



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Esa Tikkanen

Kuntaorganisaatio sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskellä

Muutokset kunnissa ja tulevaisuus uudistuksen jälkeen

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtaminen, pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Esa Tikkanen		
Tutkielman nimi:	Kuntaorganisaatio sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskellä : Muutokset kunnissa ja tulevaisuus uudistuksen jälkeen		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Hallintotieteiden maisteriohjelma		
Työn ohjaaja:	Paula Rossi		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	65

TIIVISTELMÄ :

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia kuntiin. Tutkielmassa tarkastelun kohteena on erityisesti kuntaorganisaation uudistuksessa kohtaamat haasteet ja niihin varautuminen. Tutkielman tutkimuskysymyksenä on: Miten kunnissa on varauduttu sote-uudistukseen ja millaisena kunnissa nähdään tulevaisuus uudistuksen jälkeen?

Tutkielman teoreettinen viitekehys koostuu kuntien tehtäväkentän ja organisaatorakenteen tarkastelusta, sote-uudistuksen historiallisen taustan selvittämisestä, uudistuksen syiden arvioinnista sekä kansainvälisten hallintoreformien vaikutusten havainnoinnista julkisen hallinnon uudistamisprosessissa. Tutkielman keskeisiä termejä ovat muutosstrategiat, tehokas hallinto ja verkostojen kehittäminen.

Tutkimus on kvalitatiivinen ja tutkielmassa on käytetty aineistonkeruumenetelmänä kirjoituspyyntöä, jossa kohderyhmänä on suomalaisten kuntien hallintojohtajat. Kirjoituspyyntöihin vastaajina on 17 hallintojohtajaa, joiden vastaukset on olleet anonyymejä. Kirjoituspyynnössä hallintojohtajat ovat vastanneet kirjoituspyynnön ohjaaviin apukysymyksiin kuntien toiminnan muutoksista sekä ennakoivasta varautumisesta sote-uudistuksessa. Kirjoituspyynnössä on tiedusteltu myös hallintojohtajien suhtautumista uudistukseen ja sen tarpeellisuuteen. Hallintojohtajilta on pyydetty arvioita kuntien tulevaisuudesta ja siihen liittyvistä uhkakuvista, sekä mahdollisista positiivisista kehityskuluista huomioiden muun muassa globalisaatio ja verkostomaisuus.

Kirjoituspyyntöjen vastauksia on analysoitu teemoittelun ja hermeneuttisen sisällönanalyysin kautta. Tutkimustuloksien tarkastelussa esiin nousevia teemoja ovat muun muassa kuntien varautumisen toimenpiteet, hallintojohtajien suhtautuminen uudistukseen, kuntien tulevaisuus ja sen uhkakuvat, kuntalaisten palveluiden saatavuus tulevaisuudessa ja kuntien päätöksenteon muutokset.

Tutkimustuloksista on havaittavissa kuntien itsenäisen toiminnan uhkakuvia, joissa peilataan mahdollisia kuntaliitoksia ja toiminnan sopeuttamista pienten kuntien toimintaympäristön kaventuessa ja palvelurakenteen muuttuessa. Kuntien hallintojohtajat ovat olleet hyvin tietoisia uudistuksen toimeenpanosta ja siihen on monissa kunnissa varauduttu monin keinoin. Monissa kunnissa on siirrytty jo aiemmin kuntayhtymäpohjaiseen palveluntuotantoon, joka voidaan nähdä selvänä esiasteena sote-uudistukselle palveluiden keskittämisen ja yhteisen rahoitusmallin näkökulmista.

AVAINSANAT: kuntaorganisaatio, hallintoreformi, johtaminen, tehokkuus

Sisällys

1	Johdanto	4
2	Kuntaorganisaation rakenne ja tehtävät	7
2.1	Kunnan tehtävät ja määritelmä	7
2.2	Kuntaorganisaation toimielimet ja niiden tehtävät	10
3	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja hyvinvointialueet	12
3.1	Hyvinvointialueiden johtaminen	13
3.2	Uudistuksen syyt	14
3.3	Kainuun hallintokokeilu sote-uudistuksen mallina	16
4	Hallintoreformit sote-uudistuksen taustana	19
5	Uudistuksen vaikutukset kuntiin	28
6	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	33
6.1	Tutkimusmenetelmä	33
6.2	Aineiston keruu	35
6.3	Aineiston analysointi	38
7	Tutkimustulokset	43
7.1	Ennen: Varautuminen kunnassa	43
7.2	Nyt: Hallintojohtajien suhtautuminen uudistukseen	47
7.3	Tulevaisuudessa: Kuntien tulevaisuuden arviointi ja ennusteet	49
8	Johtopäätökset	53
	Lähteet	57
	Liitteet	64
	Liite 1 Tutkielman kirjoituskutsu	64

1 Johdanto

Kunnat ovat suomalaisessa yhteiskunnassa alueellinen ja hallinnollinen yksikkö (Anttiroiko, 2007 s.11). Kunnilla on tietyt tehtävät, joita kuntalaisia (410/2015) sen tehtäväksi on määritelty. Kuntaorganisaatioiden tehtäväkentälle on tapahtumassa suuria muutoksia, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien vastuualueelta tulee poistumaan sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen tehtävien järjestäminen. Tehtävien järjestäminen siirtyy hyvinvointialueille, jolloin kunnissa tapahtuvaan päätöksentekoon tulee suuria muutoksia, ja toiminnan painopisteet tulevat määrittymään uudelleen. (Jalonen, 2020.)

Tässä tutkielmassa tutkitaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta kuntaorganisaatioiden näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan kuntien tehtäväkentässä tapahtuvaa muutosta sekä teoreettisen viitekehyksen, että kirjoituspyynnöllä toteutetun tutkimusaineiston analysoinnin kautta. Teoreettisessa viitekehysessä tarkastellaan uudistusta lainsäädännöllisestä näkökulmasta, sekä kuntien tehtäväkenttään kohdistuvan päätöksenteon rakenteellisen muutoksen kautta, että uudistuksen historiallisen taustan ja uudistukseen johtavien syiden näkökulmasta.

Historiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta voidaan nähdä jatkumona Kainuun hallintouudistukselle, jossa sote-uudistuksen ja hyvinvointialueen toimintaa pyrittiin toteuttamaan maakunnan tasolla, josta luotujen havaintojen kautta on luotu pohjaa varsinaiselle sote-uudistukselle. Tutkielmassa tarkastellaan kuntien tehtäväkentän muutosta myös kansainvälisten hallintoreformien luomien muutosalojen vaikutusten keskellä. Sote-uudistusta voidaan pitää kansainvälisesti ainutlaatuisena hallintoreformia, mutta historiallisesti periaatteeltaan vastaavanlaisia uudistuksia on tehty myös aiempina vuosikymmeninä eri maissa. Tästä selkeimpänä esimerkkinä voidaan nähdä 1980-luvulla Isossa-Britanniassa tehdyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamis- ja tehostamistoimet. (Schwab ja muut, 2017. s. 17.) Tutkielmassa luodaan havaintoja aiempien reformien vaikutuksista sote-uudistuksen syntymiseen.

Suomalaiseen julkiseen hallintoon on kohdistunut muutospaineita etenkin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Hallintoa on pyritty kehittämään ja tehostamaan. Sote-uudistuksen voidaan nähdä olevan tästä yksi selkeimmistä esimerkeistä. (Airaksinen, 2009 s. 37–39.) Sote-uudistuksen myötä luotujen hyvinvointialueiden voidaan nähdä olevan keskusjohtoisen ja tehostamisorientoituneen hallinnonsuuntauksen jatkumoa ja tutkimuksessa havainnoidaan näiden suuntausten vaikutuksia kuntiin. Vaikutuksia arvioidaan kuntien hallintojohtajien kirjoituspyyntöjen (Liite 1.) vastauksista saatujen tutkimustulosten kautta.

Tutkielmassa perehdytään kuntaorganisaatioiden rooliin sote-uudistuksessa. Tutkielman tarkoitus on kartoittaa kuntien ennakolta tekemää varautumista ennen varsinaista sote-uudistuksen toteuttamista ja tarkastella näitä toimenpiteitä. Tutkielmassa kartoitetaan myös kuntien hallintojohtajien suhtautumista uudistukseen sekä myös kuntien hallintojohtajien näkemyksiä kuntien ja kuntaorganisaatioiden tulevaisuudesta ja roolista osana suomalaista yhteiskuntaa. Tämän tutkielman pyrkimys on luoda havaintoja erilaisten kuntien ja kuntaorganisaatioiden tavoista kohdata suuri uudistus, joka vaikuttaa kuntien toimintaan monella tasolla ja luo kunnille haasteita, joiden vaikutuksia ei voida ennakkoon täydellisesti arvioida.

Tutkimuskysymyksenä tutkielmassa on: *Miten kunnissa on varauduttu sote-uudistukseen ja millaisena kunnissa nähdään tulevaisuus uudistuksen jälkeen?*

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa on rakennettu teoreettinen viitekehys, jossa esitellään tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä ja teorioita, joita hyödynnetään yhdessä kerätyn aineiston kanssa. (Vuori, 2021.) Tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä on esitelty kunta-alaa ohjaavaa lainsäädäntöä, kuntien vastuulla olevia tehtäviä ja hallintoreformien johtamisteorioita. Näitä teoreettisen viitekehysten aiheita on esitelty käyttäen aineistona tutkimuksia,

tieteellisiä artikkeleja, väitöskirjoja, verkkojulkaisuja ja lainsäädännöllisissä aiheissa Finlex verkkopalvelua.

Tutkielman luvussa 2 esitellään rakenteellisesti kuntaorganisaatio ja hyvinvointialueiden rakenne. Kunnan toimintaympäristön muutos on tutkimustuloksissa suuressa roolissa, joten näiden toimintojen esittely on tutkimuksen kannalta olennaisessa osassa. Luvussa 3 esitellään tutkielmassa esillä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus sekä hyvinvointialueet. Luvussa käydään läpi sote-uudistuksen myötä tapahtuvat rakenteelliset muutokset ja niihin johtaneet syyt. Luvussa 4 esitellään hallintoreformeja kansainvälisessä ja historiallisessa kontekstissa. Tämän aiheen esittely on tärkeää hallinnollisten uudistusten tavoitteiden ja uudistusten vaikutusten arvioinnin kannalta. Luvussa 5 tarkastellaan teoreettisesta näkökulmasta uudistusten vaikutuksia kuntiin. Luvun tarkoitus on nähdä teoreettisten mallien ja lainsäädännön näkökulmasta muutokset, jotka kuntiin kohdistuvat. Luvussa 6 käsitellään tutkimuksessa käytettyä tutkimusmenetelmää ja esitellään tutkimuksen aineistonkeruumenetelmää eli kirjoituspyyntöä. Luvussa esitellään myös tutkimuksen toteuttamisen rakenne ja siihen liittyvät toimenpiteet. Saadut tutkimustulokset esitellään luvussa 7 ja niistä tehdyt johtopäätökset luvussa 8.

2 Kuntaorganisaation rakenne ja tehtävät

Kuntaorganisaation varautumiseen liittyviä kysymyksiä käsiteltäessä tulee ymmärtää kunnan toimintaympäristöä ja siihen liittyviä erityispiirteitä. Täten on tarpeen arvioida kunnan toimintaa lainsäädännöllisestä näkökulmasta, johon sote-uudistus on tekemässä muutoksia. Lisäksi tarkastellaan kunnan roolia yhteiskunnallisesta näkökulmasta, johon on myös tulossa muutoksia.

2.1 Kunnan tehtävät ja määritelmä

Suomi jakautuu kuntiin. Suomessa kunta on alueellinen ja hallinnollinen perusyksikkö. (Anttiroiko ja muut, 2007 s.11.) Kunnilla on tietyt perusominaisuudet, jotka toteutuvat jokaisessa kunnassa. Marshallin (1965) määritelmän mukaan kuntakäsite voidaan määritellä kolmen perusominaisuuden mukaisesti. Marshallin mukaan kunta toimii maantieteellisesti rajatulla alueella jonkin valtion sisällä, kunnalla on itsemääräämisoikeutta mukaan lukien verotusoikeutta, sekä jokaisessa kunnassa järjestetään vaalit. Marshallin kuntakäsite on klassinen esimerkki, joka pitää edelleen paikkaansa.

Kunnan olemassaolon oikeutusta ja kuntien tarpeellisuutta määriteltäessä Jäntti (2017) määrittelee kunnan toimesta toteutetun paikallishallinnon olevan arvokasta siitä syystä, että se mahdollistaa poliittisen ja hallinnollisen vallan hajauttamisen. Tämä lisää ihmisten osallisuutta ja mahdollistaa ihmisille omaa elämää koskevaan päätöksentekoon vaikuttamisen. Täten kunnan päätöksenteko voi sisältää paikallista vaihtelua ja paikallinen identiteetti säilyy alueellisessa päätöksenteossa.

Anttiroiko ja muut (2007 s. 15–16.) mukaan kunnan määrittelyä voidaan tehdä myös perusominaisuuksien kautta, jolloin kunnan toiminnot jaetaan kahteen erilliseen osaan ja tutkitaan kuntaa näistä näkökulmista. Kunnat ovat samalla sekä paikallistasolla

toimivia valtion hallinto-organisaatioita että paikallisyhdyskuntia ja alueyhteisöjä. Näiden paikallisyhdyskuntien voidaan määritellä olevan eräänlaisia pienenisyyhteiskuntia.

Kuntien perusominaisuuksina hallinto-organisaation näkökulmasta voidaan nähdä kunta hallinto- ja palveluorganisaationa, jossa kunta täyttää lakisääteisiä ja vapaaehtoisia tehtäviään ja pitää yllä toimivaltaansa toimintaympäristössään. Näistä tehtävistä on säädetty kuntalaissa (410/2015).

Kunnalla on hallinto-organisaation näkökulmasta myös verotusoikeuden kautta käytössään taloudellisia voimavaroja, joita se kohdentaa tehtäviinsä sekä vapaasti, että lainsäädännön edellyttämin tavoin. Kunta on henkilöstönsä ja työyhteisönsä kautta myös määriteltävissä hallinto-organisaatioksi, joka sisältää päätöksenteon- ja johtamisen järjestelmiä. Hallinnollisesti kunta vastaa kunnallisesta demokratiasta, jota ylläpitävät kunnallisten toimielinten luottamushenkilöt kuten esimerkiksi kunnanvaltuusto, jonka edustajat edustavat kuntalaisia päätöksentekojärjestelmässä. (Anttiroiko ja muut, 2007. s. 15–16.)

Tämä kunnallisen demokratian taso voidaan nähdä olevan lähimpänä ihmistä oleva päätöksenteon taso, jonka tarkoitus on olla lähellä kuntalaista ja täten luoda alueellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tällä tasolla luodaan lähellä kuntalaisia olevia päätöksiä, jotka on mahdollista tehdä ilman valtion vaikuttamista päätöksentekoon. Kuntademokratia on oleellinen osa demokraattisen yhteiskunnan peruspilareita, joissa alueelliseen päätöksentekoon on osallistuvalla kuntalaisella mahdollista vaikuttaa ja saada kuuluviin kuntayhteisön toiveita ja kehittämisen näkökulmia. (Jäntti, 2022.)

Kunta hallinto-organisaationa on myös kunnan ympärille muodostuva kuntakonserni ja yhteistyöverkostot, jotka ylläpitävät elinkeinopolitiikka alueella sekä luovat hyvinvointia alueellisesti. Näiden toimintojen ympärille rakentuu kunnallinen palvelustrategia, jossa toteutetaan kunnan tehtäviä ja edistetään alueellista toimintaa. (Anttiroiko ja muut 2007, s.15–16.) Kunnan rooli elinkeinopoliittisena toimijana ja elinkeinotoiminnan

mahdollistajana on kasvanut viimevuosina ja kyseinen rooli voidaan nähdä kokonaisena kunnallisena elinvoimatehtävänä, jossa kunta kytkee yhteen alueen toimijoita kuntayhteisön elinvoiman turvaajana ja mahdollistajana (Jäntti 2017, s. 36). Kuntien roolina voidaan nähdä olevan myös kokeilullisuuden ja yrittäjyyden tukeminen ja myös itse kokeilullisuuden ympäristön korostaminen. Tämän kasvun ympäristön luominen on keskiössä, kun luodaan tulevaisuuden kunnan tehtäväkenttää. (Jungner, 2014. s. 80–81.)

Kuntaa voidaan tutkia myös toiminnallisten prosessien näkökulmasta. Kuntaorganisaatiota ohjaavia prosesseja ovat poliittinen prosessi, hallinnollinen prosessi, palveluprosessi sekä talousprosessi. Poliittisessa prosessissa kunnan demokratiatehtävä ja kuntalaisten osallistuminen otetaan huomioon kunnan johtamisessa ja näin ollen syntyy käytännön ratkaisuja, jotka luovat edistystä. Hallinnollinen prosessi on päätöksenteon ja johtamisen ympärille rakentuva kokonaisuus, johon sisältyy henkilöstöön kohdistuvia kehittämistoimenpiteitä, rekrytointeja, seurantaa ja arviointia. Palveluprosessin näkökulmana on kunnan vastuulla olevat hyvinvointitehtävät. Näihin lukeutuvat sosiaalitoimen palvelut sekä kunnan vastuulla olevat koulutoimen osat. Talousprosessiin sisältyy kunnallinen rahoitusprosessi. (Anttiroiko, 2007 s. 68.)

