



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jasmiina Korpela

Kohti hyvinvointialueita ja maakuntauudistusta

Laadullinen tapaustutkimus kuuden kuntaorganisaation
strategiakontekstin ja sote-uudistuksen välisestä suhteesta

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Pro Gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jasmiina Korpela		
Tutkielman nimi:	Kohti hyvinvointialueita ja maakuntauudistusta: Laadullinen tapaus- tutkimus kuuden kuntaorganisaation strategiakontekstin ja sote- uudistuksen välisestä suhteesta		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Jari Autioniemi		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	119

TIIVISTELMÄ:

Sote-uudistus on ollut yksi kuntaorganisaatioiden toimintaympäristöä voimakkaasti haastavista muutostekijöistä. Sote-uudistus muutti huomattavasti julkishallinnon rakenteita sekä kuntien tehtäviä, toimintakenttää sekä rahoitusta. Strategiat toimivat sote-uudistuksen keskiössä, jossa myös strategisen johtamisen merkitys korostui. Kuntaorganisaatioilta vaadittiin strategista suunnittelua sote-uudistuksen kontekstissa muun muassa siitä näkökulmasta, miten sote-uudistuksen tavoitteet yhdenvertaisista, laadukkaista ja kustannustehokkaista palveluista toteutuvat.

Tämän laadullisen tapaus tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, tarkastella ja tuottaa yksityiskohtaista tietoa sote-uudistuksen ja kuuden kuntaorganisaatioiden välisestä suhteesta kuntaorganisaatioiden strategiakontekstista sote-uudistukseen valmistautumisen tarkastelunäkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä ja tietoa sote-uudistukseen liittyvistä teoista ja toteutuksesta kuntaorganisaatioiden näkökulmasta tarkasteltuna.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä toimivat strategiaan, organisaatiomuutokseen ja strategiseen johtamiseen liittyvät teoriat tarkasteluna julkisorganisaation näkökulmasta. Tutkimusaineisto kerättiin kuuteen tutkimuskuntaorganisaatioon suunnatuilla strukturoiduilla kyselylomakkeilla sekä tutkimuskuntaorganisaatioiden sote-uudistuksen kontekstiin liittyvien strategisen johtamisjärjestelmän dokumenttien analysoinnilla. Tutkimusaineisto analysoitiin aineistolähtöisesti sisällönanalyysillä.

Tutkimustuloksista nähdään, että sote-uudistuksesta johtuvat toimintaympäristön muutokset ovat vaatineet kuntaorganisaatiota strategisesta näkökulmasta tarkasteltuna suuntaamaan toimintaansa uudelleen pyrkiessään sopeutumaan toimintaympäristön vaatimuksiin. Tämä näkyi organisaatorakenteiden uudelleenjärjestelemisenä ja kuntaorganisaatioiden roolin uudelleen suuntaamisella hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ennaltaehkäisyn näkökulmasta sekä kuntalaisten edunvalvojuuteen. Samalla kuntaorganisaatiot valmistelivat osaltaan monin eri tavoin hyvinvointialueuudistusta mahdollistaakseen hallitun ja sujuvan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuun siirtymän.

Yhteenvedon voidaan todeta, että sote-uudistus toi kuntaorganisaatioiden toimintakenttään monenlaisia muutoksia vaatien kuntaorganisaatioilta eritasoisia strategisia suuntauksia ja toimia. Muutostarpeiden tasoon vaikutti kuitenkin laajasti se, miten kuntaorganisaatio oli tuottanut sote-palvelunsa ennen uudistusta. Mitä laajemmin kuntaorganisaatio oli itse tuottanut sote-palvelunsa ennen uudistusta, sitä vahvemmin sen oli suuntauduttavat strategisesti uudelleen.

AVAINSANAT: (Strategia, organisaatiomuutos, kuntastrategia, strategiaprosessi, strateginen johtaminen, strateginen muutosjohtaminen, sosiaali- ja terveydenhuolto, hallintoreformi).

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne	8
2	Strategisen johtamisen elementit	11
2.1	Strategia käsitteenä	11
2.2	Strategia organisaatiomuutoksessa	12
2.3	Strateginen johtaminen (Strategic Management)	16
2.4	Strateginen muutoksen johtaminen (Strategic Change Management)	19
2.5	Strategiaprosessi	20
3	Kuntaorganisaatio ja sote-uudistus	24
3.1	Kuntaorganisaatio ja sen erityispiirteet	24
3.2	Kuntaorganisaatio strategioiden toiminnallisena kontekstina	25
3.3	Kuntaorganisaatio sote-palveluiden järjestäjänä	28
3.4	Sote-uudistus	29
3.5	Sote-uudistuksen lähtökohdat	30
3.6	Sote-uudistuksen tavoitteet	32
4	Tutkimusmenetelmät- ja aineisto	34
4.1	Tutkimuskohde	34
4.2	Tutkimusstrategia ja -metodit	35
4.3	Tutkimusaineiston hankinta	38
4.4	Tutkimusaineiston analyysi	41
5	Sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden välinen suhde	42
5.1	Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioihin	42
5.1.1	Vaikutukset kuntaorganisaatioiden tehtäviin	42
5.1.2	Vaikutukset kuntaorganisaatioiden toimintaan	44
5.1.3	Vaikutukset kuntaorganisaatioiden talouteen	45
5.1.4	Vaikutukset kuntaorganisaatioiden omistukseen	46
5.2	Strategiatyön suunnittelu	47

5.2.1	Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen strategisessa suunnittelussa	49
5.2.2	Kuntatalouden suunnittelun epävarmuustekijät	51
5.2.3	Riskit ja riskien hallinta strategisessa suunnittelussa	52
5.3	Tilannekuvan muodostus ja toimintaympäristön muutosten ennakointi	54
5.3.1	Kuntaorganisaatioiden valmistautuminen sote-uudistukseen	55
5.3.2	Hallitun siirtymän mahdollistaneet tekijät kuntaorganisaatioissa	57
5.4	Tahtotila, visio ja strategiset tavoitteet kuntaorganisaatioissa	59
5.4.1	Tahtotilan eli mission määrittely	59
5.4.2	Vision määrittely	61
5.4.3	Strategisten tavoitteiden määrittely	63
5.4.4	Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioiden strategioihin	69
5.5	Strategian toimeenpano	72
5.5.1	Strategiatyö	72
5.5.2	Strategiatyökalut ja niiden hyödyntäminen strategiatyössä	73
5.5.3	Strategian jalkauttaminen	75
5.5.4	Strategian seuranta	77
5.5.5	Johtaminen muutoksessa	78
5.6	Yhteenveto tuloksista	80
5.6.1	Miten kuntaorganisaatiot pyrkivät hallittuun sote-palveluiden järjestämisvastuun luovutukseen?	81
5.6.2	Miten Sote-uudistus näkyi kuntaorganisaatioiden strategiaprosessissa?	83
5.6.3	Kuntaorganisaatiot sote-uudistuksen jälkeen – miten sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioihin?	87
6	Pohdinta ja johtopäätökset	90
6.1	Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset	91
6.2	Tutkimuksen luotettavuus	98
6.3	Pohdinta ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet	100
	Lähteet	105
	Liitteet	116
	Liite 1. Kyselylomake	116

Kuviot

- Kuvio 1.** Hyödynnetyt julkisen strategisen johtamisjärjestelmän dokumentit. 39
- Kuvio 2.** Visiot jaoteltuna tutkimuskunnittain. 61
- Kuvio 3.** Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kunnissa hallintoreformin jälkeen. 88

Taulukot

- Taulukko 1.** Tutkimuskunnat kuntakokoluokittelun mukaisesti. 34
- Taulukko 2.** Tutkimuskunnat ja niiden sote-palveluiden tuottamistavat vuonna 2022. 35

Lyhenteet

Sote Sosiaali- ja terveydenhuolto

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Toimintaympäristöjen muutokset vaativat organisaatioita mukautumaan ja suuntautumaan uudelleen (Korbi, 2015, s. 1). On yleisesti tiedossa, että jatkuvat yhteiskunnan muutokset ovat koetelleet Suomen kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän kestävyyskykyä. Väestön ikääntymisen on todettu olevan yksi merkittävimmistä terveydenhuoltojärjestelmää haastavista tekijöistä (Erhola ja muut, 2013, s. 7; Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 18–20). Väestön ikääntymisen lisäksi myös muut sosioekonomiset tekijät aiheuttavat huoltosuhteen (työvoimaan sisältyvien yksilöiden määrän suhde työvoiman ulkopuolelle jäävien yksilöiden määrään) jatkuvaa heikentymistä. Huoltosuhteen heiketessä julkisten lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve sekä kulut ovat kasvaneet hallitsemattomasti (Ilmakunnas ja muut 2020, s. 18–20). Tämä on johtanut kuntatalouden merkittävään epätasapainoisuuteen. Pääasiassa edellä mainituista yksityiskohdista johtuen Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää on yritetty uudistaa jo useiden vuosien ajan siinä onnistumatta (Aalto ja muut, 2019, s. 4).

Sanna Marinin hallitus pääsi sopimukseen sote-uudistuksen toteutumisesta vuonna 2020 (Valtioneuvosto, a). Sote-uudistuksella tavoitellaan kustannusten hillintää, palveluiden laadun yhdenvertaistamista sekä sujuvia ja vahvoja peruspalveluita, joissa informaatio liikkuu ongelmitta ammattilaisten välillä. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kuntaorganisaatioilta hyvinvointialueille 1.1.2023, jolloin hyvinvointialueiden työntekijöiksi siirtyi liikkeenluovutuksilla kunnista ja kuntayhtymistä noin 173 000 sosiaali- ja terveysalan sekä pelastustoimen työntekijää (Valtionvarainministeriö, a). Hyvinvointialueista rakennettiin julkisoikeudellisia, itsehallinnollisia yhteisöjä, joita on yhteensä 21.

Hyvinvointialueiden perustaminen, tehtävien siirrot kunnilta hyvinvointialueille sekä rahoitusjärjestelmän muutokset muuttivat merkittävästi kuntaorganisaatioiden hallinnoimaa peruspalvelurakennetta ja sen myötä myös peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää (Valtionvarainministeriö, a). Kuntaorganisaatioiden verotusrakennetta uudistettiin kunnallisveroja laskemalla sekä yhteisöverojärjestelmää uudistamalla ja rahavirtoja suunnattiin hyvinvointialueiden rahoitukseen. Sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioiden toimintojen, talouden, rahoituksen ja henkilöstön ohella myös omaisuuksiin, velkoihin ja sopimukseen (Valtionvarainministeriö ja muut).

Muutoksen kohteina olleiden palveluiden jatkuvuuden takaamiseksi ja sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi oli olennaista, että hyvinvointialueiden toiminnan aloitus ja järjestämisvastuun siirto kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille valmisteltiin toimivassa yhteistyössä kuntien, kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden valmistelijoiden kesken (Ahonen ja muut, 2021). Pelkällä palvelujen siirtämisellä järjestäjältä toiselle ei olisi ollut mahdollista saavuttaa sote-uudistuksen tavoitteita yhdenvertaisista, laadukkaista sekä kustannustehokkaista palveluista (Tolkki & Pöyhönen, 2021). Hyvinvointialueilla ja kuntaorganisaatioilla on sote-uudistuksen toimeenpanon jälkeen paljon yhteisiä yhdyspintoja alueiden asukkaiden hyväksi, eivätkä organisaatorajat saisi olla yhteisten intressien toteuttamisen esteenä (Ahonen ja muut, 2021).

Julkisorganisaation strateginen suuntautuminen on välttämätöntä organisaation vaikuttavuuden ja uudistumiskyvyn takaamiseksi (Santalainen, 2017, s. 2014). Vahvaa strategista suunnittelua (Santalainen, 2017, s. 2014; Ollila & muut, 2018, s. 236) ja selkeää uutta strategiaa ja uusia toimintatapoja tarvitaan silloin, kun organisaation on muututtava onnistuneesti yhteiskunnan organisaatiolle asettamien uusien vaatimusten takia (Ansoff, 1984, s. 58).

Strategiat ovatkin olleet sote-uudistuksen keskiössä. Kaikilta hyvinvointialueiden toiminta-alueilta tarvittiin erikseen strategista suunnittelua ja pohdintaa sen suhteen, miten uudistus aiottiin toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla (Tolkki & Pöyhönen, 2021).

Sote-uudistuksen muutosaikataulu oli tiukka, jolloin erityisen tärkeää oli hyvinvointialueiden ja kuntaorganisaatioiden välinen toimiva yhteistyö (Ahonen ja muut, 2021). Sote-uudistuksessa strategisuuden ytimessä oli alueen yhteisen tavoitetilan muodostuminen, jossa korostui kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden toimiva yhteistyö (Tolkki ja Pöyhönen, 2021).

Seuraavaksi kuvaillaan tarkemmin tämän tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet, tutkimusmetodologiaa sekä tutkimuksen rakenne.

1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

Hallintoreformin prosessi muodostuu teoista, rakenneuudistusten toteutuksesta ja saavutuksista, mutta reformeihin kohdistuva huomio keskittyy pääsääntöisesti enemmän uudistusten taustaideologioihin sekä tavoitteisiin. Hallintoreformin kehityskaarta ja sen yhteiskunnallista merkitystä tarkastellessa on kuitenkin oleellista lisätä ymmärrystä ja tietoa myös hallintoreformiin toimeenpanoon liittyvistä teoista, toteutuksesta sekä saavutuksista (ks. esim. Airaksinen, 2009). Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä ja tietoa sote-uudistukseen liittyvistä teoista ja toteutuksesta kuntaorganisaatioiden näkökulmasta katsottuna.

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa hyödyllistä ja yksityiskohtaista tietoa kuuden kuntaorganisaation ja sote-uudistuksen välisestä suhteesta kuntaorganisaatioiden strategia-kontekstin näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja lisätä ymmärrystä kuntaorganisaatioiden valmistautumisesta sote-uudistukseen ja sote-uudistuksen vaikutuksista kuntaorganisaatioihin. Tavoitteena on selvittää, millä tavoin kuntaorganisaatiot olivat valmistautuneet sote-uudistuksen läpivientiin uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkittavasta ilmiöstä, sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden välisestä suhteesta, on tarkoituksena etsiä uusia näkökulmia kuvaillen esiin nousevia uusia, merkityksellisiä näkökulmia sekä selittää tilannetta kausaalisten suhteiden muodossa tunnistuen syy-seurausketjuja.

Tämä tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa vuoden 2022 aikana. Mukaan valitut kuusi kuntaa ovat Espoo, Tampere, Vihti, Riihimäki, Vesilahti ja Kärkölä. Kunnat valittiin kuntakokoluokituksiensa perusteella tutkimukseen mukaan ositetulla otannalla niin, että mukana on kaksi suurta kuntaa, kaksi keskikokoista kuntaa sekä kaksi pientä kuntaa.

Tutkimuksen empiirinen aineisto voidaan jakaa kahteen osaan: tutkimukseen valittujen kuuden kunnan julkisiin strategisen johtamisjärjestelmän dokumentteihin sekä kuntiin suunnattuihin strukturoituihin lomakehaastatteluihin. Hallintoreformiin liittyvät strategiadokumentit ovat julkishallinnollisten organisaatioiden strategisen johtamisjärjestelmän dokumentteja: kuntastrategia, erillisohjelmat ja suunnitelmat, valtuustokauden palvelusuunnitelma, talousarvio sekä vuosisuunnitelma. Tutkimusmateriaaliksi hyväksyttiin vain tuoreet dokumentit, jotka oli laadittu käsittelemään tai sivuamaan sote-uudistuksen kontekstia. Tämän johdosta dokumenttien määrä vaihteli kunnittain. Tutkimusempiria (dokumentit sekä lomakevastaukset) analysoitiin induktiivista sisällönanalyysia hyödyntäen.

Tämän tutkimuksen tutkimustuloksilla pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten kuntaorganisaatiot pyrkivät hallittuun sote-palveluiden järjestämisvastuun luovutukseen?
2. Miten sote-uudistus näkyi kuntaorganisaatioiden strategiaprosessissa?
3. Kuntaorganisaatiot sote-uudistuksen jälkeen - miten sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioihin?

Hallintoreformin monimuotoisuuden ja poikkitieteellisyyden vuoksi tämä tutkimus on rajattu käsittelemään sote-uudistusta kuntaorganisaatioiden ja niiden strategiakontekstin näkökulmasta. Sote-uudistuksessa johtuva hallintoreformi on ollut ennennäkemätön uudistus Suomen julkishallinnollisessa järjestelmässä, josta johtuen tämä tutkimusasetelma on ainutlaatuinen.

Tutkimuksen rakenne muodostuu kuudesta eri pääluvusta ja niiden alla olevista alaluvuista. Tutkielman ensimmäisessä luvussa, eli johdannossa, esitellään tutkimuksen tausta, tarkoitus ja tavoitteet. Tutkimuksen toisessa ja kolmannessa luvussa syvennyttään tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen, joka toimii perustana tutkimuksen empiiriselle osiolla. Teoreettisessa viitekehysessä määritellään tutkimuksen pääkäsitteet, jotka on rajattu tutkimuskysymysten valossa. Pääkäsitteitä ovat strategia, strateginen johtaminen, strategiaprosessi ja julkishallinnollinen organisaatio eli kuntaorganisaatio erityispiirteineen. Teoreettinen viitekehys on koostettu tieteellisten artikkelien sekä kirjallisuuden pohjalta keskittyen yllä kuvattujen tutkimuskysymysten kannalta oleelliseen teoriaan.

Neljännessä luvussa esitellään tutkimuskohde ja kvalitatiivinen tapaustutkimus tutkimusstrategiana sekä käydään läpi tutkimuksen metodologiset valinnat, joita ovat loma-kehaastattelu ja dokumenttien analysointi sekä induktiivinen sisällönanalyysi, jolla lomakkeet ja dokumentit analysoidaan. Neljännessä luvussa käydään läpi myös aineiston hankinta ja analysointi. Viidennessä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia sote-uudistuksen ja kuntaorganisaation välisestä suhteesta. Luvun lopussa tutkimustulokset on tiivistetty yhteenvedoksi, jossa tutkimusongelmiin vastataan tutkimuksen empirian pohjalta. Yhteenvedossa tutkimustulokset esitetään tiiviisti tutkimuskysymysten mukaisessa järjestyksessä. Luku kuusi sisältää johtopäätökset sekä pohdintaa tutkimuksesta ja tutkimustuloksista, joiden ohella pohditaan myös tutkimuksen luotettavuutta sekä esitetään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 Strategisen johtamisen elementit

2.1 Strategia käsitteenä

Ymmärtääksemme strategiaan pohjautuvia johtamissuuntauksia ja strategiaprosessia, on ensin ymmärrettävä strategian merkitys käsitteenä. Klassisesti strategialla viitataan kokonaisuuden hallintaan (Mintzberg ja muut, 2003, s. 14; Juuti & Luoma, 2022, s.12). Yleistetysti voidaan todeta, että strategian käytöllä on aina tähdätty menestykseen, toimintakeinojen kuitenkin vaihdellessa (Vuorinen, 2014, s. 76). Pohjimmiltaan strategialla pyritään vastaamaan tietoisella toiminnalla ympäristön epäjatkuvuuteen, eli muutoksiin toimintaympäristössä (Ansoff, 1984, s.52; Vuorinen, 2013).

Strategia-käsitettä voidaan tarkastella monista eri näkökulmista, monilla eri tasoilla ja monissa eri konteksteissa (Kamensky, 2015, s. 15). Sen määrittely täysin yksiselitteisesti on haastavaa tai jopa mahdotonta, toteavat Kamensky (2015 s.13) ja Conteh (2014, s.197). Heidän mukaansa sille voidaan määritellä erilaisia, toisiaan täydentäviä merkityksiä. Pohjimmiltaan strategiat perustuvat oletuksille siitä, millä tavoin maailman on todettu toimivan ja arvioitu kehittyvän (Ritakallio & Vuori, 2018, s. 19). Strategia on kolmen eri hallintatoimenpidealueen muodostama kokonaisuus. Strateginen hallinta on toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista, ulkoisiin ja sisäisiin tekijöihin vaikuttamista sekä valintojen tekemistä mahdollisuuksien ja vaihtoehtojen välillä, toteaa Kamensky (2015, s. 23–24). Hänen mukaansa hyvä strategiatyö sisältää kaikki kolme osa-aluetta niiden keskinäisen painoarvon vaihdellessa toimintaympäristön, tilanteen, osaamisen sekä resurssien mukaisesti.

Yleisesti strategian ajatellaan olevan tarkkaan harkittu tulevaisuuteen tähtäävä suunnitelma; tulevaisuuden suunta ja toimintaohjelma, joka toteutetaan harkitusti, koordinoitusti ja luovasti (Harisalo, 2021, s. 171–172) sekä yksilöllisesti eli tapauskohtaisesti (Eisenhardt & Sull, 2001). Liian tarkka ja monimutkainen strateginen tulevaisuuden suun-

nitelma voi muuttua liian joustamattomaksi, kirjoittaa Turner (2009, s.5). Hänen mukaansa strategian luomisessa olisikin hyväksyttävä suunnitelman tietty epätäydellisyys, joka asettaa tarpeen strategian seurannalle. Toiminnan tavoitteet eivät varsinaisesti ole strategisuuden keskiössä, vaan strategian on ennen kaikkea ilmaistava tulevaisuuden suuntaviivat, eli ne valinnat, toimenpiteet ja toimintakeinot, joilla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa (Ansoff, 1984, s. 58; Kamensky, 2015, s. 24). Eisenhardtin ja Sullin (2001) mukaan perinteisestä strategian määrittelystä, asemoinnista ja osaamisen hyödyntämisestä poiketen, se voidaan määritellä myös tilaisuudeksi tarttua johonkin ohikiitävään mahdollisuuteen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Parhaimmillaan strategia on kokonaisuuden hahmottamista kaikilla tasoilla (Sydänmaalakka, 2015, s. 63). Strategisten tavoitteiden pyrkimykset voidaan jakaa karkeasti kahteen: tehdä jotain tehokkaammin ja paremmin, tai pyrkiä tekemään jotain innovatiivista, uutta ja erilaista (Vuorinen, 2014, s. 77). Strategia pyrkii tietoisesti ja tavoitteellisesti määrittelemään sen, miten toimijan tulisi kohdentaa ja hyödyntää resurssit muuttuvassa toimintaympäristössä, jotta tulevaisuuteen asetetut tavoitteet toteutuisivat (Mišanková & Kočišová, 2014, s. 862; Ansoff, 1984, s. 160; Vuorinen, 2014; Eisenhardt & Sull, 2001). Mitä paremmin vallitsevaa asemaa kyetään tarkastelemaan, sitä parempia ratkaisuja voidaan tehdä ja sitä tehokkaammin toteuttaa tehdyt valinnat käytännössä (Vuorinen, 2014, s. 75). Ytimekkäästi strategia voidaan mieltää tavaksi ajatella, toimia ja erottua muista. Seuraavassa luvussa tarkastellaan strategian merkitystä organisaatioiden kehityksessä.

2.2 Strategia organisaatiomuutoksessa

Ymmärtääksemme strategian merkitystä organisaatiomuutoksessa, on meidän ensin tarkasteltava organisaatiokäsitettä tarkemmin. Yksinkertaisimmillaan organisaatio voidaan määritellä pysyväluonteiseksi useamman kuin yhden yksikön vuorovaikutusverkostoksi, jonka perimmäinen tarkoitus on sille määriteltyjen tavoitteiden saavuttaminen (Rannisto, 20015, 21). Harisalón (2021, s. 168) ja Ranniston (2005, s. 21) mukaan organisaatioita voidaan lähestyä monenlaisista erilaisista teoreettisista tarkastelunäkökulmista, mutta

mielekkäintä organisaatioita olisi tarkastella moninäkökulmaisesti. Vallalla oleva organisaatioteoria on kontingenssiteoria. Kontingenssiteorian mukaan organisaatiot tulee nähdä avoimina, kehittyvinä järjestelminä, jotka pyrkivät palvelemaan toimintaympäristönsä asettamia vaatimuksia.

Organisaatiot voidaan luokitella kolmeen eri tyyppiin sen mukaisesti, miten niitä hallitaan (Sydänmaalakka, 2015, s. 56). Organisaation hallintajärjestelmä vaikuttaa merkittävästi sen menestymisedellytyksiin muuttuvassa toimintaympäristössä. Sydänmaalakan (2015, s.56) mukaan organisaatio voidaan luokitella hallintakäytänteiden mukaan mekaaniseksi organisaatioksi, orgaaniseksi organisaatioksi tai dynaamiseksi organisaatioksi. Mekaanisessa organisaatiossa toimintoja kontrolloidaan ja muutoksia vältellään, jonka johdosta selviytymismahdollisuudet muuttuvassa toimintaympäristössä ovat huonot. Orgaanisessa organisaatiossa tavoitellaan hallittua muutosta ja tasapainoa toimintaympäristön suhteen. Orgaanisen organisaation selviytymismahdollisuudet ovat paremmat kuin mekaanisen organisaation.

Organisaatio ei kuitenkaan ole mekaaninen koneisto, staattinen järjestelmä, vaikka siitä näkökulmasta niitä vielä nykypäivänä monesti tarkastellaankin. Sen sijaan organisaatioita tulisi tarkastella sellaisina kokonaisuuksina, jotka kehittyvät jatkuvasti luoden uutta, sekä mukautuvat ja sopeutuvat muuttuviin sisäisiin sekä ulkoisiin vaatimuksiin, luoden ja parantaen jatkuvasti omaa tulevaisuuttaan (Senge, 2006, s. 3–5; Pierpaolo, 2003, s.142; McCarthy & Gillies, 2003, s. 93; Cilliers, 2000, s. 23–25). Tällaista ihanteellista organisaatiotyyppiä edustaa dynaaminen organisaatio, joka innovoi jatkuvasti ja kykenee uudistumaan nopeasti (Sydänmaalakka, 2015, s. 56; Harisalo, 2015, s.62). Organisaatioiden tulisi siis kehittyä staattisesta hallintajärjestelmästä dynaamisen hallintajärjestelmän suuntaan vaatien paradigman muutoksen hierarkkisesta ja byrokraattisesta järjestelmästä verkostoitumiseen ja yhdessä tekemiseen, selviytyäkseen paremmin muuttuvassa toimintaympäristössä (Harisalo, 2015, s. 62).

Muuttuvien olosuhteiden mukaan kehittyviä organisaatioita voidaan kutsua myös oppiviksi organisaatioiksi (Senge, 2006, s. 3–5; Pierpaolo, 2003, s.142; McCarthy & Gillies, 2003, s. 93; Cilliers 2000, s. 23–25; Sydänmaalakka, 2015, s. 56). Organisaation oppiminen ja kehittyminen perustuvat pitkälti yksilöiden oppimiseen ja tekijöiden kommunikaatioon eli yhdessä kehittymiseen, joka nähdään kriittisen keskeisenä ominaisuutena organisaation kehittymisen ja toiminnan tehokkuuden takaamisessa (Espejo, 2003, s. 53–62; Harisalo, s. 14–15, 2021; Korbi, 2015, s. 2). Strategioiden on todettu toimivan organisaatioiden keskeisinä menestystekijöinä auttaen organisaatioita saavuttamaan niille asetetut tavoitteet todennäköisemmin toivotunlaisena toimintaympäristön muuttuessa (Mišanková & Kočišová, 2014, s. 861–862).

Juudin ja Luoman (2009, s.14) mukaan strategian avulla ei varsinaisesti pyritä eikä edes voida hallita organisaatioiden toimintaympäristöä muuttuvassa ja pirstaleisessa maailmassa vaan se voidaan kuvata tiettyjen päätöksenteko- ja toimintatapojen yhdistelmänä, joilla ohjataan organisaation käyttäytymistä ja toimintaa huomioiden jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö haasteineen ja mahdollisuuksineen. Sen tavoitteena on toimintaympäristön muutokseen sopeutuminen tarpeeksi nopeasti ja yksityiskohtaisesti monimutkaisuus huomioiden ja organisaation elinvoima säilyttäen (Ansoff, 1984, s. 52; Santalainen & Huttunen, 1993, s. 9; Korbi, 2015, s.1). Strategian avulla organisaatio voi siis pyrkiä hallitsemaan sisäisiä tekijöitä sekä sisäisten ja ulkoisten tekijöiden välisiä vuorovaikutussuhteita, jonka ansiosta se voi pyrkiä saavuttamaan jatkuvuus- ja kehittymistavoitteensa (Kamesky, 2015, s. 23). Porter (1998, s. 14) korostaa strategian merkitystä organisaation asemoinnissa ympäristöönsä; sillä pyritään luomaan organisaatiolle kilpailuetua muihin organisaatioihin nähden sekä tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle.

Organisaatio toimii omien sääntöjensä ja valtasuhteidensa ohjaamana omassa organisaatiokulttuurisessa kontekstissaan (Koskinen ja muut, 2005, s. 181–183). Strategia antaa yhtenäisen suunnan organisaatioiden toiminnalle, kasvulle ja kehitykselle (Ansoff, 1984, s. 56; Vuorinen, 2013; Sydänmaalakka, 2015, s. 53), mutta haasteen strategisten

tavoitteiden toteutumiselle tuo se, että organisaatio taistelee vaistomaisesti kulttuuriin sekä valtarakenteitaan uhkaavia voimia vastaan, aiheuttaen ongelmia organisaation mukautumisessa ympäristön luomiin uusiin haasteisiin (Ansoff, 1984, s. 59).

Organisaatiokulttuuri ohjaa organisaation toimintaa ja ajattelua kokonaisvaltaisesti joko edistäen tai estäen organisaation tavoitteiden toteutumista (Koskinen ja muut, 2005, s. 181–183). Strategia luo organisaatiolle merkityksen ja identiteetin tuoden organisaatiossa toimivien yksilöiden toimintaan johdonmukaisuutta auttaen yksilöitä saavuttamaan tavoitteensa (Vuorinen, 2013; Sydänmaalakka, 2015, s. 53; Harisalo, 2021, s. 171–172.) Strategisesti toimivassa organisaatiossa pyritään tähtäämään siihen, millainen organisaatio voisi parhaimmillaan olla ja millaiseksi sen haluttaisiin kehittyvän (Harisalo, 2021, s. 171–172).

Strategian suhdetta organisaatioon voidaan tarkastella myös organisaation perustehtävästä käsin. Organisaation perustehtävä eli missio kertoo organisaation olemassaolon tarkoituksen (Khiew ja muut, 2017; Harisalo, 2021, s.172–174). Strategian laadinnassa tulee ottaa huomioon missio, jonka määrittely auttaa kohdistamaan organisaation toiminnot palvelemaan täsmällisemmin organisaation keinoja sen päämäärän tavoittelussa (Harisalo, 2021, s. 172–174). Visio kertoo organisaation näkemyksen siitä, millaiseksi se haluaa kehittyä (Khiew ja muut, 2017; Harisalo, 2021, s. 172–174). Vision avulla johtajat määrittelevät sen, millainen kehittymistavoite organisaatiolla on pyrkiessään toteuttamaan missiotaan (Harisalo, 2021, s. 172–174). Yhdessä visio ja strategia muodostavat siis organisaation toimintalinjan organisaation pyrkiessä toteuttamaan missiotaan.

Strategia on parhaimmillaan organisaation toiminnassa mukana jatkuvasti elävä prosessi ja toimintatapa. Strategisessa pidemmän tähtäimen suunnitelmassa suurin ongelma on tulevaisuuden ennustamattomuus (Ackoff, 1990, s. 524). Toimintaympäristön ja organisaation tavoitteiden muutokset korostavat tarvetta strategian säännölliseen, tiheäänkin, tarkastelu- ja uudistamistarpeeseen (Ritakallio & Vuori, 2018, s.21; Ackoff, 1990, s. 524; Ansoff, 1984, s. 53–54). Onkin todettu, että strateginen toiminta vaatii menestyäkseen

strategian valvontaa, jolloin strategiaa voidaan tarpeiden mukaan päivittää vastaamaan ajankohtaisemmin toimintaympäristönsä haasteita (Ansoff, 1984, s. 53–54; Ackoff, 1990, s. 524). Seuraavaksi tarkastellaan strategian merkitystä johtamisen kontekstissa.

2.3 Strateginen johtaminen (Strategic Management)

Strategisella johtamisella pyritään parantamaan organisaation menestystä (Guerras-Martín ja muut, 2014, s.69). Organisaation suunnan etsimisessä ja valinnassa sekä organisaatiossa toimivien yksilöiden voimavarojen suuntaamisessa ja yhtenäistämässä strategia on johtajille korvaamaton työväline (Ansoff, 1984, s. 58).

Strateginen johtaminen on laaja käsite, jota voidaan tulkita ja ymmärtää monesta eri näkökulmasta (Juuti & Luoma, 2022, s. 29; Conteh, 2014, s. 197). Ajan myötä strateginen johtaminen on muokannut organisaatioita toimintaympäristöineen, ja vastavuoroisesti yhteiskunnalliset muutokset ovat luoneet uusia näkökulmia strategiseen johtamiseen (Juuti & Luoma, 2022, s. 11; Vuorinen, 2014, s.76). Yksinkertaistetusti määriteltynä strateginen johtaminen on toimintaa, joka parhaimmillaan mahdollistaa pidemmän aikavälin menestyksen organisaatiolle (Vuorinen, 2013). Onnistuneella strategisella johtamisella autetaan organisaatiota kehittymään, valmistautumaan ja suuntaamaan tulevaisuuteen (Harisalo, 2021, s. 170–175; Ansoff, 1984, s.15; Harisalo, 2021, 170–174; Mišanková & Kočišová, 2014, s. 862; Antonakis, 2006, s. 13).

Jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä strategisen johtamisen katsotaan olevan oleellinen osa nykypäivän organisaatioiden menestymistä, eli dynaamisuutta ja kilpailukyvyyn kehitystä (Mišanková & Kočišová, 2014, s. 862; Ansoff, 1984, s. 49–50). Nykypäivän pirstaleiset ja nopealiikkeiset olosuhteet vaativat strategioilta ja niiden johtajilta paljon enemmän kuin aiemmin (Juuti & Luoma, 2009, s. 13–14; Juuti & Luoma 2022, s. 9–11; Ansoff, 1984, s. 49–50).

