



Jari Stenvall - Timo Aarrevaara - Ilpo Laitinen - Antti Syväjärvi

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN ARVIOINTI

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO A177 * 2009



PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN ARVIOINTI

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

Kirjoittaneet:

Jari Stenvall - Timo Aarveaara - Ilpo Laitinen - Antti Syväjärvi



PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO
A177 *2009

ISBN 978-951-637-176-7
ISSN 1237-6507

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| ESIPUHE | 7 |
| 1. JOHDANTO | 8 |
| Tausta | 8 |
| 1.1 Arviointitehtävä | 8 |
| 1.2 Arviointikriteerit | 9 |
| 1.3 Arvioinnin aineisto | 11 |
| 1.4 Arvioinnin rakenne | 13 |
| 1.5 Päijät-Hämeen palvelurakenneuudistus ja sen resursointi | 14 |
| | |
| 2. PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEEN TOTEUTTAMINEN | 16 |
| 2.1 Päijät-Häme alueena | 16 |
| 2.2 Kuntiin ja niiden palveluihin kohdistuvat muutostrendit | 17 |
| 2.3 Palveluiden kehittäminen | 20 |
| 2.4 Muutosten johtaminen | 21 |
| | |
| 3. YHTEISET KEHITTÄMISLINJAUKSET JA TAVOITTEET | 23 |
| 3.1 Kehittämislinjausten tarkastelun lähtökohdat | 23 |
| 3.2 Visio ja tarve - palvelut edellä? | 23 |
| 3.3 Palvelut edellä uuteen kuntarakenteeseen? | 27 |
| 3.4 Toteutusprosessi toimijaverkostona | 30 |
| 3.5 Johtajuus Päijät-Hämeen hankkeessa | 36 |
| 3.6 Päijät-Häme ja valtakunnallinen Paras-hanke | 38 |
| 3.7 Maakunnan suunta ja kuntarakenne | 39 |
| 3.8 Elinvoimainen Päijät-Häme | 40 |
| 3.9 Henkilöstölinjaukset ja tietohallinnon linjaukset | 42 |
| 3.10 Kuntalaiset ja Päijät-Hämeen hanke | 43 |
| | |
| 4. YHTEISET PALVELUPROSESSIT | 45 |
| 4.1 Palveluiden kehittämisen tavoitteet | 45 |
| 4.2 Palveluiden kehittämisen sisältö | 45 |
| 4.3 Organisaatiolähtöinen palvelurakenneuudistus | 48 |
| 4.4 Palvelurakenne sosiaali- ja terveystoimissa | 49 |

| | | |
|-----|---|-----------|
| 4.5 | Palvelurakenne sivistystoimessa..... | 51 |
| 4.6 | Palveluiden sisällöllinen kehittäminen | 52 |
| 5. | YHTEINEN ASiantuntemus JA Osaaminen | 56 |
| 5.1 | Verkostomallilla yhteisen osaamisen turvaamiseksi | 56 |
| 5.2 | Yhteisen asiantuntemuksen siirtyminen | 57 |
| 5.3 | Tukipalveluiden toteutuminen | 58 |
| 5.4 | Aloitteita toimintaohjelmavaiheeseen siirtymiseksi..... | 59 |
| 5.5 | Yhteisen asiantuntijuuden toiminnalliset perustelut | 60 |
| 6. | OMISTAJAOHJAUS..... | 63 |
| | Johdanto | 63 |
| 6.1 | Omistajastrategia – mitä omistetaan..... | 64 |
| 6.2 | Tilaaaja-tuottaja –malli | 70 |
| 6.3 | Kustannustehokkuutta verkostoista | 74 |
| 6.4 | Valvonta ja tiedonsaanti..... | 77 |
| 6.5 | Luottamushenkilöt ja omistajaohjaus..... | 83 |
| 7. | JOHTOPÄÄTÖKSET | 84 |
| 8. | KEHITTÄMISEHDOTUKSET | 88 |
| | LÄHTEET..... | 95 |
| | LIITE 1 | |
| | Haastatellut henkilöt..... | 98 |
| | LIITE 2 | |
| | Päijät-Hämeen hankeen kyselylomake | 99 |

ESIPUHE

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ennakoitua edellytyksiä kuntien palveluhaasteisiin selviytymiselle. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –hankkeen peruslähtökohdaksi on alusta alkaen ollut edetä palvelut edellä kohti yhteensopivaa Päijät-Hämettä. Tämä on tarkoittanut sitä, että suunniteltaessa uudenlaisia palveluiden tuottamistapoja, rakennetaan samalla siltoja tiiviimmälle kuntien väliselle yhteistyölle ja yhtenäisille palveluratkaisuille.

Päijät-Hämeen Palvelurakennemuutos –hankkeen toteuttamisesta päätettiin jo suunnitteluvaiheessa teettää ulkopuolinen arviointi. Kyseessä on suurehko kuntien yhteishanke, jonka toimenpiteillä on vaikutusta monien kuntien ja muiden yhteistyöorganisaatioiden toimintoihin tulevaisuudessa. Nivelvaiheessa, jossa PARAS –hanke päättyy ja uusi selvityksiä toteuttava projekti (Kuntien palvelurakenteiden kehittämisprojekti, PAKETTI –projekti) lähtee täysitehoisesti liikkeelle, on syytä saada neutraali arviointi tehtyjen toimenpiteiden oikeellisuudesta, toteuttamiskelpoisuudesta sekä prosessin toteuttamistavasta.

Hankkeen ulkoinen arviointi päätettiin tilata Avaras Oy:ltä. Arviointityön johtajana on toiminut professori **Jari Stenvall** ja arviointiryhmän muina jäseninä ovat olleet VTT **Timo Aarrevaara**, professori **Antti Syväjärvi** ja HT **Ilpo Laitinen**. Arviointiryhmän tukena on toiminut hankkeen valmisteluryhmän nimeämä ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet kunnanjohtaja **Juri Nieminen** Asikkalasta, kunnanvaltuuston pj. **Pekka Asikainen** Sysmästä, kaupunginvaltuuston pj. **Mauno Kuusela** Heinolasta, kunnanhallituksen pj. **Riitta Siltanen** Nastolasta, maakuntajohtaja **Esa Halme** Päijät-Hämeen liitosta (pj.), johtaja **Jouni Mutanen** Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymästä, kehitysjohtaja **José Valanta** Lahden kaupungista sekä pääsihteeri **Jaana Simola** Päijät-Hämeen liitosta.

Arviointi on toteutettu vuorovaikutteisesti ja tavoitteena on ollut kehittämisehdotusten löytäminen ja esittäminen maakunnan palvelurakenteiden kehittämisen jatkotyöskentelyyn. Tavoitteessa on onnistuttu. Käsissä olevassa raportissa on arvioitu neutraalisti toteutettua prosessia, sen onnistumisia ja parantamisen kohtia. Arvioinnin perusteella näyttää siltä, että kuntien palveluyhteistyön kehittämisessä ollaan valittu oikea polku.

Raportissa on annettu ehdotuksia seuraavan vaiheen painopisteiksi ja toteutettaviksi toimenpiteiksi. Näitä ehdotuksia tullaan käyttämään hyödyksi tulevana kehittämisen haasteellisina vuosina.

Päijät-Hämeessä huhtikuussa 2009

Esa Halme
maakuntajohtaja

1. JOHDANTO

Tausta

Valtuustokauden alkaessa vuodenvaihteessa 2005 ei Päijät-Hämeen kuntien – kuten ei muidenkaan Suomen kuntien – päättäjillä ollut vielä tietoa kunta- ja palvelurakennemuutostusta (PARAS –hanke). Tästä tuli kuitenkin keskeinen Päijät-Hämeen maakunnan ja kuntien suunnitteluun sekä päätöksentekoon vaikuttava tekijä. Päijät-Hämeessä PARAS –hankkeen kohteena ovat olleet erityisesti kuntien järjestämisvastuulla olevat ja kuntien muut tarjoamat palvelut, jotka voitaisiin hoitaa nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä.

Käytämme maakunnallisesti toteutetusta palveluiden kehittämisestä nimitystä Päijät-Hämeen hanke. Sen keskeisenä tavoitteena on ollut sellaisten palvelujen määrittäminen, joissa tiivistyvä kuntayhteistyö on mahdollista, tarpeellista tai välttämätöntä. Päijät-Hämeen hankkeessa mukana on 12 kuntaa, ja uudistus koskee useita niiden toimialoja sekä kunnallista päätöksentekoa. Keskeisiä uudistuksen toimintoja ovat olleet muun muassa palvelujen ja niitä koskevien prosessien kehittäminen, yhteistoiminnan vahvistaminen sekä yhteisten strategioiden aikaansaaaminen. Lisäksi hanke liittyy koko Päijät-Hämeen alueen kehittämiseen. Keskiössä on ollut etenemispolku, jota on luonnehdittu *palvelut edellä* -periaatteeksi.

Päijät-Hämeen hanke on ollut erityinen johtuen maakunnallisesta toteutustavasta. Toteutuksessa ytimessä on ollut kuntien yhteistyö. Se on tarkoittanut kunnissa lisätyötä, mikä on merkinnyt suurta panostusta niin luottamushenkilöiltä kuin virkamiehiltäkin usein normaalin työn ohessa. Siksi Päijät-Hämeessä on ollut luontevaa, että maakunnan liitto ja lähes koko hankkeen ajan toiminut Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto ovat saaneet merkittävän toimijaroolin koko maakuntaa koskevan PARAS –hankkeen toteuttajana.

PARAS –hankkeen suunnittelun ja toteutuksen keskittäminen maakunnan liittoon ei ole tavanomainen ratkaisu varsinkaan siitä näkökulmasta, että kunnilla itsellään on itsehallinnon periaatteen mukaisesti vastuu palvelutuotannosta. Tehdyn valinnan taustalla ovat olleet ratkaisut, jotka liittyvät Päijät-Hämeen maakunnan muodostumiseen 1990-luvulla. Maakunnallisen kehittämisen ohella Päijät-Hämeessä on toteutettu paitsi kuntien omaa palveluiden kehittämistä niin myös seudullista palveluiden kehittämistä.

1.1 Arviointitehtävä

Tämän arviointiraportin kohteena on Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostusta. Päätehtävänä on vastata kysymykseen: *Miten Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostusta on toteutunut kokonaisuudessaan?*

Lähtökohtana on, että arvioinnin perustella muodostuisi kokonaiskuva Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostuksen onnistumisesta erityisesti alueellisesta eli maakunnallisesta näkökulmasta. Emme siis tarkastele Päijät-Hämeen hanketta yksittäisten kuntien kannalta vaan nimenomaisesti maakunnallisen hankkeen kokonaisuuden kannalta. Tulokset suhteutetaan toteutusprosessiin, etenemispolkuun sekä alueelliseen näkökulmaan eli hyvän tulevaisuuden edellytysten rakentamisen Päijät-Hämeessä.

Rajaamme arvioinnin Päijät-Hämeen liiton hankkeen tarkasteluun. Raportissa on kuitenkin käsitelty sellaista Päijät-Hämeessä toteutettua kehittämistä, joka on liittynyt Päijät-Hämeen liiton hankkeeseen tai maakunnalliseen palveluiden kehittämiseen. Tämä on välttämätöntä kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta. Lisäksi rajan vetäminen eri kehittämistoimintojen välille ei aina ole yksiselitteistä, kun kyse on kuntien järjestämisvastuulla olevista ja muista kuntien tarjoamista palveluista.

Raportti on kehittämislähtöinen. Esitämme loppuluvussamme kehittämis ehdotuksia hankkeen edelleen toteuttamiseksi. Raportti on myös arviointitutkimus, jolloin arvioinnissa hyödynnetään tieteellisiä metodeja luotettavan tiedon muodostamiseksi. Lisäksi arviointikriteerien täsmentämisessä, tulosten tulkinnassa sekä kehittämis ehdotusten laadinnassa on hyödynnetty tutkimuskirjallisuutta. Näihin perustuen voidaan suhteellistaa arviointituloksia vertailukohtiin sekä tuottaa näyttöön perustuvia arviointi- ja tutkimustuloksia.

Raportissa on huomioitu erityisesti sellaisten ehdotusten tuottaminen, jotka kytkeytyvät hankkeen jatkototeutukseen. Olemme myös huomioineet Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen kytkennän valtakunnalliseen PARAS –hankkeeseen. Lisäksi arviointituloksia tarkastellaan suhteessa toteutusprosessiin. Kohteena on realistisen arviointitutkimuksen mukainen syy- ja seuraussuhteiden hahmottaminen toteutettujen toimenpiteiden ja aikaansaannosten välillä. Toteutusprosessin osalta keskitytään niihin tekijöihin, jotka ovat oleellisia muutosprosessin onnistumisen kannalta. PARAS –hankkeessa on korostettu voimakkaasti kuntien asemaa ja merkitystä muutosjohtajina. Tästä johtuen arvioinnissa huomioidaan keskeisesti myös muutosjohtajuuden näkökulma.

Päijät-Hämeen hankkeessa on toteutettu useita selvityksiä ja tutkimuksia. Näitä ovat olleet esimerkiksi hankkeen väliarviointi, tuottavuusohjelma, raportti verkostokoordinaattorimallista alueellisen palveluklusterin kehittämisessä sekä Päijät-Hämeen henkilöstölinjaukset. Olemme pyrkineet huomiomaan eri raportit, mutta myös tekemään arviointimme niin, ettei se olisi päällekkäinen muiden toteutettujen raporttien kanssa.

1.2 Arviointikriteerit

Arviointi toteutetaan aina suhteessa ennalta asetettuun kriteeristöön. Arviointikriteerit on muodostettu paitsi Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen lähtökohtien niin myös valtakunnallisen PARAS –hankkeen kriteerien ja onnistuneen muutoksen toteutuksen perusteilla.

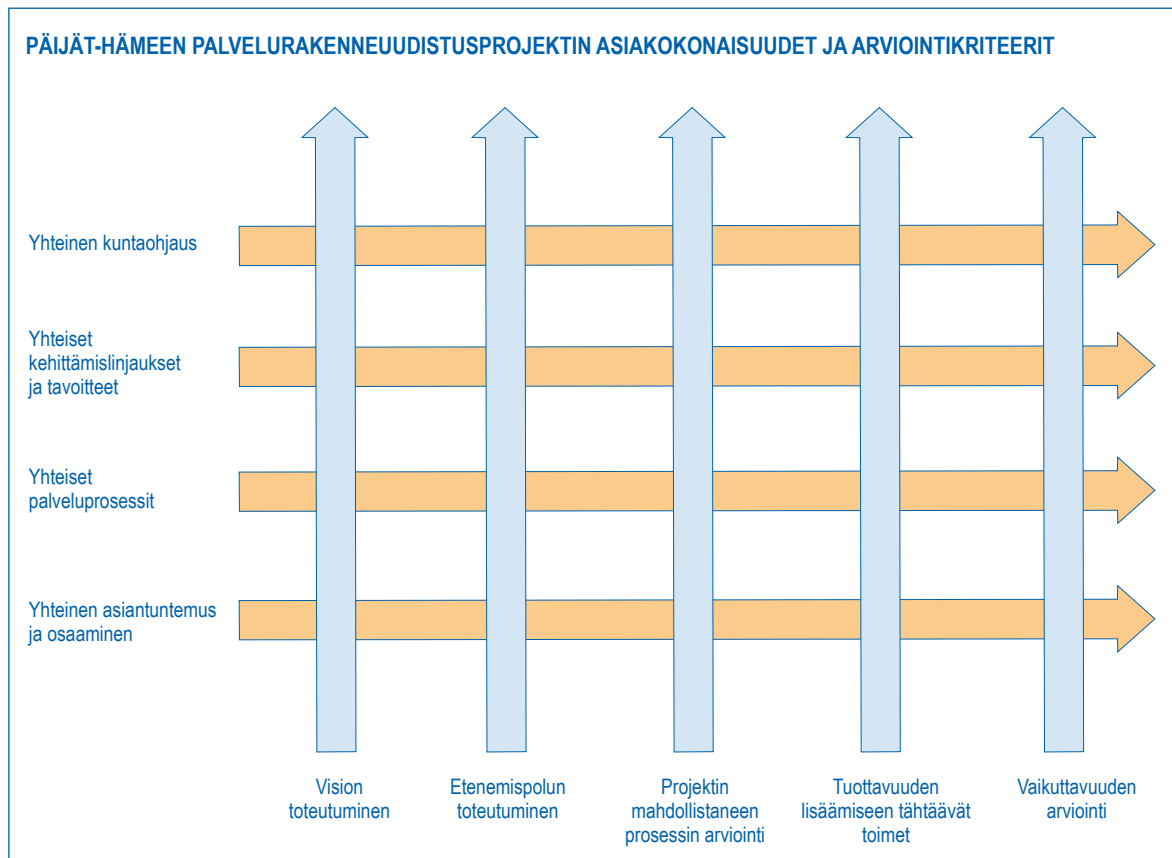
Loppuarvioinnin kriteerien määrittelyn osalta otetaan huomioon Päijät-Hämeessä asetettu tavoite taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä kasvualueesta, jossa keskeistä ovat hyvät palvelut, asukasnäkökulman toteutuminen ja osallistuminen. Tähän liittyy myös yhteensopivuuden tavoite. Se tarkoittaa kriteerinä sitoutumista yhteiseen palvelutuotantoon, yhteisiin periaatteisiin ja toimintatapoihin ja samalla palveluyhteistyön kasvattamiseen. Arvioinnin kannalta oleellisia teemoja tässä yhteydessä ovat palveluohjaus, kehittämislinjaukset ja tavoitteet, palveluprosessit sekä asiantuntijuus ja osaaminen. Arvioinnin yhteydessä on muun muassa kysyttävä: onko palvelurakennemuutoksessa edetty haluttuun suuntaan, onko tilanne ollut tarkoituksenmukainen huomioiden hankkeeseen osallistuneiden toimijoiden odotukset sekä mikä selittää hankkeen tuloksia?