Kunta määrittellään alueyhteisönä yksilöllisten ominaisuuksien kautta. Näihin kuntaa määrittäviin ominaisuuksiin kuuluvat maantieteellinen alue, luonnon olosuhteet, yhdyskunnalliset- ja alueelliset rakenteet, elinkeinot, palvelut, väestö, sosiaaliset suhteet, poliittinen rakenne sekä arvot, kulttuuri ja historia. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 18.)

Maantieteellisen alueen kautta määrittyy kunnan sijainti, jonka kautta määrittyy etäisyydet muihin alueisiin ja liikenneyhteydet alueilla. Fyysisen ympäristön kautta voidaan määrittellä luonnonolot, jotka vaikuttavat alueen elinkeinoihin, tuotantoon, työllisyyteen ja alueelliseen kilpailukykyyn. Alerakennetta määrittää myös väestön määrä sekä väestön sosiaalinen rakenne. Väestön kautta määrittyy myös sosiaalinen pääoma, luovuus ja ammatillinen osaaminen, jotka linkittyvät alueellisen kilpailukykyyn kasvuun ja kunnan julkiseen kuvaan. Näiden ympärille rakentuvat sosiaaliset ryhmät,

yhteisöt ja verkostot ovat myös suuressa roolissa kuntaa määriteltäessä. Poliittista rakennetta määrittävät poliittiset toimijat ja toimijoiden koalitioiden muodostamat valtasuhteet. Valtasuhteet vaikuttavat suuresti alueelliseen poliittiseen päätöksentekoon. Alueellinen historia, arvot ja kulttuuri luovat pohjaa alueelliselle identiteetille. Näiden kaikkien ominaisuuksien ympärille muodostuu kunnan imago, eli julkinen kuva. (Anttiroiko ja muut, 2007 s.16–19.)

Kuntalaissa (410/2015§7) on asetettu kunnille velvoite hoitaa itsehallinnon nojalla ottamansa tehtävät ja järjestää laissa sille erikseen säädetyt palvelutehtävät. Näitä tehtäviä ovat lakisääteisesti määrättyä koulutus ja päiväkotitoiminnan järjestäminen, koulutus-, nuoriso- ja kirjastopalvelut, kaupunkisuunnittelu ja maankäytön hallinta, vesi- ja jätehuollon järjestäminen, ympäristöpalvelut. Nämä kyseiset tehtävät sisältyvät täten kunnan erityiseen toimialaan ja nämä tehtävät kunnan on järjestettävä lainsäädännön velvoittaessa. Kunnan on mahdollisuus myös ottaa hoitaakseen yleisen toimialan tehtäviä, eli kunnan vapaaehtoisesti hoidettavia tehtäviä, jotka usein liittyvät asumiseen, talouteen ja työllisyyteen. (Valtiovarainministeriö, 2015 s. 15.) Kuntalain (410/2015) mukaisesti kunnilla on myös mahdollisuus siirtää järjestämisvastuu toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tässä tapauksessa järjestämisvastuussa oleva toinen kunta tai kuntayhtymä vastaa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Vaikka toimivalta siirrettäisiin toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, niin rahoitusvastuuta ei voida siirtää toiselle toimijalle. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 22.)

2.2 Kuntaorganisaation toimielimet ja niiden tehtävät

Kaikille kunnille pakollisia toimielimiä ovat Kuntalain (410/2015) mukaisesti kunnanvaltuusto, kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Näiden toimielinten ympärille rakentuvaan kunnan johtoon kuuluu edellä mainittujen lisäksi yleisesti kunnanjohtaja tai pormestari (Myllymäki, 2020 s. 14). Näiden toimielinten ympärille

rakentuvaan kuntaorganisaatioon kuuluvat myös virastoja, kuntayhtymiä, laitoksia sekä kunnalliset yhtiöitä (Anttiroiko ja muut, 2007 s.67).

Kunnan toimintaa ohjaava periaate on kuntalaisten tahdon mukaisten päätösten tekeminen ja itsehallinto. Tätä tehtävää on täyttämässä kuntalaisten valitseman kunnanvaltuuston luottamustoimessa olevat edustajat eli kunnanvaltuutetut. Kunnanvaltuutetut on valittu kunnallisvaaleissa, jotka järjestetään neljän vuoden välein. Kunnanvaltuusto käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Kunnan valtuuston vastuulla on luoda tarpeellisten toimielinten kokonaisuus, sillä niiden rakentamiseen liittyvät päätökset ovat myös kunnanvaltuuston vastuulla. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 67–68.)

Kunnan johtamisen voi jakaa selvästi poliittiseen johtamiseen sekä ammattijohtamiseen. (Kuntaliitto, 2016.) Tämänlaisesta johtamisorganisaation mallista käytetään nimitystä duaaliorganisaatio, johtuen päätöksenteon poliittisen johdon ja ammattijohdon yhteistoiminnasta. Kunnan poliittinen johtaminen perustuu luottamushenkilöiden eli valtuutettujen suorittamaan päätöksentekoon. Ammatillisella johtamisella tarkoitetaan virka- tai työsuhhteessa olevan kunnan työntekijän suorittamaa toimintaa. Näiden välillä voidaan nähdä johtamisen näkökulmaeroja, jotka luovat kunnalliseen päätöksentekoon oman leimansa. (Anttiroiko ja muut s. 68.)

Kunnan asema Suomalaisessa yhteiskunnassa on muuttunut radikaalisti viimeisten vuosien aikana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Meneillään oleva uudistus on haastamassa ajatusta koko kunnan käsitteestä ja ajatuksesta mikä kunta on. (Jäntti 2017, 56.)

3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja hyvinvointialueet

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa (616/2021) on kyse kuntien järjestämismääräysten olevien tehtävien siirtymisestä kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden vastuulle. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksella eli sote-uudistuksella tehdään muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen, tuottamiseen ja rahoitusmalliin. (Jalonen, 2020). Uudistuksen myötä pääasiallinen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismääräys ja tuottaminen siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ja tästä eteenpäin kunnat, yksityiset palveluntuottajat sekä kolmas sektori tulevat tukemaan toimintaa päävastuun ollessa hyvinvointialueilla. Tätä kokonaisuutta kutsutaan sote-uudistuksen monituottajamalliksi. (Valtioneuvosto 2021, s.10.)

Hyvinvointialueet ovat uusia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on itsehallinto. Hyvinvointialueet ovat päätöksenteossaan kunnista ja valtiosta erillään. Hyvinvointialueiden ympärille luodaan uudistuksen yhteydessä tytäryhteisöjä, jotka luovat hyvinvointialuekonserniksi kutsutun kokonaisuuden. Hyvinvointialueiden tehtävät ovat säädelty lailla (616/2021), jonka mukaan hyvinvointialue voi ottaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea tukevia tehtäviä hoitaakseen laissa määrättyjen tehtävien lisäksi. Nämä tukevat tehtävät ovat yleisesti määriteltynä lakisääteisten tehtävien ohessa tapahtuvan kansainvälisen toiminnan hoitaminen ja hyvinvointialueiden hoitama edunvalvontatoiminta (Valtioneuvosto 2022b). Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tukevien tehtävien hoitaminen ei saa vaarantaa laissa määrättyjen tehtävien palvelun tasoa ja toiminnan laajuuden pitää olla suhteessa oikeasuuntaista (Valtioneuvosto 2021, s. 9).

Hyvinvointialueita luodaan sote-uudistuksen myötä 21 kappaletta. Manner-Suomessa uudet hyvinvointialueet vastaavat maantieteellisesti nykyisiä maakuntia pois lukien Uusimaa, jonka alueelle muodostetaan neljä hyvinvointialuetta. Uudellamaalla lisäksi Helsingin kaupunki tulee sote-uudistuksen jälkeen edelleen säilyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräysnsä. Uudenmaan alueen

erikoissairaanhoidosta tulee lisäksi vastaamaan HUS-yhtymä. (Valtiovarainministeriö, 2022.)

3.1 Hyvinvointialueiden johtaminen

Laissa hyvinvointialueista (611/2021§ 35) on säädetty, että hyvinvointialueella tulee olla aluevaltuusto, aluehallitus sekä tarkastuslautakunta. Kaksikielisillä hyvinvointialueilla on lisäksi kansalliskielilautakunta, jonka edustajina ovat alueen kielivähemmistön edustajia. Lisäksi Lapin hyvinvointialueella on Saamen kielen lautakunta. Käytännössä hyvinvointialueen johtaminen perustuu kuitenkin kolmeen toimielimeen. Aluevaltuusto, aluehallitus ja hyvinvointialueenjohtaja ovat alueelliset päätösvaltaiset toimijat. Näiden toimielinten vastuulla on alueen asukkaiden etujen mukainen päätöksenteko ja kokonaisuuden hallinnointi. Näiden edellä mainittujen toimielinten lisäksi hyvinvointialueilla on mahdollisuus perustaa muitakin tarvittavia toimielimiä omien tarpeiden mukaisesti. (Valtioneuvosto 2021, s.25.)

Hyvinvointialueen johtaja toimii Lain hyvinvointialueista (611/2021§42) mukaisesti aluehallituksen alaisena johtaen hyvinvointialueen hallintoa, taloutta sekä muuta toimintaa. Hyvinvointialueen johtajan valitsee hyvinvointialueen valtuusto. Johtaja on toimissaan virkasuhteessa hyvinvointialueeseen (Valtioneuvosto 2021, s.29).

Hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa käyttävät aluevaltuustot. Aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen taloudesta, toiminnasta ja hallinnosta. (Valtioneuvosto 2022b.) Aluevaltuustoon valitaan edustajat ja varaedustajat aluevaaleissa, joihin äänioikeutettuja ovat kaikki alueen täysi-ikäiset asukkaat. Uudet aluevaalit tullaan toimittamaan joka neljäs vuosi aina kuntavaalien yhteydessä. Aluevaalit vastaavat käytännöiltään hyvin paljon kuntavaaleja ja kunnan valtuuston toimintaa. Aluevaltuuston edustajat tuovat valtuustoon haluamiaan asioita vireille ja näistä asioista äänestetään valtuustossa. Aluevaltuustolla on monia tehtäviä. Näistä tehtävistä esimerkkejä ovat muun muassa hyvinvointialueen strategian luominen,

hyvinvointialueen talousarvion- ja strategian luominen, omistajanohjaus, sisäinen valvonta, palvelumaksujen perusteet sekä toimielinten jäsenistön valinta. Aluevaltuuston toiminnassa keskiössä on myös alueen asukkaiden kuunteleminen ja osallistaminen päätöksentekoon. Aluevaltuuston perimmäisenä tehtävänä on tuoda käytäntöön tehokkaimmat ja parhaat toimintatavat, jotka edistävät hyvinvointialueen kehitystä. (Valtioneuvosto, 2021 s. 25–26.)

Aluehallituksen tehtäviä on lain hyvinvointialueesta (611/2021) mukaan vastata hyvinvointialueen taloudesta ja taloudenhoidosta, vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta, valvoa hyvinvointialueen edun toteutumista ja edustaa hyvinvointialuetta, vastata hyvinvointialueen henkilöstöpoliittisista asioista ja yhteensopivuudesta, vastuulla on myös omistajanohjaukseen liittyvät asiat ja ostopalvelut. Sisäinen tarkastus sekä valvonta ovat myös aluehallituksen vastuulla. Aluehallituksen jäsenistön valinnasta vastaa aluevaltuusto ja aluehallituksen vastuulla on toiminnan johtaminen, hallinto ja talous. (Valtioneuvosto, 2021 s. 26-27.)

3.2 Uudistuksen syyt

Jalosen (2020, s. 302.) mukaan sosiaali- ja terveyden huollon ja pelastustoimen uudistamisella tavoitellaan hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista alueellisesti, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palveluiden turvaamista, tuottavuuden kehittämistä ja palveluiden kustannusten hillintää, ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen. Täten syynä uudistuksen tarpeelle on kuntien vastuulla olevien peruspalveluiden tarjoamiseen liittyvät ongelmat, jotka luovat tarpeen muutokselle.

Kuntien haasteet ovat suurelta osin peräisin sairaanhoitopiirien tuottaman erikoissairaanhoidon luomista kustannuksista. Sairaanhoitopiirit laskuttavat palveluista

kuntia ja näin ollen tilanne on luonut moniin kuntiin suuria taloudellisia haasteita, joka on näkynyt erityisesti hoitoon pääsyn pitkittymisenä, sosiaalipalveluihin kohdistuvina leikkauksina ja palveluiden saatavuuden heikkenemisenä. (Hiilamo ja Salin, 2020, s. 28–31.) Sote-uudistus on nähty tärkeänä toteuttaa mahdollisimman nopealla aikataululla, jotta tilanne ei konkretisoituisi vakavien terveydellisten ongelmien ja alueellisen eriarvoistumisen osalta. (Jalonen, 2021, s. 2-3.)

Pelastustoimi siirtyy myös hyvinvointialueiden järjestettäväksi uudistuksen yhteydessä, lukuun ottamatta Helsinkiä. Syynä myös pelastustoimen siirtämiselle on sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen välillä olevan tiiviin yhteyden säilyttäminen liittyen ensihoidon järjestämiseen. Tämän perusteella on tehty päätös pelastustoimen toiminnan siirtämisestä osaksi hyvinvointialuetta. Muutoksen onnistumisen tavoitteena on palveluiden laadun parantaminen, sekä yhdenmukaistaminen alueellisesti. Uudistuksen jälkeen pelastustoimen ja hätäkeskustoimintaan liittyvään koulutukseen tehdään uudistuksia, joilla pyritään varautumaan tulevaisuuden pelastustoimintaan liittyviin haasteisiin laaja-alaisesti ja monipuolisesti. (Sisäministeriö, 2021 s. 7–8.)

Uudistuksen tavoitteena on lisäksi perus- ja erityistason palveluiden entistä parempi yhteistoimivuus, jonka lisäksi pyritään parantamaan sosiaali- ja terveystoimen palveluiden ja pelastustoimen toiminnan saumattomuutta. Tällä saumattomuudella voidaan edistää alueellista hyvinvointia ja palveluiden laatua. (Valtioneuvosto, 2022a.) Laajemmalla kuvalla ja hyvinvointialueen tasolla voidaan myös nähdä, että parantuneiden terveys- ja hyvinvointipalveluiden myötä alueen asukkaiden hyvinvointi paranee ja täten luodaan välillisiä kustannussäästöjä niin kuntatasolle kuin laajasti yhteiskunnan tasolle. (Jäntti ja muut, 2010 s. 139.)

Tätä toiminnan saumattomuutta edistääkseen Sote-järjestämislain (612/2021) mukaisesti hyvinvointialueilla on tehtävänä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen toimialueellaan. Hyvinvointialueella on velvollisuus tehdä yhteistyötä alueen kuntien, muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten sekä yleishyödyllisten yhteisöjen

kanssa. Hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvat myös hyvinvoinnin ja terveyden edistystyötä tekevien järjestöjen toimintaympäristön ja vaikutusmahdollisuuksien ylläpito ja turvaaminen. Sote-järjestämislain mukaan hyvinvointialueen on neuvoteltava vuosittain edellä mainittujen toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvistä tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja toiminnan seurantajärjestelmistä. (Valtioneuvosto 2021, s. 19.)

Jalosen (2021, s. 11.) mukaan sote-uudistuksen hyvinvointia edistäviä vaikutuksia voidaan tutkia arvon ja arvostuksen luomisen lähtökohdista. Sote-uudistuksen hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät järjestämislain mukaiset tehtävät vaativat arvonluonnin onnistumista, jotta sote-uudistuksen voidaan nähdä olevan kannattava toimenpide. Arvonluomiseen liittyvät kysymykset vaativat palveluiden käyttäjien kanssa tehtävää jatkuvaa oppimista ja palveluiden jatkuvaa kehittämistä, jolloin käyttäjien sote-palveluita kohtaan esittämät vaatimukset kohtaavat palvelun tuottajien tarjoamat palvelukokonaisuudet. Tämän onnistumiseen vaaditaan ajatusmallillista siirtymää toimintasuoritteista kohti toiminnan vaikuttavuutta.