Strateginen johtaminen voidaan nähdä systemaattisena tapana hallita ja johtaa organisaatiota (Ansoff, 1984, s. 16), mutta nykypäivänä kontekstissa korostuu myös yksilöiden johtaminen, eli kuinka saada yksilöt tekemään parhaansa strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Harisalo, 2021, s. 175–176) ja huomioida valinnoissaan ja toimissaan organisaation sisäiset tekijät ja ominaisuudet (Guerras-Martín ja muut, 2014, s.69). Strateginen johtaminen koostuu kolmesta erillisestä prosessista, jotka liittyvät ja vaikuttavat toinen toisiinsa: strateginen suunnittelu, strategian toteutus ja strategian valvonta (Mišanková & Kočíšová, 2014, s. 862–863). Näitä käsitellään tarkemmin luvussa 2.5, strategia-prosessi.

Tieteenfilosofisesta näkökulmasta tarkasteltuna strateginen johtaminen voidaan jakaa kolmeen eri paradigmaan: rationaaliseen, kompleksiseen ja postmoderniin paradigmaan (Juuti & Luoma, 2022, s. 31). Yleisin tapa tarkastella strategista johtamista on pääsääntöisesti rationaalinen: muodollinen ja hieman vanhanaikainen, korostaen rationaalista maailmankuvaa ja johtamisjärjestelmien sopivuutta ympäristön asettamien haasteiden suhteen (Stacey, 2007, s. 3; Juuti & Luoma, 2022, s. 41; Rannisto, 2005, s. 21). Strategisen johtamisen tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon johtamismallien moninäkökulmaistamisen hyödyt ja huomioitava myös kompleksinen ja postmoderni tarkastelunäkökulma (ks. esim. Juuti & Luoma, 2009; Lindell, 2017). Strateginen ajattelu ja johtaminen sallivat useita eri tapoja olla oikeassa, jonka takia strategiatyöskentelyssä on lopulta mahdotonta löytää absoluuttisesti toimivinta, muita parempaa strategisen johtamisen työskentelynäkökulmaa (Juuti & Luoma, 2022, s. 13–17; Vuorinen, 2014, s. 75–77).

Strategiatutkija Risto Harisalo (2021, s. 170–175) jakaa strategisen johtamisen kahteen osa-alueeseen: ihmisten johtamiseen (leadership eli johtajuus) ja asioiden johtamiseen (management eli johtaminen). Nämä ovat toistensa suhteen luontaisessa tasapainossa sekä oleellisia osa-alueita strategisessa johtamisessa. Hänen mukaansa strategisen johtamisen perimmäisenä tarkoituksena on yksilöiden innostaminen ja motivointi ajattelemaan, tarttumaan mahdollisuuksiin ja pääsemään haasteista yli. Strateginen johtaminen

yhdistää johtamisen ja päätöksenteon, ja strategisen päätöksenteon on tarkoitus läpikäistä koko organisaatio.

Tieteellisen kirjallisuuden pohjalta strateginen johtaminen voidaan jakaa myös lähtökohdiltaan ja uskomuksiltaan kahteen koulukuntaan, kirjoittaa Tero Vuorinen (2014, s. 77). Ensimmäinen koulukunta Vuorisen mukaan on toimialalähtöinen teoria tai toimialan taustateoria (industrial economics), jossa strategian painopisteessä on organisaation sovitaminen ulkoiseen maailmaan sopivaksi. Toinen koulukunta, resurssiperustainen strategianäkemyksen (resource-based view) painottaa organisaation sisäisten resurssien merkitystä sen menestyksessä, jolloin strateginen painopiste on organisaation oman toiminnan tarkkailussa ja kehittämisessä. Strategisen johtamisen erilaisiin pyrkimyksiin on olemassa erilaisia strategiatyökaluja, kuten strategiakartat ja SWOT-analyysi, jotka voidaan ryhmitellä tarkoituksensa mukaisesti (ks. esim. Vuorinen, 2014, s. 77).

Strategista johtamista voidaan tarkastella myös sisältölähtöisistä näkökulmista, jotka helpottavat käsitteen ymmärtämistä. Juudin ja Luoman (2022, s. 31) mukaan sisältölähtöisiä tarkastelunäkökulmia on viisi: konteksti, diskurssi, prosessi, käytäntö ja sisältö. Kontekstissa vaikuttavat organisaation sisäiset ja ulkoiset tekijät, joiden muuttaminen on pohjimmiltaan strategisen johtamisen tavoite. Diskurssinäkökulmasta strategia on sosiaalinen konstruktio, jossa kieli kuvaa sosiaalista todellisuutta tuottaen ja uudistaen sitä. Prosessi kuvaa strategisen johtamisen prosessia, joka johtaa strategian kirkastumiseen ja toteutumiseen. Käytäntö kuvaa strategian rakentuvan strategisen johtamisen kentän toimijoiden käytänteiden varaan määritellen strategian etenemisen. Sisältö määrittelee organisaation suunnan sisältäen strategiset valinnat ja päätökset, joiden ajatellaan olevan menestystekijöitä tulevaisuudessa.

Strategian toimeenpano on oleellisin osa strategista johtamista, koska organisaation menestys on riippuvainen työntekijöiden, organisaation sekä organisaation kulttuurin muutosten suunnasta (Mišanková & Kočišová, 2014, s. 862–863). Organisaatioiden ongelmana on monin paikoin se, että strategioilla ei ole sellaista vaikutusta käytäntöön kuin

olisi tarkoituksenmukaista (Juuti & Luoma, 2009, s. 13–14). Strategian toteuttajan päätehtävä on tuoda strategia osaksi jokapäiväistä päätöksentekoprosessia organisaatiossa, vaikka strategisessa johtamisessa on tärkeää myös tarkkailla strategiaprosessin etene- mistä ja muokata puutteita strategian toiminnan edistämiseksi (Mišanková & Kočíšová, 2014, s. 862–863; Ansoff, 1984, s. 43).

Organisaation strategista johtamista täydentää operatiivinen johtaminen. Strateginen johtaminen on enemmän ohjaavaa, selkeyttävää ja korjaavaa (Harisalo, 2021, 170–175), kun taas operatiivinen johtaminen ja toiminta ohjaavat organisaatiota saavuttamaan asetetut tavoitteet strategisten suuntaviivojen avulla (Ansoff, 1984, s. 41–42).

2.4 Strateginen muutoksen johtaminen (Strategic Change Management)

Strateginen muutos vaatii toteutuakseen ja onnistuakseen tietynlaisia johtajuuden lähestymistapoja luomaan joustavaa ja mukautuvaa organisaatiokulttuuria (Korbi, 2015, s. 1). Strategisissa päätöksissä keskitytään ennakoimaan tulevaa ja vaikuttamaan merkittävästi organisaation suorituskykyyn (Ackoff, 1990, s. 524.). Strategisessa, pidemmän tähtäimen suunnitelmassa on kuitenkin ongelmana tulevaisuuden muutosten ennustamattomuus ja yllätyksellisyys (Ackoff, 1990, 524; Turner, 2009, s.5). Muutoksen ollessa jatkuvasti läsnä on tarve muutoksen hallinnalle kasvanut (Turner, 2009, s. 1). Muutoksen johtamistavoissa on Jupon (2011, 45–49) mukaan piirteitä sekä johtamisesta että johtajuudesta. Erilaiset johtamistavat toimivat välineenä muutoksen menestyksekkäälle tai menestyksettömälle toteuttamiselle. Strategista johtamista täydentävä menetelmä on strateginen muutoksen johtaminen (Ansoff, 1984, s. 132). Sillä pyritään luomaan organisaatiolle paremmat mahdollisuudet mukautua nopeisiin ja yllätyksellisiin muutoksiin.

Organisaation kehittäminen edellyttää muutosjohtajuustaitojen hallintaa (Jackson, 2003, s. 13–16). Muutoksen johtamisella (Change Management) tarkoitetaan lähtökohtaisesti sellaisia erilaisia toimenpiteitä ja tehtäviä, joilla tavoitellaan hallittua ja onnistunutta muutosta (Juppo, 2004, s. 5; Juppo, 2011, s. 31). Strategisen muutoksen johtamiseen

muutoksen onnistumiseksi tarvitaan erilaisia johtamistaitoja (Korbi, 2015, s. 14). Johtajilta odotetaan selviytymistä monimutkaisuudesta, monimuotoisuudesta ja muutoksesta (Jackson, 2003, s. 13–16). Organisaatiomuutoksen onnistumisen pahin este on johtaja, joka vastustaa muutosta (Kotter 1995, s. 64–65).

Strategisen muutoksen johtajan on oleellista omata päätösten edellyttämät tiedot ja taidot: uudenlaisten näkemysten hyväksyminen, vastarinnan arvioiminen ja hallitseminen sekä valtarakenteiden muutosmyönteisyyden muodostaminen (Ansoff, 1984, s. 288–290). Strategisen muutoksen johtajan tulisi suhtautua muutokseen pysyvänä, olennaisena osana organisaation toimintaa (Korbi, 2015, s. 15) ja reagoida asianmukaisesti ympäristön jatkuviin muutoksiin, jotta organisaatiot menestyisivät (Jackson, 2003, s. 13–16). Jäsennelty lähestymistapa strategisten hankkeiden hallintaan parantaa suorituskkyä muutosten hallinnan kautta (Turner, 2009, s. 1).

Strategian tuomat muutokset aiheuttavat todennäköisesti organisaatiossa muutosvastarintaa, jonka vuoksi muutoksen strateginen johtaminen voikin olla erittäin haasteellista (Ansoff, 1984, s. 159). Muutosvastarintaan ja muutoksen onnistumiseen voidaan vaikuttaa osallistavalla johtamisella (Lindell, 2017, s. 50). Jupon (2011, s.49–51) mukaan osallistava johtamistyyli yhdistettynä ylhäältä alas kulkevaan johtamistyyliin on todettu tehokkaaksi muutosjohtamistavaksi. Tällä tavoitellaan koko organisaation sitoutumista sekä vastuun kantamista muutoksessa. Siinä eri tasot yhdessä käsittelevät ongelmaa sekä kehittävät ratkaisua osallistavan muutoksen mallin mukaisesti jatkuvalla kommunikatiolla yhteisymmärryksessä. Seuraavassa luvussa perehdytään tarkemmin prosessiin, jossa strategia muodostetaan.

2.5 Strategiaprosessi

Lähtökohtaisesti strategiatyöllä tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä prosessia, jossa strategia muodostetaan (Kohtamäki, 2010). Strategiaprosessia voidaan tarkastella eri näkökulmista. Tiedyt näkökulmat painottavat suunnitelmallisuuslähtöisyyttä valintojen teossa,

toiset taas oppimisen ja erehdyksen kautta etenemistä ja kolmannet innovatiivisuuden ja oppimisen merkitystä strategisissa valinnoissa (Vuorinen, 2014, s. 75). Strategiatyötä voidaan Kohtamäen (2010) mukaan luonnehtia myös rationaaliseen tapaan analyttiseksi harjoitteluksi, jossa johtajat harjoittavat strategista suunnittelua analysoiden ja muodostaen organisaatiolle strategian. Hän korostaa, että strategiatyötä voidaan kuitenkin ajatella myös nykyaikaisemmin löytämisen prosessina, jossa avainyksilöt löytävät uusia toimintatapoja ja tunnistavat uusia tapoja erottua muista. Strategiaprosessit ovat muuttumassa osallistaviksi sekä laajoihin keskusteluihin pyrkiviksi ja strategiaprosessin suunnittelussa on alettu korostamaan todellisuuden tulkintaa ja ymmärtämistä tulevaisuuden suunnittelun tukena (Juuti & Luoma 2009, s.9).

Voidaan ajatella, että strategiatyön laatu ratkaisee organisaation menestyksen (ks. esim. Ritakallio & Vuori, 2018, s. 14). Strategiaprosessi on strategian ydin, jossa jatkuvasti muodostetaan, toteutetaan ja uudistetaan strategiaa toimintaympäristön muutosten mukana, toteavat Ritakallio ja Vuori (2018, s.11–15). Heidän mukaansa jatkuva strateginen prosessi edellyttää jatkuvaa ja joustavaa arviointia niin toimintaympäristöstä kuin myös strategiasta sekä organisaation rakenteista ja toiminnassa on huomioitava organisaation historia sekä nykytila, jolla mahdollistetaan jatkuva strateginen uudistuminen samassa linjassa organisaation ympäristön kehityssuuntausten kanssa.

Strategiatyöllä tähdätään strategisten suunnitelmien konkretisoinniksi eri toimenpiteiksi, joilla organisaation tavoitteisiin pyritään (Kohtamäki, 2010). Strategiaprosessi sisältää käsitteet siitä, mitä pitää tehdä, mitä analysoida, miten muotoilla ja toteuttaa, mitä muuttaa, mitä ja miten valvoa, kuka on toteuttamassa ja milloin ja miten toimenpiteet toteutetaan (De Wit, 2020, s. 344). Strategian toteuttaminen on onnistuessaan ennen kaikkea järjestelmällistä toimintaa, jossa tavoitteellinen suunta muodostetaan alatavoitteiksi, vastuiksi ja toimintatavoiksi ja joiden etenemistä seurataan esimerkiksi mittarein (Juuti & Luoma, 2022, s. 49).

Mintzberg (Mintzberg ja muut, 2003, s. 3–9) on kehittänyt viiden P:n mallin, jonka kautta voidaan tarkastella strategian kehittämistä viiden eri osa-alueen kautta. Strategy as a Plan korostaa suunnittelun tärkeyttä strategian muotoilussa. Strategy as Ploy kuvaa strategiaa juonena, tempuna, jolla pyritään voittamaan kilpailijat suunnittelemalla. Strategy as Pattern käsittelee strategiaa mallina, jossa strategia syntyy aiemman organisaatiokäyttäytymisen pohjalta, jolloin jokin menestynyt käyttäytymismalli voi nousta strategiaksi. Strategy as Position kuvaa strategiaa asemointina, tavoiteltuna asemana jossain tietyssä valitussa sijainnissa ja tietyssä ympäristössä. Strategy as Perspective korostaa strategiaa näkökulmana ja ajattelumallina. Kaikki edellä mainitut elementit ovat oleellisia osa-alueita strategian rakentamisessa lisäten ymmärrystä strategiatyöstä auttaen kehittämään vankan, käytännöllisen ja saavutettavissa olevan strategian.

Strategiaprosessi etenee vaiheittain. Aluksi suunnitellaan strategiaa eli suoritetaan strategista ajattelua. Mission, toiminnan ja tavoitteiden selvittämisen jälkeen prosessissa edetään erilaisten strategisten vaihtoehtojen eli skenaarioiden kehittämiseen (Harisalo, 2021, s. 172–174). Strategisessa suunnittelussa valintojen perustaksi on tärkeää analysoida mahdollisia tulevaisuuksia analysoimalla trendejä, sisäisiä ja ulkoisia uhkia ja mahdollisuuksia, sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia sekä yksittäisiä kehityssuuntauksia, jotka vaikuttavat tapahtuvan todennäköisesti (Ansoff, 1984, s. 39–40). Erilaisten skenaarioiden kartoittaminen auttaa tarkastelemaan toimintamallien vaihtoehtoja kriittisesti ja näkemään mahdolliset riskit, jolloin voidaan ottaa tietoinen riski strategian valinnassa (Ritakallio & Vuori, 2018, s. 23).

Keskeisten strategisten yksityiskohtien määrittelyn jälkeen prosessissa siirrytään strategista johtamista edellyttävään strategian toimeenpanoprosessiin, jossa organisaatio siirtyy strategian toimeenpanon eli jalkauttamisen kautta konkreettisesti missiosta kohti visiota (Harisalo, 2021, s. 174–176). Strategiset valinnat eivät saa kahlita organisaatiota tiettyyn kehityssuuntaan vaan skenaariopolun jatkuvan ja tiheän tarkastelun ja tarpeenmukaisen skenaariopolun vaihdon avulla voidaan varmistaa organisaation resurssien

hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla organisaation menestymisen takaamiseksi (Ritakallio ja Vuori, 2018, s. 27).

Strategian jalkauttamisessa ja toteutuksessa on huomioitava uuden strategian vakiinnuttaminen (Mišanková & Kočišová, 2014, s. 861). Tutkimuksissa on todettu, että osallistava strateginen suunnittelu sitouttaa yksilöt strategian toteuttamiseen, mikä puolestaan näkyy positiivisesti organisaation suorituskyvyssä (Kohtamäki ja muut, 2012, s. 171). Nykypäivän organisaatioissa osallistavan strategisen suunnittelun sijaan muutokseen tähtäävällä strategisella suunnittelulla on kuitenkin taipumus ikään kuin virrata ylhäältä alaspäin (top-down) autoritäärisesti johtajilta työntekijöille ohjattuna, jolloin organisaation strategiat koostuvat päätöksistä, jotka syntyvät lähinnä organisaation korkeimmalla johtotasolla (Ackoff, 1990, s. 523; Jalonen ja muut, 2013, s. 285; Juppo, 2011, s. 49–51). Tämä tuo haasteen organisaation toiminnalle ja strategiaprosessin toimeenpanolle (Ansoff, 1984, s. 59).

3 Kuntaorganisaatio ja sote-uudistus

3.1 Kuntaorganisaatio ja sen erityispiirteet

Kuntaorganisaatio on julkishallinnollinen organisaatio, itsehallinnollinen alue ja yhteisö, jonka toimintaan valtionhallinnolla on oikeus puuttua vain tietyin rajoituksin lakeja säättämällä, Suomen perustuslain taatessa kuntien itsehallinnon sekä verotusoikeuden (Suomi.fi, 2019; ks. myös Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 121 §). Lakisääteisten tehtävien ohella kunnat voivat laajentaa itsehallinnollisia tehtäviään (Valtionvarainministeriö, b) ja kunnilla on mahdollisuus päättää itse, millä tavalla niiden tehtävät ja toiminnot toteutetaan käytännössä (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 44; KL 8 §, 9§). Kuntaorganisaatioiden yhteiskunnallinen, yleisen edun toteuttamisen mukainen perustehtävä eli missio, on julkisten hyödykkeiden ja palveluiden tarjoaminen kasalaisille sosiaalisten ja taloudellisten arvojen mukaisesti (Moullin, 2016, s. 443; Zhongua & Ye 2012, s. 794; Santalainen & Huttunen, 1993, s. 20). Valtionhallinnon säätämä kuntalaki määrittää kuntaorganisaation mission, eli olemassaolon tarkoituksen ja ne vähimmäispalvelut, jotka kuntien tulee järjestää asukkailleen (KL, 7 §).

Kuntaorganisaation toimintaan sisältyy kunnan sekä kuntakonsernin toiminta, ja kuntakonsernin rakenteen muodostaa kunta tytäryhteisöineen (Valtiokonttori, 2022; KL 6 §). Kuntakonsernissa kunta ja yksi tai useampi oikeudellisesti itsenäinen yhteisö muodostavat taloudellisen kokonaisuuden, jossa määräysvalta kuuluu kunnalle yksin tai kunnalle yhdessä yhteisöjen kanssa (Tilastokeskus). Julkisen organisaation menestyminen riippuu pitkälti siitä, kuinka hyvin se pystyy toteuttamaan missionsa ja mahdollisesti oikeuttamaan lisäarvoilla olemassaoloaan, toteavat Santalainen ja Huttunen (1993, s. 9). Heidän mukaansa menestymiseen vaikuttaa oleellisesti organisaation kyky muuntua toimintaympäristön muutosten mukana. Julkisen organisaation on kyettävä turvaamaan palvelukykynsä joka tilanteessa.

Kuntasektorin menot ja tulot määrittelevät kuntatalouden tilaa. (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 26.) Kunnat rahoittavat lakisääteisiä peruspalvelujaan kuntaverotuksella, pääasiassa tuloveroilla, mutta myös valtionosuuksilla ja palveluista perittävillä maksuilla lain määrittellessä verojen määräytymisen perusteet (Suomi.fi, 2019; Sosiaali- ja terveysministeriö). Kuntatalouden rahoitusperiaatteen ydin on se, että valtio säätelee laeilla kuntien tehtäviä ja samalla se on myös vastuussa kunnille säätämistään palveluista aiheutuvista kustannuksista (Ilmakunnas ja muut, 2020, s. 11).

3.2 Kuntaorganisaatio strategioiden toiminnallisena kontekstina

Kuntalain (KL 610.4.2015/410, 37 §) mukaan kunnilla on velvollisuus laatia kuntastrategia jokaiselle valtuustokaudelle. Vaikka kunta onkin itsehallinnollinen alue, on kuntaorganisaation strategian laatiminen ja strateginen johtaminen riippuvainen sille määritellystä liikkumavarasta: valtion ohjausotteesta eli lainsäädännöllisistä velvoitteista kuntaorganisaation toiminnasta (Santalainen & Huttunen, 1993, s. 11–13; Virtanen & Stenvall, 2010, s. 126–127). Strategiassa määritellään pitkän aikavälin toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet sekä kunnan keskeisimmät tehtävät ja niiden toteutus. Kuntastrategiassa tulisi lain mukaisesti huomioida kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden järjestäminen, palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, asukkaiden osallistumismahdollisuudet ja alueen elinvoimaisuuden kehittäminen (Sosiaali- ja terveysministeriö).

Kuntastrategia voidaan nähdä tulevaisuuteen tähtäävänä, pidemmän tähtäimen päätöksentekona, suuntaa antavana ja toimintaa ohjaavana tekijänä (Majava, 2021). Julkisorganisaation tavoitteena on tuottaa julkista arvoa toteuttamalla ja tarjoamalla veronmaksajille lakien vaatimat palvelut (Mantere ja muut, 2011, s. 26–27). Tiivistetysti voidaan todeta, että julkisorganisaatioissa strategian merkitys korostuu asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa taloudellisen menestymisen sijaan (Vuorinen, 2013; Mantere ja muut, 2011, s. 26–27). Kuntastrategiassa kuntayhteisö ja kuntaorganisaatio vuorovaikutuksessa

tekevät johtopäätökset niistä pidemmän aikavälin asioista, mitä pidetään kaikkein tärkeimpinä strategisina kehittämisen kohteina (Majava, 2021; Conteh, 2014 s. 197) ja määrittelevät toimintasuunnan sekä sen, miten päämäärään voidaan päästä strategiseen suunnitelmaan mukaan huomioiden institutionaaliset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit (Conteh, 2014 s. 197).

Kuntastrategian on laajasti käsiteltävä kuntien toimialoja ja tehtäviä kuntalaisten etujen kehittäjänä sekä organisaationa ja monialaisena konsernina huomioiden ja yhteensovittaen sekä priorisoiden toimiaan erilaisten yhteiskuntapoliittisten kantojen ja linjausten mukaisesti (Majava, 2021). Konsernistrategiassa määritellään toiminnan lähtökohdat, jonka pohjalta konserniorganisaatio pyrkii koostamaan erillisistä yksiköistä synergisen kokonaisuuden (Santalainen, 2017, s. 58).

Konsernin johdon päätehtävänä on luoda mahdollisimman hyvät puitteet konsernin toiminnolle, toteaa Santalainen (2017, s. 103). Hänen mukaansa konsernitasolla strategia on ymmärrettävä organisaation resurssien pohjalta tarjoutuvina kehittymismahdollisuuksina. Konsernin sisäistä visiota voidaan pitää konsernijohtamisen ja konsernistrategioiden lähtökohtana. Sisäinen visio on ulkoisen, toiminnallisen vision pohjalta laadittu hahmotelma siitä, millainen organisatorinen kokonaisuus tarvitaan halutun tulevaisuuden saavuttamiseksi. Vision määrittelyllä julkisen konserniorganisaation byrokraattinen hallinnointi siirtyy tavoitteellisen strategisen johtamisen suuntaan. Hyvin määritelty sisäinen visio mahdollistaa konsernin perusroolin pohjalta toiminnalle fokuksen, joka vähentää konsernin toimintojen rönsyilyä. Konsernistrategian luoma lisäarvo voi liittyä esimerkiksi jonkin tuotteen tai palvelun laatuun, kestävyYTEEN, nopeuteen, joiden ominaisuuksien tai palveluiden kokonaisuuteen (Kohtamäki, 2010).

Julkisen strategisen johtamisen perustehtävä on taata julkisten organisaatioiden elinvoimaisuus tuottamalla yksilöille ja yhteisöille niiden tarvitsemia palveluita resursseja tuhlaamatta, niin kunta- kuin valtio-organisaatiotasolla, tukien kansalaisten hyvinvointia, oikeudenmukaisuutta sekä oikeusvaltioon kuuluvaa vapautta (Santalainen & Huttunen,

1993, s. 9). Kuntaorganisaation strategisen johtamisen ytimen muodostaa diskurssit ja valinnat niistä asioista ja linjauksista, mitä strategisesti pidetään kaikkein tärkeimpinä asioina, joihin halutaan erityisesti panostaa (Majava, 2021). Julkisessa strategisessa johtamisessa tulisi pohjimmiltaan olla kyse deliberatiivisesta (deliberatiivinen demokratia eli keskusteleva demokratia) prosessista (Conteh, 2014 s. 197).

Kuntastrategiaan ja strategiseen johtamiseen vaikuttavat muun muassa kunnan koko ja sijainti, taloudellinen tilanne sekä toimintakulttuuri (Majava, 2021). Kuntaorganisaatiolle keskeisimpiä johtamisen aiheita ovat sen infrastruktuuri, talous, kuntalaisten elämänlaadusta huolehtiminen sekä ympäristön huolenpito (Kornberger & Carter 2010, s. 326). Kuntaorganisaation strategisen johdon muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat sekä johtavat virkamiehet (Santalainen & Huttunen, 1993, s. 11–13). Kuntaorganisaatioiden toimet vaikuttavat laajasti moniin niiden eri sidosryhmiin, kuten sijoitajiin ja asiakkaisiin, jonka takia niitä tulee johtaa kokonaisuutena (Zhongua & Ye, 2012, s. 194).

Kuntaorganisaation strategisen johtamisen päätavoitteena on kehittää jatkuvaa sitoutumista kuntaorganisaation visioon sekä laissa määriteltyihin tehtäviin ja tavoitteisiin, vaa-lia mission mukaista ja visioon tähtäävää organisaatiokulttuuria (Conteh, 2014 s. 197). Kuntaorganisaatioiden strateginen johtaminen sisältää neljä ydinprosessia, joita ovat strateginen suunnittelu, resurssien kohdentaminen, strategian ja toiminnan valvonta sekä arviointi ja suorituskyvyn hallinta (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 126–127.) Strategisella johtamisella pyritään ennakkoinnilla, horisontaalisella suunnittelulla ja julkisten organisaatioiden strategiaan integroinnilla tehostamaan tehtävien suorittamista ja toimek-siantoja päämääränä lisätä ja luoda julkista arvoa (Conteh, 2014, s. 197). Kuntaorgani-saation strategian toteutumista tulisi seurata ja tarvittaessa tehostaa tavoitelähtöisesti strategisella suunnittelulla ja -budjetoinnilla sekä suorituskyky mittareilla (Poister & Streib, 2005 s. 46).

3.3 Kuntaorganisaatio sote-palveluiden järjestäjänä

Ennen sote-uudistusta kuntien suurin toimiala oli sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä, jonka palvelut kuuluvat lakisääteisiin peruspalveluihin (Kuntaliitto, 2020). Laeissa määriteltiin keskeiset peruspalvelut sisältäen sosiaalihuollon, kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon palvelut, jotka kuntien oli järjestettävä kuntalaisilleen. Lainsäädännössä määriteltiin kuntien peruspalvelujen laajuus ja sisällön reunaehdot, mutta peruspalveluiden yksityiskohdista ja järjestämistavasta päätettiin paikallisesti kunnallishallinnoissa (Sosiaali- ja terveysministeriö). Tämän takia kuntien tarjoamissa palveluissa oli eroavaisuuksia. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun ohella kuntien tehtävänä oli myös seurata hyvinvointipalveluidensa vaikuttavuutta eli asukkaidensa terveyden ja hyvinvoinnin kehittymissuuntaa väestöryhmittäin (Sosiaali- ja terveysministeriö).

Kunnilla oli mahdollisuus tuottaa palvelut itse, järjestää ne yhdessä toisten kuntien kanssa, tai hankkia ne muilta palveluiden tuottajilta (Kuntaliitto, 2020; KL 7 §, 8 §, 9§). Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjinä kunnat pystyivät käyttämään palveluidensa tuotannossa apuna ostopalveluita, ja muutamat kunnat olivat viime vuosien aikana ulkoistaneet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuotantovastuun kokonaan yksityisille toimijoille tai yhteisyrityksille, joiden omistuksen jakoi yritys ja julkinen taho (Ridanpää, 2021).

Kuntaorganisaatioiden sote-palveluiden järjestämistapa vaihteli paljon kunnittain. Perusterveydenhuollon palvelut ja sosiaalipalvelut pystyi järjestämään joko kunta tai yhteistoiminta-alue, joiden vaihtoehtoisia organisointimuotoja olivat kuntayhtymät ja vastuukuntamalli. Kuntaliiton (2022) mukaan vastuukuntamallissa vastuukunta hoiti sovitusti oman kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen sekä yhteistoiminta-alueen sopimuskuntien puolesta perusterveydenhuollon lisäksi kaikista sosiaalipalveluista tai osasta sosiaalipalveluja. Kuntayhtymällä tarkoitettiin kuntien yhteenliittymää, jolle kunnat olivat luovuttaneet sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä järjestettäväksi. Osa kuntayhtymistä vastasi vain perusterveydenhuollon palveluiden

järjestämisestä, osa vastasi myös sosiaalipalveluista ja osa vastasi osasta sosiaalipalveluita.

Vuonna 2022 75 kuntaa, joissa asuu 48% Suomen väestöstä, tuottivat sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelunsa itse. 52% Suomen väestöstä asui niissä 218 kuntaorganisaatiossa, jotka tuottivat sosiaali- ja terveysterveystoiminta-alueityyppisellä ratkaisulla ennen sote-uudistusta. 165 kuntaa järjesti sosiaali- ja perusterveydenhuollonpalvelunsa pääasiassa kuntayhtymämallin mukaan. 53 kuntaa järjesti sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelunsa vastuukuntamallin mukaisesti. Tilastojen pohjalta voidaan siis todeta, että suuremmat kunnat tyyppillisesti järjestivät sote-palvelunsa itse, kun taas pienemmät kunnat olivat muodostaneet yhteistoiminta-alueita sote-palveluidensa järjestämiseen.

3.4 Sote-uudistus

Suomen julkisorganisaatioiden hallintorakenteita on kansallisella mittakaavalla säännöllisin väliajoin uudelleenjärjestelty (Ollila ja muut, 2018, s. 236). Sosiaali- ja terveydenhuollon suurta kansallista reformia suunniteltiin kauan, mutta haasteita uudistukselle tarjosivat muun muassa perustuslailliset vaatimukset, uudistuksen laajuus, asetetut tiukat aikataulut sekä alue-erot (Valtioneuvosto, b; Sydänmaalakka, 2015, s. 14–15). Strategiin suunnitteluun liittyvät vaikeudet johtuvat usein siitä, että strategisten suuntausten valintaan liittyvät päätösprosessit ovat luonteeltaan monimutkaisia ja poliittisia, ja strategia pakottaa ajattelemaan erilaisia vaihtoehtoja, jotka vaikuttavat organisaation kulttuuriin sekä uhkaavat poliittisia voimasuhteita (Ansoff, 1984, s. 59). Toimintaympäristön muutokset kuten hidas talouskasvu, velkaantuneisuus ja ikääntyvä väestö asettivat kuitenkin paineita Suomen julkisen sektorin poliittiselle- ja virkamiesjohtamiselle sote-uudistuksen toteuttamisesta (Sydänmaalakka, 2015, s. 15).

Sote-uudistus voidaan luokitella hallinnon rakenteelliseksi uudistamiseksi, jonka tarkoituksena on siirtää toimintoja eri hallinnon tasojen väleillä. Toiminnan taustalla on ajatus

siitä, että julkisen sektorin ongelmat voidaan ratkaista uudelleenjärjestelmällä toiminnot. Rakenteellinen uudistaminen rationaalisena lähestymistapana on lähtökohtaisesti soveltuva ja turvallinen tapa byrokraattisten hallintorakenteiden uudelleenjärjestämiseen. Rationaalinen lähestymistapa on kuitenkin ongelmallinen siinä mielessä, että se jättää huomiotta rakenteiden keskiössä toimivat yksilöt ja yksilöiden hallitsemisen vaikeuden (kts. esim. Airaksinen, 2009). Valtiovetoisuus tuottaa haasteita kuntien hallintorakenteiden uudistamiselle, koska kuntien kehittämiseen kohdistuu tarpeita monelta eri taholta ja tavoitteiden asettajat ovat eri taho kuin toimenpiteiden toteuttajat (Nyholm & Airaksinen, 2011, s. 291).

3.5 Sote-uudistuksen lähtökohdat

Valtioneuvoston (b) mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistuksen välttämättömyys liittyi erityisesti kuntien huonoon taloudelliseen kantokykyyn. Kuntalaki määrittelee kuntien toiminnan perusraamit, ja perustuslaki (19.1 §, 19.3 §) määrittää oikeuden välttämättömään huolenpitoon kaikille niille, jotka eivät sitä itse pysty turvaamaan, sekä edellyttää järjestämään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Kuntaorganisaatiot eivät kuitenkaan enää kyenneet olemaan taloudellisesti vastuussa palveluiden rahoittamisesta ja järjestämisestä lain vaatimissa puitteissa.

Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirrettiin kokonaan kuntaorganisaatioilta niitä suuremmille itsehallinnollisille hyvinvointialueille tavoitteenaan yhtenäistää palvelurakenteet sekä järjestää yhteensovitettuja sekä vaikuttavia, yhdenvertaisia ja oikea-aikaisia palveluita (Valtioneuvosto, a). Kokonaisuudessaan sote-uudistuksen kohteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudelleenjärjestäminen, tuottaminen ja rahoitus (Valtiovarainministeriö, a). Sote-uudistuksessa pelastustoimi on hyvinvointialueiden järjestämä erillinen, sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa rinnakkainen, toimiala (Espoo, 2021, s. 69).

Sote-uudistukseen liittyi lukuisia uusia tai uudistettuja lakeja, jotka astuivat voimaan poratetusti. Keskeiset sote-uudistukseen liittyvät lait liittyivät pääasiassa Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen, voimaantumoon ja toimeenpanoon, maakunta- ja hyvinvointialuejakoon, maakuntien talouden ja hallinnon järjestämiseen, maakuntien rahoitukseen ja kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamiseen (Espoo, 2022). Valtioneuvoston (a) ja Valtionvarainministeriön (a) mukaan lainsäädännöllä säädellään itsehallinnollisten, julkisoikeudellisten hyvinvointialueiden toiminnot, talous ja hallinnolliset tekijät. Hyvinvointialueiden aluevaltuustot johtavat hyvinvointialueita hyväksymänsä hyvinvointialuestrategian mukaisesti ja päättäen myös hyvinvointialueiden organisaatorakenteista sekä talousarvioista, taloussuunnitelmista, maksuista sekä tilinpäätöksistä ja vastuuvapauksista (Espoo, 2021, s. 70).

Hyvinvointialueet manner-Suomessa vastaavat pääosin maantieteellisesti nykyisiä maakuntia Uttamaata lukuun ottamatta, johon perustetiin neljä erillistä hyvinvointialuetta Helsingin kaupungin säilyttäessä järjestämisvastuunsa ennallaan (Valtionvarainministeriö, a). Vuonna 2021 alkoi maakuntaveron käyttöönoton valmistelu sekä mietintä siitä, mitä tehtäviä voisi kunnilta jatkossa siirtää hyvinvointialueille. Itsehallinnollisiin hyvinvointialueisiin siirtyminen oli vasta ensimmäinen vaihe siirryttäessä vaiheittain monialaisiin maakuntiin (Valtionvarainministeriö, a). Onnistunut palvelurakenteiden uudistaminen edellytti toimivaa yhteistyötä valtiollisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden välillä uudistuksen aikana sekä sen jälkeen (Valtioneuvosto, b). Kuntien ja hyvinvointialueiden välillä yhteistyö tapahtuu yhdyspinnoilla. Yhdyspinnoilla tässä yhteydessä tarkoitetaan toisiinsa kiinteästi liittyvien palveluiden yhteyttä toisiinsa palveluiden toteuttamisen yhteistyötarpeissa (Valtioneuvosto ja muut, b).

Valtionvarainministeriön (a) mukaan kunnista ja kuntayhtymistä siirtyi hyvinvointialueiden alaisiksi liikkeenluovutuksella noin 173 000 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen työntekijää 1.1.2023. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyi tehtäviensä mukana kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden palvelukseen, ja sen lisäksi kuntien

opetustoimesta hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyivät opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit. Myös kuntien yhteisten tukipalvelujen työntekijä siirtyivät hyvinvointialueiden palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistui kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluihin. Työntekijät siirtyivät vanhoina työntekijöinä säilyttäen siirtymähetkellä voimassa olevat työ- ja virkasuhteisiinsa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet (Espoo, 2021, s. 70). Sote-uudistus vaikutti merkittäväällä tavalla kuntien hallintorakenteisiin ja tehtäviin, rahoitukseen, verotusoikeuteen, valtionosuusjärjestelmään, omaisuuteen, velkoihin, sopimuksiin sekä henkilöstöön (Valtioneuvosto ja muut, a; Valtioneuvosto ja muut, b).

Uudistuksen jälkeen kunnalla, hyvinvointialueella on kummallakin ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, yhteistyössä keskenään, siltä osin kuin alueiden toimintaa koskevat lait sen määrittelevät (Valtioneuvosto ja muut, 2022). Kuntien näkökulmasta asetelmassa korostuvat erilaiset väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämis-tehtävät. Kunta ja hyvinvointialue ovat tasavertaisia juridisia toimijoita, ja kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäjinä alueiden toimiva yhteistyö on erityisen tärkeää palveluiden yhdyspinnoilla kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välillä (Valtioneuvosto ja muut, b).

3.6 Sote-uudistuksen tavoitteet

Valtioneuvoston (b) artikkelissa käydään läpi sote-uudistus ja sen tavoitteet. Marinin hallituksen sote-uudistus visioi entistä tasa-arvoisemmasta Suomesta, joka on yhdenvertaisempi ja mukaan ottavampi, oikeudenmukaisempi ja jokaista yksilöä arvostava. Verorahoitteen hyvinvointivaltion perustan tulee olla tasavertainen palvelujärjestelmä, jonka tarkoituksena on edistää ja ylläpitää kansalaisten hyvinvointia tarjoamalla oikea-aikaisia ja vaikuttavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita sekä edistää terveyttä, toiminta- ja työkykyä ja sosiaalista turvallisuutta sekä kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja.

Valtioneuvoston (b) artikkelissa kerrotaan, että sote-uudistus tavoittelee hyvinvoinnin edistämistä sekä eriarvoisuuden vähentämistä ja köyhyyden sekä osattomuuden vähentämistä kehittämällä etuuksia ja palveluita paremmin tarpeita vastaaviksi. Tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi-, terveys- ja tuloeroja ja lisätä yksilöiden osallisuutta. Lain-säädännöllä aiotaan vahvistaa kaikkien sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjien itsemääräämisoikeutta sekä oikea-aikaisia ja tasavertaisia palveluita.

Valtioneuvoston (b) mukaan sote-uudistuksella tavoitellaan lapsi- ja perheystävällisyyden edistämistä lapsiperhestrategialla, jonka tavoitteena on lapsi- ja perhemyönteisempi Suomi, jossa lasten ja nuorten hyvinvointi nähdään ensisijaisena asiana. Tavoitteena on muodostaa hallituskaudet ylittävät ja eri hallinnon alat yhdistävä lapsi- ja perhemyönteinen Suomi -visio, joka ottaa kantaa alhaiseen syntyvyyden, väestörakenteen ikääntymisen, lapsiperheköyhyyden sekä yli sukupolvien kulkevaan syrjäytymisen haasteisiin.

Sote-uudistuksen tavoitteena on myös kehittää Suomesta entistä ikäystävällisempi maa, jossa tunnistetaan väestön ikääntymisen tuomat yhteiskunnalliset muutokset ja niihin osataan myös varautua, todetaan Valtioneuvoston (b) artikkelissa. Tavoitteena on kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut oikea-aikaiseksi ja tehokkaaksi niin, että vahvistetaan hyvinvointia ja toimintakykyä ja lisätään terveiden elinvuosien määrää. Tavoitteena on hoidon, hoivan ja huolenpidon oikea-aikaisuus sekä yhdenvertaisuus. Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelut rakennetaan kustannustehokkaiksi ja vaikuttaviksi, kokonaisvaltaiseksi ja joustavaksi palvelukokonaisuudeksi yksilöiden erilaisia elämäntilanteita ja tarpeita palvelemaan. Tavoitteena on perustaa sote-keskuksia, joiden sosiaali- ja terveyskeskuksen tarjoamiin palveluihin kuuluvat laaja-alaisesti perusterveydenhuollon, suun terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon palveluita.

4 Tutkimusmenetelmät- ja aineisto

4.1 Tutkimuskohde

Tutkimusaineistoa kerättiin tutkimuksen kohteena olevista kuudesta kuntaorganisaatiosta (ks. Taulukko 1): kahdesta suuresta kunnasta, kahdesta keskisuurista kunnasta sekä kahdesta pienestä kunnasta. Tutkimuskunniksi valikoituivat Espoo, Tampere, Vihti, Riihimäki, Vesilahti sekä Kärkölä. Tutkimukseen valitut kunnat valikoituivat ositetulla otannalla kuntakokoluokittelun pohjalta. Ositetulla otannalla varmistetaan, että tutkimukseen saadaan mukaan edustava tutkittava joukko, haluttu määrä jostain tiettyjä tapauksia tiettyihin ryhmiin jakautuneesta perusjoukosta (Metsämuurosen, 2009, s. 61–63), tässä tutkimuksessa kuntakokoluokkiin jaettuja kuntia, jotta saadaan ennalta suunniteltu ja kiintoisa vertailuasetelma tutkimuskohteista.

Taulukko 1. Tutkimuskunnat kuntakokoluokittelun mukaisesti.

Kuntakokoluokka	Kunta	Asukasluku
Yli 100 000 as.	Espoo	292 796
Yli 100 000 as.	Tampere	244 315
20 001-40 000 as.	Vihti	29 160
20 001-40 000 as.	Riihimäki	28 710
2 000-5 000 as.	Vesilahti	4 367
2 000-5 000 as.	Kärkölä	4 326

Tutkimuksessa tutkitaan kuntaorganisaatioiden strategiakontekstin ja sote-uudistuksen välistä suhdetta. Tässä tutkimuksessa ei huomioida yksittäisinä julkisina hankintoina toteutuvia kunnan sote-palveluiden tuotantoa, vaan palveluiden tuotanto jaotellaan karkeasti joko kunnan itse tuottamiin tai yhteistoiminta-alue muotoisiin palvelujen tuotantoratkaisuihin jaottelun yksinkertaistamiseksi. Taulukko 2 esittää tiivistetysti tutkimuskunnat koottain vuoden 2022 sote-palveluiden tuottamistapojensa mukaan.

Taulukko 2. Tutkimuskunnat ja niiden sote-palveluiden tuottamistavat vuonna 2022 (ks. Kuntaliitto, 2022).

Kuntaorganisaatio	Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen 1.1.2022	Yhteistoiminta-alue	Sosiaali- ja terveydenhuollon toimielin
Espoo	Espoon kaupunki tuottaa itse sote-palvelunsa	-	Hyvinvoinnin ja terveyden lautakunta
Tampere	Tampereen ja Oriveden yhteistoiminta-alue, jossa vastuukunta tuottaa kaikki yhteistoiminta-alueen sote-palvelut	Vastuukuntamalli, jossa vastuukuntana on Tampere	Sosiaali- ja terveyslautakunta
Vihti	Karkkilan ja Vihdin yhteistoiminta-alue tuottaa kaikki soten palvelut	Kuntayhtymä, Perusturvakuntayhtymä Karviainen	-
Riihimäki	Hausjärven, Lopen ja Riihimäen yhteistoiminta-alue tuottaa kaikki terveydenhuollon ja yksittäisiä sosiaalihuollon palveluita Riihimäen kunta tuottaa osan sosiaalipalveluistaan	Kuntayhtymä, Riihimäen seudun terveyskeskuksen ky	Sosiaali- ja terveyslautakunta (sosiaalihuollon toimielin)
Vesilahti	Pirkkalan ja Vesilahden yhteistoiminta-alue, jossa vastuukunta tuottaa kaikki yhteistoiminta-alueen sote-palvelut	Vastuukuntamalli, jossa vastuukuntana on Pirkkala	-
Kärkölä	Päijät-Hämeen yhteistoiminta-alue tuottaa kaikki soten palvelut	Kuntayhtymä, Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä	Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunta

4.2 Tutkimusstrategia ja -metodit

Tutkimusstrategialla tarkoitetaan tutkimuksen menetelmäratkaisujen kokonaisuutta (Vilka, 2008, s. 128), ja se kertoo täsmällisesti, millainen tutkimus on (Juuti & Puusa, 2020, s.9). Tutkimukselle asetetut tutkimusongelmat määrittelevät tutkimusstrategiset valinnat (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 119–120). Tämän tutkimuksen kvalitatiivinen tutkimusmetodologinen strategia empiirisen tiedon hankinnassa on tapaustutkimus eli case study. Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, jossa pyritään hyödyntämään erilaisia tutkimusmetodeja ja -aineistoja empiirisen tiedon hankinnassa tavoitteena tarkastella tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman tarkasti, monipuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 130–134; Metsämuuronen, 2008, s. 16–17; Vilka, 2008, s. 130–131; Koskinen ja muut 2005, s. 167). Tarkoituksena on tuottaa yksityiskohtaista ja monipuolista tietoa joko yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia, etsien niistä eroavaisuuksia, yhteneväisyyksiä ja erityisiä, uniikkeja piirteitä (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 130–134).

Tapaustutkimus voi olla vertaileva tai tilastollinen, ero on lähinnä tapausten määrässä (Koskinen ja muut, 2005, s. 161). Tämä tapaustutkimus on enemmän vertaileva kuin tilastollinen tutkimus tutkimuskohteiden määrän vuoksi. Tapaustutkimuksen kohde voi olla esimerkiksi jonkin organisaation tietty toiminto, prosessi tai osasto, eli tutkimus voi olla holistinen yksikkö, tai tapahtumasarja, ja se voi kohdentua organisaation eri tasoille, eli tutkimus voi olla upotettu yksikkö (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 130–134; Koskinen ja muut, 2005, s. 154). Tämän tutkimuksen kohde on kuntaorganisaatioiden strategiakontekstin ja sote-uudistuksen välisen suhteen tarkastelu ja analysointi, ja tutkittavana on kuusi erillistä kohdetta. Tutkimus kohdentuu tiettyyn prosessiin, kuntaorganisaatioiden strategiakontekstin ja sote-uudistuksen väliseen suhteeseen, kuntaorganisaatioissa. Tutkittaessa useampaa kuin yhtä tapausta puhutaan monitapaustutkimuksesta, joka luo parempaa todistusarvoa kuin yksittäistapaus (Koskinen ja muut, 2005, s. 162).

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, koska se pyrkii kontekstualisoimaan tutkittavan ilmiön tarkastellen sitä eri näkökulmista pyrkien ymmärtämään ja tulkitsemaan sekä kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä tarkasti ja kokonaisvaltaisesti yleistettävyyden sijaan. Tämän kvalitatiivisen tapaustutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa, selittää ja kuvailla kuntaorganisaatioiden, niiden strategiakontekstin ja sote-uudistuksen välistä suhdetta. Tutkimus on kartoittava, koska siinä pyritään tarkkailemaan, selvittämään sekä etsimään uudenlaisia näkökulmia sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden strategian väliseen suhteeseen liittyen, joka on toistaiseksi tästä näkökulmasta vähän tutkittu ilmiö. Tutkimus on selittävä, koska siinä pyritään selvittämään sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden ja niiden strategiatyön välistä keskinäistä vuorovaikutusta. Tutkimus on myös kuvaileva, koska siinä pyritään esittämään tarkkoja kuvauksia tutkittavasta ilmiöstä ja tavoitteena on dokumentoida ilmiöstä keskeisiä, kiinnostavia piirteitä (ks. esim. Vilkkä, 2008, s. 134–135).

Tieteellisen tiedon tutkimusmenetelmät eli tutkimusmenetelmät ovat tunnettu joukko sellaisia metodeja, joiden on todettu tuottavan tietoa, jossa erehdysten mahdollisuus on

todennetusti mahdollisimman pieni (Metsämuuronen, 2009, s. 33). Kvalitatiivisissa tutkimusstrategioissa voidaan käyttää yhtä tai useampaa tutkimusmetodia rinnakkain (Metsämuuronen, 2008, s. 37). Metodologisella triangulaatiolla, eli tutkimusmetodien yhdistämisellä, tarkoitetaan esimerkiksi eri metodien samanaikaista hyödyntämistä samassa tutkimuskohteessa (Hirsjärvi & Hurme, 2011, s. 39).

Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto kerättiin kahdella eri tiedonkeruumetodilla: strukturoiduilla lomakehaastattelulla sekä kuntien julkisen strategisen johtamisjärjestelmän dokumenttien analyysillä. Kvalitatiivisen tutkimussuuntauksen pohjalta voidaan toteuttaa tutkimushaastatteluja eri muodossa (Vilkkä, 2021, s. 122–123; Puusa, 2020, s. 103–104; ks. myös Hirsjärvi ja muut, 2008; Metsämuuronen 2008; Metsämuuronen 2009). Tutkimushaastattelujen lajit eroavat toisistaan lähinnä niiden strukturointiasteen eli ohjailevuuden perusteella (Puusa, 2020, s. 111). Strukturoitujen lomakehaastattelujen avulla saatiin tutkimuksen empiiriseksi aineistoksi ennen kaikkea kuvailua tutkittavasta kohteesta. Dokumentit tutkittavasta kohteesta taas tarjosivat erilaisia näkökulmia ja tulintoja kuin lomakehaastattelujen vastaukset, jolloin tulokseksi saatiin monipuolinen empiirinen aineisto.

Tutkimusmateriaalin analyysissä edettiin aineistolähtöisesti eli tutkimusempiria analysoitiin induktiivisella sisällönanalyysillä. Tutkimuksen pääpaino on siis tutkimusaineistossa (ks. Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 160), koska tutkimuksen konteksti on vähemmän tutkittu, jolloin on luonnollisempaa edetä aineisto edellä. Aineistolähtöinen analyysi perustuu aineiston laadulliseen tulkintaan, jossa alustava hypoteesi luodaan aineiston pohjalta (Koskinen ja muut, 2005, s. 166). Induktiivinen sisällönanalyysi on aineistolähtöistä päättelyä edeten yksittäisistä havainnoista yleiseen, ja sen tarkoituksena on paljastaa odottamattomia seikkoja tutkittavasta aiheesta, lähtökohtana monitahoinen ja yksityiskohtainen tutkimusmateriaalin tarkastelu (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 160).

4.3 Tutkimusaineiston hankinta

Tutkielman empiirinen aineisto koostuu kuntaorganisaatioiden strategiatyöhön tiiviisti osallistuneiden kuntatyöntekijöiden (yksi osallistuja joka tutkimuskunnasta) lomakehaastatteluista, jossa tutkija päätti ennalta ja harkitusti kysymysten muodon sekä esittämisjärjestyksen (ks. mm. Metsämuuronen, 2009), sekä kuntaorganisaatioiden julkisista strategisen johtamisjärjestelmän dokumenteista. Kuntastrategiat ovat pääasiassa linjattu tiiviisti ylätasolle. Niitä konkretisoivat erilaiset toteuttamishjelmat, jotka on laadittu koordinoitusti suoraan jostakin kuntastrategian erikseen määritellystä osa-alueesta strategisten päämäärien saavuttamiseksi, toteaa Majava (2021). Hänen mukaansa kuntastrategia ja sen toteuttamishjelmat ovat kuntaorganisaation taloussuunnitelman perusta. Talousarvio operatinalisoi strategian käytäntöön vuositasolla toiminnan ja talouden tavoitteiden kautta ollen samalla myös strategian arvioinnin ja seurannan väline.

Kuntastrategioiden ohella tutkimusmateriaaliksi valittiin sote-uudistusta jollain tavalla käsitteleviä tai sivuavia, kuntastrategiaa toteuttavia ja ohjaavia julkisia strategisen johtamisjärjestelmän dokumentteja, joita olivat erillishjelmat ja -suunnitelmat, valtuustokauden palvelusuunnitelmat, talousarviot ja vuosisuunnitelmat. Tutkimukseen sisällytetyt julkisen strategisen johtamisjärjestelmän dokumentit vaihtelevat tutkimuskunnittain. Tutkimukseen on sisällytetty vain ajantasaiset dokumentit, ja tämän takia osasta tutkimuskuntaorganisaatioista dokumentteja on pystytty hyödyntämään aineistona laajemmin kuin toisissa. Osassa kunnista strategisen johtamisjärjestelmän dokumentteja on päivitetty viimeksi ennen vuotta 2021, jolloin sote-uudistuksen vaikutukset eivät näissä dokumenteissa vielä näy. Esimerkiksi Vesilahden, Riihimäen tai Kärkölen kunnan osalta ei ollut vielä tutkimusaineistoa kerättäessä saatavilla hyvinvointisuunnitelmaa valtuustokaudelle 2021–2024. Kuvio 1 tiivistää tutkimukseen sisällytetyt dokumentit kunnittain.

<p><u>ESPOO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Espoo tarina – Espoon kaupungin strategia 2021–2025 -Espoo talousarvio 2022 sekä taloussuunnitelma -Ohjelmasuunnitelma: Hyvinvoiva Espoo -kehitysohjelma 2021–2025 -Hyvinvointikertomus ja -suunnitelma 2022–2025 Espoon kaupunki -Täyttä elämää ikääntyneenä - Låt livet pulsera för seniorer - Suunnitelma Espoon ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseksi 2022–2025 -Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2022–2025: lasten, nuorten ja perheiden hyvän arjen vahvistaminen -Työikäisten hyvinvointisuunnitelma 2022–2025 -Ohjelmasuunnitelma: Elinvoimainen Espoo - kehitysohjelma -Ohjelmasuunnitelma: Kestävä Espoo -kehitysohjelma -Ohjelmasuunnitelma: Tapahtumien yhteisöllinen Espoo - kehitysohjelma -Kestävä ja innovatiivinen KulttuuriEspoo 2030 	<p><u>TAMPERE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Tampereen strategia 2030 – Tekemisen kaupunki -2022 Talousarvio, Taloussuunnitelma 2022–2025 -Tampereen laaja hyvinvointikertomus 2017–2020 ja suunnitelma 2022–2025 -Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2022–2025 -Konsernihallinnon palvelusuunnitelma 2022–2025 -Asunto- ja kiinteistölautakunnan palvelusuunnitelma 2022–2025 -Elinvoima- ja osaamislautakunnan palvelusuunnitelma 2022–2025 -Sivistys- ja kulttuurilautakunnan palvelusuunnitelma 2022–2025 -Tampereen kaupungin asunto- ja maapolitiikan linjaukset 2022–2025 -Vuosisuunnitelma 2022 sosiaali- ja terveyslautakunta
<p><u>VIHTI</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Koti lähellä kaikkea - Vihtin kuntastrategia 2022–2025 -Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2023–2024 -Laaja hyvinvointikertomus- ja suunnitelma 2021–2025 	<p><u>RIIHIMÄKI</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Rakas Riksu 2035 -kaupunkistrategia -Riihimäki, kotikaupunki talousarvio 2021, Taloussuunnitelma 2022–2023
<p><u>VESILAHTI</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Vesilahden kuntastrategia 2022–2025 -Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2022–2024 Vesilahden kunta 	<p><u>KÄRKÖLÄ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Kärkölän kunnan strategia 2022–2024 -Kärkölän taloussuunnitelma 2022–2024, talousarvio 2022

Kuvio 1. Hyödynnetyt julkisen strategisen johtamisjärjestelmän dokumentit

Tutkimukseen osallistuvat kohteet voidaan teoriassa valita kahdella tavalla, joko satunnaisotannalla tai ei satunnaisesti (Metsämuuronen, 2009, s. 61). Tämän tutkimuksen kohdehenkilöiden otanta on ei-satunnainen, ositettu otanta, jotta tutkimukseen saadaan mahdollisimman hyvin tutkimuksen kannalta merkittävä ryhmä kuntastrategian suunnitteluun keskeisesti osallistuneita henkilöitä, eli edustus, joka on oleellinen tekijä

laadullisessa tutkimuksessa (ks. esim. Metsämuuronen, 2009, s.61–62). Tässä tutkimuksessa yhtenäistä joukkoa yksittäisiä haastatteluja edustaa kuntastrategioiden suunnitteluun osallistuneet asiantuntijat. Asiantuntijat olivat omalta osaltaan osallistuneet muun muassa strategioiden suunnitteluun, valmisteluun ja jalkauttamiseen sekä strategisen johtamisjärjestelmän kehittämiseen.

Edustavan tutkimusempirian tuottamiseksi haastateltavat valittiin siis tarkasti systemaattisen harhan minimoimiseksi (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme, 2011, s. 60). Lomakehaastattelut toteutettiin yksilöille suunnattuna strukturoituna Webropol-kyselylomakkeena, joka sisälsi pääasiassa avoimia kysymyksiä. Lomakehaastattelun mielenkiinnon kohteena olivat tutkittavien henkilöiden subjektiiviset sekä objektiiviset käsitykset tutkittavasta aiheesta. Lomakkeet lähetettiin osallistujille eri ajankohtina johtuen siitä, että kuntien tutkimuslupaprosesseissa kului hyvin vaihteleva aika. Kaikista tutkimuskuntaorganisaatioista saatiin vastaus, eli vastauskatoa ei esiintynyt.

Tutkimuslupa haettiin kirjallisesti jokaisesta kuntaorganisaatiosta erikseen. Tutkimusluvun saannissa kesti yhdestä päivästä muutamiin viikkoihin. Vantaan kaupunki oli alun perin mukana tutkimuksessa. Vantaan kaupunki ei kuitenkaan onnistunut kevätkuukausien 2022 aikana tuottamaan konsernihallintoa koskevaa tutkimuslupahakemuslomaketta, joten Vantaan kaupungilta ei päästy hakemaan tutkimuslupaa, jonka vuoksi Vantaan kaupunki vaihtui Tampereen kaupunkiin. Lupien saamisen jälkeen kunnista kartoitettiin sopivat vastauskandidaatit, jonka jälkeen heille toimitettiin lomake informaatioineen ja ohjeineen. Tutkimukseen osallistujien tiedot ovat ainoastaan tutkimuksen tekijän nähtävillä. Anonymiteetin kunnioittamisesta kerrottiin kyselyyn osallistujille saatekirjeessä ja haastattelulomakeaineiston tuhoamisesta sen analysoinnin jälkeen sovittiin tutkimuslupahakemuksissa.

4.4 Tutkimusaineiston analyysi

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä analyysitavoitteisiin eli onnistuneisiin tulkintojen luomiseen tutkittavasta ilmiötä päästään tematisoimalla ja käsitteellistämällä tutkimusaineisto (Puusa, 2020b, s. 146-153). Tutkimusaineiston analyysin tarkoituksena on tutkia, järjestellä, jäsentää ja kuvailla tutkimuskohdetta tutkimusmateriaalin avulla niin, että tutkimusmateriaalin pohjalta voidaan tuottaa tutkimuskysymyksiin vastaukset tutkimuksen tavoitteet huomioiden (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 160). Aineiston organisointi, eli luokittelu teemoihin ja kategorioihin, luo pohjan analyysille, jonka varassa aineistoa voidaan kuvailla, tulkita, yksinkertaistaa ja tiivistää (Hirsjärvi & Hurme, 2011, s. 147). Organisoitua tutkimusaineistoa on helpompi jakaa käsiteltäviin osiin, koodata, tehdä synteesejä ja etsiä materiaalista tiettyjä, toistuvia kaavoja (Puusa, 2020b, s. 146-153). Synteesin pohjalta pyritään luomaan kokonaiskuvaa tutkittavasta ilmiöstä, sekä esittämään ja ymmärtämään tutkittava ilmiö uudenaikaisesta, syvällisemmästä sekä teoreettisemmasta tarkastelunäkökulmasta (Hirsjärvi ja Hurme, 2011, s. 143–145) ja jonka perusteella lopulta muodostetaan johtopäätökset tutkittavasta ilmiöstä (Puusa, 2020b, s. 146–148).

Aineiston analysointi alkoi käytännössä jo kyselylomakkeen työstämisen aikana teemoittelun kautta. Kyselylomakkeen kysymykset toteutettiin siten, että ne ohjasivat vastaajia tuottamaan tietoa ja kokemuksia alustavasti määriteltujen teemojen mukaan. Tutkimuksen aineiston analyysi eteni vaihe vaiheelta siten, että tutkimusaineistoon perehtymisen jälkeen tutkimusaineisto pilkottiin osiin ja osista pelkistettiin analyysiin siirtyvät avainsanat, jonka jälkeen osien luokittelua jatkettiin ensin kategorioihin, sitten yläkategorioihin ja sen jälkeen teemoihin. Tutkimusaineiston luokitellun jälkeen tutkimusmateriaalista siirrettiin analyysiin siirtyvät avainsanat teemojen alle kategorioiden mukaan, josta edettiin synteesin tekoon. Synteesissä avainsanoista muodostettiin kategorioiden ja teemojen mukaan tutkimuskysymyksiin vastaavat kokonaisuudet.

5 Sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden välinen suhde

5.1 Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioihin

5.1.1 Vaikutukset kuntaorganisaatioiden tehtäviin

Sote-uudistuksen myötä kuntaorganisaatioiden rakenne ja rooli muuttuivat. Kunnat vastaavat jatkossakin kuntalain perusteella kuntalaisten hyvinvoinnista, mutta niiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rooli uudistui ennaltaehkäisevän hyvinvointityön jäädessä kuntiin. Kunnille jäi siis osaltaan vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä hallintoreformi rajoittaessa kuntaorganisaatioiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen mahdollisuuksia ja keinoja. Kuntien uudistuneessa roolissa korostuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ennaltaehkäisevä työ, kuntalaisten edunvalvonta, varhainen tuki ja palveluiden yksilöllisyys.

Sote-uudistuksen myötä kuntaorganisaation merkittävimmiksi valtionosuustehtäviksi ja merkittävimmiksi jäljelle jääviksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinoiksi jäivät hyvä ja toimiva varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus sekä toisen asteen koulutus. Kuntaorganisaatioiden vastuulle jäivät myös muun muassa nuorisopalvelut, yleinen kulttuuri- ja taiteen perusopetus, taide- ja kulttuuripalvelut, vapaa-ajantoiminta, liikunta- ja kirjastopalvelut, jotka omalta osaltaan osallistuvat jatkossa myös vahvasti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työhön.

Muita tutkimusmateriaalista nousseita kuntaorganisaatioiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä ovat elinympäristöjen kehittäminen, maapolitiikka ja kaavoitus sekä maankäytön suunnittelu, liikenne, joukkoliikenne, tieverkkojen rakentaminen ja ylläpito, vesihuolto, jätehuolto, energiantuotanto ja jakelu, rakennusvalvonta, asuntotoimi, ympäristönsuojelu, terveellisen elinympäristön turvaaminen, turvallisuudesta ja varautumisesta huolehtiminen ja kunnan elinvoiman edistäminen. Tehtäviin lukeutuvat myös

paikkakunnan vetovoimaisuuden kehittäminen, vaikeasti työllistyvien tuki, kaupungin-osatyö, kotouttaminen, elinkeinopolitiikka, osallistumismahdollisuuksien luominen, yhteisöllisyys, viestintä ja vuorovaikutus, edustuksellinen demokratia sekä kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksista ja asukkaiden omaehtoisesta toiminnasta huolehtiminen. Kuntaorganisaatioiden toiminnassa korostuu jatkossa entistä enemmän yritysten ja kolmannen sektorin kanssa yhteistyössä luodut edellytykset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstissa.

Hallintoreformin myötä kuntaorganisaatioiden roolissa kuntalaisten edunvalvojana korostui yhdyspintayhteistyö ja sen laadun merkitys sosiaali- ja terveystalouden saataavuuden, toteutumisen ja laadun takaamiseksi. Kontekstissa on huomioitava erityisesti haavoittuvaisemmassa asemassa olevat ihmisryhmät, kuten lapset ja ikäihmiset, jotka voivat vain rajallisesti pitää omia puoliaan. Esimerkiksi oppilas- ja opiskeluhuollon toimivuutta ja palveluiden laatua haastaa ja monimutkaistaa se, että kuntaorganisaatiot vastaavat jatkossakin opiskeluhoitosuunnitelman toteutumisesta, vaikka oppilas- ja opiskeluhuollon palveluiden kokonaisuuden järjestämistä vastuu siirtyi hyvinvointialueille.

Kuntaorganisaatioiden valmistautuminen uuteen rooliin kuntalaisten edunvalvojana näkyi kaikkien tutkimuskuntien kohdalla. Suurempien tutkimuskuntien kohdalla sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioiden tehtäväkenttään olivat merkittävämpiä, koska osa tutkimuskunnista (Vesilahti ja Kärkölä kokonaan sekä Vihti ja Riihimäki osittain) järjestivät sosiaali- ja terveystaloutensa osittain tai kokonaan yhteistoiminta-alueyhtymämuotoisesti ennen sote-uudistusta. Tällöin kuntaorganisaatiot olivat jo valmiiksi suunnanneet toimintaansa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä kuntalaisten edunvalvojuuteen huolehtiessaan kuntalaisten sote-palveluiden toimivuudesta ja laadusta kuntalaisten ja palveluiden järjestäjän välillä. Espoo ja Tampere, jotka olivat tuottaneet omat sosiaali- ja terveystaloutensa ennen uudistusta, kokivat merkittävimmät muutokset tehtäväkentässään joutuessaan suuntaamaan toimintaansa voimakkaammin uudestaan.

5.1.2 Vaikutukset kuntaorganisaatioiden toimintaan

Sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioiden toimintaan monella eri tavalla, muun muassa henkilöstöressurssien muutosten kautta ja toimintojen uudelleen suuntaamisella. Kuntaorganisaatioiden toimintaan ja sote-uudistuksen valmisteluun vaikutti merkittävästi se, kuinka paljon siirrettävää henkilöstöä kuntaorganisaatiossa oli. Siirtyneiden henkilöstöressurssien vaikutukset olivat merkittävät vaikuttaen kuntaorganisaatioihin ja niiden toimintaan lukuun ottamatta niitä kuntaorganisaatioita, kuten Kärkölä, joissa sote-palveluiden järjestäminen oli ulkoistettu ja siirtyvää henkilöstöä oli vähän tai ei lainkaan. Henkilöstön siirtymisen ohella kuntaorganisaatioiden hyvinvointityötä ja sen kehittämistä haastoi hyvinvointityön kehittämisen henkilöstöressurssien sitoutuminen hyvinvointialueiden valmisteluun sekä resurssien siirtyminen hyvinvointialueille. Kuntaorganisaatioille jäi aiempaan verrattuna rajalliset resurssit edistävät kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä henkilöstöressurssien siirtymisen takia, vaikutuksen korostuessa isoissa kuntaorganisaatioissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ennaltaehkäisevän toiminnan suunnittelussa ja kuntaorganisaation uudistuneen roolin valmistelussa korostui hyvinvoinnin edistäminen laajasti monilla eri tasoilla sekä kuntaorganisaation vetovoimaisuuden huomioiminen. Toiminnan muutoksiin valmistauduttiin organisaatioissa eri tasoilla ja eri tavoin muun muassa organisaatorakenteita uudistamalla. Esimerkkinä Tampere, jossa uudistukseen valmistauduttiin kaupunkikonsernia uudistamalla ja vahvistamalla kaupungin uuden roolin perustaa uuden kunnan roolin mukaiseksi muun muassa vahvistamalla sopimusohjausta, kehittämällä koko konsernin läpileikkaavaa kestävän kehityksen mukaista toimintaa ja raportointia sekä selkeyttämällä kaupunkitasoisten tehtävien ohjausroolia. Espoossa taas toiminnan muutoksen fokuksen koettiin pääasiassa olevan sopeutustoimissa.

