalisesti toimiessaan vastata paremmin ihmisten tarpeisiin. Uudistuksen kaatuminen maaliskuussa 2019 osoittaa, että olemassa olevan purkaminen ja uuden kokoaminen ei ole helppoa.

2000-luvulla toteutettuihin hallinnon uudistuksiin nähden tuoreinta avausta maakunta- ja sote-uudistukseksi voidaan pitää erityisenä etenkin suurten ja kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta. Ne ovat verkostoituneet aktiivisesti erilaisten toimintojen puitteissa ja noudattaneet niissä uuden regionalismin mukaista hallinnan logiikkaa. Valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus perustui toisenlaiseen logiikkaan, joka myötäili selkeää territoriaalista rakennetta. Tällainen, vanhan regionalismin mukainen uudistaminen tuo mukanaan erilaisen, sisäkkäisen toimintakentän. Vaikka verkosto- maista hallintaa (governance) ei kielletä eikä se lopu mihinkään, tietty uudistamisen polku katkeaa. Polun päätyminen ja sen aiheuttama mentaalinen ja sittemmin myös todelliseksi osoittautunut kompastelu ovat seikkoja, jotka pitää nähdä ja käsitellä, kun vastaisuudessa ryhdytään seuraavaan uudistukseen.

Polkujen katkeamisella on merkitystä etenkin uudistuksen legitimitetin näkökulmasta. Legitimitetillä tarkoitetaan uudistuksen koettua oikeutusta, jonka avulla voidaan päästä myös haluttuun toimeenpanoon. Uudistus ei tapahdu, elleivät ne ihmiset, joiden uudistus pitäisi toteuttaa, usko siihen. Legitimitetti kumpuaa erilaisista lähteistä. Etenkin Suomessa legitimitetin lähteinä korostuvat paikallishallinnon merkitys ja tuttuihin polkuihin perustuva, perinteeseen sitoutuva muutos (Nyholm, Airaksinen, Härkönen & Haveri 2016). Tästä syystä uudistus, joka vaikuttaa merkittävästi paikallishallinnon asemaan sekä aikaisempiin kehitys- ja kehittämiskulkuihin, vaatii erityistä saattamista. Saattaminen tapahtuu hallinnan avulla. Hallinnalla tarkoitetaan ihmisiä, systeemeitä, organisaatioita ja etenkin sitä ajattelua, jonka avulla kokonaisuutta pyritään ohjaamaan siten, että uudistus johtaa parannuksiin.

Hallinnan näkökulmasta olennaista on johtamisen integroivaisen luonteen ymmärtäminen sekä luottamuksen, legitimitetin ja yhteistyön rakentaminen. Johtamisen perustehtävänä on tuoda yhteen toimijoita ja luoda julkista arvoa ratkaisemalla aitoja ongelmia. Julkinen arvo ja ongelmien aitous puolestaan määrittävät osin uudistuksen tavoitteiden poliittisenkin luonteen kautta, mutta osin myös paikallisten asiantunti-

joiden ja paikallispoliitikkojen havaitsemien pulmien kautta. Jotta uudistuksilla on tulevaisuudessa edes teoreettiset mahdollisuudet onnistua, on toimijoiden kyettävä näkemään niissä toivoa tai edes mahdollisuuksia oman asiantuntemuksensa ja kokemuksensa parempaan hyödyntämiseen ja näkyvien pulmien ratkaisuun.

Kaatunut maakunta- ja sote-uudistus oli hyvin pitkään institutionaalisessa tyhjiössä. Sitä toteutettiin ikuiselta vaikuttavassa valmisteluvaiheessa, jossa keskustelu uudistuksen ympärillä oli välillä toiveikasta ja välillä katastrofista toiseen kulkemista. Implementaation kannalta olennaisinta oli kuitenkin tyhjiö: se, että valmis laki puuttui. Tämä näkyi kahdella merkittävällä tavalla. Yhtäältä monista olennaisista yksityiskohdista ei tiedetty varmuudella, minkä vuoksi asiat leijuivat ilmassa. Tämä johti spekulatioihin, erilaisiin tulkintoihin ja uhkien korostumiseen. Tulevaisuus oli liian pitkään hämärän peitossa eikä tulevan rakenteen reunaehdoista ollut riittävää varmuutta. Ajatusketjut soljuivat erilaisten todennäköisyyksien, tapahtumaketjujen ja valistuneiden arvauksien aallokossa samalla kun liikkuvia osia ja erilaisia yksityiskohtia nousi keskusteluihin jatkuvalla syötöllä. Toisaalta institutionaalinen tyhjiö ylläpiti toivoa uudistuksen vastustajissa ja antoi pontta tuoda julkisuuteen tasaisin välein näkökulmia, joissa uudistuksen mahdolliset haittapuolet tulivat näkyviksi. Tämä vaikeutti sitoutumista kuvitteelliseen maakuntamallin Suomeen ja nakersi pohjaa koko uudelta järjestelmältä ja sen legitimitetiltä.

Tässä artikkelissa pohditaan, miten hallinnollisiin uudistuksiin liittyvien ongelmien luonteen ymmärtäminen, tiedon ja tietämisen moninaisuuden hyväksyminen sekä ennakoitimenetelmien hyödyntäminen saattavat hallinnon uudistuksia ohjaustunteen rapautumisen ja institutionaalisen tyhjiön yli.

## 2 Ohjaustunteen merkitystä ei pidä väheksyä

Uudistuksissa törmätään aina monenlaisiin ristikkäisiin näkemyksiin, tahtotiloihin, toiveisiin, pelkoihin, uhkakuviin ja huhuihin. Maakunta- ja sote-uudistuksessa tämä näkyi heikkona maakunnallisuuden eetosena ja maakuntaidentiteettinä vahvojen keskuskaupunkien Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Sen sijaan vahva kaupunki, vahvat kehykset ja jopa vahvistuva kaupunkiseutuidentiteetti saivat helpommin taakseen vahvoja puolestapuhujia. Ohipuhuntaa oli mahdotonta välttää eri toimijoiden ja näkökulmien välillä, kun käsitteet ovat monitulkintaisia ja monikerroksisia. Eri näkökulmista uudistusta lähestyvää ihmistä kuvastaa karrikoiden joko tulieluinen ihmisestä ja omasta kaupungista välittämisen eetos tai pragmaattisuus, kun uutta systeemiä viedään eteenpäin lähinnä teknis-rationaalisin perustein. Muutosjohtajien rooli oli käytännön parannusmahdollisuuksia luodaten ja kommunikoiden sitouttaa ihmiset valmistelemaan uudistusta.

Eriävät ja erilaiset näkemykset tekivät uudistuksen hallinnasta työläänsen sen joka



vaiheessa: valmistelussa, valmistelun toimeenpanossa sekä toiminnan muovautumisessa. Pelkojen käsittely ja luottamuksen rakentaminen, polkujen katkeaminen ja uusien raivaaminen, ohjaustunteen rakentaminen ja tavoitteiden kirkastaminen olisivat olleet niitä keinoja, joita olisi kansallisen tason uudistustyössä tarvittu nähtyä enemmän uudistuksen viemiseksi maaliin saakka. Kansallinen retoriikka perustui ”tämä on nyt tehtävä” -tyyppiseen lähestymistapaan, jossa korostuu kulkeminen jostain pois, ei jotain kohti. Alueellisen valmistelun harteille jäi tulevaisuuden rakentaminen, joka osassa alueita onnistui yli odotusten ja jopa institutionaalisessa tyhjiössä valmisteluryhmät onnistuttiin sitouttamaan työhön. Uudistuksen kaatuminen paljasti syvää sitoutumista, joka puolestaan näkyi ja kuului rajunakin pettymyksenä jopa uudistuksen alkuvaiheessa varsin epäilevästi maakuntalähestymistapaan suhtautuneiden ihmisten ulostuloissa.

Monimutkaisessa uudistuksessa, jossa valtaa ja resursseja siirretään paikasta toiseen, on tärkeää, että maakunnilla ja kunnilla on tunne siitä, että ne pystyvät ohjaamaan omaa toimintaansa mielekkäällä tavalla. Ohjaustunne on jäsennettävissä käsitteeksi, jossa johtaminen, itsehallintokäsitys ja hallintorakenteen vastuut ja velvoitteet yhdistyvät. Vaikka ohjaustunne on luonteeltaan subjektiivinen ja se kiinnittyy kokijaan, voidaan hallintarakenteiden ohjaustunteen tavoittelulle löytää erilaisia ilmenemismuotoja. (Laine, Airaksinen, Kyösti & Härkönen 2011.)

Koko 2000-luku on ollut kuntien uudistamisen kiivasta aikaa. Maakunta- ja sote-uudistukseen saakka suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen ohjaustunne ei ole ollut vaarassa, toisin kuin pienten, harvaan asuttujen tai syrjäisten kuntien. Maaliskuussa 2019 toistaiseksi haudattu maakunta- ja sote-uudistus oli muodoltaan ja ideologialtaan uudistus, joka muutti asetelmaa. Pienten ja taantuvilla alueilla sijaitsevien kuntien asema ja ohjaustunne olisi voinut jopa vahvistua suhteessa entiseen, kun kuntayhtymän tai isäntäkuntamallin takana olevat sote-asiat olisivat poistuneet kunnan agendalta kokonaan. Myös elinvoima-asioissa osa kunnista olisi voinut saada uudenlaista tukea uudesta maakunnasta – etenkin, jos maakunta olisi ottanut aktiivisen roolin niiden kehittämisessä. Suurten ja kasvavien kaupunkien osalta tilanne on ollut toisenlainen: ne ovat tottuneet pitämään suurimman osan langoista omissa käsissään ja myös hyödyntämään yleistä toimialaansa positiivisen itseriittoisuuden hengessä. Jos ongelmia on nähty, niihin on tartuttu.

Ohjaustunne on vahvinta, jos se perustuu tarkkojen hallintosääntöjen sijaan toimijoiden väliseen luottamukseen ja heikointa, kun se perustuu mekaanisiin hierarkkisiin rakenteisiin ilman luottamusta. Uudistuksen yhteydessä ohjaustunnetta mutkistaa se, että hallinnan kenttä muuttuu ja sen myötä myös osaoptimoinnin, kilpailun ja kilvoittelun suhteet määrittyvät uudelleen. Lisäksi muutos sisältää muitakin kuin rakenteellisia uudistuksia. Maakunta- ja sote-uudistuksessa ehdotettu valinnanvapauden vahvistuminen olisi väistämättä muuttanut kuntien ja muiden toimijoiden välisiä suhteita. Kyse ei olisi ollut pelkästään kunnan ja maakunnan välisestä suhteesta, sillä yritysillä, järjestöillä, kolmannella sektorilla ja kansalaisyhteiskunnalla olisi ollut suuri merkitys uudessa kokonaisuudessa. (Vrt. Laine ym. 2011.)

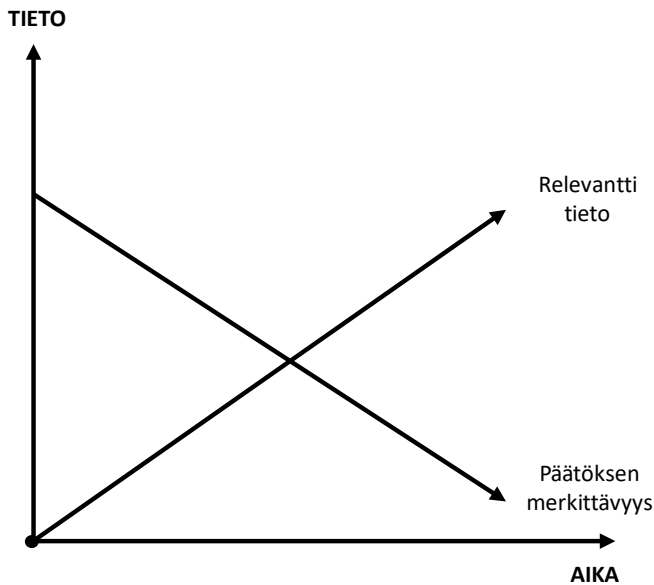
Erilaiset koetut uhkat vaikuttavat ohjaustunteen syntymiseen ja säilymiseen. Mikäli ohjaustunne ei synny luottamuksen kautta, sitä voidaan hakea keinoin, jotka 1) ovat kalliita, 2) johtavat epäolennaiseen keskittymiseen, 3) lisäävät osaoptimointia

ja vähentävät luottamusta entisestään tai 4) synnyttävät ”italialaisen lakon” tyyppisiä passiivisia ja vetäytyviä toimia. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaltaiset projektit tuskin onnistuvat tulevaisuudessakaan ilman ohjaustunteen saavuttamista kaikkien toimijoiden keskuudessa.

### 3 Hallinnollinen uudistaminen on tietämättömydessä tarpomista

Hallinnon uudistaminen voidaan ymmärtää sarjaksi päätöksiä, joiden raaka-aineina ovat uudistajien tahtotila, toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet sekä ratkaisuja legitimoiva tieto. Uudistamisessa kohdataan vaikeusasteeltaan vaihtelevia ongelmia, joihin kehitettyjen ratkaisujen mielekkyys paljastuu retrospektiivisesti. Päätökset tehdään aina ajassa, mutta ei historiallisessa tyhjiössä. Yksittäinen päätös on leikkauskohta, joka jakaa ajan hetkeen ennen ja jälkeen päätöksen. Päätös on aina myös osa jatkumoa, johon vaikuttavat aiemmin tehdyt ratkaisut. Samalla jokainen päätös myötävaikuttaa siihen, millaisia mahdollisuuksia avautuu tulevaisuudessa. Vaikka tehtyjä päätöksiä voidaankin muuttaa, ”alkuperäinen” päätöksentekotilanne on ollut ja mennyt, sillä jokainen päätöksentekotilanne on jollakin muotoa ainutkertainen. Kreikkalaista filosofia Herakleitosta (535–475 eaa.) mukaillen päätöksenteko voidaan mieltää vertauskuvallisesti virraksi, jossa kaikki on jatkuvassa liikkeessä. Herakleitosin mukaan samaan virtaan ei voi astua kahdesti, sillä sen enempää virta kuin astujakaan eivät ole toisella kertaa samoja. Sama pätee päätöksentekoon: päätöksentekotilanteet ovat uniikkeja esimerkiksi päätöksenteon kohteena olevan asian, käytettävissä olevan tiedon ja päätöksentekoon osallistuvien näkökulmasta.

Virtaamisen ainutkertaisuus ei ole estänyt meitä määrittelemästä jokia, puroja, ojia ja muita veden virtaamisen mahdollistamia maan uomia. Myös päätöksenteossa voidaan tunnistaa yleisiä piirteitä, vaikka yksittäiset tilanteet ovatkin ainutkertaisia. Koska hallinnon uudistuksissa on kysymys tulevaisuuden muokkaamisesta, myös uudistamiseen pyrkivää päätöksentekoa on mielekästä tarkastella ajassa etenevänä prosessina. Kuvassa 1 on esitetty pelkistetty kuvaus ajan ja tiedon keskinäisestä suhteesta ja sen merkityksestä päätöksenteolle. Yksinkertainen kuvio paljastaa, miten ajan kulumisen mahdollistaa päätöksenteon kannalta relevantin tiedon lisääntymisen. Kääntöpuolella on se, että samalla yksittäisen päätöksen merkittävyys vähenee. Erityisesti innovaatiokirjallisuudessa (ks. esim. Moensted 2006, Jalonen 2012) muistutetaan usein, miten lähes jokaisen innovaatioprojektin käynnistämisen vaiheessa joudutaan tekemään isoja päätöksiä epävarmana siitä, mihin päätökset johtavat, mutta varmana siitä, että ratkaisut rajaavat tulevaisuudessa avautuvia mahdollisuuksia. Kärjistäen ilmaistuna myös hallinnon uudistuksissa merkittävimmät ratkaisut tehdään ilman näyttöä niiden vaikuttavuudesta. Kysymys ei ole vain hallinnollisia uudistuksia koskevasta haasteesta vaan päätöksenteon ominaispiirteistä.



Kuva 1. Päätöksenteon, tiedon ja ajan suhde (mukaillen Moensted 2006, 19).

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa tehtiin päätökset maakuntien määrstä ja asiakkaiden valinnanvapaudesta sen aikaisessa vaiheessa ilman näyttöä kummankaan ratkaisun toimivuudesta. Ratkaisu oli poliittinen arvovalinta ja se heijasteli tuolloin hallitusvastuussa olevien puolueiden tahtotilaa. Valmistelussa luonnollisesti hyödynnettiin myös muualta kerättyä tutkimus- ja arviointitietoa, mutta vasta uudistuksen toimeenpanon käynnistymisen jälkeen olisi ollut mahdollista koota näyttöä juuri kyseessä olevan uudistuksen vaikutuksista. Julkisessa keskustelussa vallalla oli käsitys, jonka mukaan sote-uudistuksen rahoitusmalli olisi ollut terveysyrityksille eräänlainen voitontekokone. Kuitenkin jo kesällä 2018 valinnanvapauskokeiluissa saatiin merkkejä siitä, että sote-uudistuksen rahoitusmalliin liittyi epävarmuustekijöitä, joka vaikutti terveysyritysten halukkuuteen toimia palveluntuottajana niille osoitetuilla korvaustasoilla (Helsingin Sanomat 2.8.2018). Näyttötietoa olisi voitu hyödyntää systeemin hienosäätämässä, kuten esimerkiksi korvaustasojen muokkaamisessa, mutta ei uudistuksen keskeisten elementtien, kuten maakuntien määrän tai valinnanvapauden olennaisessa muuttamisessa. Jo kesällä 2018 näytti siltä, että jommankumman puuttuessa uudistus tulisi jäämään pöydälle ja päätymään seuraavan hallituksen asialistalle. Uudistus kaatui, mutta vuoden 2019 eduskuntavaalikampanjoinnissa puolueet ovat vakuuttaneet, että tarve uudistukselle ei ole hävinnyt mihinkään. Maaliskuussa 2019 tätä artikkelia viimeistellessämme emme tiedä, miksi uutta uudistusta tullaan kutsumaan, mutta sen tiedämme, että kyse ei ole samasta uudistuksesta, sillä sen enempää uudistajat kuin itse uudistukseen eivät enää toisella kertaa ole samanlaisia.

Maakunta- ja sote-uudistusta kuvattiin yhdeksi suurimmista suomalaisista hallinnollisista reformeista, jonka toteuttamiseen tiedettiin liittyvän valtava määrä erilaisia

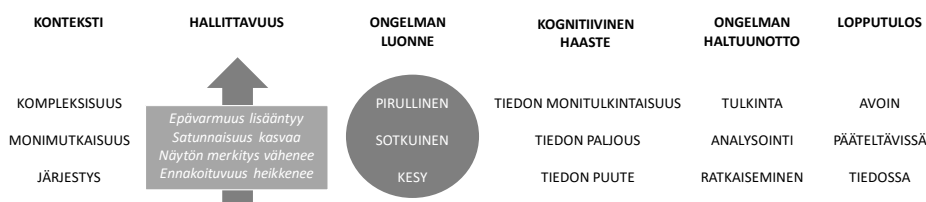
vaikutusketjuja. Relevantin tiedon ja päätöksen merkittävyyden välinen käänteinen korrelaatio vaikuttaa kuitenkin myös paljon yksinkertaisemmissa asioissa, kuten vaikkapa yksittäisen kunnan sote-menojen budjetoinnissa. Talousarviota laadittaessa kunnalla on tiedossaan muun muassa aiempien vuosien sote-menot ja väestökehitys, minkä lisäksi budjetoinnissa hyödynnetään tulevaisuutta koskevaa ennakointi- ja arviointitietoa. Kuva todellisista sote-menoista tarkentuu budjettivuoden kuluessa, mutta samalla kapenee myös se keinovalikoima, jolla menoihin voidaan vaikuttaa. Tieto lisääntyy, mutta päätösten merkittävyys vähenee.

Charles Lindblom kuvasi vuoden 1959 klassikkoartikkelissaan politiikkatoimien suunnittelua ja toteuttamista eteenpäin rämpimiseksi (muddling through). Lindblomin artikkelin kimmokkeena toimi hänen havaintonsa rationaalisen päätöksentekooideaalin ja todellisuuden välisestä kuilusta. Lindblomin mukaan politiikkatoimien valmistelu on aina monimutkaista (complex) ja siksi epätäydellistä. Valmistelussa ei ole kysymys vain politiikkatoimeen liittyvien substanssikysymysten järkipäisestä läpikäymisestä ja niihin liittyvien arvokysymysten puolueettomasta arvioinnista vaan käytännössä valmistelusta vastaavien kokemuksen mukanaan tuomasta käsityksestä siitä, miten valmistelua kannattaa kuljettaa eteenpäin. Joitakin asioita painotetaan enemmän, joitakin taas vähemmän. Eteenpäin rämpiminen ei tarkoittanut Lindblomille epäonnistumista, vaan kykyä toteuttaa asioita. Lindblomin artikkelista on jo kuusi vuosikymmentä, mutta sen perusviesti on edelleen ajankohtainen. Poliittikkatoimien valmistelu on saanut uusia muotoja (esim. kansalaisten osallistaminen verkossa), mutta ajatus siitä, että tulevaisuuteen kohdistuvia hallinnollisia uudistuksia kyettäisiin valmistelemaan rationaalisen päätöksentekooideaalin mukaisesti, ei vastaa todellisuutta. Uudistaminen on mitä suurimmassa määrin tietämättömyydessä tarpomista. Kysymys ei ole arvioivasta, saati syyllistävästä näkemyksestä, vaan sen tunnustamisesta, että hallinnollisissa uudistuksissa on kyettävä sovitteluun erilaisia tahtotiloja ja tarttumaan kehityksen virrassa avautuviin mahdollisuuksiin.

Uskomme kuitenkin, että tietämättömyydessä tarpominen muuttuu sitä mielekkäämmäksi, mitä paremmin ymmärrämme tietämättömyytemme juurisyitä. Vaikka sekä valtakunnalliseen sote-uudistukseen että yksittäisen kunnan sote-budjettiin (kuten kaikkeen päätöksentekoon) liittykin tulevaisuuteen kohdistuvaa epätietoisuutta ja vaikka molemmissa (kuten kaikessa päätöksenteossa) ajan kulumisen tuottaakin lisää relevanttia tietoa, on niissä kuitenkin kysymys vaikeusasteeltaan melko erilaisista ongelmista (ks. Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018). Erilaisten päätöksentekotilanteiden luokittelu niihin liittyvän tietämättömyyden perusteella on hyödyllistä, sillä se ohjaa kiinnittämään huomiota ongelmien sijaan niiden ratkaisuyrityksiin. Tämä on tärkeää, sillä hallinnollisissa uudistamisissa myös prosessilla on lopputuloksen ohella merkitystä. Hallinnollinen uudistus on harvoin hyvä, ellei sitä sellaiseksi koeta.

## 4 Tietämättömyys ilmenee kesyinä, sotkuisina ja pirullisina ongelmina

Herakleitos saattaisi ajatella, että kukaan ei voi kohdata samaa ongelmaa kahdesti, koska mikään ei pysy paikallaan. Voi olla, mutta nähdäksemme ongelmat voidaan silti luokitella muutamaaan pääluokkaan niiden hallittavuuden perusteella (kuva 2). Mitä enemmän ongelma sisältää epävarmuustekijöitä, sitä suurempi on se satunnaisuuksien kirjo, jolla sitä tyypillisesti lähestytään. Näytön (evidence) merkitys vähenee, mikä osaltaan heikentää myös ratkaisumallien ennakoitavuutta.



Kuva 2. Kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat juontuvat eri asioista ja vaativat siksi erilaisia toimenpiteitä (mukaillen Jalonen & Lönnqvist 2009, 1601 ja Byström 1999, 44).

Järjestyksen maailman ongelmia voidaan luonnehtia kesyiksi (tame). Vähäisen epävarmuuden ja liki olemattoman satunnaisuuden ansiosta niiden haltuunotossa korostuu ratkaisukeskeisyys. Kesyt ongelmat ovat yksitulkintaisia (Rittel 1972), sillä niihin liittyvä kognitiivinen haaste ei kohdistu lopputulokseen vaan ilmenee tosiasioita koskevan tiedon puutteena (Daft & Lengel 1986, 554). Kesyn ongelman ratkaiseminen voi edellyttää paljon tiedonhankintaa, mutta sen ratkaisemisesta helpottaa kuitenkin se, että ongelman sisältämä epävarmuus on irrallaan ongelman kanssa tekemisissä olevista ihmisistä. Kesyyyn ongelmaan on olemassa ”oikea” ratkaisu, eikä ongelma muutu prosessissa. Kesyihin ongelmiin liittyy menetelmällinen toisteisuus, sillä hyväksi koettuja ongelmanratkaisuprosesseja voidaan toistaa, vaikka ongelmien kysymyksenasettelut vaihtuvatkin.

Näyttöperusteinen päätöksenteko (evidence-based decision making) on hyvä esimerkki laajasti eri politiikkakysymyksiin toistettavissa olevasta kesyjen ongelmien ratkaisumenetelmästä (Ansell & Geyer 2017).

Näyttöperusteissa päätöksenteossa luotetaan nimensä mukaisesti näyttöön, joka kertoo politiikkatoimien vaikutuksista ja joskus myös niiden vaikuttavuudesta. Näyttötiedon kerääminen sopii kesyjen ongelmien ratkaisemiseen, sillä niihin molempiin sisältyy oletus objektiivisesti arvioitavissa olevasta lopputuloksesta. Jos politiikkatoimella pyritään edistämään esimerkiksi vajaakuntoisten työllistämistä, politiikkatoimen onnistumista voidaan arvioida mittaamalla työllisyyden kehittymistä. Kaikki näyttö

ei ole kuitenkaan yhtä arvokasta. Näytön hierarkian (evidence of hierarchy) huipulla ovat satunnaistetut koasetelmat ja relevanttien tutkimusten meta-analyysit, kun taas yksittäiset tapaustutkimukset ja palvelujen käyttäjien subjektiiviset kokemukset edustavat näyttöä, jonka yleistettävyyttä pidetään heikkona, sillä se on alttiina manipulatiiviselle hyödyntämiselle. Näyttöperusteisuuden soveltamista pidetään luontevana asioissa, joihin ei liity ideologisia vastakkainasetteluja. Esimerkiksi palvelutuotannon tehokkuuden arvioinnissa näyttöperusteisuus toimii paremmin kuin politiikkalinjasten perusteluina (Head 2016, 472).

Monimutkaisuuden maailmassa esiintyviä ongelmia voidaan kutsua sotkuisiksi (mess). Kesyihin ongelmiin verrattuna sotkuisiin ongelmiin liittyy enemmän epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Tämä johtuu ongelmien taustalla vaikuttavien ilmiöiden kytkeytyneisyydestä. Sotkuiset ongelmat eivät ole kesyjen ongelmien tapaan tarkkarajaisesti määriteltävissä. Yksittäisten ongelmien sijaan kysymys on usein toisiinsa kietoutuneista ongelmakimpuista (ks. King 1993, alun perin Ackoff 1974). Siinä missä kesyjen ongelmien syynä on tiedon puute ja ratkaisuna relevantin tiedon hankinta, sotkuisten ongelmien kohdalla haasteena on tiedon paljous, joka edellyttää ongelmakimpuun synnyttävien osatekijöiden huolellista analysointia. Ongelman sotkuisuudella ei ole olemassa objektiivista mittaria, sillä sotkuisuudessa on aina kysymys myös ongelmanratkaisijoiden kyvykkyyksistä. Sotkuisten ongelmien käsittely edellyttää systeemistä ajattelua ja hallinnollisten rajojen ylittämistä. Myös sotkuisten ongelmien ratkaisemisessa voidaan hyödyntää näyttötietoa. Kysymys ei kuitenkaan ole näyttöperusteisuudesta vaan näytön ohjaavasta vaikutuksesta (evidence-informed). Näyttöperusteisuuteen varauksella suhtautuvia (esim. Nutley, Walter & Davis 2007, Parkhurst & Abeyasinghe 2016) mukailien voidaan ajatella, että hallinnollisissa uudistuksissa tarvitaan näytön lisäksi arvopohjaista argumentointia ja erilaisten vaihtoehtojen arvottamista. Esimerkiksi maakunta- ja sote-uudistuksessa päätös maakuntien määrästä ja asiakkaiden valinnanvapaudesta syntyi poliittisessa prosessissa, jossa sovitteltiin yhteen hallituspuolueiden intressejä.