Valtakunnallinen PARAS –hanke sisältää kriteereinä sekä konkreettisia tavoitteita (kuten väestötavoitteet yhteistointialueilla) että yleisluontoisia, lähinnä suuntaa-antavia tavoitteita. Viimeksi mainittua edustaa PARAS –hankkeen

tarkoitus aikaansaada elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä laadukkaat, asukkaiden saatavilla olevat palvelut. (Stenvall et. al. 2008, 2009). Tässä yhteydessä tarkastelemmekin sitä, millä tavoin Päijät-Hämeessä on ymmärretty valtakunnallisen kehittämisen tuomat haasteet. Ne auttavat myös suhteellistamaan Päijät-Hämeessä tapahtunutta kehittämistä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella onnistuneelle muutokselle voidaan löytää useita kriteereitä, jotka ovat oleellisia myös Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen kannalta. Keskeisiksi kriteereiksi valittiin uudistuksella aikaansaadut tulokset ja vaikuttavuus. Aikaansaadut tulokset tarkoittavat sekä välittömiä toiminnan aikaansaamia tuloksia, että toiminnan vakiinnuttamiseen johtavia tekijöitä. Vaikuttavuus taas viittaa tässä yhteydessä strategisten tavoitteiden toteutumisen tekijöihin sekä yhteistyötä vahvistavien välineiden ja toimintatapojen kehittymiseen.

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen arviointi on tarkoituksenmukaista toteuttaa yhdistelmänä, joka perustuu hankkeen keskeisiin teemoihin. Tarkastelun kohteena olevat asiakokonaisuudet voidaan jakaa seuraavan kuvion mukaisesti:



Arviointimme analyysin rakenne pohjautuu edellä esillä oleviin toimintalinjoihin. Kuitenkin on huomattava, etteivät toimintalinjojen sisällöt ole täysin loogisia toisiinsa nähden. Tästä johtuen olemme jossakin määrin myös poikenneet alkuperäisten toimintalinjojen rakenteesta. Kerrommekin kunkin analyysiin liittyvän luvun alussa sen, mitä siinä käsittelemme.

Muutosjohtamisen, toimintatavan ja vaikuttavuuden kysymyksiä käsitellään useissa jaksoissa, kuten palveluiden ja kehittämislinjojen yhteydessä. Tästä johtuen teemme kriteerien suuntaisen kokonaistulkinnan vasta työmme loppuvuonna.

Olemme toteuttaneet arvioinnin aineistolähtöisesti. Näin hahmotamme esimerkiksi Päijät-Hämeen hankkeen toteutusprosessia, aikaansaamia tuloksia ja vaikutuksia pitkälti sen mukaisesti, miten mukana olevat avaintoimijat ovat tilannetta tulkinneet. Tämä näkökulma on perusteltu erityisesti siksi, että avaintoimijoiden asioille antamat merkitykset vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä ja tätä kautta koko hankkeen toteutukseen.

Päijät-Hämeen hankkeessa on toteutettu lukuisia toimenpiteitä. Esimerkiksi tehdyt rakenteelliset muutokset olisivat jo itsessään sellaisia, joista olisi mahdollista tehdä useita tutkimuksia ja arviointeja. Tässä arvioinnissa olemmekin pyrkineet ennen kaikkea kokonaisuuden arviointiin. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, kuinka pitkälle olemme menneet yksittäisten toimintojen ja tapahtumisen analyysissä.

Arviointi on asioiden arvottamista tosiasioihin perustuvana tulkintana. Valitut kriteerit määrittelevät asioille annettavia painoarvoja. Monet tässäkin raportissa esillä olleet asiat voitaisiin painottaa ja tulkita viitekehuksesta ja näkökulmasta riippuen toisella tavoin kuin mitä olemme tässä yhteydessä tehneet. Olemme kuitenkin pyrkineet kuvaamaan sen, mihin kulloinkin tässä yhteydessä tehty tulkinta perustuu.

1.3 Arvioinnin aineisto

Menetelmällisesti tämä arviointi perustuu metodologiseen triangulaatioon (esim. Patton 2002), jolloin raportoinnissa hyödynnetään useita laadullisia ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, erilaisia tietolähteitä, useita teoreettisia tarkastelutapoja ja erilaisia tutkimuksellisia näkemyksiä. Triangulaatio tarkoittaa siten tulosten luotettavuuden lisäämistä osoittamalla, että tulos ei ole sattumanvarainen vaan saavutettu useista eri tarkastelun lähtökohdista.

Arvioinnin keskeisen aineiston muodostaa hankkeen itsearviointimateriaali, päätöksenteon dokumentaatio, yksittäiset haastattelut sekä teemahaastatteluryhmät ja toteutettu kysely. Aineiston kerääminen on toteutettu siten, että ensimmäisessä vaiheessa lokakuusta marraskuuhun 2008 arviointiryhmä perehtyi Päijät-Hämeen hankkeen tuottamaan dokumentaatioon. Aineistonhankinnan ensimmäistä vaihetta täydensivät marras-joulukuussa 2008 toteutetut ensimmäiset yksittäiset haastattelut sekä joulutammikuussa 2009 toteutuneet ryhmähaastattelut. Aineistonhankintaa täydennettiin Päijät-Hämeen hankkeen tavoitteita ja toteutumista koskevalla kyselyllä, jonka laadinnassa hyödynnettiin haastattelussa saatuja vastauksia. Arvioinnin loppuvaiheessa vuoden 2009 tammi-helmikuussa on vielä tehty tarkentavia haastatteluja niihin asiakokonaisuuksiin liittyen, jotka jäivät muussa aineistossa epäselkeiksi.

Dokumenttiaineistoa Päijät-Hämeen hankkeesta onkin erittäin paljon, sillä asiat ja toiminta on kokonaisuudessaan hyvin dokumentoitu. Se koostui ennen kaikkea projektin johtoryhmän sekä valmistelutoimikunnan pöytäkirjoista

ja niiden liitteistä, työryhmien tuottamista raporteista ja niiden taustalla käytetyistä dokumenteista sekä hankkeen käytössä olleista selvityksistä ja tilastoista.

Arviointia varten toteutettu kysely päätettiin suunnata avainhenkilöille, koska heillä oletettiin olevan paras kokonaisnäkemys uudistuksesta. Kyselyllä haettiin myös kattavuutta. Sisältö suunniteltiin niin, että erilaisella taustalla ja perspektiivillä oli mahdollista vastata kysymyksiin. Se toteutettiin Webropol ohjelmalla lähettämällä kattavasti Päijät-Hämeen hankkeeseen osallistuneille linkki kyselylomakkeeseen sähköpostilla.

Kysely lähetettiin 482 Päijät-Hämeen hankkeeseen osallistuneelle henkilölle, joista 71 lomaketta ei voitu toimittaa perille mm. vaihtuneen työpaikan tai sähköpostiosoitteen vuoksi. Kyselyyn vastasi 162 henkilöä, joista lähes kaksi kolmasosaa on luottamushenkilöitä ja runsas kolmannes viran/toimenhaltijoita. Lisäksi 14 henkilöä vastaanotti kyselyn mutta ilmoitti ettei voi vastata. Kyselyn vastausprosentti on 40,8 %. Kaiken kaikkiaan määrä on riittävä kokonaiskuvan luomiseksi Päijät-Hämeen hankkeesta. Kyselyyn vastanneista miehistä 61% ja naisista 70% toimii luottamustehtävissä.

| Taulukko 1: PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEEN KYSELYYN VASTANNEET KUNNAN, SUKUPUOLEN JA TEHTÄVÄN PERUSTEELLA | | | | | |
|---|------|----|--------------------------|---------|-----|
| | % | N | | % | N |
| Artjärvi | 1,9 | 3 | miehiä | 62,50 % | 100 |
| Asikkala | 8,8 | 14 | naisia | 37,50 % | 60 |
| Hartola | 6,3 | 10 | | | |
| Heinola | 11,9 | 19 | | % | N |
| Hollola | 11,3 | 18 | viran / toimenhaltijoita | 35,20 % | 105 |
| Hämeenkoski | 5 | 8 | luottamushenkilöitä | 64,80 % | 57 |
| Kärkölä | 6,9 | 11 | | | |
| Lahti | 21,9 | 35 | | | |
| Nastola | 8,8 | 14 | | | |
| Orimattila | 7,5 | 12 | | | |
| Padasjoki | 4,4 | 7 | | | |
| Sysmä | 5,6 | 9 | | | |

Ryhmähaastatteluihin osallistuneet ja yksittäin haastatellut henkilöt on lueteltu liitteessä 1. Näissä kunkin teeman keskeisiä toimijoita on koottu neljään enintään neljän tunnin mittaiseen teemaseminaariin, joissa arviointiryhmän aiheistoon perustuen teemaryhmä on käsitellyt kunkin teemaryhmän alueen kysymyksiä (iteraatio) jotta toimenpiteiden toteutuminen kävisi selville. Iteraatiota on tarkasteltu arviointiryhmän väittämien perusteella ja vastaukset on analysoitu kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin. Teemaseminaarien aiheet ovat olleet yhteiset kehittämislinjaukset ja tavoitteet (Prof. Jari Stenvall ja VTT Timo Aarrevaara), yhteinen kuntaohjaus (HT Ilpo Laitinen), omistajaohjaus (Ilpo Laitinen), yhteiset palveluprosessit (Prof. Jari Stenvall ja VTT Timo Aarrevaara) sekä yhteinen asiantuntijuus ja osaaminen (VTT Timo Aarrevaara).

Noudatimme ryhmähaastatteluihin kokoonpanon osalta periaatetta, että kutsuttavien henkilöiden tuli edustaa asiantuntemusta ja toisistaan poikkeavaa intressitaustaa. Ryhmähaastattelujen etu on siinä, että niihin osallistujat kuulevat toistensa kannanotot ja parhaimmillaan syventävät ja täydentävät niitä. Ryhmähaastatteluisissa ilmapiiri oli vapautunut ja osoittaa Päijät-Hämeessä eri toimijoiden keskustelukykyä. Litteroitua aineistoa kertyi kaikkiaan yli 150 sivua.

Tehdyt yksilöhaastattelut ovat olleet luonteeltaan asiantuntijahaastatteluja. Tästä johtuen niiden sisältö on vaihdellut henkilöittäin. Olemme toteuttaneet haastatteluja toisiaan täydentävästi. Alkuvaiheen haastatteluja on käytetty kohdentamaan myöhemmin toteutettuja haastatteluja.

Koko tämän arviointitutkimuksen kattava triangulaation menetelmä mahdollistaa erityyppisten aineistojen keräämisen eri lähteistä ja lähteiden johdonmukaisen analyysiin. Monipuolisesta aineistosta on koottu arvioinnin käyttöön johtopäätöksiä ja tutkimustietoa on täydennetty arvioinnin aikana vaihteittain. Tiedonkeruuta on täydennetty, kunnes on voitu olla vakuuttuneita siitä, että mitään tärkeänä pidettävää arvioinnin ulottuvuutta ei ole jäänyt huomiomatta. Arvioinnin tulokset on koottu arviointiryhmän ja arvioinnin ohjausryhmän hyödyntämien näkökulmien pohjalta, jolloin kyse on tutkijatriangulaatiosta sekä menetelmällisestä monitahoisuudesta.

Päijät-Hämeen hankkeen arvioinnissa on siten kokonaisuudessaan ollut käytössä valtava määrä erilaista aineistoa. Runsas aineisto mahdollisti arviointiryhmälle laajan perehtymisen projektin tavoitteisiin ja etenemiseen kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kaiken kaikkiaan aineisto on muodostunut riittäväksi, jotta pystytään muodostamaan kokonaiskuva Päijät-Hämeen hankkeesta.

1.4 Arvioinnin rakenne

Arviointiraportti on toteutettu siten, että arviointimme toisessa luvussa esittelemme Päijät-Hämeen maakunnan muodostumiseen johtanutta kehitystä, jonka vaiheissa on yhtäläisyyksiä 2000-luvun palvelurakennemuutostukseen sekä tuodaan esille myös Päijät-Hämeen hankkeen toteutustapa ja sen toteutukseen osoitetut resurssit. Tuomme toisessa luvussa esille myös arvioinnin tulosten kannalta oleelliset kuntien palveluihin kohdistuvat muutostrendit sekä kuntarajat ylittävien palveluiden kehittämisen ja muutoksen johtamisen teemat. Toisen luvun päättää alaluku verkostojen merkityksestä kehittämistoiminnassa.

Kolmannessa luvussa tuomme esille projektin asiakokonaisuudet, joita ovat yhteinen kuntaohjaus, yhteiset kehittämislinjaukset ja tavoitteet, yhteiset palveluprosessit sekä yhteinen asiantuntemus ja osaaminen. Yhteisen asiantuntijuuden ja osaamisen tavoitteena on yhteinen kehittäminen ja ongelmanratkaisu parhaan tuloksen aikaansaamiseksi. Toiminnallisen ja operatiivisen alueen palveluja on mahdollista toteuttaa yhteisin järjestelyin kuntien välisenä yhteistyönä. Mitä lähemmäs yhteinen asiantuntemus asettuu johtamisen ja strategisten palvelujen alueelle, sitä enemmän yhteinen käyttö edellyttää kuntien välistä syvällistä yhteistyötä tai asiantuntemuksen ja osaamisen irtaantumista kuntarakenteesta. Tältä osin projektin verkostomalli on haasteellinen.

Neljäs luku esittelee omistajapolitiikan keskeiset kysymykset kuten omistajastrategian tilaaja-tuottaja –mallin, verkostoista haettavan kustannustehokkuuden sekä valvonnan ja tiedonsaannin kysymykset. Viidennessä luvussa esitämme arvioinnin aineistoon ja sen analyysiin perustuvat kehittämissuosituksen.

Arviointiraportin eri luvut ovat mitoiltaan ja rakenteiltaan jossakin määrin toisistaan poikkeavia. Tämä johtuu siitä, että tarkastellut kokonaisuudet eroavat myös sisällöllisesti toisistaan ja siksi ne edellyttävät erilaista käsittelytapaa.