3.3 Kainuun hallintokokeilu sote-uudistuksen mallina

Sote-uudistus ei ole ensimmäinen maakunnallisia palvelukokonaisuuksia koskeva uudistus. Vuonna 2001 on tehty Paavo Lipposen hallituksen toimesta ehdotus, jossa kainuulaisille kuntapäätäjille ehdotetaan kuntien sosiaali- ja terveystalouden sekä toisen asteen koulutuksen siirtämistä maakunnan hoidettavaksi ja aluekehittämisen johtamisen siirtoa valtiotasolta maakunnan johdettavaksi. Syy tälle uudistuksen tarpeelle on selvä, sillä Kainuun maakunnan alueella ovat kunnat kärsivät muun muassa väestönkadosta, vaikeasta alueellisesta työttömyydestä, lääkäripulasta. Täten alueelliselle uudistukselle on huutava tarve kilpailukykyänsä kanssa kamppailevassa maakunnassa, jonka mukaisesti maakunnallista hallintoa on lähdetty kokeilemaan käytännön tasolla Kainuun alueella. (Jäntti, 2016 s.14.)

Tiivistyksenä tärkeimpänä tavoitteena ja päämääränä hankkeelle on luoda Kainuun alueelle lisää elinvoimaa ja menestymisen mahdollisuuksia. Tähän päämäärään pääsemiseen nähtiin vaatimus kuntarajat ylittävän yhteistyön lisäämisestä ja siitä saatavista hyödyistä. Näitä elinvoimakysymyksiä on lähdetty tarkastelemaan alueen kehittymisen kannalta, sekä yhteiskunnallisesta näkökulmasta, että yksityiselle sektorille luotujen innovaatiojärjestelmien kautta saavutettavien menestymahdollisuuksien näkökulmasta. Kokeilun nähdään eroavan muista kuntakehityshankkeista erityisesti tavassa, jolla kokeilua lähdettiin toteuttamaan. Kuntien oli lainsäädännön velvoittamana luovuttava edellä mainituin tavoin sosiaali- ja terveyspalveluiden ja toiseen asteen koulutuksen järjestämistä, kun taas aiemmin hallinnon uudistuskokeilut ovat perustuneet kuntien osalta vapaaehtoiseen osallistumiseen. (Jäntti ja muut, 2010 s. 17-18.)

Toimenpiteiden tavoitteena oli saada koottua kunnallisia kehittämistoimintaan saatavia julkisia varoja maakunnalle jaettavaksi entistä suurempiin hankkeisiin ja täten laajempien sekä tehokkaampien kehittämistoimenpiteiden mahdollistamiseksi. (Sisäministeriö, 2002.) Täten voidaan nähdä, että toiminnalla pyrittiin suuruuden ekonomiaan, jossa toiminnan skaalaa laajentamalla pyritään saavuttamaan laadullista hyötyä ja tehokkuutta hankkeisiin. (Leskinen, 2006). Näillä ehdotetuilla toimenpiteillä pyrittiin luomaan edellytyksiä maakunnan menestymiselle ja selviytymiselle muuttuvassa tilanteessa.

Tälle pohjalle luotiin kokonaisuus, jossa Lipposen ehdotuksen mukaisiin toimenpiteisiin ryhdyttiin ja luotiin Kainuun hallintokokeilun nimellä kutsuttu kokonaisuus. Kainuun hallintokokeilussa on säädetty laissa (343/2003). Kokeilun tarkoituksena oli saada tietoa ja kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun alueen kehittämisen näkökulmasta. Kokeilussa lainsäädännön näkökulmasta maakunnallinen itsehallinto otti suurta vastuuta kunnallisten palveluiden järjestämisestä, kansalaisten osallistumiseen tähtäävästä toiminnasta, kunnallishallinnosta, valtion aluehallintoon

liittyvistä asioista sekä loi uudenlaista uudenlaisen suhteen maakunnallisen päätöksenteon ja valtion keskushallinnon välille.

Hallintokokeilun toteuttamisvaiheeseen päästiin suunnitelmien mukaisesti vuosina 2005–2012, jolloin saatiin tietoa maakunnallisen hallinnon vahvistamisesta ja sen vaikutuksista Kainuun alueen kehitykseen. Kainuun hallintokokeilun jälkeen tehtyjen kuntalaiskyselyiden mukaan kainuulaiset ovat tyytyväisempiä sosiaali- ja terveystoimen palveluihin niiden ollessa maakunnan järjestämistä vastuulla. Kainuulaisten mielipide myös järjestämistä vastuun mahdollisesta säilyttämisestä maakunnilla on myös saanut positiivisen vastaanoton, sillä vaihtoehtona tälle on nähty kuntaliitoksia. Kuntaliitokset eivät ole saaneet suurta kannatusta, joten maakuntajohtoinen kokonaisuus on näistä kehittämissuunnista huomattavasti suositumpi ja täten yhteiskunnallisesti käyttökelpoisempi malli. (Jäntti ja muut, 2010 s. 95-96.)

4 Hallintoreformit sote-uudistuksen taustana

Hallinnon uudistaminen on ollut viimeisten vuosikymmenien aikana kasvava trendi, jonka mukaisesti myös Suomessa on haluttu toimia. Sote-uudistus on mittaluokassaan valtava, mutta kansainvälisesti on nähtävissä esimerkkejä vastaavanlaisista uudistuksista, joiden perusteella on mahdollista tehdä teoreettista tulkintaa ja analysoida uudistusten mekanismeja. Hallinnon rakenteita ja niiden muutosta tutkittaessa on olennaista katsoa taaksepäin historiaan. Täten voimme ymmärtää paremmin hallinnon ominaispiirteitä ja nähdä aiemmin tapahtuneiden uudistusaaltojen vaikutuksia hallinnon kokonaisuuteen.

Hallinnon uudistamisen tavoitteita selvitettäessä voidaan uudistamista lähestyä kolmesta eri lähtökohdasta. Yhtenä lähtökohtana uudistamiselle on hallinnon sisäisen toimintakyvyn kehittäminen, jolla pyritään saavuttamaan entistä vahvempaa kykyä toteuttaa poliittisten päätösten mukaisesti asetettuja päämääriä ja tavoitteita. Toisena lähtökohtana voidaan pitää kansalaisten asettamien vaatimuksien toteuttamista hallinnon ulospäin suuntautuvassa toiminnassa, jolloin hallinto pystyy vastaamaan ja reagoimaan näihin vaatimuksiin entistä tehokkaammin ja kansalaisten hyvinvointia edistäen. Kolmantena näkökulmana voidaan nähdä käytännön ongelmiin ja olemassa oleviin haasteisiin vastaaminen, jolloin hallinnon uudistaminen luo suoraan esimerkiksi tehokkaampia hyvinvointipalveluita kansalaisille uudistuksen myötä, josta esimerkkinä voidaan pitää sote-uudistusta. (Airaksinen, 2009. s 37–38.)

Kokonaisuutena hallinnon uudistamisen tarpeet kumpuavat yhteiskunnallisista muutoksista ja hallinnon tarpeesta vastata uusiin haasteisiin ja uhkiin mahdollisimman tehokkaasti. Nykyiset hallinnon uudistukset etenkin Pohjoismaissa ovat peruja nykyisen hallinnon rakenteen kestämydestä jatkuvasti kasvavien hallintoon kohdistuvien yhteiskunnallisten vaatimusten edessä. (Airaksinen, 2009. s. 38–39.)

Suomalaista hallintoa tutkittaessa hallinnon uudistukset kumpuavat yleisesti halusta ja tarpeesta kehittää organisaatioiden tuottavuutta ja tehokkuutta. Yleensä nämä hallinnon uudistukset ovat olleet kokoluokaltaan pieniä ja näitä uudistuksia voisi

helpommin kuvailla pieninä hallinnon uudistamisen tekoina, kuin kokonaisina uudistuksina. (Nyholm, 2008. s. 56.) Tästä sote-uudistus on mittaluokassaan täysin erilainen hanke, joka on mittaluokaltaan valtava ja kokonaisvaltainen uudistus (Jalonen, 2021).

Hallinnon uudistuksen taustalla on lähtökohtaisesti teoreettinen oletus tai kehitysehdotus, jolla nähdään positiivisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Hallinnon uudistukset tulee nähdä kuitenkin aina myös käytännön näkökulmasta, jossa hallinnon uudistus johtaa konkreettisiin tekoihin, eikä vain teoreettisiin mahdollisuuksiin. Pyrkimyksen tulee olla käytännön kautta tehtyjä rakenneuudistuksia tai muita kehitysmalleja, jotka johtavat joko kehitykseen tai vastaavasti epäonnistumiseen. Epäonnistumisen syitä voivat olla joko teoreettisen idean heikkous tai vastaavasti teorian toteutuksen epäonnistuminen käytännön tasolla. (Airaksinen, 2009. s. 39-40.)

Hallinnon uudistamiseen liittyy olennaisena osana johtamisteoriat, joiden pohjalta uudistuksia on toteutettu. Yleisesti johtamisteorioita nähdään olevan kolme selkeää pääteoriaa. Teorioista ensimmäisenä on ollut Max Weberin byrokratiamalli. Byrokratiamallin perusteet ovat 1800- luvun ja 1900-luvun taitteesta olevista Max Weberin julkaisuista, jotka muuttivat radikaalisti ajatusta tavasta hoitaa julkista hallintoa. (Weber, 1978).

Mallin perusteella organisaatioiden päätöksentekoa ohjaavia toimintamalleja ovat hierarkkinen päätöksenteon rakenne, joka perustuu ylhäältäpäin johtamiseen ja toiminnan standardoimiseen. Mallin olennaisia piirteitä ovat myös budjetointiin liittyvä panosperusteisuus, jonka mukaan kaikki budjetointi on vahvasti säänneltyä ja budjetoitu raha on vahvasti sidottu käyttötarkoituksiinsa. Tämän toimintamallin vahvuuksiin kuuluu täten tehokkuus korruption ehkäisemiseksi mutta se luo kankeutta ja hidastuvuutta päätöksentekoon muutostilanteissa, sillä panosperusteisuutta on haastava muokata nopealla aikataululla sopeutumaan erilaisiin muutoksiin johtuen hierarkkisesta rakenteestaan. Byrokraattisen mallin heikkouksiin voidaan nähdä kuuluvan kankeutensa

ja organisaation koon vuoksi verrattain heikko palvelukyky, joka vaikuttaa hallinnon kykyyn vastata yhteiskunnan luomiin tarpeisiin. Byrokraattinen malli ei ole myöskään taloudellisesta näkökulmasta optimaalinen järjestelmä, sillä hierarkkiset rakenteet ovat kooltaan suuria ja täten kustannustehokkuudella mitattuna heikkoja. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 74.)

Kyseisessä mallissa myös vastuu toiminnasta jakautuu toimijoille hierarkkisesti, jolloin ylemmät tahot ovat automaattisesti vastuussa alempien tasojen toiminnasta. Saman kaavan mukaisesti nähdään myös vallan jakautuminen ja toiminnan kontrollointi ylhäältä alaspäin. Byrokraattisen mallin tavoitteena on luoda rationaalista ja helposti ennustettava päätöksentekoa. Byrokratiamalla voidaan saavuttaa tilanne, jossa ihmisten sosiaalinen toiminta voidaan saada organisoitua ja täten luoda selkeitä yhteiskunnan päätöksenteon perusrakenteita, joihin voidaan kansalaisten toimesta luottaa. Mallin mukaan myös virkamiesten asema on vahvasti turvattu, jonka voidaan nähdä lisäävän luotettavuutta entisestään. (Weber, 1978.)

Byrokraattisen mallin mukaista julkista hallintoa käsiteltiin 1950-luvulla mediassa ja päätöksentekoeleimissä lähtökohtaisesti teknisestä ja lainopillisesta näkökulmasta. Vasta myöhemmin keskiöön nousivat asiat, kuten järjestelmän taloudellinen kilpailukyky ja tehokkuus. Lisäksi julkisen hallinnon järjestelmän kehittämiseen tuli näiden aikojen jälkeen poliittinen näkökulma, jonka seurauksena oli tarve uudistaa julkista hallintoa etenkin taloudellisesta näkökulmasta. Tähän tarpeeseen syntyi New Public Management (NPM) eli Uuden julkisjohtamisen oppi. (Pollitt & Bouckaert, 2017 s. 5-7.)

NPM:n nähdään olevan 1980-luvun julkishallinnon uudistamisen aallon johtamisteoria, jossa painotettiin vahvasti julkishallinnon muutosta tehokkuusperiaate edellä toimivaksi organisaatioksi. Uudistuksen juuret ovat Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Uudessa-Seelannissa, jotka olivat eturintamassa uudistuksen kanssa. Näistä maista uudistus levisi nopeasti lähes kaikkiin länsimaihin. NPM ei ollut kuitenkaan samassa muodossa toimintaa ohjaavana periaatteena kaikissa maissa, vaan sen nähdään olleen eritavoin

toteutettuna eri maissa. Täten NPM voidaan nähdä olleen tietynlainen kattokäsite, jonka alle muodostui erilaisia julkishallinnon uudistamisen toimia, joiden kantavana teemana oli taloudellinen tehokkuuden kehittäminen toisistaan eroavin keinoin. (McLaughlin ja muut, 2002.s.163-164.)

NPM:n johtavana ajatuksena on tehostaa julkisen hallinnon toimivuutta ja luoda täten toiminnalle maksimaalisesti arvoa. NPM:n johtavia ajatuksia on yksityisellä sektorilla toimivien yritysten liikkeenjohdolle tyypillisten toimintatapojen soveltaminen julkisessa hallinnossa. (Jäntti, 2016 s. 53–54.)

NPM:n jälkeen uutena julkisen hallinnon teoriamallina on nähty New Public Governance (NPG) eli uuden julkisen hallinnan teoria, jonka tarkoituksena on ottaa julkisen hallinnan käsitteen alle sekä perinteisiä oppeja byrokraattisesta mallista, että uuden julkisjohtamisen opin mallista. Tavoitteena on luoda kokonaisuus, joka pystyy vastaamaan uusiin julkishallinnon kohtaamiin haasteisiin, jotka vaativat aiempaa laajempaa osaamiskenttää ja asiantuntemusta. (Osborne, 2010 s. 1-2.)

Muuttuvan toimintaympäristön takia on ollut tarpeellista ymmärtää, että laajempaan asiantuntemukseen pyrittäessä hallinnon tulee muodostua aiemman hierarkkisen kaavan sijasta verkostomaisemmaksi, jossa useat organisaatiot tekevät yhteistyötä. Tämä on osa NPG:n ydinajatusta, jossa toimijoiden yhteistyö on avainasemassa. Yhteistyön voidaan nähdä usein ylittävän perinteisten organisaatioiden rajat, jolla saadaan aikaiseksi verkostomainen rakenne ja päätöksentekoon uusia erilaisia näkökulmia. Tällä saavutetaan mahdollisuus löytää keinoja ratkoa uusia ja uudenlaisia ongelmia. (Nyholm, 2008. s. 193-195.)

On nähtävissä myös, hallinnan käsitteen mukaisesti valtiotason ja valtiokeskeisten toimintojen määrän voidaan nähdä vähenevän ja täten muodostuu laajempi hallinnan kenttä, jossa valta jakautuu eri tasoilla toimiville julkisyhteisöille ja osittain myös yksityisen sektorin toimijoille. (Anttiroiko ja muut, 2007. s. 167.) Kuntien johtamisessa

on viimevuosina korostunut verkostojen kautta luotu kehittämistoiminta, joka on joissain tilanteissa henkilöitynyt kunnan johtohenkilöiden luomien kumppanuusmallien ja yhteistoimintamallien ympärille. Näin on mahdollista saada toiminnasta maksimaalista hyötyä ja saada laajempaa osaamista hallinnon käyttöön eri tilanteissa. (Haveri ja muut, 2015. s. 77-78.)

Viimeisten vuosikymmenien aikana eurooppalaisten maiden hallinnot ovat kohdanneet jatkuvasti uusia haasteita ja muutoksia toimintaympäristössään. Haasteita ovat aiheuttaneet erityisesti tietoyhteiskunnan kehitys ja toimintaympäristön kansainvälistyminen, joihin hallinnolla on ollut haasteita vastata kehityksen ollessa niin nopeatempoista. (Kooiman, 1993 s.35.)

Haasteita ovat lisäksi aiheuttaneet muun muassa demokratian muutos, julkisen velan kasvu, ilmastonmuutoksen vaikutukset, ihmisten osallistamiseen liittyvät haasteet, että maahanmuuttoon liittyvät haasteet joissain Euroopan valtioissa. Näihin haasteisiin on vastattu hallinnollisilla ja poliittisilla reformeilla, joiden avulla on pyritty löytämään ratkaisua ongelmiin, jotka saattavat joissain tilanteissa olla erittäin kompleksisia tai pahimmassa tapauksessa pirullisia. (Schwab ja muut, 2017.s. 11.)

Kooimanin (1993, s 35–39.) mukaan hallinnon kohtaamat haasteet ovat luonteeltaan dynaamisia, monimutkaisia ja monipuolisia. Haasteisiin vastatakseen hallinnon itse kyettävä muuttumaan entistä dynaamisemmaksi, jolloin nopeaan kehitykseen on mahdollisuutta reagoida entistä tehokkaammin ja nopeammin. Hallinnon on myös kyettävä toimimaan monimutkaisessa ympäristössä ja säilytettävä toimintakyky ympäristön monimutkaisuudesta huolimatta. Hallinnolta vaaditaan toimintaympäristössään lisäksi entistä enemmän monipuolisuutta ja kykyä hallita entistä laajempia kokonaisuuksia. Täten voidaan tiivistää, että hallinnon toimintakyvyn säilyttämiseksi on vaatimuksena uuden toimintaympäristön luomien haasteiden ymmärtäminen ja toiminnan jatkuva kehittäminen.