Kompleksisessa ympäristössä on otolliset kasvuolosuhteet pirullisille (wicked) ongelmille. Kysymys on ongelmista, joihin ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua. Pirullisia ongelmia ei voi pilkkoa sarjaksi kysymyksiä ja vastauksia, sillä niihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja sekä keskenään kilpailevia selitysmalleja, joilla on lisäksi taipumusta muuttua ajan myötä (Rittel & Webber 1973, Mason & Mitroff 1981, Raisio 2010, Xiang 2013). Pirullisten ongelmien kognitiivisena haasteena ei ole tiedon puute tai paljous vaan ennen kaikkea tiedon monitulkintaisuus. Pirulliset ongelmat ovat uniikkeja ja immuuneja ”lopulliselle ratkaisulle”, sillä jokainen ratkaisuyritys kätkee sisälleen uuden ongelman siemenen. Pirullisten ongelmien rajattomuudesta johtuen kuhunkin ratkaisuyritykseen sisältyy vaikutuksia, joita on liki mahdotonta ennakoida. Koska pirullisen ongelman juurisyyntä ei ole näytön puute vaan näytön monitulkintaisuus, on luontevaa ajatella Cairneyn (2018, 1) tapaan, että hallinnon uudistamisen pirullisuuden kohtaamisessa on kysymys ensisijaisesti poliittikkaperusteisesta näytöstä (policy-based evidence). Pirullisten ongelmien poliittista ulottuvuutta painottavissa näkemyksissä muistutetaan, että kritiikittömässä näyttöperusteisuudessa laiminlyödään ja aliarvioidaan päätöksentekoon kuuluvaa demokraattisuutta (Parsons 2002). Pitkään

valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus täyttää kokonaisuudessaan pirullisen ongelman kriteerit – ei pelkästään siksi, että siihen liittyi keskenään ristiriitaisia intressejä, erilaisia tulkintoja ja paljon ennakoimattomuutta, vaan myös siksi, että tätä kirjoitettaessa ei ole mitään takeita siitä, koska ja millaisena uudistus lopulta toteutuu. Se kuitenkin tiedetään, että vuosia kestäneen valmisteluprosessin aikana on tapahtunut asioita, jotka vaikuttavat siihen, millaisia uudistuksia tulevaisuudessa voidaan tavoitella. Ja uudistuksen joskus toteutuessakin on mahdollista, että osa maakunnista osoittautuu resursseiltaan liian kapeiksi selviytyäkseen sote-vastuistaan. Pirullisen ongelman ”ratkaisulla” on taipumusta synnyttää uusia ongelmia.

## 5 Ilmiölähtöinen tilanneymmärrys hallinnollisessa uudistamisessa

Kesyissä ongelmissa ollaan tekemisissä hyvin tunnettujen asioiden (known knowns, Pawson, Wong & Owen 2011, 519) ja tiedostetun epävarmuuden (known uncertainty, Ellsberg 1961, 644) kanssa. Kesyissä ongelmissa toimijat ovat tietoisia ongelman ratkaisemisessa tarvittavan tiedon ja toimijoiden käytettävissä olevan tiedon välisestä kuilusta. Ongelma on episteemisesti tarkasteltuna kesy, koska ongelmaan vaikuttavista tekijöistä ei ole epäselvyyttä. Kuilun voikin siksi ylittää panostamalla ongelmien eksplisiittiseen muotoiluun ja varmistamalla pääsy relevanttien tietolähteiden äärelle. Ideaalitulanteessa ongelman määrittelyä seuraa tiedon kerääminen ja analysointi ja sopivimman ratkaisuvaihtoehdon valinta. Sotkuisen ongelman kohdalla kuilu on astetta syvempi ja leveämpi. Kysymys on tiedostetusta tietämättömydestä (known unknown, Pawson ym. 2011, 527) ja ilmiöiden välisten ei-yksinkertaisten (nonsimple, Simon 1962, 468) riippuvuussuhteiden aiheuttamasta monimutkaisuudesta. Sotkuisen ongelman ratkaisuun ei ole olemassa reseptiä, joka tuottaisi varmuudella toimivan ratkaisun. Pirullisissa ongelmissa ollaan tuntemattomien tuntemattomien äärellä (unknown unknown, Pawson ym. 2011, 542). Ongelmaa kutsutaan pirulliseksi, koska jo pelkästään ongelman hahmottaminen aiheuttaa ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. Siinä missä yhdet näkevät ylitettäväksi tarkoitetun kuilun, toiset arvelevat, että vastaus pirulliseen ongelmaan löytyy kokonaan toisaalta.

Edellä esitetyn valossa vaikuttaa luontevalta ajatella, että näytön hyödyntäminen politiikkatoimien perusteluissa riippuu politiikkatoimiin kytkeytyvien ongelmien luonteesta. Mitä pirullisempi ongelma, sitä vähemmän voidaan turvautua näyttötietoon. Optimistisesti tulkittuna ongelmien luokittelu auttaa rakentamaan hallintoon vaikuttavia tiedolla johtamisen käytäntöjä. Samalla on kuitenkin syytä tiedostaa, että kaikissa politiikkatoimissa on sisäänrakennettua pirullisuutta (Newman & Head 2017). Tosielämän hallinnollisissa uudistuksissa on liukuvaa pirullisuutta, jonka ”hallinta” edellyttää näyttöperusteisuuden rajojen ja näytön hyödyntämisen motiivien tunnistamista (ks. Cairney 2018).

Yliopistot, korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja ajatuspajat meillä ja maailmalla tuottavat tutkimuksia, selvityksiä ja raportteja kiihtyvällä tahdilla. Eritasoista näyttöä on saatavilla lähes asiasta kuin asiasta. Selvää on, että kaikella näytöllä, jota tuotetaan, ei kuitenkaan ole hallinnollisten uudistusten kannalta yhtä suurta merkitystä. Näyttöperusteinen päätöksenteko nojaa ”mikä toimii” -ajatteluun, mutta koska uudistamisessa on kysymys tulevaisuudesta, peruutuspeiliin katsominen ei yksistään riitä. Relevantin näytön seulomisessa tarvitaan paitsi tietoa tapahtuneesta, myös tietoon perustuvaa arviota tulevaisuudesta. Hallinnollisten uudistusten kohdalla olennaista on ilmiölähtöisen tilanneymmärryksen rakentaminen, jossa yhdistyvät tapahtuneesta kertova tilasto-, seuranta- ja arviointitieto sekä tulevaisuutta hahmottava ennakoititieto. Tilanneymmärrys kertoo, missä ollaan ja mihin pyritään. Tilanneymmärryksen rakentaminen ei ole helppoa, mutta ei mahdotontakaan. Olennaista on, että tilanneymmärryksen muodostamisessa kyetään

- ylittämään hallintosektoreittain jäsenytyneet tiedolliset lokerot ja hallinnollinen siloutuminen,
- integroimaan toteutettujen politiikkatoimien arviointitieto kiinteäksi osaksi hallinnollisten uudistusten valmistelua,
- kehittämään toimivia prosesseja yhtäältä tutkimustiedon välittymiseksi päätöksenteon valmisteluun ja toisaalta tutkimusyhteisöjen ruokkimiseksi hallinnon tietotarpeilla,
- rakentamaan yhteiskehittelyyn perustuvia toimintatapoja kansalaisten, järjestöjen ja yritysten integroimiseksi politiikkatoimien valmisteluun sekä
- hyödyntämään kokeiluja ja niistä oppimista politiikkatoimien vaikutusten selvittämisessä

(Raisio ym. 2018).

Ilmiölähtöinen tilanneymmärrys kunnioittaa moniäänisyyttä ja mahdollistaa deliberatiivisen tiedonmuodostuksen. Tilanneymmärryksessä on kysymys hallinnon mukautumiskyvyn kehittämisestä, sillä se auttaa havaitsemaan merkkejä alkavista tapahtumaketjuista sekä tunnistamaan nykyhetkestä ilmiöitä, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi tulevaisuus muodostuu.

## 6 Strateginen ja visionäärinen ennakointi hallinnon uudistamisessa

Ennakointi ja tulevaisuudentutkimus ovat tapoja lisätä tietoa tulevaisuudesta, tunkeutua tietämättömyyteen, tehdä tulevaisuus koettavaksi ja muokata haluttua tulevaisuutta. Tulevaisuudentutkimusta on luonnehdittu keinoksi luoda yhteiskunnallisesta muutoksesta tai sen osa-alueista, kuten maakunta- ja sote-uudistuksesta, arvorationaalisia



visioita eri tieteenalojen tietoja ja muuta kokemusta hyödyntäen sekä samalla avata uusia vaihtoehtoja tulevaisuuteen (Malaska 1993).

Kesyjien ongelmien kohdalla voidaan tavoitella tukea Aristoteelisestä tiedonkäsitkystä, joka perustuu ”järkevään” päätöksentekoon (Malaska & Holstius 1999, 310). Siinä hyvät päätökset pohjautuvat tietoon päätöksenteon tarkoituksesta ja tavoitteista, päätöksentekotilanteesta ja käytössä olevista keinoista ja resursseista. Päätöksenteko on järkevää, kun päätökset tehdään nykyhetkessä loogisin perustein. Myös sotkuisten ongelmien yhteydessä voidaan tavoitella järkevän päätöksenteon mallia, joskin haasteena on se, miten päätöksentekotilanteesta kyetään avaamaan asioiden ja ilmiöiden kytkettyneisyydestä syntyvää monimutkaisuutta. Rationaalisuus on Herbert Simonin (1947) tarkoittamassa mielessä rajoittunutta (bounded). Pirullisia ongelmia kutsutaan pirullisiksi niihin sisältyvän arvopohjaisten tulkintaerimielisyyksien vuoksi. Pirullisia ongelmia ei kirjaimellisesti ottaen voida ratkaista, minkä vuoksi myöskään rationaalisuuteen pohjautuva päätöksenteko ei ole vain rajoitettua vaan mahdotonta.

Kun rationaalista nykyhetken perustuvaa päätöksentekoa laajennetaan tuomalla mukaan aikakäsite erilaisine perspektiiveineen, voidaan päätöksenteko luokitella opportunistiseen, strategiseen ja visionääriseen päätöksentekoon (Malaska & Holstius 1999, Wilenius & Poursu 2017). Opportunistinen päätöksenteko tavoittelee parasta mahdollista päätöstä muuttumattomissa olosuhteissa. Siinä päätöksenteko mukautuu yhteiskunnan pelisääntöihin ja tapahtuu lyhyellä tähtäyksellä (1 vuosi). Myös päätöksenteon tarkoitus, tavoitteet, käytössä olevat keinot ja resurssit ovat päätöksentekotilanteesta tiedossa ja johtamistapa pohjautuu kontrollointiin.

Sotkuisten ongelmien kohdalla voidaan vastaavasti tavoitella tukea strategisesta päätöksenteosta. Strategisessa päätöksenteossa aikaperspektiivi on pidempi (3 vuotta) ja olosuhteiden tiedetään muuttuvan tulevaisuudessa, joten käytössä olevia keinoja ja resursseja kohdistetaan uudelleen tulevaisuuteen sopeutumiseksi. Pirullisten ongelmien kohdalla voidaan turvautua ennakointiin ja visionääriseen päätöksentekoon. Visionäärissä päätöksenteossa aikajana on edellisiä pidempi (5–15 vuotta) ja päätöksenteon olosuhteet muuttuvat epälineaarisesti. Visionäärinen päätöksenteko hahmottelee tarvittavan muutoksen etukäteen, luo sen pohjalta pitkän tähtäimen vision, tekee toimintaympäristön analyysin, hakee ennakkoinnin avulla uusia toimintavaihtoehtoja ja määrittää vasta sitten tarvittavat uudet taidot ja resurssit, jotta tulevaisuuden tavoite (visio) voidaan saavuttaa.

Käytännön työkalu opportunistisessa johtamisessa on budjetointi, strategisessa johtamisessa suunnittelu ja visionäärissä johtamisessa ennakointi (Wilenius & Poursu 2017, 139–140). Budjetointi ja suunnittelu tuottavat harvoin ylitsepääsemättömiä ongelmia. Eniten haasteita liittyy ennakkoinnin eri menetelmien hallintaan, kuten heikkojen signaalien ja muun tulevaisuustiedon keruuseen. Vaikeuksia aiheuttavat myös oman organisaation systemaattinen tarkastelu ulkoapäin ja tulevaisuudesta käsin vaihtoehtoisten skenaarioiden avulla sekä havaintojen avoin kommunikointi. Olennaista on oivaltaa, että epävarmuus on visionäärissä päätöksenteossa vahvuus, ei ongelma. Ilman epävarmuutta ei olisi vaihtoehtoja. Epävarmuus on tulevaisuusskenaarioita ja toimintaympäristöanalyysijä katalysoiva voima. Myös maakunta- ja sote-uudistuksen kaltaiseen uudistukseen liittyy paljon epävarmuustekijöitä, jotka antavat mahdollisuu-

Taulukko 1. Kolme erilaista päätöksenteon kontekstia (mukaien Malaska 1993, Wilenius & Pouru 2017, 142).

Päätöksenteon määrittäjät	Opportunistinen päätös	Strateginen päätös	Visionäärinen päätös
Tilanne	Vakaat olosuhteet	Epävarmat, mutta ennakoitavissa olevat olosuhteet	Epäjatkatvat, arvaamatomat tai täysin uudenlaiset olosuhteet
Suhtautuminen tulevaisuuteen	Yhteiskunnan pelisääntöihin mukautuva toiminta	Strategiset suunnitelmat	Vision toteutumista tavoitteleva missio
Aikajana	1 vuosi	3 vuotta	5–15 vuotta
Tarkoitus ja tavoitteet	Tuoton ja kassavirran maksimointi	Sopeuttaminen, kasvu, sijoitetun pääoman tuotto	Toiminnan erinomaisuus, pitkän tähtäimen selviytyminen, uusien vaihtoehtojen löytäminen
Välineet ja resurssit	Kiinteät	Käytettävissä ja saavutettavissa olevien resurssien uudelleenallokointi	Uusi osaaminen, uudenlaiset kyvykkyydet, toiminnan uudelleenmuotoilu
Johtamistapa	Kontrollointi	Uudelleenallokointi	Visionäärinen uudistuminen

den lukuisiin vaihtoehtoihin skenaarioihin. Tulos riippuu ratkaisevasti hallinnollisten uudistusten parissa työskentelevien visionäärisestä uudistumiskyvystä.

Hallinnon uudistamisessa on aina kysymys poliittisesta päätöksenteosta. Tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta ja asioihin liittyvää poliittista dynamiikkaa ei voi neutralisoida vakuuttavallakaan näytöllä. Skenaariokäsitteen kehittäjiin lukeutuva Herman Kahn liitti jo 1960-luvulla tulevaisuudentutkimuksen osaksi poliittista ennakoitintutkimusta (policy research) (Söderlund & Kuusi 2003, 295). Kahnin mukaan politiikassa ei ennakoida vain todennäköisintä tulevaisuutta, vaan pyritään kohtaamaan tulevaisuus sellaisena kuin se tulee. Sumussa mennään, mutta samalla rakennetaan skenaarioita, jotka auttavat tunnistamaan tulevaisuuden avaamia mahdollisuuksia ja välttämään sen huonoja vaihtoehtoja. Nykyhetken päätöksiä ja yhteisiä toimia voidaan tukea tulevaisuutta koskevien trendien ja systeemisen, osallistavan keskipitkän ja pitkän visiointi- ja ennakoitiprosessin avulla (Könnölä, Ahlqvist, Eerola, Kivisaari & Koivisto 2009).

Tulevaisuus on seurausta ajassa tehdyistä tietoisista ja tiedostamattomista valinnoista. Mitä strategisemmin tulevaisuutta ennakoidaan, sitä todennäköisemmin yksittäiset signaalit saadaan merkityksellistettyä toimintaa generoivaksi ymmärrykseksi. Kysymys on mitä suuremmissa määrin tulevaisuuden edellyttämästä strategisesta uudelleenorganisoinnista (Mintzberg, Ahlstrandia & Lampel, 1998). Mintzbergiä ym. (1998) mukailen Kaivo-oja esittelee (2003, 227–246) kymmenen strategiakoulukuntaa, joista jokaisessa on selkeä yhteys tulevaisuuden tekemiseen. Näitä koulukuntia ovat muun muassa malli-, suunnittelu-, yrittäjyys- ja kulttuurijattelun sekä oppimisprosessin ja vallankäytön koulukunnat. Mallijattelun koulukunnassa (esim. Chandler 1962,

Selznic 1957) nähdään tulevaisuuden tekeminen uusien konseptien ja käsitteiden muodostamisen prosessina, jonka edellytyksenä on toimijoiden yhteinen kieli. Tämän koulukunnan tunnetuin menetelmä on SWOT-analyysi, joka perustuu organisaation vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien selvittämiseen. Suunniteluajattelun koulukunnassa korostetaan muodollista strategian suunnitteluprosessia, jota tulee noudattaa tarkasti eri vaiheineen (esim. Ansoff 1965). Nykyään erilaiset skenaariotekniikat ja trendien analysointi muodostavat yhden strategioiden suunnitteluprosessin vaiheen. Yrittäjyysajattelun koulukunnassa painotetaan vision luomisen merkitystä (Schumpeter 1934, 1947, 1950) osana tulevaisuuden tekemistä. Suomalaisista tulevaisuudentutkijoista visionääristä ajattelua ovat kehittäneet mm. Näsi (1991) sekä Malaska ja Holstius (1999). Kulttuuriajattelun koulukunnan mukaan strateginen muutos on aina muutos organisaation kulttuurissa. Muutosmyönteisen kulttuurin kehittymistä voidaan edistää sallimalla spontaania toimintaa. Vastaavasti liian nopea muutosvauhti, kontrollointi ja ylistandardointi estävät kulttuurin muutoksen (Minzberg 1996). Oppimisprosessin koulukunnassa tähdennetään oppimista strategiaprosessin keskeisenä osana ja sen toteuttamisen välineenä (Lindblom 1959, Quinn 1980, Weick 1995). Koulukunnan mukaan strategia- ja muutosprosessit toteutuvat oppimisen seurauksena vaiheittain ja polveilevasti valmentaan, kyseenalaistaen, neuvotellen ja yhteistyön siivittämistä. Erityisen tärkeitä tulevaisuuden tekijöitä tässä suuntauksessa ovat innovaattorit ja nopeat oppijat. Myös hiljaisen tiedon merkitys (Nonaka & Takeuchi 1995) korostuu tässä mallissa. Vallan käytön koulukunnassa strategiaprosessi nähdään jatkuvana neuvotteluprosessina, jonka yhteydessä valtasuhteita määritellään yhä uudelleen. Tämä koulukunta korostaa poliittista valtajärjestelmää (MacMillan & Guth 1985) ja sidosryhmien merkitystä (Freeman 1984). Koulukunnan keskeinen työkalu on sidosryhmäanalyysi.

Tässä kohtaa tulevaisuuden tutkimus ja strateginen ajattelu lyövät kättä, sillä nämä eri strategiset koulukunnat käyttävät useita, myös tulevaisuuden tutkimuksessa tuttuja työkaluja, kuten SWOT-analyysi, erilaiset skenaariotekniikat ja vision luominen, edellä kuvattujen kesyjen, sotkuisten ja pirullisten päätöksenteko-ongelmien ratkaisemiseen.

## 7 Kokemuksia ennakoinnin käytöstä päätöksenteon eri vaiheissa

Strategisen tiedon tuottaminen tulevaisuudentutkimuksen avulla ja sen systemaattinen käyttö päätöksenteossa kansallisella tasolla sai pysyvän rakenteen Suomessa jo 1993, kun eduskuntaan perustettiin tulevaisuusvaliokunta. Samoin maamme hallitus antaa kerran vaalikaudessa eduskunnalle yhteiskunnan pitkän ajan valintoja käsittelevän tulevaisuusselonteon. Kunkin selonteon aihepiiri on rajattu politiikkapäätösten kannalta keskeisiin strategisiin kysymyksiin 10–20 vuoden ajanjaksolla. Vuoden vaihteessa 2017–2018 annetun tuoreimman selonteon teemana on työn murros ja suomalaisen

työn tulevaisuus. Tulevaisuusselonteon valmistelussa hyödynnettiin kansallista ennakoitiverkostoa uudenaikaisena yhteistyötä ja tietoa lisäävänä toimintatapana. Tulevaisuusselonteon lisäksi hallitus pyrki vahvistamaan jatkuvan ennakkoinnin hyödyntämistä strategisessa työskentelyssään (Tulevaisuusselonteko 2018). Toinen käytännön esimerkki eduskunnan lähiajan laajasta uudenaikaisesta strategisesta ennakoitityöstä ovat Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot vuodelle 2030. Ne tuotettiin Sipilän hallituksen kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen johdolla yhdessä parlamentaarisen työryhmän ja laajan, lähes 1000 henkilöä kattaneen, sidosryhmäjoukon kanssa. Parlamentaarisen työryhmän toiveena on, että kunnat hyödyntävät skenaarioita omassa strategisessa päätöksenteossään. Samalla kannustetaan kuntia pohtimaan omaa rooliaan sekä tulevaisuutensa ennakointiin ja arviointiin meneillään olevien hallinnon ja palveluiden muutoksissa. (Tulevaisuuden kunta 2030). Alueellisella ja paikallisella tasolla vastaavia ennakoitiprosesseja toteuttavat maakunnat ja kunnat yhdessä eri tahojen kanssa.

Miten sitten ennakoitintia ja edellä esitettyjä eri strategiakoulukuntien oppeja on osattu hyödyntää poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa? Tähän meille tarjoaa apua hollantilainen tutkimus (Rijkens-Klomp & Van Der Duin 2014), jossa selvitettiin kuinka päätöksentekijät hyödyntävät ennakoitimenetelmiä ja erityisesti skenaarioita strategisissa prosesseissaan kansallisella ja paikallisella tasolla.

Rijkens-Komp ja Van Der Duin (2014) tunnistivat kirjallisuuskatsauksen ja tapaustutkimustensa perusteella erilaisia syitä käyttää ennakoitintia päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Yleinen syy ennakoitintiprosessin käynnistämiseen oli tulevaisuustiedon hankkiminen. Asioiden esilletulon vaiheessa ennakoinnilla haluttiin nostaa esille uusia teemoja päätöksentekoprosessiin. Valmisteluvaiheessa syitä olivat muun muassa pitkän tähtäimen vision ja strategioiden valmistelu sekä strategioiden innovatiivisuuden lisääminen ja testaaminen. Päätöksenteon toimeenpano- ja arviointivaiheessa ennakoinnin avulla haluttiin peilata toimeenpanoa ennakoituihin valintoihin.

Tutkimuksessa tarkasteltiin ennakoitintia muun muassa seuraavista näkökulmista: 1) kuinka tuttuja erilaiset ennakoitintimenetelmät olivat päätöksentekijöille, 2) mitkä syyt saivat päätöksentekijät käyttämään ennakoitintia, 3) mitä hyötyjä ennakoinnin käytöstä päätöksenteossa syntyi ja 4) mitä lisäarvoa ennakoitintia toi päätöksenteolle.

Rijkens-Komp ja Van Der Duin (2014) havaitsivat, että kansallisella tasolla ennakoitintimenetelmät ovat tutumpia kuin paikallisella tasolla. Kansallisella tasolla erityisesti skenaariomenetelmä oli viranhaltijoiden suosiossa. Tuttuja menetelmiä olivat myös tulevaisuustarinat, kvantitatiivinen tulevaisuustutkimus, Delfoi-menetelmä, pelisimulaatiot ja tulevaisuusverstaat. Osalla viranhaltijoista oli menetelmien tuttuudesta huolimatta vaikea hyväksyä skenaariomenetelmää, koska he uskoivat voivansa itse ohjailta yhteiskuntaa ja sen tulevaisuutta. Kansallisen tason ennakoitintiprosessit toteutettiin useammin osallistavina kuin paikallisella tasolla. Erityisesti ministeriöt kutsuivat ennakoitintiprosesseihin ulkopuolisia asiantuntijoita sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Näin tehtiin näkemysten objektiivisuuden varmistamiseksi. Paikallinen taso hyödynsi strategiaprosesseissaan enemmän perinteisiä työkaluja kuten SWOT-analyysejä sekä trendi- ja toimialakohtaisia ennusteita. Skenaariomenetelmä ei ollut paikallisella tasolla kovinkaan tuttu viranhaltijoille ja päätöksentekijöille, ja jos

sitä käytettiin, prosesseista vastasi organisaation ulkopuolinen asiantuntija.

Kansallisella tasolla päätöksentekijät käyttivät ennakointia, kun tavoitteena oli uusien ideoiden tuottaminen poliittiselle agendalle, heikkojen signaalien tunnistaminen tai tulevaisuuden kannalta tärkeiden asiakokonaisuuksien priorisointi. Kansallisessa ennakoinnissa keskityttiin paikallistasoa enemmän organisatorisiin asioihin, kuten ennakointiyhteistyöhön eri organisaatioiden välillä. Samoin kiinnitettiin huomiota oman organisaation aseointiin nopeasti muuttuvassa maailmassa. Kansallisella tasolla sisällölliset motiivit vaihtelivat uusien yleisten politiikkaohjelmien määrittelystä erityisalojen strategiatyöhön. Paikallisella tasolla päämotiivina ennakointiin oli tiedonlisääminen tulevaisuuden muutoksista sekä uusien poliittisten kärkein ja visioiden hahmottaminen. Skenaariomenetelmän kohdalla paikallisella tasolla haluttiin erityisesti määritellä uusia mahdollisia tulevaisuuksia. Yhteisenä motiivina ennakoinnin käyttöön molemmilla tasoilla olivat jatkuva oppiminen ja osallistavien menetelmien käyttö päätöksenteossa. Sisällön sijasta motiivi kohdistui molemmilla tasoilla tehokkaampaan prosessiin ennakointimenetelmien avulla erityisesti silloin, kun tavoitteena oli stimuloida eri osastojen välistä vuoropuhelua, hankkia tukea uusille ideoille ja politiikkaohjelmille tai muodostaa yhteisen oppimisen avulla yhteistä ja jaettua ymmärrystä tulevaisuudesta.

Kansallisella tasolla ennakoinnin avulla hahmotettiin uusia kehityskulkuja sekä politiikka- ja strategialinjauksia, minkä lisäksi ennakointi koettiin tarpeelliseksi poliittisen agendan määrittämisessä. Kansallisella tasolla ennakointia ei niinkään hyödynnetty strategisessa päätöksenteossa vaan ideoinnin ja mielipiteiden muokkaamisen apuna. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että tulevaisuudentutkimuksella on erityisen vahva rooli strategisen päätöksenteko- ja politiikkaprosessin ideointi- ja valmisteluvaiheessa. Paikallisella tasolla tutkimuksessa tunnistettiin vaikeuksia yhdistää ennakointiprosessin tulokset päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Tutkimus osoitti myös, että paikallisella tasolla ennakointiprosessi nähtiin usein päätöksenteosta erillisenä prosessina. Paikallisilta päätöksentekijöiltä vaatiikin isoa askelta yhdistää ennakointi osaksi päätöksentekoa ja poliittista valmisteluprosessia.