1.5 Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos ja sen resurssointi

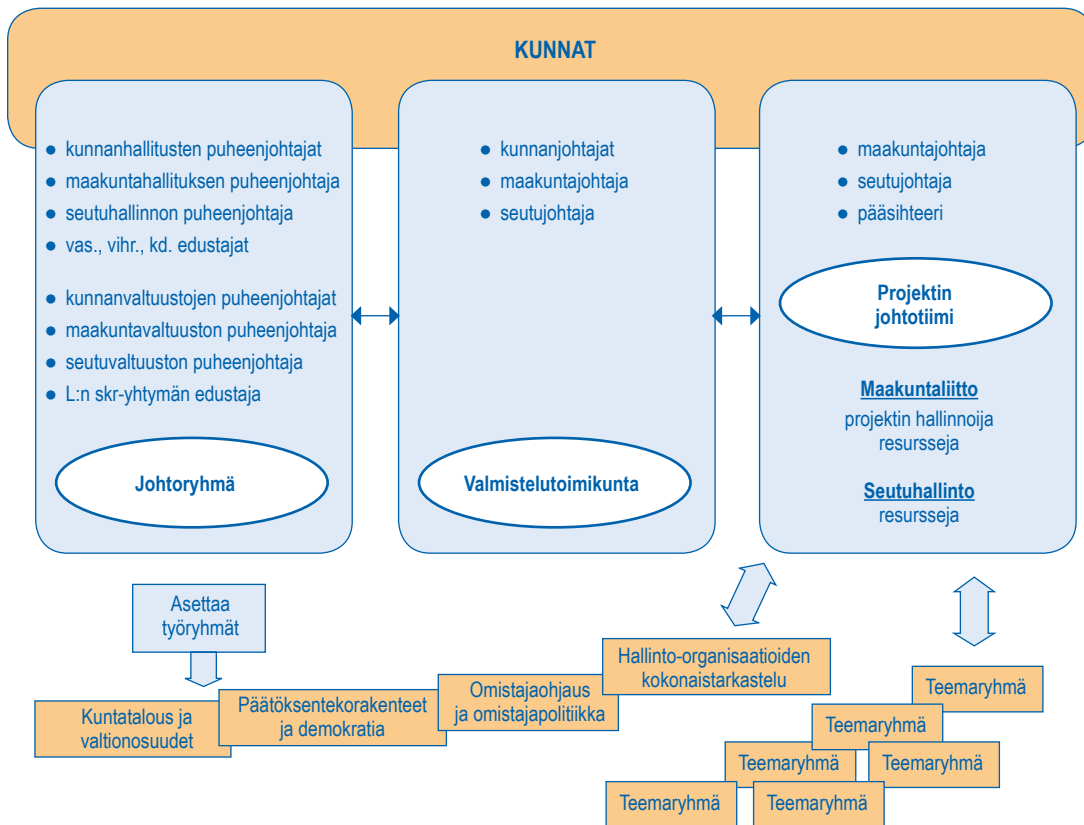
Päijät-Hämeen hanke on syntynyt tarpeesta toteuttaa valtakunnallinen PARAS –hanke maakunnassa, ja se asetettiin kuntien toimesta vuoden 2008 loppuun asti. Hankkeen jatkosta on päätetty kuntien lausuntojen perusteella. Hankkeeseen on osallistunut lähes 500 kuntapäätäjää ja virkamiestä. Palvelurakennemuutos on ollut maakuntahallinnon ja Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon yhteinen projekti, jossa projektin hallinnoinnin vastuu on kuulunut Päijät-Hämeen liitolle ja Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnolle. Organisointi on toteutettu johtotiimin, valmistelutoimikunnan, johtoryhmän ja työryhmien työskentelyn kautta. Kaiken kaikkiaan hankkeen hallinnointi on laaja-alainen sekä hallitun ja toimintatavaltaan perusteltu.

Valmistelutoimikunnan ovat muodostaneet Päijät-Hämeen kuntajohtajat sekä maakuntajohtaja ja seutujohtaja pääsihteerin toimiessa esittelijänä ja sihteerinä. Sihteeristön ovat muodostaneet maakuntajohtaja, seutujohtaja ja projektin pääsihteerit, jotka muodostivat aluksi myös johtotiimin. Myöhemmin johtotiimi koostui johtoryhmän päätöksellä (14.12.2006) työryhmien ja teemaryhmien puheenjohtajista sekä johtoryhmän puheenjohtajasta, molemmista hankkeen rahoittajatahoista, ja lisäksi siihen kuului hankkeen pääsihteerit.

Johtoryhmän taas ovat muodostaneet kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajat, maakuntahallituksen ja seutuhallituksen puheenjohtajat sekä maakunta- ja seutuvaltuuston puheenjohtajat. Edelleen johtoryhmään ovat kuuluneet vasemmistoliiton, Vihreän liiton ja Suomen kristillisdemokraattien edustajat. Johtoryhmä on valinnut puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskuudestaan. Johtoryhmä on täydentänyt jäseniään projektin aikana. Valmistelutoimikunnan esityksestä johtoryhmä kutsui (johtoryhmän pöytäkirja 22.6.2006) asiantuntijajäseniksi SOTE-piirihankkeen sekä koulutus konsernin edustajat silloin, kun on käsitelty näihin lohkoihin liittyviä kehittämissuhteita. Johtoryhmän työskentelyn pohjana ovat olleet valmistelutoimikunnan ehdotukset ja sen sihteerinä on toiminut pääsihteerit. Valmistelutoimikunnan jäsenillä on ollut osallistumisoikeus johtoryhmän kokouksiin. Johtoryhmän asettamissa *työryhmissä* ovat toimineet kuntajohtajat sekä kuntien omat sektoriasiantuntijat. Työryhmillä on ollut projektisuunnitelman mukaan mahdollisuus täydentää itse osanottajia. Lisäksi projektille on asetettu *teemakohtaisia ryhmiä*. Johtoryhmän raportoinnista ja esittelystä Lahden kaupunkiseudun hallintoon on vastannut seutujohtaja ja maakuntahallintoon maakuntajohtaja. Johtoryhmän päätökset ovat olleet pohjana kuntiin tehtäville ehdotuksille ja esityksille, ja kunnat ovat hoitaneet asioiden valmistelun ja esittelyn omien toimintamalliensa mukaisesti (Päijät-Hämeen hankkeen projektisuunnitelma).

Sivistystoimen osalta koulutus konsernin osallistuminen on katsottu välttämättömäksi, sillä Koulutuskeskus Salpaus järjestää lukiokoulutuksen Nastolassa. Toisaalta hyvinvointipiiri-hanke Heimo ja Sote-piiri eivät alun perin kuuluneet hankkeeseen. Tiedonkulun kannalta niiden osallistuminen on ollut välttämätöntä. Hyvinvointipiirihanke Heimo lakkasi projektin päättyessä 2008, ja sen työ on jatkunut Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimissa, Peruspalvelukeskus Oivassa sekä Lahden ja Heinolan kaupunkien sosiaali- ja terveystoimissa.

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUSPROJEKTIN ORGANISOINTI



Lähde: Projektisuunnitelma 2006

Hankkeen kustannukset vuosille 2006-2009 ovat yhteensä 688 500 EUR, josta valtion rahoitus (maakunnan kehittämiserä) on 467 600 EUR ja kuntien rahoitus (maakuntaliiton ja seutuhallinnon rahoitus) 255 500 EUR. Hallinnosta on vastannut maakuntaliitossa pääsihteeri vuosittain noin 0,8 henkilötyövuoden resurssilla sekä projektihenkilöstö. Seututoimiston työpanos kohdistuu sekä seutujohtajan että asiantuntijoiden resursseihin. Projektin suurimmat kustannukset ovat kuitenkin välillisiä. Ne koostuvat kuntien työntekijöiden ja luottamushenkilöiden työpanoksesta, jota ei ole vyörytetty projektin talouteen. Esimerkiksi kuntajohtajien työajasta projekti on vienyt merkittävän osan jo usean vuoden ajan. Kuntajohtajien ja kuntien asiantuntijoiden projektille osoitetun työpanoksen on kuitenkin katsottu kuuluvan virkatehtäviin.

2. PÄIJÄT-HÄMEEN PROJEKTIN TOTEUTTAMINEN

2.1 Päijät-Häme alueena

Tämän arvioinnin käytössä olleesta materiaalista käy selkeästi ilmi, että kunnat olivat hyvin erilaisessa lähtövalmiudessa Päijät-Hämeen hankkeen alkaessa. Erilaiseen näkökulmaan on monia samanaikaisia syitä. Ennen kaikkea kunnalliseen itsehallintoon perustuva vapaaehtoisuus on ollut keskeinen periaate, jolla kuntien yhteistoimintaa on Suomessa ohjattu viimeistään vuoden 1967 kuntauudistuslain säätämisestä lähtien. Vapaaehtoisuuden hengessä Päijät-Hämeen kunnat ovat ohjanneet asioidenhoitoa seudulliselle ja maakunnalliselle tasolle, ja kunnat ovat käsitelleet palvelujen kehittämisen ja turvaamisen kysymyksiä jo ennen nykyistä kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Maakuntaliittoon kohdistuneet odotukset palvelujen kehittämisestä sekä palvelurakenteen kysymysten käsitteleminen kuntaa suuremmissa yhteyksissä on itse asiassa ollut Päijät-Hämeessä esillä jo seutukaavaliiton ja maakuntaliiton yhdistyttyä vuoden 1989 alusta. Juuri tämä on mahdollistanut nykytuotoisen maakuntahallinnon muodostumisen Päijät-Hämeeseen (Ryynänen 2008a, 19-20; 2008b18).

Päijät-Hämeessä Lahden merkitys on keskeinen maakunnan selkeästi suurimpana kaupunkina, jossa asuu noin puolet (99 308) maakunnan 200 061 asukkaasta (tilastokeskus 31.12.2007). Lahti, Asikkala, Hollola, Hämeenkoski (Vuoteen 1995 asti Koski Hl.), Kärkölä, Lahti, Nastola ja Padasjoki kuuluivat vuoteen 1997 asti osaksi Hämettä. Heinola ja Heinolan maalaiskunta yhdistyivät 1997, mutta taustalla oli alueen pitkäaikainen suuntautuminen sekä Päijät-Hämeeseen seutukaavaliiton kautta että pääosin Etelä-Savoon muiden kuntayhtymien osalta. Heinola ja Heinolan maalaiskunta, Hartola ja Sysmä olivat vielä 1990-luvulla kuuluneet Etelä-Savoon, kun taas Orimattila ja Artjärvi olivat osa Uudenmaan lääniä. Tämä alueellisen suuntautumisen erilaisuus näkyy organisaatioiden moninaisuudessa, jota Päijät-Hämeen hanke on pyrkinyt osaksi korjaamaan.

Päijät-Hämeen maakunta muodostui toiminnallis-taloudelliseksi yksiköksi viimeistään 1997 toteutuneessa lääniuudistuksessa, jossa koko Päijät-Hämeen alue tuli osaksi Etelä-Suomen lääniä. Aiemppaa maakuntajakoa seurannut vaalipiirijako on tärkeä tekijä, joka antaa näkökulmaa tässä raportissa esille tuotuun toiminnalliseen hajanaisuuteen. Päijät-Häme on 2000-luvulla kuulunut yhtenäiseen vaalipiiriin, ja tälläkin on merkitystä maakunnan instituutioiden ja palvelurakenteiden muodostumiselle. Maakuntarajoja ja eduskuntavaalirajoja ei kuitenkaan ole yhdistetty, vaikka tämä pyrkimys on ollut esillä (Halme 2008, 28).

Kuntien välistä yhteistyötä ja toiminnallisia yhteyksiä oli kuitenkin runsaasti jo ennen maakuntauudistusta nykyisen Päijät-Hämeen alueella, sillä esimerkiksi Heinola kuului Päijät-Hämeen seutukaavaliittoon. Päijät-Häme olikin ensimmäinen maakunta, jossa seutusunnittelu ja maakuntaliitto yhdistyivät. Päijät-Hämeen hankkeessa palvelujen muodostaminen maakuntavetoisesti onkin tulkittavissa nykyisen maakunnan syntyhistorian kautta. Vedenjakajana pitkäjänteiselle maakuntien kehittämistyölle on Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliiton suunnitelma liittyy maakuntahallintokeiluun vuosille 1993-1996. Maakuntien roolin vahvistuminen oli tuolloin nähtävissä, ja alueellinen kehittämisvastuu siirtymässä lääneiltä kunnille. Oleellinen mahdollisuus liittyi myös kuntayhtymien päätöksentekoa muuttaviin lainsäädännöllisiin uudistuksiin (kunnallislain muutos 6.11.1992 11§), joka oli avannut mahdollisuuksia päätösvallan siirtämiseen kunnilta maakunnan liitolle. Alueen seutukunnat muodostuivat sisäasiainministeriön päätöksellä (20.12.1993). Maantieteellisesti läntisen seutukunta-alueen muodostivat Asikkala, Hollola,

Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Lahti. Heinola ja Heinolan maalaiskunta muodostivat toisen itäisen sekä Sysmä ja Hartola oman seutukuntansa. Etelässä Orimattila, Artjärvi, Myrskylä ja Pukkila muodostivat neljännen siten, että myös Mäntsälä kuului tähän seutukuntaan. Orimattilan seudulle olikin suuri houkutus pysyä itäisen Uudenmaan suunnassa.

Maakuntahallintokokeilun huomioon ottava Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliiton laatima suunnitelma valmistui alkuvuodesta 1992, ja sen mukaan maakuntaliitto hoitaisi kokeilun ajan sairaanhoitopiirin, ammattikoulutus kuntainliiton, maakunnan liiton sekä mahdollisesti muidenkin kuntainliittojen päätöksenteon. Suunnitelma perustui maakunnan roolin merkittävään vahvistamiseen päätöksenteossa. Heinola, Hartola ja Artjärvi kuitenkin irtaantuivat tehdystä suunnitelmasta 1993 (Heinonen 1999, 158-160). Itä-Hämeessä pohdittiin tuolloin menestystekijöiden rakentamista mahdollisesti toteutuvan EU-jäsenyyden aikana, jolloin suuntautuminen Etelä-Savoon näytti perustellulta. Maakuntahallintokokeilua varten laadittu suunnitelma loi toteutumattomanakin maaperää, jolle maakuntavetoisen palvelutuotannon malli on voinut rakentua.

Tämän arvioinnin käytössä olleesta materiaalista käy ilmi, että kunnat olivat hyvin erilaisessa valmiudessa kunnat rajat ylittävään yhteistyöhön PARAS –hankkeen alkaessa. Maakunnan muodostuminen on ollut samanaikaisesti instituutioiden rakentamista hajanaisesta kokonaisuudesta ja uusiin mahdollisuuksiin tarttumista paikoitellen enakkoluulottomasti. Maakunnan hahmottuminen on toteutunut vasta 1990-luvulla, joten Päijät-Hämeen hankkeen kokonaisuutta voidaan tulkita osana maakunnan muodostumista ja sen keskeisten rakenteiden perustamista. Samanaikainen hajanaisuus kuntien yhteistyövalmiudessa ja pyrkimys ulottaa yhteistyön alueet kuntien ydintehtäviin ei ole itsestäänselvyys. On syytä painottaa, että kuntien palveluiden siirtäminen kuntaa ylemmälle tasolle on ollut keskustelujen kohteena Päijät-Hämeessä jo aiemmin. Päijät-Hämeen kunnat ovat historiallisesti suuntautuneet eri maakuntiin. Hallinnon kehittämisessä ensimmäiset yritykset rakenteiden muuttamiseksi eivät aina tuota tulosta, mutta voivat jättää jäljen, jota uudet aloitteet voivat kulkea. PARAS –hankkeen yhteydessä syntynyt tahtotila palvelurakenteiden yhdistämiseksi on tulkittavissa osana maakunnan instituutioiden rakentamisen vaihetta.

2.2 Kuntiin ja niiden palveluihin kohdistuvat muutostrendit

Kuntiin on kohdistunut viime vuosina useita muutoksia ja reformihankkeita. Yksi syy reformeihin on väestön ikääntyminen sekä sen vaikutukset palveluiden kysyntään sekä henkilöstön rekrytointiin. Toinen keskeinen selitys reformeille on pyrkimys parantaa kuntien palvelutoiminnan tuottavuutta ja taloudellista selviytymiskykyä. Vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma on käynnistänyt monissa kunnissa jo supistuvista tuloista johtuvia sopeutusohjelmia. Myös toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia. Paitsi globalisoituminen niin myös esimerkiksi väestön ja palveluiden keskittymiskehitys ovat merkittäviä muutoksia (von Bruun 2008).