Toimintaympäristön laajentumisen hallitsemisen keinoina on julkisessa hallinnossa nähty toiminnan laajentamista verkostomaisemmaksi, jossa otetaan päätöksentekoon mukaan yksityisiä toimijoita sekä kolmas sektori. Näiden lisäksi päätöksentekoon otetaan mukaan myös erilaisia kansalaisryhmittymiä, sekä virallisia, että epävirallisia tahoja, jolloin voidaan saada aikaiseksi laajaa vaikuttavuutta ja päätöksentekoon lisää syvyyttä. Tämän keinon voidaan nähdä muuttavan valtion virkamiehistön asemaa ja lisäksi luovan muutosta koko valtionhallinnon poliittiseen ja yhteiskunnalliseen asemaan sekä dynamiikkaan sen johtamisessa. (Af Ursin ja muut, 2015. s. 28–29.)

Näin voidaan nähdä hallinnon byrokraattisen osan rakenteiden olevan murroksessa, jonka vuoksi on nähtävä uusia näkökulmia hoitaa julkista tehtävää. Tämän seurauksena on nähtävissä hierarkkisen rakenteen joutuvan kohti muutosta, sillä uusiin haasteisiin on nähty ratkaisuna suorien ylhäältä alas kohdistuvien käskyjen sijaan epäsuoremmat ohjauksen muodot. (Hakari, 2013. s. 34.) Tässä kokonaisuudessa on selvästi nähtävissä vaikutteita NPG:n mallin mukaisesta rakenteesta, jossa verkostot ovat avainasemassa ja päätöksenteko on hajautetumpaa ja monilla erilaisilla alempien tasojen toimijoilla on huomattavia vaikuttamismahdollisuuksia.

Hallinnon uudistukset kohdistuvat Kerstingin ja muiden (2009, s. 8–10.) mukaan herkästi paikallistason hallintoon, eli esimerkiksi kunnan hallintoon. Syynä tälle trendille on paikallistasolla helposti havaittavat vaikutukset ja paikallishallinnon on nähty täten olevan ikään kuin testilaboratorio, jossa uudenlaisia hallinnon uudistuksia on voitu testata käytännössä.

Pirullisuuden ollessa läsnä, päätöksenteossa ei välttämättä ole olemassa yhtä absoluuttisesti oikeaa ratkaisua ongelmaan. Pirullisuudessa on kyse ongelmista, joita ei voida yksinkertaisesti selvittää ja ratkaista. Näissä ongelmissa ei pystyttävä rationaalisesti tunnistamaan tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia ennakolta, ja täten päätöksenteossa ei voida käyttää rutiininomaisia ratkaisutoimenpiteitä. (Raisio ja muut, 2018. s.55.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon reformeihin voidaan nähdä suurena innoittajana ja suunnan näyttäjänä Iso-Britannian pääministerin Margaret Thatcherin uudistuksia vuodesta 1979 alkaen. Silloin Iso-Britannian kansallisesta terveydenhuollosta vastaavan National Health Servicen (NHS) toimia yksityistettiin. Terveydenhuollosta luotiin huomattavasti markkinaehtoisempaa ja yksityisille toimijoille annettiin vapauksia ja vastuuta luoda terveystalvueluita. Tämän uudistuksen voidaan nähdä olevan ääriesimerkki julkisiin kustannussäästöihin tähtäävästä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. (Thomas ja muut, 2018. S. 16.) Tämä kyseinen toimintamalli voidaan nähdä vahvasti New Public Managementin (NPM) eli Uuden julkisjohtamisen opin mukaisena uudistuksena, jossa tavoitteena on minimoida julkisen hallinnon kustannuksia ja luoda markkinaehtoisia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille. (Schwab ja muut, 2017 s. 17.)

Lisäksi NPM:n mukaiselle päätöksenteolle on tyypillistä, että päätökset luovat muutoksia niin valtion ja alueellisen johtamisen tasoihin, kuin myös markkinaehtoisen eli yksityisten toimijoiden tuottamien palveluiden käyttöön. Näillä toimilla on usein myös vaikutusta julkisten toimijoiden henkilöstötarpeisiin. (Schwab ja muut, 2017 s.12.) Sote-uudistuksessa on nähtävissä vastaavanlaisia piirteitä, joista esimerkkinä voidaan nähdä suuruuden ekonomian kautta saavutetut säästöt ja kustannustehokkuuden tavoittelu. Eroavaisuutena näiden uudistusten välillä on kuitenkin se, että sote-uudistuksessa yksityisille toimijoille ei ole annettu johtavaa asemaa toiminnan järjestämisessä, vaan sote-uudistuksessa yksityiset toimijat ovat roolissaan tukemassa julkisia sosiaali- ja terveystalvueluiden kokonaisuuksia. (Jalonen, 2020 s. 302.)

Uudistuksen syyt osiossa Jalosen (2021) Suomen sote-järjestelmän kehittämiseen esitetyt toimet toiminnan mallin muuttamisesta suoritepohjaisesta kohti vaikuttavuus perusteista mallia, voidaan nähdä olevan hyvin lähellä johtamisteorian muutosta byrokraattisesta mallista kohti NPM:n tapaista mallia. Tämä voidaan nähdä byrokraattiselle mallille ominaisten sääntöjen määrittämisen ja kankean prosessin

kehittämistä. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 74.) NPM:lle ominaisten vaikuttavuuden ja tehostamisen korostamiseen tähtääminen on tässä näkökulmassa hyvin nähtävissä.

Hallinnot ovat kohdanneet haasteita myös ihmisten suhtautumisessa julkiseen hallintoon. 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa suurina kysymyksinä julkisen hallinnon kentällä oli ihmisten luottamuksen puutteet liittyen julkiseen hallintoon. Ihmiset entistä enemmän kyseenalaistivat julkisen hallinnon kyvyn suojella muun muassa ihmisten eläkkeitä ja luoda turvallisuuden tunnetta terrorismin kasvavan uhan alla. Lisäksi ajan puheenaiheena on ollut sairaanhoidon järjestelmän rakenteellinen kestokyky ja pelko sairaanhoidon järjestelmän romahtamisesta. Näiden haasteiden edessä julkisen hallinnon kehittäminen läpinäkyvyyden osalta on nähty keinona parantaa uskoa julkiseen hallintoon ja sen tulevaisuuteen. (Pollitt & Bouckaert, 2017. s. 8–9.)

On mahdollista nähdä byrokraattisen mallin mukainen organisaatorakenne myös nykypäivän hallinnossa, jolloin NPM:n ja NPG:n luomat uudistukset eivät olisi luoneet niin suuria muutoksia hallintoon. Voidaan tulkita, että kyseessä olisi ennemminkin byrokraattisen perusrakenteen sisällä tapahtuneita muutoksia, jolloin uudempien johtamisteorioiden vaikutukset olisivatkin nykyhallinnossa arvioitua pienempiä. Näiden byrokratian periaatteiden kuten hierarkkisyyden rakenteen sisällä on mahdollista nähdä joustavuutta, jotka luovat erilaisen jälkibyrokraattisen koulukunnan. (Af Ursin ja muut, 2015. s.28-30.)

Tätä koulukuntaa leimaavat Pollittin (2009, s. 199–201.) mukaan organisaatioiden madaltuminen, jolloin syntyy vaakasuoria organisaatorakenteita ja byrokraattiseen organisaatioon verkostomaisuutta. Näiden lisäksi voidaan nähdä byrokraattisia tiimejä, jotka ovat väliaikaisia ja joustavia. Tämä mahdollistaa toimintojen ulkoistamisen ja luo erilaisia rakenteita organisaatioiden sisälle. Lisäksi nykyinen dynaaminen uudistuminen on luonut tiedonsiirron helpottumisen seurauksena mahdollisuuden luoda näitä joustavia elementtejä. Organisaatioiden normien ja sääntöjen kokonaisuudessa on tapahtunut joustoa. Lisäksi voidaan nähdä, että huolimatta päätöksenteon

verkostomaisesta rakenteesta nykyajan hallinnossa, voidaan edelleenkin nähdä byrokraattisen hallinnon olevan avainasemassa, kun tehdään hallinnolle erityisen tärkeitä päätöksiä. Kokonaisuudessa jälkibyrokraattiset rakenteet ovat täten ottaneet malleja erilaisista teorioista ja luoneet byrokratian säilyttävän kokonaisuuden unohtamatta kyseisen mallin keskeisiä elementtejä.

5 Uudistuksen vaikutukset kuntiin

Kunnallisella toimialalla ja kuntien tehtäväkentällä tullaan sote-uudistuksen myötä kokemaan suuria muutoksia. Näitä muutoksia voidaan peilata Kainuun hallintokokeilussa saatuihin havaintoihin, jotka luovat selkeää kuvaa muutoksen luonteesta. Tämän lisäksi hallinnon uudistuksilla luodut muutospaineet kunnan tasolle on selkeästi havaittavissa useissa tutkimuksissa.

On nähtävissä, että kuntaorganisaatiot tulevat uudistuksen seurauksena vahvistamaan toimintaansa tietyillä osa-alueilla, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimialoille tehdyt panostukset ja voimavarat on mahdollista kohdistaa erilaisiin kunnan asukkaiden ja yksityisten toimijoiden vaatimiin kehityskohteisiin. Vapautuneita resursseja on kohdennettu erityisesti kuntalaisten tärkeiksi kokemiin kokonaisuuksiin, kuten kulttuurin-, vapaa-ajan- sekä sivistyspalveluiden kehittämiseen. Näillä on nähty olevan suuria vaikutuksia kuntalaisten viihtyvyyteen ja arkielämän sujuvuuteen. (Jäntti, 2016. s. 119–125.)

Kunnan toiminnan voidaan nähdä tulevaisuudessa painottuvan entistä enemmän paikallisuuteen, sillä hyvinvointialueen voidaan nähdä ottavan vastuuta laajemmista alueellisista asioista. Tämä mahdollistaa kunnan toiminnan paikallistamisen ja strategisten toimintamallien paikallisen kehittämisen. (Jäntti, 2022.) On syytä muistaa, että kunnat ja hyvinvointialueet tulevat myös tekemään yhteistyötä ja käymään tiedonvaihtoa myös tulevaisuudessa. (Kuntaliitto, 2022a).

Kuntaan kohdistuvia hallinnon uudistuksia voidaan lähteä tarkastelemaan kolmesta eri näkökulmasta. On olemassa organisatorinen ja toiminnallinen muutoksen näkökulma, jonka keskiössä ovat rakenteet ja toiminnallisuus. Toisena näkökulmana johtamisen näkökulmassa korostuu johtamisen tasot ja johtamisen suunta. Kolmantena näkökulmana on kuntakäsityksen muutokset, jonka teemana on kunnan roolin muutokset uudistuksen jälkeen, ja kunnan toimintaan liittyvät panostukselliset muutokset. (Jäntti, 2016. s. 116-117.)

Kainuun hallintokokeilussa, joka pienemässä mittakaavassa demonstroi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on antanut tietoja, joiden mukaan kunnan toiminta on koettu kuntajohdon toimesta vahvasti sosiaali- ja terveyspalveluiden kautta ja tehty kokeilu on luonut osalle kokeiluun osallistuneiden kuntien johtajista vahvasti kuvaa, että sote-palveluiden poistuminen on luonut tyhjiötä kunnan toimintaan ja erityisesti kunnan budjettiin ja taloudelliseen tilanteeseen, sillä suuri osa kunnan budjettia on sote-palveluiden määrärahat. Toki kunnan väestö- ja ikärakenne vaikuttavat kuntien erilaisiin budjettirakenteisiin. Tiedossa on tosin ennalta kunnan johdolta saatuja näkökulmia, joissa nähdään sote-palveluiden poistumisen luovan vain pieniä tai jopa minimaalisia muutoksia itse kunnan ydintoimintaan ja täten muutos on nähtävissä vain budjetissa. (Jäntti, 2016 s. 117-118.)

Kunnan johtajien haastatteluissa on nähtävissä vahvoja näkökulmaeroja suhtautumisessa hallintokokeilun vaikutuksiin. Toisten kuntien johto näkee sote-palveluiden poistumisessa mahdollisuuksia kehittää kuntia uuteen kukoistukseen ja luoda uusia alkuja kehitysnäkökulmasta. Vastakkaisesti on nähtävissä näkökulmia, joissa kunnan johto luo negatiivisia skenaarioita tulevaisuudesta. Vastauksissa tuodaan esiin jopa mahdollisuus itsenäisen kunnan toiminnan loppumisesta ja radikaalista näivettymisestä. Kuntien johdossa sosiaali- ja terveyspalveluista luopuminen on lähtökohtaisesti nähty vapauttavana ratkaisuna ja helpotuksena, jolla on mahdollisuus saada henkisiä resursseja ohjattua muun toiminnan kehittämiseen ja osaamisen laajentamiseen. (Jäntti, 2016 s. 118.)

Johtamisen näkökulmasta hallintokokeilusta saatujen kokemusten mukaan kunnan johtoon on kohdistunut vallan menettämisen kokemusta, jonka sosiaali- ja terveyspalveluiden päätöksenteon siirtäminen maakunnan tasolle on luonut. Tämä voidaan vahvasti linkittää johtamisen muutoksen näkökulman alle, jonka mukaan johtamisen tasojen muutokset ovat luoneet kunnan johtoon tunnetta, jossa asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimisen kyky kunnan tasolla on heikentynyt ja luonut puutteellista

tilannekuvaa asukkaiden tarpeista. (Jäntti, 2016 s. 117-119.) Tätä ei voida pitää yllätyksenä, sillä aiemmin kunnan yhdeksi ydintehtävistä määriteltiin laaja vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista. Tämä on aiemmin vahvasti määrittänyt kunnan olemassaoloa ja sen oikeutusta, joka on vahvasti sidoksissa vallan ja päätöksenteon tehtäväkenttään. (Anttiroiko ja muut, 2007 s. 20.)

Kokeilun jälkeen kuntien toiminnan ydinalueisiin on nähty jäävän koulutuksen ja sivistyksen, alueellisen vetovoiman, elinvoiman ja toimintaympäristön kehittäminen. Näiden ympärille on nähty olevan mahdollista luoda kunnan tehtäväkenttää, jossa kunnan rooli on alueellisten toimijoiden tukeminen ja verkostojen luominen. Tämä voidaan nähdä selvänä kuntakäsityksen muutokseen liittyvän näkökulman toteutumiseen. (Jäntti, 2016. s. 118–119.)

Kunnan organisaatioihin kohdistuvat muutokset uudistuksen seurauksena ovat arvioiden mukaan jatkumoa kunnan tehtäväkentän kapenemisesta, sekä sen luomasta muutospaineesta. Toiminnalla on saatu aikaiseksi myös tarvittavia kustannussäästöjä. Kunnan hallintorakenteisiin ja hallinnon järjestelmiin kohdistuvat muutokset ovat konkretisoituneet esimerkiksi kunnan henkilöstömäärän vähennyksinä, jonka on aiheuttanut kokonaisen toimialan eli sosiaali- ja terveydenhuollon poistuminen. Kyseisen toimialan lautakunnat eivät enää kuulu kunnan organisaatioon, joka on avannut myös muiden lautakuntien toiminnan tarkastelun alle. Tämän seurauksena lautakuntien määrää on vähennetty ja toimialueita laajennettu. Näiden lisäksi muutoksia on koettu kunnan hallituksen päätösvallan piirissä. Osana rakenteiden keventämistä kunnan hallituksen päätösvaltaa tietyillä hallinnon aloilla laajennettu ja täten luotu lisää kustannussäästöjä käyttämällä lisää jo olemassa olevia rakenteita. (Jäntti, 2016. s. 120-121.)

Näiden henkilöstövaikutusten voidaan nähdä olevan vielä huomattavasti suurempia varsinaisessa sote-uudistuksessa, kun otetaan huomioon hallinnon lisäksi myös muun henkilöstön siirtymät. Sote-uudistuksessa hyvinvointialueiden alaisuuteen siirtyvän

henkilöstön määrä on Tilastokeskuksen (2021) tutkimuksen mukaan 222 700 henkilöä, kun taas kuntien alaisuuteen jäävän henkilöstön määrä on 211 500 henkilöä. Täten kuntien alaisuudessa työskentelevän henkilöstön määrä on tulevaisuudessa arvion mukaan alle puolet sote-uudistusta edeltävästä ajasta. Tällä voidaan nähdä olevan myös kerrannaisvaikutuksia kunnallisen henkilöstöön liittyvien työtehtävien toteuttamisessa. (Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, 2022.)