Kansallisella tasolla ennakointiprosessien lisäarvo kytkeytyy pitkän tähtäimen strategiaprosesseihin, joiden yhteydessä ennakointimenetelmät koettiin välttämättömiksi. Paikallistasolla lisäarvona nähtiin ennakoinnin prosessimaisuus ja erityisesti eri toimialojen ohjattu vuorovaikutus prosessin aikana. Samoin lisäarvoa toi yhteinen oppimisprosessi ja yhteisen tulevaisuusnäkemyksen syntyminen, joka mahdollisti poliittisen järjestelmän uudelleen muotoilemisen ja vahvistaa osanottajien kykyä kohdata tulevaisuuden haasteita.

Kansallisen ennakointitoiminnan näkökulmasta on helppo yhtyä Rijkens-Kompin & Van Der Duinin (2014) tutkimuksen lopputuloksiin. Tiivistetysti voidaan todeta, että ennakoinnin käyttö päätöksenteon tukena on tutumpaa kansallisella kuin paikallisella tasolla. Kansallinen taso käyttää ennakoinnin menetelmiä myös monipuolisemmin päätöksenteon eri vaiheissa valmistelusta toimeenpanon arviointiin. Yhteistä molemmilla tasoilla on käyttää ennakointia eri sidosryhmiä osallistavana jatkuvana oppimisprosessina. Ennakoinnin lisäarvo kytkeytyy erityisesti pitkän tähtäyksen strategiaprosesseihin. Ennakoinnin menetelmien tuntemus on kuitenkin tarpeen ennen kuin ennakoinnista saadaan sen tuottama lisäarvo. Kulttuurisesta näkökulmasta ennakointi

vaatii organisaatiolta avoimuutta, innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä. Johtamisen näkökulmasta ennakkoinnin onnistuminen riippuu toteuttajiensa asemasta, luotettavuudesta ja ammattitaidosta. Erityisesti sotkuisissa ja ilkeissä ongelmissa tarvitaan lisää tällaisia yhteisiä osallistavia oppimisprosesseja.

## 8 Johtopäätökset

Menneestä voidaan ottaa oppia, mutta tulevaisuus on sumeaa. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa käynnistyneiden maakunnallisten sote-kuntayhtymien syntyprosesseja analysoimalla arveltiin voitavan vähentää maakuntien käynnistämiseen liittyviä haasteita (Luukkonen 2018). Tilanne muuttui maaliskuussa 2019, kun selvisi, että uudistuksessa tarvittavaa lainsäädäntöä ei saada valmiiksi uudistusta ajavan hallituksen toimikaudella. Uudistus raukesi ja voi olla, että maakuntien sijaan jatkossa ”leveämpiä hartioita” haetaan esimerkiksi erilaisilla kuntapohjaisilla ratkaisuilla. Olipa tulevaisuuden uudistuksen hallinnollinen rakenne mikä tahansa, on selvää, että uudistuksessa on kyettävä tekemään ratkaisuja, joiden vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, mutta joiden hyvyyttä on vaikea osoittaa ratkaisuja tehtäessä. Osa ratkaistavista pulmista on luonteeltaan kesyjä, osa pirullisempia.

Hallinnollisiin uudistuksiin liittyy lähes poikkeuksetta asioiden keskinäisriippuvuuksista ja erilaisista takaisinkytkennöistä johtuen epävarmuutta, jota ei voida poistaa yksistään tietoa lisäämällä. Mahdollista on, että elämme sosiologi Zygmund Baumanin kuvaamassa notkeassa nykyajassa (liquid modernity), jolle on ominaista jatkuva muutos, epävakaat instituutiot ja kehityksen ennustamattomuus (Bauman 2000). Olemisen ja pysymisen sijaan notkeassa nykyajassa selviytyminen edellyttää, että hallinnan rakenteiden ja prosessien tulisi olla samanaikaisesti muuttuviin tilanteisiin sopeutuvia ja hallinnan kannalta suotuisia muutoksia aikaansaavia. Uudistus kohdistuu aina meille tuntemattomaan tulevaisuuteen, ja siksi notkeassa nykyajassa selviytymisessä on paljon kysymys toimijoiden ohjaustunteesta. Tulevaisuuteen kohdistuva ohjaustunne ilmenee luottamuksena siihen, että vaihtoehtoisia tulevaisuuksia voidaan ainakin jossain määrin ennakoida nykyhetkestä käsin ja että itsellä on mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaisessa lähitulevaisuudessa elämme. Tämä näkökulma on olennainen myös, mikäli uudistamisessa ponnistetaan vapaaehtoisuuden ja kuntien pohjalta.

Ohjaustunnetta voidaan vahvistaa monin tavoin. Tässä artikkelissa ohjaustunnetta on lähestytty erilaisten ongelmien ja tulevaisuuden ennakkointia edistävien tekniikoiden näkökulmasta. Hallinnon uudistuksiin liittyvien ongelmien luonteen huolellinen pohdinta on hyödyllistä, sillä ongelmien kehystäminen on jo osa niiden ratkaisemista. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty, sillä tosielämän tilanteissa sorrutaan sekä monimutkaisen yksinkertaistamiseen että yksinkertaisen monimutkaistamiseen.

Erilaisia intressejä ja tulkintoja sisältävän pirullisen ongelman hahmottaminen keski johtaa tilanteeseen, jota voidaan kutsua Daviteria (2017) mukaillen pirullisuuden

haitalliseksi kesyttämiseksi. Pirullisuuden kesyttäminen synnyttää epäterveellä pohjalla olevaa ohjaustunnetta, koska kesyttäminen on mekanismi, jossa ongelma redusoidaan paremmin hallittavaksi. Ongelmaan löydetään ”ratkaisu”, mutta tavanomaista on, että enemmän tai myöhemmin ongelma on pöydällä entistä pirullisempaan. Kesyttäminen lisää päätöksentekoon näennäistä tehokkuutta, mutta silmien ummistaminen asioiden ja ilmiöiden keskinäisriippuvuuksilta johtaa säännönmukaisesti kokonaiskuvan katoamiseen. Olipa kysymys pirullisuuden tietoisesta tai tiedostamattomasta kesyttämisestä, kysymys on aina osaoptimaalisiin ratkaisuihin päätymisestä.

Kun yksinkertaisesta tehdään monimutkaista, puhutaan ns. kompleksisuusansa lankeamisesta (Raisio & Lundström 2015). Yksinkertaisen monimutkaistaminen voi olla tietoinen ja ”tehokas” strategia esimerkiksi silloin, kun halutaan heittää kapuloita uudistamisen rattaisiin. Tarpeetonta monimutkaistamista saadaan aikaiseksi myös rituaalimaisella tietokäyttäytymisellä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi tiedonhankintaa ja selvitysten teettämistä asioiden hidastamis- eikä niiden edistämismielessä (Jalonen 2015). Siinä missä pirullisuuden kesyttäminen synnyttää kuvitteellista ohjaustunnetta, kompleksisuusansojen avulla voidaan luoda ”todellista” ohjaustunnetta. Se syntyy kuitenkin tavalla, joka ei edistä tulevaisuuteen liittyvän epävarmuuden haltuunottoa, vaan tekee valintojen tekemisestä aidosti hankalampaa. Jos kesyttämisessä edetään kohti tulevaisuutta kaasu pohjassa, kompleksisuusansojen virittäminen muistuttaa tulevaisuuteen etenemistä käsijarru päällä.

Lisäämällä ennakoinnin avulla tietoa tulevaisuudesta ja sen mukanaan tuomista eri vaihtoehtoista voidaan tukea hallinnon uudistuksiin liittyvän pirullisuuden hyödyllistä kesyttämistä, kompleksisuusansan välttämistä ja ennen kaikkea kohoamista pitkän tähtäyksen lintuperspektiiviin nykyhetken ongelmien yli. Epävarmuus muuttuu visionäärisessä päätöksenteossa vahvuudeksi ja vaihtoehtoisia tulevaisuuskatsauksia ja toimintaympäristöanalyysyjä katalysoivaksi voimaksi. Eri strategiakoulukunnilla ja ennakoijilla on ollut jo kauan käytössään tulevaisuutta koskevan päätöksenteon tueksi yhteisiä työkaluja kuten SWOT-analyysi, erilaiset skenaariomenetelmät ja vision luominen sekä ennakoinnin rakenteellinen toimintatapa ja systemaattisuus. Yhteisiä motiiveja molemmille tahoille ovat myös halu jatkuvaan oppimiseen ja vuorovaikutteiseen osallistavaan prosessiin.

Ennakoinnin lisäarvo kytkeytyy erityisesti pitkän tähtäyksen strategiaprosesseihin. Ennakoinnin avulla voidaan luoda uusia tulevaisuusnäkymiä, jotka mahdollistavat myös poliittisen järjestelmän uudelleen muotoilemisen ja vahvistavat osanottajien kykyä kohdata tulevaisuuden haasteita yhdessä.

## Lähteet

Ackoff, R.L. (1974) *Redesigning the Future*. John Wiley & Sons. New York.

Ansell, C. & Geyer, R. (2017) ‘Pragmatic complexity’: a new foundation for moving beyond ‘evidence-based policy making’? *Policy Studies*, 38 (2), 149–167.

- Ansoff, I. H. (1965) *Corporate Strategy*. McGraw. Hill, New York.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Polity Press. Cambridge.
- Byström, K. (1999) Task Complexity, Information Types and Information Sources. Examination of Relationships. *Acta Universitatis Tamperensis* 688. University of Tampere. Tampere.
- Cairney, P. (2018) The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, 1–22.
- Chandler, A. D. Jr. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of Industrial Enterprise*. MIT Press, Cambridge.
- Daft, R. L. & Lengel, R. H. (1986) Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*, 32 (5), 554–571.
- Daviter, F. (2017) Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies* 38(6), 571–588.
- Ellsberg, D. (1961) Risk, ambiguity and the savage axioms. *Quarterly Journal of Economics*, 75 (4), 643–669.
- Freeman, R. E. (1984) *Strategic Management: A Shareholder Approach*. Pitman, London.
- Head, B.W. (2016) Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? *Public Administration Review*, 76 (3), 472–484.
- Helsingin Sanomat (2018) Soten valinnanvapaus voi olla yritykselle huono bisnes. Pääkirjoitus 2.8.2018.
- Jalonen, H. (2012) The uncertainty of innovation: a systematic review of the literature. *Journal of Management Research*, 4 (1), 1–47.
- Jalonen, H. (2015) Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere University Press. Tampere. 40–68.
- Jalonen, H. & Lönnqvist, A. (2009) Predictive business – fresh initiative or old wine in a new bottle. *Management Decision*, 47 (10), 1595–1609.
- Kaivo-oja, J. (2017) Tulevaisuuden tekeminen strategisen ajattelun valossa. Teoksessa Kampinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) *Tulevaisuudentutkimus. 2. korjattu painos*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki. 226–249.
- King, J. B. (1993) Learning to solve the right problems: The case of nuclear power in America. *Journal of Business Ethics* 12(2), 105–116.
- Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J. & Kolehmainen, J. (2017) Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0621-2>. (Katsottu 15.12.2018.)
- Könnölä, T., Ahlqvist, T., Eerola, A., Kivisaari, S. & Koivisto, R. (2009) Management of foresight portfolio: analysis of modular foresight projects at contract research organisation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 21 (3), 381–405.
- Laine Toni K., Airaksinen Jenni, Kyösti Anni, Härkönen Helena (2011) Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto.
- Lindblom, C. E. (1959) The science of “muddling through”. *Public Administration Review*,



19 (2), 70–88.

Luukkonen, J. (2018) Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin: Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymien syntyprosesseista. *Acta Universitatis Tamperensis* 2396. Tampere.

MacMillan, I. C. & Guth, W. D. (1985) *Strategy Implementation and Middle Management Coalitions*. Teoksessa Lamb, R. & Shrivastava, P. (toim.) *Advanced in Strategic Management*. Vol. 3. JAI Press, Greenwich.

Malaska, P. (1993) Tulevaisuustietoisuus ja tulevaisuuteen tunkeutuminen. Teoksessa Vapaa-vuori, M. (toim.) *Miten tutkimme tulevaisuutta*. *Acta Futura Fennica*. Helsinki. 6–12.

Malaska, P. & Holstius, K. (1999) Visionary management. Teoksessa *Foresight. The Journal of futures studies, strategic thinking and policy*. Vol. 01, No. 04. Aug. 99. Camford Publishing Ltd. 309–318.

Mason, R. O. & Mitoff, I. I. (1981) *Challenging strategic planning assumptions. Theory, cases and techniques*. John Wiley & Sons. New York.

Mintzberg, H., Ahlstrandia, B. & Lampel, J. (1998) *Strategy Safari. A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. The Free Press. New York.

Moensted, M. (2006) High-tech, uncertainty and innovation: the opportunity for high-tech entrepreneurship. Teoksessa Bernansconi, M., Harris, S. & Moensted (toim.) *High-tech Entrepreneurship. Managing Innovation, Variety and Uncertainty*. Routledge. London. 15–32.

Newman, J. & Head, B.W. (2017) Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36 (3), 414–429.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation?* Oxford University Press, New York.

Nutley, S., Walter, I. & Davies, H. (2007) *Using Evidence*. The Policy Press. Bristol.

Nyholm, Inga, Airaksinen, Jenni, Härkönen, Helena & Haveri, Arto (2016). Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitietin lähteet. *Hallinnon Tutkimus* 35, 41–59.

Näsi, J. (toim.) (1991) *Areas of Strategic Thinking*. Foundation of Economic Education. Helsinki.

Parkhurst, J. O. & Abeysinghe, S. (2016) What constitutes “good” evidence for public health and social policy-making? From hierarchies to appropriateness. *Social Epistemology. A Journal of Knowledge, Culture and Policy*, 30 (5-6), 665–679.

Parsons, W. (2002) From muddling through to muddling up. Evidence-based policy making and the modernization of British government. *Public Policy and Administration* 17(3), 43–60.

Pawson, R., Wong, G. & Owen, L. (2011) Known knowns, known unknowns, unknown unknowns. The predicament of evidence-based policy. *American Journal of Evaluation*, 32 (4), 518–546.

Quinn, J. B. (1980) *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Irwin. Homewood, IL.

Raisio, H. (2010) Embracing the wickedness of health care – Essays on reforms, wicked problems and public deliberation. *Acta Wasaensia* No 228. *Social and Health Management* 5. University of Vaasa. Vaasa.

Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018) Kesä, sotkuinen vai pirallinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. *Sitran selvityksiä* 139. Helsinki.

- Raisio, H. & Lundström, N. (2015) Real leaders embracing the paradigm of complexity. *Emergence: Complexity & Organization*, 17 (3), 1–5.
- Rijkens-Klomp, N. & Van Der Duin, P. (2014) Evaluating local and national public foresight studies from a user perspective. *Futures* 59, 18–26.
- Rittel, H. W. J. (1972) On the planning crisis: Systems analysis of the ‘first and second generations’. *Bedriftsokonomien*, 8, 390–396.
- Rittel, H.W.J., & Webber, M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4 (2), 155–169.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Row. Peterson, Evanston, IL.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan. New York.
- Simon, H. A. (1962) The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106 (6), 467–482.
- Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development*. Oxford University Press, London.
- Schumpeter, J. A. (1947) The Creative Response in Economic History. *Journal of Economic History*. November 1947, 149 - 159.
- Schumpeter, J. A. (1950) *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3rd Edition. Harper & Row. New York.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. (2017) Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet. Esiselvitysraportti. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Tulevaisuuden kunta 2030 (2018) Saatavissa: <https://vm.fi/julkaisu?pubid=17201>. (Katsottu 6.2.2019.)
- Tulevaisuusselonteko (2018) Saatavissa: <https://vnk.fi/tulevaisuusselonteko>. (Katsottu 6.2.2019.)
- Weick, K. E. (1995) *Sensemaking in Organizations*. Sage. Thousand Oaks, CA.
- Wilenius, M & Pouru, L. (2017) Tulevaisuusajattelu ja visionäärinen johtaminen. Teoksessa Pouru, L., Wilenius, M., Holstius, K. & Heinonen, S. (toim.) Pentti Malaska. Ennalta näkijä, edellä kulkija. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki. 137–148.
- Xiang, W-N. (2013) Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110 (1), 1–4.



## ALUE- JA PAIKALLISHALLINNON VAIHTOEHTOISET TULEVAISUUDET

– Uudistamisen kriittiset tekijät tulevaisuustarkastelun pohjalta

Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto

# 1 Johdanto

Vuonna 2015 käynnistetyn maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen (maakunta- ja sote-uudistus) valmisteluprosessi kohtasi lukuisia aikataulumuutoksia ja viivästyksiä ennen lopullista päätöstään vuoden 2019 maaliskuussa. Tuolloin pääministeri Juha Sipilä ilmoitti, ettei edellytyksiä valmistelun jatkamiselle ja uudistuksen valmistumiselle ennen kevään eduskuntavaaleja enää ole. Kaatumisestaan huolimatta tai ehkä juuri siitä johtuen maakunta- ja sote-uudistuksesta ja sen valmisteluprosessista on opittavissa paljon sellaista, joka tukee alue- ja paikallishallinnon kehittämistä vastaisuudessa ja joka on syytä huomioida mahdollisia seuraavia uudistuksia suunniteltaessa. Kohdistamalla katse aikataulumuutosten värittämän ja tempoilevan valmisteluprosessin sijaan tulevaisuuteen, voidaan samalla oppia jotakin nykyhetkestä, tarjota lisäarvoa käynnissä olevan kehittämistyön tueksi sekä tukea tutkimusta laajemmin alue- ja paikallishallinnon kehittämisen ympärillä.

Tässä artikkelissa maakunta- ja sote-uudistusta tarkastellaan evolutiivisen tulevaisuudentutkimuksen, hallinnon uudistamisen perinteen sekä toimijuuden käsitteiden avulla. Tulevaisuutta ei nähdä ennalta määrättyinä ja mikäli maakunta- ja sote-uudistus olisi toteutunut, olisi alue- ja paikallishallinnolla ollut uudistuksen jälkeen edelleen useita vaihtoehtoisia kehityspolkuja edessään. Kunnilla, suurilla kaupunkiseuduilla, maakunnilla sekä valtiotason toimijoilla olisi kaikilla ollut mahdollisuus vaikuttaa uudistuksen jälkeisten kehityspolkujen valikoitumiseen ja toteutumiseen, ja uudistuksen kaaduttua tämä vaikuttamismahdollisuus oikeastaan korostuu entisestään. Edelleen on mahdollista, että alue- ja paikallishallinnon kehitys suuntautuu kohti itsehallinnollisia maakuntia. Artikkelissa pyritään vastaamaan erityisesti kysymykseen: Mitkä ovat alue- ja paikallishallinnon uudistamisen kriittiset tekijät?

Artikkeli on osa laajempaa vuonna 2016 alkanutta KAITSE- ja KAITSE-EP -hankeparia (kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto) ja se pohjautuu hankeparin väliraporttiin ”Katse kohti tulevaa. Alue- ja paikallishallinnon muotoutumisen tulevaisuusskenaariot.” (Parkkinen, Koivisto & Kolehmainen 2019). Hankeparin lähtökohdana on ollut tutkia ja kehittää kaupunkiseutujen sekä maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä perustettaviksi suunniteltujen maakuntien suhdetta reaaliaikaisesti uudistuksen edetessä. Artikkelin empiirinen aineisto koostuu hankeparin toteutuksen aikana kerätystä laajasta dokumentti- ja haastatteluaineistosta, osana hankeparia toteutetuissa työpajoissa kerätystä aineistosta sekä toteutusta tukevan ”professoriryhmän” kokoon-tumisissa kerätystä aineistosta.

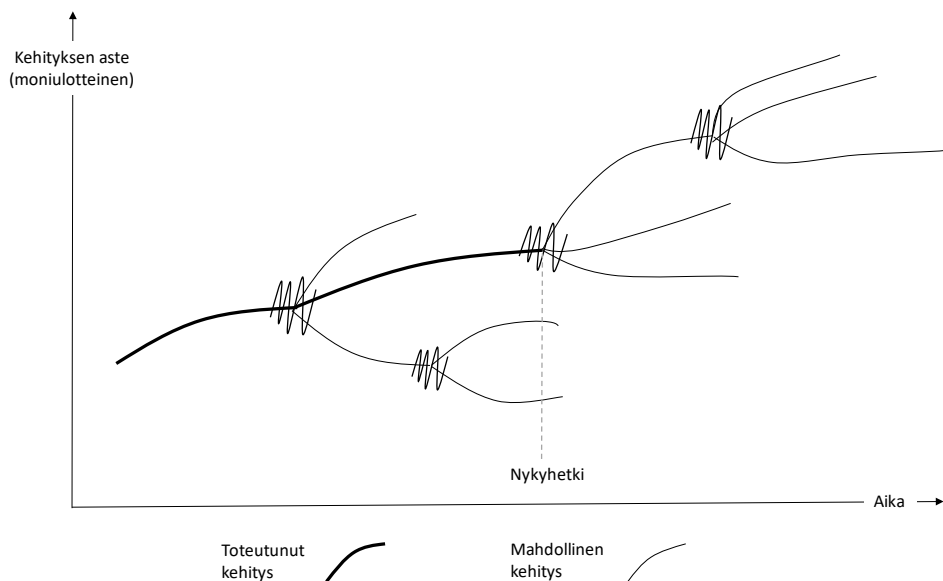
## 2 Aktiivinen tulevaisuuden ennakoiminen alue- ja paikallishallinnon uudistamisessa

Evolutiivinen tulevaisuudentutkimus, hallinnon uudistamisen perinne sekä toimijuus ja sen merkitys aktiivisessa tulevaisuuden ennakoimisessa ovat keskeiset käsittekonaisuudet, joiden avulla artikkelissa tulkitaan niitä lähtökohtia ja taustatekijöitä, joista skenaarioiden laatiminen, hyödyntäminen ja tulevaisuussuuntautunut ajattelu kumpuavat. Tässä yhteydessä hallinnon uudistaminen nähdään yli ajan kehittyvänä kokonaisuutena, jossa optimaaliseen ratkaisuun päätyminen lienee lähes mahdotonta johtaen yleensä jälkikäteen tehtäviin korjausliikkeisiin joko vahvistaen tai muuttaen valittua suuntaa (Haveri 2011, 140–142). Ennakointi ja tulevaisuussuuntautunut ajattelu ovat siis merkittävässä roolissa paitsi hallinnon uudistamiseen liittyvässä päätöksentekovaiheessa, myös sen jälkeen tarvittavien korjausliikkeiden, jatkuvan kehittämisen ja muuttuvaan toimintaympäristöön reagoimisessa.

Tulevaisuudentutkimuksen (futures studies) menetelmät auttavat avartamaan ajattelua nykyhetken päätöksentekoon, toimintaan ja sen seurauksiin liittyen. Kun tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä pyritään soveltamaan päätöksenteon tukena, puhutaan yleensä ennakkoinnista (foresight). Tällöin työskentely saa usein käytännönläheisiä ja osallistavia piirteitä. (Malaska 2013, 19.) Ennakoinnin kautta tulevaisuustyöskentelyyn ja tulevaisuudentutkimukseen kytkeytyy voimakkaasti tavoite tuotetun tiedon hyödyntämiseksi käytännön päätöksenteossa sekä vahva näkemys tulevaisuuden tekemisestä sillä hetkellä saatavilla olevan tiedon varassa. Tulevaisuuden tekemisessä aktiiviseen rooliin nousevat toimijat, joiden suhtautuminen tulevaisuuteen yhteiskunnallisena ilmiönä vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisina näemme vaikutusmahdollisuutemme tulevaisuuden kehityksessä. (Mannermaa 1992, 18.)

### 2.1 Evolutiivinen tulevaisuudentutkimus hallinnon uudistamisessa

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



Kuvio 1. Evolutionaarinen kehitysnäkemys (mukaillen Mannermaa 1992, 240).

Evolutionaarinen kehitysnäkemys perustuu olettamukselle siitä, että menneet tapahtumat sekä aiemmin tehdyt päätökset ja valinnat vaikuttavat tulevaisuuden rakentamiseen – tulevaisuus rakentuu polkuriippuvaisesti. Kehitys etenee ajassa mahdollisten maailmojen tilasta toiseen. Tavallaan voidaan siis ajatella, että kehitys voidaan pilkkoa sarjaksi pysäytyskuvia, jotka kuvaavat tarkasteltavan asian kannalta keskeisiä asiantiloja ja tapahtumakulkuja eli maailmantilaa pysäytyshetkellä. Reittiä maailmantilasta toiseen voidaan nimittää tulevaisuuden kehityspoluksi. (Vrt. Mannermaa 1992; Kamppinen, Malaska & Kuusi 2002, 27.) Kehityspolun haarautumiskohdassa (bifurkaatiopiste) kehityksen on yleensä mahdollista suuntautua vain yhden polun mukaisesti, mikä avaa uusia polkuja valittaviksi ja sulkee vastaavasti toisia pois. Valittu kehityspolku pysäyttää vanhan polun jatkumisen sellaisenaan. (Sotarauta 1996, 104–106.) Evolutionaariseen kehitykseen liittyy olennaisena ominaisuutena epävarmuus, koska uusia kehityspolkuja ja niiden suuntaa on vaikea ennustaa (Boschma 2004, 1008–1011).

Evolutionaarisuuteen liittyvää kehityksen epälineaarisuutta voidaan ymmärtää polkuriippuvuuden avulla. Menneiden tapahtumien ohella polkuriippuvuuteen vaikuttaa aikaan ja paikkaan liittyvä dynamiikka, jonka seurauksena toisten tapahtumien vaikutus tulevaisuuteen osoittautuu hallitsevaksi ja toisten vaikutus jää olemattomaksi. Polkuriippuvuuden ymmärtämisessä on siis kyse etenkin niistä tekijöistä, jotka ankkuroivat ja vakauttavat kehitystä tietyille reitille, ei niinkään kehityksen lähteestä tai sen mekanismeista. (Mahoney 2000, 507–508; Djelic & Quack 2007, 161–162; Peltonen 2004, 31–32.) Alueellisesti polkuriippuvuus voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, että yhdellä alueella kehitystä tukeneet mallit voivat alueiden erilaisuudesta johtuen osoittautua toisella alueella täysin päinvastaista kehitystä tukeviksi. Saman mallin soveltaminen erilaisille alueille voi osoittautua riskialttiiksi juuri alueellisen kehityksen polkuriip-

puvuuden takia. (Boschma 2004, 1011.) Kaatuneen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua kritisoitiin voimakkaasti muun muassa riittämättömän alueellisten erojen huomioimisen sekä verotusoikeuden puuttumisen osalta.

Tulevaisuudentutkimuksen anti julkisen sektorin toimijoille perustuu pitkälti epävarman ja kompleksisen toimintaympäristön hallintaan, koska sen kautta saatavan tulevaisuustiedon avulla on mahdollista järjestää toimijoiden kohtaamaa epäselvyyttä ja löytää monimutkaisista tulevaisuutta koskevista ongelmista olennaisimmat (ks. Jalonen, Jäppinen & Airaksinen 2019). Kuntien, kaupunkien ja valtion toiminta on sidottu tiettyjen veloitteiden hoitamiseen, maantieteelliseen sijaintiin ja väestöön, eikä niillä näin ollen ole samanlaista liikkumavaraa ongelmia kohdatessaan kuin esimerkiksi yrityksillä on toimintansa tai veloitteidensa suhteen. Tulevaisuudentutkimuksen tarkoitus onkin kartoittaa erilaisia mahdollisia maailmoja sekä niiden saavutettavuuden ehtoja ja valmistaa näin etenkin isompia, vähäisempään joustamattomuuteen kykeneviä, organisaatioita erilaisiin tulevaisuuksiin ja tulevaisuudessa kohdattaviin ongelmiin. (Seppälä 1987, 16; Kamppinen, Malaska & Kuusi 2002, 25.) Koska tulevaisuus ei ole ennalta määrätty, voivat toimijat vaikuttaa kehityksen suuntautumiseen, mutta eivät suoraan yhteiskunnalliseen kehitykseen, sillä se on emergenttiä ja ajassa muotoutuvaa. (Sotarauta & Mustikkamäki 2008, 16–17.) Polkuriippuvuuden vuoksi kehittämisesä ei voi koskaan saavuttaa optimaalisinta ratkaisua, koska menneisydessä tehtyjen päätösten ja ratkaisujen asettamat reunaehdot vaikuttavat kehitykseen. (vrt. Boschma 2004; Sotarauta 1996; Peltonen 2004).