Muutosten alkuvoimat ovat sekä kansallisissa että kansainvälisissä lähtökohdissa. Julkisen hallinnon kehittämispolitiikassa muutostrendeihin on reagoitu käynnistämällä useita rakenteisiin, palveluihin ja niiden toimintatapoihin sekä kunnarahoitukseen liittyviä reformeja. Näitä ovat olleet kunta- ja palvelurakennemuutos, julkiseen palvelutoimintaan kohdistuvat muutoshankkeen sekä valtion aluehallinnon uudistus. Terveystieteiden uudistaminen luultavimmin jatkuu omalla lainsäädäntöhankkeella. Kuntien toimintaan vaikuttaa myös tuottavuusohjelma. Esimerkiksi vuonna 2009 valtion budjettiriihessä sovitun mukaisesti suurimmilta kaupungeilta edellytetään erityistä tuottavuusohjelmaa.

Merkittävin kuntiin kohdistuva valtakunnallinen uudistamishanke on ollut keväällä 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuudistus (PARAS –hanke). Uudistuksen toteutusta ohjaa Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007), eli niin sanottu puitelaki, jonka voimassaoloaika päättyy vuoden 2012 lopussa. Puitelakiin sisältyy useita kuntia koskevia velvoitteita. Kuntien tuli laatia elokuun 2007 loppuun mennessä (paitsi kuntajakoa selvittäneiden kuntien vuoden 2007 loppuun mennessä) selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä.

Puitelain myötä kunnat ovat olleet strategisten valintojen edessä. Keskeisinä palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. Esimerkiksi ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä koskee lain mukainen väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50 000 asukasta. Vastaavasti puitelain 5 § mukaan kuntien tulee integroida perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon tehtäviä. Nämä tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjan yhteistoiminta-alueella tai kunnassa, lukuun ottamatta kuntia, jotka voivat vedota niin sanottuihin poikkeusperusteisiin. Peruspalvelujen ohella kuntien tulee yhdistää laajaa väestöpohjaa edellyttävät erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon palvelut (puitelain 6 §). Puitelaissa pääkaupunkiseutu ja 15 kaupunkiseutua veloitettiin tekemään suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämiskohteet.

Kuntarakenteen kehittäminen on keskeisenä tavoitteena kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa. Puitelain tavoitteena on ollut elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Elinvoimaan vaikuttavat kunnan kyky panna palveluihin, hyvinvointiin, asumisratkaisuihin, elinympäristön laatuun ja kulttuuriin. Elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden osa-alueiksi on määritetty viisi elementtiä: talous ja henkilöstö, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen (Kuntakenttä rakennemuutoksessa 2007).

PARAS –hanke on jo saanut aikaan runsaasti liikettä kuntarakenteissa. Tähän asti toteutuneiden kuntaliitosten ja toimintansa käynnistävien yhteistoiminta-alueiden määrä on jo huomattava. Uudistuksen valmisteluvaiheessa korostui rakenteiden yhdistäminen ja muuttaminen ennen palvelutoiminnan kehittämistä, ja palvelutoiminnan näkökulmasta uudistus onkin vasta käynnistymässä. Valtakunnallisessa PARAS –hankkeessa on syntynyt paljon uusia rakenteita, mutta yksi keskeinen ongelma on se, miten uudistus saadaan vietyä eteenpäin palveluiden tasolle.

Paras-arviointiraportin perusteella (Stenvall et.al. 2009) paikallisen kilpailukyvyyn vahvistamisen pyrkimys on ollut voimakasta erityisesti keskisuurten kaupunkien kohdalla. Koettu kaupunkien keskinäinen kilpailu onkin vienyt merkittävästi PARAS –hanketta eteenpäin. Usein niin sanotut keskisuuret kaupungit myös asemoivat itseään toisiinsa nähden. Tästä johtuen kuntarakennetta pohditaan keskisuurten kaupunkien alueilla erityisesti elinvoimaisten kaupunkialueiden näkökulmasta. Siksi myös tehdyt kuntaliitokset ovat luoneet parhaimmillaan sisäistä uskoa ja pidemmälle vietyä strategista pohdintaa kaupunkialueen menestymiseen. Keskisuurilla kaupunkialueilla kuntaliitos onkin nähty usein imagohyötynä ja kilpailutekijänä. Lahti kuuluu Suomessa niin sanottuihin keskisuuriin kaupunkiseutuihin ja on ymmärrettävää, että Päijät-Hämeessä on ollut samanlaista keskustelua kaupunkiseudun vahvistamisesta kuin muuallakin Suomessa.

Niin sanottujen suurten kaupunkien alueilla PARAS –hanke on saattanut jopa vähentää kuntien välistä yhteistyötä ja kärjistänyt keskinäisiä suhteita. Jännitteet ovatkin tavallisia keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä. Useilla kaupunkialueilla keskeinen kysymys on, millä tavalla päästäisiin edes takaisin PARAS –hanketta edeltävälle kuntayhteistyön

tasolle ja sen edellyttämään myönteiseen ilmapiiriin. Haasteellisessa tilanteessa ovat myös ne kaupunkialueet, jotka eivät kokonsa tai alueellisten vetovoimatekijöiden takia asemoidu riittävän houkuttelevina yhteistyökumppaneina. Tällaisilla kaupunkialueilla voi olla enemmän toivomuksia kuin konkreettisia onnistumisia kuntayhteistyön vahvistumisen osalta.

PARAS –hankkeessa on syntynyt joitakin Päijät-Hämeen alueen kaltaisia laaja-alaisia ja maakunnallisia ratkaisuja. Yksi näistä on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhoitopiiri. Se tulee toteutumaan sisällöllisesti vuoden 2010 alusta. Piiri tulee vastaamaan erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, vanhuspalveluiden ja sosiaalihuollon tehtävistä. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden perustamisen tavoitteita ovat yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden varmistaminen pitkälle tulevaisuudessakin, asukkaiden mahdollisuus käyttää palveluita yli kuntarajojen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön vahvistaminen ja organisaatioiden raja-aitojen vähentäminen. Samoin tavoitteena on ennalta ehkäisevän toiminnan korostaminen sekä väestön terveydestä ja hyvinvoinnista vastuunottamisen vahvistaminen.

Tärkeä maakunnallinen ratkaisu on ollut myös Kainuun hallintokokeilun toteuttaminen. Sen toteutus on alkanut jo ennen PARAS –hanketta. Kokeilussa on poikkeuksellista muun muassa paitsi keskeisten palvelujen ja aluekehittämisen maakunnallinen toteuttaminen niin myös asioista poliittisesti vastuussa oleva ja suoralla vaalilla valittu maakuntavaltuusto. Kokeilun tulokset ovat olleet ristiriitaisia. Siinä on onnistuttu rakentamaan uudet organisaatiot ja vaikuttamaan maakunnan mittakaavassa positiivisesti kuntien taloustilanteeseen vähentämällä velkaantumista. Samalla kuntien itsehallinnon koetaan kärsineen. Lisäksi kuntalaisten ja osin myös henkilöstön suhtautuminen kokeiluun on ollut varsin kriittistä. (Airaksinen, Haveri, Pyykkönen ja Väisänen 2008.)

Lakiesitysvaiheessa oleva ALKU –hanke vaikuttaa erityisesti valtion aluehallinnon organisaatioiden toimintaan ja rakenteisiin. Kuitenkin näilläkin ratkaisulla on vaikutusta siihen, mihinkä suuntaan eri maakunnat suuntautuvat. ALKU –hanke heijastuu myös suoraan maakuntien liittojen toimintaan. Niiden merkitys aluekehittäjinä ainakin periaatteessa vahvistuu, kun maakuntaliitot saavat aiempaa vahvemman roolin ja neuvottelu-oikeuden suhteessa valtion keskushallintoon. Uudistus edellyttää lisäksi ylimaakunnallista yhteistyötä ja sitä koskevia rakenteita.

Päijät-Hämeessä on osallistuttu valtakunnalliseen seutuhankkeeseen. Sen kokeilualueilla tavoitteena oli edistää seudullista yhteistoimintaa erityisesti palveluissa, ja tämän myötä muodostettiin muun muassa seudullisia päätöksentekorakenteita. Valtakunnallista seutuhanketta on arvosteltu sen perusteella, että se ei onnistunut aikaansaamaan kovinkaan paljon vaikutuksia ja johti osin yliorganisointiin (ks. Airaksinen, Haveri ja Vallo 2005). Päijät-Hämeessä tilanne on ollut toisenlainen, sillä Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnolla on ollut kehittämistyössä aktiivinen rooli. Seutukokeilua koskeva lainsäädäntö lakkasi vuoden 2008 lopussa, mutta Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon käynnistämä kehittämistoiminta jatkuu yhteistoimintasopimuksin, jotka kohdistuvat 2009-2012 ainakin seudulliseen joukkoliikenteeseen, seudulliseen koulukuljetussuunnitteluun sekä sivistystoimen kehittämiseen.

Päijät-Hämeen hanketta on siis viety eteenpäin tilanteessa, jossa kuntiin ja niiden palveluihin on kohdistunut runsaasti muutospaineita. Osa muutospaineista on ollut jopa ennakoimattomia – esimerkiksi taloudellinen taantuma – ja vaatinut kunnilta sopeuttavia toimenpiteitä. Kaiken kaikkiaan kuntien toimintaympäristö onkin ollut vaativa. Vieläkään ei ole selvää, minkälaisiksi kunnat ja niiden palvelut muotoutuvat. Kunnat joutuvat kehittämään toimintaansa epävarmuudessa. Kunnissakin on kehitettävä toimintapoja tilanteessa, jossa tulevaisuus on tuntematon. Tämä edellyttää muun muassa dynaamista, reagoivaa, oppimiskykyistä ja tietoa hyödyntävää toimintaa.

2.3 Palveluiden kehittäminen

Julkisten palveluiden kehittämiseen on kiinnitetty Suomessa myös entistä enemmän huomiota. Sille on tullut myös entistä enemmän vapausasteita (esim. Harisalo et. al. 2007, 127; Stenvall ja Syväjärvi 2006). Monet kuntien tuottamat palvelut ovat silti lakisääteisiä ja normiohjauksen kohteena ja tässä mielessä kunnilla on vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa palvelutuotantonsa ja sen sisältöön.

Palveluiden kohdalla palvelukokemukset sekä palvelutuotannon kysynnän ja tarjonnan vastaavuus ovat keskeisiä kehitettäviä kysymyksiä. Erityisesti kunnallisten palveluiden tuottavuus ja innovaatioiden kehittäminen on ollut voimakkaasti esillä. Samoin kunnallisten palveluiden järjestämistapoja on uudistettu. Tuomo Melin (2007, 16-18) onkin erottanut palveluita koskevissa innovaatioiden ja hyvien käytäntöjen kehityksessä erityisesti kuusi aluetta.

Ensinnäkin lainsäädännöllisten esteiden purkaminen on tarkoittanut kilpailusteiden poistamista, kunnan järjestämis- ja toimintamahdollisuuksien järjestämistä, yksityissektorin kasvua, asiakkaan ja potilaiden oikeuksien toteuttamista ja kansalaisten aseman vahvistamista. Toisena palveluiden kehittämisen trendinä on palveluiden tuotteistamisen ja kustannusten selvittäminen. Tähän sisältyvät tuotteistaminen, toimintalaskenta ja standardointi. Kolmanneksi toimintaa ja johtamista on pyritty uudistamaan tilaaja-tuottaja –malleilla, liikelaitoksilla ja yhtiöittämisillä. Neljänneksi kunnan toimintaa on yritetty selkeyttää toimintatavallisesti muu muassa prosessiajattelulla ja julkinen - yksityinen - kolmas sektorisuhteen kehittämisen kautta. Viides trendi liittyy palvelutuotannon tehostamiseen. Tähän sisältyviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi ulkoistaminen, kilpailuttaminen, palvelutoiminnan keskittäminen ja työn uudelleen järjestäminen. (Melin 2007). Edellä esitettyjen toimintojen lisäksi kunnissa on pyritty toiminnan uudistamiseen myös johtamisen ja henkilöstövoimavarojen kehittämisen kautta (esim. Stenvall et. al. 2008).

Päijät-Hämeen maakunnallinen ja ylikunnallinen palveluihin liittyvä yhteistyö on sisällytettävissä palveluiden ulkoistamisen kehittämistrendiin. Palvelutoiminnan ulkoistamisella tarkoitetaan ratkaisuja, joissa palvelut järjestetään muun kuin peruskunnan toimesta. Näin ulkoistamisella tarkoitetaan myös palveluiden siirtämistä peruskunnilta ylikunnallisille toimijoille, kuten seutukunnille tai maakunnan tasolle. Ulkoistamisessa kunnan itsensä aikaisemmin tuottama palvelu siirretään kunnan oman organisaation ulkopuolella sijaitsevan tuotantoyksikön vastuulle. Kuntien kohdalla kysymys onkin käytännöistä, joissa julkista palvelutoimintaa on myyty ja yksityistetty (esimerkiksi sähkölaitokset) tai siirretty tilaaja-tuottajamalliin, missä kuntakonserni tilaa palvelut tuottajina toimivilta joko julkisen sektorin tai kolmannen sektorin organisaatioilta tai yrityksiltä.

Usein ulkoistamiseen kytkeytyy kuntien sisäisten ja ulkoisten tilaaja-tuottajajärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto. Tilaaja-tuottajamallien käyttöönotto merkitsee luopumista perinteisestä hierarkkisesta palveluiden järjestämistavasta, jossa ohjaaminen tapahtuu ylemmän hierarkiatason päätöksillä ja useiden organisaatiotasojen välityksellä. Tilaaja-tuottajajärjestelmät purkavat hierarkian ja pelkistäen jakavat organisaation kahtia: toiset tilaavat verovaroiden palveluja, joita toiset tuottavat. Tuottajina voivat olla muutkin kuin kunnan omat yksiköt. (Kallio et. al. 2006)

On ilmeistä, että järjestämistapojen ohella tuottavuuden ja innovaatioiden kehittäminen tulevat olemaan edelleen tulevaisuudessa palveluiden kehittämisen trendejä. Palveluiden priorisointi, kysynnän hallinta esimerkiksi ennalta ehkäisevällä toiminnalla sekä saatavuus mukaan lukien palveluverkkokysymykset ovat myös oleellisia tulevaisuuden palveluiden haasteita. Samoin yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin rooli julkisrahoitteisissa palveluissa

tulee olemaan edelleen tärkeä kysymys. Keskeiseksi pohdinnan kohteeksi on noussut myös asiakaslähtöisyys. Tämä tarkoittaa muun muassa ratkaisujen hakemista siihen, miten asiakkaat saataisiin kehittämään toimintaa ja palveluita tai miten palveluita voitaisiin paremmin kehittää asiakkaiden tarpeista ja elämäntilanteista lähtien. Samalla julkisten palveluiden yhteydessä pohditaan ns. palvelujohtamisen ja asiakassuhteen pitämiseen liittyviä keinoja (Osborne ja Brown 2005). Lisäksi julkisissa palveluissa informaatio- ja kommunikaatioteknologian mahdollisuuksiin ja laajemmin sähköisiin toimintatapoihin kiinnitetään kasvavaa huomiota.

2.4 Muutosten johtaminen

Onnistunut muutos edellyttää tarkoituksenmukaisia valintoja ja päätöksiä sekä riittävää resurssointia toteutukseen. Lisäksi Päijät-Hämeen hankkeen kaltaisen hankkeen eteenpäinvienti edellyttää hyvää muutosjohtamista. Se on tietoisista vaikuttamista siihen, että muutos onnistuisi. Kirjallisuus sisältää useita erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaista tulisi tarkoituksenmukainen muutosjohtaminen olla (ks. esimerkiksi Stenvall & Virtanen 2007; Burke 2008; Holbeche 2006; Osborne & Brown 2005; Juuti ja Virtanen 2009).