Hallinnollisia muutoksia kunnallisessa päätöksenteossa on nähtävissä etenkin päätettävien asioiden määrällisenä vähenemisenä, joka on seurausta sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan päätöksenteon poistumisesta. Tällä on nähtävissä todellisia vaikutuksia hallinnon henkisen pääoman vapautumiseen, sillä jäljelle jääviin päätettäviin asioihin vapautuu huomattavasti laajemmin henkisiä resursseja. (Jäntti, 2016. s. 121–122.) Myös käytännön valtuustotyön ajankäytössä on nähtävissä, että valtuuston voimavaroja käytetään aiempaa harvempiin asioihin. (Jäntti ja muut, 2010. s. 129.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvien haasteiden kasvaessa on Kainuun maakuntakokeilussa pyritty luomaan alueellista kehitystä ja esimerkiksi väestön poismuuttoon kohdistuvan trendin pysäyttämisenä, etenkin nuorten osalta. (Leskinen, 2006.)

Hyvinvointialueiden toimintaa koskevassa lainsäädännössä on kirjattu, että kuntien ja hyvinvointialueiden tulee käydä jatkuvaa kehitysdialogia ja yhteistoiminnan periaatteita läpi vähintään kerran molempien toimijoiden valtuustokauden aikana. Tällä pyritään tilanteeseen, jossa molemmat toimijat kertovat omista lähtökohdistaan yhteistoiminnan tavoitteita ja pyrkimyksiä. (Kuntaliitto, 2022a.) Tästä esimerkkinä elinkeinopoliitikassa kuntien ja maakunnan voidaan nähdä toimivan laaja-alaisesti sekä yhdessä, että erikseen. Osittain elinkeinopoliittista kehittämistä tehdään päällekkäistä työtä, mutta sen ei nähdä aiheuttavan ongelmia, koska suurena yhteisenä tavoitteena on alueen elinvoiman ja hyvinvoinnin laaja-alainen kehittäminen. Tähän tehtävään nähdään tarvittavan molempien osapuolien resursseja. (Jäntti ja muut, 2010. s. 141.) Yhteistyötä tarvitaan etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvien haasteiden kasvaessa

muun muassa Kainuun maakuntakokeilussa tämä kohdistuu alueelliseen kehitykseen. Tästä esimerkkinä väestön poismuuton trendi alueellisesti Kainuussa. Tämä vaikeuttaa palveluiden järjestämistä ja luo valtavasti haasteita yli toimialojen. (Leskinen, 2006.)

On nähtävissä myös hallintokokeilun luomaa hallinnon ja päätöksenteon kaksitasoistumista, jossa osasta tehtävistä vastaa maakunta ja osasta kunta. Tämä on osittain myös hallintokokeilun tavoite, mutta kriittisenä näkökulmana se on aiheuttanut byrokratian kasvua ja täten hidastanut päätöksentekoa. Taloudellisesta näkökulmasta kaksitasoisuus on lisännyt hallinnon kustannuksia, jotka voidaan arvioida olevan maakunta tasolla kuitenkin minimaalisia. (Jäntti ja muut, 2010. s. 140–141.)

6 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Luvussa käsitellään tutkimuksessa käytettyä tutkimusmenetelmää ja tutkimuksen aineiston käsittelyä. Luvussa esitellään tutkimuksessa hyödynnettävää aineistonkeruumenetelmää ja sillä saatua aineistoa. Luvussa esitellään myös tapoja, joilla teoreettisen viitekehyksen kokonaisuudesta on luotu tutkimuksen aineiston keruulle tarvittavat rakenteet.

6.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkielma on laadullinen ja aineistolähtöinen. Tutkimuksen aineistonkeruun menetelmänä käytettiin kirjoituspyyntöä. Tämän voidaan nähdä olevan kyselytutkimuksen alainen tutkimusmenetelmä. Tutkimuksen tavoitteena ei ole luoda yleistävää analyysiä tapauksista, vaan luoda erilaisten skenaarioiden kautta kvalitatiivinen tutkimus. (Koppa, 2015.) Tutkimus kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten vaikutuksia yksittäisiin kuntiin eikä tutkimuksella ole tarkoitusta luoda kokonaiskuvaa, jossa nähtäisiin kaikissa Suomen kunnissa tapahtuvia uudistuksen vaikutuksia. Kirjoituspyynnön kysymykset ovat muotoutuneet tutkimuskysymyksen ja tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä ilmentyvien asiakokonaisuuksien ympärille. Kirjoituspyynnöillä on pyritty laajentamaan kuvaa kuntiin kohdistuvista muutoksista ja niiden laajuudesta. Täten on mahdollista saada tapauksellisia esimerkkejä kuntien erilaisista tavoista varautua muutokseen ja nähdä tilanteen erilaiset subjektiiviset näkökulmat.

Laadullisen tutkimuksen vastauksiksi ei voida saada objektiivisiä vastauksia. Laadullisen tutkimuksen pyrkimyksen voi kiteyttää olevan tosiasioiden paljastamista ennemmin kuin olemassa olevan väittämän todentamista. Tutkimuksessa käytettiin laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä metodeja. Näitä esimerkiksi ovat ihmisten käyttäminen tiedon keruun instrumenttina, jonka voidaan nähdä olevan laadulliselle tutkimukselle tyypillistä, myös aineistonkeruun menetelmänä. Sen voidaan nähdä tuottavan aineistoa, jossa

tutkittavien näkökulma ja kokemukset pääsevät oikeuksiinsa. Tutkimukseen vastaajien kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti, joka lisää aineiston kohdentuvuutta. (Hirsjärvi ja muut, 1997 s. 157–161.)

Laadullisen tutkimuksen menetelmät ovat toimivia tapoja tutkia aiheena olevaa uudistusta, sillä laadullinen tutkimus pyrkii ottamaan huomioon tutkittavaan kohteeseen vaikuttavan subjektiivisuuden ja kirjoituspyyntöjen vastaajien näkökulmat erilaisten kuntien toimijoina. Kaikkien tutkittavien näkökulmat ovat ainutlaatuiset, jolloin vastaajien henkilökohtaisille näkemyksille tulee antaa arvoa, joka on laadullisen tutkimuksen periaatteita. (Vuori, 2021.)

Tutkimuksessa käytettyä kirjoituspyyntöä käytetään tapana tuottaa tutkittavaa aineistoa, josta käytetään myös nimitystä teemakirjoitus. Termi on johdettu teemahaastatteluun viittaavasta tavasta tuottaa tutkittavaa aineistoa, jollaisena kirjoituspyyntö voidaan hyvin nähdä. Kirjoituspyyntö eroaa teemahaastattelusta menetelmänä kuitenkin dokumentaation tavassa, joka kirjoituskutsussa on vastaajan omakohtaisten kokemusten ja kuuleman jäsentelyä. Kirjoituspyyntöä on käytetty tyypillisesti ajankohtaisten aiheiden tutkimuksessa, joissa tutkimustietoa ja aineistoa ei ole valmiina tutkimuskäyttöön hyödynnettävissä. (Pöysä, 2021.)

Tutkielman kirjoituspyynnön kohderyhmänä tutkimuksessa ovat kuntien hallintojohtajat, jotka valikoituivat kohteeksi tutkimusaihetta koskevan päätöksentekoon kohdistuvan asemansa vuoksi. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys voidaan nähdä olevan vahvasti kuntien hallintojohtajien tehtäväkenttää koskettava. Kunnan hallintojohtajan tehtäviin kuuluvat kuntalain (410/2015) mukaan laaditun kuntien hallintosäännön mukaisesti kuntakonsernin hallinnon kehittämistoimenpiteet ja siihen liittyvät tukitehtävät. Täten voidaan nähdä, että hallintojohtajat ovat olleet kuntien päätöksenteon ytimessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen implementoituessa Suomen lainsäädäntöön. Täten voidaan varmistua, että tutkimuksen kirjoituspyyntöön vastaavat henkilöt ovat tietoisia

tutkittavista asioista ja voivat luoda tutkimusta edistäviä vastauksia. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006. s. 55–56).

Tutkielman aineistonkeruun tavoitteena oli luoda kirjoituspyyntö, jossa vastaajat voivat omin sanoin vastata. Kirjoituspyyntöön luotiin apukysymyksiä, joihin vastaajat halutessaan voivat vastata. Kokonaisuudessaan haluttiin luoda hallintojohtajille suunnatun kirjoituspyynnön kysymysasetteluun väljyyttä apukysymyksillä. Tällä pyrittiin saamaan vastauksia, jotka olisivat moninaisia ja korostetun vapaamuotoisia, jotta vastaajien omille mielipiteille luodaan riittävästi tilaa tässä monitahoisessa tutkimusaiheessa, jonka voidaan nähdä herättävän vahvoja mielipiteitä tutkittavien keskuudessa, johtuen aiheen poliittisesta ja arasta luonteesta.

6.2 Aineiston keruu

Kirjoituspyynnön toteuttaminen on aloitettu kirjoituskutsurungon rakentamisella, joka toteutettiin Google Forms alustalla. Google Forms kutsussa on osio, jossa esiteltiin tutkimuksen aihe ja perustelu, jonka perusteella vastaajat ovat valikoituneet. Tämän jälkeen käytiin läpi tutkimuksen teoriapohjaa ja tutkimuksen aineistonkeruutapaa, eli kirjoituspyyntöä itsessään. Alustalla on nähtävissä myös ohjaavat apukysymykset. Näiden lisäksi aiheen esittelyssä kerrottiin anonymiteetin varmistaminen ja aineiston turvallisen säilyttämisen periaate. Kirjoituspyyntöön osallistuvia lähdettiin kartoittamaan tarkastelemalla kuntaliiton nettisivuilta löytyvää kuntien yhteystietopalvelua, jonka kautta löydettiin kuntien hallintojohtajien yhteystiedot. Kuntien hallintojohtajille lähetettiin sähköpostitse kirjoituskutsuja, joihin annettiin vastausaikaa noin kaksi viikkoa. Noin kolme päivää ennen vastausajan päättymistä lähetettiin kutsuille muistutus sähköpostiin. Kutsuja lähetettiin noin 150 kappaletta. Näillä toimenpiteillä saatiin kirjoituspyyntöni 17 vastausta, joissa käsitellään laajalaisesti kuntiin kohdistuvia muutoksia ja esitellään kuntien toimintatapoja muutosten ytimessä.

Vastaukset olivat pääosin kattavia ja vastaajat olivat suurelta osin pyrkineet vastaamaan apukysymysten kautta, joka helpottaa aineiston analysointia. Jokaiselle vastaajalle kirjoituspyynnön aihe oli tuttu, joten kirjoituspyynnöstä ei esitetty tarkentavia kysymyksiä koskien aihetta. Joissakin vastauksissa vastaajat poikkesivat aiheesta ja niiden sisältämää aineistoa hyödynnettiin erilaisten poikkeustapausten esimerkkien luonnissa tutkimustulosten analysoinnin yhteydessä.

Kirjoituspyynnössä vastaajille annettiin mahdollisuus kertoa omista kokemuksista koskien sosiaali- ja terveyden huollon uudistuksen vaikutuksia omassa virassaan kunnan hallintojohtajana. Kirjoituspyynnössä korostettiin vastaajan kirjoituksen olevan rakenteeltaan täysin vapaamuotoinen ja rajoitteena oli lähtökohtaisesti otsikon eli pääteeman ohjaama aihe. Kirjoitelman apukysymykset, jotka johdattivat vastaajat kohti alateemoja, voidaan nähdä ainoana vastausta ohjaavana ja osittain rajoittavana elementteinä. Vastausmuodossa voidaan nähdä olevan päiväkirjamaisuutta, toki ohjatuin aihein. Pääpaino vastauksissa on tällä toimenpiteellä saatu kohdistumaan vastaajan omakohtaisuuteen, eli itse kokemukseen ja mielipiteeseen. Lisäksi vastaajat ovat voineet itse päättää millä tavoin ja millä tasolla he haluavat kertoa omasta kokemuksestaan ja uudistuksen vaikutuksista. (Pöysä, 2021.)

Tutkimuksessa tulee ottaa huomioon mahdolliset arat tutkimusaiheet, jotka voivat luoda jännitteisyyttä ja henkilökohtaisen mielipiteen ilmaisun vaikeutta tietyissä tilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voidaan nähdä olevan poliittinen aihe. Joten tästä näkökulmasta se voidaan luokitella araksi aiheeksi, joten anonymiteetin varmistamisella voidaan nähdä olevan vaikutusta vastauksissa havaittavaan ilmaisuun. Poliittiset aiheet voivat aiheuttaa tutkittaville ammatillisia, että henkilökohtaisia riskejä ja näitä riskejä voidaan nähdä tietyissä tilanteissa kohdistuvan myös tutkijaan. Poliittisissa aiheissa tutkimuksen tulee olla hienovaraista ja nämä riskit tulee täysin ymmärtää. Tutkimuksessa tulee tiedostaa riskit ja näiden ymmärtämisellä on vahvasti merkitystä tutkimuksen onnistumisen kannalta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006. s. 10–11.

Tämä tutkimus toteutettiin anonyymisti ja tutkittaville mainittiin anonyymiydestä jo kirjoituspyynnön kutsussa. Tutkimukseen osallistuvalla tulee luoda luottamus aineiston käsittelystä, säilytyksestä ja tuhoamisesta, tämän vuoksi kirjoituspyyntöön on tehty maininnat kyseisistä asioista. Tätä kyseistä anonyymiteetin varmistamista ohjaa myös lainsäädäntö. (Kuula-Luumi, 2006. s. 64–65.)

Tutkimuksessa vastaajien anonyymiteetti on varmistettu Google Forms alustan kautta asettamalla vastaajien tiedonkeruuta koskevat asetukset pois päältä, jolloin kirjoituspyynnön vastaukset saapuivat ilman lähetystunnisteita. Anonyymiteetin ja aineiston käytön varmistamisella vain tämän tutkielman käyttöön arvioitiin saatavan syvempää analyysiä ja vastauksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista kuntien tilanteeseen, joka on arvioiden mukaan erittäin arkaluontoinen ja mielipiteitä jakava asiakokonaisuus. Arvioitiin myös, että tunnistettavuus ei tuota tutkimukselleni lisäarvoa ja anonyymiteetin varmistamisen voidaan nähdä lisäävän vastaajien osallistumisaktiivisuutta. Ainoana kirjoituspyynnön vastaajille asetettuna taustakysymyksenä vastausten erittelyyn ja analysointiin liittyen on ”Lisääthän taustatiedoksi paljonko asukkaita on kunnassa, jossa työskentelet?”, johon saadut vastaukset olivat pääsääntöisesti tuhannen asukkaan tarkkuudella. Vastaajia ei täten pystytä tunnistamaan kyseisellä kysymyksellä, jolloin anonyymiteetti säilyy. (Heikkilä, 2008. s. 47).

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen tuottamisessa teorialla on ilmeinen rooli osana tutkimuskokonaisuutta, sillä ilman teoriapohjaa on haastavaa lähteä tutkimaan ilmiötä ja luoda niistä analyysiä. Teoreettinen pohja luo mahdollisuuden tutkia ilmiötä tarkemmin ja havainnoida olennaiset asiat tutkimukseen liittyen. Laadullisen tutkimuksen peruselementteihin kuuluvan tutkimuskohteen ymmärtämisen voidaan nähdä nivoutuvan yhteen teoreettisen pohjan muodostamisen kanssa, sillä teoreettiselle pohjalle tämä voidaan nähdä muodostuvan. Laadullinen tutkimus myös nimensä mukaisesti perustuu tutkimuksen laatuun eikä määrään. (Tuomi & Sarajärvi, 2018.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen peruselementteihin kuuluu tutkimuskohteen ymmärtämisen lisäksi säännönmukaisuuksien ilmentäminen. Säännönmukaisuuksia havaitsemalla voidaan todentaa kerätyn aineiston riittävyttä. Tämän lisäksi säännönmukaisuuksia havaitsemalla voidaan todentaa asioiden välisiä syyseuraus suhteita ja yhteneväisiä elementtejä asioiden välillä. Asioiden välille voidaan myös löytää säännönmukaisuuden kautta malleja, joiden mukaan tutkittavat asiat käyttäytyvät ja toimivat. (Hirsjärvi ja muut, 1997. s. 161–162.)

Kirjoituskutsuja lähettäessä ei eritelty kuntia koon mukaan, vaan tarkoituksena oli hakea vastauksia erikokoisista kunnista. Vastaajien edustamien kuntien koolla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus koskee yhtäältä kaikkia muita Suomen kuntia poissulkien Helsingin. Tutkimukseen saatiin vastauksia eri kokoisista kunnista, paitsi vastauksista jäi pois suurimpien kuntien edustajat, joista ei saatu vastauksia.

Kaikissa vastauksissa kuntien kokoon liittyvään taustakysymykseen ei tullut vastausta, mutta tulleiden vastauksien kuntakoot olivat välillä n.1000 asukasta- n. 45 000 asukasta. Kuntien koot asettuvat vastauksissa tälle välille kuntakoon keskiarvon ollessa 11 043. Suomen kuntien keskimääräinen koko oli vuoden 2022 tiedon mukaan 18 006 asukasta. (Kuntaliitto, 2022b). Täten tutkielmani aineiston keskiarvon voidaan nähdä edustavan keskimäärin pienempiä kuntia.