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

## 2.2 Suomalaisen alue- ja paikallishallinnon kehitys ja uudistaminen

Suomalainen alue- ja paikallishallinto voidaan tulkita polkuriippuvuuteen perustuvan kehityksen tulokseksi. Menneisydessä tehdyt päätökset ja niiden seurauksena valikoituneet kehityspolut asettavat tiettyjä reunaehtoja nykyhetkessä tapahtuvalle toiminnalle (vrt. Kyösti ym. 2017, 6, 35). Vaikka kaatunut maakunta- ja sote-uudistus pyrki merkittävällä tavalla muokkaamaan ja katkaisemaan tiettyjä polkuriippuvaisia kehityspolkuja, olivat myös sen lähtökohdat valettu aiemmin tehtyjen päätösten perustalle. Tulkittaessa maakunta- ja sote-uudistus reformistiseksi ja polkuriippuvuuksia katkovaksi uudistukseksi, on syytä tarkastella lyhyesti sitä, millaisten vaiheiden kautta



suomalainen kunnallishallinto on kehittynyt nykyiseen tilanteeseensa.

Suomalaisen kunnallishallinnon kehityksestä voidaan erottaa kolme, sitä kuvaavaa, vaihetta. Kunnallishallinnon kehittymisen ensimmäinen vaihe sijoittuu 1860- ja 1940-lukujen väliin, jolloin rakennettiin suomalaisen kunnallishallinnon perusteita. Kuntien toiminnassa korostuivat eritoten demokratiatehtävä sekä kunnallishallinnon perustana oleva ajatus paikallisesta itsehallinnosta. Kunnallishallinto perustui asukkaiden yhteisten asioiden hoitamiseen yhteisöllisyyden ja demokraattisuuden periaatteita vaalien. Vuosisadan vaihteessa kuntien lakisäätteisten tehtävien lisääntyessä niiden rooli pelkän demokratian takaajina alkoi muuttua. (Haveri & Majoinen 2017, 42–46.)

Kunnallishallinnon toinen vaihe kytkeytyy kuntien kasvavaan palvelutehtävään ja sen kulta-aikaa oli erityisesti 1960-luku jatkuen hiipuvana aina 1990-luvun taitteeseen asti. Hyvinvointivaltion rakentumisen seurauksena kuntien legitimizeetti kansalaisten silmissä voimistui ja kytkeytyi osaksi kuntien palvelutehtävää, mikä näkyy yhä tänä päivänä (Moisio & Soininvaara 2017, 312). Kunnista muotoutui byrokraattisia, viranhaltijajohtoisia palvelukoneistoja, joita säädeltiin erilaisin määräyksin valtiosalolta. Palvelutehtävän saavutettua lakipisteensä siirryttiin uuteen vaiheeseen: kunnallishallintoa alettiin uudistaa deregulaation, desentralisaation ja markkinaohjautuvuuden keinoin. Alkoi vielä tänäkin päivänä jatkuva, kolmas kunnallishallinnon kehityksen osa, murroksen vaihe. (Haveri & Majoinen 2017, 42–46.)

1990-luvulta lähtien kunnat ovat toimineet yhteiskunnallisen muutoksen keskellä jatkuvasti lisääntyvän epävarmuuden ja dynaamisuuden värityksessä toimintaympäristössä. Nopeutunut muutostahti ja ongelmien monimutkaisuus ovat lisänneet hallinnan vaikeutta, ja vaikka hallintoa on yritetty uudistaa erilaisten kehittämisprojektien avulla, mikään niistä ei ole ratkaissut kuntien roolin muutokseen liittyvää kysymystä. Kuntien kamppailu edellisen vaiheen perintönään jättämien suurten palveluvelvoitteiden kanssa on johtanut kunnallisen itsehallinnon kriisiytymiseen. Viimeisimmistä valtiojohtoisista uudistuksista, PARAS-hanke ja kuntauudistus, ovat painottaneet kuntarakenteiden uudistamista, mutta kuntien tehtäviä ja toimintaedellytyksiä ei ole saatu pysyvästi tasapainotettua. Kaatunut maakunta- ja sote-uudistus voidaan nähdä jatkumona murrosvaiheen uudistamispyrkimyksille. Uudistuksen tavoittelema sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuun sekä muiden tehtäväkokonaisuuksien siirtäminen kaavailulle maakuntahallinnolle olisi muokannut merkittävällä tavalla julkishallinnon rakenteita ja tehtäväkenttää. Erityisesti kuntien palvelutehtävä ja sen myötä kunnan rooli olisivat muuttuneet merkittävällä tavalla haastaen samalla aiempaa ajattelutapaa kunnasta perinteisenä hyvinvointivaltion palvelukoneistona. Erityisesti kysymys kuntien legitimizeetin rakentumisesta tulevaisuudessa olisi noussut keskeiseksi. (Haveri & Majoinen 2017, 46–53.)

Vahvan kunnallishallinnon perinteen rinnalla on kulkenut aluehallinnon pitkä kehityskaari, jonka näkökulmasta maakuntauudistus olisi ollut historiallinen. Jo Ruotsin vallan ajoista periytyneet läänit ja niiden rajat ovat muokkautuneet vuosien saatossa moneen kertaan edustaen koko ajan valtionhallintoa alueilla. Itsenäisyyden aikana Suomeen luotiin 12 läänin järjestelmä, joka säilyi valtion aluehallinnon keskeisenä aluejakona aina vuoteen 1997 saakka, jolloin siirryttiin kuuden suurläänin järjestelmään. Lääneistä luovuttiin lopulta vuoden 2009 lopussa, jolloin valtion alue-

hallinto jäsenyi luotuihin aluehallintovirastoihin (AVI:t) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset). Valtion aluehallinnon rinnalla maakunnat olivat pitkään luonteeltaan toiminnallis-kulttuurisia ilman erityistä hallinnollista vastuuta, mutta vuonna 1994 voimaan astuneen aluekehityslainsäädännön myötä maakunnat vahvistuivat sekä territoriaalisesti että hallinnollisesti muodostaen manner-Suomeen 19 maakuntaa. Maakuntien muodostamisen lähtökohtana on pidetty ennen muuta toiminnallisuutta, vaikka ne ovatkin institutionalisoituneet erilaisten sosiaalisten ja historiallisten prosessien tuloksena (Häkli 1994; Haveri 1997). Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien liitoksen myötä muotoutui viimein maantieteellisesti se maakuntapohja, jonka varaan nytkin valmisteilla ollut maakunta- ja sote-uudistus rakentui.

Hallinnollisesti vuoden 1994 uudistuksessa merkittävää oli se, että kunkin maakunnan alueella toimivat kunnat muodostavat kuntayhtymämuotoisen maakuntaliiton, joka on alueellaan vastuullinen aluekehitysviranomainen ja joka vastaa esimerkiksi oikeudellisesti sitovan maakuntakaavan laadinnasta. Maakunnat ovat siis organisoituneet paikallishallinnosta käsin vastinpariksi valtion aluehallinnolle. Maakuntauudistuksessa valtion aluehallinnon ja kunnista nousevan aluehallinnon tehtäviä olisi yhdistetty yhden organisaation alaisuuteen, mikä olisi tehnyt uudistuksesta merkittävän periaatteellisen reformin. Voi jopa väittää, että maakuntaliittojen ja valtion aluehallinnon jossain määrin epäselvä työnjako on pitänyt yllä jatkuvaa tarvetta aluehallinnon kehittämiseksi (Hiljainen radikaali uudistus 2011). Toisaalta suomalaisen aluehallinnon erityispiirre on se, että sillä ei ole suoraa kansanvaltaista ohjausta, minkä valmisteltu uudistus olisi muuttanut. Tämä ei ole suinkaan uusi ajatus, vaan aluehallinnon kansanvaltaisuuden lisäämistä on pidetty esillä jo aiemmin (ks. Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002).

Suomessa hallinnonuudistuksia on pyritty toteuttamaan erilaisin hallituksen keskusjohtoisin hankkein etenkin 1990-luvulta lähtien. Erityisesti 2010-luvulla uudistukset ovat keskittyneet rakenteiden uudelleen skaalaamiseen ja niissä on valittu uudistamisen tavaksi aiempaa reformistisempi linja. Viimeisimpänä valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus painotti aiempaa vahvempaa rakenteiden ja roolien muutosta hallinnon mallin uudistamisen kautta ja sivuutti näin aiemmin vallinneen kuntavetoisen uudistamisen. Uusi, itsehallinnollinen hallinnon taso ja kuntien roolin muutos palvelutuotannossa olisivat tehneet maakunta- ja sote-uudistuksesta poikkeuksellisen edeltäjiinsä verrattuna. (Airaksinen, Haveri, Pekkola, Nyholm & Stenvall 2016; Airaksinen 2009.)

Hallinnon uudistaminen tapahtuu harvoin johdonmukaisesti, lineaarisena siirtymänä ihanteelliseen lopputulokseen, vaan pikemmin heilurimaisesti vuoroin erilaisia kehityssuuntia korostaen. Heiluriliikkeen taustalla ovat paitsi tarve reagoida ympäröivän yhteiskunnan mukanaan tuomiin muutoksiin myös esimerkiksi poliittisten valtasuhteiden mukaan vaihtuvat kehittämisen tendenssit. Vuosituhannen vaihteen jälkeen erityisesti paikallishallinnon uudistamisen ei voida tulkita olleen kovin johdonmukaista, vaan heiluriliikkeen tavoin etenevä hallinnon uudistaminen on näyttänyt helposti epäjatkuvana ja ilman pitkäjänteistä kehittämisenäkemyttä etenevänä hallitsemattomana uudistusten sarjana. Hallinnon uudistamisen haastavassa kokonaisuudessa on hankala saavuttaa kerralla toimivinta ratkaisua, koska muutos sisältää aina ennalta odottamattomia vaikutuksia, joihin tarvitaan korjausliikkeitä jälkeen päin. (Airaksinen ym. 2016,

232–235; Haveri 2011, 133–138.) Globaali, verkottunut ja yhä nopeammin kehittyvä maailma sekä entisestään korostunut hallinnan kompleksisuus tekevät hallinnan ongelmista yhä vaikeammin hahmotettavia ja asettavat samalla oman haasteensa uudistamiselle. Hallinnan ominaisuutena ja samalla toimenpiteiden seurauksena lisääntyvä monimutkaisuus voidaan tulkita pikemmin hallintaan kuuluvaksi olosuhteeksi kuin poikkeamaksi normaalitilasta. Tästä syystä julkisen sektorin toimijoilta vaaditaankin kykyä jatkuvaan ympäristönsä luotaamiseen ja ennakoimiseen, jotta monimutkaistuviiin haasteisiin vastaaminen on ylipäättään mahdollista. (Haveri & Majoinen 2017, Airaksinen ym. 2016.)

### 2.3 Tulevaisuusorientoitunut toimijuus alue- ja paikallishallinnon kontekstissa

Maakunta- ja sote-uudistusprosessin kaatumisen jälkeenkin julkishallintoon kohdistuu paineita uudistaa sen rakenteita ja toimintoja. Uudistamispainoiden voidaan arvioida jopa kasvaneen. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatuminen on johtanut tilanteeseen, jossa puolueet esittelevät jälleen omia ratkaisumallejaan. Näin alue- ja paikallishallinnon tulevaisuus on jälleen auki. Samalla voi kuitenkin arvioida, että kaatuneessa maakunta- ja sote-uudistuksessa päästiin kuitenkin verrattain pitkälle. Näin eri tahoille on syntynyt jonkinlainen käsitys siitä, mitkä elementit uudistuksessa ovat mahdollisia. Uudistusprosessi on tuottanut lopullisesta toteutumattomuudestaan huolimatta myös kokemustietoa. Kokemustiedon soveltaminen tulevien uudistusten valmisteluun sekä tulevien kehityskulkujen ennakoiminen edellyttävät tulevaisuussuuntautunutta ajattelua, kykyä analysoida ja ennakoida erilaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia sekä aktiivista toimijuutta haluttujen tulevaisuuden kehityspolkujen toteutumisen edistämiseksi.

Tulevaisuusorientoitunut toimijuus kietoutuu yhteen evolutiivisen tulevaisuudentutkimuksen peruskäsitteen, toimijan (aktori), kanssa. Toimija voi olla yksittäinen henkilö tai organisaatio, mutta keskeistä on toimijan intentionaalisuus ja kyky päätöksentekoon. Toimijan on siis kyettävä punnitsemaan eri kehityspolkujen uhkia ja mahdollisuuksia sekä tekemään reittivalintoja edetessään vaihtoehtoisten tulevaisuuden kehityspolkujen muodostamalla polustolla. (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2002, 34–35.) Näin määriteltäessä toimijan käsite saa yhtymäpintoja Giddensin (1984, 9) klassisen rakenneteorian yhteydessä tekemään toimijuuden määritelmään. Hänen mukaansa toimijalla on oltava teolle tarkoitus ja toisaalta ymmärrys siitä, että teko aiheuttaa jonkinasteisia seuraamuksia. Määritelmän mukaan toimijuudesta voidaankin puhua silloin, kun toimija olisi voinut toimia myös toisella tavalla. Olennaista on myös se, että toiminnan seurauksena tapahtunut ei olisi tapahtunut ilman kyseistä tekoa. Giddens (1984, 14–15) liittää toimijuuden erottamattomasti vallan käsitteeseen. Edellä kuvatulla tavalla asioiden tilaan vaikuttaminen tai vaikuttamisesta pidättäytyminen ovat hänen mukaansa itseasiassa vallankäyttöä tai siitä pidättäytymistä. Giddensin toimijuuden määritelmä tekee vaikeaksi tarkoittamatta tai välillisesti aiheutuneiden tekojen selittämisen, vaikka niiden vaikutukset voivat olla vähintään yhtä merkittäviä kuin tarkoituksellisten tekojen (ks. Eteläpelto, Heiskanen & Collin 2011, 20–21).

Toimijuus tapahtuu erilaisten rakenteiden asettamien reunaehtojen puitteissa.

Tällöin erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden sekä erilaisten kulttuuristen normien voidaan ajatella ohjaavan ja rajoittavan vapaata toimijuutta. Toisaalta tietyt rakenteet voivat myös edesauttaa toimijuuden ilmenemistä. Toimijuutta ja rakenteita voidaan myös tulkita ikään kuin toisilleen vastakkaisina käsitteinä, jolloin toimijuus voi toteutua joko täysin riippumattomana ja vapaana rakenteista tai vastavuoroisesti rakenteet alistavat toimijuuden täysin ja kahlitsevat toimintaa (Eteläpelto ym. 2011, 20). Näin tulkittaessa toimijuus ja rakenteet ilmenevät vain suhteessa toisiinsa nähden ja kietoutuvat tiiviiksi kokonaisuudeksi, mikä voi olla myös tutkimuksellinen haaste. Tällöin on nimittäin hankalaa tarkastella toimijuuden ja rakenteiden välistä vaikutusta toisiinsa – rakenteet ovat toimijuuden ehto ja toimijuus vastavuoroisesti muokkaa jatkuvasti olemassa olevia rakenteita. (Archer 2003, 3–4; Emirbayer ja Mische 1998, 1003–1004.)

Emirbayer ja Mische (1998, 963) kritisoivat toimijuuden perinteisiä määritelmiä yksikulotteisiksi ja heidän mukaansa toimijuutta kaikessa monimutkaisuudessaan voidaan kuvata vain ajalliseen kontekstiin sijoitettuna. Tällöin nykyhetkessä tapahtuvan tavoitteellisen toiminnan lisäksi toimijuus saa erilaisia muotoja suhteessa menneeseen ja tulevaan. Emirbayerin ja Mischen (emt.) mukaan toimijuus voidaankin määritellä yhtäältä tavoitteelliseksi toiminnaksi tai interventioksi toisaalta ajallisesti rakentuneeksi sosiaaliseksi prosessiksi, joka edellyttää menneisyydestä nousevan tiedon, tapojen ja tottumusten tuntemusta, kykyä tulevaisuuden vaihtoehtoisten mahdollisuuksien kuvittelemiseksi sekä näiden tulkittamiseksi, punnitsemiseksi ja yhdistelyä nykyhetken epävarmuuden keskellä.

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

Myös Grillitch ja Sotarauta (2018) liittävät toimijuuteen ajallisen ulottuvuuden. Heidän mukaansa aluekehityksellisessä kontekstissa toimijuus näyttäytyy alueellisten kehityspolkujen muovaamisena ja niiden tulevaan kehitykseen vaikuttamisena. Kaupunkien ja alueiden toiminta tapahtuu menneisyydessä tehtyjen valintojen ja toimintaympäristön asettamien rajoitteiden ehdoilla. Toimintaympäristöstä kumpuaviin toimintaedellytyksiin vaikuttavat muun muassa alueen teollinen rakenne

ja profiloituminen, institutionaalinen rakenne sekä innovatiivisuutta ja yrittäjyyttä tukevan alueellisen tukijärjestelmän toimivuus. Toimintaympäristön erilaisuudesta johtuva variaatio yhdessä alueen kansainvälisissä verkostoissa määrääntyvän aseman kanssa muokkaavat alueellisesti keskenään erilaisia kehityspolkuja (regional growth path), jotka puolestaan luovat puitteita aluekehityksen tulevalle suunnalle. Näin ollen alueellisia kehityspolkuja voidaan tulkita yhtäältä toimijuutta kahlitseviksi tai toisaalta mahdollistaviksi rakenteiksi. Toimijuus ilmenee nimenomaan nykyhetkessä pyrittäessä edistämään haluttujen tulevaisuuden kehityspolkujen toteutumista. Grillitch ja Sotarauta puhuvat erityisistä mahdollisuuksien tiloista, joiden voidaan tulkita olevan erilaisten mahdollisten tulevaisuuden polkujen verkostoja (vrt. Sotarauta 1996, 106). Mahdollisuuksien tilojen (opportunity space) muokkaaminen ja niihin vaikuttaminen edellyttävät kolmenlaista toimijuutta: innovatiivista yrittäjyyttä (innovative entrepreneurship), institutionaalista yrittäjyyttä (institutional entrepreneurship) sekä paikallista johtajuutta (place leadership) (Grillitch & Sotarauta 2018, 11).

Ajallisen ja erityisesti tulevaisuuteen nojaavan ulottuvuuden liittäminen osaksi toimijuuden käsitettä on merkittävää myös käsillä olevan tutkimuksen puitteissa. Eri aikaulottuvuudesta tulevien syötteiden yhdistelemisellä pyritään tuottamaan tietoa ennakoitavien ja päätöksenteon tueksi. Seuraavaksi siirrytään kuvailemaan tutkimushankkeen etenemistä sekä sen aikana käytettyjä tutkimusmenetelmiä.

### 3 Tutkimusaineisto ja -menetelmät: aineistolähtöinen skenaariotyö

Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuustarkastelun empiirinen osuus muodostui monivaiheiseksi kokonaisuudeksi, jossa aineiston analyysi, tulkinta ja edelleen rikastaminen vuorottelivat prosessissa joustavasti. Koska maakunta- ja sote-uudistusprosessi ei ollut edennyt alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, eikä uudistuksiin liittyviä lakipaketteja ollut hankeparin toisen vaiheen käynnistyessä vielä vahvistettu, päätettiin työskentelyä jatkaa ensimmäisessä vaiheessa kerätyn haastatteluaineiston pohjalta.

Aineisto koostuu KAITSE- ja KAITSE-EP hankkeissa kerätystä haastatteluaineistosta, joka sisältää kaiken kaikkiaan 38:n sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen valmisteluun kytkeytyneen avainhenkilön haastattelut, sekä hankkeiden yhteisessä työpajassa kerätyn aineiston. Tutkimushankkeiden hallinnollisen yhdistämisen myötä erillisinä haastatteluaineistoina kerätty ja kirjallisessa muodossa ollut aineisto yhdistettiin laadulliselle analyysille tyypillisesti yhdeksi tarkasteltavaksi kokonaisuudeksi (Alasuutari 2011, 38) ja analysoitiin uudelleen induktiivisesti aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin tutkimuksen toista vaihetta varten. Prosessina aineistoanalyysi noudatti perinteistä järjestystä, jossa vaiheita ovat redusointi eli aineiston pelkistäminen, klusterointi eli aineiston ryhmittely sekä abstrahointi eli löydösten käsitteellistäminen (Miles & Huberman 1994; Tuomi & Sarajarvi 2018).

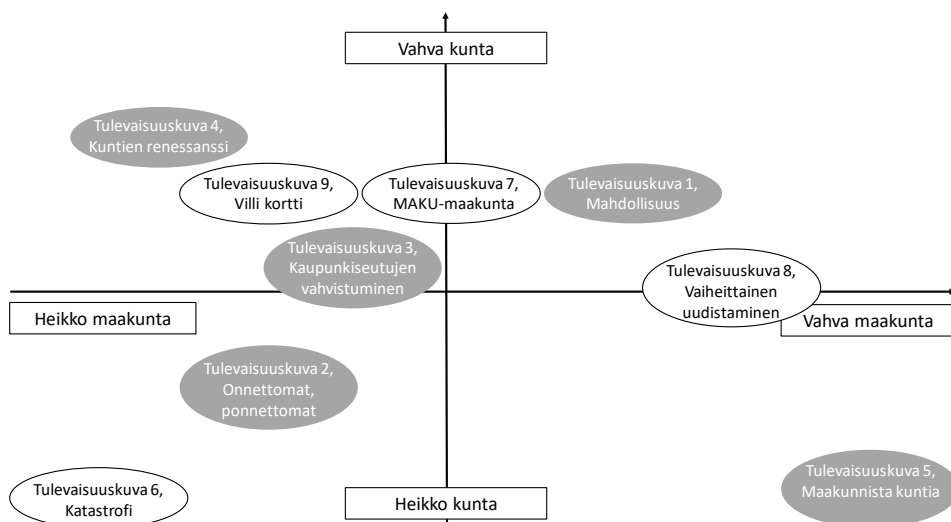
### 3.1 Tulevaisuustaulukko ja tulevaisuuskuvat työpajatyöskentelyn perustana

Aineistoanalyysin pohjalta rakennettiin tulevaisuustyöskentelyn ytimen muodostava tulevaisuustaulukko siten, että tulevaisuuden eri toteutusvaihtoehdot eli mahdolliset maailmat pyrittiin kuvaamaan muuttujina ja muuttujakimppuina. Analyysin tuloksena saaduista yläluokista muodostettiin muuttujia ryhmittelevät teemat ja alaluokista varsinaiset taulukon muuttujat. Myös muuttujien arvot pyrittiin muotoilemaan mahdollisimman pitkälle analyysin tulosten pohjalta, mutta tietyiltä osin muuttujien arvoja jouduttiin muokkaamaan ja täydentämään tutkimusryhmän toimin. Tavoitteena taulukon rakentamisessa oli keskittyä kuvailemaan sitä, millaisista eri ominaisuuksista mahdolliset maailmantilat koostuvat. (Seppälä 1984, 14; Kamppinen, Malaska & Kuusi 2002, 37–38.) Tulevaisuustaulukon arvioinnissa ja rakentamisessa hyödynnettiin hankeparin toteutusta tukevan ”professoriryhmän” näkemyksiä. ”Professoriryhmässä” jäsenenä on Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan ja aluetieteen professoreja ja muita varttuneita tieteenharjoittajia.

Tulevaisuustaulukon pohjalta luotiin yhdeksän laadullisesti erilaista tulevaisuuskuvaavaa dominoivien muuttujien menetelmällä (ks. Seppälä 2013, 144). Menetelmän mukaisesti tulevaisuuskuvaava muuttujia lähdettiin valitsemaan dominoivaksi muuttujien joukoksi valitusta teemasta (”tulevaisuuden kehityslinjat”) käsin ja dominoivien muuttujien arvojen perusteella edettiin muiden muuttujien arvojen valintaan. Dominoivien muuttujien arvot eivät kuitenkaan rajoittaneet tiukasti muiden muuttujien valintaa ja muuttujien arvot pyrittiin pikemminkin sovittamaan keskenään yhteen, joskin paikoin muuttujien arvojen välillä sallittiin myös sisällöllisiä ristiriitaisuuksia (ks. Rubin 2002, 797). Tulevaisuustaulukossa muuttujien arvoina näyttäytyneet tulevaisuuskuvat kirjoitettiin työpajatyöskentelyä varten auki kuvauksiksi alue- ja paikallishallinnon tilasta maakunta- ja soteuudistuksen jälkeen vuonna 2030.

Tulevaisuustyöpajatyöskentelyä varten yhdeksästä tulevaisuuskuvaavasta haluttiin seuloa mahdollisimman erilaiset ja rikkaat tulevaisuuskuvat. Seulonta tapahtui kolmi-vaiheisesti. Ensin tulevaisuuskuville laskettiin erilaisuusindeksi (ks. Seppälä 2013, 145). Tämän jälkeen tutkimusryhmän jäsenet toisistaan riippumatta arvioivat tulevaisuuskuvi- en laadullista erilaisuutta ja asettivat ne arvojärjestykseen. Lopuksi tulevaisuuskuvia arvioitiin vielä kuntien ja maakuntien aseman vahvuutta kuvaavan nelikentän avulla (kuvio 2). Arviointiprosessin tuloksena tulevaisuustyöpajoissa työstettäväiksi valikoitiin tulevaisuuskuvat: ”Mahdollisuuksien maakuntauudistus”, ”Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat”, ”Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen”, ”Kuntien renessanssi” sekä ”Maakunnista kuntia”.

Tulevaisuustyöpajat järjestettiin kesä-elokuussa 2018 kolmena erillisenä toteutuksena Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen alueilla. Työpajatyöskentelyn tavoitteina oli aineiston keräämisen ohella testata ja vahvistaa aineistosta tehtyjä tulkin- toja. Työpajatyöskentelyn avulla prosessiin kytkeytyi myös tavoiteltu käytännöllinen näkökulma, jonka myötä työpajoihin osallistuneille keskeisille maakuntauudistuksen kehittämiseen osallistuneille henkilöille tarjoutui mahdollisuus arvioida erilaisten tule- vaisuuskuvi- en toivottavuutta ja todennäköisyyttä sekä pohtia omaa toimijuuttaan suh-



Kuvio 2. Kuntien ja maakuntien aseman vahvuus eri tulevaisuuskuissa.

teessa eri tulevaisuuskuvien toteutumiseen. Työpajoihin osallistui kaiken kaikkiaan 29 henkilöä jakaantuen seuraavasti: Etelä-Pohjanmaa 16 henkilöä, Pirkanmaa 7 henkilöä ja Varsinais-Suomi 6 henkilöä. Työpajoihin osallistuneet henkilöt olivat maakuntien, kaupunkiseutujen ja alueen kuntien keskeisiä maakuntauudistuksen valmisteluun osallistuneita henkilöitä. Osallistujamääristä johtuen Etelä-Pohjanmaan työpajassa työstiin tulevaisuuskuvia 1, 2, 4, ja 5, Pirkanmaan työpajassa tulevaisuuskuvia 1–3 sekä Varsinais-Suomen työpajassa tulevaisuuskuvia 3 ja 5.