Organisaatioiden kannalta muutokset ovat investointeja. Tavallisemmin ne kykenevät toteuttamaan uudistuksia vain tietyn määrän toiminnan erityisesti kärsimättä (Stenvall & Virtanen 2007). Muutoksissa on myös lähes poikkeuksetta kiire. Samalla kuitenkin usein kiireen tuntu lisää toimintaa ja tekemistä tehtävän asian eteenpäinviennille.

Muutosten vaikuttava toteuttaminen vaatii paitsi hyvää toteutusta ja johtamista, niin edellyttää myös aikaa. Tavallisesti vaikuttavan uudistuksen toteuttaminen edellyttää 3-5-vuotta. Erityisesti toimintakulttuurin uudistuminen vaatii muutostilanteissa usein pitkän toteutusajan. Tällaisia tuloksia on saatu myös kuntaliitoksista ja kuntayhteistyöstä. Vaikka kunnat tekevät periaatteessa samankaltaisia tehtäviä, niiden toimintakulttuurit eroavat huomattavastikin muun muassa poliittiseen päätöksentekoon, kehittämiseen, johtamiseen ja työn tekemiseen liittyvissä toimintakulttuureissa. Tästä johtuen onnistuneen ylikunnallisen yhteistyön tai kuntaliitoksen tekeminen vaatii runsaasti työtä ja pitkää toteutusaikaa. (tästä esimerkiksi Stenvall et. al. 2007; Stenvall et. al. 2008b).

Muutosprosessissa keskeinen haaste on hallita kuormittavuutta ja kiirettä, mutta samalla pitää muutos mahdollisimman innostavana. Myös asioiden prosessointi on välttämätöntä. Tavallisesti muutos etenee organisaatioissa vaiheittain. Ensimmäisenä vaiheena muutoksissa on shokkivaihe, joka aiheuttaa eräänlaisen järkytyksen. Tämän jälkeen seuraa ns. ylös-alas-vaihe. Tällöin käsitykset tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelevat. Sisäistyneessä vaiheessa eri toimijat havaitsevat muutoksiin sisältyvät mahdollisuudet. (Stenvall ja Virtanen 2007.) Muutoskyvyllä viitataan siihen, että eri vaiheet kyetään läpikäymään mahdollisimman nopeasti. Tyypillinen ongelma on prosessoinnin eriaikaisuus. Mahdollisesti avainhenkilöt ovat jo muutoksen sisäistämisen vaiheessa, kun sen sijaan muut hankkeeseen osallistujat vielä elävät shokkivaihetta.

Onnistunut muutosprosessi edellyttää myös konkreettisia hankkeita, joilla asiaa viedään eteenpäin. Ilman näitä muutoksen toteutus on sisällyksetön ja epämääräinen. Keskeistä on myös onnistumista vahvistavien ”voittojen” aikaansaaminen. Kun muutosjohtaminen on taitavaa, kyetään yllättävät tilanteet ja episodit kääntämään näkyviksi voitoiksi. Lisäksi hyvässä muutosprosessissa huolehditaan kuormittavuuden kohtuullisuudesta ja toiminnan rytmittävydestä.

Muutokset tarvitsevat onnistuakseen selkeän suunnan. Jos se puuttuu, muutos on päämäärätön ja toteutukseltaan hajanainen. Muutosyillä tarkoitetaan syitä, joiden takia jokin muutos toteutetaan. (esim. Bruch et. al. 2005). Ilman muutosyitä muutos koetaan sisällyksettömäksi ja tarpeettomaksi (De Woot 1996).

Edellä esitetyn lisäksi muutoksen eteenpäinvienti vaatii luottamusta ja avointa vuorovaikutusta. Luottamuksella tarkoitetaan vuorovaikutukseen liittyvää tunnetta siitä, että eri osapuoliin voi luottaa. Tätä voidaan vahvistaa esimerkiksi laajalla osallistumisella sekä avoimella ja dialogisella keskustelulla. Usein muutoksissa on useita vuorovaikutussuhteita, joissa koettu luottamus on onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Esimerkiksi kuntien välinen luottamus on mitä ilmeisimmin välttämätöntä, jotta ne kykenisivät synergiseen ja syvään yhteistyöhön. Muutoksissa olisi lisäksi kyettävä kriittisesti arvioimaan ja kyseenalaistamaan toimintaa (ks. Stenvall & Virtanen 2007). Kun esimerkiksi eri kunnat yhdistävät palveluitaan, mahdollistuu oppiminen toisten toimijoiden käytäntöjen vertailun kautta. Tätä vertailua voidaan vahvistaa muun muassa kehittämällä vertailutietojärjestelmää. Onnistuneen muutoksen toteuttamisen kriteeri onkin tietoon perustuva muutosjohtaminen. Se tarkoittaa paitsi näyttöön perustuvia toimenpiteitä niin myös muutoksen yhteydessä syntyneen tiedon hyödyntämistä.

Muutoksissa oleellista on lisäksi eri toimijoiden osaamisesta huolehtiminen. Tämä tarkoittaa paitsi mahdollisten uusien käytäntöjen edellyttämää osaamista niin myös ehkä muutosten tekemisen edellyttämien toimintatapojen omaksumista. Tällainen voi olla esimerkiksi verkostomaisen toimintatavan oppiminen ja hyödyntäminen.

- Muutoksessa on visio tai yhteinen näkökulma, jonka viestittämisestä huolehditaan,
- Muutoksen perusteet tunnustetaan ja ymmärretään,
- Muutoksessa on strategista toimintaotetta ja sen toteuttamiseen riittävästi voimavaroja,
- Muutos etenee konkreettisilla ja keskenään yhtenäisillä hankkeilla,
- Muutoksen toteutuksessa kyetään oppimaan, korjaamaan ongelmia ja kyseenalaistamaan toimintaa myös strategisesti pidemmän aikavälin kannalta,
- Muutoksen toteutus kyetään pitämään innostavana, mutta myös kiireellisyyden tunne ymmärretään,
- Muutoksen toteutuksessa on riittävästi luottamusta ja tosiasioihin perustuvaa tietoa,
- Muutoksessa kyetään kiinnittymään toimintakulttuuriin.

Jokaisella onnistuneella muutoksella on myös niitä eteenpäin vieviä vastuullistettuja agenteja eli ns. muutosjohtajia. Näin muutokset edellyttävät kykyä johtajuuteen ja kykyä ratkaisujen tekemiseen. Osa ratkaisujen tekemistä on myös sen huomioimista, minkälaisia muutoksia ylipäänsä kyetään viemään eteenpäin. Toisinaan ratkaisuja vaaditaan suunnan uudistamiseksi tai jopa käynnistettyjen toimintojen päättämistä, jos ne eivät syystä tai toisesta aikaansaa haluttuja vaikutuksia.

Muutosten toteuttaminen ja kehittämisen eteenpäinvienti on monasti ongelmaratkaisua. Tähän liittyy myös toimintatavallisia haasteita. Kun kehitetään uutta toimintaa, kaikkiin ongelmiin ei ole olemassa valmiita ratkaisuja. Tällöin oleellista on aikaansaadu uudistamista eteenpäin vieviä prosesseja. Muutoksen johtamisessa on ikään kuin luotettava, että prosessit tuottavat ratkaisuja, vaikka niiden täsmällistä sisältöä ei kyetä ennalta ennakoimaan.

3. YHTEISET KEHITTÄMISLINJAUKSET JA TAVOITTEET

3.1. Kehittämislinjausten tarkastelun lähtökohdat

Päijät-Hämeen hankkeessa yhteisiä kehittämisslinjauksia ja tavoitteita on katsottu tarvittavan, koska tarkoituksena on vaikuttavuuden lisääminen, kuntien jännitteiden purkaminen sekä yhteistyötä estävien rakenteiden välttäminen. Samoin pyrkimyksenä on ollut alueen kilpailukyvyyn vahvistaminen. Lisäksi hankkeessa on pyritty keskeisten tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamiseen vaikuttavuuden edistämiseksi. Tarkoituksena on ollut aikaansaada yhteisiä linjauksia ja päätöksiä. Yhteisiä kehittämisslinjauksia ja tavoitteita on pyritty aikaansaamaan useilla erilaisilla keinoilla. Näiksi on määritelty yhteinen maapoliittinen ohjelma, elinkeinostrategia, rakennekaava, henkilöstöpolitiikan linjaukset, asuntoStringia ja tietohallintostrategia.

Edellä olevat tavoitteet ja keinot ovat kokonaisvaltaisia. Silti, ajatellen Päijät-Hämeen hankkeen tavoitteita, olisi ollut tarkoituksenmukaista, että keinovalikoimassa olisi näkynyt selkeämminkin strategiseen ajatteluun liittyviä ja verkostomaisen toimintatavan vahvistamiseen liittyviä keinoja. Aivan loogista ei ole sekään, millä tavoin henkilöstöpoliittiset linjaukset liittyvät nimenomaisesti yhteisiin kehittämisslinjauksiin ja mikä on niiden yhteys vaikkapa jännitteiden purkamiseen tai alueelliseen kilpailukykyyn.

On ylipäänsä mahdollista ajatella, että jännitteiden ja purkaminen ja yhteistyötä estävien rakenteiden välttäminen liittyy koko Päijät-Hämeen hankkeen verkostomaiseen toimintatapaan. Siksi tarkastelemme seuraavassa paitsi yhteisiä linjauksia ja niihin liittyviä keinoja, myös hankkeen toimintatapaan huomioiden asetetut tavoitteet. Tarkoituksenmukaista on lisäksi peilata Päijät-Hämeen hanketta laajemminkin valtakunnalliseen kehittämiseen.

3.2 Visio ja tarve - palvelut edellä?

Uudistamis- ja kehittämishankkeissa mukana olevien toimijoiden tulisi ymmärtää, minkälaiset visio ja näkemys ohjaavat toimintaa. Voidaan myös ajatella, että yhteinen kehittämisslinjaus on tunnistettavissa samansisältöisesti toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden keskuudessa. Päijät-Hämeen hankkeessa määritelty visio on seuraava:

VISIO

"Päijät-Häme on taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä kasvualue, jossa on kaikilla päijät-hämäläisillä hyvät palvelut. Asukkaiden omavastuu ja osallistuminen on tärkeää."

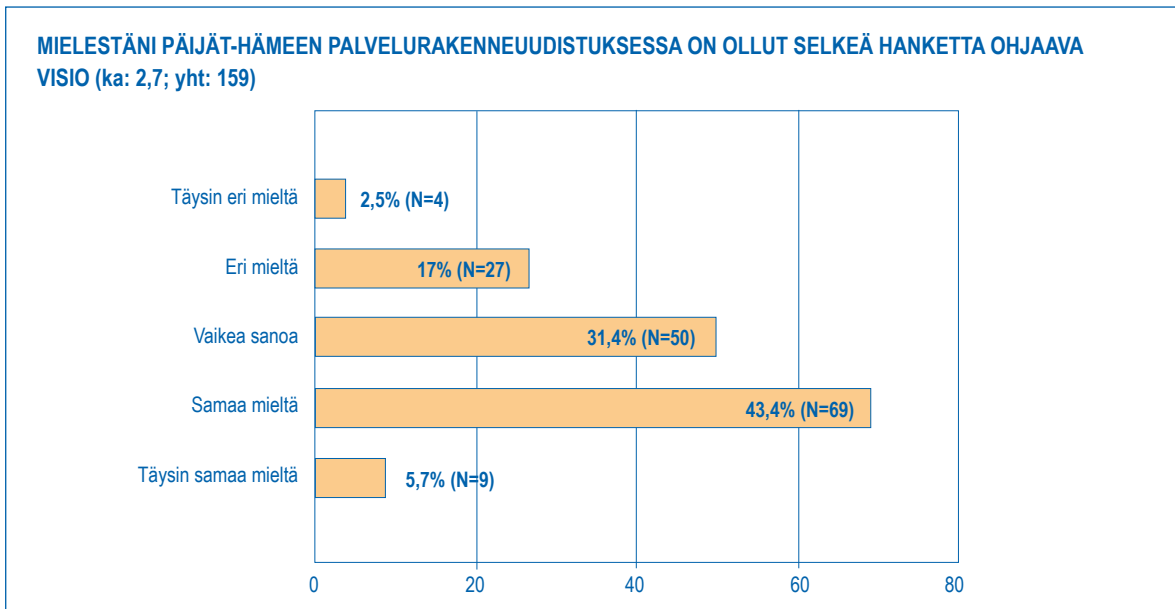
Visio on sisällöllisesti melko yleisluonteinen. Siinä ei varsinaisesti nouse esille Päijät-Hämeen erityispiirteet. Ei ole esimerkiksi täysin yksiselitteistä, mitä tarkoitetaan sosiaalisesti kestäväällä kasvualueella. Käytännössä voidaan epäillä, kuinka paljon visio on ohjannut hankkeen toimintaa. Esimerkiksi arviointimme yhteydessä keräämässämme

aineistossa ei juuri kukaan viitannut edellä esitettyyn visioon. Yleistä visiota ei ehkä tunnetta ja mahdollista luonnollisesti on sekin, että nykyisillä tiedoilla se määriteltäisiin esitetystä poikkeavasti.

Kuitenkin aineistomme perusteella on havaittavissa, että Päijät-Hämeen hanke ei ole ollut vailla yhteistä tulkintaa suunnasta. Hankkeen ohjaavaksi lähtökohdaksi mielletään Palvelut edellä –periaate. Esimerkiksi kysyttäessä uudistuksen keskeisintä sisältöä avaintoimijoille suunnatussa kyselyssä suurin osa vastaajista mainitsee palveluihin liittyvän kehittämisen. Palvelut edellä –ajattelu on siis omaksuttu periaatteena hyvinkin yleisesti.

Päijät-Häme erottuu Palvelut edellä ajattelulla maakuntanakin Suomessa. On ylipäänsä poikkeuksellista, että koko maakunnallista vahvuutta haetaan palvelutoiminnan kehittämisellä. Toki Suomen eri alueilla on erilaista palveluihin liittyvää yhteistyötä eri kuntien kesken, mutta ei samassa määrin tai samalla tavalla kuntien vapaaehtoisen yhteistyön avulla tehtynä kuin Päijät-Hämeessä on toteutettu.

Kyselyaineiston perusteella vision olemassaolo on tunnistettavaa. Vastaajista yli puolet esittää, että toimintaa on ohjannut selkeä visio. Tässä suhteessa voidaankin Päijät-Hämeen hanketta arvioida muutosjohtamisen näkökulmasta onnistuneeksi.



Edellä olevaa tulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että kyselyyn vastasi valmistelussa mukana olevia henkilöitä. Tämä saattaakin heijastua kannanotoissa positiivisina arvioina vision olemassaolosta. Kyselyssä on lisäksi huomattavaa, että vaikea sanoa –vastaajien osuus on melko suuri (32 prosenttia). Osin selityksenä saattaa olla vision heikko näkyminen käytännön toimintaa ohjaavana asiana. Yksittäisissä, kyselyn avoimissa vastauksissa viitataan tähän esittäen, että Päijät-Hämeen hanke tavoitteineen on eri kuntien rivityöntekijöille vieras. Toinen selkeyttä vähentävä tekijä on Palvelut edellä –vision monitulkintaisuus. Kolmanneksi aineiston perusteella epäselkeyttä on aiheuttanut kysymys siitä, onko mukana ollut piilotavoitteita tai ovatko tavoitteet muuttuneet. Tällä viitataan nimenomaisesti kuntarakennekeskusteluun.

Palvelut edellä –visio on sisällöllisesti monitulkintainen. Palvelutkin ovat käytännössä erilaisia. Tästä johtuen palvelut edellä –periaate tarkoittaa niissä toisistaan poikkeavia asioita. Eri palveluille ei olekaan esitetty selkeää yhteistä tavoitetta ja palveluita ei ole kehitetty aineistomme perusteella kokonaisvaltaiseen suunnitelmaan perustuen. Tähän liittyy esimerkiksi seuraava, ryhmähaastatteluihin esitetty lainaus:

”Tavoitteita nyt ei sinänsä oo niin hirveän paljon, konkreettisia tavoitteita kyllä asetettu - et ne on ehkä ollu enemmän tämmösiä perusselvityksiä, joiden pohjalta sit voidaan ruveta niitä tavoitteita asettamaan, mikäli halutaan jossain vaiheessa ja sitä (tietä?) tietysti pitäis sitte jatkaakin.”