6.3 Aineiston analysointi

Aineiston analysointi voidaan jakaa erillisiin vaiheisiin, joista syntyy analyysin lineaarinen muoto. Se pitää sisällään aineiston keräämisen, jota tässä tutkimuksessa edustaa kirjoituspyynnöt. Niiden avulla saadaan aikaiseksi aineistoa, jota seuraavassa vaiheessa lähdetään kuvaamaan ja tarkastamaan mahdollisten virheiden ja tutkimuksellisten puutteiden osalta. (Hirsjärvi ja muut, 1997 s. 216–217.)

Näiden toimenpiteiden jälkeen, voidaan lähteä seuraavan vaiheen mukaisesti jakamaan, luokittelemaan ja järjestelemään halutulla tavoilla, jotta on mahdollista ryhtyä luomaan analysoitavaa aineistokokonaisuutta ja sen mahdollisia rajauksia. Luokittelun jälkeen aineistoa yhdistellään, jota voidaan lähteä peilaamaan teoriaan ja tulkintoihin. Näiden vaiheiden jälkeen luodaan selvityksiä eli johtopäätöksiä kokonaisuudesta ja huomioista tutkimuksessa. (Koppa, 2015.)

Aineistoa voidaan luokitella monilla eri tavoilla, esimerkiksi teemojen ja aiheiden perusteella, jota laadullisessa tutkimuksessa on mahdollista tehdä monipuolisesti. Analyysille on tyypillistä luoda aineistosta sisältöön ja rakenteisiin kohdistuvaa yhteneväisyyksien etsimistä ja vastaavasti erottelua. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006. s. 72–73.)

Lineaarista muotoa tarkastellessa tulee kuitenkin huomioida, että kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa aineiston analysointi ei ole kuitenkaan usein täysin lineaarista, sillä kvalitatiivinen tutkimus on usein polveilevaa ja sen tutkimusprosessiin sisältyy usein monenlaisia rinnakkaisia menetelmiä, jolloin analyysille ei ole tyypillistä muodostua pelkästään aineiston keruun päätyttyä. On täysin mahdollista luoda havaintoja jo aineiston keruun ollessa käynnissä, jolloin lineaariseen kaavaan voidaan luonnollisesti tehdä muutoksia. Tätä analyysin kulkua voisi kuvata paremmin tietynlaisella spiraalilla, joka etenee hetkittäin eteenpäin ja palaa toisessa hetkessä takaisinpäin. (Hirsjärvi ja muut, 1997. s. 218–219.)

Laadullisessa tutkimuksessa käytettyyn sisällön analyysissä keskitytään yleisesti teemoihin, joita aineistoon sisältyy ja aiheisiin sekä asioihin, jotka nousevat tutkimuksen aineistosta esiin. Laadullisen tutkimuksen analysointi perustuu sanalliseen ja selkeään kuvaukseen ilmiöstä, jota tutkitaan ja täten luodaan näkymää tutkittavaan ilmiöön ja siinä tapahtuviin muutoksiin. Tässä tutkimuksen muodossa voidaan nähdä elementtejä koodaamisesta, jossa aineistosta eli tässä tutkimuksessa kirjoituspyyntöjen vastauksista

nousevia elementtejä tutkitaan ja pyritään löytämään vastauksista nousevia aiheita. (Vuori, 2021.)

Tässä tutkimuksessa voidaan nähdä olevan elementtejä myös teoriasidonnaisuudesta, jossa aineiston analyysi ei perustu kokonaisuudessaan vain teoriaan, mutta teoreettisen viitekehyksen voidaan nähdä olevan kytkennässä aineistoa analysoitaessa. Tässä mallissa aineistossa havaituista löydöksistä luodaan kytkentöjä teoriaan, jolloin luodaan vahvistusta ja validiutta tutkimuksessa tehtyihin havaintoihin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006. s. 15.)

Teoriasidonnaisuudessa teorian voidaan nähdä olevan apuvälineenä havainnoissa ja tulkinnoissa. Täten tutkimuksessa on mahdollista luoda havaintoja empirian vastaamattomuudesta aiemmissä tutkimuksissa havaittuihin ilmiöihin. Perusteena teoriasidonnaisuuden hyödyntämiseen tutkimuksessa on ajatus siitä, että teorioista saadut johtajatukset ovat lähtökohtana aineistoista saatuihin havaintoihin ja harvoin tutkimuksessa havaitut asiat ovat pelkästään induktiivista päättelyä, vaan taustalla on useimmin johtojatetus. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006. s. 15-16.)

Tämän tutkimuksen tulosten analysoinnissa käytettiin kirjoituspyynnöissä rajattuihin ja esittämiini kysymyksiin tulleita vastauksia kattokäsitteinä, joiden mukaisesti lähdettiin teemoittelemaan vastauksia. Kattokäsitteiksi aineiston analysoinnissa muodostuivat seuraavat teemat: Sote-uudistukseen varautuminen kunnassa, Vastaajan suhtautuminen muutokseen ja Kuntien tulevaisuuden arviointi uudistuksen jälkeen. Kyseiset teemat peilautuvat vahvasti tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen ja siellä esiteltyyn aiempaan tutkimukseen.

Teemoittelulla tarkoitetaan sisällön analyysitapana, jossa tutkimusaineistosta havaitaan tutkimusongelman kannalta olennaisia aiheita eli teemoja. Teemoittelussa aineistosta nostetaan esiin tutkimuksessa olennaisia asiakokonaisuuksia ja aineistossa toistuvia

piirteitä, joista lähdetään jäsentelemään erillisiä kokonaisuuksia eli tutkimuksen teemoja. (Juhila, 2021.)

Tutkimuksessa käytetyllä hermeneuttisella analyysillä tarkoitetaan tapaa käsitellä aineistoa päämääränä aineiston syvälinen ymmärtäminen. Tätä tutkimustapaa käytetään laajasti ihmisten käyttäytymisen, kulttuurin tutkimuksen, taiteen sekä tekstimuotoisen aineiston merkitysten ymmärtämisen alalla. Hermeneuttisen tutkimuksen osana käytetään hermeneuttisen kehän systemaattista mallia, jossa yksityiskohtien tulkinnalla pyritään saavuttamaan kokonaisuuden tulkintaa. Tämä yhdistettynä aiemmin tehtyjen tulkintojen uudelleen tulkitsemiseen luo kehän, jolla pyritään saavuttamaan edelleen laajempaa ymmärrystä tutkimuksen kohteesta. Ymmärrystä pyritään laajentamaan toistamalla tätä hermeneuttista kehää useita kertoja, jolloin ymmärrys syvenee ja laajenee toistojen myötä. Usein hermeneuttista analyysiä käytetään yhdessä muiden tutkimuksen analyysimallien kanssa, joissa korostuvat tulkinnallisuus, kokemuksellisuus ja merkitysten löytäminen. (Koppa, 2015.)

Teemoittelun lisäksi toteutettiin hermeneuttisen sisällönanalyysin keinoin tulkintaa kirjoituspyyntöjen vastauksista, joten tämän tutkimuksen sisällön analyysin voidaan nähdä olevan teemoittelun ja hermeneuttisen sisällönanalyysin yhdistävää aineiston tulkintaa. (Koppa, 2015.) Näiden analyysitapojen yhdistämisellä pyrittiin löytämään teemoittelun kautta ensin aineiston keskeiset elementit, joiden pohjalta voidaan luoda tarkempi käsitys aineiston laadusta ja sisällöstä. Hermeneuttisen analyysin avulla pyritään syventymään teemojen sisältöön ja luonteeseen, jonka avulla on mahdollista tehdä tulkintoja teemojen sisällä ilmenevistä asioista ja luoda näille merkityksiä johtopäätöksiin.

Tutkimusmenetelmä, jossa vastaajalla on mahdollisuus kirjoittaa omin sanoin laaja-alaisesti esitetystä aiheesta, loi aineistoon myös käsiteltävästä aiheesta poikkeavaa aineistoa, joka vaikeutti teemoittelua. Näistä poikkeamista on kuitenkin mahdollista luoda hermeneuttisen sisällönanalyysin avulla mielenkiintoisia havaintoja ja tämän

tutkimuksen sisällä mahdollisuus luoda kuvaa kunnan hallintojohtajien tehtäväkentän laajuudesta ja tehtävässä kohdattavista haasteista. Suurin osa vastauksista hyödynsi kuitenkin esitettyjä apukysymyksiä ja näistä saadun aineiston rajaaminen oli mahdollista ja sitä pystyttiin hyödyntämään tutkimustuloksien raportoinnissa.

7 Tutkimustulokset

Kappaleessa käydään läpi kirjoituspyynnöissä nousseita teemoja ja niiden kautta pyritään ymmärtämään kuntiin kohdistuvia muutoksia ja niiden vaikutuksia tulevaisuuden kunta-alaan. Tutkimustuloksissa pyritään ymmärtämään aineistossa esiintyvää kokemuksellisuutta sote-uudistuksen vaikutuksista. Sote-uudistus on selvästi vaikuttanut jokaisen kirjoituspyyntöön vastanneen työhön ja sen kuvaan, täten voidaan todeta kirjoituspyyntöjen kohdentuneen oikealle vastaajaryhmälle, jolla on tietotaitoa ja näkökulmaa vastata kirjoituspyyntöni. Tältä pohjalta kirjoituksista välittyy vastaajien tunne ja mielipide, sekä sote-uudistuksen tarpeellisuudesta, että siihen suhtautumisesta suomalaisen yhteiskunnan suurena muutoksena.

Vastauksista pystyttiin löytämään lähes jokaisella vastaajalla olevat tietyt kehitysehdotukset, tai sote-uudistuksessa olevat ongelmakohdat. Näistä ongelmakohdista ja kuntien hallintojohtajien kehitysehdotuksista on mahdollista lähteä rakentamaan uutta syventävää tutkimusta. Tutkimusaineistoa on lähestytty tutkimuskysymyksen kautta, eli ”Miten kunnissa on varauduttu sote-uudistukseen ja millaisena kunnissa nähdään tulevaisuus uudistuksen jälkeen?”. Tutkimuskysymyksen kautta on pystytty havainnoimaan tutkimusaineistosta olennaisia asioita. Seuraavaksi esittelen tutkimuksessa teemoittelun kautta esiin nousseita aiheita ja luon niiden pohjalta hermeneuttisen sisällön analyysin. Näillä tutkimuskeinoilla luodaan syvempää ymmärrystä aineiston sisällöstä.

7.1 Ennen: Varautuminen kunnassa

Tässä kappaleessa käsitellään sote-uudistukseen liittyviä ennakkotoimenpiteitä ja toimintastrategioita, joilla kunnat ovat pyrkineet reagoimaan sote-uudistuksen mukanaan tuomiin vaikutuksiin. Kuntien toiminnassa on huomattavia eroja varautumisessa, ja kuntiin kohdistuneet muutokset ovat erilaisien lähtökohtien ja kuntien sijainnin vuoksi olleet luonteeltaan huomattavan erilaisia. Kokonaisuutena

vastauksista voidaan todeta, että jokaiseen kuntaan vastausten mukaan on kohdistunut ainakin jonkinlaisia muutoksia.

Vastauksissa esiin nousseita teemoja olivat kunnan palveluverkoston ja kokonaisrakenteen säilyttämisen turvaavat ennakkotoimenpiteet, kunnilla säilyvien erityisen toimialan tehtävien jatkuvuuden turvaaminen sekä kuntayhtymien kautta luodut hyvinvointiverkoston rakenteet.

Tutkimustuloksissa nousi esiin, että kunnat ovat luoneet kuntayhtymien kautta jo aiemmin hyvinvointialueen toimintaa muistuttavat terveystalorakenteet, jotka ovat luoneet siirtymästä sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan huomattavasti helpompaa. Tuloksista voidaan nähdä selkeitä toimintastrategisia ratkaisuja, jotka on luotu selvästi tiedostaen sote-uudistuksen voimaantulo tulevaisuudessa. Täten voidaan nähdä vastausten kautta useiden kuntien siirtyneen kuntayhtymäpohjaiseen sote-palveluiden tuotantoon 2010-luvun aikana, joten tämän voidaan tulkita olevan selvää strategiaa hyvinvointialueisiin siirtymisen helpottamiseksi ja äkkinäisten toimintamallien muutosten minimoimiseksi.

” Hyvinvointialue on muodostettu aiemman kuntayhtymän pohjalta ja rakenteellisesti muutokseen on siis valmistauduttu jo hyvissä ajoin. Kunnan kannalta operatiivisessa toiminnassa suurimmat muutokset ovat tapahtuneet jo vuonna 2019, kun sote-palvelut ja niihin liittyvä henkilöstö ovat siirtyneet kuntayhtymään. ”

Tutkimustuloksissa mainitaan myös kuntayhtymätoiminnan olleen hyvää harjoitusta sote-uudistusta varten. Täten voidaan tulkita kunnan strategisen valmistautumisen sote-uudistukseen olleen vuosien prosessi, jossa sote-uudistus nähdään jatkumona erilaisten julkisten palveluiden keskittämiseksi ja tuloksista voidaan havaita tämän kehityksen jatkuvan myös tulevaisuudessa eri muodoissa hallinnon aloilla.

Sote-uudistuksen suunnitelmat ovat tutkimustulosten mukaan olleet useita vuosia kuntien tiedossa. Tulosten mukaan sote-uudistusta tai vastaavaa rakenteellista toimialalle tehtävää uudistuskokonaisuutta on odotettu lähes 20 vuoden ajan ja jatkuvaa toiminnan kehittämisen kartoitusta on jatkuvasti tehty näiden lähes 20 vuoden aikana. Kuntien toimesta itse palveluiden ja rakenteiden kehittäminen on vastausten mukaan ollut määrällisesti pienempää viimeisten vuosien aikana johtuen kuntien tiedostamisesta, että uudistus on tulossa. Tutkimustuloksissa voidaan havaita, että on ollut tietoisuutta tapahtuvista uudistuksista ja kunnan roolin muuttumisesta uudistuksen myötä. Tutkimustuloksissa esiin nousi ymmärrys tästä kehityskulusta ja varautuminen tämän kehityskulun vaikutuksiin myös tulevaisuudessa.

Tuloksissa esiin nousi myös toisenlaisia näkökulmia, joissa sote-uudistukseen liittyvät toimenpiteet ovat tulleet kunnan toimijoille yllätyksenä, ja sen myötä luoneet haastavan toimintaympäristön, jossa ei ole ollut selvää mitkä toiminnot ja järjestämisvastuut kuuluvat uudistuksen jälkeen kunnille ja mitkä hyvinvointialueille. Selvästi kunnan ja hyvinvointialueen välinen kommunikaatio ja tulevat toimintamallit eivät ole olleet näissä kunnissa riittävällä tasolla, joten uudistukseen varautumisen voidaan nähdä olevan riittämättömällä tasolla. Näissä vastauksissa, joissa puhutaan toiminnan haasteista ei ole ollut laajaa kuntayhtymätasoisia sote-palvelutuotantoa, joka olisi irrotettu ennen sote-uudistusta kunnan toimintarakenteen ulkopuolelle. Näistä tuloksista voidaan tulkita täten, että kuntien, joissa kuntayhtymän toiminnan kautta luodut rakenteet ovat olleet käytössä ovat onnistuneet paremmin sopeutumaan uudistuksen luomaan muutokseen. Voidaan nähdä kuntayhtymässä toimiminen toimivampana mallina tehokkaaseen ja selkeään kunnan toimintaan sote-uudistuksen yhteydessä.

Tutkimustuloksissa havaittiin myös kunnille yllätyksenä tulevan valtionkonttorille tehtävän raportointityön määrä, johon ei osattu varauduttu etukäteen. Tämä on luonut henkilöstö- ja taloushallintoon suurta työkuormaa, johon ei ole osattu varautua henkilöstöresurssien muodossa. Tämän voidaan nähdä johtavan mahdollisesti tulevaisuuden haasteisiin, mikäli raportointivelvollisuuden taso pysyy korkealla ja

kunnan resurssit pienenevät verotulojen vähentymisen myötä. Tutkimustuloksissa voidaan havaita myös päinvastaista näkökulmaa, jossa hallinnon tehtävämäärät ovat pienentyneet olennaisesti ja esimerkiksi palkkahallintoon tämä on vaikuttanut työntekijäresursseihin ennakkoon tehtyjen supistusten muodossa. Käytännössä eläköityviä työntekijöitä ei ole korvattu uusilla viimeisten vuosien aikana, vaan tehtäviä on järjestelty uudelleen nykyisten työntekijöiden tehtävänkuvausten muutoksella. Tutkimustuloksissa voidaan nähdä olevan suuria poikkeamia vastausten välillä ja kuntien varautumisella on täysin erilaiset vaatimukset.