Työpajatyöskentely toteutettiin pienryhmätyöskentelynä ja siinä sovellettiin tulevaisuusmuistelun keinovalikoimaa. Induktiivisen skenaariotyöskentelyn periaatteen mukaisesti kehityspolkuja hahmoteltiin tulevaisuuskuvan kuvailemasta kaukaisemmasta tulevaisuudesta kohti nykyhetkeä. (Meristö 1991, 42–43; Mannermaa 1999, 58–59.) Lisäksi ryhmien tuli arvioida tulevaisuuskuvien todennäköisyyttä ja toivottavuutta, tulevaisuuskuvan toteutumisesta indikoivia tekijöitä sekä mitä tulevaisuuskuvan toteutumisen edistämiseksi tai välttämiseksi tulisi omassa positiossa tehdä. Lopuksi ryhmät esittelivät työskentelynsä tulokset, esitykset nauhoitettiin ja aineiston analyysia varten nauhoitteet litteroitiin kirjalliseen muotoon.

### 3.2 Tulevaisuuskuvista tulevaisuusskenaarioiksi

Tulevaisuustyöpajoissa kerätty ja käsitelty aineisto analysoitiin ensin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin jo aiemmin kuvailtua prosessia noudattaen, jonka jälkeen tulevaisuuskuvat 1–5 täydennettiin syys-lokakuun 2018 aikana tulevaisuusskenaarioiksi niin, että tulevaisuuskuviin lisättiin tulevaisuusskenaarioiden edellyttämää ajallista syvyyttä sekä erilaisia tapahtumaketjuja (ks. Kuusi & Kamppinen 2002, 120–121; Meristö 2013, 179; Mannermaa 1992, 146–147).

Tulevaisuusskenaarioita laadittaessa pyrittiin tunnistamaan ne keskeiset kohdat, joissa tulevaisuusskenaarioiden kuvaama kehityspolku voi haarautua ja ohjautua vaihtoehtoisen tulevaisuusskenaarion kuvailemalle kehityspolulle (vrt. Kuusi & Kampainen 2002, 121). Tarkastelu auttoi löytämään alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaarioista toistuvia teemoja, jotka toimivat pohjana tuonnempina käsiteltävien niin sanottujen kriittisten tekijöiden ja kulminaatiopisteiden hahmottamiselle. Tulevaisuusskenaarioiden rakentamisessa hyödynnettiin aiemmin mainittua ”professoriryhmää”. Erityisesti tulevaisuusskenaariot haluttiin altistaa ryhmän arvioitavaksi sen osalta, kuvailevatko skenaarioiden kehityspolut riittäväällä tavalla erilaisia alue- ja paikallishallinnon lähivuosien kehityssuuntia vai puuttuuko tarkastelusta jokin keskeinen näkökulma. Lisäksi haluttiin arvioida tulevaisuusskenaarioiden relevanssia maakunta- ja sote-uudistuksen vallitsevaan tilanteeseen liittyen, koska tulevaisuustyöskentelyn perustana toimineen haastatteluaineiston ja tulevaisuusskenaarioiden laatimisen välillä oli kulunut aikaa jo jonkin verran. Saadun palautteen perusteella viimeisteltiin seuraavassa luvussa käsiteltävät tulevaisuusskenaariot alue- ja paikallishallinnon kehittymisestä vuosina 2019–2030.

## 4 Alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariot

Tutkimusprosessin tuloksena muodostettiin viisi erilaista tulevaisuusskenaariota maakunta- ja sote-uudistuksen myötä muovautuvassa toimintaympäristössä. Seuraavaksi esitettävät tulevaisuusskenaariot Mahdollisuuksien maakuntauudistus, Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat, Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen, Kuntien renessanssi sekä Maakunnista kuntia kuvaavat alue- ja paikallishallinnon erilaisia kehityskulkuja sekä maakunta- ja sote-uudistuksen etenemistä vuosina 2019–2030. Skenaarioiden pohjana toimivat aiemmin kuvatulla tavalla haastatteluaineistoon pohjautuvat aineistolähtöiset tulevaisuuskuvat ja työpajoista kerätty laadullinen aineisto, mutta näiden lisäksi skenaarioiden laatimisessa on pyritty käyttämään ideointia ja luovuutta. Näin skenaarioista on pyritty luomaan uskottavia, mutta samalla erilaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja huomioivia.

Tulevaisuustarkastelussa haluttiin tarkastella nimenomaan sitä, millaisen lähtökohdan valmisteilla ollut maakunta- ja sote-uudistus suomalaisen alue- ja paikallishallinnon kehitykselle antaisi. Huolimatta siitä, että skenaariot kuvaavat juuri maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeistä toimintaympäristöä, niiden avulla voidaan hahmottaa ja arvioida seuraavassa hallinnon uudistamisen vaiheessa toteutettavia osakokonaisuuksia ja valintoja sekä niiden mahdollisia seurauksia ja mikä tärkeintä, ottaa oppia aiemmasta uudistuksesta ja suunnata kehitystä seuraavan uudistuksen kohdalla haluttuun suuntaan. Sillä vaikka maakunta- ja sote-uudistus ei tule sellaisenaan toteutumaan, ei uudistaminen itsessään pääty tähän.



## 4.1 Mahdollisuuksien maakuntauudistus

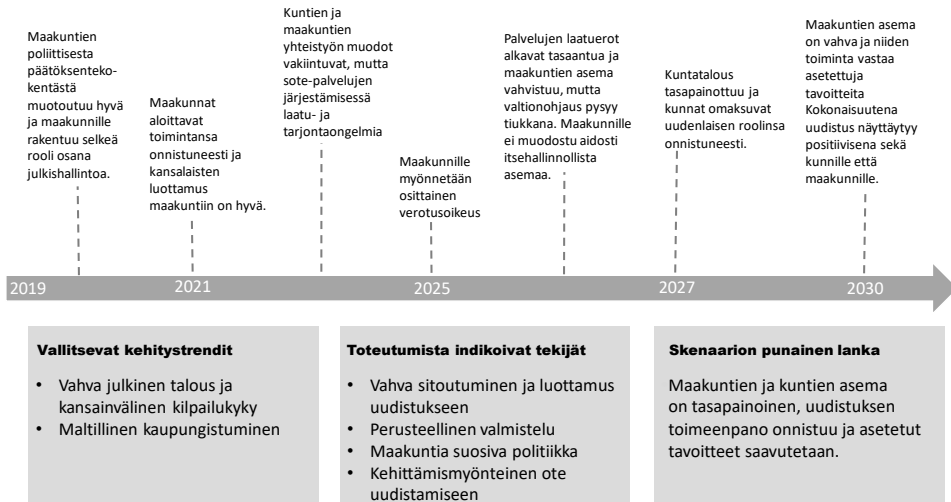
Mahdollisuuksien maakuntauudistuksessa yleisenä kehityksenä kaupungistuminen jatkuu maltillisena, markkinaperustaisuus ulotetaan eri palvelukokonaisuuksiin ja yleinen poliittinen linja suosii maakuntia. Maakuntien poliittisesta päätöksentekokentästä ja -ilmapiiristä muotoutuu pääsääntöisesti hyvä ja maakuntapäätäjät ymmärtävät olevansa vastuussa yksittäisten kuntien sijaan koko maakunnan asioiden hoitamisesta. Maakuntapäätäjiensä johdolla maakunnat ottavat alusta asti selkeän roolin ja aseman osana julkishallintoa ja tästä syystä hallinnon kehittämistä jatketaan 2020-luvun kuluessa maakuntien asemaa asteittain entisestään vahvistaen. Markkinaperustaisuus ulotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös osaksi kasvupalveluita. Kaupungistuminen jatkuu maltillisena koko 2020-luvun ja muuttovoittajina selviytyvät erityisesti parikymmentä suurinta kaupunkia.

Maakunta-valtio -suhteessa valtion asema on varsinkin välittömästi uudistuksen jälkeisinä vuosina vahva, mutta 2020-luvun puolivälin jälkeen maakuntien asema vahvistuu ja suhteesta muotoutuu tasapainoisempi. Valmistelun aikana korostettu pyrkimys neuvottelevaan ja vuorovaikutteiseen ohjaussuhteeseen maakuntien kanssa toteutuu kuitenkin vain osittain, vaikka toimialoittain sovelletaankin rinnakkain eri ohjausmenetelmiä. Maakuntien ohjaussuhteesta saadut kokemukset johtavat ohjauksen keskittämiseen ja 2030-luvun lähestyessä puheet jopa erillisistä ministeriöistä luopumiseksi lisääntyvät. Valtion ohjausvalta säilyy vahvana ja tiiviinä ja kokonaisuudessaan maakuntien itsehallinto toteutuu pitkälti valtiollisesti määrätyissä puitteissa. Julkishallinnon toimijoiden operatiivinen toimintakyky säilyy verrattain hyvänä lievistä tehtäväjaon epäselvyyksistä ja päällekkäisyyksistä huolimatta.

Maakuntien roolista muotoutuu pitkällä aikavälillä valmistellun mukainen ja uudistuksen toimeenpano onnistuu kokonaisuutena arvioituna hyvin. Maakuntien asema vahvistuu entisestään 2020-luvun puolivälin jälkeen. Uudistusprosessin päätteeksi vuonna 2025 maakunnille myönnetään osittainen verotusoikeus, jonka seurauksena maakuntien rahoitus koostuu omasta verorahoituksesta ja valtionosuuksista. Vuoteen 2030 mennessä rahoitusmalli osoittaa toimivuutensa ja maakuntauudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan keskeisimmiltä osin: sote-palveluiden kustannuskehitystä onnistutaan rajoittamaan, maakuntien taloudellinen liikkumavara säilyttää niiden operatiivisen toimintakyvyn, eivätkä sosiaali- ja terveystalouden kustannukset vaikuta haitallisesti muiden toimialojen rahoitukseen. Sote-palveluiden alueelliset tarjonta- ja laatueroja tasaantuvat vuosikymmenen kuluessa uudenlaisten digitalisaatioon ja robotisaatioon perustuvien etä- ja liikkuvien palveluiden yleistyessä ja tämän myötä myös kansalaiset ottavat maakunnat viimein omikseen. Verotusoikeudesta huolimatta valtionohjaus säilyy edelleen vahvana ja maakuntien legitimitetti on edelleen valtion keskushallintoon kytkeytyvä.

Kuntien asema säilyy merkityksellisenä palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskemisesta huolimatta. Valtaosa kunnista pystyy uusiutumaan ja löytämään heikentyneen palvelutehtävän tilalle uusia tapoja toteuttaa perustehtävänsä ja ottaa roolia kuntalaistensa arjessa. Erityisesti kuntien merkitys yhteisöllisyyden ja osallistamisen edistäjinä korostuu. Kuntien käyttötaloudessa ei tapahdu merkittäviä muutoksia ja

kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan paremmin kasvukuntia huomioivaksi. Kunnat ja maakunnat pyrkiivät alusta asti rakentamaan aktiivisesti tapoja yhteistyön tekemiseksi eri toimialoilla. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 3.



Kuvio 3. Mahdollisuuksien maakuntaudistus.

## 4.2 Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat

Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat skenaariossa yleisenä kehityksenä kaupungistuminen keskittyy voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille, markkinaperustaisuus ulotetaan eri palvelukokonaisuuksiin ja yleinen poliittinen linja vahvistaa valtion asemaa. Poliittisesti epäselvän tilanteen johdosta maakuntapäätäjiksi valikoituu henkilöitä, jotka eivät ymmärrä asemaansa uuden maakunnan päättäjinä ja kuntien väliset jännitteet valuvat suoraan maakuntatason päätöksentekoon. Koska eri toimijoiden välinen tehtäväjako koetaan uudistuksen jälkeisinä vuosina epäselväksi, on kansalaisten usko maakuntiin, mutta myös kuntiin ja julkishallintoon yleensä koetuksella. Markkinaperustaisuus ulotetaan suunnitellusti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös kasvupalveluihin, vaikka mallin toimeenpanossa on merkittäviä ongelmia. Kaupungistuminen voimistuu 2020-luvun edetessä ja väestö keskittyy yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille. Tämä luo kasvavan jännitteen suurimpien kaupunkiseutujen ja maakuntien välille.

Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukentuu 2020-luvun edetessä. Maakuntaudistuksen sisällöistä johtuen valtion asema voimistuu suhteessa kuntiin ja epäsuorisesti järjestyviin maakuntiin. Maakuntien kompastellessa tehtäväkokonaisuksiensa kanssa valtion rooli vahvistuu entisestään. Valtion ohjauksessa korostuvat normiohjauksen merkitys, suora ja yksityiskohtainen

tarkka valvonta sekä hierarkkinen kontrolli. Valtionohjauksen kiristykset tapahtuvat sekä hallinnollisten käytäntöjen että poliittisten päätösten kautta. Maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen käytön ohjeistus kasvaa, eikä maakunnille anneta minkäänlaista verotusoikeutta.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano epäonnistuu. Maakuntien asema jää alusta asti heikoksi, eikä niiden asemaa onnistuta vahvistamaan. Julkishallinnon toimijoiden välinen tehtäväjako on eri toimijoille epäselvä, eikä luontevia toiminnallisia yhdyspintoja löydy ja maakuntauudistuksen palvelulupauksia ei kyetä lunastamaan. Järjestäjä-tuottaja -pohjainen sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestelmä osoittautuu hankalasti ohjattavaksi ja myös palvelujen laadussa on rajuja alueellisia eroja, eikä uudenaikaisilla etä- ja liikkuvilla palveluilla onnistuta vastaamaan esiin nouseviin ongelmiin. Kaiken kaikkiaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitystä ei onnistuta rajoittamaan. Tästä johtuen maakuntien taloudellinen liikkumavara jää kapeaksi ja pian vaikutukset heijastuvat myös muiden toimialojen rahoitukseen. Ongelmien ratkaisemiseksi vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen aloitetaan toimet valtionohjauksen kiristämiseksi, vaikka maakuntien asema on jo valmiiksi itsehallinnollisesti puutteellinen ja uudet maakunnat ovat sellaisinaanakin lähinnä ”valtion käsikassaroita”.

Kuntien asema heikkenee ja ne passivoituvat. Kunnat ja erityisesti suuret kaupunkiseudut nostavat tärkeimmäksi tehtäväkseen elinkeino- ja elinvoimapolitiikan, mutta merkittävästi heikenneestä investointikyvystä johtuen kunnat kykenevät toteuttamaan kyseistä tehtäväänsä lähinnä nimellisesti. Kuntien passiivisuus ja maakuntien kykenemättömyys tehtäviensä hoitamiseen pönkittävät yritysten asemaa ja markkinaperustaista palvelujen tuottamista myös kasvupalvelujen osalta. Syrjäisemmillä alueilla, joilla ilmenee ongelmia sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnan ja laadun kanssa, on



Kuvio 4. Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat.

kuntayhteisö pakotettu ottamaan suurempaa roolia ja etsimään uudenlaisia keinoja erilaisten palvelujen järjestämiseksi.

Kunnat ja maakunnat sysätään kokonaan syrjään niiden tärkeiksi kokemista palvelukokonaisuuksista. Maakuntien hankalaa taloudellista tilannetta ratkaistakseen valtionohjausta erityisesti sosiaali- ja terveyssektorin valinnanvapauspalveluiden osalta kiristetään ja vuonna 2027 valtio aloittaa valinnanvapauspalvelusopimuksien tekemisen suoraan palveluita tarjoavien yritysten kanssa. Menettelyn seurauksena suurten kansainvälisten yritysten markkinaosuus ja valta hintasaneluun kasvavat merkittäväällä tavalla vuoteen 2030 mennessä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi myös työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut ovat markkinaperustaisesti toteutettuja, mikä aiheuttaa hankaluuksia osaan palveluista muun muassa puutteellisten markkinoiden vuoksi. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 4.

### 4.3 Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen

Suurten kaupunkiseutujen vahvistumisessa yleisenä kehityksenä kaupungistuminen jatkuu, kasvukäytävät vahvistuvat, suuret kaupunkiseudut saavat järjestämis- ja tuottamisvastuun eri palvelukokonaisuuksissa ja yleinen poliittinen linja suosii kaupunkiseutuja. Merkittävästi muuttuneen poliittisen ilmapiirin myötä kaupunkien rooli ja toiminnan vaikuttavuus tunnustetaan entistä vahvemmin. Suurille kaupunkiseuduille valmistellaan oma erilliskokonsensa. Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun ja Kuopion kaupunkiseudut saavat toiminnallisilla alueillaan järjestämis- ja tuottamisvastuut sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että kasvupalveluiden osalta. Näin ollen maakunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä suurilla kaupunkiseuduilla lähinnä vain maakuntakaavoituksen, yleisten aluekehittämispalveluiden ja pelastustoimen osalta. Suurten kaupunkiseutujen erilliskokonsu ruokkii kaupungistumiskehitystä niin, että vuoteen 2030 mennessä kaupungistuminen erityisesti suurille kaupunkiseuduille kiihtyy entisestään.

Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukkana. Suurten kaupunkiseutujen erilliskokonsun myötä sopimuksellisuus korostuu. MAL- ja kasvusopimuksia tehdään myös muiden kuin niiden kaupunkiseutujen kanssa, jotka kuuluvat erilliskokonsun piiriin. Suuret kaupunkiseudut saavat kuitenkin verrattain suuren toimintavapauden ja neuvotteleva ja vuorovaikutteinen ohjaussuhde toteutuu vain valtion ja suurten kaupunkiseutujen välillä. Valtion maakuntiin käyttämä ohjausvalta on vahvaa resurssi-, momentti- ja normiohjausta ja toimintaa kontrolloidaan ja valvotaan tarkoin. Julkishallinnon toimijoiden välistä tehtäväjako häiritsevät epäselvyydet ja erityisesti kysymykset reuna-alueiden väliseen rajanvetoon liittyen.

Maakuntien asema jää heikoksi ja maakuntien sisäiset jännitteet heikentävät entisestään niiden asemaa ja legitimitteettiä kansalaisten keskuudessa. Maakuntien operatiivinen toimintakyky säilyy verrattain hyvänä, mutta sisäisistä jännitteistä johtuen niistä ei muodostu kuitenkaan aidosti itsehallinnollisia julkisen hallinnon toimijoita, eikä niille esimerkiksi muodosteta varsinaista verotusoikeutta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitystä ei onnistuta rajoittamaan suunnitellusti ja nouseva kustannuskehitys kaventaa myös muiden toimialojen rahoitusta. Maakuntien talou-

dellinen liikkumavara onkin kokonaisuudessaan varsin kapea, mihin yhtenä ratkaisuna vuoden 2027 eduskuntavaalien yhteydessä tarjotaan maakuntien itsehallinnollisen aseman parantamista. Vaalien jälkeen aloitetaan uuden julkisen hallinnon mallin valmisteleminen, missä suuret kaupunkiseudut tai jopa yksittäiset keskuskaupungit ottaisivat maakuntiansa tehtäväkokonaisuudet kokonaisuudessaan hoitaakseen. Näin itsehallinnollisten maakuntien määrää supistettaisiin, mutta jäljelle jäävät maakunnat saisivat osittaisen verotusoikeuden vahvan valtiollisen ohjauksen säilyessä.

ErillISRatkaisun piiriin kuuluvien suurten kaupunkiseutujen asema vahvistuu entisestään ja 2020-luvun puolen välin jälkeen kehitys keskittyy yhä voimakkaammin niihin. Suurten kaupunkiseutujen johdolla kunnat korostavat asuin- ja elinympäristön kehittämisen sekä elinkeino- ja elinvoimapolitiikan osuutta tehtäväkentässään. Suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella sekä pienemmissä maakunnissa uudistus vaikuttaa kuitenkin voimakkaasti erityisesti kuntien investointikykyyn. Monet kunnat pyrkivätkin kuntaliitoksilla parantamaan taloudellista tilannettaan ja tasapainottamaan valtasuhteitaan suhteessa keskuskaupunkeihin. Vuoteen 2030 mennessä useimmissa maakunnassa on käytännössä jäljellä enää 2–6 suurkuntaa. Maakuntiin ja suuriin kaupunkiseutuihin sovelletuilla erilaisilla ohjausmekanismeilla on myös laajempia vaikutuksia alue- ja paikallishallinnon kehitysdynamiikkaan. Yhtäältä kehityskulku johtaa alueiden välisen eriarvoistumisen ja hyvinvointierojen kasvamiseen toisaalta suurten kaupunkiseutujen erillisasema näkyy vetoapuna Suomen taloudellisessa kasvussa ja kansainvälisen kilpailukyvyyn voimistumisessa. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 5.



Kuvio 5. Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen.

## 4.4 Kuntien renessanssi

Kuntien renessanssissa yleisenä kehityksenä kaupungistuminen ja väestön keskittymiskehitys hidastuvat, kuntaperustaisuus vahvistuu ja kuntien palvelutuotanto kasvupal-

veluihin liittyen säilytetään, yhteisölliset ja kolmannen sektorin ratkaisut yleistyvät eri tehtäväkokonaisuuksissa. Yleinen poliittinen ilmapiiri ja tahtotila muuttuvat radikaalilla tavalla. Laajemmassa mittakaavassa tämä ilmenee EU:n pirstaloitumiskehityksenä ja kansallisen protektionismin nousuna, joka huipentuu vuoden 2025 tienoilla. Kansallisen poliittisen agendan nousu vahvistaa osaltaan Suomessakin paikallisuuden ja yhteisöllisyyden merkitystä. Näistä lähtökohdista valtion aluehallinnolle kuuluneet tehtävät kootaan maakunnille, mutta kasvupalveluiden markkinavetoisuudesta luovutaan ja kunnilla säilytetään mahdollisuus niiden tuottamiseen.

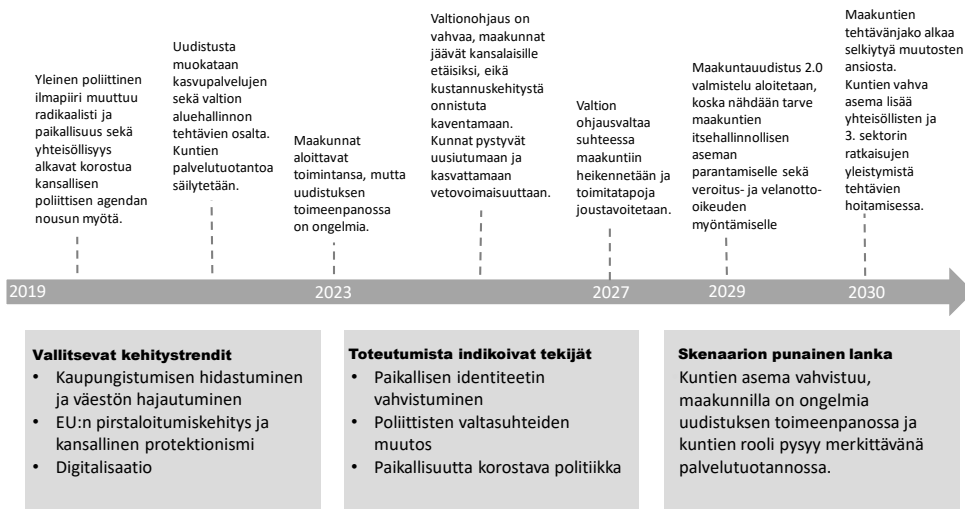
Maakunta-valtio -suhteeseen liittyen valtion asema säilyy vahvana ja valtionohjaus tiukkana, mutta maakuntien ajaututtua vakaviin ongelmiin pyritään ohjaussuhteen kehittämällä kohentamaan maakuntien heikoksi jäänyttä asemaa. Tehdyistä muokkauksista huolimatta uudistuksen toimeenpano ontuu ja maakunnat ovat välittömästi aloittamisensa jälkeen merkittävien haasteiden edessä: sosiaali- ja terveystalouden kustannuskehitys kuormittaa maakuntien operatiivista toimintakykyä ja maakuntien taloudellinen liikkumavara jää kokonaisuudessaan kapeaksi. Maakuntien kohtaamien haasteiden myötä puheet niiden itsehallinnollisen aseman vahvistamisesta voimistuvat. Maakuntien ja valtion välisessä ohjaussuhteessa tämä näkyy ohjausvallan heikentämisellä sekä toimintatapojen joustavoittamisella ja ohjaussuhteen sopimuksellisuuden lisäämisellä.

Mutta koska pelkkä ohjaussuhteen kehittäminen ei tunnu yksinään ratkaisevan kaikkia ongelmia, syntyy poliittinen yhteisymmärrys siitä, että maakuntien itsehallinnollista asemaa on pyrittävä vahvistamaan edelleen ja jopa maakuntien verotus- ja velanotto-oikeuden sekä aidon itsehallinnollisen aseman myöntäminen voisivat olla mahdollisia. Tarve parlamentaarisesti valmistellulle uudistukselle tunnustetaan ja näin vuonna 2029 perustetaan parlamentaarinen selvitystyöryhmä, joka kartoittaa etenemisvaihtoehtoja sekä maakuntarakenteen että niiden itsehallinnollisen aseman kehittämiseksi. Toimintatapojen joustavoittaminen, maakuntien erilaistumisen salliminen ja pitkän aikavälin suunnittelun jäntevöittäminen alkavat hiljalleen näkyä muun muassa eri maakuntien sisäisen tehtävänjaon selkiyttämisenä vuoteen 2030 mennessä.

Maakuntien alkuvuosien hankaluudet 2020-luvun alussa vahvistavat osaltaan kuntien asemaa erityisesti kansalaisten silmissä. Kuntien palvelutehtävän suhteellisen osuuden laskiessa, kunnat pyrkivät erikoistumaan keskinäisessä vetovoimakilpailussa pärjätäkseen. Valtaosa kunnista uusiutuu onnistuneesti muuttuneen tilanteen edellyttämällä tavalla. Itse asiassa seutukaupungit ja muut suuriin kaupunkiseutuuihin kuulumattomat kunnat onnistuvat jopa vahvistamaan omaa vetovoimaisuuttaan. Näin voimakas aluerakenteellinen keskittymiskehitys hidastuu kaikkien ennusteiden vastaisesti 2000-luvun alkuvuosikymmeniin nähden.

Kuntien palvelutuotanto säilytetään muun muassa työllisyyden hoidon sekä elinkeino- ja yrityspalvelujen parissa, minkä seurauksena kuntien rooli säilyy uudistuksessa alun perin kaavailtua suurempana. Kasvupalveluiden tuottamisesta kilpailullisella tuotantomallilla luovutaan jo vuonna 2023 toimeenpantavan uudistuksen yhteydessä. Kuntien verrattain vahvana säilyvä asema ruokkii erilaisten yhteisöllisten ja kolmannen sektorin ratkaisujen etsimistä ja kokeilemista myös aluekehittämisessä. Kunnista ja kaupungeista kehittyy yritys- ja kansalaistoiminnan aktiivisia mahdollistajia. Sivistys- ja

kulttuuritehtävät, hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tehtäväkokonaisuudet sekä maakuntien vähäisestä roolinotosta johtuen myös asuin- ja elinympäristön kehittämisen korostuvat kuntien tehtäväkentässä. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 6.



Kuvio 6. Kuntien renessanssi.