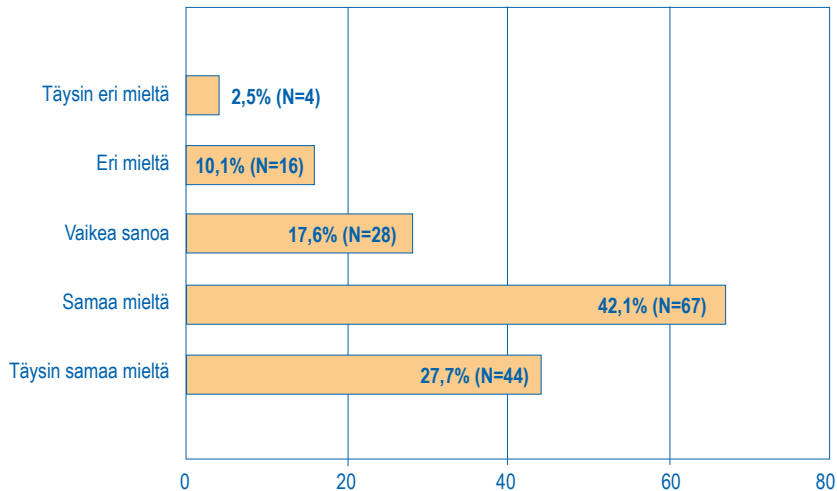
On silti ilmeistä, että palveluista muodostuva kokonaisuus on selkeytynyt ja eri toiminnot onnistuttu kokoamaan yhteen toimialakohtaisesta näkökulmasta, kuten eräs haastatteluihin osallistunut toteaa: *”Kun PARAS –hanke lähti, se toi suunnitelmallisuutta ja systemaattisuutta.”* Yksittäisten toimialojen kehittämiseen Päijät-Hämeen hanke on siis tuonut suunnan.

Kuitenkaan Palvelut edellä –ajattelu ei ole vielä kiteytynyt yksiselitteiseksi ja tarvelähtöiseksi palvelustrategiaksi. Arviointityömmekin kuluessa on käynyt ilmeiseksi, ettei Päijät-Hämeen hankkeesta ole kovin helposti muodostettavissa jäsentynyttä kokonaiskuvaa. Hankkeessa on tapahtunut paljon asioita lyhyessä ajassa ja eri sektoreilla on päädytty toiminnallisesti toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin. Kehittämistä on viety eteenpäin useassa eri ryhmässä eli monen toimijan työn kautta. Käytännössä Päijät-Hämeen hanke on edennyt yksittäisten hankkeiden kautta paljolti niissä asioissa, joissa on päästy eteenpäin. Hanke on edennyt siis enemmän osien kuin kokonaisuuden kautta, josta johtuen se on saattanut näyttää *”visiottomalta”* tai *”sekavalta”*.

Pohdittaessa Päijät-Hämeen tulevaa suuntaa on myös otettava huomioon epävarmuus ja tilanteiden jatkuva muuttuminen. Kuten olemme todenneet, Päijät-Hämeen hanketta on toteutettu osin ennakoimattomissa olosuhteissa. Valtakunnallinen PARAS –hanke ja taloudellinen taantuma ovat esimerkkejä osin ennakoimattomista tapahtumista, joihin myös Päijät-Hämeessäkin on reagoitu. Kuten eräs haastattelemamme henkilö toteaa, kuntien ja palveluiden kehittämisessä on totuttava *”epäjärjestykseen.”* Tämäkin heijastuu vaikeutena määritellä täsmällisesti kehitystä ohjaava visio.

Visionäärisen suunnan ohella uudistuksen tarpeen kokeminen luo muutoksille mielekkyyden. Usein kehittämissuunnitelmien syntyminenkin syntyy siitä, että toimijat ymmärtävät toiminnan tarkoituksen. Kyselyn perusteella hankkeessa mukanaolevien avaintoimijoiden voimakas näkemys on se, että Päijät-Hämeen hankkeella on ollut tarkoitus. Vain joka kymmenes vastaajista oli asiasta eri mieltä.

MIELESTÄNI PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUKSESSA ON OLLUT TARVE HANKKEEN TOTEUTTAMISELLE (ka: 2,2; yht: 159)



Päijät-Hämeessä on omaksuttu käytössä olevan aineistomme perusteella varsin selkeästi näkemys ylikunnallisesta palveluiden kehittämisen hyödyllisyydestä. Tässä suhteessa Päijät-Häme on epäilemättä edennyt asenteellisestikin monia muita Suomen alueita pidemmälle. Ajattelutapa heijastuu aineistomme perusteella muun muassa näkemyksenä, jonka mukaan uudistuksen keskeisenä sisältönä on *"alueellinen yhteistoiminta ja palveluiden tuottaminen järkevämmän väestöpohjan mukaan"*. Yhteisen tarpeen kokeminen onkin vaikuttanut jännitteiden purkuun kuntatoimijoiden välillä. Luottamushenkilöiden sekä viran- tai toimenhaltijoiden välillä ei ole merkittäviä eroja siinä, miten he kokevat tarpeen hankkeen toteuttamiselle.

Aineiston perusteella näkemyseroja esiintyy silti sen suhteen, perustuuko hankkeen tarve siihen, millä tavoin koko maakunta pärjää vai siihen, että hanke tukee yksittäisten kuntien selviytymistä. Kysymys on periaatteellinen. Maakunnan edun näkeminen ensisijaisena tarkoittaa kokonaisuudesta lähtevää synergistä tarkastelutapaa. Jos näkökulma on kunta, yhteistyötä tehdään silloin, kun se on omalle toiminnalle tarkoituksenmukaista. Toimintatavallisesti synerginen ajattelu vaatii vahvaa luottamusta ja mahdollisesti omien kuntaetujen luopumisesta kokonaisuuden hyväksi. Hankkeen näkeminen kuntia tukevana hankkeena tarkoittaa ratkaisuja, joissa pyritään win-win-tilanteisiin. Tällöin hanketta on toteutettavissa vain silloin, kun eri intressit on sovittavissa toisiinsa.

Eräät haastattelemamme henkilöt toteavatkin oivaltaneensa toteutusprosessin kuluessa, miten eri tavoin samoistakin asioista voidaan ajatella. Hankkeen tarve ja lähtökohtaiset intressit ovat siis hyvin moninaiset. Joillekin hanke on ollut palvelujen kehittämistä, toisille mahdollisuus luoda yhteisiä kuntarakenteita ja kolmannelle *"pakkoyhteistyötä"*, josta ei voi jäädä poiskaan. Osalle toimijoista on ehkä palveluiden saatavuuteen liittyneet kysymykset tärkeitä ja toisille tuottavuuden edistämiseen liittyvät asiat. Edellä esitetty voikin heijastua *"ohi puhumiseen"* ja yhteistyövaikeuksiin, koska näkemyseroja on siitä, kenen etuja tai mitä asioita hankkeen pitäisi palvella:

”mää olen itse kokenu, että ne on ymmärretty hyvin eri tavalla - eli eri osapuolet ovat niin kun nähneet ne eri tavalla ja tota sitten vielä ne painotukset, että mikä on tärkeä”

”Itse prosessi on varmasti ollut onnistunut, mutta sen aikana on tullut selväksi toimijoiden erilaiset tavoitteet”

”Ja se taas johtuu sitte sekä kunnan kokonaisuuden omasta tilanteesta ja historiasta että myös yksittäisten keskeisten niin ku yksittäisten ihmisten omasta valmiudesta – kyl se on hyvin niin ku yksilösidonnainen, et miten näihin suhtaudutaan.”

Valtakunnallisesti keskeisiä syitä kunta- ja palvelurakenteiden uudistuksiin ovat olleet taloudelliset ja tuottavuuteen liittyvät tekijät sekä väestön ikääntyminen. Näiden ymmärtäminen ja konkretisoituminen uudistamisen välttämättömyydeksi ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteistä. Tämän suuntainen tilanne on myös Päijät-Hämeessä. Kaikki alueen avainhenkilötkään eivät ole välttämättä oivaltaneet, miksi kuntiin kohdistuvat muutostrendit vaativat uudenlaista kehittämisenäkökulmaa. Eräs haastateltava arvioi tilannetta seuraavasti:

”Suomen julkishallinto sopeutuu väestörakenteen muutokseen ja sekä siitä johtuvaan että kansainvälisestä suhdanteista johtuvaan taloudellisen pakkoon....se ei ole kaikilla perillä – ei rivivaltuutettu tätä oivalla – tämä lähtee hyvin niin kuin omista oloista ja paikallisista asioista ja nykytilanteesta”

Lopputuloksena muutostarpeiden ymmärtämättömyydestä on vastarintaa ja yhteisten toimenpiteiden vastustamista. Silti on edelleen todettava, että erityisesti palvelujen kehittämiseen liittyvä muutosvastarinta näyttäisi olevan Päijät-Hämeessä ylikunnalliseen kehittämiseen liittyen muuta Suomea vähäisempää. Kuitenkin tarpeen kirkastaminen vaatii keskustelua. Yksi yhä selkiyttämistä vaativista kysymys on se, millä tavoin kunnat ja kuntalaiset hyötyvät maakunnallisesta kehittämisestä.

Yhteisen tahtotilan luominen ei ole ongelmaton Päijät-Hämeen kaltaisilla alueilla. Maakunnallista tahtotilaa tulisi kyetä luomaan jatkuvasti uudelleen, koska toimintaympäristö muuttuu ja avainhenkilöt vaihtuvat. Haasteena on, että Päijät-Hämeen kunnat ovat erilaisia niin historian, poliittisten valtasuhteiden, koon kuin toimintatapojen suhteen. Useilla alueen kunnilla on toimintakulttuuri, jossa päätökset tehdään itsenäisesti. Osalla kunnista on myös taloudellinen tilanne ollut melko hyvä. Tämäkin on vähentänyt halua osallistua maakunnallisen tahtotilan aikaansaamiseen tai siitä johdettujen toimenpiteiden toteuttamisen sitoutumiseen.

3.3 Palvelut edellä uuteen kuntarakenteeseen?

Maakuntavaltuusto muodosti joulukuussa 2005 poliittisen linjauksen kunta- ja palvelurakennehankkeeseen. Linjauksessa se piti tärkeinä sosiaali- ja terveystieteiden hanketta sekä etenemistä myös koulutuksen ja sen hallinnon osalta. Kuntarakenteen uudistamisen osalta maakuntavaltuusto piti realistisena ajankohtana seuraavan kunnallisvaalikauden aikana tehtäviä päätöksiä ja toteutusta sitä seuraavien vaalien yhteydessä, mutta kuntayhtymien osalta olisi mahdollista edetä tätä nopeammin. Tämä linjaus näyttää pääosin toteutuneen, vaikka kuntarakenteen osalta neuvottelut ovat vielä kesken.

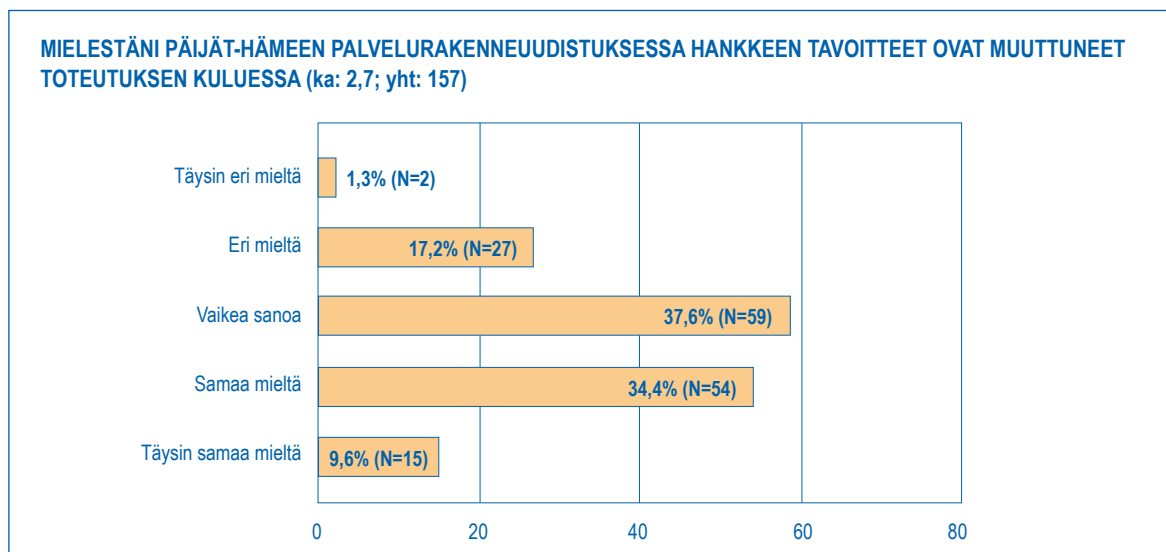
Arviointimme yhteydessä yhdeksi keskeisimmäksi kysymykseksi on noussut se, mikä on palveluiden kehittämisen suhde kuntarakennemuutokseen. Asia liittyy paitsi Päijät-Hämeen tulevaan visioon niin myös koko hankkeen tarpeellisuuteen. Tämä on aineistomme perusteella selkeästi kysymys, josta on ristiriitaisia käsityksiä.

Arviointiimme osallistuneilla henkilöillä on erilainen näkemys siitäkin, kuinka vahvasti kuntarakennetavoite oli mukana Päijät-Hämeen hankkeen alkuperäisissä tavoitteissa. Haastatteluista välittyy kolme tulkintaa. Näistä ensimmäisen mukaan keskeisin syy ”palvelut edellä” suunnalle on ollut se, että kuntarakennekeskustelulle ei ollut riittävästi edellytyksiä hankkeen alkuvaiheessa. Siksi hankkeen tuli rajautua palveluiden kehittämiseen. Tästä näkökulmasta arvioituna kuntarakennetavoite ei kuulunut Päijät-Hämeen hankkeeseen ollenkaan.

Toisen tulkinnan mukaan julkilausuttuna tarkoituksena oli alkuvaiheessa edetä ensiksi palveluiden kehittämisessä ja sitten vasta kuntarakennemuutoksissa. Palvelut edellä –tavoitteella päästiin liikkeelle uudistamisessa. Tavoitteena oli tulkinnan mukaan uudistaa toimintaa sellaisissa asioissa, etteivät ne muodostaisi estettä varsinaiselle kuntarakennekeskustelulle. Tämän tulkinnan perusteella kuntarakenneuudistus siis sisältyi alusta alkaen Päijät-Hämeen hankkeeseen.

Kolmannen tulkinnan mukaan palvelut edellä –suunta oli retoriikkaa. Julkilausumattomana – ei uskallettuna – piilotavoitteena oli kuntarakenteen muutos. Haastatteluissa välittyy näkemys, että kuntarakennekeskustelu oli alkuvaiheessa jopa kiellettyä tai vähintäänkin kaikkien tiedossa olevana piilotavoite.

Vahva tulkinta aineiston perusteella kuitenkin on, että palvelut edellä –periaate on syntynyt osin välttämättömyydestä ja vaihtoehtona kuntarakennekeskustelulle. Samoin näyttää siltä, että kuntarakennetavoite on muodostunut yhä selkeämmin Päijät-Hämettä koskevan keskustelun ytimeen. Tästä johtuen kysymme tehdyssä kyselyssä sitä, ovatko tavoitteet muuttuneet uudistuksen edetessä:



Aineistossa saa jossakin määrin tukea väite tavoitteiden muuttumisessa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon ”vaikea sanoa” vastausten suuri määrä. Se kertoo siitä, että monelle, jopa hankkeessa toimivalle, ei ole ollut täysin selkeää uudistukseen liittyvät tavoitteet.