Kuntien varautumisessa esiin nousevia asioita on lisäksi kuntien palveluiden säilyttäminen ja niiden toimivuuden varmistaminen uudistuksen luomien haasteiden edessä. Tuloksissa mainitaan pienen kunnan neuvotteluaseman heikkous hyvinvointialueen ja kunnan välisen tulevaisuuden suunnittelun ja ennakostrategian laatimisessa. Pienten kuntien huolena on kuntalaisten palveluiden säilyttäminen kohtuullisilla etäisyyksillä kunnasta ja sen myötä etenkin vanhemmille ihmisille tulevaisuudessa arvioidut matkustamisen haasteet ovat palveluiden keskittämisen myötä olleet kunnan päätöksenteossa esillä ennen uudistuksen toteuttamista.

Etäisyyksien kasvamisen ja palveluiden saavutettavuuden teemasta tuloksissa esiin nousee yksittäisen kunnan tarpeiden huomioimisen sivuuttaminen. Tuloksissa esiin nousee esimerkkinä tulevaisuuden haasteelliset etäisyydet erityyssairaanhoidon palveluihin, jotka tulevat kasvamaan tulevaisuudessa vastaajan mukaan huomattavasti. Dramaattisimpien tutkimustuloksissa esiin nousevien arvioiden mukaan tiettyjen palveluiden saavutettavuus tulevaisuudessa heikentyy huomattavasti. Tuloksissa esiin nousevassa arviossa lähimmän synnytysairaalan kerrotaan tulevaisuudessa sijaitsevan noin 500 kilometrin päässä kunnasta, sekä syöpähoitoja tarjoavan sairaalan 750 kilometrin päässä. Näissä asioissa kunnalla on vastauksen mukaan ollut minimaaliset vaikuttamisen ja ennakkoon varautumisen mahdollisuudet. Tehtyjen päätösten hallintokeskeisyys on tullut vastaajan mukaan heille yllätyksenä.

7.2 Nyt: Hallintojohtajien suhtautuminen uudistukseen

Tutkimustuloksissa vastausten välillä on havaittavissa huomattavia eroja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen suhtautumisessa. Tuloksissa esiin nousevia teemoja ovat uudistuksen tarpeellisuus, palveluiden saatavuuden turvaaminen sekä taloudelliset realiteetit uudistuksen taustalla.

Tuloksissa esiin nousee erittäin skeptisiä näkökulmia hyvinvointialueiden tulevaisuudesta, vaikka itse uudistus on nähty positiivisena kehityksenä. Hyvinvointialueiden kuvataan vastaajan mukaan olevan jopa mahdottoman haasteen edessä, sillä kestävyysvaje ja sen luomat haasteet tulevat vastaajan mukaan vaikeuttamaan hyvinvointialueen tehtävistä selviytymistä.

Esimerkkinä tuloksista esiin nousee vastaajan havainto, jonka mukaan kunnat ovat suhtautuneet terveydenhuollon alalla syntyneeseen korjausvelkaan välinpitämättömästi ja antaneet ongelmien kasaantua. Vastaajan mukaan esimerkkinä tästä kunnat eivät ole olleet aktiivisia terveydenhuollon rakennuskannan uudistamisessa ja nykyaikaistamisessa. Tämä voi johtaa tulevaisuudessa suuriin ongelmiin palveluiden laadun osalta. Toki vastauksessa ollaan tyytyväisiä, että kunnissa ei olla ratkomassa näitä ongelmia, vaan haasteen selvittämiseen on laajempaa osaamista ja sen myötä laajemmat resurssit.

Uudistuksen tarpeellisuus on esiin nouseva teema, ja tätä aihetta sivuavissa vastauksissa nähdään uudistus erittäin tarpeellisena, sillä voidaan puhua kroonisesta kestävyysvajeesta, joka uhkaa useiden vastausten mukaan etenkin syrjäseutujen kuntien tulevaisuutta itsenäisenä toimijana. Tuloksissa esiin nousee etenkin ennen uudistusta olleet palveluiden turvaamisen haasteet, joita sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla on alkanut syntyä. Kuntien talous ja sen tulevaisuus kokonaisuutena myös huolettaa. Se vaikuttaa tulosten mukaan kunnissa suhtautumiseen muutoksesta. Hyvinvointialueet voivat vastausten mukaan viedä kuntien verotuloja huomattavasti ja täten pelkona on

kuntiin ja niiden hyvinvointiin sekä tulevaisuuden toimintoihin kohdistuva vähäinen mielenkiinto valtion suunnalta.

Tulosten mukaan vastaajat suhtautuvat myönteisesti itse uudistukseen, ja perustelevat kantaansa etenkin kuntien toimintakentän selkeytymisenä ja tiettyihin kunnan toimintoihin keskittymisen olevan uudistuksen myötä helpompaa. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät tehtävät ovat tulosten mukaan vieneet aiemmin huomattavasti päätöksenteon resursseja, vaikka kunta-alan johtajien varsinainen osaaminen ei vastausten mukaan ole kyseisten toimintojen hallinnoinnissa.

Myönteisesti suhtautuvien vastauksissa mainitaan keskusjohtoisen mallin olevan tapa, jolla kustannusrakennetta saadaan hallittua paremmin sote-palveluissa ja se nähdään kokonaisedullisena mallina hoitaa palvelut kuntalaisille. Myönteisesti suhtautuvien vastaajien mukaan myös tehokkuuden periaate nähdään keskusjohtoisemman mallin kautta toimivan paremmin ja tämän tiedon valossa voidaan nähdä tulosten mukaan perusteltuna muutos hyvinvointialueisiin ja niiden kautta tehdyt toimenpiteet. Tuloksissa mainitaan tapauksia, joissa virkansa puolesta ei oteta henkilökohtaisesti uudistukseen kantaa, mutta ollaan ehdottomasti sitä mieltä, että uudistuksen toteuttaminen on ainakin ratkaisumalli, joita ei vastausten mukaan ole liikaa näihin kestävyysongelmiin ole ollut tarjolla. Voidaan siis todeta, että vastauksissa ollaan tyytyväisiä, että haasteita on lähdetty purkamaan.

Tuloksissa voidaan tehdä havaintoja kustannustehokkaasti sote-palvelunsa hoitaneiden kuntien kokemuksista uudistuksessa. Esiin nousee esimerkkejä, joissa vastaajan toimintakunnissa on hoidettu sote-palveluiden tuotanto tehokkaasti. Nyt uudistuksen myötä kustannustehokkuus pois siirtyvissä sote-palveluissa johtaa tilanteeseen, jossa kuntiin tulevia valtionosuuksia lasketaan aiemmin sote-palveluihin käytettyjen resurssien mukaisesti ja sen myötä kyseisen kunnan valtionosuus pienenee. Tämä nähdään vastaajan toimesta rangaistuksena hyvästä työstä ja tämän myötä uudistus nähdään hyvin negatiivisena toimena, jossa heikosti sote-palveluissa suoriutuneet

kunnat saavat suuremmat valtionosuudet kulujensa mukaisesti. Vastauksessa nähdään tilanne huomattavan epäoikeudenmukaisena ja kuntien toimintaa eriarvoistavana. Vastauksen mukaan tämän ongelman myötä usko sote-uudistuksen onnistumiseen on heikolla tasolla ja tehdyt toimenpiteet ovat luoneet jännitettä ja turhautumista kunta-alalla toimijoiden keskuudessa.

7.3 Tulevaisuudessa: Kuntien tulevaisuuden arviointi ja ennusteet

Tämän kappaleen aihealue käsittelee kirjoituspyyntöjen vastauksissa ilmentyviä kuntien tulevan kehityksen painopisteitä, joita vastaajat ovat korostaneet vastauksissaan. Vastauksissa korostuvia ja esiin nousseita teemoja ovat toimintaympäristöön kohdistuva muutos, kuntien välisen yhteistyön merkityksen kasvu tulevaisuudessa ja kunnallisen rahoituksen tulevaisuus.

Toimintaympäristöön kohdistuvassa muutoksessa on kyse vastausten mukaan, sekä sote-uudistus on aiheuttamasta muutoksesta, että myös toiminnan kehittämisestä kapenevalla toimintasektorilla. Vastauksissa on havaittavissa myös tulevaisuuden kunnan toiminnan painopisteisiin kohdistuvaa epävarmuutta, joka ilmenee vastausten mukaan kunnan olevan muutokseen ja sen vaikutuksiin sopeutuva kokonaisuus, jonka tulee tulosten mukaan olla mukautuvainen toimintaympäristön muutokseen ja joustaa tarvittaessa tämän kehityksen mukaisesti. Tämän joustamisen ja oman kehittymisen tarpeen voidaan nähdä johtuvan tulevaisuuden yhteiskunnallisen päätöksenteon keskittämisestä ja suurten maakunnallisten päätöksentekovelinten mahdollisesta yleistymisestä, josta esimerkkinä tuloksissa on maakuntahallinnon laajentuminen ja sen toimivaltaisuus.

Tämän lisäksi vastauksissa esiintyy kuntien välisen yhteistyön merkityksen kasvu, jolla pyritään luomaan uudenlaista kuntaa ja kuntalaisten tarpeet huomioivia palvelukokonaisuuksia. Tuloksissa ilmenee myös kuntien tulevaisuuden nykymuodossaan kyseenalaistavia huomioita, joissa nähdään eritavoin nykyisen

kuntarakenteen kestävämyys ja mahdolliset kuntaliitokset tämän kuntarakenteen vaihtoehtona. Kuntaliitosten mahdollisuus nähdään tulevaisuudessa pitkän aikavälin toimintamallina, jossa voidaan tarkastella vastauksen mukaan eri kuntien kilpailukykyä ja sen kehitystä sote-uudistuksen jälkeen ja sen pohjalta mahdollisesti lähdetään rakentamaan erilaisia kunnallisia kokonaisuuksia. Kunnallisten muutosten arvioidaan tulosten mukaan olevan maakuntatasoisten kuntien luomisessa, mutta tuloksissa voidaan havaita myös näkökulmia, joissa tulevaisuuden kuntien koon muutokset ovat maltillisempia ja rakenteellisten muutosten nähdään olevan maakuntatasoiseen muutokseen nähden huomattavasti pienemmässä mittakaavassa.

Tutkimuksen kirjoituspyynnössä tiedusteltiin kunnan kokoa, jossa vastaaja toimii. Tämän tiedon perusteella voidaan tehdä havaintoja koskien etenkin pieniä kuntia, joissa Kuntaliiton määritelmän mukaan on alle 10 000 asukasta. Näissä vastauksissa ilmeni korostetusti huoli tulevaisuudesta itsenäisenä kuntana, joka pystyy säilymään kuntalaisille tärkeänä instanssina, jolla on omat palveluverkostot ja itsenäistä päätöksentekoa. Pienten kuntien edustajien vastauksissa korostui tulevaisuuden rahoitukselliset haasteet, joita on tulossa kuntien valtionosuuksien pienenemisen muodossa.

” Pahin uhkakuva on, että kunta ajetaan sellaiseen taloudelliseen tilaan, että se ei voi toimia enää itsenäisenä kuntana. ”

Huolen voidaan tulkita olevan vahvasti sidoksissa myös vastaajien omaan ammatilliseen tulevaisuuteen, sillä kuntaliitokset voivat vaikuttaa myös vastaajien hallintojohtajien tehtävien määrään ja yleisesti johtotason työpaikkojen määrän supistumiseen kunta-alalla. Täten vastauksissa on nähtävissä suhtautumista oman toimialan muutoksiin kriittisesti ja luodaan jopa tietynlaista muutosvastarintaa, vaikka useassa vastauksessa ymmärretään sote-uudistuksen olevan kunnalliselle tulevaisuudelle erittäin tärkeää. Tuloksissa esiin nousee myös näkökulma, jossa etenkin kunnalliseen talouteen kohdistuva paine on kova, ja sote-uudistus on jopa kunnallisen toiminnan kannalta ainoa

tapa välttää kunnallisten budjettien kriisiytyminen, sekä pitää toiminnan jatkuvuus olemassa.

Kunta nähdään tutkimustuloksissa tulevaisuudessa etenkin kuntalaisten hyvinvointiin panostavana tahona, jonka tehtävänä on varmistaa kuntalaisten viihtyvyys ja sen kautta edellytykset luoda pitovoimaa kuntaan. Terveystuollon poistuessa tehtäväkentältä, voidaan hyvinvointiin liittyvien vastausten tarkoittavan etenkin viihtyvyyden kasvattamista ja osallistavaa päätöksentekoa, joka vastauksissa nähdään toistuvana pitovoiman kehittämisen keinona ja mallina luoda uutta kasvua alueellisesti.

Edellä mainitun kapeamman toimintasektorin on vastauksien mukaan aiheuttanut sote-uudistuksessa kuntien vastuulta pois siirtyvä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus. Tutkimustuloksissa ilmenee, että tähän toimintaympäristön muutokseen suhtaudutaan sekä myönteisesti että kielteisesti ottaen huomioon tulevaisuuden arvaamattomuuden ja siihen liittyvät taloudelliset riskitekijät rahoituksen muutosten vuoksi. Kuntien tulevaisuuden arvioinnissa vastaajien yleisiä näkemyksiä olivat myös ennustettavuuden haastavuus, sillä sote-uudistuksen voidaan nähdä olevan ennennäkemätön uudistus, jonka välillisiä vaikutuksia on mahdotonta arvioida. Uudistuksessa voidaan täten nähdä piirteitä pirullisuudesta ja sen myötä myös kuntien valittujen toimintastrategioiden voidaan nähdä olevan jossain määrin kokeellisia.

Kuntien ollessa uniikkeja kokonaisuuksia, on vastausten mukaan vaikea nähdä yhden selkeän toimintamallin olevan etukäteen täydellinen vastaamaan tulevia haasteita. Tässä joustavuus ja toimintaympäristöön sopeutuminen nousevat arvoon, jolla voidaan vastauksissa ilmenevien tavoitteiden mukaisesti saavuttaa kuntaan positiivista kierrettä ja lisätä hyvinvointia monin tavoin.

Tulevaisuuden kunnalliseen rahoitukseen liittyviä haasteita tulee myös tuloksissa ilmi. Vastausten mukaan kunnissa saattaa tapahtua skenaario, jossa kunnan rahoitusta ajetaan valtionosuuksien vähentyessä alas tehtäväkentän supistuessa. Tehtäväkenttä

vastauksen mukaan supistuu, mutta kunnan henkilöstön tehtävien töiden määrä laskee vähemmän, kuin tulevaisuuden resurssit. Tämä saattaa johtaa tulosten mukaan vaikeuksiin kunnan erityisen toimialan tehtävien täyttämässä. Tämä tulevaisuuden skenaarion analyysi voidaan nähdä negatiivisena kunnan palvelutason ja palveluiden laadun näkökulmasta. Tuloksissa mainitaan, että välillisesti tästä skenaariosta kärsivät kunnan asukkaat ja heidän hyvinvointipalvelunsa.

Toisaalta tuloksista esiin nousee myös näkökulmia, joissa ilmenee, että kuntien taloudellisen rakenteen ennustettavuus ja kulujen määrittely voidaan nähdä sote-uudistuksen jälkeen helpompana, sillä sosiaali- ja terveyspalveluissa vastauksen mukaan on syntynyt huomattavia kunnan talouteen vaikuttavia menoja, joita ei ole pystytty ennakkoon budjetoimaan ja luomaan täten tarvittavia resursseja näihin kokonaisuuksiin. Uudistuksen jälkeen kunta-alan voidaan nähdä olevan helpommin hallittava kokonaisuus ja rakenteeltaan selkeämpi. Joten näiden näkökulmien välillä voidaan nähdä olevan toiveikkuutta ja tietynlaista optimismia tulevaa ennustettaessa.

8 Johtopäätökset

Tämä tutkielma kartoitti kuntien toimintaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aiheuttamassa muutoksessa. Tutkimuksessa tarkasteltiin uudistuksen luomaa tulevaisuudenkuvaa kuntiin kohdistuvassa muutoksessa. Tavoitteena oli lisäksi saada esiin erilaisia lähestymistapoja uudistukseen varautumisessa, sekä luoda kuvaa hallintojohtajien henkilökohtaisesta suhtautumisesta uudistukseen ja uudistuksen tarpeellisuuteen.

Tutkielman tutkimuskysymyksenä oli: Miten kunnissa on varauduttu sote-uudistukseen ja millaisena kunnissa nähdään tulevaisuus uudistuksen jälkeen?

Tutkielman tavoitteena oli tunnistaa tutkimustuloksia ja teoriaan peilaten sote-uudistuksen luomia mahdollisia vaikutuksia kuntien toimintaan. Tutkielman tavoitteena oli myös löytää kuntien hallintojohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta osana suomalaista yhteiskuntarakennetta. Uudistuksen vaikutuksia tarkasteltiin teoreettisessa viitekehyksessä, jossa nostettiin esiin lainsäädännön kautta tehdyt muutokset, joiden kautta muutokset implementoidaan osaksi julkisen hallinnon rakennetta.