”Muutos kaupungin osalta on käytännössä sopeutusfokuksinen ja hyvinvointialueella kyseessä on taas valtava uudelleen organisoituminen. Kaupungin osalta pääpaino on taloudellisessa sopeutuksessa sekä edunvalvonnassa, jotta kaupunkien tilanne voisi olla

jatkossa parempi. Tämän lisäksi tulee luoda uudenlaista toimintaperiaatteet hyvinvointialueen kanssa.” (Suuri kunta, Espoo)

5.1.3 Vaikutukset kuntaorganisaatioiden talouteen

Kuntien verotus- ja peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä uudistettiin suurelta osin sote-uudistuksessa. Koko maan sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen nettokustannukset katetaan kuntaorganisaatioilta siirrettävillä tuloilla. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämis- ja rahoitusvastuun siirryttyä valtiolle kuntaorganisaatioilta siirtyi tehtäviä vastaava määrä tuloja, verotuloja ja valtionosuuksia hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Vastaavasti sote-palveluiden siirryttyä pois kuntien järjestämisvastuulta kuntien toiminnan kustannukset ja käyttötalousmenot vähenivät huomattavasti.

Kunnallisveron siirto toteutettiin kunnallisveroprosenttia leikkaamalla. Sote-uudistus aiheutti epävarmuutta kuntatalouden suunnitteluun, koska kuntien taloussuunnitelmat laadittiin silloin, kun kuntien veroprosentinleikkauksen suuruutta ei ollut vielä varmistettu. Sote-uudistuksesta aiheutuva kunnallisveroprosentin muutoksen arvio pyrittiin huomioimaan kuntien talousarvioissa mahdollisuuksien mukaan. Laskelmien epävarmuus aiheutti kuitenkin haasteita talousvuosien suunnitteluun. Kuntaorganisaatioiden verotulojen ja valtionosuuksien merkittävä väheneminen muutti koko kuntatalouden dynamiikkaa lisäten samalla painetta kuntien omaehtoisen tulopohjan laajentamiselle. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden valtionosuusrahoitus muodostuu hallinnollisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

Sote-uudistuksen aiheuttamat tulostruktuurin muutokset ja tulopoikkeamat tasoitetaan kuntakohtaisesti valtionosuusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla ja taseusmenetelmillä. Kuntien taloustilanteen on arvioitu kuitenkin jatkuvan kireänä, joskin sote-uudistuksen tavoitteena on jatkossa parantaa kuntaorganisaatioiden talouden hallintaa. Muutoksen vaikutusta kuntien talouden tasapainoon on rajattu maksimissaan 60 euroon asukasta

kohden vuoden 2027 loppuun mennessä valtionosuusjärjestelmään lisättävällä siirtymätasauksella. Valtio korvaa 60 % siirtyvien tulojen ja menojen erotuksesta valtionosuusjärjestelmään lisätyllä muutosrajoittimella. Yksittäisen kunnan osalta siirrettävien tulojen ja menojen suhteet vaihtelevat merkittävästi, eikä sote-uudistuksen vaikutuksia yksittäisten kuntaorganisaatioiden talouteen ole tarkkaan tiedossa.

Kuntien toimintamenojen arvioitiin kääntyvän nousuun vuoden 2023 jälkeen. Tulevina vuosina kuntakokoryhmän sisällä ja kuntakokoryhmien välillä veronkorotuspaine vaihtelee merkittävästi. Kaikkien tutkimuskuntien osalta korostui se, että sote-uudistuksen arvioitiin heikentävän merkittävästi kuntatalouden tasapainoa. Tutkimuskunnissa arvioitiin, että tulorakennemuutoksen takia kuntatalouden tasapainottaminen tulee olemaan vaativampaa kuin ennen sote-uudistusta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että kunnan rahavirtojen pienentyessä on vähemmän säästövaraa siinä, mihin toimintoihin varat voidaan kohdentaa.

Muuttuvan rahoitusmallin myötä kaikki tutkimuskunnat arvioivat investointikykyjensä heikkenevän tulevaisuudessa, jonka johdosta investointikyky- ja tarpeet arvioidaan kriittisesti. Kaikki tutkimuskunnat ennustivat, että sote-uudistuksen jälkeen tilikaudet tulevat esiintymään paljolti alijäämäisinä ja lainakantojen arvioitiin kasvavan. Kuntaorganisaatiot laativat heikkojen kuntatalouden kehitysennusteiden pohjalta erilaisia talouden sopeutusohjelmia, joilla pyritään tasapainottamaan kuntatalouksien menoja ja tuloja ja sopeuttaakseen kuntataloutta sote-uudistukseen aiheuttamiin taloudellisiin muutoksiin.

5.1.4 Vaikutukset kuntaorganisaatioiden omistuksiin

Aiemmin mainittujen muutosten ohella sote-uudistus vaikutti myös kuntien omaisuuksiin. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirit siirtyivät hyvinvointialueille suoraan lain nojalla, eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyivät hyvinvointialu-

eille. Kuntien järjestämien palveluiden (perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, sosiaalitoimi ja pelastustoimi) käytössä olevat toimitilat siirtyivät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueiden hallintaan vähintään kolmeksi vuodeksi.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimintaan liittyvä kuntien omistama irtaimisto eli koneet, kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat siirtyivät hyvinvointialueelle. Sote-uudistus vaikutti myös kuntien sopimuksiin. Kuntien tuli siirtää hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Mikäli sopimus liittyi myös kuntien jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä ollut mahdollista siirtää tai jakaa, kuntien oli tehtävä esitys siitä, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja hyvinvointialueen välillä sopimuksen voimassaoloajan.

Tutkimusmateriaalista nousi esiin erilaisia omistuksiin liittyviä kohteita, joihin kohdistui muutoksia sote-uudistuksessa. Eniten esiin nousi kiinteistökantaan liittyviä yksityiskohtia. Esimerkiksi Riihimäellä sote-uudistus vaikutti merkittävästi tilatarpeen uudelleenarviointiin ja sitä kautta mahdollisesti tilojen jalostamiseen, purkamiseen ja alas ajamiseen kirjainpidossa. Tampereella sote-palveluverkon kiinteistöjä myytiin ennakkoon ja tarpeellisten tilojen vuokrasopimukset valmisteltiin ja siirrettiin hyvinvointialueelle. Ylläpidettävän kiinteistökannan ennustettiin edelleen pienenevän vuoden 2023 aikana. Kiinteistöjen luovutuksen ohella Espoolta uudelle hyvinvointialueelle siirtyi kuntayhtymistä HUS, Eteva, Kärkulla Samkommun sekä Uudenmaan päihdehuollon kuntayhtymä.

5.2 Strategiatyön suunnittelu

Huomionarvoista on, että mikäli kuntaorganisaatio oli ennen sote-uudistuksen toimeenpanoa järjestänyt sote-palvelunsa yhteistoiminta-aluetyyppisenä ratkaisuna, ei uudistuksella ollut niin merkittäviä vaikutuksia strategiseen suunnitteluun kuin sellaisissa kuntaorganisaatioissa, jotka olivat itse järjestäneet sote-palvelunsa. Neljä tutkimuskuntaa

(kaksi pientä, yksi keskisuuri ja yksi suuri kunta) kuudesta ei kokenut sote-uudistuksen vaikuttaneen merkittävästi strategiseen suunnitteluun.

”Ei merkittäviä vaikutuksia, johtuen jo muutamasta edellisestäkin strategiaprosessista, jossa sote oli jo ulkoistettu.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Sote oli meillä jo valmiiksi yhteistoiminta-alueella, jossa soteen liittyvät tavoitteet on määriteltä aiemmin. Tämä ei varsinaisesti muuttanut tilannetta.” (Pieni kunta, Vesilahti)

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntaorganisaatioiden tulevaisuuden suunnitteluun ja varautumiseen monin eri tavoin. Toimintaympäristön lukuisten merkittävien muutosten (esimerkiksi sote-uudistus, korona ja Ukrainan sota) vuoksi toimintaympäristön analysoinnin ja tarkastelun tarve oli strategioita laadittaessa korostunutta aiempaan verraten.

”Toimintaympäristön analysointia on tehty vielä vahvemmin kuin aiemmin (kaupunkia koskeva aineisto, valtakunnallinen aineisto sekä globaalit megatrendit ja kestävä kehitys).” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

Tampereella koko strategiaprosessista pyrittiin rakentamaan tiivis ja johdonmukainen, helposti omaksuttava kokonaisuus toimintaympäristön raskaiden muutosten vuoksi.

”Toimintaympäristön lukuisten muutosten ja kuormittavuuden takia (esim. korona ja sote-uudistus) strategiaprosessista pyrittiin tekemään mahdollisimman tiivis ja kevyt sekä johdonmukaisesti vaiheesta toiseen rakentuvaksi.” (Suuri kunta, Tampere)

Toimintaympäristön ja hallintorakenteiden muutokset korostavat tulevaisuudessa kuntaorganisaation roolia lähimpänä toimijana kuntalaisten ja hyvinvointialueen välillä. Myös kuntakonsernin merkitys tulevaisuudessa korostuu. Tässä kontekstissa osallistamisen merkitys strategian suunnittelussa oli korostunut. Myös dialogisuus suunnittelussa ja

strategiaprosessin aikana koettiin hyödylliseksi välineeksi sote-uudistuksesta aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa.

5.2.1 Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen strategisessa suunnittelussa

Sote-uudistukseen valmistautuminen edellytti kuntaorganisaatioilta strategista suunnittelua hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstissa sekä siihen liittyvän työnjaon osalta. Kuntien on laadittava vuosittain hyvinvointisuunnitelma ja kerran valtuustokaudessa laaja hyvinvointisuunnitelma. Kuntaorganisaatioissa valmisteltiin siirtymää hyvinvointialueille laajasti eri tavoin, muun muassa kehittämällä kuntaorganisaation toimintoja sote-uudistusta ja sen toimeenpanoa tukevaksi. Esimerkiksi Tampereen kaupunkikonsernia ja sen toimintaa uudistettiin uuden kunnan roolin mukaiseksi muun muassa vahvistamalla sopimusohjausta, kehittämällä konsernin läpileikkaavaa kestävän kehityksen mukaista toimintaa ja raportointia sekä kaupunkitasoisten tehtävien ohjausroolia selkeyttämällä.

Tutkimusmateriaalissa kaikkien kuntaorganisaatioiden strategisessa suunnittelussa näkyi ainakin jollain tasolla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Kaikista tutkimuskuntaorganisaatioista ei ollut kuitenkaan sote-uudistuksen pohjalta vielä päivitetty hyvinvointisuunnitelmaa tai hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä muita ohjelmia tutkimusmateriaalin keräysvaiheessa, jolloin tutkimusmateriaalissa tältä osin korostuvat ne kunnat, joilta se oli saatavilla. Tuoreet hyvinvointisuunnitelmat olivat saatavilla Tampereelta, Espoosta ja Vihdistä.

Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työ painottuu ennaltaehkäisyyn sote-uudistuksen jälkeen. Tampereen, Espoon ja Vihdin strategisen hyvinvointi- ja terveyden edistämistyön tavoitteissa korostuivat osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Hyvinvointisuunnitelmat oli muodostettu huomioiden kaikki ikä- ja väestöryhmät. Stra-

tegisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelun keskiössä on edistää eri toimijoiden yhteistyötä yksilöiden hyvinvoinnin tukemiseksi. Suunnittelulla tavoitellaan yksilöiden mahdollisuutta hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistävään toimintaan sekä laadukkaisiin ja yhdenvertaisiin palveluihin. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön tavoitteena on tukea mielen hyvinvointia sekä kehittää sosiaalisesti kestävä ja hyvinvoivat asuinalueet. Asuinalueiden kehittäminen korostui suurten kuntien kohdalla asuinalueiden voimakkaamman eriytymisen vuoksi. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelussa korostuivat lasten ja nuorten hyvän arjen sekä työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistäminen. Tavoitteissa huomioitiin myös ikääntyvien hyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistäminen muun muassa aktiivisuuden ja liikunnallisuuden edistämisenä, sekä vieraskielisten kotoutumisen ja hyvinvoinnin edistäminen.

Yhdyspintojen merkitys korostui hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelussa. Sote-uudistuksen valmistelussa kehittämistä tehtiin yhteistyössä hyvinvointialueen valmistelun kanssa sujuvien palvelujen turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden muodostumisen yhteydessä pyrittiin varmistamaan sosiaali- ja terveystalouden saatavuus sekä hyvä yhteys hyvinvointialueen palveluihin kaikkien palveluiden osalta.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelussa huomioitiin kirjastot ja muut kulttuuripalvelut sekä liikunta- ja nuorisopalvelut, jotka lisäävät yksilöiden hyvinvointia. Hyvät ja toimivat urheilu-, liikunta- ja ulkoilutilat tukevat omaehtoista hyvinvoinnin ylläpittoa. Esimerkiksi Espoossa ulkona ja luonnossa tarjottavia kulttuuri- ja liikuntatapahtumia kehitetään muun muassa Espoo Liikkuu 2030 ohjelmalla.

Huomionarvoista on, että sote-uudistus monipuolistaa jatkossa kunnan käytettävissä olevien resurssien suunnittelua ja kohdentamista, koska hyvinvointialueilta saadaan jatkossa alueellista hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvää seurantatietoa. Tämä yhdistettynä paikalliseen seurantatietoon auttaa kuntaorganisaatioita kohdentamaan käytettävissä olevia resursseja vaikuttavammin.

5.2.2 Kuntatalouden suunnittelun epävarmuustekijät

Sote-uudistus toi kuntatalouden suunnitteluun epävarmuustekijöitä ja haasteita hankaloittaen kuntatalouden ennustamista ja suunnittelua tilanteessa, jota korona ja Ukrainan sota jo ennestään haastoivat. Vuoden 2022 talousarvio ja taloussuunnitelmat vuosille 2023–2024 (-2025) laadittiin kuntaorganisaatioissa voimassa olevien lainsäädäntöjen mukaisesti sekä sote-uudistuksen rahoitusmallin mukaisesti. Kuntaorganisaatiot joutuivat laatimaan talousarvionsa ja -suunnitelmansa pohjautuen alustaviin arvioihin sote-uudistuksen jälkeisen rahoituksen tasosta.

Vuosina 2024–2025 kuntien toimintamenojen arvioitiin kasvavan ja kuntatalouden kehityksen heikkenevän. Negatiivisten vuosikatteiden kuntien ennustettiin lisääntyvän, niiden ollen pääosin pieniä, alle 5000 asukkaan kuntia aikaisempien vuosien tapaan. Kuntatalouden epätasapaino vaikutti talouden suunnitteluun ja arvioitiin, että tehokkuutta parantavia toimenpiteitä tullaan tarvitsemaan sote-uudistuksen jälkeen. Uudistuksen myötä korostuvaa epävarmaa kuntataloutta kunnat pyrkivät kehittämään ja tukemaan muun muassa elinkeinoelämän avulla, jolla kunta voi esimerkiksi kasvattaa omaa työpaikkaomavaraisuuttaan.

Sote-uudistuksen myötä kunnilla on aiempaa suuremmat paineet ja vähemmän keinoja kuntatalouden tasapainottamiseen. Esimerkiksi Riihimäellä sote-uudistuksen myötä kuntatalouden kestävä tasapainon saavuttamisen todettiin edellyttävän harkittuja palvelutuotannon rakenteellisia muutoksia, toiminnan suunnitelmallista tehostamista ja tuottavuuden parantamista sekä velkaantumisen hallintaa myös tulevaisuudessa. Toimintaympäristön muutos aiheutti myös kunnan toimialojen uudelleenorganisointia.

Kuntaorganisaatiot määrittelivät kestävä taloudenpidon keskeiseksi tekijäksi uudistumiskyvyn varmistamisessa. Talouden tasapainoa tavoitellaan toiminnan tuottavuuden parantamisella verojen korotuksen sijaan. Valtion talousongelmien vuoksi ei kuntatalou-

teen ole luvassa helpotusta, joten kuntien on ratkaistava itse talousongelmansa. Tutkimusmateriaalista nousi esiin myös vaatimuksia siitä, että valtion on ehdottomasti pidättydyttävä lisäämästä kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Sote-uudistus vaikuttaa kuntatalouden heikkenemisen myötä kuntien investointikykyyn ja investointien suunnitteluun. Investointikyky kunnissa tulee laskemaan tulojen laskun myötä. Tämä nähdään ongelmallisena etenkin suurissa kasvukunnissa. Esimerkiksi Espoon asukasmäärän kasvun arvioidaan jatkuvan noin 4 700 asukkaan vuosivauhdilla sote-uudistuksen jälkeenkin. Kasvavan kaupungin tulee jatkossakin investoida uusiin palvelutiloihin, kuten kouluihin ja päiväkoteihin sekä toimivaan joukkoliikenteeseen ja kaupunkitekniikkaan. Uusi rahoitusmalli heikentää tulorahoituksen vuosittaista euromääristä kasvua ja siten heikentää Espoon investointien tulorahoituskykyä.

5.2.3 Riskit ja riskien hallinta strategisessa suunnittelussa

Sote-uudistus luokiteltiin kuntaorganisaatioissa useammasta eri näkökulmasta riskiksi. Tutkimuskunnissa riskeiksi luokiteltiin erityisesti kuntatalouden pysyvä ja rakenteellinen alijäämäisyys palvelutarpeen voimakkaan kasvun ja verotulojen ja valtionosuuksien samanaikaisen heikon kehityksen takia. Epävarmuutta talouden ja toiminnan suunnitteluun toi kuntien tulopohjan radikaali muutos tulopohjan pienentyessä huomattavasti.

”Pääasiallisesti toimet liittyvät kaupungin toimintojen sopeuttamiseen sillä kuntaan kohdistuu entistä kovemmat taloudelliset paineet sote-uudistuksen takia. Espoon kaupungilla on jouduttu kiristämään ja päivittämään talouden sopeuttamissuunnitelmaa. Yleishallintoon kohdistuu todella merkittäviä säästöpaineita.” (Suuri kunta, Espoo)

Sote-uudistus ja sen kuntaorganisaatioihin tuomat muutokset toivat strategiaprosessiin epävarmuustekijöitä. Kuntaorganisaatioiden strategioiden laadinnan ajankohtana ei ollut vielä tarkkoja tietoja hyvinvointialueen palveluista ja toiminnasta tai uudistuksen yksityiskohtaisista vaikutuksista kuntaorganisaatioon. Strategiaprosessiin voidaan tulkita

monien kuntaorganisaatioiden kohdalla aiheutuneen lisätyötä sote-uudistuksen kontekstissa. Korostuneet tulevaisuuden epävarmuustekijät vaativat aiempaa laajempaa ja yksityiskohtaisempaa toimintaympäristön analysointia. Toimintaympäristön muutosten kontekstissa kuntalaisten ja kunnan suhde sekä kuntakonsernin merkitys korostui. Tämä huomioitiin strategiaprosessissa aiempaa laajempaan osallistamiseen. Diskurssi strategiaprosessissa koettiin hyödyllisenä työvälineenä sote-uudistuksen muutosten kontekstissa.

”Kunnan oma strategia on juuri valmistunut. Sote-siirtyminen aiheuttaa paljon asioita, joita ei vielä tiedetä tai tunnisteta täysin. Valmistelutyö käytännön asioihin liittyen on vasta alkanut.” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

Riskeiksi luokiteltiin järjestämisvastuun siirtoon liittyvät mahdolliset ongelmat esimerkiksi yhdyspintayhteistyörakenteisissa, yhdyspintayhteistyössä tai yhdyspintayhteistyön laadussa, ongelmat sidosryhmien kanssa tai ongelmat kunnan uudessa roolissa kuntalaisten edunvalvojana, jos sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueelle ei tapahdu joustavasti ja palveluiden jatkuvuus vaarantuu. Tutkimuskuntien osalta toimivien yhdyspintojen yhteistyömenetelmien ja rakenteiden luominen oli suuressa merkityksessä kunnille kuntalaisvaikutuksiltaan. Strategisena riskinä ja epävarmuustekijänä nähtiin syrjäytyminen, polarisaatio ja yhteiskunnallinen eriarvoistuminen. Sote-uudistusta haastaa myös sote-palveluiden huononeva henkilöstötilanne hankaloittaen palveluiden järjestämistä.

Sote-uudistukseen liittyviä merkittäviä ulkoisia riskejä olivat lainsäädäntömuutokset sekä sote-uudistuksen valmistelun ja toteutuksen tiukka valmisteluaikataulu. ICT-ratkaisuja kehitettiin kiireellisellä aikataululla ja niiden oli oltava valmiita vuoden 2022 loppuun mennessä. Tiukka aikataulu aiheutti merkittävän riskin myös toimintasuunnitelmien toteutuksessa. Lyhyen valmisteluaikataulun takia ei suuria muutoksia silloisiin palveluihin ennätetty toteuttamaan ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä, vaikka tavoitteena olikin yhdenmukaistaa palveluita sote-uudistuksen toteutumista sujuvoittamaan.

Henkilöstöressurssien niukkuus luokiteltiin riskiksi ja muutosjohtajuuden haasteet työn kuormituksen takia arvioitiin sote-uudistuksessa merkittäväksi ulkoiseksi riskiksi. Esimerkiksi Espoossa hyvinvointialueen suunnittelu työllisti kunnan työntekijöitä muuttaen kuntaorganisaation toimintaa merkittävästi. Muun muassa talouden ja hallinnon henkilöstön työaikaosuus siirtyi portaittain Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen toimintojen rakentamiseen vaikuttaen samalla Espoon työntekijäresursseihin. Samalla hyvinvointialueen rakentamisprojekteja käynnistettiin useita kymmeniä, mikä venytti projektiosaaamisen ja muutoshallinnan äärimmilleen.

Espoossa riskiksi oli luokiteltu se mahdollisuus, että Hyvinvoiva Espoo – kehitysohjelma ei löydä itselleen riittävästi uutta näkökulmaa kehittää kuntalaisten omaehtoista hyvinvointityötä tai toimenpiteet voivat olla tulosityksikköjen, toimialojen ja hyvinvointialueen kanssa päällekkäisiä. Oli myös vaikea osoittaa, että juuri tietyllä toimenpiteellä on ollut merkitystä, koska hyötytavoitteiden saavuttamisen arviointi oli haasteellista.

Riskienhallinta nähdään kuntaorganisaatioissa oleellisena osana strategista suunnittelua ja johtamisjärjestelmää. Riskienhallinnalla pyritään varmistamaan organisaatioiden tavoitteiden saavuttaminen sekä takaamaan toiminnan jatkuvuus ja minimoimaan toimintojen häiriöt. Sote-uudistuksen valmistelussa riskien hallintaan (esimerkiksi häiriö- ja poikkeustilojen kontrollointiin) liittyi olennaisesti prosessien toimivuuden takaaminen yhdyspintayhteistyön valmistelussa.

5.3 Tilannekuvan muodostus ja toimintaympäristön muutosten ennakointi

5.3.1 Kuntaorganisaatioiden valmistautuminen sote-uudistukseen

Sote-uudistusta kuntaorganisaatioissa valmistelivat kuntatyöntekijät sekä vuonna 2021 kuntavaaleissa valittu valtuusto. Sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastustoimen järjestämismääräyksiä siirtäviä määrittävä lainsäädäntö 1.7.2021 astui voimaan. Kuntaorganisaatioille määräytyi siis 1,5 vuotta aikaa valmistautua muutokseen ennen sote-uudistuksen toimeenpanoa, joka oli 1.1.2023. Sujuvaa sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastustoimen järjestämismääräyksiä siirtäviä valmisteltiin kuntaorganisaatioissa laajasti monin eri tavoin vuoden 2022 aikana aktiivisesti monialaisessa yhteistyössä hyvinvointialueiden, kuntien ja henkilöstön edustajien kanssa lainsäädäntöjen asettamien reunaehtojen ohjauksella toimintaa. Ennaltaehkäisevää hyvinvointityötä (HYTE-työ) ja yhteistyötä uuden sote-lainsäädännön (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) mukaan tulee tehdä hyvinvointialueilla, kunnassa ja erikoissairaanhoidossa yhteistyössä. Kuntaorganisaatiot olivat osaltaan vahvasti mukana toteuttamassa monialaisten yhteistyöverkostojen kehittämistyötä sote-uudistuksen valmistelussa.

Monialaisen yhteistyön tavoitteena oli luoda sidosryhmien kanssa sujuvat yhteistyömenetelmät sekä tunnistaa ja kehittää erityisesti hyvinvoinnin edistämisen, kasvatuksen ja opetuksen, kulttuurin ja liikunnan, vanhustalouden ja vammaispalveluiden sekä nuorisopalveluiden yhdyspinnat kuntaorganisaation ja hyvinvointialueen välillä. Kuntien sote-uudistukseen valmistautumisessa korostui valmistelujen hallittu, koordinoitu eteneminen ja yhteistyön merkitys kunnan sisällä sekä kunnan ulkopuolella. Yhteistyötä oli erilaisissa muodoissa, muun muassa eri tasoissa keskusteluina, erilaisina työryhminä ja tilannekatsastustyyppisinä palavereina.

”Johtavat viranhaltijat ovat vahvasti mukana erilaisissa työryhmissä kunnan sisällä ja ulkopuolella, joissa siirtymää valmistellaan.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Pidämme kuukausittaiset palaverit, jossa tsekataan tilannetta sopimusten, henkilöstönsiirtojen, tilojen vuokrauksen, ICT:n, tiedottamisen jne. osalta. Etenemme koordinoitusti.” (Pieni kunta, Vesilähti)

*”Kartoitettu: Sopimukset, kiinteistöomaisuus, henkilöstö, sotepuolilta kuntiin jäävä työ.”
(Keskisuuri kunta, Riihimäki)*

Sujuvaan sote-palveluiden järjestämistä vastuun siirtymään valmistauduttiin myös digitaalisten palveluiden kehittämisellä. Valmisteluissa huomioitiin myös palveluiden järjestelmien uudistaminen muun muassa ICT-ratkaisujen, oikeudellisten kysymysten, sopimusten, tietoaineistojen, viestinnän ja henkilöstön osalta toiminnan ja talouden suunnitellun myötä. Kehittämistä tehtiin yhteistyössä hyvinvointialueen valmistelun kanssa.

Kuntaorganisaatioiden rooli kuntalaisten edunvalvojana edellyttää palautteen antamisen ja vastaanottamisen varmistamisen oikeilta tahoilta samalla varmistuen, että koko palveluprosessi toimii ja on laadukas. Kuntaorganisaatioiden tavoitteena oli valmistautua toimimaan yhdyspinnoilla kuntalaisten edunvalvojana kuntaorganisaation jäädessä palvelurakennemuutoksessa kuntalaisten ja hyvinvointialueen väliin kuntalaisia lähemmäksi organisaatioksi. Yhdyspintayhteistyössä kuntaorganisaatiot ja hyvinvointialueet panostivat ennaltaehkäisevien palveluiden kehittämiseen. Yhdyspintayhteistyön kehittämiseksi varmistettiin myös monialainen ja hallinnonalat ylittävä toiminta työryhmillä, joissa on sekä kunnan että hyvinvointialueen edustus.

Niissä tutkimuskuntaorganisaatioissa, joissa sote-uudistus aiheutti merkittävämpiä uudistumistarpeita, laajimmin Espoossa ja Tampereella, sote-uudistukseen valmistauduttiin hankkeistamisen kautta. Hankkeistamisella pyrittiin takaamaan sote-palveluiden luovutuksen sujuvuus. Hankkeissa keskeistä oli monialaisen, verkostomaisen yhteistyön lisääminen ja toiminnan painopisteen siirtäminen sote-keskustöihin. Hankkeiden laajuuden vuoksi niitä jaettiin osaprojekteihin takaamaan luovutuksen sujuvuuden. Niissä kuntaorganisaatioissa, joissa sote-toiminnot ovat olleet jo valmiiksi täysin tai osittain ulkoistettu, yhteistoiminta-alueena kuntayhtymätyyppisesti järjestetty, jäi valmistautumistarve kunnalle sote-uudistuksen suhteen vähäisemmäksi kuin suurissa kuntaorganisaatioissa.

5.3.2 Hallitun siirtymän mahdollistaneet tekijät kuntaorganisaatioissa

Sote-uudistuksen valmistelussa kuntien oli voimaanpanolain edellyttämällä tavalla edesautettava hyvinvointialueen käynnistämistä tuottamalla sitä koskevia tietoja etukäteen hyvinvointialueen valmistelua varten. Kuntaorganisaatiot valmistautuivat sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtoon laaja-alaisesti oikea-aikaisella sopimusten laadinnalla (muun muassa kiinteistösopimukset) ja sote-uudistuksen jälkeisestä ajasta neuvottelemalla.

Kuntaorganisaatioiden oli tarjottava resurssiensa mukaan asiantuntemustaan hyvinvointialueelle yhteistyön tueksi, hyvinvoinnin edistämiseen liittyviin kysymyksiin. Toiminnan tavoitteena oli, että hyvinvointialueiden ja kuntien toiminnan sekä sen suunnittelun yhdyspinnoille ei jäisi katvealueita. Toimiva yhteistyö ja erilaiset yhteistyön muodot korostuivat muutoksen hallitun siirtymän mahdollistajana: yhteistyö hyvinvointialueen kanssa, yhteistyö yhdyspinnoilla, yhteistyö kunnan sisällä ja kunnan ulkopuolinen yhteistyö esimerkiksi hyvinvointialueen muiden kuntien kanssa. Yhteistyön avulla pyrittiin varmistamaan myös kuntalaiskeskeinen kehittäminen sekä samalla pyrittiin edistämään kuntalaisten tietoisuutta omista vaikuttamismahdollisuuksistaan.

”Yleisesti kuitenkin tämä on tunnistettu myös strategiassa tärkeäksi asiaksi kiinnittää huomiota. Asiaa käydään läpi säännöllisesti asianomaisten kanssa. Tärkeintä on, että kunnalla ja hyvinvointialueella on säännöllinen ja luottamukseen perustuva dialogi.”
(Suuri kunta, Espoo)

”Pirkanmaan yhteistyö on hyvää, ja Pirhan kanssa tehdään paljon yhteistyötä sivistyksen, hallinnon, hr:n, ICT:n, kiinteistöjen ja esim. sopimusten osalta. Samoin seudun henkilöstö-, hallinto- ja talousjohto omissa keskinäisissä foorumeissaan avustaa toisiaan muutoksessa.” (Pieni kunta, Vesilahti)

”Yhteinen tekeminen yhdyspinnoilla yhteistyössä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen sekä muiden siirtyvien toimintojen edustajien kanssa.” (Suuri kunta, Tampere)

Sote-uudistuksen valmistelussa huomioitiin myös palveluverkoston kehittäminen sekä monialaisen yhteistyön jatkumisen turvaaminen ja vahvistaminen. Kuntien valmistelutyö oli melko samansisältöistä eri toimenpiteiden painotusten vaihdellessa kuntien väleillä. Toimintakokonaisuuksista ja palveluiden tavoitteista sovittiin valmistelun aikana eri yhteistyötahojen kesken. Yhdyspintoja rakennettiin terveyttä ja hyvinvointia edistävien palveluiden ja hyvinvointialueelle siirtyvien palvelujen välille ikään kuin yhteistyön vastinpareiksi, ja kuntaorganisaation sekä hyvinvointialueen välisen yhteisen strategisen suunnan varmistaminen oli oleellinen yksityiskohta uudistukseen valmistautumisessa. Valmistelussa pyrittiin huomioimaan kattavasti myös esimerkiksi johtamisen konteksti sekä vaikuttavuuden ja kuntalaisvaikutusten arviointi. Osana hyvinvointialueen valmistelua julkisten hankintojen kokonaisuutta kehitettiin ja muokattiin huomioiden hyvinvointialueen tarpeet.

Sote-uudistuksen valmisteluun liittyi tavoite sote-palveluiden kehittämisestä tehokkaiksi ja toimiviksi olemassa olevien resurssien rajoissa. Palveluiden kehittämisellä tavoiteltiin palveluiden yhteensovittavuuden parantamista hyvinvointialueuudistus huomioiden. Sote-uudistuksen valmisteluun oli kuitenkin resursoitu niukasti aikaa ja kuntaorganisaatioiden näkökulmasta oli selvää, että kovin suuria muutoksia silloisiin palveluihin ei hyvinvointialueen valmistelussa pääasiassa pystytty toteuttamaan.

Tavoitteiden saavuttamiseksi tehtiin hallinnollisten muutosten rinnalla toiminnallisia valmisteluja ja muutoksia, uudelleenjärjestelyä ja suunnittelua eri toimialoilla ja eri toiminoissa laajuuden ja painopisteiden vaihdellessa kunnittain. Esimerkiksi Tampereella sote-uudistukseen oli ryhdytty valmistautumiaan jo edellisellä valtuustokaudella toimintamalleja ja hallintorakenteita uudistamalla etukäteen. Tämä valmistelutyö oli liittynyt Sipilän hallituksen aikanaan kaatuneeseen sote-uudistukseen, mutta muutokset olivat ajankohtaisia edelleen tämän sote-uudistuksen yhteydessä.