Joka tapauksessa kuntarakennekeskustelu on noussut esiin myös Päijät-Hämeessä yhä selkeämmin. Tämä konkretisoituu ns. ”Uusi Kunta –suunnitelmassa. Siinä seitsemän Lahden seudun kuntaa on aloittanut keskinäiset tunnustelut uuden kunnan muodostamisen edellytyksistä. Asiasta on valmistunut esiselvitys (UusiKunta 2008)”.

Päijät-Hämeen tilanne on verrannollinen kehityksen kulkuun esimerkiksi Jyväskylän seudulla ja kuntaliitosta puolustavissa argumenteissakin on vastaavuutta. Keskeinen liitoksia puoltava kannanotto on, että palvelujen ja laajemmin aluetta koskevassa kehittämistyössä on vaikea päästä eteenpäin pelkällä verkostoitumisella ja ylikunnallisella yhteistyöllä. Pohdintoja on toisaalta siitakin, että Päijät-Hämeessä olisi ollut tarkoituksenmukaista jo alunperinkin tehdä kuntaliitoksia ennen palveluiden uudistamista. Tätä perustellaan näkemyksellä, jonka mukaan ”moni hyvä asia” on jäänyt toteutumatta, koska kuntaliitoksia ei ole tehty.

Aineistomme sisältää ristiriitaisia näkemyksiä siitä, mikä on Päijät-Hämeen hankkeen merkitys kuntarakenneuudistuksen kannalta. Yleisin on käsitys, jonka mukaan hanke on kasvattanut luottamusta ja yhteistoimintaa. Tämän myötä on luontevaa edetä varsinaiseen kuntarakenteen uudistamiseen. Kuitenkin näkemyksiä on siitakin, että jännitteet ovat saattaneet kasvaa kuntien kesken. Eräiden haastateltavien mukaan palveluyhteistyö on voinut luoda ”harhaa”, jonka mukaan palveluyhteistyö on riittävää eikä kuntaliitoksia tarvita. Samoin kuntaliitokseen tähtäävä Uusikunta –hanke voi olla näkökulmasta riippuen joko välttämätön ja luonnollinen jatke hankkeelle tai jännitteitä lisäävä ja ristiriitainen suhteessa Päijät-Hämeen hankkeen tavoitteisiin.

Monelle kuntatoimijalle Päijät-Hämeen hanke onkin edelleen ensisijaisesti itsenäisten kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva hanke. Osalle tutkimukseen osallistuville henkilöille kuntarakennekeskustelun mukaan tuominen on ollut alkuperäisten lähtökohtien pettämistä. Seurauksena on ollut ylipäänsä kuntien välisen yhteistyön edistämisen vaikeutuminen. Eräät vastaajat tulkitsevat tilannetta niin, että Päijät-Hämeessä on jakauduttu kahteen leiriin:

”Ikävää, että maakunta repesi osin kahtia, kun lähettiin viemään liian hanakasti suoraan kuntaliitosta”

”Koko prosessin ajan ovat kunnat kuuluneet kahteen leiriin, mikä sitten konkretisoitui Uusikunta-esiselvityksen myötä”

”Suurkuntaliitosta lähdettiin tavoittelemaan heti ja samalla pilattiin hyvän valmisteluyhteistyön jatkotoimilta hyvät lähtö”

”Kuntarakenneintohimot ovat vieneet tilaa palvelurakenteiden kehittämiseksi”

Kuntarakennekysymys on selkeästi ”joko-tai” asia ja eri näkemyksiä ei ole luontevasti yhdistettävissä toisiinsa. Silti on korostettava olevan poikkeuksellista Suomessa että Päijät-Hämeen hanke on jatkunut ja eri toimijoiden välinen keskusteluyhteys on säilynyt, vaikka kuntarakenteesta ollaan eri mieltä. Päijät-Hämeessä ei olla ylikunnallisessa toiminnassakaan täysin umpikujassa.

Tämän arvioinnin käynnissä ollessa ei ole selkeää, minkälaiseksi Päijät-Hämeen kuntarakenne tulevaisuudessa muotoutuu. Siksi monen arviointiin osallistuvan näkemys on, että kehittämisessä tulisi edelleen edetä sellaisissa asioissa, jotka eivät lukitsisi toimijoiden kantoja kuntarakenteesta tai jotka eivät olisi sen eteenpäinviennin osalta ongelmia.

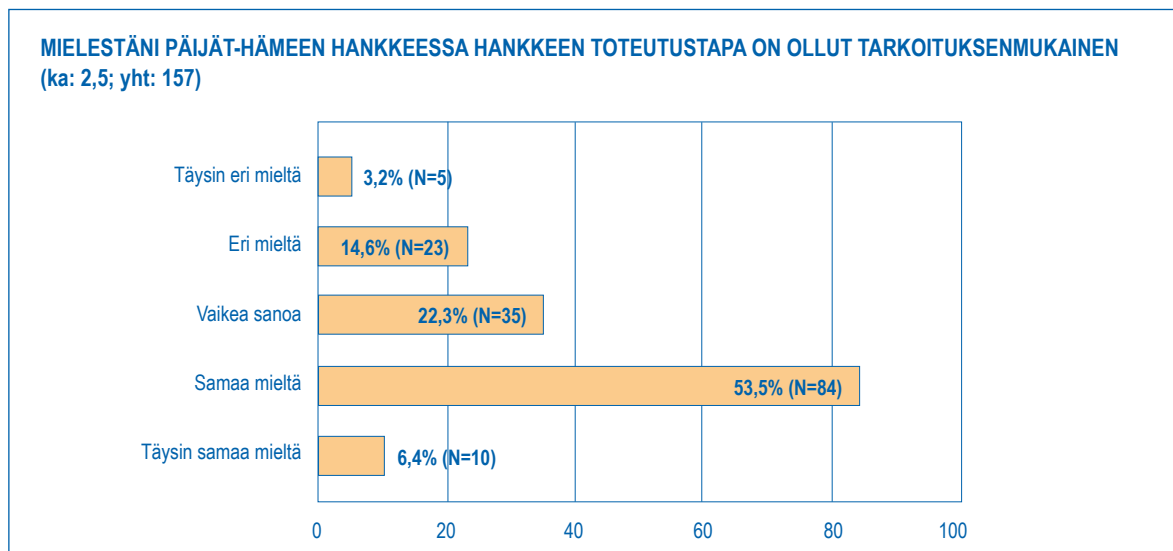
Monet Päijät-Hämeen avaintoimijoista kantavat huolta myös siitä, miten mahdolliset kuntaliitokset ylipäänsä heijastuvat yhteistyöhön. Tämä näkemys perustuu usein sen tiedostamiseen, että kuntarakenneuudistus on itsessään työläs ja vaativa prosessi. Se toteutuessaan sitoo liitoksessa olevan kunnan oman kehittämisvoimavaran. Tällöin energiaa ei välttämättä jää erityisen paljon ulkoiseen kehittämiseen.

3.4 Toteutusprosessi toimijaverkostona

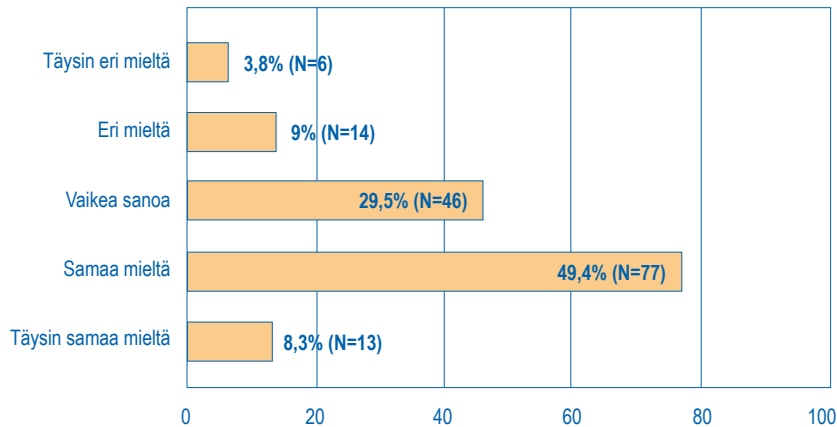
Päijät-Hämeen hanke määritetty yllättävänkin paljon määritetyn toimintatavan kautta. Kysyttäessä hankkeen sisältöä monet vastaajat kuvaavat kyselymme avoimissa vastauksissa verkostoitumista, selvitysten tekemistä tai eri osapuolten välistä vuorovaikutusta sisällöllisten kysymysten sijaan. Päijät-Hämeen hanke on monille siis ensisijaisesti maakunnallinen, kuntien välinen yhteistyöverkosto.

Päijät-Hämeen hankkeen toteutusprosessia kuvataan osallistujien osalta säännönmukaisesti kattavaksi. Mukana on ollut niin virkamiehiä kuin poliittisia päätöksentekijöitä. Tätä ratkaisua ei juuri kyseenalaisteta. Silti useat haastattelut henkilöt toteavat, että jopa laajalla verkostoitumisella on vaikea saada aikaan yhteinen tahtotila ja kaikki kuntatoimijat sitouttava toimintatapa.

Kyselyssä hankkeen toimintatapaa kuvataankin pääsääntöisesti varsin myönteisesti. Samoin melko positiivisen arvion saa se, onko hankkeen verkostoituminen ollut tarkoituksenmukaista:



**MIELESTÄNI PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEESSA HANKKEEN VERKOSTOTOIMIMINEN ON OLLUT TARKOITUKSEN-
MUKAINEN (ka: 2,5; yht: 156)**



Myös haastattelujen perusteella verkottuminen näyttäyty myönteisenä. On ollut selkeää tarvetta ensinnäkin siksi, koska lähtökohtaisesti eri kuntien toimijat eivät ole välttämättä edes tunteneet riittävästi toisiaan. Laaja verkostoituminen on ollut ilmeisen tärkeää luottamuksen rakentumisen, vuorovaikutuksen ja yhteisen verkostoitumisen näkökulmista. Lähes kaikissa vastaajaryhmissä enemmistö on täysin tai melko samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan hankkeen verkostomainen toteutustapa on ollut tarkoituksenmukainen. Vain UusiKunta-ulkopuolelle jääneissä kunnissa (41,8%; Artjärvi, Asikkala, Heinola, Orimattila ja Sysmä) näin ei ollut. Kasvanut yhteistyö koetaan aineiston vastauksissa kuitenkin verkostoitumisen seurauksena muodostuneeksi lisäarvoksi:

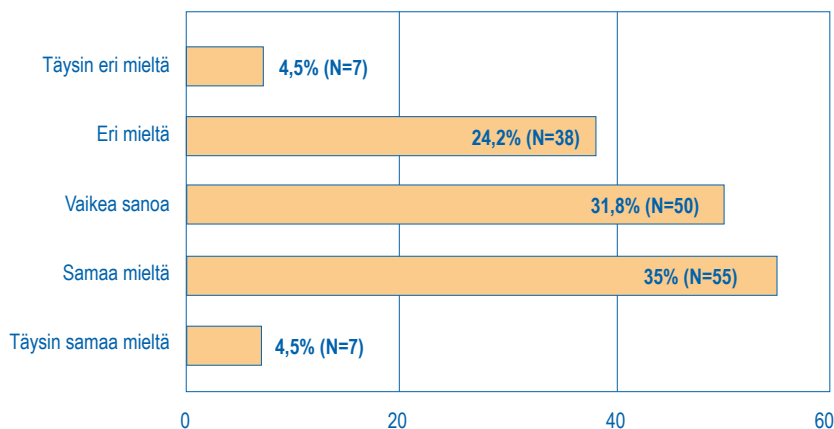
”Eräs semmonen merkittävä asia oli varmasti tuommosen yleisen kuntalaiskeskustelun lisäksi se, että tässä niin poliitikot kuin virkamiehet joutuivat tai pääsivät tekemään yhteistyötä ja tutustumaan toisiinsa ja toisten kuntien tilanteeseen - se löysi niin ku sen hyvän yhteistyöpohjan.”

”Sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden keskinäinen että ryhmien välinen yhteistyö on saanut uusia ulottuvuuksia, jotka ovat varmasti edistäneet hanketta ja sen jatkumista”

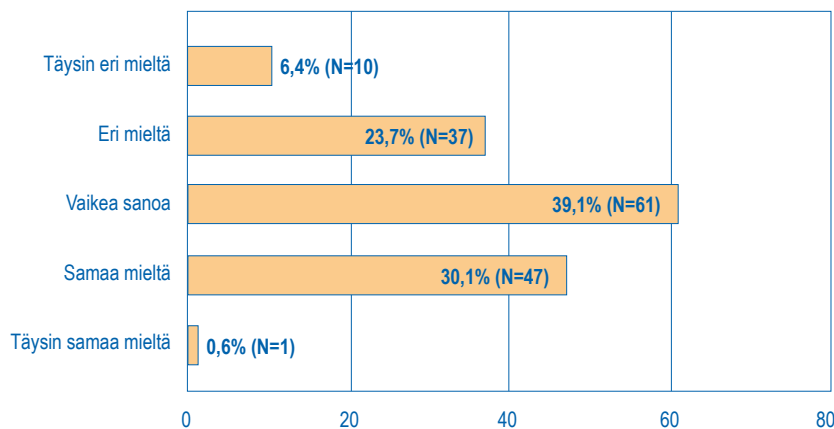
”Hanke on tarjonnut Päijät-Hämeen kunnille keskustelufoorumin käsitellä yhteisiä asioita”

Kyselyssä selvitimme myös sitä, missä määrin Päijät-Hämeen hankkeessa eri toimijoiden välinen yhteistyö on koettu toimivaksi. Tältä osin aineistosta nousee esiin ristiriitainen tulkinta. Käsitteet siis vaihtelevat, onko yhteistyö ollut toimivaa, mutta toisaalta ko. kysymykseen liittyen ääripäidenkin vastaukset ovat harvinaisia:

MIELESTÄNI PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEESSA YHTEISTYÖ ERI OSALLISTUJIEN KESKEN ON OLLUT TOIMIVAA
(ka: 2,9; yht: 157)



MIELESTÄNI PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEESSA ON KYETTY RATKAISEMAAN ONGELMIA JA RISTIRIITA TILANTEITA
(ka: 3,1; yht: 156)

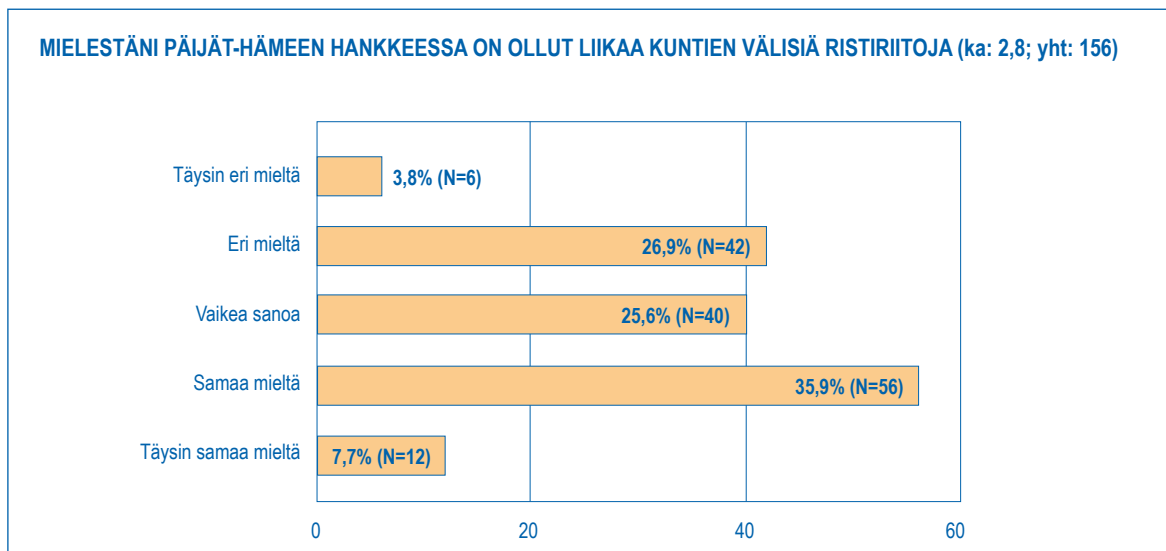


Näkemyseroja on sen suhteen, onko verkoston toiminnassa kyetty ratkaisemaan ristiriitatilanteita. UusiKunta-neuvotteluihin osallistuvien kuntien vastaajista 48% oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan yhteistyö eri osallistujien kesken on ollut toimivaa. Neuvottelujen ulkopuolelle jääneiden vastaajissa vastaava osuus oli 24%. Tilanne ei näytä erityisen hyvältä myöskään sen osalta, että vain joka kolmas vastaaja tunnisti

ristiriitojen ja jännitteiden ratkaisemista. Hanke ei siis täysin ole toteutunut jännitteiden lieventäjänä. Tämä on myös ongelma onnistuneen muutosjohtamisen näkökulmasta. Toisin sanoen onnistuneessa muutoksen johtamisessa kytetään aikaansaamaan näkyviä voittoja siitä, että ongelmia on kyetty ratkaisemaan. Tätä kautta usko verkostoon ja sen tarkoituksenmukaisuuteen voi vahvistua ja päinvastaisessa tapauksessa tilanne on päinvastainen. Päijät-Hämeen hankkeen aineisto näyttäisi kokonaisuudessaan kertovan tilanteesta, jossa osa vastaajista on jossakin määrin turhautunut ratkaisemattomien ongelmien takia. Niistä johtuen muutokset eivät ole edenneet riittävän ripeästi.