## 4.5 Maakunnista kuntia

Maakunnista kuntia skenaariossa yleisenä kehityksenä kaupungistuminen jatkuu, yleinen poliittinen linja suosii maakuntia ja maakuntien asemasta muodostuu ennakoitua huomattavasti vahvempi. Julkishallinnon rooli säilyy vahvana. Maakuntapäätäjiksi valikoituu motivoituneita ja asemansa ymmärtäviä henkilöitä, mikä osaltaan edesauttaa oikeanlaisen päätöksentekokulttuurin vahvistumista maakunnissa ja vakauttaa maakuntien alkuvuosien kehityskulkua. Alusta asti vahvaksi muotoutuvan maakuntien aseman myötä koko julkisen sektorin rooli säilyy keskeisenä aluekehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Maakuntapäätäjiensä johdolla maakunnat ottavat alusta asti selkeän roolin ja aseman osana julkishallintoa ja tästä syystä hallinnon kehittämistä jatketaan 2020-luvun kuluessa maakuntien asemaa asteittain entisestään vahvistaen. Kaupungistuminen jatkuu maltillisena koko 2020-luvun ja muuttovoittajina selviytyvät erityisesti parikymmentä suurinta kaupunkia. Samalla käy ilmeiseksi, että maakuntahallinnolla on maakuntien sisällä verrattain voimakas keskittävä vaikutus muun muassa palveluverkon tehostamisen takia.

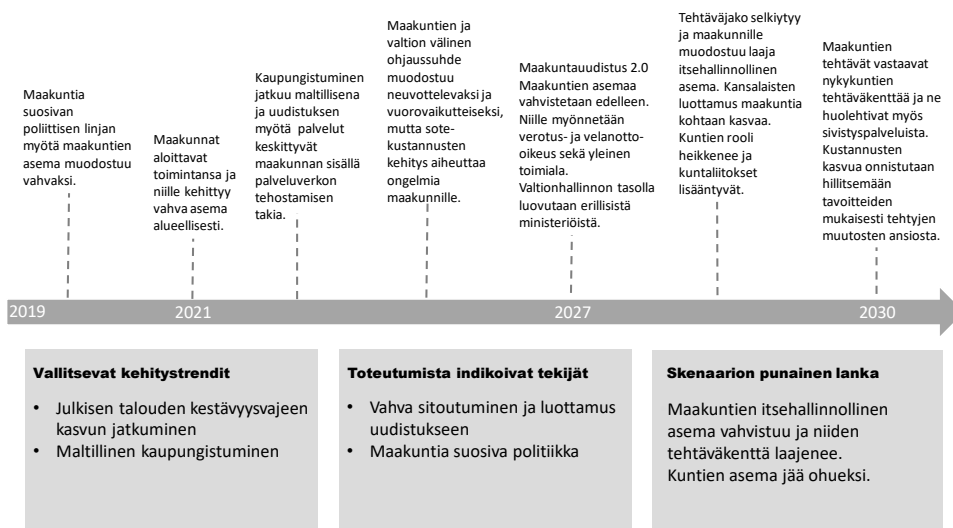
Maakuntien ja valtion välisestä ohjaussuhteesta rakentuu rinnakkain käytössä olevista ohjausmenetelmistä huolimatta pääosin neuvotteleva ja vuorovaikutteinen. Maakuntauudistuksen 2.0 myötä vuonna 2027 maakuntien asemaa vahvistetaan edelleen. Maakunnille myönnetään laaja itsehallinnollinen asema, verotus- ja velanotto-oikeus

sekä aiemmin vain kunnalliselle itsehallinnolle ominainen yleinen toimiala. Samassa yhteydessä myös valtionhallintoa uudistetaan rakenteellisesti niin, että erillisistä ministeriöistä luovutaan. Tämä selkiyttää valtion ohjausta karsien muun muassa päällekkäisiä ohjauskanavia. Maakuntien aseman vahvistuessa valtio vetäytyy ja jopa passivoituu ohjaussuhteessaan maakuntiin – ohjausvaltaa käytetään lähinnä näennäisesti. Julkisen hallinnon toimijoiden tehtäväjako selkiytyy vuoden 2027 jälkeen merkittävällä tavalla ja maakunnille myönnetyn yleisen toimialan myötä maakunnat vahvistavat asemaansa entisestään sekä valtaavat ripeään tahtiin tehtäväkokonaisuuksia itselleen samalla kaventaen kuntien tehtäväkenttää. Vuoteen 2030 mennessä maakunnista on tullut tehtäväkenttensä osalta uusia kuntia.

Ennen vuotta 2027 maakunnat ovat verrattain vahvasta asemastaan huolimatta hankaluuksissa sosiaali- ja terveystalouden kustannuskehityksen kanssa. Vuoden 2027 uudistus tuo maakuntien toimintaan kaivattua taloudellista liikkumavaraa ja viimein alun perin ensimmäiselle maakunta- ja sote-uudistukselle asetettu tavoite kustannuskehityksen rajoittamisesta saavutetaan vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2027 jälkeen selkiytyvä tehtäväjako sekä sen myötä parantuva palvelutarjonta ja -laatu auttavat kohottamaan kansalaisten luottamusta yleisesti julkishallintoa kohtaan. Koska maakuntien merkitys kasvaa vuoteen 2030 mennessä merkittävällä tavalla ennakoitua suuremmaksi, nousee yleiseen keskusteluun puhe jopa maakuntien lukumäärän kasvattaminen muun muassa demokratian alueellisen edustavuuden parantamiseksi.

Käsi kädessä maakuntien vahvistuvan aseman kanssa kuntien rooli vastaavasti pienentyy. Sosiaali- ja terveystalouden lisäksi työllisyyden hoito sekä elinkeino- ja yrityspalvelut kuuluvat maakuntien järjestämisvastuulle. Viimeistään vuoden 2027 uudistuksen myötä kunnat joutuvat ahtaalle, sillä maakunnille myönnettävän verotusoikeuden yhteydessä kuntien verotusoikeutta rajoitetaan, minkä myötä niiden käyttötalous ja erityisesti investointikyky kaventuvat merkittävällä tavalla. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema säilyy hieman parempana, vain niillä säilyy jonkinlainen rooli elinvoima- ja yrityspalveluiden tuottamisessa vuoden 2027 uudistuksen jälkeen. Suuret kaupungit ja maakunnat ovat elinvoiman kehittämisessä eräänlaisessa jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Yhtäältä ne kirittävät toisiaan ja toisaalta niiden osin kilpailullinen suhde hankaloittaa yhteisen kehitysnäkemyksen luomista. Kun vielä vuonna 2029 sivistyspalvelut siirretään kokonaisuudessaan maakuntien järjestettäväksi, kaventuu kuntien tehtäväkenttä lähinnä yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä kansalaisyhteiskunnan alustana toimimiseen. Kuntien heikentynyt asema vaikuttaa lopulta myös kuntien lukumäärään ja vuonna 2030 onkin valmisteilla lukuisia kuntaliitoksia. Tulevaisuusskenaario on esitetty tiivistetysti kuviossa 7.





Kuvio 7. Tulevaisuusskenaario Maakunnista kuntia.

## 4.6 Tulevaisuusskenaarioiden yhteenveto

Edellä käsitellyt viisi tulevaisuusskenaariota on esitetty kokoavasti taulukossa 1. Tulevaisuusskenaarioiden sisäinen dynamiikka sekä niiden kuvailemaan kehitykseen vaikuttavat valinnat ja kehitystä vauhdittavat voimat eroavat joiltain osin toisistaan. Tästä huolimatta ne sisältävät myös keskinäisiä yhtäläisyyksiä.

Tulevaisuusskenaariot Mahdollisuuksien maakuntauudistus sekä Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat ovat ikään kuin peilikuvia toisilleen. Ne tarkastelevat maakunta- ja sote-uudistusta kahdesta toisilleen vastakkaisesta näkökulmasta – uhkana ja mahdollisuutena. Lähtökohtaolettamuksissa ei ole pyritty tekemään radikaaleja valintoja, vaan skenaarit on rakennettu mahdollisuuksien mukaan erilaisiksi sisäisellä variaationilla. Keskeisin skenaarioiden erilaisuutta selittävä tekijä on uudistuksen toimeenpanon toteutus. Skenaarioista Mahdollisuuksien maakuntauudistuksessa toimeenpano onnistuu ja Onnettomissa maakunnissa, ponnettomissa kunnissa toimeenpano takkuaa usealla osa-alueella. Työpajatyöskentelyn yhteydessä tulevaisuuskuva ja tilannetta, johon skenaarion Mahdollisuuksien maakuntauudistus kautta päädyttäisiin, kuvattiin yleisesti varsin toivottavaksi, mutta ei kovin todennäköiseksi. Toisaalta skenaarion Onnettomat maakunnat, ponnettomat kunnat tulevaisuuskuva ja tilanne vuonna 2030 koettiin yksiselitteisesti ei-toivottavana, mutta toisaalta realistisena ja osin jopa todennäköisenä alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden kuvauksena.

Tulevaisuusskenaariossa Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen keskeinen lähtökohtaolettama on, että pääkaupunkiseudulle valmisteltu erilliskokous ulotetaan Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun ja Kuopion kaupunkiseuduille. Taustalla vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalveluiden painottuminen sekä kyseisten kaupunkien status yliopistosairaala-kaupunkeina. Erilliskokouksen myötä suuret kaupunkiseudut saavat mahdollisuuden kasvupalveluiden järjestämiseen muun muassa työ-, elinkeino-,

Taulukko 1. Tulevaisuusskenaarioiden vertailu.

	Vallitsevat kehitystrendit	Toteutumista indikoivat tekijät	Skenaarion punainen lanka
Mahdollisuuksien maakuntaudistus	Vahva julkinen talous ja kansainvälinen kilpailukyky Maltillinen kaupungistuminen	Vahva sitoutuminen ja luottamus uudistukseen Perusteellinen valmistelu Maakuntia suosiva politiikka Kehittämismyönteinen ote uudistamiseen	Maakuntien ja kuntien asema on tasapainoinen, uudistuksen toimeenpano onnistuu ja asetetut tavoitteet saavutetaan.
Onnettomat maakunnat, ponnottomat kunnat	Heikko julkisen talouden tilanne Voimakas kaupungistuminen	Uudistukseen liittyvä epävarmuus Sitoutumattomuus uudistuksen läpiviemiseen Valtion roolia korostava politiikka Epäonnistunut johtaminen Markkinamyönteisyys	Valtion ja markkinoiden asema ylikorostuu, uudistuksen toimeenpano epäonnistuu, eikä asetettuja tavoitteita saavuteta.
Suurten kaupunkiseutujen vahvistuminen	Voimakas kaupungistuminen ja vahva väestön keskittyminen kasvukäytävillä Suurten kaupunkien vahvistuva taloudellinen rooli	Uudistukseen liittyvä epävarmuus Suurten kaupunkien suhtautuminen uudistukseen Kaupunkiseutumyönteinen politiikka	Suurten kaupunkiseutujen erillisratkaisu vahvistaa niiden asemaa. Maakuntien ja useimpien kuntien asema jää heikoksi, mikä johtaa kuntarakenteen muutoksiin.
Kuntien renessanssi	Kaupungistumisen hidastuminen ja väestön hajautuminen EU:n pirstaloitumiskehitys ja kansallinen protektionismi Digitalisaatio	Paikallisen identiteetin vahvistuminen Poliittisten valtasuhteiden muutos Paikallisuutta korostava politiikka	Kuntien asema vahvistuu, maakunnilla on ongelmia uudistuksen toimeenpanossa ja kuntien rooli pysyy merkittävänä palvelutuotannossa.
Maakunnista kuntia	Julkisen talouden kestävyysvajeen kasvun jatkuminen Maltillinen kaupungistuminen	Vahva sitoutuminen ja luottamus uudistukseen Maakuntia suosiva politiikka	Maakuntien itsehallinnollinen asema vahvistuu ja niiden tehtäväkenttä laajenee. Kuntien asema jää ohueksi.

maahanmuutto- ja kotoutumispalveluiden osalta, mutta kontrolloivan ohjaussuhteen vaikutus näkyy maakuntien asemaa heikentävästi tulevaisuusskenaariossa. Skenaarion mukaisen kehityksen vahvana taustatekijänä ja sitä hallitsevana megatrendinä näkyy kaupungistuminen ja väestön vahva keskittyminen. Työpajatyöskentelyssä tämän suuntainen tulevaisuus arvioitiin sellaisenaan kohtalaisen epätodennäköiseksi, mutta yksittäisissä asioissa tulevaisuuskuvan kuvailemat asiointilat voivat toteutua. Toivottavuuden osalta mielipiteet jakautuivat selvästi.

Tulevaisuusskenaarioissa Kuntien renessanssi ja Maakunnista kuntia otetaan enemmän vapauksia lähtökohtaolettamusten ja todennäköiseksi arvioidun kehityskulun suhteen. Skenaarioissa tarkastellaan alue- ja paikallishallinnon toimijoiden, uudistuksen myötä muuttuvaa, keskinäistä dynamiikkaa jopa hieman kärjistäen mahdollisia kehityskulkuja. Tulevaisuusskenaariot Kuntien renessanssi ja Maakunnista kuntia kuvaavat tilannetta, jossa kuntien ja maakuntien välinen suhde on epäsuhtainen johtuen toisen osapuolen selkeään taantumiseen. Esimerkiksi Kuntien renessanssi nostaa paikallisuuden korostumisen merkittävään, jopa yhteiskunnallista kehitystä ohjaavaan

asemaan. Tämä taistelee vahvasti tällä hetkellä näkyvissä olevia kehitystrendejä, kuten kaupungistumista vastaan. Toisaalta paikallisuuden korostuminen skenaariossa mahdollistuu toisen erittäin todennäköisen megatrendin, digitalisaation, vaikutusten kautta. Oletettavasti näistä kärjistyksistä johtuen työpajatyöskentelyn materiaalina toimineiden tulevaisuuskuvien todennäköisyys arvioitiin työpajatyöskentelyyn osallistuneiden toimesta verrattain alhaiseksi.

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

Tulevaisuusskenaarioiden riittävyttä ja sisältöä on arvioitu työskentelyn eri vaiheissa niin tutkimusryhmän kuin muun muassa hankeparin toteutusta tukevan professoriryhmän toimesta. Tulevaisuusskenaariot täyttävät skenaarioille asetetut yleiset vaatimukset eli niissä on kuvattu alkutilanne, tapahtumaketju ja prosessit nykytilan ja kuvatun tulevaisuuden tilan välillä sekä tulevaisuuskuvan kuvaama lopputilanne, joskin tapahtumaketjujen ja ajallisen ulottuvuuden kuvausta olisi voinut edelleen terävöittää (Mannermaa 1992, 148; Kuusi & Kamppinen 2002, 121.) Tulevaisuusskenaariot sisältävät lisäksi kuvauksen keskeisistä toimijoista ja niiden toiminnasta ajallisella ulottuvuudella, skenaariot ovat fyysisesti, psykologisesti ja sosiaalisesti mahdollisia sekä loogisesti johdonmukaisia. (Asplund 1979, 94–96, Mannermaa 1992, 150–152.) Tulevaisuusskenaariot kuvaavat alue- ja paikallishallinnon vaihtoehtoisia kehityspolkuja verrattain kattavasti, mutta niiden keskeisin puute on se, että ne ovat voimakkaasti kytkeytyneet kaatuneeseen maakunta- ja sote-uudistukseen. Ne ovat siis väistämättä oman aikansa vankeja. On kuitenkin huomioitava, että tulevaisuusskenaarioita ja niiden hyvyttä tai huonoutta ei tulisi arvioida samalla tavalla kuin vaikkapa ennusteiden laatua. Tulevaisuusskenaarioita tulisikin arvioida ennemmin sen mukaan, millainen vaikutus niillä on ennakkointityöhön, päätöksentekoon, eri skenaarioiden kuvailemiin tilanteisiin varautumiseen sekä olisiko kyseiseen toimintaan kyetty ilman tulevaisuusskenaarioiden tarkastelua (vrt. Meristö 1991, 166). Tästä näkökulmasta tutkimusprosessin aikana toteutettu skenaariotyöskentely on itsessään tarjonnut siihen osallistuneille mahdollisuuden haastaa ajattelumallejaan ja laajentaa näkemyksiään tulevaisuuden mahdollisista kehityspoluista. Koska skenaariotyöskentelyprosessi voidaan tulkita jopa merkityksellisemmäksi kuin prosessin lopputuloksena tuotetut skenaariot (ks. Meristö 1991, 159–160), voidaan tässä valossa hankeparin toisen vaiheen tulevaisuustyöpajoihin ja skenaariotyöskentelyyn perustunutta työskentelyä arvioida onnistuneeksi valinnaksi.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisesta huolimatta edellä esitetyillä viidellä alue- ja paikallishallinnon tulevaisuusskenaariolla voi olla käyttöä seuraavan alue- ja

paikallishallinnon uudistuksen valmistelussa. Lisäksi kunnat ja maakunnat voivat hyödyntää skenaarioita esimerkiksi ennakoinnin ja strategiatyöskentelyn tukena.

## 5 Johtopäätökset tulevaisuustyöskentelyn pohjalta

Tulevaisuusskenaarioiden perusteella voidaan tehdä muutamia keskeisiä päätelmiä alue- ja paikallishallinnon uudistamisesta. Tarkasteltaessa tulevaisuusskenaarioiden muodostamaa kokonaisuutta, toisin sanoen mahdollisten maailmojen polustoa (ks. esim. Kamppinen, Malaska & Kuusi 2002, 28–29), voidaan skenaarioista tunnistaa teemoja, jotka yhtäältä ovat merkitykseltään ratkaisevan tärkeitä tulevaisuusskenaariion toteutumislle ja toisaalta toistuvat skenaariosta toiseen. Ne tavallaan läpileikkaavat useampaa laadituista skenaarioista. Näitä toistuvia teemoja nimitetään tässä yhteydessä kriittisiksi tekijöiksi ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne ovat irrotettavissa kaatuneeseen maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvästä kehyksestä. Ne ovat siis merkityksellisiä alue- ja paikallishallinnon uudistamisessa maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisesta huolimatta. Tulevaisuusskenaarioiden pohjalta tunnistettuja alue- ja paikallishallinnon uudistamiseen liittyviä kriittisiä tekijöitä on kaikkiaan viisi kappaletta: uudistuksen mittakaava ja luonne; suunnittelu, toimeenpano ja johtaminen; poliittinen ilmapiiri ja tahto; legitimitetti sekä monitasohallinta ja ohjaus.

Ensimmäiseksi kriittiseksi tekijäksi voidaan nostaa uudistuksen mittakaava ja luonne. Valmisteltu maakunta- ja sote-uudistus oli mittaluokaltaan valtava. Uudistuskokonaisuutta luonnehdittiin useissa yhteyksissä vuoden 1865 kunnallisasetuksen jälkeen suurimmaksi julkishallinnon rakenteita muokkaavaksi mullistukseksi. Vaikutukset muun muassa julkishallinnollisten toimijoiden työnjakoon ja keskinäiseen dynamiikkaan olisivat olleet mittavia. Tarkasteltaessa valmisteltua uudistusta tulevaisuusorientoituneesti voidaan todeta, että laajuudestaan huolimatta pitkällä aikavälillä maakunta- ja sote-uudistus olisi todennäköisesti asettunut yksittäiseksi osaksi hallinnon uudistamisen jatkumoa. Se olisi merkittävän reformin kautta luonut pohjan uusille, inkrementaalisille kehityspoluille. Julkisen hallintojärjestelmän kehittämistä olisi siis todennäköisesti jatkettu uudistuksen jälkeisinä vuosinakin aktiivisesti. Uudistuksen reformistisesta luonteesta johtuen liikkumavaran antaminen ja erilaistumiskehityksen salliminen olisivat olleet tärkeässä asemassa tulevien vuosien kehittämistyössä, sillä se olisi mahdollistanut alueellisten erojen ja tarpeiden huomioimisen.

Huomionarvoista on myös maakunta- ja sote-uudistuksen oletettu vaikutus hallinnon uudistamisessa vallinneisiin ja polkuriippuvuuteen perustuneisiin kehityspolkuihin, joita maakunta- ja sote-uudistus olisi reformistisen luonteensa vuoksi katkonut (Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017; Kyösti ym. 2017). Se, että maakunta- ja sote-uudistus olisi vaikuttanut näihin aikojen saatossa muotoutuneisiin kehityspolkuihin, voidaan osaltaan tulkita vaikuttaneen myös suhtautumiseen uudistusta kohtaan.

Uudistusprosessin käynnistyttyä alkoi myös muotoutua uudenlaisia kehityspolkuja, jotka vaikuttivat itse uudistusprosessin etenemiseen. Kun uudistuksen reunaehdot lukittiin maakuntien määrän ja valinnanvapauden osalta, ei uudistusprosessin uudelleen suuntaaminen ollut enää prosessin myöhemmässä vaiheessa mahdollista, mikä sulki automaattisesti vaihtoehtoiset kehityspolut ulkopuolelleen. Polkuriippuvuus toteutuu siis hallinnonuudistamisessa kahdella tasolla. Yhtäältä uudistamisen kohteet muotoutuvat polkuriippuvaisesti ja toisaalta uudistusprosessit itse ovat polkuriippuvaisia luonteeltaan.

Uudistuksen suunnittelun, toimeenpanon ja johtamisen merkitys on keskeinen kaikenlaisten alue- ja paikallishallinnon uudistusten tavoitteiden täyttymistä määrittävänä tekijänä. Uudistuksen suunnittelu kytkeytyy tiukasti uudistuksen luonteeseen. Toimeenpanon onnistumisen taustalla voidaan nähdä monta vaikuttavaa tekijää, joista esimerkkinä mainittakoon uudistuksen kokeminen hyväksyttävänä, toimeenpanoon varattava riittävä rahoitus, onnistunut viestintä sekä linjakas muutosjohtaminen. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu velloi jo pitkään ennen lopullista kaatumistaan eräänlaisessa välitilassa, jossa uudistuksen toimeenpano voimassa olevan lainsäädännön puutteesta johtuen toistuvasti viivästy. Tämä välitilaan jumiutuminen antoi tilaa puntaroida uudistusta ja sen tavoitteita myös hyvin kriittisessä sävyssä. Tästä esimerkkinä voidaan nostaa esiin muun muassa 21 suurimman kaupungin (C21-ryhmä) maakunta- ja sote-uudistukseen kohdistunut kritiikki (ks. Helsingin kaupunki 2018).

Onnistunut ja linjakas johtaminen on keskeisessä asemassa kaikilla hallinnon tasoilla. Se on ratkaisevassa asemassa paitsi uudistuksen välittömän toimeenpanon osalta (muutosjohtaminen) myös pitemmän aikavälin toimintalinjojen määrittelyssä (strateginen johtaminen ja poliittinen päätöksenteko). Oikea-aikainen ja riittävä viestintä ja vuorovaikutuksellisuus kytkeytyvät osaksi onnistunutta johtamista ja muutosprosessin onnistunutta läpiviemistä. Vaikka uudistuksen tavoitteet yhdenvertaisempien palveluiden järjestämiseksi, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämiseksi sekä sote-palveluiden kustannuskehityksen hillitsemiseksi eivät sinällään kohdanneet suurta vastustusta, vallitsi uudistukseen liittyneistä perusvalinnoista (maakuntamalli ja valinnanvapaus) ristikkäisiä tulkintoja aina uudistuksen kaatumiseen saakka. Eri osapuolia ei saatu kokonaan vakuutettua uudistuksen tarpeellisuudesta tai perusratkaisujen toimivuudesta, mikä näkyi muun muassa kaupunkiseutujen kannanotoissa. Tämä osaltaan ainakin kyseenalaistaa uudistukseen liittyneen viestinnän ja sen kautta johtamisen onnistuneisuutta. Maakunta- ja sote-uudistuksessa viestinnän ja vuorovaikutuksellisuuden merkitys olisi kytkeytynyt voimakkaasti myös perustetuksi suunniteltujen itsehallinnollisten maakuntien legitimitettiin sekä ensimmäisten maakuntavaalien onnistumiseen ja sitä kautta maakuntien alkuvuosien poliittisen ilmapiirin rakentumiseen (vrt. Kyösti ym. 2017, 40). Myös uudistuksen tavoitteista ja sisällöistä viestimisen onnistuminen kansalaisten suuntaan olisi ollut viimeistään toimeenpanoon liittyen äärimmäisen tärkeässä asemassa. Valmisteluvaiheessa osin hankalasti hahmotettavana ja jäsentymättömänä näyttäytynyt uudistus olisi tullut kyetä kirkastamaan myös kansalaisille ymmärrettävällä tavalla. Johtamisen onnistuminen erityisesti uudistuksen toimeenpanoon liittyen näyttäytyy kaikkien laadittujen tulevaisuusskenaarioiden taustalla.

Vaikka yleisellä tasolla uudistusprosessiin liittyneen johtamisen ja viestinnän on-

nistumisesta voidaan esittää erilaisia tulkintoja, on todettava, että alueellisella tasolla ta-  
pahtuneeseen käytännön valmistelutyöhön liittyneen johtamisen ja viestinnän voidaan  
tulkita onnistuneen hyvin. Massiivisten kokonaisuuksien suunnittelu- ja valmistelutyö  
varsinkin uudistusprosessin alkuvaiheessa asetettujen tiukkojen aikamääreiden puitteissa  
olisi tuskin ollut mahdollista viedä läpi ilman onnistunutta operatiivista johtamista  
ja sitoutuneisuutta muutoksen tekemiseen. Uudistuksen sisällöistä johtuen valmiste-  
lutyö on edellyttänyt uudenlaisten organisaatorajat ylittävien yhteistyöverkostojen  
ja toimintatapojen hyödyntämistä. Näiden johtamiskäytänteiden ja toimintatapojen  
siirtäminen osaksi uudistuksen toimeenpanoa olisi ollut ratkaisevassa asemassa uudis-  
tuksen onnistumisessa tai epäonnistumisessa.

Kriittisistä tekijöistä poliittinen ilmapiiri ja tahto vaikuttavat tulevaisuuden kehi-  
tyspolkuihin monitasoisesti. Ne määrittelevät hallinnon kehittämisen yleisen suunnan  
sekä vaikuttavat uudistamisen sisältöihin. Uudistuksen aikana esiin nousi muun muassa  
suurten kaupunkien yleinen huolenaihe valtiotason heittelevästä ja linjattomasta  
kaupunkipolitiikasta, joka kaupunkiseutujen osalta voi pahimmillaan johtaa hallinnon  
uudistamisen heiluriliikkeeseen (ks. Kyösti ym. 2017, 9). Kaupunkiseutujen näkökul-  
masta tällaisen tilanteen ehkäiseminen vaatii kansallisen kaupunkipoliittisen linjan  
luomista ja jäntevöittämistä. Laajemmin tarkasteltuna heiluriliikkeen vaimentaminen  
tai pysäyttäminen edellyttää yhteistyötä, jossa keskeisistä ja tärkeiksi koetuista asioista  
päästään yhteisymmärrykseen, mikä valmistellun maakunta- ja sote-uudistukseen  
osalta olisi tarkoittanut parlamentaarisesti sovittuja yleisiä linjoja ja niiden perusteella  
etenevää valmistelua.

Poliittinen ilmapiiri liittyy myös ratkaisevalla tavalla uuden itsehallinnollisen  
hallinnon tason toimintaan, mikä maakunta- ja sote-uudistuksen tapauksessa olisi  
ollut maakunta. Uuden itsehallinnollisen julkishallinnon toimijan näkökulmasta  
ensimmäisten maakuntavaalien onnistuminen ja niiden myötä maakunnissa käynnisty-  
vä poliittisen päätöksentekoilmapiirin muotoutuminen olisivat olleet maakuntien  
alkutaipaleen kannalta oleellisen merkityksellisiä. Maakuntapäätäjien ymmärrys ase-  
mastaan ja kyky erottaa toisistaan maakunnan yhteisistä asioista päättäminen ja oman  
kunnan edunvalvojana toimiminen, olisivat voineet vaikuttaa ratkaisevasti uudistuksen  
maakuntien muotoutuvaan toiminta- ja päätöksentekokulttuuriin. Tämä huomio  
pitää paikkansa myös muiden kuntaa suurempien itsehallintoalueiden tapauksessa.  
Kyse on osaltaan niiden syötepainotteisen legitimitetin kehittymisestä: etukäteen on  
vaikea arvioida sitä, kuinka kansalaiset mieltävät sen, missä määrin he voivat omalla  
äänestyskäyttäytymisellään ja aktiivisuudellaan vaikuttaa kuntia laajempien itsehallin-  
nollisten alueiden toimintaan ja valintoihin. Kansalaiset ymmärtävät kunnallisvaaleissa  
ja eduskuntavaaleissa (ja ehkä jopa EU-vaaleissa) sen, mitä äänestämällä voi saada  
aikaan. Mahdollisella uudella itsehallinnollisella hallinnontasolla tämä ymmärrys  
muotoutuu vasta ajan myötä.