Tutkimuskysymyksen kannalta oli tärkeää tarkastella tutkimuksessa, etenkin mitä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksella on pyritty saavuttamaan, ja mitkä ovat uudistuksen tavoitteet ja lähtökohdat. Uudistuksen tavoitteita on avattu tutkielman teoriaosuudessa.

Tutkimustulosten kautta pystyttiin luomaan havaintoja, joissa tarkasteltiin uudistuksen vaikutuksia käytännön tasolla kuntien toiminnassa ja osana päivittäistä päätöksentekoa kuntien hallinnossa. Tuloksista pystyttiin tekemään myös havaintoja koskien sote-uudistuksen vaikutuksia yksilötasolle kuntien asukkaisiin, josta esimerkkinä terveystalverkostoon kohdistuvat muutokset, jonka myötä tiettyjen kuntien asukkaiden terveystalverkoitusten saavutettavuus tulee heikentymään huomattavasti.

Tutkielman oletuksena oli, että kunnissa on varauduttu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen luomiin muutoksiin kattavasti.

Tutkimusaineistossa esiin nousseita teemoja olivat muun muassa kunnan varautuminen sote-uudistuksen luomiin muutoksiin, josta esiin nousi etenkin kunnan tulevaisuuden palveluiden ja yleisen itsenäisenä kuntana toimimisen turvaaminen. Kunnan itsenäisen toiminnan turvaamisen voidaan tutkimustulosten mukaan nähdä johtuvan yleisestä keskusjohtoisten mallien kasvusta, joita voidaan nähdä ohjaavan etenkin pienten kuntien toimintaa haastavan kasvukeskuksia tukevan toiminnan tukeminen ja teoriaosuudessa mainitut suuruuden ekonomian kautta luotavat johdolliset, että taloudelliset hyödyt. (Leskinen, 2006.)

Sote-uudistuksen voidaan havaita noudattavan tutkielman teoriaosuudessa mainittua Sisäministeriön luomaa tehokkaan vaikuttamisen mallia, jossa julkisia varoja jaetaan laajempiin projekteihin ja rakenteisiin, joista saavutetaan tehokkaampia vaikutuksia julkisilla varoilla. (Sisäministeriö, 2002.) Tästä tehokkuusperiaatteesta on myös mainittu tutkimustuloksissa, joissa useassa vastauksessa mainitaan aluejohtoisen tavan olevan useamman vastaajan mukaan tehokkaampi tapa, etenkin taloudellisesti toteuttaa sosiaali- ja terveyspalveluita Suomessa.

Tutkimustulosten perusteella voidaan kunnissa vastaajien kokeman mukaan todeta sote-uudistuksen hyvinkin vaikuttavan kuntiin tavalla, jota tutkielman teoriaosuudessa on kuvailtu. Sote-uudistus vaikuttaa tutkimustulosten mukaan kuntiin rakenteellisesti ja tutkielman teoriaosuuden mukaisesti kuntien päätöksentekoon voidaan havaita syntyvän lisää mahdollisuuksia keskittyä ydinprosesseihin muilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, joka on monessa kunnassa tutkimustulosten mukaan ollut kuntayhtymän alaisuudessa, mutta on luonut kuitenkin kuntaan taloudellisia haasteita, etenkin sote-menojen budjetoinnin haasteiden myötä.

Tutkielmassa voidaan havaita, että pelastustoimeen kohdistuvat muutokset eivät ole olleet tutkimustulosten mukaan kuntien hallintojohtajien toiminnassa varsinaisesti keskiössä, sillä kirjoituspyyntöjen vastauksissa ei ole mainintoja pelastustoimeen kohdistuneista muutoksista.

Sote-palveluiden tuotannon voidaan nähdä sekä teoriaosuuden, että tutkimusaineiston mukaan luoneen kuntiin suuria haasteita jokaisella tasolla. Teoriaosuudessa Jalosen, (2020) mukaan uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon tason säilyttämistä yhtenäisenä maan laajuisesti ja täten alueellisten terveyserojen kaventamista. Voidaan nähdä, että näitä alueellisia eroja ei voida sote-uudistuksella täysin eliminoida. Alueellisten hyvinvointierojen voidaan nähdä syntyvän muun muassa terveydenhoitopalveluiden saavutettavuuden ja monipuolisuuden alueellisista eroista. Tutkimustuloksista voidaan tehdä havainto äärimmäisestä esimerkistä kasvaviin etäisyyksiin. Sote-uudistuksen kautta kasvavat etäisyydet, joista esimerkkinä mainittiin tutkimustuloksissa synnytyssairaalaan oleva tulevaisuudessa hyvinvointialuejaon jälkeen matka 500 kilometriä ja syöpähoitoja tarjoavaan sairaalaan matka 750 kilometriä. Tämän esimerkin kautta voidaan nähdä tulevaisuudessa kasvavat hyvinvointierot, eikä lähtökohtaisesti niiden pienenemistä.

Kuntien tulevaisuuden toiminnan ytimessä voidaan nähdä olevan tutkimustuloksissa mainitut itsenäisen päätöksenteon säilyttäminen ja tulevaisuuden turvaaminen. Tähän toimintamalleina voidaan nähdä olevan tutkimuksen ytimessä olevat toimintastrategioiden laatiminen ja varautuminen. Sote-uudistuksen myötä kunnan talouden ennustettavuuden ja budjetoinnin nähdään olevan helpompaa ja täten kuntien johtamiseen kohdistuvien haasteiden voidaan nähdä olevan määrällisesti pienempiä.

Tutkimuksen nähdään olevan tarpeellinen, sillä kuntiin kohdistuvaa muutosta sote-uudistuksessa ei olla tutkittu laajamittaisesti. Kunnat ovat uudistuksessa suuressa roolissa ja niiden toiminnan muutokset sekä muutosten onnistuminen voidaan nähdä olevan suuressa roolissa koko sote-uudistuksen onnistumisen kannalta. Kunnat ovat

suuren muutoksen edessä ja selvästi monien kuntien tulevaisuus on hallintojohtajien antamien vastausten mukaan vaakalaudalla ja itsenäisenä kuntana toimiminen on selvän muutosuhan alla. Tulevaisuudessa voimme tarkastella mitkä sote-uudistuksen lopulliset vaikutukset kuntarakenteeseemme tulevat olemaan. Kuntien voidaan myös mahdollisesti nähdä olevan tulevaisuudessa lähempänä yksilöä, jos osallistavaa päätöksentekoa ja tutkimustuloksissa mainittua kuntalaisten viihtyvyyden lisäämistä pidetään tulevaisuudessa prioriteettina.

Lähteet

Af Ursin, K., Pekkola, E., Stenvall, J. (2015). Felix byrokratia? – Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona. Tampereen yliopisto. (s. 28–30). Noudettu 2023-2-12 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/103679/978-951-44-9851-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Tampereen yliopisto. (s. 37–40). Noudettu 2023-1-18 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66446/978-951-44-7663-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen P. (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press. (s. 11–22, 67–74, 167).

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta. Kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?. Tampereen yliopisto. (s. 34). Noudettu 2023-3-13 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1>

Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 261. (s. 77–78). Noudettu 2023-2-15 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2015/1699-uuden-sukupolven-kuntajohtajat-acta-nro-261>

Heikkilä, T. (2008). Tilastollinen tutkimus. 7.painos. Helsinki. Edita Prima. (s.47).

Hiilamo, H & Salin, S. (2020). Uudistuva palvelujärjestelmä. Helsinki: Sanoma Pro. Teoksessa Laaksonen, H ; Laitinen, H ja Hiilamo, H. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä. (s. 28–31).

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). Tutki ja Kirjoita. (13. Painos). Tammi. (s. 157-162, 216-219).

Jalonen, H. (2021). Sote-uudistus- mitä, kuka, missä ja miten? Focus Localis 49(1). (s. 2–11).
Noudettu 2023-2-14 osoitteesta
https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/12446/Osuva_Jalonen_2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Jalonen, H. (2020). SOTE-uudistus-kompleksisuusteoreettinen tulkinta. Vaasan yliopisto. (s.302).
Noudettu 2023-2-15 osoitteesta
https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/12047/Osuva_Jalonen_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Juhila, K. (2021). Teemoittelu. Laadullisen tutkimuksen aineistot. Kirjoituskutsut. Tietoarkisto.
Noudettu 2024-3-10 osoitteesta
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/teemoittelu/>

Jungner, M. (2014). Sattuma, tahto ja kohtalo. KAKS Kunnallisan kehittämissäätö. Polemia. (s.80–81).

Jäntti, A. (2022). Kunta luo elämisen edellytyksiä myös sote-uudistuksen jälkeen. Alusta. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu. Noudettu 2023-2-25 osoitteesta <https://www.tuni.fi/alustalehti/2022/06/17/kunta-luo-elamisen-edellytyksia-muos-sote-uudistuksen-jalkeen/>

- Jäntti, A. (2017). Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro. (s. 36–56). 264. Noudettu 2023-2-23 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264>
- Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampereen yliopisto. (s.14, 53–54, 117-122). Noudettu 2023-2-12 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/99838/978-952-03-0238-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö. (s. 17–18, 95-141).
- Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, R., Olowu, D., Wollmann, H. (2009). Local Governance Reform in Global Perspective. Urban and Regional research international, 8–10.
- Koppa. (2015). Menetelmäpolkuja humanisteille. Jyväskylän yliopisto. Noudettu 2023-10-12 osoitteesta <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimussstrategiat/>
- Kooiman, J. (1993). Modern Governance: New Government- Society Interactions. SAGE Publications, 35–39.
- Kuntalaki 410/2015. Noudettu 2023-2-25 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Kuntaliitto (2023). Pienten kuntien edunvalvonta ja kehittäminen. Noudettu 2024-1-24 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/elinvoima/maaseutupolitiikka-ja-maaseudun-kehittaminen/pienten-kuntien-edunvalvonta-ja-kehittaminen>

Kuntaliitto (2022a). Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön strateginen johtaminen. Noudettu 2023-10-12 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sote-uudistus-ja-kuntaliitto/sote-muutostuki/kuntien-ja-hyvinvointialueiden-yhteisty-ja-yhdyspinnat/Yhteistyon-yleiset-toimintamallit-ja-johtamisen-rakenteet>

Kuntaliitto (2022b). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä ja väestötiedot. Noudettu 2023-11-10 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>

Kuntaliitto (2016). Kunnan johtaminen. Noudettu 2023-2-23 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/toimielimet-ja-johtaminen>

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat (2022). Miten sote-uudistus vaikuttaa henkilöstömääriin. KT-lehti. Noudettu 2023-2-18 osoitteesta <https://www.kt.fi/muutostuki/vaikutukset-henkilostomaariin>

Kuula-Luumi, A (2006). Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Vastapaino. Tampere. (s. 64–65).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Noudettu 2023-10-11 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta 616/2021.

Noudettu 2023-11-10 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210616>

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003. Noudettu 2023-11-11 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030343>

Leskinen, H. (2006) Kainuun maakuntakokeilu. Kokemuksia ensimmäiseltä toimintavuodelta. Noudettu 2023-2-12 osoitteesta
<https://docplayer.fi/13011169-Kainuun-maakuntakokeilu-kokemuksia-ensimmaiselta-toimintavuodelta-2-10-2006-hannu-leskinen-maakuntajohtaja-ttt-kainuun-maakunta.html>

Marshall, A. (1965) Local Government in the Modern World. London: University Of London Press.

McLaughlin, K., Osborne, S., Ferlie, E. (2002). New Public Management- Current Trends and Future Prospects. Routledge, 163–164.

Myllymäki, R. (2020). Kunnan hallintosääntö. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Noudettu 2023-1-13 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2072-kunnan-hallintosaanto>

Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto. (s. 56, 193–195). Noudettu 2022-12-8 osoitteesta
<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67826/978-951-44-7259-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Osborne, S.P. (2010). The New Public Governance? . Emerging Percpective on the theory and Practice of Public Governance. Routledge, 1–2.

- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform. A comparative analysis- Into the age of austerity. Oxford University Press, 5–9.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember. Post-Bureaucratic organizations forget? Public administration, 199–201.
- Pöysä, J. (2021). Laadullisen tutkimuksen aineistot. Kirjoituskutsut. Tietoarkisto. Noudettu 2023-11-15 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/kirjoituskutsut/>
- Raisio, H., Jalonen, H., Uusikylä, P. (2018). Kesä, Sotkuinen vai Pirullinen ongelma. Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitra. (s.55) Noudettu 2023-2-12 osoitteesta <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/11/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma.pdf>
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2006). Menetelmäopetuksen tietovaranto – KvaliMOTV - kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Noudettu 2023-1-25 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvalimotv.pdf>
- Schwab, C., Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2017). Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 countries. Universität Potsdam, 11–17. Noudettu 2023-1-18 osoitteesta https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/40766/file/pwsr_93.online.pdf
- Sisäministeriö (2021) Pelastustoimi. Info aluevaltuutetuille. Noudettu 2023-1-22 osoitteesta https://intermin.fi/documents/1410869/5551691/Pelastustoimi-infopaketti_aluevaltuutetulle_161221.pdf/8f9b52e4-54e0-8d0d-5c52-

2a594b858608/Pelastustoimi-
infopaketti_aluevaltuutetulle_161221.pdf?t=1639749644148

Sisäministeriö (2002) Kainuun hallintokokeilu. Säädösvalmistelu. Noudettu 2022-12-12 osoitteesta <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM010:00/2002>

Thomas, W., Hujala, A., Laulainen, S., McMurray, R. (2018). The Management of Wicked Problems in Health and Social Care. Routledge Studies in Health Management, 16. Noudettu 2023-1-23 osoitteesta <https://doi.org/10.4324/9781315102597>

Tuomi, J & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Jyväskylä. Tammi.

Valtioneuvosto (2022a). Sote-uudistus. Uudistus lyhyesti. Noudettu 2023-1-15 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->

Valtioneuvosto (2022b) Mikä on hyvinvointialue? Hyvinvointialueen tehtävät ja toimiala. Noudettu 2023-01-18 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue>

Valtioneuvosto (2021) Aluevaltuutetun opas. Sote-uudistus. Noudettu 2023-1-15 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/17455303/Aluevaltuutetun+opas.pdf/92005f95-de3e-f595-1a97-777922d59f4f/Aluevaltuutetun+opas.pdf>

Valtiovarainministeriö. (2022). Sote-uudistus muuttaa kuntien tehtäviä ja julkishallinnon rakenteita. Valtiovarainministeriön julkaisu. Noudettu 2023-1-12 osoitteesta <https://vm.fi/sote-uudistus>

Valtiovarainministeriö. (2015). Kunnan itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.

Vuori, J. (2021). Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere. Noudettu 2023-12-12 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/>

Weber, M. (1978). Economy and society. An outline of interpretive sociology. University of California Press. Berkeley.

Liitteet

Liite 1 Tutkielman kirjoituskutsu

Kirjoituskutsu

Tutkin hallintotieteiden pro gradu -tutkielmassani sote-uudistuksen vaikutuksia kuntaorganisaation toimintaan. Sote-uudistuksen seurauksena kunnallisiin organisaatioihin kohdistuu muutospainetta, ja täten on tärkeää tutkia kuntaorganisaatioiden näkökulmaa asiaan liittyen. Tämän kirjoituspyynnön tavoitteena on keskittyä viranhaltijoiden kokemuksiin siitä, miten sote-uudistus on vaikuttanut kunnan toimintaan, sekä siihen, millaisilla toimenpiteillä näihin muutoksiin on ennakkoon varauduttu.

Tutkittavien mahdolliset henkilötiedot eivät käy ilmi tutkimuksesta ja nimettömyytesi taataan. Kirjoitelmasi pysyy ainoastaan tutkimuksen tekijän käytössä, ja sitä säilytetään niin, ettei muilla osapuolilla ole mahdollisuutta päästä siihen käsiksi. Kirjoitelmaasi käytetään vain tätä tutkimusta varten, ja se hävitetään tutkimuksen valmistumisen jälkeen.

Voit vapaamuotoisesti kirjoittaa omista kokemuksistasi ja näkökulmistasi aiheeseen liittyen. Ohessa muutamia apukysymyksiä, joihin voit halutessasi vastata kirjoituksessasi:

- Onko kunnan organisaatiossa/toiminnassa tapahtunut suuria muutoksia sote-uudistuksen seurauksena. Onko toiminnassa varauduttu ennakkoon sote-uudistuksen luomiin mahdollisiin muutoksiin?
- Miten suhtaudutte asemassanne sote-uudistukseen?
- Mitkä asiat ovat kunnan toiminnan keskiössä?

- Millaisena näette kuntien tulevaisuuden suhteessa nykyiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jossa korostuvat esimerkiksi verkostomaisuus ja globalisaatio?
- Millaisia uhkia ja/tai mahdollisuuksia koet kuntasi kohtaavan sote-uudistuksen jälkeen?

Lisääthän taustatiedoksi paljonko asukkaita on kunnassa, jossa työskentelet?

Ystävällisesti,

Esa Tikkanen, Vaasan yliopisto