”Edellisellä valtuustokaudella kaupungissa toteutettiin toimintamallimuutos, jossa selkiytettiin erilaisia viranhaltija- ja poliittisen hallinnon organisaatoratkaisuja, jotta sote-palvelujen siirtäminen olisi helpompaa. Kaupunki purki tilaaja-tuottaja-mallin ja siirtyi linjaorganisaatioon. Hyvinvointipalvelut jaettiin Sosiaali- ja terveystieteiden palvelualueeksi ja Sivistyspalvelujen palvelualueeksi ja Sivistyspalvelujen palvelualueelle alettiin hallinnollisesti keskittämään sotesta kaupungille jääviä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintoja.” (Suuri Kaupunki, Tampere)

Kuntaorganisaatioiden uuden roolin valmistelussa kuntalaiset otettiin mukaan suunnitteluun aiempaa vahvemmin. Tavoitteena oli yhtenäiset ja selkeät palvelupolut sekä uusien toimintatapojen vakiinnuttaminen. Valmistelujen tehtävänä oli varmistaa palvelutason riittävyys hyvinvointialueen yhdyspinnassa peruspalveluiden, sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden sekä erikoissairaanhoidon suuntaan.

”Sote-uudistus korostaa kunnan roolia entisestään lähimpänä paikallistoimijana lähimpänä kuntalaista, joten kuntalaisten riittävät vaikuttamismahdollisuudet strategiaprosessiin varmistettiin.” (Suuri kunta, Tampere)

5.4 Tahtotila, visio ja strategiset tavoitteet kuntaorganisaatioissa

5.4.1 Tahtotilan eli mission määrittely

Kuntaorganisaation missiota voidaan tarkastella suoraan kunnan toiminta-ajatuksen ja olemassaolon näkökulmasta, jonka määrittelee kuntalaki. Kuudesta tutkimuskuntaorganisaatiosta neljä totesi, että sote-uudistuksella ei ollut vaikutuksia kunnan mission määrittelyyn. Voidaan todeta, että näissä neljässä kuntaorganisaatioissa missiota lähtö-

kohtaisesti tarkastellaan lähinnä kuntalain mukaan, eikä kunnissa erityisesti koettu tarpeelliseksi määritellä missiota yksityiskohtaisemmin kuntalain pohjalta tarkastelua laajentaen.

”Tehtävämme määritellään laissa, eikä sitä sen tarkemmin ole nähty tarvetta sanoittaa uudestaan.” (Suuri kunta, Espoo)

Kuntaorganisaation missiota voidaan kuitenkin tarkastella kuntalain pohjalta mutta laajentaen tarkastelunäkökulmaa siihen, mitä organisaatiossa aiotaan tulevaisuudessa tehdä, koska toimintaympäristön muutokset, kuten sote-uudistus, voivat aiheuttaa merkittäviä muutospaineita organisaatiolle. Kahdessa kuntaorganisaatiossa todettiin sote-uudistuksella olleen vaikutuksia kuntaorganisaation mission määrittelyssä.

”Jos lähdemme kuntien perustekemisen ajatuksesta, että kunta vastaa kunnan hyvinvoinnin edistämisestä ja elinvoimasta alueellaan, niin toki soten häviäminen tekee merkittävän muutoksen kunnan perustehtävään hyvinvoinninedistämistehtävässä.” (Pieni kunta, Vesilahti)

”Periaatteessa jotain kyllä ja ei väliltä. Jos missiolla tarkoitetaan tässä toiminta-ajatusta, niin sinänsä se ei muutu suhteessa kunnan olemassaoloon (kuntalaki 1 §). Jos ajatellaan sitä, että missiossa vastataan kysymykseen siitä, mitä organisaatiossa halutaan pysyvästi tehdä, niin siihen tulee muutoksia, koska osa kunnan nykyisistä palveluista ja rahoituksesta siirtyy pois.” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

Tutkimusmateriaalissa kuntien missioiden kontekstissa ei ollut havaittavissa kuntakoon eikä sote-palveluiden järjestämistavan vaikutusta kuntaorganisaation suhtautumiseen mission muodostamisesta.

5.4.2 Vision määrittely

Vision avulla kuntaorganisaatiot määrittelevät kehittymistavoitteensa missiota toteuttaessaan. Sen avulla analysoidaan organisaation toimintaa ja tulevaisuuden kehitystä sekä luodaan mahdollisuus muokata missiota ja visiota tarvittaessa uudelleen.

Visiot tutkimuskunnittain					
<p>ESPOO</p> <p>Verkostomainen viiden kaupunkikeskuksen Espoo on vastuullinen ja inhimillinen edelläkävijäkaupunki, jossa kaikkien on hyvä asua, oppia, tehdä työtä ja yrittää ja jossa espoolainen voi aidosti vaikuttaa.</p>	<p>TAMPERE</p> <p>Tekemisen kaupunki. Visio on jaettu neljään painopisteeseen, joita ovat</p> <p>Yhdenvertaiset yksilöt, tekevät yhteisöt, hiilineutraaleja tekoja ja tulevaisuuden edelläkävijäyys.</p>	<p>VIHTI</p> <p>Vihti on metropolialueen luonnonläheinen kasvukunta.</p>	<p>RIIHIMÄKI</p> <p>#RiiConnecting – tulevaisuus syntyy kohtaamisista.</p> <p>Riihimäki on tiivis, viihtyisä ja vilkas pääradan varrella sijaitseva kaupunki, jossa asukkaan arki on helppoa, sujuvaa ja turvallista. Kaupunki tunnetaan robotiikkaan erikoistuneesta opetuksesta, kiertotalousosaamisesta sekä runsaasta yritys- ja kulttuuritarjonnasta. Riihimäkeläiset pääsevät vaikuttamaan omaa arkeaan koskeviin päätöksiin.</p>	<p>VESILAHTI</p> <p>Huomista kohti rakennettu, yritysten kanssa kasvava, perheiden palveluilla erottuva.</p>	<p>KÄRKÖLÄ</p> <p>Elinvoimainen ja itsenäinen Kärkölä – meidän kärkikylä.</p>

Kuvio 2. Visiot jaoteltuna tutkimuskunnittain (Espoon kaupunki; Tampere, 2021, s.3; Vihti, s. 6; Riihimäen kaupunki, hallinto- ja konsernitoimialue, 2021, s. 7; Vesilahti, s. 2; Kärkölä, 2021, s.3).

Kuviossa 2 on esitetty tutkimuskuntien visiot. Kuntien Visiot on pääasiassa pelkistetty ylätasolle. Vision ylätasolle viemisellä on pyritty yksinkertaistamaan vision sanomaa, jotta se olisi tavoitettava ja innostava.

”Kaupunkimme vision on kuitenkin ensisijaisesti haluttu olevan innostava ja tunnejäljen jättävä ja siksi asiasisällöltään hyvin ylätasoinen.” (Suuri kunta, Tampere)

Kolme kuntaorganisaatiota vastasi, että soite-uudistus ei vaikuttanut kuntaorganisaation vision muodostumiseen ja visiotarinaa. Kuntaorganisaation visiota voidaan tarkastella pelkästään kunnan toiminta-ajatuksen ja olemassaolon näkökulmasta, jonka määrittelee

kuntalaki (KL 1 §), jolloin sote-uudistuksen ei nähdä vaikuttavan asiaan. Kolmessa kuntaorganisaatioissa kunnan vision tarkastelu pohjautuu tämän tulkinnan perusteella pääasiassa kuntalakiin.

”Kaupungin visio pysyy samana riippumatta sote-uudistuksesta. Myös kuntien perusrooli säilyy laissa samana eli ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tämän takia myös visio kunnalla säilyy samana.” (Suuri kunta, Espoo)

Tutkimuskunnista puolet eli kolme kuntaa vastasi lomakehaastatteluun sote-uudistuksen vaikuttaneen kuntaorganisaation vision muodostumiseen. Kuntaorganisaation vision muodostamista voidaan tarkastella myös laajentaen näkemystä kuntalakiin pohjautuen; millainen organisaatio aikoo olla jossain tietyssä tulevaisuuden aikaikkunassa sote-uudistuksen muuttaessa merkittävästi muun muassa kuntaorganisaatioiden palvelurakennetta sekä rahoitusta.

”Visiossamme painotetaan kuntamme saavutettavuutta. Saavutettavuus voidaan ajatella sisäisesti myös palveluiden saavutettavuudella. Soten lähipalvelut ovat merkittävä tekijä tulevaisuuden kuntakilpailussa.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Uusi strategia ja visio on juuri tehty. Sote- uudistus on siinä huomioitu, vision pitää olla kunnianhimoinen ja sitä se on. Visiossa näkyy edelleen vahvasti ihmisten hyvä arki ja yritysten toimivuus. Kulttuuri, tulevaisuuden osaaminen, kestävä kasvu ja ensiluokkainen elämänlaatu painottuvat vahvemmin. Kustannusvastuun siirtyminen hyvinvointialueille vaikuttaa ajatuksiin väestörakenteesta.” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

”Kyllä ja ei - sote-uudistus vaikuttaa ehkä enemmänkin välillisesti kaupungin visioon. Kaupunkimme visio pohjautuu historiaamme ja omaleimaisuutemme korostamiseen - siihen mitä olemme aina olleet ja mihin keskeisiin vahvuuksiin nojaamme tulevaisuutta ra-

kentaessamme. Tähän historiaan ja kulttuuriperimään sote-uudistuksella ei luonnollisesti ole mitään vaikutusta. Tulevaisuutta katsottaessa puolestaan kaupungin tulevien tehtävien painottuminen erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja elinvoiman vahvistamiseen näkyvät visiotarinassa. Jos visiotarinan yksityiskohtia tutkii niin voi nähdä myös viittauksia korostuneeseen yhteistyön merkityksen kasvuun ja viime kädessä kuntalaisen paikallisen ja lähimmän "edunvalvojan" rooliin, mikä osaltaan liittyy myös sote-uudistuksen mukanaan tuomiin vaikutuksiin kaupungin tulevaisuuden tehtävissä."
(Suuri kunta, Tampere)

Kuntien visioissa korostui sote-uudistuksen jälkeen jääneet keinot tavoitella kuntalaisten hyvinvointia sekä pyrkimys korostaa kunnan positiivisia puolia erottuakseen muista kunnista muilla tavoin, kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouteen liittyvillä yksityiskohtilla, joihin kunnille ei jäänyt vaikutusvaltaa. Tutkimusmateriaalissa kuntien visioiden kontekstissa ei ollut havaittavissa kuntakoon tai sote-uudistusta edeltäneen sote-palveluiden järjestämistavan vaikutusta kunnan suhtautumiseen vision muodostamisessa.

5.4.3 Strategisten tavoitteiden määrittely

Tutkimusmateriaalissa korostui sote-uudistuksen myötä uudistunut kuntaorganisaatioiden rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä ennaltaehkäisyn näkökulmasta sekä kuntalaisten edunvalvojana. Kuntaorganisaatiot olivat asettaneet tavoitteen siitä, että lähtökohtaisesti kaikella kuntaorganisaatioiden toiminnalla tavoitellaan kuntalaisten hyvinvointia. Kuntaorganisaatioissa muodostettiin strategisia hyvinvoinnin edistämisen tavoitteita laajasti liittyen koko hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstiin sekä erikseen koskemaan erilaisia ryhmiä, kuten lapset ja nuoret sekä ikääntyneet. Kuntaorganisaatioiden uuden roolin valmistelu sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinojen laatiminen oli kaikissa tutkimuskuntaorganisaatioissa samansuuntaista. Suuremmissa kunnissa kontekstiin liittyviä yksityiskohtia oli kuitenkin työstetty huomattavan paljon laajemmin kuin pienemmissä kunnissa. Hyvinvoiva kunta ja kuntalaiset ovat lähtökohta tulevaisuuden elinvoiman kehittämiseksi ja ne houkuttelevat myös jatkossa

uusia asukkaita kuntiin. Kuntaorganisaatiot olivatkin määritelleet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhdeksi tärkeimmäksi osaksi strategiaansa.

5.4.3.1 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnan edunvalvojan roolissa

Sote-uudistuksen myötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tahot moninaistuivat, kun syntyi uusia yhteistyörakenteita hyvinvointialueen ja kuntaorganisaatioiden toimialojen välille. Uudistuksen jälkeen hyvinvointityötä kehitetään ja tehdään monialaisessa yhteistyössä kunnissa, hyvinvointialueilla ja ERVA-alueilla kuten HUS-yhtymässä erilaisilla yhteistyön muodoilla monilla eri tasoilla. Jatkossa on myös oleellista pyrkiä yhdenmukaistamaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen linjaukset kuntaorganisaation ja hyvinvointialueen kanssa samansuuntaisiksi, jotta välttyttäisiin toimintojen päällekkäisyyksiltä tai puutteilta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstissa.

Tutkimuskunnissa kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä korostettiin kuntalaisten omaehtoisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinojen kehittämistä. Sen lisäksi hyvinvoinnin edistämisen keinoissa ja tavoitteissa korostui myös avoimuus kuntaorganisaation toiminnassa ja päätöksenteossa sekä yhteistyön ja osallistumiskulttuurin kehittäminen ja osallistamisen edistäminen liittyen kuntaorganisaation uudistuneeseen rooliin kuntalaisten edunvalvojana. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinot ja niiden painotus vaihtelivat kuntaorganisaatioittain samojen teemojen kuitenkin toistuessa kunnittain. Esimerkkinä Riihimäki, jossa kunnan roolia kuntalaisten hyvinvoinnin ja yhteistyön edistäjänä johdattelee se, että kunta pyrkii mahdollistamaan kuntalaisten toimintaa, rakentamaan me-henkeä ja tiivistämään yhteistyötä kuntalaisten kanssa luoden ihmisläheisempää, avoimempaa ja läpinäkyvämpää kanssakäymistä.

Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tavoitellaan kuntaorganisaatioissa monin eri ennaltaehkäisevin toimin. Kunnat ovat mieltäneet yhdeksi hyvinvoinnin edistämisen keinoksi pitää huolta kunnan strategian mukaisista peruspalveluista. Tällaisia terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä tavoittelevia keinoja ovat esimerkiksi laadukkaan

varhaiskasvatuksen takaaminen, laadukkaat koulutuspalvelut, hyväkuntoiset koulurakennukset, viihtyisät ja matalan kynnyksen liikuntapaikat, lähiluonto, aktiiviseen elämäntapaan ja terveydestä sekä hyvinvoinnista huolehtimiseen kannustaminen, monipuoliset taide- ja kulttuuripalvelut, turvallinen ja terveellinen ilmapiiri ja ympäristön vaaliminen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tavoitellaan myös edistämällä digitalisaatiota, yhteiskunnallisia innovaatioita, asukas-, asiakas- ja kumppanuusperustaisuutta, palvelutuotannon vaikuttavuutta, avoimuutta, palveluprosesseja ja tuottavuutta parantamalla ja kustannussäästöjä aikaansaamalla.

Kuntaorganisaatioiden uudessa edunvalvojan roolissa korostuu tavoite huolehtia kuntalaisten palveluiden laadusta, erityisesti esimerkiksi lasten ja nuorten palveluissa, vammaispalveluissa ja iäkkäiden palveluissa, joissa yksilöillä on mahdollisesti rajalliset mahdollisuudet ja kyky itse huolehtia palveluidensa laadusta ja toimivuudesta. Tavoitteena oli, että sosiaali- ja terveystalouksia saa silloin kun niitä tarvitsee.

Ikääntyneiden hyvinvoinnin edistäminen korostui kuntien tavoitteissa. Tavoitteena oli osallistaa ikääntyneet kuntalaiset mukaan heitä koskevien toimintojen ja palvelujen kehittämiseen ja sopivimpien toimintatapojen löytämiseksi.

Kunnat olivat tavoitteissaan korostaneet myös luonnon merkitystä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Viihtyisä ja turvallinen asuminen ja asumisympäristö voidaan määrillä hyvinvoinnin perusedellytykseksi. Kuntaorganisaatioiden tavoitteissa oli huomioitu myös asuinalueet ja niiden kehittämisen vaikutukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Tavoitteena oli hyvinvoivat ja sosiaalisesti kestävä asuinalueet. Erityisesti tämä oli huomioitu suurissa kuntaorganisaatioissa, jossa alueiden eriytymiseen liittyvät ongelmat ovat huomattavampia kuin pienemmissä kuntaorganisaatioissa.

Hyvinvoinnin edistämisen kontekstissa asuinalueiden eriytymiskehityksen torjuminen nähtiin tärkeänä tekijänä. Asuinalueiden kehittämisessä tavoitteena oli varmistaa palvelujen tasapuolinen saavutettavuus, hyvät joukkoliikenneyhteydet sekä lähivirkistysalueet.

Monipuolisen asuntokannan rakentumista ja asuinalueiden tasapainoista kehitystä pyrittiin edistämään muun muassa erilaisilla maankäyttöä koskevilla ehdoilla.

Liikunnan ja kulttuurin merkitys, erityisesti yhteisöllähtöisesti ja osallisuutta korostavasti, huomioitiin tärkeinä kuntaorganisaatioiden keinoina edistää kuntalaisten sekä kehon, että mielen hyvinvointia ja terveyttä. Esimerkkinä liikunnasta ja kulttuurista hyvinvoinnin edistäjänä toimii Espoo, jossa vuonna 2021 perustetun elinvoiman tulosalueen myötä kulttuuri-, liikunta- ja elinkeinopalveluiden tavoitteena on vahvistaa kaupungin kilpailukykyä ja kuntalaisten hyvinvointia yhteistyön, rohkeiden kokeilujen ja luovan tekemisen kautta. Kulttuuritoiminta tarjoaa asukkaille myös tapoja tulla mukaan kuntaorganisaation kehittämiseen. Esimerkkeinä tästä toimivat kirjasto kohtauspaikkana, kaupunkitapahtumat, museon rooli ympäristöön ja kulttuuriin liittyvää ymmärrystä vahvistavana toimijana, monialainen ja poikkihallinnollinen kumppanuustyö, lastenkulttuuritoiminta, taiteen perusopetus ja monipuolisen asukastoiminnan tukeminen avustuksilla. Tavoitteet ja toimenpiteet laadittiin poikkihallinnollisesti yhdessä asukkaiden kanssa.

Turvallisuus ja turvallisuuden kokeminen on huomioitu kuntaorganisaatioissa hyvinvointia ja terveyttä edistävänä tekijänä. Turvallisuuden kokeminen vaikuttaa muun muassa viihtymiseen, hyvinvointiin sekä päivittäisiin liikkumisvalintoihin. Kaupunkiympäristön siisteys, häiriöttömyys ja järjestys sekä toimivat ja turvalliset liikennejärjestelyt lisäävät yksilöiden turvallisuuden tunnetta. Myös sosiaaliset verkostot ovat tärkeä yksilöiden turvallisuutta lisäävä tekijä ja, ja turvallisuuden tunnetta voidaankin vahvistaa kehittämällä erilaisia toimintamalleja, jotka lisäävät kuntalaisten yhteisöllisyyttä sekä osallisuutta.

5.4.3.2 Tavoitteena toimivat yhdyspinnat ja laadukas yhdyspintayhteistyö

Tutkimuskuntien tavoitteissa korostui tavoite rakentaa ja kehittää toimivat yhdyspinnat ja toimiva, tiivis ja häiriötön yhdyspintayhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välille sekä toimiva ja saumaton yhteistyö kuntaorganisaation sisällä asiakaslähtöisesti. Suuret

kunnat korostivat tutkimusmateriaalissa muita tutkimuskuntia laajemmin toimivien yhdyspintojen ja yhdyspintayhteistyön merkitystä, mutta yhdyspintojen ja yhdyspintayhteistyön kehittäminen huomioitiin kaikissa tutkimuskunnissa.

Kuntaorganisaatioiden uuden roolin omaksuminen ja toiminnan vahvistaminen uuden roolin mukaiseksi sisälsi tavoitteen palveluiden järjestämisvastuun sujuvasta ja hallitusta luovutuksesta, katkeamattomista palvelupoluista palveluiden jatkuvuus turvaten. Toiminnalla tavoiteltiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Yhdyspintatoimintaa valmisteltiin muun muassa strategisesti verkostoitumalla, kehittämällä vuorovaikutusta ja rakentamalla yhteistyömallit ja -menetelmät kunnan ja muiden toimijoiden kesken kunnan sisäpuolella ja ulkopuolella. Toiminnan häiriötön jatkuvuus ja palvelujen saumattomuus edellyttävät yhteisiä yhteistyörakenteita, joista hyvinvointialue ja kunta vastaavat yhteisvastuullisesti.

Sote-uudistuksen valmistelussa valmistauduttiin siihen, että jatkossa hyvinvointityötä tullaan tekemään ja palveluita toteuttamaan kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilla kunnan edunvalvojan roolin korostuessa toiminnassa. Espoossa korostui muita kuntia enemmän yhdyspintayhteistyön tärkeys kulttuurin ja liikunnan potentiaalain hyödyntämisessä osana kaikkea hyvinvointityötä, jossa korostuvat asukasosalisuus ja poikkihallinnollisuus sekä se, että liikunta- ja kulttuuripalveluita ei nähdä vain hyvänä lisänä, vaan konkreettisina, rakenteisiin juurrutettuina toimintoina, joiden hyvinvointivaikutuksia mitataan pitkällä aikavälillä.

Kuntaorganisaatioissa hallintoreformin valmistelun päätavoitteena opiskeluhuollon näkökulmasta oli se, että opiskeluhuollon palvelut jatkuvat siirtymävaiheen yli sujuvasti ilman katkoksia. Opiskeluterveydenhuollon siirron valmistelulla tavoiteltiin monialaista saumatonta yhteistyötä koulutuksen järjestäjien ja opiskeluhoitopalveluiden välille. Sujuvan ja tietoturvallisen tiedonsiirron merkitys huomioitiin osana toimivaa yhdyspintayh-

teistyötä. Tavoitteena oli, että käytössä olevat asiakastietojärjestelmät tukevat asiakaspalvelua ja sujuvaa tiedonsiirtoa sekä varmistaa tiedonsiirto ja -jakaminen tietoturvallisesti terveydenhuollon, opiskeluhuollon ja koulujen välillä.

Myös ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen merkitys yhdyspintayhteistyössä korostui. Kuntaorganisaation tulee uudessa edunvalvojan roolissaan varmistaa terveystalouden, kotihoidon ja kuntouttavien palveluiden toimivuus sekä kehittää omaishoidon tukemista tarvelähtöisesti. Esimerkiksi Espoossa ikääntyneiden vaikutusmahdollisuuksia pyrittiin parantamaan kuntaorganisaation toimialojen ja hyvinvointialueen toimesta. Tampereella korostui yhdyspintayhteistyön merkitys hyvinvointialueen sekä kaupunkiympäristön palvelualueen kanssa ikäystävällisten asuinympäristöjen kehittämisessä.

Yhteistyörakenteiden toimivuus ja yhdyspintayhteistyön laatu korostui myös muun muassa monisyisten terveysongelmien, päihdetyön ja perhekeskustoiminnan konteksteissa, jotka vaativat kuntaorganisaatiolta ja hyvinvointialueelta toiminnan ja toimintamallien kehittämisen suunnitelmallisuutta monialaisesti. Kuntaorganisaatioiden toimintatapojen muutoksessa korostui tavoite edistää kaikessa toiminnassa mielen hyvinvointia.

5.4.3.3 Tavoite tasapainoisesta kuntataloudesta

Kaikkien tutkimuskuntien tavoitteissa korostui tavoite kuntatalouden tasapainosta ja vastuullisesta taloudenpidosta. Esimerkiksi Riihimäellä tavoitteena oli kuntatalouden kestävä tasapainon saavuttaminen. Talouden tasapainon saavuttamisen arvioitiin edellyttävän harkittuja palvelutuotannon rakenteellisia muutoksia, toiminnan suunnitelmallista tehostamista ja tuottavuuden parantamista sekä velkaantumisen hallintaa myös tulevaisuudessa. Myös Vihdissä kunnan hyvinvoinnin perustana määriteltiin tavoite vastuullisesta taloudenpidosta, jossa kunnan käyttötalousmenot sovitetaan talouden asettamiin raameihin sekä säädetään kilpailukykyinen verotus.

Tampereen yhtenä strategisena painopisteenä oli olla rohkeasti uudistuva kaupunki. Siihen liittyen tavoitteena oli, että sote-uudistuksen jälkeen kuntatalous on tasapainossa. Painopisteen yhden linjauksen tavoitteena oli hoitaa kuntataloutta vastuullisesti. Tavoitteena oli hillitä menojen ja velanoton kasvua sekä parantaa tuottavuutta ja vahvistaa tulopohjaa. Kuntatalouden tasapainoisuuden saavuttamiseksi laadittiin vuonna 2022 talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelma. Taloussuunnitelmakauden tavoitteena oli kääntää alijäämäinen talous ylijäämäiseksi ja mitoittaa menojen kasvu verorahoituksen kasvua pienemmäksi.

Myös Espoon tärkeimpiin valtuustokauden tavoitteisiin sisältyi talouden tasapainottaminen. Tavoitteena oli, että hyvinvointialueuudistus toimeenpannaan hallitusti kaupungin toiminnan ja talouden näkökulmista. Taloudellisesti kestävä Espoo -ohjelmalla sopeudutaan sote-uudistuksen mukanaan tuomaan uuteen rahoitusmalliin. Espoo-tarinaa asetettiin tavoitteeksi, että Espoo on taloudellisesti kestävä ja verotukseltaan kilpailukykyinen. Sote-uudistuksen seurauksena kaupungin investointikyky ja -tarpeet arvioitiin uudestaan ja varauduttiin investointikaton laskemiseen. TakE-ohjelman tavoitetasot ja toimenpiteet päivitettiin sote – ja pelastustoimen uudistuksen vaikutusten osalta vuonna 2022. Ohjelman tavoitteena oli parantaa Espoon kykyä sopeutua uudistuksen aiheuttamiin taloudellisiin muutoksiin.

5.4.4 Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioiden strategioihin

Lähtökohtaisesti kuntien erilaisiin tapoihin tarkastella strategiaa ja strategista johtamista vaikuttavat muun muassa kunnan sijainti, koko ja taloudellinen tilanne. Tutkimusempirian pohjalta voidaan todeta, että sote-uudistuksen vaikutuksia kuntaorganisaatioihin ja sote-uudistuksen ja kuntaorganisaation väliseen strategiakontekstiin vaikutti paljolti se, millä tavalla kuntaorganisaatio oli tuottanut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa ennen sote-uudistusta. Jos kuntaorganisaatio oli esimerkiksi tuottanut sote-palvelunsa yhteistoiminta-aluetyypisesti, sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioon olivat lähtökohtaisesti pienemmät, kuin jos kuntaorganisaatio oli tuottanut itse sote-

palvelunsa. Etenkin pienemmille kuntaorganisaatioille oli tyypillistä tuottaa sote-palvelut yhteistoiminta-aluetyyppisin tavoin, joten keskimäärin sote-uudistuksen muutostarpeen voidaan arvioida kasvaneen kuntakoon mukana.

Tutkimusmateriaalista kolme kuntaorganisaatiota kokivat (kaksi pientä ja yksi keskisuuri), että sote-uudistuksella ei ollut merkittäviä suoria vaikutuksia kuntaorganisaation strategiaan tai strategiaprosessiin. Tähän vaikuttaa kuitenkin tarkastelunäkökulman lisäksi moni muu yksityiskohta. Vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista on kuulunut kunnille, vaikka sote-palveluiden tuottaminen olisi kuntayhtymätyyppisen palveluidenjärjestämistratkeaisun vastuulla. Tällöin kuntien hyvinvoinnin edistämiskeinot ovat olleet jo valmiiksi painottuneena ennaltaehkäisyyn ja sosiaali- ja terveydenhuollon keinoista poikkeaviin erilaisiin keinoihin tukea kuntalaisten hyvinvointia. Vähäisemmän hallintorakenne- ja toimintamuutostarpeen vuoksi myös vaikutukset kunnan strategiaan ja strategiaprosessiin olivat vähäisemmät.

”Aiemmin siirretty SOTE järjestämistävastuu hyvinvointikuntayhtymälle. Strategiaa ei tarvitse muuttaa.” (Pieni kunta, Kärkölä)

”Meillä sote on ollut jo viimeiset kymmenkunta vuotta eriytetty liikelaitoskuntayhtymälle naapurikunnan kanssa. Tähän strategiaprosessiin ei siis kovin suuria vaikutuksia ole ollut. Kunta tietysti on vastannut kuntalaisten hyvinvoinnista jo pitkään, vaikka koko sote on ulkoistettu. Kunnan hyvinvoinnin tukeminen tulee edelleen painottumaan vahvasti ennaltaehkäisyyn myös jatkossa.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Ei varsinaista muutosta, toki hyvinvointiin liittyviin asioihin omia vaikutusmahdollisuuksia on merkittävästi vähemmän ja elinvoima korostuu tulevissa hankkeissa enemmän.” (Pieni kunta, Vesilahti)

Kolmen tutkimuskuntaorganisaation strategiaan sote-uudistus vaikutti merkittävämmiin. Sote-uudistuksen johdosta tapahtuvia muutoksia kuntaorganisaatioiden strategioissa

olivat pääasiassa strategisten painopisteiden muuttuminen ja siirtyminen enemmän hyvinvointia tukeviin keinoihin sekä elinvoimaan ja koulutukseen. Jäljelle jäävät kuntaorganisaation roolit, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistäjän rooli ennaltaehkäisyssä näkökulmasta sekä edunvalvojan rooli ja sivistysrooli, korostuivat entisestään. Tämä näkyi selvemmin keskisuurten ja suurten kuntien strategioissa sote-palveluiden aiemman järjestämistavan vaikuttaessa muutostarpeen voimakkuuteen.

"Sinänsä strategiassa näkyy paljon samoja asioita kuin aiemminkin. Strategiaan liittyvissä keskusteluissa on ollut havaittavissa erilaisia huolia ja tarvetta nostaa erilaisiakin näkökulmia esille kuin aiemmin, koska yhteiskunnassa on tapahtunut asioita, joita ei kukaan uskonut tapahtuviksi muutamia vuosia sitten (covid-19, sota lähellä etc.). Arki, tulevaisuus ja kestävä kasvu painottuvat. Kuntastrategia on jatkossa elinvoiman, koulutuksen ja hyten yhdistelmä. (Keskisuuri kunta, Riihimäki)"

"Muutokset näkyvät meillä eniten strategisissa painopisteissä. -Kaupungille on valittuna 7 valtuustokauden mittaista isoa tavoitetta, jonka lisäksi sote-uudistukseen varautuminen (ja korona) on yhtenä lisäpainopisteenä vuosille 2021–2022. Kyseissä kirjauksessa kuvaamme miten haluamme onnistua sote-uudistuksen toimeenpanossa." (Suuri kunta, Espoo)

"Sote-uudistus korostaa entisestään kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä elinvoiman edistämisen tehtäviä. Jos katsotaan yksiselitteisesti millaisia kirjauksia strategiadokumenttiin on tullut, niin strategiastamme löytyy vain yksi suora linjaus tuleviin hyvinvointialueisiin: "Panostamme ennaltaehkäisyyn. Edistämme hyvinvointialueen kanssa tamperelaisten hyvinvointia" sekä tavoite "Kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyö on saumatonta". Jos palataan vielä varsinaiseen strategiadokumenttiin ja sen korostamiin strategiaan teemoihin, niin nostaisin esiin painopisteemme, jotka liittyvät yhdenvertaisuuden edistämiseen, yhteisöllisyyden tukemiseen, hiilineutraalisuuden varmistamiseen"

miseen ja edelläkävijyyden vahvistamiseen, jotka ovat kaikki saaneet uudenlaista strategista painokkuutta sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä kaupungilta pois.” (Suuri kunta, Tampere)

5.5 Strategian toimeenpano

5.5.1 Strategiatyö

Kuntaorganisaatioille jäi hyvin niukasti aikaresursseja käytettäväksi sote-uudistukseen liittyvien muutosten suunnitteluun ja toimeenpanoon. Strategiatyössä osallistettiin kuntalaisia, henkilökuntaa sekä muita yhteistyöverkostoja hyödyntäen muun muassa erilaisia kyselyitä ja foorumeita. Erilaiset yhteistyömenetelmät ja osallistaminen oli laajempaa kuin aiemmin. Yhteistyön laadun merkitys korostui kuntaorganisaatioiden strategiatyössä. Edellytyksenä toimivalle yhteistyölle kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välillä oli yhteistyössä suunnitellut toimivat yhteiset hyvinvointityön rakenteet ja toimintamallit yhdyspinnoilla. Myös toimintaympäristön analysointi oli aiempaa korostuneempaa. Muuten sote-uudistuksella ei ollut tutkimusmateriaalin valossa suurta vaikutusta strategian toimeenpanoon tutkimuskunnissa. Kuntastrategioiden toteutettiin samanaikaisesti hyvinvointialueiden valmistelun ohella.

Esimerkiksi Kärkölen kuntastrategiaa työstettiin aktiivisesti osallistaen ja kuntastrategiatyöhön osallistettiin kuntalaisia, kunnan henkilöstöä, kunnan toimielimiä, yrityksiä, yhdistyksiä, muita toimijoita ja yhteistyötahoja kuntastrategiakyselyn ja lausuntopyyntöjen muodossa. Kuntastrategiakyselyn tulokset ja lausuntojen yhteenveto koottiin työskentelymateriaaliksi strategiatyöhön. Strategiaa linjattiin toteutettavan käytännön toimenpiteillä, jotka esiintyivät talousarviossa toiminnallisina tavoitteina. Sen lisäksi tavoitteena oli, että kuntaorganisaation vision ja arvojen tulee toteutua jokapäiväisessä työssä. Tampereella pyrittiin yhteistyön avulla varmistamaan asukaskeskeinen kehittäminen sekä sa-

malla pyrittiin edistämään kuntalaisten tietoisuutta omista vaikuttamismahdollisuuksistaan. Kokonaisvaltaista kehittämistyötä toteutettiin perustamalla lähiöohjelmatyöryhmä laatimaan kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman, koordinoimalla käytettävissä olevan tiedon hyödyntäminen sekä toteuttamaan toimenpiteiden seuranta.