Uudistukseen liittyvä legitimitteettikysymys näyttäytyi erityisen ongelmallisena  
juuri suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta. Kasvavien kaupun-  
kiseutujen näkökulmasta kyseessä olisi ollut paikallisen ja seudullisen vallan uusjako  
tilanteessa, jossa kaupunkiseutujen intressissä olisi ollut paikallisen itsehallinnon vah-  
vistaminen nimenomaan kaupungistumiseen liittyvien toimintaympäristön muutosten

hyödyntämiseksi.

Perinteisesti kuntien legitimitettä on tulkittu niiden kykyä suorittaa kunnan palvelutehtävää ja tarjota laadukkaita palveluita kuntalaisilleen. Maakuntien tai muiden itsehallinnollisten alueiden perustaminen nykyään kunnallisten palveluiden (esim. sote) tuottamiseen muuttaisi tätä asetelmaa merkittävästi, koska uudistuksen myötä kuntien rooli muuttuisi enemmän palvelukuntaroolista kohti elinvoima- ja yhteisöroolia. Mikäli tällainen kehitys tapahtuisi, tarkoittaisi se myös kunnan legitimitetilähteiden muutosta niin kutsutun syötepainotteisen legitimitetin suuntaan. Muutoksen myötä jatkossa korostuisivat nykyistä enemmän toimivallan, edustuksellisuuden, päätöksenteon toimivuuden ja yhteisön kehittämisen ulottuvuudet. Toisaalta maakuntien tai muiden itsehallinnollisten alueiden syntyminen voidaan kokea pelottavana nimenomaan siitä näkökulmasta, että aiemmin kuntien hallitsema ihmisille tärkeiden palveluiden kokonaisuus pirstaloituu ja pahimmillaan syntyy uudenlaisen osaoptimoinnin kenttiä (Tolkki ym. 2017). Tästä näkökulmasta erityisen tärkeiksi tekijöiksi tunnistuvat kuntien ja maakuntien tai muiden itsehallinnollisten alueiden keskinäinen yhdyspintatyö, palveluiden järjestäminen uudistuksen siirtymäkautena sekä erilaisten palveluhäiriöiden minimoiminen. Lisäksi tästä näkökulmasta korostuvat uudistuksen tavoitteisiin ja sisältöihin liittyvä ymmärrettävä viestintä.

Maakunta- ja sote-uudistus olisi toteutuessaan vaikuttanut voimakkaasti julkishallinnollisten toimijoiden työnjakoon ja keskinäiseen dynamiikkaan. Monitasohallinnan ja ohjauksen keinot olisivat muotoutuneet uudella tavalla. Maakuntauudistuksen keskiössä olleiden maakuntien ei ollut tarkoitus asettua julkishallinnon kentällä hierarkkisesti kuntien yläpuolelle järjestyneeksi instituutioksi. Sen sijaan maakuntien oli määrä asettua kuntien rinnalle tasaveroiseksi toimijaksi, jolloin toimijoiden välisten suhteiden olisi voitu olettaa muotoutuvan kulloinkin käsiteltävien asiakokonaisuuksien pohjalta. Tasavertainen ja luottamukseen perustuva suhde olisi mahdollistanut kuntien ja maakuntien välisten yhteistyökanavien ja -mallien rakentamisen.

Ohjaussuhteen kehitys olisi tullut näkyväksi erityisesti maakuntien muotoutuvan aseman kautta. Ohjaussuhteen kannalta keskeistä on ohjauskanavien ja -menetelmien joustavuus. Tiukan kontrolloiva ohjaussuhde ei anna tilaa molemminpuolisen luottamuksen rakentumiselle. Mikäli tulevaisuuden alue- ja paikallishallinnon uudistuksissa luodaan uusia kuntia laajempia itsehallinnollisia alueita, on syytä kiinnittää erityistä huomiota eri hallinnontasojen välisiin ohjaus- ja vuorovaikutussuhteisiin. Tässä suhteessa on tietysti erityisen merkittävää se, kuinka uusia itsehallinnollisia kokonaisuuksia aletaan ohjata, koska niihin luodaan joka tapauksessa uudet ohjausmekanismit. Esimerkiksi kaatuneessa maakunta- ja sote-uudistuksessa valtiolle kaavailtiin erittäin vahvaa ohjausvaltaa suhteessa maakuntiin, minkä taustalla vaikutti osaltaan pyrkimys erityisesti sote-menojen kasvuvauhdin hillintään.

Edellä kuvailut kriittiset tekijät tulisi ymmärtää laajempina kokonaisuuksina. Kriittiset tekijät konkretisoituvat usein aikaan ja paikkaan rajautuviksi kulminaatiopisteiksi, jotka toimivat samalla ikään kuin eri kehityspolkujen risteyskohtina. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäiset päätökset tai tapahtumat voivat indikoida alue- ja paikallishallinnon kehityksen suuntautumista jonkin kuvatus tulevaisuuskehaarion mukaisesti. Nämä päätökset ja tapahtumat, toisin sanoen kulminaatiopisteet,

vaikuttavat kriittisten tekijöiden toteutumiseen ja kehitys voi ohjautua vaihtoehtoisin suuntiin tulevaisuusskenaarioiden kartoittamalla mahdollisten maailmojen polustolla. Kulminaatiopisteet voivatkin näin toimia eräänlaisina tulevaisuuskartan koordinaatiopisteinä (vrt. Malaska & Virtanen 2013, 125), jotka auttavat niin kuntien, maakuntien kuin valtiollisen tason toimijoidenkin ennakointityötä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisesta huolimatta uudistusprosessista ja sen suunnitelluista sisällöistä on opittavissa paljon mahdollisia seuraavia hallinnollisia uudistuksia silmällä pitäen. Tämä edellyttää kuitenkin uudistuksen tarkastelemista objektiivisesti ja avoimin mielin. Näin valtavasti vastakkaisia näkökulmia ja ohipuhunutta herättänyt uudistusprosessi voidaan kaatumisensa vuoksi itse asiassa kääntää oppimisprosessiksi. On luonnollista tehdä virheitä, mutta opiksi ottamisesta kieltäytyminen ja samojen virheiden toistaminen eivät ole järkevää uudistamispolitiikkaa. Sen sijaan tunnistamalla ja huomioimalla edellä esitellyt kriittiset tekijät osana seuraavan uudistuksen valmistelua kaatunut maakunta- ja sote-uudistus ei mennyt hukkaan, vaan sen ja aiempien uudistusten perintönään jälkeensä jättämät opetukset vaikuttavat alue- ja paikallishallinnon kehityspolkujen valikoitumiseen. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen myötä valittavissa olevien kehityspolkujen määrä on jälleen suurempi, sillä kehitys voi ohjautua maakuntapohjaisen mallin sijaan myös toisenlaiselle perustalle. Vaikka kokonaan uutta kehityspolun haaraa ei maakunta- ja sote-uudistuksen tuloksena varsinaisesti syntynytkään, saattoi uudistus vaikuttaa osaltaan merkittävästi siihen, millaisia kehityspolkuja alue- ja paikallishallinnon uudistamisen kentälle tulevana vuosina tallautuu.

## Lähteet

- Airaksinen, J. (2009) Hankala hallintouudistus. Tampere University Press. Tampere.
- Airaksinen, J., Haveri, A., Pekkola, E., Nyholm, I. & Stenvall, J. (2016) Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa: Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K. & Tiihonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma. Helsinki. 237–295.
- Alasuutari, P. (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Vastapaino. Tampere.
- Archer, M. (2003) Structure, agency and the internal conversation. Cambridge University Press. Cambridge.
- Asplund, J. (1979) Teorier om framtiden. Liber. Stockholm.
- Boschma, R. A. (2004) Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies*. 38(9), 1001–1014.
- Djelic, M. & Quack, S. (2007) Overcoming Path Dependency: Path Generation in Open Systems. *Theory and Society*. 36 (2), 161–186.
- Emirbayer, M. & Mische, A. (1998) What is agency? *American Journal of Sociology*. 103(4), 962–1023.



Eteläpelto, A., Heiskanen, T. & Collin, K. (2011) Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Teoksessa Eteläpelto, A., Heiskanen, T. & Collin, K. (toim.) *Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Aikuiskasvatuksen tutkimusseura*. Helsinki. 11–32.

Giddens, A. (1984) *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Polity Press. Cambridge.

Grillitch, M. & Sotarauta, M. (2018) *Regional growth paths: from structure to agency and back*. Papers in Innovation Studies, Paper no. 2018/01. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lundin yliopisto. Lund.

Haveri, A. (1997) *Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Tampere.

Haveri, A. (2011) *Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin*. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia 238. Vaasan yliopisto. Vaasa. 132–145.

Haveri, A. & Majoinen, K. (2017) *Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polku-riippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä*. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 42–55.

Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010. 2011 Valtionvarainministeriön julkaisuja 11/2011. Valtionvarainministeriö. Helsinki.

Helsingin kaupunki. (2018) *C21-verkoston kannanotto: Maakuntauudistus ei tue koko Suomen kasvun edellytyksiä*. Helsingin kaupunki 18.5.2018. <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/maakuntauudistus-ei-tue-koko-suomen-kasvun-edellytyksia>. Viitattu 24.4.2019.

Häkli, J. (1994) *Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskursin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa*. Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis, ser. A., Vol. 45. Tampere.

Jalonen, H., Jäppinen, T. & Airaksinen, J. (2019) *Ennakoinnin avulla lintuperspektiiviä hallinnollisiin uudistuksiin*. Teoksessa Kyösti, A., Parkkinen, J., Kolehmainen, J. & Koivisto, J. (toim.) *Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus*. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kamppinen, M., Malaska, P. & Kuusi, O. (2002) *Tulevaisuuden tutkimuksen peruskäsitteet*. Teoksessa Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) *Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset*. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki. 19–53.

Kuusi, O. (1996) *Asiantuntijatiedon jalostaminen tulevaisuudentutkimuksessa*. Futura 15 (4), 8–16.

Kuusi, O. & Kamppinen, M. (2002) *Tulevaisuuden tekeminen*. Teoksessa Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) *Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset*. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki. 117–170.

Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J. & Kolehmainen, J. (2017) *Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä*. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu.

Mahoney, J. (2000) *Path Dependence in Historical Sociology*. Theory and Societ. 29 (4), 507–548.

Malaska, P. (2013) *Tulevaisuustietoisuudesta ja tulevaisuudesta tietämisestä: tulevaisuusmielenkiinnon kohteena*. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) *Miten*

- tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki. 14–22.
- Malaska, P. & Virtanen, I. (2013) Tulevaisuuksienkaikkeus. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki. 125–136.
- Mannermaa, M. (1992) Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus. Tulevaisuudentutkimuksen paradigmojen ja niiden metodologisten ominaisuuksien tarkastelua. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki.
- Mannermaa, M. (1999) Tulevaisuuden hallinta. Skenaariot strategiatyöskentelyssä. WSOY. Porvoo.
- Meristö, T. (1991) Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa. Acta futura Fennica nro 3. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Meristö, T. (2013) Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa – Miksi skenaarioita? Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki. 179–187.
- Miles, M. B. & Huberman A. M. (1994) Qualitative data analysis. 2. painos. Sage. California.
- Moisio, S. & Soininvaara, I. (2017) Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämisjärjestelmä. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 312–324.
- Niemi-Lilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K. (2002) Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Parkkinen, J., Koivisto, J. & Kolehmainen, J. (2019) Katse kohti tulevaa. Alue- ja paikallishallinnon muotoutumisen tulevaisuusskenaariot. Tampereen yliopisto. Verkkojulkaisu.
- Peltonen, L. (2004) Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regiimiksi. Yhdyskuntasuunnittelu 30 Vol. 42: 3–4, 30–50.
- Rubin, A. (2002) Tulevaisuudenkuvat ja identiteetin rakentuminen myöhäismodernissa. Teoksessa Kampainen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Peruskäsitteet ja sovellukset. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki. 791–819.
- Seppälä, Y. (1984) 84 tuhatta tulevaisuutta. Gaudeamus. Helsinki.
- Seppälä, Y. (1987) Tulevaisuuden luotaus hallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Seppälä, Y. (2013) Tulevaisuustaulukkomenetelmä – sovelluksena vanhustenhuolto. Teoksessa Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Acta Futura Fennica nro 5. 3. painos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Helsinki. 137–153.
- Sotarauta, M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Finnpublishers. Tampere.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008) Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa: Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere University Press. Tampere. 11–45.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. (2017) Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhat ja mahdollisuudet. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.



# JOHTOPÄÄTÖKSET

## Pohdintoja ja teesejä tulevaan

Jenni Airaksinen, Harri Jalonen, Tuula Jäppinen, Juulia Koivisto,  
Jari Kolehmainen, Heli Kurikka, Anni Kyösti, Inga Nyholm &  
Jonne Parkkinen<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kirjoittajat merkitty aakkosjärjestyksessä.

Loppuraportin johtopäätösosiossa koostamme artikkelien pohjalta pohdintoja ja teesejä alue- ja paikallishallinnon uudistamisen jatkoa varten. Kokoavat pohdinnat on jaoteltu kolmeen teemaan; uudistusprosessin kulkuun, elinvoimanäkökulmaan ja kaupunkiseutujen erityiskysymyksiin sekä muuttuvan hallinnan kenttään.

Käsillä oleva raportti kytkeytyy lähtökohdiltaan vahvasti Sipilän hallituksen (2015–2019) ajamaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Tarkastelun yhteydessä tunnistamamme kokonaisuudet ja ilmiöt ulottuvat kuitenkin mittakaavaltaan ja merkityksiltään myös yksittäistä uudistusprosessia laajemmalle. Tästä syystä olemme tarkastelleet hallinnon uudistamista ilmiönä myös yleisemmällä tasolla. Riippumatta yksittäisistä reformeista, uudistumista tapahtuu pienemmässä mittakaavassa jatkuvasti. Myös hallinnon tasojen roolit ja niiden suhteet toisiinsa ovat jatkuvassa evoluution kaltaisessa muutoksessa. Tämä vaatii sitä, että myös uudistamisen ja sen tapojen on muututtava. Rakenteellinen ja teknis-rationaalinen uudistaminen keskittyy ja pyrkii muuttamaan ennen kaikkea organisaation rakenteita. Ajattelutapa on ollut ominainen sote- ja maakuntauudistukselle. Se on lähtökohdiltaan perustunut ajatukseen, että moninaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvät pulmat voidaan ratkaista yhden mallin mukaisella ja erilaiset alueet kattavalla rakenteella, joka säädetään lailla.

Tällainen lähestymistapa ja muutoksen johtamisen keskittyminen ennen kaikkea rakenteellisiin kysymyksiin ei tunnista evoluution kautta syntyneitä onnistuneita toimintatapamuutoksia, hallinnon yksiköiden erilaisuutta eikä niiden erilaisia kykyjä ratkaista kulloinkin käsillä olevia ongelmia. Huomiota ei tyypillisesti kiinnitetä myöskään prosesseihin tai ihmisiin, jotka muutoksen toteuttavat. Entäpä jos uudistamisessa lähdetäisiinkin liikkeelle kokonaan toisesta suunnasta? Tällöin pyrittäisiin tunnistamaan muuttuneen hallinnan piirteet, muuttuneet suhteet ja niissä saavutetut onnistumiset. Uudistamisen tehtävänä olisi löytää tavat tukea ja ohjata uuden, muodostuneen hallintajärjestelmän ja siellä toimivien yksilöiden kykyä ratkaista pulmia ja myös levittää onnistumisen reseptejä koko järjestelmän tasolle.

Myös tulevaisuusorientaation ottaminen mukaan hallinnon uudistamista koskevaan keskusteluun tukisi uudistamista, ja siinä tapahtuvaa päätöksentekoa. Uudistaminen on tietämättömyydessä tarpomista, jossa tulee eteen monenlaisia tietämiseen ja tietoon liittyviä ongelmia. Mitä paremmin ongelmien diagnosoinnissa onnistutaan, sitä kestävämmiin niitä voidaan ratkaista ja sitä siedettävämmäksi uudistamiseen liittyvässä epävarmuudessa tarpominen muuttuu. Uudistusprosesseissa joudutaan usein tekemään kompromisseja, mutta niiden etsimisessä on varottava sekä pirullisuuden yksioikoista kesyttämistä että yksinkertaisten asioiden tarpeetonta monimutkaistamista. Ennakoinnin lisäarvo prosessien yhteydessä kytkeytyy erityisesti pitkän tähtäyksen strategiaprosesseihin. Ennakointi ja tulevaisuudentutkimus ovat tapoja lisätä tietoa tulevaisuudesta, tunkeutua tietämättömyyteen, tehdä tulevaisuus koettavaksi ja muokata haluttua tulevaisuutta. Tästä syystä ne ovat hyviä työkaluja hallinnon uudistamisen kokonaisuudessa.

Osana hallinnon uudistamisen prosessia olisi erityisen tärkeää pysähtyä pohtimaan, millaisia ongelmia uudistamisella halutaan ratkaista ja millaisia ongelmia hallintouudistuksilla ylipäätään voidaan ratkaista. Uudistamiseen liittyvässä päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon paitsi saatavilla oleva tulevaisuustieto myös ajankohtainen tilannekuva

toimintakentästä. Lisäksi tulisi tunnistaa ja punnita erilaiset vaihtoehdot ongelmien ratkaisemiseksi ja tilanteen muuttamiseksi.

## Uudistusprosessin kulku

Maakuntauudistuksen valmisteluprosessia arvioitaessa haastateltavien huomio on kiinnittynyt erityisesti valmistelun toimeenpanoon ja ajoitukseen suhteessa lainsäädännön etenemiseen. Maakuntauudistusta on viety läpi tavalla, jossa asioita on valmisteltu samanaikaisesti sekä kansallisella tasolla että alueellisesti, ilman voimassaolevaa lainsäädäntöä. Tämä on herättänyt pohdintoja siitä, onko tarkoituksenmukaista toimeenpanna näin suuria valtakunnallisia rakenteellisia uudistuksia ennen kuin yhtäkään lakipykälää on hyväksytty. Ilman lainsäädännön tuomaa pohjaa on uudistuksen kaaduttua ajaututtu tilanteeseen, jossa epävarmuus ja huoli valmisteluprosessin aikana tehdystä työstä ja erityisesti sen hukkaan valumisesta ovat käsin kosketeltavia. Ottaen huomioon uudistuksen taustalla vaikuttavat säästötavoitteet tilanne on jopa nurinkurinen. Mikäli rakenteelliseen teknis-rationaaliseen uudistamiseen päädytään, voisi ajatella, että marssijärjestyksenkin on oltava perinteinen. Ensin laki, sitten toimeenpano.

Samalla kuitenkin voi pohtia, onko maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutavassa jotakin sellaista, josta voisi ottaa oppia tulevaan. Uudistusten valmistelusta vastanneiden virkamiesten lausuntojen mukaan tehty uudistamistyö ei ole mennyt hukkaan ja sitä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa (ks. esim. Yle Uutiset 2019<sup>2</sup>). Oliko samaan aikaan kansallisesti ja alueellisesti toteutettavassa uudistuksen valmistelussa mahdollista synnyttää tilanne, jossa alueelliset, lähellä käytäntöä kerättävät kokemukset suodattaisivat myös kansalliseen lainsäädäntöön? Tämä edellyttäisi vahvaa ja laajaa eri hallinnontasojen (kansallinen, alueellinen, paikallinen ja eri sektorit) välistä luottamusta ja yhteistyön henkeä, jota viimeisten hallintouudistusprosessien yhteydessä ei valitettavasti ole nähty. Toisaalta alueelliset ja paikalliset kokemukset olisi mahdollista saada kansallisiin, laaja-alaisiin uudistuksiin myös esimerkiksi alueellisten kokeilujen ja kokeilulakien kautta. Tämä on hitaampi reitti, eikä välttämättä toisi kansalliseen valmisteluun informaatiota erilaisista alueellisista tilanteista. Kokeilulakien riskinä on lisäksi, että ne eivät edes onnistuessaan välttämättä muotoudu – ainakaan kovin helposti – osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Kokeilujen ja niitä koskevan lainsäädännön kautta etenevällä uudistuksella kuitenkin toimittaisiin koko ajan selkeällä, lakien osoittamalla polulla.

Hallinnon uudistamiseen tarvitaan pysyvyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Hallinnon uudistamisen heiluriliikkeen pysäyttämiseksi tarvitaan pitkäjänteiseen uudistamiseen sitoutumista. 2000-luvulla hallinnon uudistamisen heiluriliike on kiihtynyt, kun kukin hallitus on pyrkinyt uudistamaan hallintoa osin omista lähtökohdistaan ja omia tavoitteitaan ajaen (kuntarakenneuudistuksesta maakuntahallintoon). Hallintoa on pyritty uudistamaan yleisimmin teknisenä ja lainsäädännöllisenä prosessina. Tämä voi pidemmällä aikavälillä osoittautua jopa tuhoisaksi sekä luottamuksen näkökulmasta että resurssien kannalta. Tuloksetkaan eivät ole välttämättä yleisesti hyväksytyjä ei-

2 Yle Uutiset (2019). ”Soten projektijohtaja Päivi Nerg: 200 miljoonaa euroa valmistelurahaa ei mennyt hukkaan”. 9.3.2019 Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10681369> (Katsottu 23.4.2019.)

vätkä vaikutukset pitkäaikaisia. Hallituskausittain tempoileva poliittinen linja ja sen vaikutukset uudistamisen perusteisiin luovat epävarmuutta ja nakertavat luottamusta niin julkishallinnon eri tason toimijoiden kuin myös kansalaisten keskuudessa. Hallituskausi ei tällaisessa ilmapiirissä koskaan riitä suurien uudistusten läpiviemiseen.

Vellova ja lyhytjänteinen uudistaminen johtaa resurssien tuhlaamiseen huolimatta siitä, että tehtyä valmistelua on aina jossain määrin mahdollista hyödyntää myös tulevien uudistusprosessien tarpeisiin. Tämän ongelman hallitsemiseksi on käyty keskustelua muun muassa parlamentaarisesti etenevän valmistelun merkityksestä. Parlamentaarisen valmistelun avulla päästään käsiksi osaan poukkoilevaa uudistamispolitiikkaa vaivavista ongelmista, mutta sen ei voida olettaa ratkaisevan esimerkiksi suuren, yhteen rakenteelliseen kaavaan perustuvan uudistamisen problematiikkaa.

Kunnat ja alueet erilaistuvat, mikä pakottaa pohtimaan myös ratkaisumallien erilaisuutta. Erilaistuminen ei rajoitu pelkästään esimerkiksi kasvukeskusten ja muiden alueiden keskinäiseen erikoistumiseen, vaan erilaistumista tapahtuu useissa eri asioissa sekä eri mittakaavatasoilla. Esimerkiksi kasvavilla kaupunkiseuduilla on nähtävissä alueellista sosio-ekonomista erilaistumista. Kaikki nämä tekijät korostavat herkkyyttä erilaiset tilanteet tunnistavien ja tunnustavien mallien tarkasteluun ja valmisteluun. Oma ja varsin keskeinen kysymyksensä on se, missä määrin on mahdollista luoda erilaisia hallintomalleja eri puolille maata. Suomalaisessa hallinnon uudistamisen traditiossa on yleisesti nähty, että hallinnollisesti samankaltaiset ratkaisut eri puolilla maata takaavat myös kansalaisten yhdenvertaisen aseman. Asia kytkeytyy myös perustuslakiin, jonka mukaan esimerkiksi sosiaaliset oikeudet ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet on voitava turvata koko maassa yhtäläisesti. Onkin kysyttävä, millaisella hallinnon uudistamisen tavalla voisi olla mahdollista jo varhaisemmassa vaiheessa varmistua valmisteltavan mallin tai valmisteltavien mallien perustuslainmukaisuudesta.

Valmistellaanpa tulevia uudistuksia parlamentaarisesti tai ei, on tärkeää yhteisymmärryksen saavuttaminen uudistukseen liittyvistä suurista linjoista sekä keskeisistä asiakokonaisuuksista sopiminen yhteisesti. Uudistuksen keskeisten peruspilarien tunnistaminen, hyväksyminen ja niistä päättäminen mahdollistavat uudistusprosessin läpiviemisen pitkäjänteisesti ja yli hallituskausien kestävässä kokonaisuutena. Tämä edellyttää yhteisesti tunnistettuja ja asetettuja tavoitteita, osapuolten välistä sovitteluvuutta ja poliittista johtajuutta. Yhteisesti valetun perustan avulla asioiden käsittely voi olla neutraalimpaa ja hallituskausittain tehtävästä sisällöllisestä hienosäädöstä voi tulla hyväksyttävämpää. Jotta on kyvykkyyttä ja ennen kaikkea aikaa viedä suuri uudistus läpi, tarvitaan laajaa poliittista yhteisymmärrystä, yli hallituskausien ulottuvaa aikajännettä sekä yhteistä näkemystä suurista linjoista.

Joka tapauksessa suuret hallintouudistukset ovat vaikeita, kivuliaita ja hankalia toteuttaa. Lisäämällä tietoa tulevaisuudesta ja sen mukanaan tuomista eri vaihtoehdoista voidaan tukea hallintouudistuksiin liittyvän pirullisuuden kesyttämistä, kompleksisuusansan välttämistä ja ennen kaikkea kohoamista pitkän tähtäyksen lintuperspektiiviin nykyhetken ongelmien yli. Tulevaisuusorientaation ja ennakoitimenetelmien hyödyntämisen tulisikin olla keskeisessä asemassa suunniteltaessa, valmisteltaessa ja toimeenpantaessa hallinnon uudistuksia. Tulevaisuusorientaation lisäksi on syytä huomioida myös menneiden uudistusten jälkeensä jättämät opetukset. Uudistamisessa on keskeistä

tähdätä kohti yhä järkevämpää ja pitkäjänteisempää uudistamispolitiikkaa ja jatkoa ajatellen on tärkeää ottaa opiksi paitsi nyt kaatuneesta maakunta- ja sote-uudistuksesta myös aiemmista uudistuspyrkimyksistä. Aikaisemmin tehdystä tulisi kyetä poimimaan hyviä todetut ja koetellut asiakokonaisuudet osaksi tulevaa kehittämistä.

Perinteisen uudistamisen keskiössä on lainsäädännöllisen pohjan luominen. Maakuntauudistuksessa erityisessä vastatuuleessa ovat olleet lainsäädäntöprosessin viivästyminen ja perustuslailliset kysymykset. Jos tällaisessa uudistamisessa halutaan pitäytyä, on suurten uudistusprosessien keskiössä lakien valmistelun perusteellisuus. Tällöin tulee kuitenkin huomioida virkamiestyöskentelyn ohella lainsäädännön valmisteluun vaikuttava poliittinen ohjaus. Poliittista ohjausta tarvitaan, mutta sillä tulee olla selkeä rooli ja selkeät rajat. Virkamiesvalmistelulle on luotava tilaa ja aikaa, jotta myös sen tulokset säilyvät huolellisesti valmisteltuina ja luotettavina.