Kunnat uudistivat organisaatioidensa roolien perustaa hyvinvointialueuudistuksen jälkeistä aikaa ajatellen kuntastrategioiden avulla ja kautta toimintaa uudelleen suuntaamalla, mahdollistamalla ja koordinoimalla. Sote-uudistus ja muuttuva toimintaympäristö näkyivät strategiatyössä monipuolisesti. Strategisella viestinnällä oli suuri merkitys sote-uudistukseen valmistautumisessa sekä hyvinvoinnin edistämisessä.

5.5.2 Strategiatyökalut ja niiden hyödyntäminen strategiatyössä

Sote-uudistuksen kaltaisen voimakkaan toimintaympäristön muutoksen vuoksi toimintaympäristön analysoinnin tarve oli korostunut strategisessa suunnittelussa. Kuntaorganisaatioiden toimintaympäristön tarkastelu perustui informaatioon, jota tuottavat erilaiset aiempaan kehitykseen perustuvat tilastot ja tulevaisuutta arvioivat ennusteet. Informaation perusteella muodostettiin skenaarioita päätöksentekoa varten. Toimintaympäristöä ja siihen kohdistuvia muutoksia kuntaorganisaatiot arvioivat erilaisilla kuntastrategiatyöhön soveltuvilla menetelmillä ja strategiatyökaluilla, kuten Swot-analyysi, talouden painelaskelmat, erilaiset foorumit ja skenaarioanalyysit. Strategiatyössä ja strategietyökalujen käytössä nousi esiin myös konsulttien hyödyntäminen. Strategietyökaluja oli hyödynnetty laajasti kaikissa tutkimuskuntaorganisaatioissa.

”Strategiset mittarit, swot, talouden painelaskelmat, kuntalais- ja valtuustofoorumit, joissa erilaisia fasilitoituja toimintatapoja”. (Pieni kunta, Kärkölä)

”Kunnan strategiatyössä on käytetty monenlaisia työkaluja ja menetelmiä. Strategiatyössä on tehty erilaisia skenaarioanalyyskejä, jotka ovat itsessään pitäneet sisällään useita erilaisia työkaluja. Näillä on pyritty arvioimaan miltä tulevaisuus näyttää. Lisäksi

olemme kokeilleet erilaisia edistyneitä analytiikkamenetelmiä esimerkiksi koneoppimiseen liittyviä klusterointiluokitteluja.” (Suuri kunta, Espoo)

”Edellisen strategian arviointi, tulevaisuusanalyysien kannakset (sis. tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä, kuten benchmarkkaus, heikot signaalit, mustat joutsenet yms.), tulevaisuustarinat ja visiotarinat.” (Suuri kunta, Tampere)

Strategiatyökalujen hyödyntämisen ohella strategiatyössä korostui erityisesti myös käytännölläisyys, kuntalaisten huomioiminen prosessissa ja osallistaminen päätöksentekoon. Kuntalaisia osallistettiin strategiatyöhön erilaisilla toimilla kuten kyselyillä, työpajoilla ja ryhmäyttämällä.

”Erilaiset kyselyt ja työpajat ovat olleet strategiatyömme perusta. Varisnaisia erillisiä työkaluja ei olla käytetty tällä kerralla.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Työkaluissa pyritään käytännölläisiin menetelmiin, jotka aukeavat kuntalaisille.” (Pieni kunta, Kärkölä)

”Osallistamisessa käytetty erilaisia menetelmiä ja ryhmäyttämisen työkaluja.” (Keski-suuri kunta, Riihimäki)

Kuntalaisten osallistamisessa oli huomioitu erilaiset ihmisryhmät ja toiminnassa oli huomioitu ikätasoisuus. Esimerkiksi Espoossa koululaisia oli osallistettu prosessiin kouluissa ja päiväkodeissa päiväkotikäisiä kuntalaisia oli osallistettu leikin keinoin.

”Asukkailta on kerätty näkemyksiä useammalla eri metodilla aina perinteisistä kyselyistä karttapohjaisiin tapoihin. Koululaisia on osallistettu yhteiskuntatieteiden oppitunnin yhteydessä. Varhaiskasvatuksessa on rakennettu lasten kirjaa, jonka yhteydessä lapsilta on kerätty ajatuksia Espoosta. Nämä ovat joitain esimerkkejä mitä on hyödynnetty.” (Suuri kunta, Espoo)

5.5.3 Strategian jalkauttaminen

Kuntastrategioiden jalkautuksessa kaikissa tutkimuskuntaorganisaatioissa korostui käytännöllisyys, toiminnallisuus, viestintä, osallistaminen sekä toimivan yhteistyön merkitys. Strategian jalkauttamiseen liittyi oleelliset erilaiset kehitysohjelmat, erillisohjelmat ja erillissuunnitelmat sekä talouden suunnittelu ja siihen liitettävät toiminnalliset tavoitteet, joiden avulla myös toteutetaan ja arvioidaan strategiaa. Espoossa jalkautusta pyrittiin sujuvoittamaan muutosorganisaation rakentamisella.

”kaupungin kehitysohjelmilla ja erillisohjelmilla ja -suunnitelmilla on keskeinen rooli. Vuosittainen toiminnan ja talouden prosessi ja vuositavoitteiden asetanta edistävät valtuustokauden tavoitteiden saavuttamista. Toimintatapojen ja toiminnan kehittäminen arjessa strategian linjausten mukaisesti on jokaisen kaupunkikonsernin työntekijän ja -työyhteisön tehtävä osaltaan.” (Suuri kunta, Tampere)

”Yleisellä tasolla sote-uudistuksen läpivientiä varten on rakennettu muutosorganisaatio. Siihen on tehty työsuunnitelma, jossa vastuut on jaettu eri osa-alueiden osalta kaupungin johdolle.” (Suuri kunta, Espoo)

Jalkauttamistyössä dialogin ja viestinnän merkitys korostui. Esimerkiksi Riihimäellä strategiaa jalkautettiin siten, että strategiset tavoitteet vietiin organisaatiossa kehityskeskustelujen kautta jokaisen työntekijän tavoitteisiin. Espoossa strategian ydinviestien näkyemisessä taktisen tason viestintä nosti esiin kaupungissa tehtävää hyvinvointityötä hyödyntäen Hyvinvoiva Espoon ohjausryhmän näkemyksiä ja verkostoja. Viestinnän tavoitteena oli selkeyttä ja nostaa esiin ohjelmatyön strategisia tavoitteita ja niistä johdettua tekemistä.

”Strategiaa viestitään henkilöstölle sekä toimenpideohjelman suunnitteluvaiheessa sekä sen valmistuttua.” (Pieni kunta, Vesilahti)

”Tehdyn viestintä- ja osallisuussuunnitelman mukaisesti huomioiden sisäinen ja ulkoinen jaottelu. Toimeenpano etenee virallisesti hallintosäännön protokolla huomioiden sekä sen lisäksi jalkauttaminen ulottuu monella tasolla useammalle vuodelle. Jalkauttaminen on aloitettu ja etenee TA-prosessin mukana.” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

”Johtamisjärjestelmästä korostaisin vielä jatkuvan strategisen keskustelun ja dialogin merkitystä eri tasoilla ja foorumeilla strategian eläväksi tekemisessä.” (Suuri kunta, Tampere)

Strategian jalkauttamisessa vision toteutumisen varmistamiseksi nähtiin oleelliseksi valmisteluun ja päätöksentekoon sitouttaminen. Henkilöstön ja kuntalaisten osallistaminen nähtiin merkittävänä tekijänä strategiaan sitouttamisessa kaikissa tutkimuskuntaorganisaatioissa.

”Sitouttaminen, ymmärrys, positiivinen puhe itsestämme ja toisistamme, keskustelu. Se, että strategiasta löytyy jotain sellaista, johon juuri minä voin sitoutua. Tosiasiassa paljon riippuu myös poliittisesta ilmapiiristä, joka vaikuttaa lainsäädäntöön ja myös konkreettisiin suuntiin, mihin edetään. Rahoituksen riittävyys on oleellista, kahden ison hallinnollisen (kunta, hyvinvointialue) organisaation pyörittäminen vaatii uutta innovointia. Vanha tapa tehdä ei nyt riitä.” (Keskisuuri kunta, Riihimäki)

”Työntekijöiden ja kuntalaisten saaminen samaan veneeseen ja soutamaan samaan suuntaan. Pieniä ja isoja päätöksiä olisi hyvä kaikkien oppia miettimään aina strategian linjausten mukaisesti.” (Keskisuuri kunta, Vihti)

”Se ettei strategiaa varsinaisesti jalkauteta lainkaan, vaan että se tehdään henkilöstön kanssa niin hyvässä yhteistyössä, ettei jalkautusta tarvita.” (Pieni kunta, Vesilahti)

5.5.4 Strategian seuranta

Strategista viestintää ja strategian seuranta voidaan tarkastella osana strategian jalkauttamisen prosessia. Kuntaorganisaatioissa strategian toteutumista raportoidaan osana talouden ja toiminnan seuranta toimialaohjelmien, talousarvion ja toiminnallisten tavoitteiden seurannalla. Lyhyt valmisteluajataulu oli kuitenkin rajoittava tekijä esimerkiksi viestinnän onnistumisessa sote-uudistuksen valmistelun seurannassa.

”Kaupunkitasoisesti strateginen viestintä ja strategian seuranta ovat oleellisessa roolissa myös strategian toiminnallistamisessa.” (Suuri kunta, Tampere)

Kuntaorganisaatioissa erikseen nimetyt vastuutahot seuraavat strategian toiminnallistamista ja tavoitteiden saavuttamista, jonka pohjalta arvioidaan kontekstin kehittämistarpeita. Esimerkiksi Espoossa ohjausryhmät seuraavat säännöllisesti ohjelmaan sisältyvien projektien ja toimenpiteiden etenemistä ja raportoinnin painopiste on projektien ja toimenpiteiden tuotoksissa ja hyötytavoitteiden toteutumisessa. Riihimäellä johtavat viranhaltijat suunnittelevat, seuraavat ja valvovat johtamansa kokonaisuuden toimintaa vastaten samalla johtamansa kokonaisuuden tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta sekä kokonaisuuden ohjauksesta sekä suorituskyvyn ja toiminnan tuloksellisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta.

”Osa-alueiden etenemistä seurataan niin niitä toteuttavilla tasoilla kuin kaupungin johtoryhmässä. Sen lisäksi on vielä hyvinvointialueen oma muutosorganisaatio, joka raportoi etenemistään kunnalle. Kokonaisuus on hyvin kompleksinen ja aika, jossa muutokset pitää tehdä on aivan liian lyhyt kunnille ja hyvinvointialueelle.” (Suuri kunta, Espoo)

Kuntien on raportoitava kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä valtuustolle vuosittain. Lisäksi kuntaorganisaatioiden on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista sekä toimitettava se myös hyvinvointialueelle. Hyvinvointikertomus ja -suunnitelma toimii pohjana yhteisten tavoitteiden asettamiselle

kunnan sisällä sekä yhteistyössä hyvinvointialueen ja esimerkiksi järjestöjen ja yritysten kanssa.

5.5.5 Johtaminen muutoksessa

Johtamisen merkitys muutoksessa on huomioitu kunnissa hyvin monipuolisesti. Johtamisen ja johtamistapojen merkitys korostui jonkin verran enemmän suurempien kuntaorganisaatioiden kohdalla. Johtamismenetelmät ja johtamisessa onnistuminen on strategioissa yhdistetty moneen eri kontekstiin, myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhteydessä. Tiedolla johtaminen ja muutosjohtaminen korostui kuntaorganisaatioiden sote-uudistuksen valmistelutoimissa oleellisena osana hallintoreformin valmistelua, erityisesti Espoossa ja Tampereella. Myös strategisella johtamisella on ollut oleellinen merkitys muutoksessa onnistumisessa. Strateginen johtaminen on ollut järjestäytynyttä, ennakoivaa, organisaation läpäisevää ja monialaista.

”Espoon kaupungilla strategista johtajuutta edustaa erityisesti kaupunginjohtaja. Kaikki kaupungin tekeminen tulee kytkeytyä kaupungin strategiaan eli Espoo-tarinaa. Espoon kaupungilla esihenkilöistä ja johtavista asiantuntijoista yli 90 % kertoo strategian näkyvän heidän arjessaan ainakin jonkin verran.” (Suuri kunta, Espoo)

”Yleisesti ottaen sote-uudistukseen ja sen vaikutuksiin liittyvä strateginen johtaminen on ollut hyvin järjestäytynyttä ja ennakoivaa. Uudistukseen on sen suuruusluokassa ja historiallisuudessaan suhtauduttu vakavasti ja alueellista yhteisvastuuta keskuskaupunkina tuntien. Strategisia kysymyksiä ja edunvalvonnallisia teemoja on tunnistettu niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla.” (Suuri kunta, Tampere)

Hallittu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueen vastuulle edellytti valmistelun riittävää resursointia ja onnistumista muutoksen johtamisessa ja viestinnässä kuntaorganisaation sisällä sekä yhdyspinnoilla. Yhdyspintojen tie-

dolla johtamista ja ajantasaisen tilannekuvan rakentumista kehitettiin. Muutosjohtamisen todettiin olevan haasteellista kuormittuneessa tilanteessa. Esimerkkinä Espoo, jossa muutosjohtajuus korostui erityisesti sote-uudistuksen valmistelussa. Muutosjohtajuuden ohella korostui myös tiedolla johtamisen sekä data-analyysillä ja vaikuttavuudella johtamisen johtamissuuntauksat. Tampereella puolestaan uudistumisessa ja tulevaisuuden haasteisiin valmistautumisessa tärkeimpinä toimintatapoina korostui tiedolla johtaminen, digitalisaation hyödyntäminen ja mahdollistava johtajuus. Toiminnan tavoitteena oli muun muassa kaupungin uuden roolin perustan vahvistaminen ja yhdyspintojen johtamisen tukeminen. Yhdyspintojen johtamisen kaupunkitasoista tuen tarvetta kartoitettiin ja yhdyspintojen tiedolla johtamista ja ajantasaisen tilannekuvan rakentumista kehitettiin.

Sosiaali- ja terveystalvelujen henkilöstön siirron valmistelussa yksi keskeisistä tavoitteista oli muutosjohtamisen tukeminen. Kuntaorganisaatioissa oli huomioitu, että johtaminen perustuu myönteiseen, ihmisiin luottavaan ihmiskäsitykseen. Yksilöiden, niin kuntalaisten kuin myös työntekijöidenkin, hyvinvointia edistetään hyvällä johtamisella. Kuntaorganisaatioiden johtamistavoissa lähtökohtana oli huomioida henkilöstön hyvinvointi, osaaminen ja sitoutuminen. Henkilöstötyötä tuettiin laadukkaalla, kannustavalla ja vastuullisella johtamisella, muun muassa arvo- ja strategialähtöisesti.

Sote-uudistus toi strategisen johtamisen kontekstiin Tampereella strategista ennakoivuutta pidemmän aikavälin valinnoissa, toimeenpanossa ja resursoinnissa.

”Jos puhutaan isossa kuvassa siitä, millaisia muutoksia sote-uudistus on kaupungin strategiseen johtamiseen tuonut, niin nostaisin esiin edellisen valtuustokauden ennakoivat toimintamallimuutokset (erilaiset viranhaltija- ja poliittisen hallinnon organisaatioratkaisut, jotta sote-palvelujen siirtäminen olisi helpointa), useat ennakoivat paikalliset ja alueelliset tukipalveluyhtiöiden ratkaisut sekä useiden hallituskausien systemaattinen sote-uudistukseen varautuminen Tampereella ja Pirkanmaalla (mm. viimeisimpinä Sipi-

län hallituksen maakuntauudistus, kuntavetoinen väliajan valmistelu ja nyt Marinin hallituksen toimeenpano - kaupunki on siis resursoinnillaan ja kehitysprojekteillaan sekä alueellista valmistelua tukemalla varmistanut hallittua siirtymää). Nämä kaikki ovat olleet strategisia ennakoivia valintoja kansalliseen sote-uudistukseen varautumisessa ja nyt sen toimeenpanossa.” (Suuri kunta, Tampere)

5.6 Yhteenveto tuloksista

Toimintaympäristön muutosten myötä kuntaorganisaatiot uudelleen järjestelivät organisaatorakenteitaan ja -toimintojaan vastaamaan uudistuneita vaatimuksia toiminnan sekä kuntatalouden muutosten näkökulmista. Uudistamistyön tavoitteena sopeuttaa organisaatioita muuttuvaan toimintaympäristöön. Huomionarvoista on, että vaikka sote-uudistus toi kuntaorganisaatioiden toimintakenttään monenlaista muutostarvetta, muutostarpeiden taso vaihteli merkittävästi sen mukaan, miten kuntaorganisaatio oli tuottanut sote-palvelunsa ennen sote-uudistusta. Mitä laajemmin kuntaorganisaatio oli itse tuottanut sote-palvelunsa ennen sote-uudistusta, sitä vahvemmin sen oli suuntauduttava strategisesti uudelleen sote-uudistuksen myötä muuttuneessa toimintaympäristössä. Tämä johtuu siitä, että jo ennen sote-uudistusta osan tai kaikki sote-palvelunsa ulkoistaneet kuntaorganisaatiot olivat jo valmiiksi suunnanneet toimiaan ja organisaatorakenteitaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ennaltaehkäisyyn ja kuntalaisien edunvalvontaan. Tilastojen pohjalta oli keskimäärin tavallisempaa, että isommat kuntaorganisaatiot tuottivat omat sosiaali- ja terveystalonsa, kun taas pienemmille kuntaorganisaatioille oli tyypillisempää tuottaa sosiaali- ja terveystalonsa yhteistoiminta-alueityyppisin tavoin.

Tutkimusempirian pohjalta voidaan siis todeta, että todennäköinen sote-uudistukseen pohjautuva muutostarve kuntaorganisaatioissa kasvoi keskimääräisesti kuntakoon mukana. Pienemmissä kuntaorganisaatioissa vähäisemmän hallintorakenne- ja toiminta-

muutostarpeen vuoksi myös vaikutukset strategiaan ja strategiaprosessiin olivat vähäisemmät. Sote-uudistuksella ei ollut kolmen tutkimuskuntaorganisaation strategiaan (kaksi pientä ja yksi keskisuuri) merkittäviä vaikutuksia, kun taas kolmen tutkimuskuntaorganisaation (yksi keskisuuri ja kaksi suurta) strategiaan sillä oli merkittävämpiä vaikutuksia.

Kaikkien tutkimuskuntien osalta korostui se, että kuntaorganisaation näkökulmasta sote-uudistuksen on arvioitu heikentävän merkittävästi kuntatalouden tasapainoa. Kuntaorganisaatiot arvioivat, että sote-uudistuksesta johtuvan tulorakennemuutoksen takia kuntatalouden tasapainottaminen tulee olemaan vaativampaa kuin ennen sote-uudistusta. Rahavirtojen vähentyessä on vähemmän säätövaraa siinä, mihin toimintoihin varat kohdennetaan. Kuntatalouden muuttuneen dynamiikan myötä kuntien investointikyvyyn arvioitiin heikkenevän, jonka lisäksi kunnat ennustivat, että sote-uudistuksen jälkeen tilikaudet tulevat olemaan paljolti alijäämäisiä ja kuntien lainakannat tulevat kasvamaan. Kuntaorganisaatiot laativat heikkojen talousennusteiden pohjalta erilaisia sopeutusohjelmia, joilla pyritään tasapainottamaan menoja tuloihin ja sopeuttamaan kuntataloutta sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan.

5.6.1 Miten kuntaorganisaatiot pyrkivät hallittuun sote-palveluiden järjestämisvastuun luovutukseen?

Sote-uudistuksen valmistelun päätavoitteena oli hallittu sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen sekä palveluiden jatkuvuuden ja yhteistyön turvaaminen saumattomasti hyvinvointialueen kanssa. Uudistusta valmisteltiin kuntaorganisaatioissa laajasti monin eri tavoin sekä monilla eri tasoilla organisaatioiden sisällä sekä yhteistyössä hyvinvointialueiden valmistelijoiden kanssa monialaisesti lainsäädäntöjen asettamissa rajoissa. Yhteistyön eri muotojen, tasojen ja laadun merkitys sekä yhteistyömallien luominen ja vakiinnuttaminen korostuivat kuntaorganisaatioiden pyrkiessä hallittuun ja sujuvaan sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtymään. Valmistelussa osallistettiin kuntalaisia ja henki-

löstöä laajasti. Hallittua palveluiden siirtymää edistettiin rakentamalla yhdyspintojen toimintamalleja ja -rakenteita yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa. Yhdyspintoja rakennettiin terveyttä ja hyvinvointia edistävien palveluiden välille, ja kuntaorganisaation sekä hyvinvointialueen välisen yhteisen strategisen suunnan varmistamisella edistettiin palveluiden jatkuvuuden turvaamista. Yhdyspintayhteistyössä kuntaorganisaatiot panostivat ennaltaehkäisevien palveluiden kehittämiseen.

Hallitun palveluiden järjestämistäsiirryntävien saavuttamiseksi kuntaorganisaatioissa tehtiin monenlaisia muutoksia laajuuden ja painopisteen vaihdellessa kuntaorganisaatioittain. Mitä laajemmin kuntaorganisaatio oli ennen sote-uudistusta itse tuottanut sosiaali- ja terveystalvaelunsa, sitä laajemmin sote-uudistuksen tuomat toimintaympäristön muutokset aiheuttivat muutostarpeita organisaatorakenteissa ja toiminnoissa. Sote-uudistuksen valmistelu piti sisällään suunnittelua, valmistelua ja toiminnallisia muutoksia sekä toimintojen ja organisaatio- ja hallintorakenteiden uudelleenjärjestelyä eri toimialoilla. Voimaanpanolain mukaan kunnat auttoivat hyvinvointialueen käynnistämistä tuottamalla tietoa hyvinvointialueen valmistelua varten. Selvitykset koskivat muun muassa siirtyvää sote-omaisuutta, irtaimistoa, sopimuksia, vastuita ja henkilöstön siirtymistä. Kuntaorganisaatiot valmistautuivat sote-palveluiden järjestämistäsiirryntävien hallittuun siirtoon myös laaja-alaisesti oikea-aikaisella sopimusten laadinnalla, kiinteistöjen luovutuksella ja sote-uudistuksen jälkeisestä ajasta neuvottelemalla.

Sote-uudistuksen valmisteluun liittyi etenkin suurten kuntaorganisaatioiden kohdalla tavoite kehittää olemassa olevia palveluita tehokkaammiksi ja toimivimmiksi olemassa olevien resurssien rajoissa ennen uudistuksen toimeenpanoa tavoitteena palveluiden yhteensovitettavuuden parantaminen hyvinvointialue huomioiden. Sote-uudistuksen valmisteluaika oli kuitenkin lyhyt, eikä kovin suuria muutoksia silloisiin palveluihin pääasiassa pystytty toteuttamaan. Osana hyvinvointialueen valmistelua julkisten hankintojen kokonaisuutta kehitettiin huomioiden hyvinvointialueen tarpeet.

Hallittua sote-palveluiden siirtymää edistettiin myös muun muassa huomioimalla valmistelutyössä erityisesti johtaminen, hyvien käytäntöjen jatkaminen sekä vaikuttavuuden ja kansalaisvaikutusten arviointi. Hallittu siirtymä edellytti kuntaorganisaatioilta muun muassa valmistelun riittävää resursointia ja onnistumista muutoksen johtamisessa ja viestinnässä. Hallittuun siirtymään valmistauduttiin myös digitaalisten palveluiden kehittämällä. Etenkin suuremmissa kuntaorganisaatioissa hallittua siirtymää ja sote-uudistuksen valmistelun sujuvuutta edistettiin hankkeistamalla. Hankkeissa keskeistä oli monialaisen ja verkostomaisen työn lisääminen ja toimintojen painopisteen kohdentaminen hyvinvointialueen valmistelutyöhön. Hankkeiden laajuuden vuoksi hankkeistamisessa hyödynnettiin myös toimintojen projektointia sote-palveluiden järjestämisvastuun hallittua siirtoa takaamaan.

5.6.2 Miten Sote-uudistus näkyi kuntaorganisaatioiden strategiaprosessissa?

Tutkimusempirian pohjalta voidaan todeta, että kuntaorganisaation missiota voidaan tarkastella ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma on suoraan kuntalain pohjalta, jolloin kuntalaki määrittää mission eivätkä toimintaympäristön muutokset, kuten sote-uudistus, vaikuta missioon. Toinen näkökulma on laajentaa tarkastelunäkökulmaa kuntalain pohjalta siihen, mitä organisaatiossa aiotaan tulevaisuudessa tehdä, koska toimintaympäristön muutokset, kuten sote-uudistus, voivat muuttaa merkittävästi kuntaorganisaation toimintaympäristöä ja asettaa kuntaorganisaatiolla uudenlaisia vaatimuksia. Neljä kuntaorganisaatiota tarkasteli missioitaan täysin kuntalain pohjalta, jolloin missioon ei koettu tulleen muutoksia sote-uudistuksen pohjalta. Kaksi kuntaorganisaatiota oli laajentanut tarkastelua kuntalakia laajemmalle, jolloin sote-uudistuksen koettiin vaikuttaneen jonkintasoisesti kuntaorganisaatioiden missioihin.

Myös kuntaorganisaatioiden visioita voidaan tarkastella ainoastaan kuntalain pohjalta, joka määrittelee lähtökohtaisesti kunnan toiminta-ajatuksen lähtökohdat. Kuntaorganisaation vision tarkastelunäkökulmaa voidaan kuitenkin laajentaa kuntalakia laajemmalle

siihen tarkastelunäkökulmaan, millainen organisaatio aikoo olla tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten vaikuttaessa kontekstiin. Kolmessa tutkimuskuntaorganisaatiossa oli tulkittu visiota lähinnä kuntalain pohjalta niin, että sote-uudistuksen ei arvioitu vaikuttaneen kuntaorganisaatioiden visioihin. Kolmessa tutkimuskuntaorganisaatiossa visiota oli taas tarkasteltu kuntalain pohjalta laajemmin ja oli arvioitu, että sote-uudistuksella oli ollut vaikutuksia jollain tasolla vision muodostumiseen. Kuntakoon ei tämän tutkimusempirian valossa nähty vaikuttaneen visioiden ja missioiden tarkastelunäkökulmaan.

Sote-uudistuksesta johtuen kuntaorganisaatioiden peruspalvelukenttä uudistui ja visioissa korostui kuntaorganisaatioille sote-uudistukseen jälkeen jäävät keinot edistää hyvinvointia ja terveyttä. Kuntaorganisaatioiden vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuuteen palveluverkoston puitteissa ovat sote-uudistuksen jälkeen heikot, joten kuntaorganisaatioiden on pyrittävä erottumaan positiivisesti muilla tavoin toisista kunnista erilaisilla kilpailutekijöillä.

Toimintaympäristön muutokset ovat vaatineet kuntaorganisaatioilta suunnitelmallista uudistumiskykyä. Kuntaorganisaatiot ovat muuttuneessa toimintakentässä uudistaneet hallintorakenteitaan ja suunnanneet toimintaansa vastamaan paremmin uudistunutta toimintakenttäänsä kohti sivistyksen ja elinvoiman kokonaisuuksia. Kuntaorganisaatiot ovat määritelleet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhdeksi tärkeimmäksi osaksi strategiaansa, koska hyvinvoivat kunta ja kuntalaiset ovat lähtökohta tulevaisuuden elinvoiman kehittämiseksi ja niiden avulla voidaan tulevaisuudessa houkutella asukkaita kuntiin.

Kuntaorganisaatioiden tavoitteena oli uuden terveyden ja hyvinvoinnin ennaltaehkäisijän roolin sekä edunvalvojan roolin perustan vahvistaminen. Kuntaorganisaatioiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinoissa liittyen uudistuneeseen rooliin kuntalaisten edunvalvojana korostui tavoite kuntaorganisaation toiminnan ja päätöksenteon avoimuudesta sekä yhteistyön ja osallistumiskulttuurin kehittämisestä sekä osallistamisen

edistämisestä. Uudessa edunvalvojan roolissa korostui tarve huolehtia kuntalaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden laadusta, erityisesti sellaisissa tilanteissa, jossa yksilöillä on rajalliset mahdollisuudet ja kyky itse pitää huolta palveluidensa laadusta ja toimivuudesta. Tällaisten ryhmien, kuten ikääntyneiden, lasten ja nuorten, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät tavoitteet korostuivat. Kuntaorganisaatioiden uuden roolin vahvistamiseen liittyi oleellisesti tiivis yhteistyö kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välillä varmistamaan tiedonkulku kuntalaisten tarpeista.

Kuntaorganisaatioihin jääneet valtionosuustehtävät, kuten kasvatus ja sivistys, olivat laadukkaasti ja hyvin järjestettyinä palveluina luokiteltu keinoiksi edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä muun muassa monipuolisten taide- ja kulttuuripalveluiden ohella. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijöiksi määriteltiin myös esimerkiksi hyvät liikuntamahdollisuudet, lähiluonto, turvallinen ja terveellinen ilmapiiri ja ympäristöstä huolehtiminen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä korostettiin kuntalaisten omaehtoisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinojen kehittämistä. Suuremmissa kuntaorganisaatioissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstiin liittyvien tavoitteiden ja keinojen määrittely oli laajempaa ja yksityiskohtaisempaa kuin pienemmissä kuntaorganisaatioissa tavoitteiden sisältöjen kuitenkin ollessa samansuuntaisia kaikissa tutkimuskuntaorganisaatioissa.

Kuntaorganisaatioiden uuden roolin perustan luomiseen ja vahvistamiseen liittyi tavoite sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun sujuvasta ja hallitusta luovutuksesta ja palveluiden jatkuvuuden turvaamisesta. Toimivalla viestinnällä, yhteistyöllä, verkostomaisella toiminnalla ja toimivilla yhteistyörakenteilla pyrittiin valmistelemaan sujuvaa sote-palveluiden siirtymää sekä edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tahojen moninaistumisen myötä kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välille rakennettiin uusia yhteistyörakenteita. Tavoitteissa korostui tarve rakentaa ja kehittää toimivat yhdyspinnat ja toimiva, tiivis, häiriötön ja laadukas yhdyspintayhteistyö kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden väleille sekä toimiva ja saumaton yhteistyö kuntaorganisaation sisälle asiakaslähtöisesti.

Sote-uudistuksen kontekstissa korostui kuntaorganisaatioiden tavoite tasapainoisesta kuntataloudesta. Talouden tasapainottaminen vaatii kuntaorganisaatioilta erilaisia sopeuttamistoimia, muun muassa investointitason laskemista ja toimintojen sopeuttamista vastaamaan pienentyneitä tuloja.

Strategiatyössä korostui yhteistyö, yhteistyön laatu ja osallistaminen. Osallistaminen oli laajempaa kuin aiemmin. Strategiatyössä osallistettiin kuntalaisia, henkilökuntaa sekä muita yhteistyöverkostoja hyödyntämällä muun muassa erilaisia kyselyitä. Strategiatyötä haastoi kireä valmistelu- ja toteutusaikataulu. Sote-uudistuksen kaltaisen voimakkaan toimintaympäristön muutoksen vuoksi toimintaympäristön analysoinnin tarve ja tarkastelu oli korostunutta. Kuntaorganisaatioiden toimintaympäristön tarkastelu perustui informaatioon, josta tuotettiin aiempaan kehitykseen perustuvat tilastot ja tulevaisuuden ennusteet. Toimintaympäristön arvioinnissa kuntaorganisaatiot hyödynsivät monipuolisesti erilaisia menetelmiä ja strategiatyökaluja.

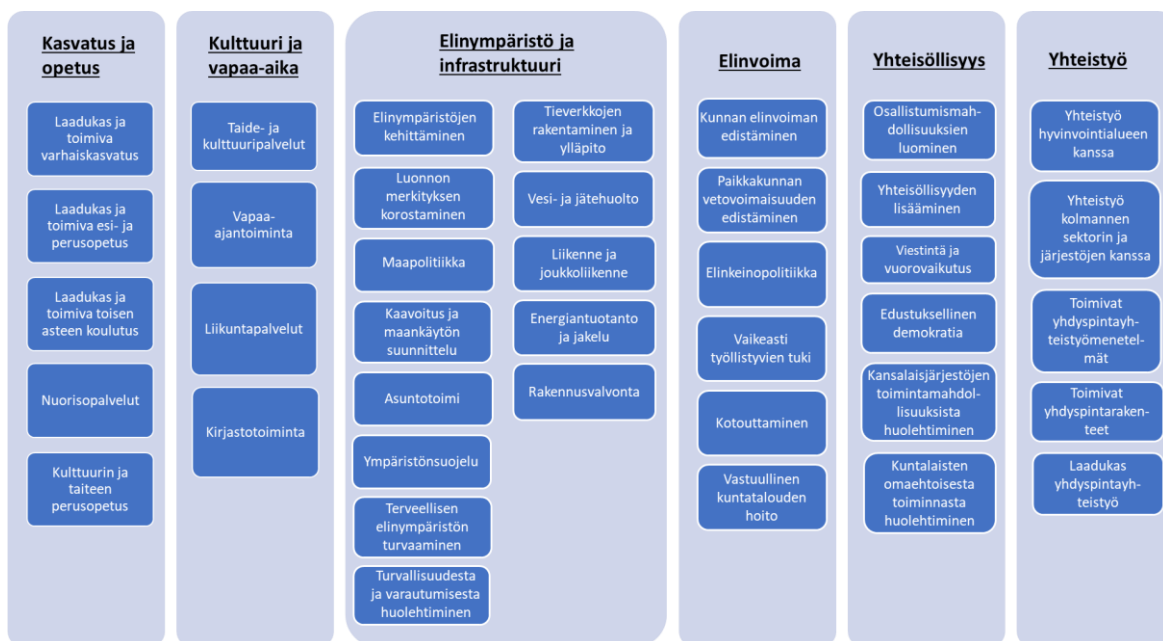
Strategian jalkautuksessa korostui käytännöllisyys, toiminnallisuus, viestinnän merkitys ja osallistaminen. Strategian jalkauttamisessa nähtiin oleellisena valmisteluun ja päätöksentekoon sitouttaminen vision toteuttamiseksi. Viestinnällä oli merkittävä rooli strategian seurannassa viestinnän ja raportoinnin tuottaessa tilannekuvaa jalkautuksen toteutumisesta, tavoitteiden saavuttamisesta ja mahdollisista muutostarpeista toiminnassa. Lyhyeen valmistelu-aikaan liittyi kuitenkin riski erityisesti viestinnän epäonnistumisesta sote-uudistuksen valmistelussa ja sen seurannassa.

Sote-uudistuksen myötä kuntaorganisaatiot joutuivat varautumaan uudenlaisiin riskeihin ja riskienhallintaan strategisessa toimintakentässään. Riskeiksi oli luokiteltu kuntatalouden muutokset ja siihen liittyvät epävarmuustekijät, sekä mahdolliset ongelmat sote-palveluiden järjestämisvastuun siirrossa, yhdyspintayhteistyössä- tai rakenteissa. Kuntaorganisaatiot kokivat riskinä myös mahdolliset tulevat palveluverkoston muutokset.

5.6.3 Kuntaorganisaatiot sote-uudistuksen jälkeen – miten sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioihin?

Sote-uudistuksen myötä kuntaorganisaatioiden rakenne, toiminta, talous ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäjän rooli uudistuivat. Kuntaorganisaatiot vastaavat jatkossakin kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ennaltaehkäisevän hyvinvointityön näkökulman korostuessa toiminnassa. Uudessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen roolissa korostuu kuntaorganisaatioiden edunvalvojarooli kuntien jäädessä kuntalaisia lähemmäksi toimijaksi. Kuntaorganisaatioiden edunvalvojan roolin tärkeys korostuu erityisesti haavoittuvaisemmassa asemassa olevien kuntalaisten palveluiden saatavuuden, toteutumisen ja laadun osalta.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirron myötä kuntaorganisaatioille jäi rajatut keinot edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Kuntaorganisaatiot ovat linjanneet, että muun muassa kuntiin jäävät valtionosuustehtävät hyvin järjestettyinä toimivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijöinä. Sen lisäksi kuntaorganisaatiot ovat luetelleet lukuisia muita keinoja, jotka on luokiteltu hyvinvointia ja terveyttä edistäviksi tekijöiksi kunnissa. Kuvioon 3 on koottu tutkimusmateriaalissa esiintyneet kuntaorganisaatioiden keinot edistää kuntalaisten hyvinvointia uudistuneen roolin pohjalta.



Kuvio 3. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kunnissa hallintoreformin jälkeen.

Tutkimusempirian pohjalta voidaan todeta, että kuntiin jäi laaja tehtäväkenttä, jossa kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä voidaan edistää monin eri tavoin. Kuntaorganisaatioiden tavoitteissa korostui se, että kaikella toiminnalla tähdätään kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioiden toimintaan myös siirtyneen henkilöstön osalta. Tutkimusmateriaalista nousi esiin hyvinvointialueille siirtyneiden henkilöstöressurssien haastaneen kuntaorganisaatioiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä ja kehittämistä. Kuntaorganisaatioille jäi aiempaan verrattuna rajatummat henkilöstöressurit hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviin.

Uudistuneen tehtävä- ja toimintakentän lisäksi sote-uudistus vaikutti merkittävästi kuntatalouteen ja sen ennustettavuuteen. Kuntaorganisaatioiden verotus ja peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä uudistettiin suurelta osin sote-uudistuksessa. Sen myötä kuntaorganisaatioiden verotulot ja valtionosuudet vähenivät merkittävästi muuttaen koko kuntatalouden dynamiikkaa lisäten paineita kuntien omaehtoisen tulopohjan laa-

jentamiselle. Kuntien taloustilanteen arvioitiin jatkuvan tulevaisuudessakin kireänä. Kuntatalouden suunnitelmia ja arvioita laadittaessa vuosina 2021–2022 kuntaorganisaatioilla ei ollut tiedossa tarkkoja yksityiskohtia sote-uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen (kuten tarkkaa tietoa veroprosentin leikkauksen suuruudesta), joten arvioiden ja ennusteiden laatiminen oli haasteellista ja epävarmaa.

Sote-uudistus vaikutti myös kuntien omaisuuksiin. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirit siirtyivät hyvinvointialueille sisältäen muun muassa niiden omaisuuden, vastuut ja velvoitteet. Kuntien aiemmin järjestämisen palveluiden toimitilat siirtyivät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueille. Myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä irtaimisto, oikeudet, luvat ja sopimukset siirtyivät korvauksetta hyvinvointialueille.

6 Pohdinta ja johtopäätökset

Tämän Pro gradu -tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä ja tietoa sote-uudistukseen liittyvistä teoista ja toteutuksesta kuntaorganisaatioiden näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa hyödyllistä ja yksityiskohtaista tietoa kuuden kuntaorganisaation ja sote-uudistuksen välisestä suhteesta. Tavoitteena oli kuvata ja lisätä ymmärrystä kuntaorganisaatioiden valmistautumisesta sote-uudistukseen ja selvittää, millä tavoin kuntaorganisaatiot valmistautuivat sote-uudistuksen toteuttamiseen uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä strategisella tasolla tarkastella sote-uudistuksen vaikutuksia kuntaorganisaatioihin. Tutkimus tarkasteli sote-uudistuksen ja kuntaorganisaatioiden välistä suhdetta kuvaillen tutkittavassa ilmiössä esiintyviä tapahtumia sekä dokumentoiden keskeisiä, kiinnostavia piirteitä kuntaorganisaatioiden strategiaprosessissa ja tunnistaa syy-seuraussuhteita sote-uudistuksen kontekstissa. Tutkimuksessa keskityttiin elementteihin, jotka mahdollistivat muutoksenhallinnan sote-uudistuksessa kuntaorganisaation näkökulmasta.

Tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. Miten kuntaorganisaatiot pyrkivät hallittuun sote-palveluiden järjestämisvastuun luovutukseen?
2. Miten sote-uudistus näkyi kuntaorganisaatioiden strategiaprosessissa?
3. Kuntaorganisaatiot sote-uudistuksen jälkeen – miten sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioihin?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostui kolmesta pääteemasta, jotka olivat strategisen johtamisen elementit, kuntaorganisaatio ja sote-uudistus. Strategisen johtamisen elementtejä käytiin läpi käsittelemällä strategia käsitteenä, strategia organisaatiomuutoksessa, strateginen johtaminen, strateginen muutoksen johtaminen sekä strategiaprosessi. Kuntaorganisaatiota ja sote-uudistusta tarkasteltiin kuntaorganisaation ja sen erityispiirteiden kautta sekä käymällä läpi sote-uudistuksen yksityiskohdat. Teoreettinen viitekehys loi pohjan tutkielman empiiriselle osiolla, jossa selvitettiin strukturoidun

kyselylomakkeen avointen vastausten sekä kuntaorganisaatioiden strategisen johtamisjärjestelmän dokumenttien analyysin perusteella sote-uudistuksen ja tutkimukseen osittaisella otannalla valikoituneiden kuntaorganisaatioiden välistä suhdetta.

6.1 Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset

Tässä luvussa tarkastellaan tutkijan tekemiä keskeisimpiä havaintoja ja johtopäätöksiä tutkielman teoreettisen viitekehyksen sekä tutkimustulosten pohjalta.

Tutkimusempiriasta voidaan tulkita, että kuntaorganisaatioissa itse organisaatiota tarkastellaan vallalla olevan organisaatioteorian eli kontingenssiteorian lähtökohdista. Siinä organisaatio nähdään avoimena, kehittyvänä järjestelmänä, joka pyrkii mukautumaan toimintaympäristön vaatimukseen (ks. mm. Harisalo, 2021, s. 168; Rannisto, 2005, s. 21). Organisaation tarkastelunäkökulma vaikuttaa siellä vallitseviin johtamissuuntauksiin ja koko organisaation toiminnan onnistumiseen (Harisalo, 2021, s. 168). Teoreettiseen viitekehykseen ja tutkimusempiriaan nojaten kuntaorganisaatiot voidaan vallitsevien johtamiskäytänteiden mukaan luokitella orgaanisiksi organisaatioiksi, joissa tavoitteena on hallittu muutos ja pyrkimys tasapainoon toimintaympäristön suhteen (ks. mm. Sydänmaalakka, 2015, s. 56).

Organisaation selviytymisedellytykset paranevat siirryttäessä kohti dynaamista organisaatiota (ks. luku Strategia organisaatiomuutoksessa). Kyseinen paradigman muutos hierarkkisesta ja byrokraattisesta järjestelmästä verkostoitumiseen ja yhdessä tekemiseen on julkisia organisaatioita, kuten kuntaorganisaatioita, tarkastellessa kompleksinen kokonaisuus. Tämä johtuu siitä, että julkiset organisaatiot ovat lähtökohtaisesti hyvin hierarkkisia ja byrokraattisia järjestelmiä. Tutkimustulosten mukaan kuitenkin jonkinlaista selvää suunnitelmallista ja toiminnallista muutosta dynaamisen järjestelmän suuntaan on tapahtumassa, muun muassa kuntalaisten laajalla osallistamisella strategiatyöhön ja verkostomaisen toiminnan laajentamisella. Strategisessa kuntayhteisössä ja kuntaorganisaatiossa tapahtuneessa vuorovaikutuksessa tehdään johtopäätökset ja linjaukset

siitä, mitä pidetään tärkeimpinä päätöksinä, joihin halutaan erityisesti panostaa (Majava, 2021).

Strategian merkitys korostuu organisaatiomuutoksessa. Strategiat perustuvat oletukselle siitä, miten maailman on arvioitu kehittyvän (Ritakallio & Vuori, 2018, s. 19). Strategia on kolmen eri hallintatoimenpidealueen, sopeutumisen, vaikuttamisen ja valitsemisen, muodostama kokonaisuus. Hyvä strategiatyö sisältää kaikki nämä kolme osa-aluetta niiden keskinäisen painotuksen vaihdellessa toimintaympäristön, tilanteen, osaamisen ja resurssien mukaan (Kamensky, 2015, s. 24). Nämä strategisen hallinnan elementit näkyvät siinä prosessissa, jossa kuntaorganisaatiot ovat joutuneet pohtimaan ja järjestämään uudelleen omaa rooliaan ja suuntaamaan toimintaansa uudelleen toimintaympäristön muutospyörteissä. Strategisuuden keskiössä ovat ne valinnat, toimenpiteet ja toimintakeinot, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan (Ansoff, 1984, s. 58; Kamensky, 2015, s. 24). Kuntaorganisaatiot ovat sopeutuneet toimintaympäristöönsä sopeuttamalla aktiivisesti rakenteitaan ja toimintojaan muutoksen vaatimilla tavoilla. Mukautuessaan muutokseen organisaatiot ovat tehneet valintoja eri mahdollisuuksien ja valintojen välillä mahdollistaakseen organisaatiolle mahdollisimman hyvän tulevaisuuden.

Strategia on parhaimmillaan organisaation toiminnassa mukana elävä prosessi ja toimintatapa. Kuntaorganisaatioiden strategisessa päätöksenteossa on pyritty vaikuttamaan merkittävästi organisaation suorituskykyyn ennakoimalla tulevaa sekä pyrkimällä mukautumaan muutostarpeisiin organisaatiossa ja sen toimintaympäristössä (ks. mm. Ackoff, 1990, s. 524; Ansoff, 1984, s.53). Strategian luomisessa on hyväksyttävä tietynlainen epätäydellisyys ja joustavuus, joka asettaa tarpeen ja vaatimukset strategian seurannalle (Turner, 2009, s.5). Tutkimusmateriaalista nousi vahvasti esiin tietynlainen joustavuus strategian luomisessa ja seurannassa. Kuntaorganisaatiot seuraavat, tarkkailevat ja päivittävät strategioitaan säännöllisesti pyrkiessään sopeuttamaan organisaatioitaan toimintaympäristön muutosten vaatimuksiin.

Tutkimustulosten valossa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sote-uudistukseen valmistautuessaan kuntaorganisaatioissa on muutettu hallintorakenteita ja toimintoja vastaamaan kuntien uutta roolia kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäjinä sekä kuntalaisten edunvalvojana. Valmistelussa korostui yhdyspintarakenteiden ja -toimintamallien luominen kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välille. Sote-uudistuksen myötä kuntaorganisaatiot lähtivät edistämään kuntalaisten hyvinvointia eri näkökulmasta ja keinoin kuin aiemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen menetelmien muuttuessa sote-uudistuksen takia. Yksinkertaistetusti voidaan ajatella, että kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kontekstissa kuntaorganisaatiot siirtyvät terveyspalvelustrategiasta hyvinvointistrategiaan. Kuntaorganisaatioissa on sote-uudistuksen myötä huomioitu kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen laajempaan ja moninaisempaan kokonaisuuteen kuin aiemmin. Merkittävien rakenteellisten ja toimintojen muutosten ohella kunnat ovat joutuneet sopeuttamaan toimintojaan ja rakenteitaan vastaamaan supistettua kuntatalouden rahoitusrakennetta.

Strateginen johtaminen ja muutosjohtaminen näyttäytyivät tutkimusmateriaalissa oleellisina tekijöinä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Kontekstissa korostui systemaattisen hallinnan ja johtamisen ohella erityisesti yksilöiden johtamisen tavoitteena saada yksilöt tekemään parhaansa toivotun tuloksen saavuttamisessa. Strategisen keskustelun käyminen, dialogin merkitys ja valintojen tekeminen voidaan nähdä strategisen johtamisen ytimenä. Julkisorganisaatioiden, kuten kuntaorganisaatioiden, strategisessa johtamisessa korostuu kontingenssijatteluun pohjautuva rationaalinen paradigma, muodollinen ja jokseenkin vanhanaikainen tarkastelu- ja toimintanäkökulma, joka ei lähökohdiltaan ole täydellinen tai paras tapa toimia toimintaympäristön muutospyörteissä. Strategisessa johtamisessa on kuitenkin monia tapoja olla oikeassa, ja johtamismalleja olisikin hyvä tarkastella moninäkökulmaisesti (ks. esim. Juuti & Luoma, 2009; Lindell, 2017).

Tutkimusempirian pohjalta voidaankin todeta, että rationaalisen paradigman tarkastelusta näkökulmaa on laajennettu ottamaan paremmin huomioon esimerkiksi yksilöt

(muun muassa osallistamisen korostuminen päätöksenteossa) toimintaolosuhteiden moninaistumisen takia. Kuntaorganisaatioiden strategisen johtamisen tavoitteena oli koko organisaation läpäisevä strateginen päätöksenteko. Tässä kontekstissa korostui viestinnän laadun ja vaikuttavuuden merkitys sekä eri viestintätapojen kehittäminen. Strategisen muutoksen johtamisen elementit korostuvat niissä toimenpiteissä ja tehtävissä, joilla kuntaorganisaatioissa on tavoiteltu hallittua ja onnistunutta organisaatiomuutosta. Strategisella muutoksen johtamisella pyrittiin luomaan organisaatiolle paremmat mahdollisuudet mukautua muuttuvaan toimintaympäristöön.

Muutokset toimintaympäristössä, megatrendit ja erilaiset tulevaisuuskuvat, joita ovat esimerkiksi väestön ikääntyminen, ovat oleellisimpia syitä organisaatioiden muutostarpeelle ja strategiaprosessien uudistamistarpeelle (Ritakallio & Vuori, 2018, s. 11–14). Sote-uudistus voidaan nähdä suorana seurantona väestön ikääntymisen vaikutuksista kuntaorganisaatioiden toimintaympäristöön. Strategiaprosessin näkökulmasta tarkasteltuna sote-uudistus on pakottanut kuntaorganisaatiot tekemään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, kuntaorganisaation uuden roolin muodostamisen sekä talouden suunnittelussa uudenlaisia tavoitteellisia suuntauksia, joihin pyrkiä.

Huomionarvoista kuitenkin on, että mikäli kuntaorganisaatio oli jo aiemmin ulkoistanut sote-palveluidensa tuotannon, ei uudistuksella ollut niin merkittäviä vaikutuksia kuntaorganisaation strategiaprosessiin kuin niissä kuntaorganisaatioissa, jotka olivat itse järjestäneet palvelunsa. Neljä tutkimuskuntaa (kaksi pientä, yksi keskisuuri ja yksi suuri kunta) kuudesta ei kokenut sote-uudistuksen suuresti vaikuttaneen strategiaprosessiinsa.

Sote-uudistus vaikutti kuntaorganisaatioiden strategiatyön suunnitteluun, tavoitteiden asettamiseen ja tilannekuvan luontiin sekä toimintaympäristön muutosten ennakointiin pääasiallisesti muuttuneen kuntatalouden, muuttuneen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen roolin sekä kunnan muuttuneen roolin tarkastelunäkökulmista. Merkittävien toimintaympäristön muutosten takia kuntaorganisaatioissa oli analysoitu toimintaympäristöä aiempaa korostuneemmin. Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaorganisaatioiden

missioihin ja visioihin vaihtelivat sen mukaan, kuinka suoraan niitä oli tarkasteltu kuntalain pohjalta, tai tarkastelua laajennettu myös kuntalain ulkopuolelle toimintaympäristön muutoksiin. Sote-uudistuksen kontekstiin liittyvien tavoitteiden toimeenpanoon ja saavuttamiseen vaikutti eniten sote-uudistuksen toteutuksen tiukka aikataulu, joka koettiin riskitekijänä sote-uudistukseen liittyvien tavoitteiden toteutumisessa sekä resursipula osaavasta henkilöstöstä. Sote-uudistukseen liittyvien toimenpiteiden toimeenpanossa korostui viestinnän eri tasojen ja menetelmien tärkeys.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaiskuvan hahmottaminen monimutkaistui sote-uudistuksen myötä rakenteiden ja toimijoiden monimuotoistuesssa. Uudistuksen takia kuntaorganisaatiot kohdistivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tarkastelun ja toimintojen painotuksen sosiaali- ja terveyspalveluista laajempaan yhteiskunnalliseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstiin. Tämän takia kuntaorganisaatioissa pyrittiin huomioimaan monipuolisesti erilaiset yhteiskunnalliset tekijät, jotka vaikuttavat positiivisesti yksilöiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Tällaista yhteiskunnallista, laajempaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuutta edustavat kuntaorganisaatioihin jäävät toimivat ja laadukkaat peruspalvelut. Kuitenkin laajemmin tarkasteltuna kontekstissa korostuvat myös esimerkiksi yhteisöllisyys ja osallistaminen, toimiva viestintä sekä elinympäristö ja sen suunnitteluun liittyvät tekijät. Kokonaisuuteen liittyvästi vahvasti myös hyvinvointialueiden järjestämät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä yhdyspintayhteistyö ja sen laatu hyvinvointialueiden ja kuntaorganisaatioiden välillä takaamassa kuntalaisten palveluita ja niiden laatua.

Kuntaorganisaatiot olivat analysoineet riskejä sote-uudistuksen kontekstissa. Vaikuttavimpana riskinä nousi esiin sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset kuntatalouteen. Yksi kuntatalouteen sisältyvä riski liittyi kuntatalouden suunnitteluun. Vuoden 2023 talousarvio sekä seuraavien vuosien taloussuunnitelmat jouduttiin koostamaan tilanteessa, jossa tulevasta tulopohjasta oli vain arvioita, jonka takia talousarvioon ja -suunnitelmiin jouduttiin suhtautumaan varauksella. Riskiksi luokiteltiin myös kuntatalouden tulopoh-

jan rankka supistuminen. Kuntatalous arvioitiin tutkimuskunnissa tulevaisuudessa alijäämäiseksi. Myös kuntaorganisaatioiden velkataakan arvioitiin kasvavan ja investointikyvyn heikentyvän sote-uudistuksen jälkeisessä taloustilanteessa.

Huomattavia riskejä oli havaittu liittyvän myös yhdyspintojen kontekstiin. Kuntaorganisaatiot ovat uudessa roolissaan kuntalaisten edunvalvojina ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäjinä omalta osaltaan vastuussa yhdyspinnoista ja niiden toimivuudesta ja yhteistyön laadusta. Yhdyspintojen toimivuus ja laatu vaikuttavat suoraan sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen ja laatuun. Yhdyspintojen toimivuus ja laatu nähtiin suurena riskinä etenkin sellaisten ihmisryhmien yhteydessä, jotka eivät itse pysty välttämättä pitämään puoliaan palveluiden laadun ja saatavuuden suhteen. Erityisesti huomiota oli kiinnitetty oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon toimivuuteen. Ongelmallisena nähtiin yhtälö, jossa kunta on vastuussa oppilaiden hyvinvoinnista, mutta hyvinvointialue toteuttaa palvelut, jolloin yhdyspintayhteistyön täytyy olla toimivaa ja laadukasta, jotta palvelut olisivat toimivat ja hyvinvoinnin tavoitteet toteutuvat.

Sote-uudistuksen myötä on huomioitava riski siitä, ettei hyvinvointialueen ja kuntaorganisaation välille jää päällekkäisiä palveluita eikä toisaalta jää myöskään katvealueita, toiminta-alueita, joista kumpikaan organisaatio ei ota vastuuta. Riskien minimoimiseksi on oleellista, että kuntaorganisaatiot ja hyvinvointialueet laativat samansuuntaiset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiat yhteistyössä. Yhdensuuntaiset strategiat yksinkertaistavat ja helpottavat myös organisaatioiden reagointikykyä tulevaisuuden muuttuvassa toimintaympäristössä.

Yhteenvetona ja johtopäätöksenä tutkimusempirian pohjalta voidaan todeta kuntaorganisaation kokoluokituksen ja sen aiemman sote-palveluiden järjestämistavan vaikuttaneen siihen, kuinka laajasti muutoksia sote-uudistus toi kuntaorganisaatioon lukuunottamatta kuntatalouden muutoksia. Kuntatalouden muutosten vaikutukset kuntaorganisaatioihin olivat kaikissa kuntaorganisaatioissa merkittäviä. Ennen sote-uudistusta oli tilastollisesti tyypillistä, että pienemmät kunnat olivat ulkoistaneet

pääasiassa taloudellisista syistä joko osittain tai kokonaan sosiaali- ja terveyspalvelunsa, kun taas suuret kunnat tyypillisesti järjestivät itse vastaavat palvelut. Esimerkiksi Kärkölässä kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut oli ulkoistettu jo ennen sote-uudistusta, jolloin sote-uudistuksen suurimmat vaikutukset siellä olivat kuntatalouden muutokset sekä kuntaorganisaation edunvalvojaroolin pohjan vahvistaminen, kun hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen suuntaus oli jo valmiiksi suuntautunut ennaltaehkäisyyn. Näin ollen uudistus ei vaikuttanut Kärkölen kuntaorganisaatioon samalla tavalla kuin esimerkiksi Tampereella, joka tuotti yhteistoiminta-alueen vastuukuntana sosiaali- ja terveyspalvelut myös Orivedelle vastuukuntamallin mukaisesti. Tampereella sote-uudistuksen tuomat muutokset johtivat laajoihin valmistelutöihin siirtyvien toimintojen osalta vaatien samalla myös kuntaorganisaatiota valmistautumaan laajasti uuteen kunnan rooliin ja tulopohjan pienenemiseen toimintoja ja organisaatorakenteita uudelleen järjestelemällä.

Kuntaorganisaatiot ovat pääasiassa pyrkineet ottamaan sote-uudistuksen tuomat muutokset vastaan positiivisesti, mahdollisuutena kehittyä entistä toimivammaksi organisaatioksi. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakentän muutokset ja moninaistuminen sekä vaikutukset kuntatalouteen tarjoavat onnistumisen mahdollisuuksien lisäksi myös riskejä. Sote-uudistus ei ole kuntaorganisaatioille yksiselitteisen positiivinen muutos, koska sen myötä kuntien toimintaan ja talouteen kohdistuu uudenlaisia riskejä. Sote-uudistuksen yksi päätarkoitus on tasoittaa kuntatalouksien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista aiheutunutta taloudellista taakkaa. Kuntien tulorakenteen muutoksen ja rahavirtojen vähenemisen myötä kunnissa kuitenkin vähenee liikkumavara siitä, mihin olemassa olevat rahavirrat ohjataan. Kaikki tutkimuskuntaorganisaatiot toivat esiin, että sote-uudistuksen takia kaventunut tulopohja aiheuttaa kuntaorganisaatioissa eritasoisia sopeuttamistarpeita ja kunnat ovat uudelleenjärjestäneet toimintonsa vastaamaan uudistettua tulopohjaansa. Menoja on jouduttu karsimaan niistä palveluista, jotka ovat jääneet kuntaorganisaatioiden vastuulle, vaikka juuri niiden palveluiden avulla kuntaorganisaatiot ovat suunnitelleet tavoittelevansa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus

Seuraavaksi tarkastellaan tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen teossa pyritään aina välttämään virheitä, mutta tutkimuksen luotettavuus tulee aina arvioida tieteelliselle tutkimukselle laadittujen kriteerien mukaisesti tutkimuskohtaisesti. (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 226–228).

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan reliaaabeliuden ja validiuden kautta. Reliaabeliudella tarkoitetaan tutkimuksen tulosten toistettavuutta, eli tutkimuksen kykyä tuottaa ei-sattumanvaraisia tuloksia (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 226–228; Koskinen ja muut, 2005, s. 254–256). Tutkimuksen otoskoko vaikuttaa erityisesti tutkimuksen luotettavuuteen yleistettävyyden suhteen (Metsämuuronen, 2009, s. 64–65). Vaikka kvalitatiivisella tutkimuksella ei ole tarkoitus tuottaa tilastollisia säännönmukaisuuksia eikä varsinaisia keskimääräisiä asiayhteyksiä, taustalla vaikuttaa aristoteelinen ajatus siitä, että yksittäisessä toistuu yleinen (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 176–177). Tapaustutkimustutkimus sallii siis yleistykset tutkimusaineiston ollessa paradoksaalisesti voimakkaasti totta tutkimusasetelman takia (Metsämuuronen, 2008, s. 17). Tämä tutkimus on kontekstissaan vain pintaraapaisu huomioiden se, että on tutkittu kuutta kuntaorganisaatiota kolmesta eri kuntakoosta kuntaorganisaatiota Suomen 306 kuntaorganisaation joukosta. Tutkimusmateriaalissa toistuivat monet yksityiskohdat, kuten kuntaorganisaation valmistautuminen uuteen rooliinsa tai riskit kuntatalouden suhteen, kaikkien tutkimuskuntien kohdalla. Otanta ei anna pätevyyttä tulosten yleistykseen, mutta näissä kuntakokoluokissa ja kuntatyypeissä tuloksia voi tuloksia varauksella tarkastella laajemmassakin kontekstissa.

Tutkimuksen validiudella tarkoitetaan tutkimustulosten pätevyyttä; vastaako tutkimustulokset tutkimuskysymyksiin, eli tutkittiinko tutkimuksessa sitä, mitä oli tarkoituskin tutkia, ja ovatko tutkimus ja tutkimustulokset päteviä (Hirsjärvi, 2008, s. 225; Metsämuuronen, 2009, s.65). Tässä tutkimuksessa saatiin vastaukset tutkimuskysymyksiin tarkoituksenmukaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioidaan

tutkimuksen mahdollisimman tarkan ja yksityiskohtaisen kuvauksen pohjalta (Koskinen ja muut, 2005, s. 258–259 ; Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 227). Tässä tutkimusraportissa on pyritty kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti tutkimuksen toteuttamisen eri vaiheet sekä tutkimukseen vaikuttaneet yksityiskohdat ja perustelut tutkimuksen validiteetin lisäämiseksi.

Tutkimustiedon hankintamenetelmien eli tutkimusmetodien tulee olla yleisesti tunnettuja (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 227). Tämän tutkimuksen metodit ovat yleisesti tunnettuja ja hyväksytyjä tutkimusmetodeita ja siten luotettavia uuden laadullisen tutkimustiedon tuottamisessa. Tutkimuksen validiteettia pystytään myös parantamaan käyttämällä metodologista triangulaatiota, eli useita eri tutkimusmetodeja tutkimuksen teossa (Hirsjärvi ja muut 2008, s. 227). Tutkimusmetodeita yhdistämällä voidaan saada tutkittavasta aiheesta esiin laajempia näkökulmia ja lisätä tutkimuksen luotettavuutta ja (Hirsjärvi & Hurme, 2011, 38). Tämän tutkimuksen validiteettia on parannettu käyttämällä metodologista triangulaatiota tutkimusmateriaalin keräämisessä, jonka avulla tutkittavasti aiheesta on saatu esiin laajempia näkökulmia.

Avointen kysymysten käyttöön tutkimusmateriaalin keräämisessä liittyy luotettavuusongelma, koska avointen kysymysten vastaukset voivat olla sisällöltään erittäin kirjavia ja aiheuttaa näin haasteita myös tutkimustulosten mielekkäälle vertailulle keskenään (Hirsjärvi ja muut, 2008, s. 196). Tämän kvalitatiivisen tapaustutkimuksen tiedonkeruussa hyödynnettiin avoimia kysymyksiä strukturoidussa lomakehaastattelussa. Vastaukset olivat joiltain osin hyvin vaihtelevia pituudeltaan ja sisällölliseltä tarkkuudeltaan, mikä haastoi niiden tulkintaa. Pääasiassa vastaukset kuitenkin olivat hyvin hyödynnettävissä ja vertailtavissa. Eroavaisuudet vastausten laajuudessa kertoivat myös kuntaorganisaatioiden erilaisista tilanteista. Joihinkin kuntaorganisaatioihin sote-uudistuksen vaikutukset olivat sen verran vähäisempiä, että asiaa tutkimusaiheen valossa ei ollut merkittävästi. Avoimet kysymykset olivat myös melko laajoja ja yhdestä tutkimuskunnasta tuli palautetta, että haastattelu olisi tässä tilanteessa toiminut lomaketta paremmin, mikä

varmastikin pitää paikkansa. Tutkimusmateriaalin kerääminen haastattelemalla olisi lisännyt tutkimuksen luotettavuutta mahdollistamalla kysymysten tarkentamisen ja vähentämällä vastausten kirjavuutta ja mahdollisia väärinymmärryksiä.

Metsämuurosen (2009, s. 33–34) mukaan tutkittu tieto tulee olla hankittu objektiivisesti, puolueettomasti ja subjektiivisia kannanottoja tulee välttää. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta on oleellista, että tutkija pyrkii kriittisesti arvioimaan tutkimuskirjallisuutta, tutkimusmenetelmiä ja tutkimustuloksia sekä muodostamaan oman käsityksensä tutkimuksen luotettavuudesta. Tutkimusmateriaalin ja tutkimuskirjallisuuden luotettavuuden arviointi vaatii tutkijalta kriittistä suhdetta omaan työhönsä sekä tutkimusmateriaaliinsa. Tässä tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan tutkimusmetodeita, kirjallisuutta, tutkimusmateriaalia sekä tuloksia mahdollisimman objektiivisesti kvalitatiivisen tutkimusotteen sallimissa rajoissa tutkimustulosten luotettavuuden parantamiseksi. Kvalitatiivinen tutkimussuuntaus tukeutuu hermeneuttiseen paradigmaan eli maailmankuvaan, jonka mukaan tutkijan tulee hyväksyä se, että persoonallisuus ja tunteet vaikuttavat tutkimuksen tekoon antipositivistisen epistemologisen todellisuuskäsityksen mukaisesti, vaikkakin olisi mahdollisuuksien mukaa tavoiteltava objektiivisuutta (Hirsjärvi & Hurme, 2011, s. 23–24).

6.3 Pohdinta ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet

Tässä luvussa pohditaan tutkimuskontekstia sekä esitellään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Strategia ohjaa organisaatiota tulevaisuuden tavoitteisiinsa, mutta vain uudistumiskykyinen organisaatio mahdollistaa strategian toteutumisen. Uudistumiskykyyn vaikuttaa vahvasti organisaatiossa vallalla olevat paradigmat. Tutkimusmateriaalin pohjalta kuntaorganisaatioita tarkasteltiin ja niitä johdettiin kontingenssiteorian lähtökohdista. Siinä organisaatio nähdään kehittyvänä järjestelmänä, joka pyrkii mukautumaan toimintaympäristönsä muutosten mukana. Organisaatiot

pyrkivät muutoksessa hallittuun muutokseen ja tasapainoon ympäristönsä suhteen, joten ne voidaan luokitella vallitsevien johtamiskäytänteiden mukaisesti myös orgaanisiksi organisaatioiksi. Tällaisen organisaation menestymisedellytykset eivät ole täydelliset. Organisaation selviytymisedellytykset paranevat sen kehittyessä kohti dynaamisesti kehittyvää järjestelmää. Tämä voidaan nähdä merkittävänä tulevaisuuden haasteena julkisessa hierarkkisessa, byrokraattisessa järjestelmässä, joka ei ole parhaimmillaan nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Kuntaorganisaatioille jäi hyvin niukasti aikaresursseja käytettäväksi sote-uudistuksen tuomien muutosten huomioimiseen ja valmisteluun niin strategisella kuin myös toiminnallisellakin tasolla. Kiireellisestä aikataulusta koitui riskejä sote-uudistuksen toimeenpanossa sekä kunnan uuteen rooliin valmistautumisessa.

Kiireaikataulu aiheutti huomattavia epävarmuustekijöitä talouden ja toiminnan suunnittelussa. Talousarviovuosi sekä seuraavat taloussuunnitelmavuodet piti suunnitella alustavien tulopohjan muutosarvioiden pohjalta, eikä mitään täsmällistä ollut vielä suunnitelmia tehtäessä tiedossa. Kunnat joutuivat siis perustamaan suunnitelmansa vain arvioihin, joita oli pakostakin tulkittava varauksella. Hallintoreformi oli historiallisen laaja, mutta muutoksen strategiselle valmistelulle sekä toteutukselle oli muutoksen laajuus huomioiden annettu niukasti aikaresursseja. Haasteita muutoksen valmisteluun ja toteutukseen aiheutui myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijoiden osittainen tai kokoaikainen siirtyminen hyvinvointialueen valmisteluun pois kuntaorganisaation resursseista. Myös muutosjohtajuuden toteutuminen koettiin riskinä resurssien puutteen takia.