Säädettävien lakien vaikutusten etukäteisarvioinnin merkitys on edelleen vahvistumassa. Uudistusprosessien valmistelussa tulisikin pystyä erottamaan toisistaan lain etenemisen kannalta ohittamattomat seikat, lakien ennakoitavat vaikutukset ja erilaiset poliittiset tahtotilat. Etukäteisarviointi ja huolellinen valmistelu ovat, edellä todetusti, oleellisia myös perustuslainmukaisuuden osalta. Kaikissa 2010-luvulla toteutetuissa uudistuksissa on törmätty jonkinlaisiin perustuslaillisiin ongelmiin. Näin kävi myös Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa. Vaikka perustuslakiin liittyviä kysymyksiä on usein suhteellisen huolellisesti virkamiesvalmistelussa kyetty ennakoimaan, on ongelmaksi saattanut muotoutua se, että yksittäisen uudistuksen keskeiset poliittiset linjat on jo aiemmin lyöty lukkoon. Näin niistä on voinut olla vaikeaa peruuttaa – myöhemmin havaituista perustuslakiongelmista huolimatta.

Pohdittaessa hallinnon uudistamisen tulevaisuutta on tärkeää muistaa, että julkinen hallinto ja sen toimintatavat ovat jatkuvassa muutoksessa. Myös hallinnon eri toimijoiden roolit ja suhteet toisiinsa muuttuvat ja juuri tämä muutos tulisi ottaa huomioon myös erilaisissa hallinnon uudistamispyrkimyksissä. Uuden ajan hallinta ja verkostoissa toimiminen merkitsevät, että perinteinen hierarkkisiin valtasuhteisiin ja ”command and control” -strategioihin pohjautuva uudistaminen menettää yhä enemmän merkitystään. Paremmat onnistumisen mahdollisuudet ovat uudistamisella, joka nojaa yhdessä tekemiseen ja alhaalta ylöspäin suuntaaviin näkemyksiin. Tämä voi olla haaste erityisesti hallinnon ylätasen toimijoille, sillä paikallis- ja keskushallinnon välinen suhde on perinteisesti ollut erittäin hierarkkinen. Uudistamisessa tulisi tästä huolimatta tunnistaa eri hallinnontasojen toisiaan täydentävät ja itsenäiset roolit. Uudistuksia ohjaavalta keskushallinnolta tämä edellyttää parempaa ymmärrystä omasta ja toteuttamansa ohjauksen roolista itsehallintojen toiminnan tukielementtinä ja toisaalta taas itsehallinnoilta parempaa ymmärrystä keskushallinnon koordinoivasta roolista. Lisäksi tarvitaan uudenlaista vuorovaikutusta ylhäältä alas tapahtuvan ohjauksen sijaan.

## Elinvoimanäkökulma ja kaupunkiseutujen erityiskysymykset

Hallintouudistukset kohtaavat erilaiset alueet eri tavoin. Kaikilla uudistuksilla on häviäjiä ja voittajia. Koko maan kehittymisen kannalta on kuitenkin oleellista, että



kaikenlaisilla alueilla säilyy tahto ja mahdollisuus viedä eteenpäin alueen elinvoiman kannalta tärkeitä asioita. Hallintouudistusten valmistelussa tulisikin kiinnittää huomiota myös siihen, millä tavalla voidaan estää tai lievittää uudistamisen lamaannuttavia vaikutuksia sekä uudistusprosessin aikana että sen jälkeen? Maakuntauudistuksen kohdalla venynyt aikataulu johti monin paikoin pysähtyneisyyden tilaan ja odotta-vaan ilmapiiriin. Vastaavaa on tapahtunut myös aiemmissa uudistuksissa. Ratkaisuja ja suuria kehityssuuntia on hankalaa linjata jatkuvassa epätietoisuudessa. Maakunta-uudistuksen yhteydessä epätietoisuutta ja spekulatioita aiheutti esimerkiksi raja- tai yhdyspintoihin liittyvät epäselvyydet esimerkiksi maakunnan ja kunnan elinvoimaan liittyvän toimivallan suhteen sekä yleisesti lukuisia kertoja muuttuneet lakien ja koko uudistuksen voimaantuloaikataulut. Valtakunnantason uudistamisessa olisi tarpeen arvioida uudistamisen vaikutuksia myös eri alueiden näkökulmasta. Alueellisten kehittämistarpeiden tunnistaminen valtakunnallisten uudistamistarpeiden rinnalla on erityisen tärkeää alueiden kehittämisen kannalta.

Kuten todettua, lähtökohtaisesti kaikki alueet, niin kunnat, kaupunkiseudut kuin maakunnatkin, ovat erilaisia. Yhteistä, yhtä mallia, joka olisi erilaisille alueille optimaalinen, on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta löytää. Eri alueiden strategisessa ajattelussa korostuvat erityyppiset asiat kilpailukyyn kehittämisestä olemassa olevan, saavutetun tilan turvaamiseen. Uudistamisen yhteydessä herää kysymys, ladataanko valmisteltavalle uudistukselle sellaisia tavoitteita ja taakkoja, joihin sillä on tosiasiallisesti rajalliset vaikutusmahdollisuudet? Hallinnollisella rakenteella ei voida yksinään ratkaista alueiden elinvoimaan, kilpailukyyn ja resilienssiin liittyviä tekijöitä. Hallinnon uudistusten yhteydessä olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää miettiä uudistuksen ja valmisteltavien mallien vaikutusta erilaisiin alueisiin ja kuntiin myös niiden elinvoiman näkökulmasta. Tätä punnintaa on tehtävä monipuolisesti eri näkökulmista käsin. Esimerkiksi valmistellussa maakunta- ja sote-uudistuksessa oli sisäisesti erilaisia logiikoita suhteessa erilaisiin alueisiin. Suuressa kuvassa se koettiin pienten ja syrjäisten kuntien asemaa turvaavaksi, vaikka esimerkiksi maakuntien sisäisen poliittisen päätöksenteon tendenssi olisi varsin suurella todennäköisyydellä ollut keskittävä. Suuret kaupungit puolestaan kokivat, että uudistuksessa ei ole otettu huomioon tai edes arvioitu sen moninaisia vaikutuksia kaupunkeihin tai esimerkiksi niiden talouteen, elinvoimaan ja investointikykyyn.

Yhtä kaikki, erilaisten alueiden elinvoiman näkökulmasta maakuntauudistus on osoittanut, että kaupunkiseutujen merkitystä elinvoiman kehityksen moottoreina ei voida sivuuttaa. Tasapäistämisen ideologia alueellisessa kehittämisessä vaurioittaa koko järjestelmää. Jos kaupunkiseutujen kehityksen edellytykset heikentyvät, on tällaisella kehityskululla negatiivinen kerrannaisvaikutus paitsi ympäröiville alueille, mutta myös koko valtakunnalliselle tasolle. Maakuntauudistuksen heikkouksista huolimatta uudistus on luonut uusia alueellisia ajattelu- ja toimintatapoja, jotka ovat vahvistaneet perinteiset kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Tässä mielessä suurten kaupunkiseutujen kritiikki maakunta- ja sote-uudistusta kohtaan on ollut osin ylimitoitettua. Osin myös siksi, että nimenomaan elinvoimapolitiikan kysymyksissä käytännön muutokset eivät suurten kaupunkiseutujen näkökulmasta olisi olleet kovinkaan radikaaleja, ainakaan lyhyellä aikavälillä. Vaikka kyse on osin ollut myös puhtaasta valtapolitiikasta, pidem-

mällä aikavälillä riskinä olisi kuitenkin voinut olla uudentyypisten ohjaustarpeiden ja -tahojen lisääntyminen. Kuntien ja maakuntien rajapintatehtäviin, kuten elinvoimapolitiikkaan olisi voinut kolmiportaisessa hallinnossa muodostua uusia, maakunnallisen ohjauksen käytänteitä.

Maakuntauudistuksen valmisteluprosessi ja erityisesti lainsäädännön puuttuminen johtivat joka tapauksessa tilanteeseen, jossa kaupungit ovat päätyneet ajamaan ”kaksilla rattailla”. Kaupungit ovat siis samanaikaisesti rakentaneet ja pitäneet yllä kahta vaihtoehtoista tulevaisuuskuva: mallia, jossa maakuntauudistus toteutuu ja mallia, jossa maakuntauudistus ei toteudu. Tämä on ollut organisaatioille raskas ja resurssija sekä voimavaroja kuluttava tilanne. Kunnissa on koettu ulkopuolisuuutta valmistelussa, mikä on heikentänyt kuntien ohjaustunnetta sekä toimijoiden välistä luottamusta. Uudistus on yhtäältä heikentänyt kunta-valtiosuhdetta, mutta toisaalta se on kuitenkin lisännyt luottamusta alueellisessa yhteistyössä. Uudistusprosessi on johtanut uusien yhteyksien löytymiseen ja yhteistyön tiivistymiseen alueellisella tasolla muun muassa HYTE-työskentelyssä ja IT-hankinnoissa.

Kaupunkiseutujen näkökulmasta maakuntauudistus on näyttäytynyt mallina, joka ei sovellu vastaamaan maakuntien sisälläkään erilaisten alueiden tarpeisiin ja kehittämisyrittämyksiin. Yhdenmukaisten ratkaisujen sijaan uudistamisessa on selkeä ja kasvava tarve spesifien alueellisten ongelmien ratkaisuille eli alueellisille erityisratkaisuille. Juuri näitä erilaistuneita tarpeita ja näkemyksiä kuvaavat osaltaan myös suurten kaupunkien maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät kriittiset ulostulot. Tämä tarve kasvaa, kun alueiden väliset erot kasvavat ja kuntakenttä eriytyy väestökehityksen ja useiden muiden tekijöiden seurauksena. Sekä yleisemmin hallinnon uudistamisessa että kehitettäessä tai uudistettaessa eri hallinnon tasojen ohjausjärjestelmää on alueelliset tarpeet otettava huomioon nykyistä paremmin. Maakuntauudistuksessa ohjausvaikutuksen kehittämisessä nähtiin kaksi suuntaa. Maakuntamallin myötä valtion ohjaus kuntiin olisi voinut löyhentyä ja heikentyä ohjauksen kohteena olevan tehtäväalan kaventuessa tai toisaalta valtion ohjaus olisi voinut voimistua, jos kuntien talous olisi heikentynyt. Valtionohjauksen tilalle tai rinnalle olisi voinut myös muodostua maakunnallista ohjausta. Muutoksen suunnasta riippumatta se olisi ennen pitkää muuttanut myös kuntien ja valtion suhdetta. Kuntien ja kaupunkien näkökulmasta oleellista olisi ollut myös se, millaisiksi olisivat muodostuneet niiden suhteet maakuntiin.

Tosiasiallisesti uudistus olisi siis vaikuttanut monin tavoin sekä kuntien ja maakuntien että kuntien ja valtion välisiin suhteisiin, vaikka valmistelun aikana nähtävät suorat vaikutukset näyttäytyivät pieninä. Tulevissa uudistuksissa olisikin pyrittävä jäsentämään laaja-alaisemmin ja myös pidemmälle tulevaisuuteen niitä vaikutuksia, joita uudistuksella eri hallinnontasojen välisiin suhteisiin on sekä lisäksi tarpeita näiden suhteiden kehittämiseksi. Tätä tarvetta kasvattavat joka tapauksessa kunta-valtiosuhteen osalta monet toimintaympäristötekijät, kuten kuntakentän erilaistumiskehitys, joka tulee merkitsemään kuntien entisestään erilaistuvia intressejä ja tarpeita suhteessa valtioon.

Maakuntauudistuksen vaikutuksista maakunnan sisällä oli erilaisia spekulatioita liittyen siihen, millaiset vaikutukset sillä olisi ollut eri alueilla. Toisaalta se on näyttäytynyt keskittävänä ja keskuskaupunkivetoisena, toisaalta maakuntien reuna-alueiden palveluita turvaavana. Poliittisen päätöksenteon arveltiin muuttuvan jo pelkästään

demografisista syistä keskusseutulähtöiseksi ja samalla pelättiin reuna-alueiden jäämistä päätöksenteon ulkokehälle. Tosiasiallisesti ei voida tietää, millaiseksi maakunnallinen päätöksenteko olisi muodostunut ja siinä oli nähtävillä kaksi mahdollista kehitysuuntaa. Kainuun hallintokokeilu antoi viitteitä siitä, että jos päättäjät alkavat ajaa koko maakunnan etua niin keskittäminen ei ole väistämätöntä. Maakuntauudistus on herättänyt voimakasta keskustelua kaupunkiseutujen merkityksen lisäksi myös siitä, kenen vastuulle lankeaa maakuntien reuna-alueista huolehtiminen. Maakuntien keskuskaupunkien ja reuna-alueiden välille nousee herkästi vastakkainasettelun ilmapiiri. Tästä syystä olisi tärkeää pohtia, onko mahdollista löytää alue- ja paikallishallinnon mallia, joka ei perustuisi kaupunkien ja maaseudun tai isojen ja pienten kaupunkien väliseen vastakkainasetteluun.

## Muuttuva hallinta osana uudistamista

Muuttuvaan hallintaan liittyen on hyvä tarkastella kokonaisuutta laajemmasta näkökulmasta. Hallinnan kenttä sekä sen myötä hallinnon toimijoiden roolit ja niiden väliset suhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Muutoksen voidaan väittää olevan jopa uusi normaali. Jatkuva muutos asettaa hallinnan kentän toimijat kuitenkin uudenlaisien haasteiden eteen, sillä muutokseen vastaaminen edellyttää jatkuvaa uusiutumista ja toimintatapojen uudistamista. Onkin perusteltua kysyä, pitäisikö myös hallinnon uudistamiseen liittyen pyrkiä uudistamistapojen ja -prosessien muutokseen ja millaisia uudenlaiset valtakunnallisten rakenneuudistusten tekemisen tavat voisivat olla. Verkostomaisuus ja dynaamiset toimintatavat ovat olleet paljon esillä nykykeskustelussa, mutta uudistaminen on siitä huolimatta jäänyt hyvin teknis-rationaalisiiin lähtökohtiin nojaavaksi.

Muuttuvan hallinnan ja uudistamisprosessien näkökulmasta on varsin oleellista tunnistaa ja tehdä näkyväksi se, mihin ongelmaan uudistamisella pyritään vastaamaan eli toisin sanoen, mitä uudistuksella pyritään ylipäättään korjaamaan. Maakuntauudistuksen tarkastelu kaupunkiseutujen näkökulmasta osoitti, että uudistus koettiin nimenomaisesti pyrkimyksenä ratkoa pienten kuntien kohtaamia ongelmia. Palvelukokonaisuuksien kokoaminen niin sanotusti leveämpien hartioiden vastuulle ei olisi kuitenkaan toiminut ratkaisuna kaupunkiseutujen kasvuun ja kehitykseen. Suomen kuntakenttä on hyvin heterogeeninen ja esimerkiksi kuntakoko ja alueelliset erityispiirteet vaihtelevat merkittäväällä tavalla eri puolilla Suomea. Kuntien erilaisuus heijastui myös maakuntauudistuksessa suunnitteilla olleisiin maakuntiin, joiden välillä olisi ollut huomattavia eroja muun muassa väestömäärään ja -rakenteeseen sekä kantokykyyn liittyen. Uudistamisen tulisikin tapahtua alueelliset erot ja erityispiirteet huomioiden.

Uudistuksen yhteydessä uudistuksen kohteiden tulisi tunnistaa ne hyödyt, joihin uudistaminen heidän kohdallaan vaikuttaa. Jos uudistamisen päämäärät ja hyödyt eivät ole selkeitä ja tunnistettavia, eikä tunnistamista tai uudistuksen pohjana olevaa tilannekuvaa ole muodostettu riittävässä vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kesken, on uudistuksen edistäminen ja siihen sitoutuminen hankalaa. Tässä yhteydessä on tärkeää pyrkiä tunnistamaan alueelliset erot ja pohtia sitä, onko ylipäättään olemassa yhtä mallia, joka soveltuisi käytettäväksi koko Suomessa. Uudistamisen suunnan kääntäminen alue-

ja paikallislähtoisemmäksi edistäisi alueiden ja kaupunkien sitoutumista uudistukseen niiden vaikutusmahdollisuuksien ja ohjaustunteen lisääntyessä. Lisäksi aluelähtöinen uudistaminen tehostaisi alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottamista. Näkemys siitä, että hallintoa tulisi uudistaa ylhäältä alaspäin valtiojohtoisesti niin, että valtio ohjaa ja sanelee uudistamisen sisällöt ja muut julkishallinnolliset toimijat ovat objekteja ohjattavan roolissa ja toimeenpanevat uudistuksen, on vanhentunut. Kunnat, kaupungit, kaupunkiseudut ja maakunnat on nähtävä hallintoalamaisuuden sijaan kumppaneina, joiden huomioiminen ja mukaan ottaminen hallinnon uudistusten suunnitteluun ja valmisteluun tuo prosessiin lähtökohtaisesti jotakin enemmän kuin jätettäessä osapuolet kokonaan prosessin ulkopuolelle. Uudistamisen tulee olla aiempaa vuorovaikutteisempaa ja siinä sekä ohjauksessa muutoin on lisättävä eri toimijoiden välistä konsultaatiota.

Ajatus siitä, että hallintomallin avulla voitaisiin taata yhdenvertaisuus eri alueille Suomessa, olisi tarpeen ottaa kriittiseen tarkasteluun. Niin pitkään, kun uudistaminen tapahtuu institutionaalisessa tyhjiössä, eli uudistuksella ei ole lainsäädännöllistä pohjaa eikä legitimitteettiä, uudistuksen vastarinta pysyy hengissä. Muuttuvan hallinnan kehikosta tarkasteltuna uudistamispolitiikan kääntäminen toisiaan seuraavista revoluuutioista evolutiiviseen kehittämiseen vaikuttaisi sekä kestävämmältä että toteuttamisen kannalta realistisempaan mallina. Suurten reformien sijaan vaihtoehtona Suomen hallintorakenteiden kehittämisessä näyttäytyvät puitelakityyppiset ja rakenteen evolutiivisen kehittämisen tunnistavat toimintatavat.

## Lopuksi: Teesit tulevia alue- ja paikallishallinnon uudistuksia silmällä pitäen

### 1. Hallinnon uudistamisen heiluriliike on vaimennettava.

Hallinnon uudistamiselle tyypillistä heiluriliikettä ja sen tuhoisia seurauksia on pyrittävä estämään tai ainakin vaimentamaan. Tässä parlamentaarinen valmistelu voisi toimia ratkaisuna. Hallituskausittain poukkoilevan ja tempoilevan uudistamislinjan sijaan parlamentaarisesti valmisteltu uudistuksen perusta mahdollistaisi pitkäjänteisemmän ja yli hallituskausien kantavan hallinnon uudistamisen.

### 2. Evolutiivisessa uudistamisessa on tulevaisuus.

Historia osoittaa suurten hallintouudistusten mahdottomuuden. Uudistaminen tulee pilkkoa pienempiin osiin ja edetä evolutiivisesti kokeilujen kautta. Pienemmissä osissa tapahtuva ja harppausten sijaan askeleittain etenevä uudistaminen huomioi erilaiset kehityksen polkuriippuvuudet paremmin sekä mahdollistaa kulloinkin uudistettavan osakokonaisuuden läpiviemisen ja vakiinnuttamisen ennen seuraavan osakokonaisuuden uudistamisen aloittamista.

### 3. Alueiden erilaisuus on otettava huomioon uudistamisessa.

Suomen heterogeenisen kunta- ja aluerakenteen ongelmiin ja kehittämiseen on hyvin vaikeaa – ellei mahdotonta – löytää mallia, joka palvelisi kaikkien alueiden kehitystarpeita. Hallinnon uudistamisessa tarvitaan moninaisia ratkaisumalleja ja niiden on palveltava erilaisia tarpeita. Alueellisten erityispiirteiden hyväksyminen ja niiden ymmärtäminen uhan sijaan mahdollisuudeksi on otettava uudistamisen lähtökohdaksi. Alueet on lisäksi otettava tiiviisti mukaan uudistusten suunnitteluun ja toteuttamiseen, jotta niiden tarpeet tulee huomioiduiksi.

### 4. Uudistamisen hyödyt on kirkastettava ja osoitettava todellisiksi, jotta voidaan rakentaa legitimitettä.

Jotta erilaiset kunnat, myös kasvavat kaupungit, voivat sitoutua uudistamiseen ja uudistus voi legitimoida itsensä, on sen lisättävä julkista arvoa. Uudistamisen hyödyt ja lisäarvo tulee voida osoittaa ja perustella uskottavalla tavalla. Uudistamisen kannalta keskeistä on kansalaisten näkökulman huomioiminen uudistuksen kaikissa vaiheissa. Viime kädessä uudistuksen ja sen seurauksena rakentuvan järjestelmän legitimitetti rakentuu kansalaisten hyväksynnän varaan.

### 5. Uudistamisessa pitää tarpeellisilta osin katsoa sekä taaksepäin että eteenpäin.

Menneisydessä tehdyt ratkaisut ja tapahtumakulut määrittävät nykyhetken toimintaympäristön. Siksi menneiden uudistusten läpikäymisen ja niistä oppimisen tulisi olla tärkeässä asemassa uusien hallintouudistuksia suunniteltaessa, sillä aiemmin tehtyjen virheiden toistaminen ei ole yksinkertaisesti järkevää tai resurssien hukkaamisen näkökulmasta suotavaa. Yhtä tärkeää on ennakoinnin ja tulevaisuustyöskentelyn hyödyntäminen uudistuksessa, jotta uudistamisella pystytään vastaamaan myös tulevaisuuden vaatimuksiin, ei pelkästään nykyhetken ongelmiin. Kaikessa uudistamisessa tulisi pyrkiä tulevaisuuden tekemiseen, menneisyyden vangiksi alistumisen sijaan.

# Acta-sarjassa vuodesta 2016 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: [www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa](http://www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa)

- 262 **Tanja Matikainen: Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen.** 2016. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509479.
- 263 **Kaisa Kurkela, Petri Virtanen, Jari Stenvall & Sanna Tuurnas: Älykäs kokeilu- ja kehittämistointiminta kunnissa.** 2016. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509483.
- 264 **Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Tulevaisuuden kunta.** Kirja on osa Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhlavuotta 2017. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509490.
- 265 **Jari Stenvall, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: Kelluvat kunnat.** Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. 2017. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509489.
- 266 **Pentti Meklin & Heikki Pukki: Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt.** Havaintoja ARTTU2-kunnista. 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509494.
- 267 **Isamaria Räsänen, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen & Tomi Voutilainen: Kuntastrategiat digitalisaation ohjauksivälineenä.** 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509495.
- 268 **Jonne Parkkinen, Arto Haveri & Jenni Airaksinen: Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta.** 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509496.
- 269 **Jari Stenvall: Kokeilut rubikin kuutioina. Kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointi ja merkitys julkishallinnossa.** 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509498.
- 270 **Jari Stenvall, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: Navigoivat kunnat.** Reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen käynnistämä maakunta- ja sote-uudistus on suurin julkisorganisaatioiden uudistamisprosessi kuntien perustamisen jälkeen. Ajankohtaisessa ja tärkeässä uudistuksessa kuntien osallisuus ja näkökulma valmisteluun ja toteutukseen ovat olennaisia lähtökohtia. Tässä raportissa tarkastellaan uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa kuntien näkökulmasta. Raportin keskeisinä lähteinä ovat syksyllä 2017 kerätyt kysely-, haastattelu- ja lausuntoaineistot. Kysymme koko maata edustavista 40 ARTTU2-tutkimuskunnasta, kuinka luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto arvioi maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun etenemistä oman kuntansa näkökulmasta. Tarkastelemme myös kuntajohdon näkemyksiä tulevaisuuden kunnan rakentamisen tilanteesta. Miten kunnat navigoivat tästä eteenpäin? Raportti on osa Kuntaliiton koordinoiman laajan ARTTU2-tutkimusohjelman reaaliaikaista arviointitutkimusta ja se on toteutettu Tampereen ja Lapin yliopiston sekä Åbo Akademin tutkijoiden yhteistyönä. Raportti on jatkoa alkuvuonna 2017 ilmestyneelle Acta-raportille ”Kelluvat kunnat” (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 5. 2018. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509503.
- 271 **Riitta Viitala, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen (toim.): Kuntien henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus.** ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 6. Kunta vuonna 2025 on erilainen kuin kunta tänään. Sinne ei hypätä hetkessä, vaan kehitysaskelia otetaan nyt. Millainen on henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus erikokoisissa kunnissa? Vaasan yliopiston KUNTA-HEJO-tutkimus ehdottaa, että reaktiivisesta henkilöstöhallinnosta olisi siirryttävä strategiseen henkilöstöjohtamiseen. On tärkeää, että kunnissa otetaan omista lähtökohdista ja tarpeista riippuen muutama konkreettinen ja ripeä kehitysaskel, jolla saadaan henkilöstökäytännöt entistä paremmin tukemaan kunnan tavoitteita ja kohtaamaan kuntakentän välttämättömiä muutoshasteita. Kuntien henkilöstöjohtamisen tilaa ja tulevaisuutta koskevan tutkimuksen on toteuttanut Vaasan yliopiston tutkijatiimi professori Riitta Viitalan johdolla. Tutkimus on osa ARTTU2-ohjelman Henkilöstö strategisena resurssina osaprojektia. 2018. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509505.
- 272 **Jari Hakonen, Anu Hakonen, Piia Seppälä & Riitta Viitala: Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella.** Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella on hyvä kiteytys henkilöstöjohtamisen merkityksestä. Hyvä henkilöstöjohtaminen, joka on johdon agendalla ja toteutuu myös

käytännössä työyhteisöissä, vaikuttaa työnantajakuvaan, osaavan työvoiman saatavuuden, palvelujen laatuun, taloudellisiin tuloksiin sekä henkilöstön työn imuun ja sopeutumiseen muutoksiin. Työn tuunaaminen ja palveleva johtaminen vaikuttavat erityisesti henkilöstön kokemuksiin työstä. Julkaisu on osana ARTTU2-ohjelmaan toteutetun Henkilöstö strategisena resurssina -projektin loppuraportti, jossa Työterveyslaitos ja Vaasan yliopisto kiteyttävät osahankkeidensa yhteiset tulokset ja antavat kehittämissuosituksia henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön työn imun kehittämiseksi kuntien muutoksissa. 2019. 25 euroa. Tilausnumero 509508.

- 273 **Pentti Meklin, Arto Koski, Marianne Pekola-Sjöblom & Jenni Airaksinen: Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä.** Raportti on vuosina 2014–2018 toteutetun ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. Siinä kootaan ja tiivistetään keskeisiä osia paitsi tämän tutkimusohjelman myös aikaisempien Paras-ARTTU- ja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmien aikana tehdyistä selvityksistä, tiivistetään miten kuntalaiset, päättäjät ja henkilöstö ovat kokeneet meneillään olevat uudistukset, samoin kuin aikaisemmat eri tavoin toteutuneet kuntauudistukset, tulkitaan, millaisia havaintoja ja oppeja tämä ja aiemmat tutkimusohjelmat ovat tuottaneet sekä kootaan yhteen ajatuksia kuntauudistusten tulevaisuudesta. Raportti on tehty ARTTU2-tutkimusohjelman johdon yhteistyönä, mutta siinä hyödynnettyjen tutkimusraporttien kirjoittamiseen on osallistunut suuri määrä asiantuntijoita. Tutkijat haastavat tutkitun tiedon avulla kehittämis- ja uudistustyön parissa toimivat tahot niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin ottamaan opiksi jo tehdyistä uudistuksista ja hyödyntämään tätä tietoa tulevissa uudistuksissa. 2019. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509509.
- 274 **Anni Kyösti, Jonne Parkkinen, Jari Kolehmainen & Juulia Koivisto (toim.): Reformeista evoluutioon?** Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. 2019. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509510.