Tutkimusmateriaalista nousi korostuneesti esiin kuntaorganisaatioiden huoli liittyen sosiaali- ja terveystalouden laatuun ja saatavuuteen tulevaisuudessa. Huoleen palveluiden laadusta liittyi vahvasti se, saadaanko vaaditussa muutosaikataulussa yhdyspinnat ja yhdyspintayhteistyö toimimaan sote-uudistuksen tavoitteiden ja kuntalaisten edun mukaisesti.

Mahdolliseen palveluverkoston supistumiseen liittyen erityisesti pienemmissä kuntaorganisaatioissa nousi huoli kuntaorganisaation vetovoimaisuudesta. Jos kunnasta poistuu sosiaali- ja terveystaloustaloudelliset palvelut, kuinka paljon se vaikuttaa kunnan vetovoimaisuuteen, ja millä muilla tavoin kunta voisi lisätä vetovoimaisuuttaan?

Yksi suurimmista huolenaiheista kuntaorganisaatioissa ja pohdinnan arvioinen yksityiskohta on kuntatalouden tulevaisuus ja sote-uudistuksen vaikutukset siihen. Sote-uudistukseen valmistautuessaan kuntaorganisaatiot arvioivat sote-uudistuksen jälkeisen taloustilanteen pitkälti huonona, alijäämäisenä. Kuntaorganisaatiot arvioivat myös lainakantojensa kasvavan sote-uudistuksen jälkeisessä taloustilanteessa. Kaikki tutkimuskuntaorganisaatiot aikoivat joillain keinoin sopeuttaa talouttaan sote-uudistuksen jälkeistä tilaa vastaavaksi, ja tämä vaati myös toimintojen sopeutusta tulotasoa vastaavaksi. Myös investointitaso ennustettiin laskevan huomattavasti tulotason laskun myötä. Tämä yksityiskohta koettiin erittäin haasteelliseksi yhtälönä suurissa kasvukunnissa, joissa on joka tapauksessa suuria paineita tehdä investointeja kunnan kasvun myötä.

Tutkimusmateriaalissa korostui se, että kuntaorganisaatiot arvioivat kuntatalouden tasapainottamisen olevan vaikeampaa kuin ennen sote-uudistusta. Rahavirtojen pienentyessä on vähemmän säästövaraa siinä, mihin toimintoihin varat kohdennetaan. Sote-uudistuksen yhtenä lähtökohtana toimi kuitenkin ajatus siitä, että sote-uudistus tulee helpottamaan kuntien talouden hallintaa. Tähän kompleksiseen yhtälöön saadaan todennäköisesti vastauksia vasta tulevaisuudessa, kun nähdään käytännössä, miten kuntaorganisaatioiden talous lähtee kehittymään sote-uudistuksen jälkimainingeissa. Leikattiinko kunnilta liikaa tuloja?

Sote-uudistuksen myötä riskejä liittyy myös esimerkiksi kuntatalouden tilan heijastumisenä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinoihin sekä yhdyspintayhteistyön toimi-

vuuteen. Kuntatalouden tulopohjan pieneneminen ja toimintojen sopeuttaminen ja karsiminen ovat ristiriidassa sen kanssa, että kuntaorganisaatiot ovat määritelleet hyvin hoidetut peruspalvelut, esimerkiksi laadukkaan ja toimivan varhaiskasvatuksen, yhdeksi tavaksi edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä sekä pitää kuntaa vetovoimaisena. On yleisesti tiedossa, että kuntien varhaiskasvatuspalvelut ovat monin paikoin jo valmiiksi kriisissä puuttuvan ammattihenkilöstön vuoksi. Näin ollen tuntuu paradoksaaliselta ajatella, että kuntaorganisaatioilla olisi heikkenevässä taloustilanteessa mahdollisuuksia parantaa esimerkiksi varhaiskasvatuksen laatua ja sitä myötä edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä tai vetovoimaisuuttaan.

Kunnat painottivat monin paikoin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteissaan kuntalaisten omaehtoisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen keinojen lisäämistä. Tämän näkökulman korostuminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä on hyvin ymmärrettävä tilanteessa, jossa kunnilla on huoli tulevasta taloudenkehityksestä ja rajalliset resurssit muihin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keinojen käyttöönottoon.

Sote-uudistuksen valmistelu on ollut kuntaorganisaatioille pääsääntöisesti työlästä ja epävarmaa aikaa. Muutos tuo tullessaan kuitenkin aina myös uusia mahdollisuuksia ja kuntaorganisaatiot ovatkin urheasti pyrkineet ottamaan sote-uudistuksen mahdollisuutena kehittyä paremmaksi versioksi itsestään. Tämän tutkielman pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että tulevaisuudessa laajojen hallintoreformien muutosajan tulisi olla paremmin hallittavissa ja yksityiskohtien, esimerkiksi taloudellisten seikkojen suhteen, tulisi olla paremmin selvillä etukäteen riskienhallinnan näkökulmasta tarkasteltuna. Poliittisessa toimintakentässä pitkän tähtäimen suunnitelmallisuus on toki tavoiteltava asia, mutta vaikeasti toteutettavissa poliittisen toimintakentän ominaispiirteiden vuoksi. Tämä yksityiskohta osaltaan tulee varmasti aiheuttamaan muutosaikataulun kireyttä julkisten hallintoreformien yhteydessä tulevaisuudessakin. Vaikka kuntaorganisaatiot ovat itsehallinnollisia alueita, säätää valtionhallinto laeilla kuntien toimintaa. Vaativien hallintoreformien toimintakentässä kuntaorganisaatioiden laaja osallistaminen

suunnitteluun vähentäisi todennäköisesti sellaisia riskejä, mitä nyt sote-uudistuksen kontekstissa koettiin.

Tutkielma on tehty ainutlaatuisessa tilanteessa historiallisesta hallintoreformista, eikä täysin vastaavaa tutkimusta vastaavista lähtökohdista ja näkökulmista ole aiemmin tehty. Tutkittava aihe on laaja ja monitasoinen ja se kaipaisi ehdottomasti lisätutkimusta. Yhtenä erittäin keskeisenä jatkotutkimushaasteena on noussut esiin yhdyspintojen toimivuus ja yhdyspintayhteistyön laatu, jotka vaikuttavat suoraan kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Olisi aiheellista tutkia, miten yhdyspinnat kuntaorganisaatioiden ja hyvinvointialueiden välillä toimivat, millaisia yhteistyörakenteita yhdyspinnoilla on, mitkä tekijät tuovat laatua yhdyspintayhteistyöhön ja mitä kehitettävää yhdyspinnoilta ja yhdyspintayhteistyöstä löytyy. Samalla olisi hyödyllistä selvittää, onko kuntaorganisaatioille ja hyvinvointialueille muodostunut päällekkäisiä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintoja tai jäänyt katvealueita.

Johtajuutta muutoksessa ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suhteen oli käsitelty tutkimusmateriaalissa melko niukasti. Johtamisnäkökulman selvittäminen yhdyspintojen kontekstissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta vaatisi selvitystä. Miten hyvinvoinnin edistämistä johdetaan yhdyspintayhteistyön näkökulmasta, hyvinvointialueen ja kuntaorganisaation yhteistyön näkökulmasta? Tutkimisen arvoista olisi myös selvittää millä kaikin konkreettisin tavoin kuntaorganisaatiot lopulta käytännössä edistävät kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia, eli millä tavoin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja edunvalvojuuden rooli toteutuvat käytännössä kuntien heikenevän taloustilanteen varjostaessa kokonaisuutta.

Lähteet

- Aalto, A-M., Manderbacka, K., Muuri, A., Sinervo, T. & Pekurinen, M. (2019). *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen – mitä tavoitteita väestö pitää tärkeinä? [Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos]*. Noudettu 5.11.2021 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137988/URN_ISBN_978-952-343-318-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ackoff, R. L. (1990). *Redesigning the Future - Strategy*. *Systems Practice* 3(6): 521–524.
- Ahonen, A-A., Eriksson, T. & Korhonen, A. (2021). *Reilu vuosi aikaa h-hetkeen: ehditäänkö kaikki välttämätön tehdä?* Noudettu 6.11.2021 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/-/reilu-vuosi-aikaa-h-hetkeen-ehditaanko-kaikki-valttamaton-tehda>
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. Noudettu 05.09.2022 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66446/978-951-44-7663-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ansoff, H., I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Otava. ISBN 951-1-08041-5.
- Antonakis, J. (2006). *Leadership: what is it and how it is implicated in strategic change?* *International Journal of Management Cases* 8(4): 4–20.
- Cilliers, P. (2000). *What Can We Learn From a Theory of Complexity? Emergence: Complexity & Organization*. *A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management* 2(1): 23–33.
- Conteh, C. (2014). *Strategic Management at the Local Level: City-Regions Managing Global Economic Change*. Teoksessa Joyce, P., Bryson J. M., Holzer, M. (toim.), *Developments in Strategic and Public Management*. Palgrave Macmillan. ISBN: 978–1–137–33697–2.
- de Wit, Bob. (2020). *Strategy: An International Perspectiv* (seitsemäs, uudistettu painos). Cengage. ISBN: 978–1–4737–6585–6.
- Eisenhardt, K. M. & Sull, D. N. (2001). *Strategy as Simple Rules*. *Harvard Business Review* 79(1): 107–116.
- Erhola, M., Jonsson, P. M., Pekurinen, M. & Teperi, J. (2013). *Jonottamatta hoitoon. THL:n aloite perusterveydenhuollon vahvistamiseksi [Terveyden- ja Hyvinvoinnin laitos]*.

- Noudettu 5.11.2021 osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114514/Jonottamatta%20hoitoon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Espejo, R. 2003. *Social Systems and the Embodiment of Organisational Learning*. Teoksessa E. Mitleton-Kelly, (toim.), *Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures*. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (toim.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations. The Application of Complexity Theory to Organisations*. Advanced series in Management. Pergamon. ISBN: 0-08-043957-8.
- Espoon kaupunki. *Espoo-tarina*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://www.espool.fi/fi/espoo-kaupunki/espoo-tarina>
- Espoo. (2022). *Täyttää elämää ikääntyneenä - Låt livet pulsera för seniorer – Suunnitelma Espoon ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseksi 2022–2025*. Noudettu 30.8.2022 osoitteesta <https://espoo.oncloudos.com/kokous/2022568-3-115897.PDF>
- Espoo. (2021). *Talousarvio 2022 sekä taloussuunnitelma*. Noudettu 31.08.2022 osoitteesta https://static.espool.fi/cdn/ff/NG7UrrKfpOLII-C-74ZEJqp0X_-iSkO81Mc9a1qVxHA/1636022715/public/2021-11/Talousarvio%202022_KJ%20versio_suomi_NETTI_1.pdf
- Guerras-Martín, L. A., Madhok, A. & Montoro-Sánchez, A. (2014). *The evolution of strategic management research: Recent trends and current directions*. BRQ Business Research Quarterly 17(2014), 69–76. <http://dx.doi.org/10.1016/j.brq.2014.03.001>
- Harisalo, R. (2021). *Organisaatioteoria* (toinen, täydennetty laitos). Tietosanoma. ISBN: 978-951-885-473-2.
- Harjunterveys. (2021). *Tietoa toiminnasta*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://harjunterveys.fi/tietoa-toiminnasta>
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*, 1. painos. Suomen Kuntaliitto, Edita Prima, Helsinki. ISBN: 978-952-213-465-3.

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY yhtymä. ISBN: 978-952-495-073-2.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2008). *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. ISBN: 978-951-26-5635-6.
- Huotari, P. (2009). *Strateginen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisesta osaamisen johtamisesta*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. Noudettu 15.01.2022 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/66430>
- Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen T. & Vainio, A. (2020). *Kuntien rahoitusperiaate*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. ISBN PDF 978-952-287-825-0.
- Jackson, M. C. (2003). *Systems Thinking: Creative Holism for Managers*. John Wiley & Sons, Ltd. University of Hull, UK. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta <http://dspace.vnbrims.org:13000/jspui/bitstream/123456789/1166/1/Systems%20Thinking.pdf>
- Jalonen, H., Lindell, J., Puustinen, A., & Raisio, H. (2013). *Yhteistyön käänköpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää*. Hallinnon tutkimus 32(4): 284–300.
- Juppo, V. (2004). *Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen muutosprosessien johtamisen vertailu Suomen Postissa ja Valtionrautateissä*. Hallinnon tutkimus 4: 4–16.
- Juppo, V. (2011). *Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta*. Acta Wasaensia 235. ISBN: 978-952-476-335-6. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-335-6.pdf
- Juuti, P. & Luoma, M. (2022). *Strateginen ajattelu ja johtaminen. Matka läpi maailmankuvien*. PS-kustannus. ISBN: 978-952-370-251-6.
- Juuti, P. & Luoma, M. (2009). *Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin?* Otava. ISBN: 978-951-1-23639-9.

- Juuti, P. & Puusa, A. (2020). Johdanto - Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 9–19). Gaudeamus Oy. ISBN: 978–952–345–064–6.
- Kamensky, M. (2015). *Menestyksen timantti – Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus*. Talentum Media Oy. ISBN: 978–952–14–2283–6.
- Karviainen. (2022). *Perusturvakuntayhtymä Karviainen*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://karviainen.fi/>
- Kekäle, J. & Puusa, A. (2020). Tiedesodat – realistinen ja konstruktionistinen maailmankäsitys. Teoksessa A. Puusa ja P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 41–55). Gaudeamus Oy. ISBN: 978–952–345–064–6.
- Khiew, K.-F., Chen, M.-C., Shia, B.-C., Pan, C.-H. (2017). *Adapting the Balanced Scorecard into the HealthCare Industry: A Literature Review, New Insight and Future Directions*. Open Journal of Business and Management 5(4), 611–623. DOI: 10.4236/ojbm.2017.54052
- Kivinen, T. (2008). *Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa*. [Väitöskirja, Kuopion yliopisto]. Erepo. Noudettu 03.02.2022 osoitteesta https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/8983/urn_isbn_978-951-27-1068-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kohtamäki, M., Kraus, S., Vaasa, Mäkelä, M. & Rönkkö, M. (2012). *The role of personnel commitment to strategy implementation and organisational learning within the relationship between strategic planning and company performance*. International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research 18(2), 159–178. Emerald. DOI 10.1108/13552551211204201
- Kohtamäki, M. (2010). *Henkilöstön osallistaminen yrityksen strategiatyöhön*. sanoma-lehtiyliopisto. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-362-2.pdf
- Korbi, K. (2015). *Leadership and Strategic Change*. The Journal of Organizational Management Studies 2015(2015), 1–32. DOI: 10.5171/2015.638847

- Kornberger, M. & Carter, C. (2010). *Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 23(3), 325–349. DOI:10.1108/09513571011034325
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Osuuskunta Vastapaino. ISBN:951–768–175–5.
- Kotter, J. P. (1995). *Leading change; why transformation efforts fail*. *Harvard business review*: 57–68.
- Kuntalaki 10.4.2015/410*. Finlex. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntaliitto. (2020). *Sosiaali- ja terveysasiat*. Noudettu 15.12.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat>.
- Kuntaliitto. (2021). *Suomen Kaupungit ja kunnat*. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumäärät-ja-vaestötiedot>
- Kuntaliitto. (2022). *Kuntien sosiaali- ja terveystoimien hallinto*. Noudettu 05.10.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-järjestäminen-ja-tuottaminen/kuntien-sosiaali-ja-terveystoimien-hallinto>
- Kärkölä. (2021). *Kärkölän kunnan strategia*. Noudettu 30.05.2022 osoitteesta <https://www.karkola.fi/wp-content/uploads/karkola-cms5-files/info/Kuntastrategia-2021.pdf>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021*. Finlex. Noudettu 18.11.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>
- Lindell, J. (2017). *Muutosjohtajuuden pirullinen puoli*. [Väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Osuva. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7606/isbn_978-952-476-745-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Majava, J. (2021). *Kuntastrategia*. Noudettu 11.05.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kehittäminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/kuntastrategia>
- Mantere, S., Suominen, K. & Vaara, E. (toim.) (2011). *Toisinajattelua strategisesta johtamisesta*. Tekijät ja WSOYpro Oy. ISBN: 978–951–0–37817–5.

- McCarthy, I. & Gillies, J. (2003). *Organisational Diversity, Configurations and Evolution*. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (toim.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations. The Application of Complexity Theory to Organisations*. Advanced series in Management. Pergamon. ISBN: 0-08-043957-8.
- Metsämuuronen, J. (2008). *Laadullisen tutkimuksen perusteet, Metodologia-sarja 4* (3. uudistettu painos). International Methelp Ky. ISBN: 978-952-5372-24-3.
- Metsämuuronen, J. (2009). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä* (4. laitos, 1. painos). Tutkijalaitos. ISBN: 978-952-5372-25-0.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B., Ghoshal, S. (2003). *The strategy process: concepts, contexts, cases*, (second European edition). Pearson Education Limited. ISBN: 978-0-273-65120-8.
- Mišanková, M. & Kočíšová K. (2014). *Strategic implementation as a part of strategic management*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 110(2014), 861-870. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.931>
- Moullin, M. (2016). *Improving and evaluating performance with the public sector scorecard*. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), 442-458. DOI:10.1108/IJPPM-06-2015-0092
- Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2011). *Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena*. *Hallinnon Tutkimus* 30 (4), 297-312.
- Ollila, S., Raisio, H., Vartiainen, P., Lindell, J., Perna, H.-K. & Niemi, T. (2018). *Organisaatio muutoksen pyörteissä – hajautuksessa asiantuntijoiden osaaminen esiin*. *Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning* 16(4), 236-250. Osuva.
- Pierpaolo, A. (2003). *Evolutionary Dynamics of Industrial Clusters*. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (toim.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations. The Application of Complexity Theory to Organisations*. Advanced series in Management. Pergamon. ISBN: 0-08-043957-8.
- Poister, T. H. & Streib, G. (2005). *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades*. *Public Administration Review*, January/February 2005, 65 (1), 45-56. Noudettu 27.04.2022 osoitteesta

- <https://www.csus.edu/indiv/s/shulockn/Executive%20Fellows%20PDF%20readings/Poister%20and%20Streib%20-%20strategic%20planning.pdf>
- Porter, M. (1998). *Competitive strategy – techniques for analyzing industries and competitors, with a new introduction*. The free press. ISBN 0-684-84148-7
- Puusa, A. (2020a). Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 103–117). Gaudeamus Oy. ISBN: 978–952–345–064–6.
- Puusa, A. (2020b). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 143–156). Gaudeamus Oy. ISBN: 978–952–345–064–6.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (25–40). Gaudeamus Oy. ISBN: 978–952–345–064–6.
- Rannisto, P.-H. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen – tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. Noudettu 27.04.2022 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67477/951-44-6275-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ridanpää, H. (2021). *Sote-uudistus, palvelujen tuottaminen*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-tuottaminen>
- Riihimäen seudun terveystieteiden keskus. *Kuntayhtymä*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://riihimaenseudunterveyskeskus.fi/hallinto/1316-2/>
- Riihimäen kaupunki, hallinto- ja konsernitoimialue. (2021). *Talousarvio 2022, taloussuunnitelma 2022–2024*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://www.riihimaki.fi/uploads/2022/01/8bf1e693-talousarvio-2022-kv-hyvaisyma-15.11.2021--126.pdf>.
- Ritakallio, T. & Vuori, T. O. (2018). *Elävä strategia. Kyky nähdä, taito tarttua tilaisuuteen*. Alma Talent. ISBN: 978–952–14–3536–2.

- Santalainen, T. (2017). *Strateginen ajattelu & toiminta* (2. painos). Alma Talent. ISBN: 978-952-14-3281-1.
- Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Weilin+Göös. ISBN: 951-35-5642-5.
- Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline – The Art And Practice Of The Learning Organization* (second edition). Arrow Books LTD. ISBN: 978-190-521-120-3.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. *Kunnat*. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://stm.fi/kunnat>
- Stacey, R. D. (2007). *Strategic Management and Organisational Dynamics – The Challenge of complexity to ways of thinking about organisations* (fifth edition). Prentice Hall, Financial Times. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=PEN-bGZDXTU4C&oi=fnd&pg=PA2&dq=ralph+stacey+strategic+management+and+organisational+dynamics&ots=IFaaCf3ViS&sig=gqdGf-zdA46CALWP2O6y4dnGSOM4&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Suomen perustuslaki* 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Suomi.fi. (2019). *Kunnat ja kunnallishallinto*. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/perusoikeudet-ja-vaikuttaminen/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/kunnat-ja-kunnallishallinto>
- Sydänmaalakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen*. Talentum Pro. ISBN: 978-952-14-2248-5.
- Tampere, a. (2022). *Kestävän tekemisen kaupunki – paikallisarviointi YK:n kestävän kehityksen tavoitteista Tampereella*. Noudettu 2022. 28.8.2020 osoitteesta https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-06/Tampere_VLR-raportti_2022_FI_0.pdf
- Tampere, b. (2022). *Tampere askeleen edellä – kävelyn ja kaupunkielämän ohjelma 2030*. Kaupunkiympäristön palvelualuejulkaisuja 1/2022. Noudettu 28.8.2022 osoit-

- teesta <https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-09/Tampereen%20k%C3%A4velyn%20ja%20kaupunkiel%C3%A4m%C3%A4n%20ohjelma%202030.pdf>
- Tampere, c. (2022). *Tampereen pyöräliikenteen kehittämisohjelma 2030*. Kaupunkiympäristön palvelualuejulkaisuja 2/2022. Noudettu 28.8.2022 osoitteesta https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-09/Tampereen%20py%C3%B6r%C3%A4liikenteen%20kehitt%C3%A4misohjelma%202030_0.pdf
- Tampere, d. (2022). *Tapahtumatoiminnan suuntaviivojen päivitys*. Noudettu 28.8.2022 osoitteesta <https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-09/Tapahtumatoiminnan%20suuntaviivat%20ja%20painopisteet.pdf>
- Tampere. (2021). *Tampereen strategia 2030 – tekemisen kaupunki*. Noudettu 14.06.2022 osoitteesta https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/FINAL_Tampereen%20strategia%202030_saavutettava_0.pdf
- Terveys- ja hyvinvoinninlaitos. (2021). *Sote-uudistus - palvelujen järjestäminen*. Noudettu 15.03.2022 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-jarjestaminen>
- Tilastokeskus. *Kuntakonserni*. Noudettu 11.05.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/meta/kas/kuntakonserni.html>
- Tilastokeskus. (2020). *Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Tiedot, Alue ja Vuosi*. Noudettu 01.02.2022 osoitteesta https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/table/tableViewLayout1/?loadedQueryId=d1a303de-384a-4eaf-9a97-e6a374a604b7&timeType=top&timeValue=1
- Tolkki, H. & Pöyhönen, E. (2021). *Strategia määrittää hyvinvointialueen tavoitteet*. Noudettu 5.11.2021 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/-/strategia-maarittaa-hyvinvointialueen-tavoitteet>
- Turner, J., R. (2009). *The handbook of project-based management - Leading Strategic Change in Organizations* (kolmas uudistettu painos). McGraw-Hill. ISBN: 978-0-07-154975-2.

- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma Oy. ISBN: 978–951–885–453.
- Valtiokonttori. (2022). *Kuntakonsernit*. Noudettu 13.4.2022 osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntakonsernit/>
- Valtioneuvosto, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos & Innokylä, a. *Sote-uudistus - Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus - Uudistus vaikuttaa kuntiin laajasti*. Noudettu 6.11.2021 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/vaikutukset-kuntiin>
- Valtioneuvosto, Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos & Innokylä, b. *Sote-uudistus, kunnat*. Noudettu 7.10.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/kunnat>
- Valtioneuvosto, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos & Innokylä. (2022). *Sote-uudistus – usein kysyttyä rakenneuudistuksesta*. Noudettu 06.10.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/usein-kysyttya-rakenneuudistuksesta>
- Valtioneuvosto, a. *"Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan painopistettä siirretään perustason palveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan"*. 3.6.1 *Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus*. Noudettu 6.11.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/sosiaali-ja-terveyspalveluiden-rakenneuudistus>
- Valtioneuvosto, b. *"Suomi on entistä tasa-arvoisempi ja yhdenvertaisempi maa, jossa luottamus lisääntyy ja jokainen ihminen on arvokas"* 3.6 *Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi*. Noudettu 1.2.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/oikeudenmukainen-yhdenvertainen-ja-mukaan-ottava-suomi>
- Valtionvarainministeriö, a. *Sote-uudistus muuttaa kuntien tehtäviä ja julkishallinnon rakenteita*. Noudettu 5.11.2021 osoitteesta <https://vm.fi/sote-uudistus>
- Valtionvarainministeriö, b. *Kuntien tehtävät ja toiminta*. Noudettu 25.11.2021 osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>
- Valtionvarainministeriö. (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtionvarainministeriön julkaisuja – 2020:13. ISBN PDF: 978–952–367–065–5.

- Vesilahti. *Vesilahden kunta - Strategia 2022–2025*. Noudettu 14.06.2022 osoitteesta https://www.vesilahti.fi/wp-content/uploads/2022/06/Vesilahden_kuntastrategia_2022_2025.pdf
- Vesilahden kunta. (2022). *Sosiaali- ja terveystalvet, Pirkkalan yhteistoiminta-alue*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta <https://www.vesilahti.fi/sosiaali-ja-terveystalvet/>
- Vihti. *Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2023–2024, Vihdin kunta*. Noudettu 23.05.2022 osoitteesta https://www.vihti.fi/wp-content/uploads/2021/12/Talousarvio_2022_KV.pdf
- Vilkka, H. (2021). *Tutki ja kehitä* (viides, päivitetty painos). PS-kustannus. ISBN: 978–952–370–154–0.
- Vilkka, H. (2008). *Tutki ja kirjoita* (13.–14., osin uudistettu painos). Kirjayhtymä Oy. ISBN: 978–951–26–5635–6.
- Vuorinen, T. (2014). *Strategiatyö ja strategian työkalut*. Liiketaloudellinen aikakauskirja LTA 1(14): 75–81. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta http://lta.lib.aalto.fi/2014/1/lta_2014_01_d5.pdf
- Vuorinen, T. (2013). *Strategiakirja - 20 työkalua*. Talentum Media Oy. ISBN: 978–952–14–2061–0 (e-kirja). Noudettu 20.04.2022 osoitteesta <https://www.elibrary.com/reader/9789521420610>
- Zhongua, C. & Ye, W. (2012). *Research Frontiers in Public Sector Performance Measurement*. Physics Procedia, 25: 793–799. DOI: 10.1016/j.phpro.2012.03.159

Liitteet

Liite 1. Kyselylomake

Kysely kuntien strategiatyön ja sote-uudistuksen välisestä suhteesta

(Pakolliset kysymykset on merkitty tähdellä *. Kyselylomakkeen kysymyksistä muodostettiin strukturoitu Webropol-kyselylomake.)

Arvoisa kuntaorganisaation työntekijä!

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn. Kyselyllä kerätään empiiristä tutkimustietoa Pro Gradu -tutkielmaan, joka tutkii kuntaorganisaatioiden strategiatyön ja sote-uudistuksen välistä suhdetta. Kyselyyn vastaaminen vie aikaa arviolta noin 30–60 minuuttia. Tutkimus julkaistaan sellaisessa muodossa, jossa pyritään minimoimaan yksittäisten vastaajien tunnistamisen mahdollisuus.

Mahdollisiin tutkimusta koskeviin kysymyksiin vastaa Pro Gradu -tutkimuksen tekijä ja Vaasan yliopiston hallintotieteiden maisterivaiheen opiskelija Jasmiina Korpela. Tavoitat hänet sähköpostitse: c114414@student.uwasa.fi.

1. Virka/toiminimikkeesi kuntaorganisaatiossa:
2. Mikä on roolisi kuntaorganisaation strategian kehittämisessä ja jalkauttamisessa:
3. Koulutustausta:

Kuntaorganisaatiot tulevat kokemaan ennennäkemättömän organisaatiomuutoksen sote-uudistuksen myötä. Sote-uudistus tulee jollain tasolla vaikuttamaan kaikkiin (pois-sulkien Helsinki) Manner-Suomen kuntaorganisaatioihin. Vaikutusten suuruus vaihtelee kuitenkin kuntaorganisaatioittain, riippuen esimerkiksi siitä, miten kuntaorganisaatio on järjestänyt sote-palvelunsa ennen uudistusta. Strategian merkitys tässä kontekstissa

on erityisen korostunut. Oleellista on, että kaikilta hyvinvointialueiden toiminta-alueilta toteutetaan erikseen strategista suunnittelua, toimintaa ja pohdintaa sen suhteen, miten sote-uudistus toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla yhteistyössä, sekä miten uudistukselle asetetut tavoitteet aiotaan saavuttaa parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on tarkastella kuntaorganisaatioiden strategiaprosessien ja sote-uudistuksen välistä suhdetta. Tutkimuksessa kartoitetaan sote-uudistukseen liittyviä tapahtumia kuntaorganisaatioiden näkökulmasta, etsien ilmiöstä uusia näkökulmia, kuvaillen ja selittäen tilannetta sekä tunnistuen syy-seuraussuhteita. Samalla kuvaillaan tutkittavassa ilmiössä esiintyviä tapahtumia sekä dokumentoidaan ilmiöstä keskeisiä ja kiinnostavia piirteitä. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millä tavoin sote-uudistus on vaikuttanut kuntaorganisaatioiden strategiatyöhön ja miten kuntaorganisaatiot ovat valmistautuneet tulevan sote-uudistuksen läpivientiin sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tämän tutkimuksen tutkimustuloksilla pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimusongelmiin:

1. Millaisia vaikutuksia sote-uudistuksella on ollut kuntaorganisaatioiden strategiatyöhön?
 2. Millaisin toimin kuntaorganisaatiot tavoittelevat mahdollisimman ongelmatonta sote-palveluiden siirtymää kuntaorganisaatioilta hyvinvointialueille?
 3. Millaisia eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä löytyy kuntaorganisaatioiden strategioista sote-uudistukseen liittyen
 4. Sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntaorganisaatioiden toimintaan, tehtäviin ja talouteen. Missio kertoo organisaation perustehtävän, eli määrittelee organisaation olemassaolon tarkoituksen. Vaikuttaako sote-uudistus jollain tavalla kuntaorganisaatiosi missioon? *
- kyllä/ei
5. Kuvaile sote-uudistuksen vaikutuksia kuntaorganisaatiosi missioon, jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä.

6. Sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntaorganisaatioiden toimintaan, tehtäviin ja talouteen. Visio viittaa organisaation tulevaisuuteen kohdennettuihin tavoitteisiin. Vaikuttaako sote-uudistus jollain tavalla kuntaorganisaatiosi tulevaisuuden visioon? *

Kyllä/ei

7. Kuvaile, millä tavalla kuntaorganisaatiosi visioon sote-uudistus vaikuttaa, jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä.
8. Sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntaorganisaatioiden toimintaan, tehtäviin ja talouteen. Strategia on organisaatiolle lyhyen ja pitkän tähtäimen päätöksentekoa sekä toimintaa ohjaava suunnannäyttäjä. Kuvaile, millaisia muutoksia kuntaorganisaatiosi strategiaan sote-uudistus tuo. *
9. Kuvaile sote-uudistuksen vaikutuksia kuntaorganisaatiosi strategiatyöhön/strategiaprosessiin, jolla strategia tuotetaan. *
10. Luettele kuntaorganisaatiossasi käytössä olevat strategiatyökalut (kuten esimerkiksi Swot -analyysi). *
11. Kuvaile kuntaorganisaatiosi käyttämien strategiatyökalujen hyödyntäminen strategiatyössä. *
12. Strategian jalkauttamisessa visio viedään operatiiviselle tasolle, jotta asetettuihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä käytännössä. Tämä pätee myös sote-uudistukseen liittyvien muutosten suhteen. Miten strategian jalkauttaminen etenee kuntaorganisaatiossasi ja toteutuu käytännössä? *
13. Mikä mielestäsi on strategian jalkauttamisessa oleellisinta vision saavuttamiseksi? *
14. Sote-uudistuksessa muutoksen kohteina olevien palveluiden jatkuvuuden takaamiseksi ja sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaista,

että hyvinvointialueiden toiminnan aloituksessa ja järjestämisvastuun siirrossa kunnilta tai kuntayhtymiltä hyvinvointialueille valmistellaan toimivassa yhteistyössä kuntien, kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden valmistelijoiden kesken. Millaisin toimin kuntaorganisaatiosi pyrkii yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa toteuttamaan ja takaamaan mahdollisimman hallitun ja ongelmattoman sote-palveluiden siirtymän hyvinvointialueille? *

15. Millaisin toimin kuntaorganisaatiossasi on jo alettu valmistautumaan sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin? *

16. Muutoksia pyritään hallitsemaan ja johtamaan erilaisilla johtamistoimenpiteillä ja johtamiskeinoilla tilanteiden sanelemin tavoin. Johtaminen on kokonaisvaltaista toimintaa, johon sisältyy monia erilaisia osia, vaiheita ja tehtäviä tilanteesta riippuen. Esimerkiksi muutoksen johtamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sellaisia erilaisia toimenpiteitä ja tehtäviä, joilla tavoitellaan hallittua ja onnistunutta organisaatiomuutosta. Strategisen johtamisen ja strategisen muutoksen johtamisen merkitys korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palvelurakennemuutoksessa työvoiman saatavuuden sekä huoltosuhteen heikkenemisen johdosta. Kuvaile kuntaorganisaatiosi strategisen johtajuuden ja strategisen muutosjohtajuuden piirteitä. *

17. Haluatko tuoda esiin jotain muuta oleellista yllämainittuihin teemoihin liittyen?

Tässä olivat kaikki kysymykset.

Kiitos vastauksistasi!