Selvensimme jännitteisiin liittyviä asioita kahdella alakysymyksellä. Kysyimme ensinnäkin sitä, onko hankkeessa ollut liiaksi virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden välisiä jännitteitä. Tämän väitteen hyväksyi joka neljäs vastaaja kuitenkin siten, että UusiKunta-neuvotteluihin osallistuvien kuntien vastaajista selvästi alle kolmanne (19%) oli väitteen kanssa samaa mieltä. UusiKunta-neuvottelujen ulkopuolelle jääneiden kuntien vastaajista yli kolmannes (36%) oli väitteen kanssa samaa mieltä. Ammatillinen-poliittinen jännite ei siis ole kuitenkaan noussut erityisen merkittävään asiaan. Silti yksittäisissä kannanotoissa kiinnitetään huomiota siihen, että virkamiehet ovat jääneet välikäteen, koska luottamushenkilöt eivät ole olleetkaan valmiita pitkälle menevään yhteistyöhön.

Toinen kysymys liittyi siihen, ovatko ristiriidat olleet kuntien välisiä. Tämän väitteen hyväksyy vajaa puolet vastaajista. UusiKunta-neuvotteluihin osallistuvien kuntien vastaajista 36 % oli väitteen kanssa samaa mieltä, kun vastaava luku neuvottelujen ulkopuolelle jääneiden kuntien edustajilla oli 53%. Kuntien väliset ristiriidat kertovatkin osaltaan aiemmin kuvaamastamme kuntien toisistaan poikkeavista intresseistä Päijät-Hämeen hanketta kohtaan.



Erityisen voimakkaasti tutkimukseen osallistujat kommentoivat Lahti- muu Päijät-Häme- välistä suhdetta. Tilanne muistuttaa tyypillistä keskuskaupunki-ympäryskunta-jännitettä, jota näyttää esiintyvän Suomessa PARAS –hankkeen arvioinnin perusteella lähes kaikilla kaupunkiseuduilla (ks. Stenvall et.al. 2009). Kysymys liittyy siihen, kenen ehdoilla – keskuskaupungin vai ympäristökuntien - toiminta tapahtuu, mitkä ovat keskinäiset valtasuhteet sekä yh-

teistyöstä koituvien hyötyjen, haittojen ja kustannusten jakamisperusteet. Lahden ohella Heinolankin alueella on tilanne jossakin määrin jännitteinen. Tähän on vaikuttanut muun muassa toteutumaton kuntaliitos.

”Lahti-keskeisyys. Kaikki samalta luukulta ei kaikkien etu”

”Lahden kaupungin omat linjaukset, jotka kaikilta osin eivät ole edistäneet yhteistyön kehittymistä”

”Lahden/ympäristökuntien välinen luottamuspuola este. Lahden isovelji-asetus (etenkin sos. puolen virkamiesjohto ja suurin osa luottamushenkilöstöstä”

Osa tutkimukseen osallistujista näki ristiriitaa siinä, että Lahti on ajanut kuntaliitosasiaa, mutta samalla tehnyt ratkaisuja ja linjauksia, jotka ovat jossakin määrin olleet ristiriidassa yhteistyön edistämisen kannalta. Lahden on myös koettu aineistomme perusteella ainakin jossakin määrin ylimieliseksi ja itsერიittoiseksi asenteiltaan suhteessa muihin Päijät-Hämeen kuntiin.

Jännitteiden purku on silti ollut keskeinen perusta sille, että kuntaliitoksia on monella alueella Suomessa saatu eteenpäin. Toimijoiden täytyy siis kokea tavallisimmin itsensä tasa-arvoiseksi kumppaneiksi, jotta kuntaliitokset mahdollistuisivat tai vähintäänkin pelot isoimman kunnan pyrkimyksestä itsekkääseen asioiden eteenpäinvientiin ovat vähentyneet (tästä Stenvall et. al. 2009). Tasa-arvoinen kumppanuus tarkoittaa, että neuvotteluissa pyritään otamaan huomioon niin isommille kuin pienemmillekin kunnille olevat tärkeät asiat eikä harrasteta sanelupolitiikkaa. Päijät-Hämeessä on pelkoja, ettei tasapuolisina neuvottelukumppaneita asioista sopiminen vielä onnistu. Aineistossa on silti viitteitä siihen, että Päijät-Hämeessäkin ovat jännitteet vähentyneet.

”Ja mää luulen, että ehkä enemmän siinä on Lahden sisällä se, että on katottu, että pienet ympärillä - ja me ollaan niin ku se maailman napa, niin tää tämmönen on hävinny siitä hyvinkin paljon pois - vaikka on näitä yhteisiä hankkeita muitakin ollu, mutta silti niin täs on ollu ihan erilainen asema tai asenne tässä hommassa.”

Vaikka siis jännitteitä saattaa esiintyä toimijoiden välillä, tilannetta Päijät-Hämeessä kuvataan selkeästi parempana kuin ennen verkostohanketta. Tästä näkökulmasta ”ilmapiiri” toimijoiden kesken on parantunut ja toimijat ovat melkein kuin ”yhtä perhettä.” Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että jännitteet eivät ole olleet pelkästään Lahti-ympäristökunnat-välisiä. Ylipäänsä monen kunnan mukanaolo vaikuttaa tilanteeseen, koska kunnat tarkastelevat asioita ensisijaisesti omista lähtökohdistaan:

”Mut ongelma on se, et miten saada - mun mielestä, et mitä mää oon täs seurannu ja kuunnellu tätä keskustelua, niin suurin ongelma on ollu se, että ku kuitenkin on ollu kymmenkunta kuntaa, joilla jokaisella on ollu omat intressit - miten saadaan niihin kompromissi sellanen, et kaikki on tyytyväisiä.”

Aineistossa kiinnitetään huomiota, että jännitteet kuntien välillä eivät johdu pelkästään eri kuntien välisistä intresseistä. Myös ylipäänsä toimintakulttuurien ja käytäntöjen välillä on erilaisuutta. Esimerkiksi poliittisen päätöksenteon, kehittämiseen tai työn tekemiseen liittyvät kulttuurit poikkeavat kunnittain. Olisi silti ollut hyvin yllättävää, mikäli aineistossa toimintakulttuurien eroavaisuudet eivät olisi nousseet muutosta jarruttavina tekijöinä. Samankaltaisia ongelmia on ylipäänsä esiintynyt kuntien välisessä yhteistyössä Suomessa.

Päijät-Hämeen hanke on silti ollut arviomme mukaan taitavasti toteutettu siinä suhteessa, että eri intresseistä ja jännitteistä huolimatta toteutus on jatkuvasti edennyt. Osaselitys asialle on verkoston laajuus. Yhteistyö on edennyt aina joissakin asioissa. Tämä on luonut esimerkkejä, jotka ovat vauhdittaneet ylipäänsä etenemistä.

Toteutusprosessi on ollut lisäksi joustava. Tämä tarkoittaa sitä, että Päijät-Hämeessä on kunnilla ollut paljolti mahdollisuus itse päättää siitä, minkälaisiin ratkaisuihin, yhteistyömuotoihin ja organisaatioihin ne osallistuvat. Joustavuutta kuvastaa esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorin useat erilaiset rinnakkaiset toteutusmallit. Toki on käänteisesti niinkin, että jos kaikki eivät ole mukana kaikissa ratkaisuisa, asiaa saatetaan luonnehtia ”*takaikukuksi*”.

Toimijoiden verkostoitumisen ohella toteutustavassa hyvin keskeisellä sijalla ovat olleet erilaiset selvitykset. Usein toiminnan logiikkana on ollut ensiksi tehdä selvitys ja sitten edetä yhteistyöhön. Näin ei ole aina käynyt. Selvityksiä on tehty myös ylipäänsä tietoisuuden kasvattamiseksi. Seuraavassa on tyypillisiä asiaan liittyviä kommentteja:

”Haluan arvostaa tehdyt selvitykset keskeisimmiksi: vaikka samalla tiedostaa, että tavoite on päätetty jo ennen niitä”

”Selvityksiä on piisannut”

”Tehtyjen selvitysten mukaiset konkreettiset toimenpiteet yhteistyössä”

Pääsääntöisesti selvitysten tekemistä luonnehditaan positiivisesti ja niitä pidetään hyödyllisinä. Kriittiset huomiot liittyvät selvitysten laatuun, päällekkäisyyksiin sekä siihen, että ne eivät ole aina johtaneet toimenpiteisiin. Selvitysten runsaus on tarkoittanut toimintatapaa, jossa on ollut runsaasti suunnittelua, mutta vähemmän toteutusta ja seuranta. Tämä on ollut ehkä tarkoituksenmukaista muutosvaiheen alkuvaiheessa, mutta jatkossa tulisi päästä enemmän toteutukseen. Asiaan onkin kiinnitetty jo huomiota.

Valmisteluprosessin kattavuus on johtanut myös väsymiseen. Se on vaatinut toimijoilta ajankäytöllisesti runsaasti panostusta yhteisine palavereineen ja toimintoineen. Joissakin kommentteissa siis luonnehditaan Päijät-Hämeen hanketta toteutukseltaan liian raskaaksi suhteessa saatuihin hyötyihin. Toisaalta monet haastateltavat tiedostavat, että verkoston aikaansaamien hyötyjen näkyminen - kuten luottamuksen vaikutukset aikaansaatuihin ratkaisuihin – eivät ole helposti havaittavia syy-seuraus-suhteita. Lisäksi verkoston hyöty näkyy mahdollisesti vasta tulevaisuudessa.

”Organisoinnista voi sanoa ja tästä toteutuksesta, että Päijät-Hämeen liitto ja seutuhallinto on hyvin tän organisoinnu, tosin ehkä jonkun verran tullu kritiikkiä tai palautetta siihen, että organisaatio oli raskas ja näitä kokouksia on ollu paljon ja luottamushenkilöille – mehän tehhän tää virkatyönä, mutta että luottamushenkilöt on kyllä joutuneet tähän...”

Päijät-Hämeen hankkeen onnistumista kuvastaa se, että eri toimijat näkevät pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisena jatkaa yhteistä toimintaa ja verkostoitumista. Aineistoon ei siis juuri sisälly kommentteja, joissa vaadittaisiin Päijät-Hämeen kuntien välisen yhteistyön lopettamista. Arviointiin osallistujilla on silti vaihtelevia käsityksiä siitä, kuinka laajana ja kattavana verkostoitumista tulevaisuudessa tarvitaan. Tässä suhteessa hankkeessa on tultu tilanteeseen, jossa on tarkasteltava tarkoin yhteistoiminnan laajuutta.

3.5 Johtajuus Päijät-Hämeen hankkeessa

Päijät-Hämeen hankkeessa on ollut siinä mielessä johtajuutta, että toiminta on koko ajan mennyt eteenpäin. Täysin selkeää ei kuitenkaan ole ollut se, kuka kulloinkin on ollut avainhenkilö tai toimija. Keskeisiä tahoja ovat olleet organisaatioina Päijät-Hämeen liitto, Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto ja peruskunnat.

Poikkeuksellista on ollut myös se, että maakunnan liitto on Päijät-Hämeessä ollut aktiivinen palvelut edellä –vision toteuttaja. Tämä on ollut erityislaatuinen ratkaisu, koska maakuntien liittojen keskeisiä tehtäviä ovat Suomessa olleet aluekehittäminen, maankäyttö ja edunvalvonta. Onkin huomattava, että ylipäänsä kunta- ja palvelurakennuudistuksessa maakunnan liittojen rooli on jäänyt Suomessa vähäiseksi. Päijät-Hämeen ratkaisun poikkeuksellisuus on tiedostettu.

Päijät-Hämeen liittoon ja sen ottamaan rooliin ei kohdistu haastattelujen perusteella sinällään erityisen paljon kritiikkiä vaan palveluihin liittyvä maakunnallinen kehitystyö näyttäisi jopa lähentäneen kuntien ja liiton välisiä suhteita ja keskinäistä luottamusta. Liiton rooli nähdään paljolti olleen välivaiheessa välttämätön, koska se on edustanut eräänlaista ”*ulkopuolista*” tahoja. Ilman liiton kaltaista neutraalia toimijaa ei yhteistyö kuntien kesken olisi välttämättä käynnistynyt. Tätä on perusteltavissa tulkinnoilla, jonka mukaan Päijät-Hämeen kaltaisilla alueilla muutokset tapahtuvat vain yhteisymmärryksen kautta ja tässä liitolla on ollut sopiva, sovitteleva rooli.

Kuntien välisen yhteistyön eteenpäin vievien toimijoiden kesken on esiintynyt silti jossakin määrin ”*keskinäistä*” kilpailua. Esimerkiksi Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon ja maakunnan liiton organisaatiot olivat samankaltaisia valtuustoiheen, hallituksineen ja kunnanjohtajakokouksineen. Lisäksi molemmilla toimijoilla oli rooli palveluiden kehittämisessä, mikä myös loi keskinäistä kilpailuasetelmaa. Työjako kuitenkin selkeytyi pääpiirteissään alkutilanteen jälkeen. Siitä ei myös muodostunut palvelurakennuudistuksen eteenpäinvientiä jarruttavaa tekijää, koska eri toimijoiden kesken on ollut luottamusta.

Keskustelu on voimistumassa siitä, tulisiko palveluiden kehittäminen olla enemmänkin peruskuntien vai maakuntien liittojen vastuulla tai mitkä olisivat eri toimijoiden roolit palveluiden kehittämisessä. Haastatellut toimijat ovat vielä verrattain varovaisia kommentoimaan asiaa.

Palveluiden kehittämisen peruskuntalähtöisyyttä on erityisesti perusteltavissa paitsi valtakunnallisilla käytännöillä niin myös sillä, että näin vältettäisiin ylimääräinen hallinnon taso. Päijät-Hämeen liiton vahva rooli on perusteltavissa paitsi muotoutuneella käytännöllä niin myös käytännöllisillä syillä. Kuntien välisten suhteiden on mahdollista nähdä edelleenkin ole niin jännitteisiä, että yhteistyön eteenpäinvientiin tarvitaan yhä ulkoista toimijaa.

Päijät-Hämeen hankkeen kohdalla jossakin määrin kritiikkiä on ylipäänsä kohdistunut ylhäältäpäin johdettuun toimintaan. Hanke on ollut aloitteellinen kuntiin nähden. Toisin sanoen paljolti Päijät-Hämeen hankkeen piiristä ovat tulleet kuntien yhteistyötä eteenpäin vievät aloitteet ja selvitykset. Toisesta näkökulmasta juuri tämä on silti tarkoittanut johtajuutta ja maakunnallisen kehittämisen vastuunottoa. Asian eri puolia ilmentävät seuraavat kannanotot:

”Koko projekti on lähtenyt liian ylätasolta”

”Uudistusta on edistänyt Lahden seutuhallinnon ja Päijät-Hämeen liiton määrätietoinen toiminta prosessin johtamisessa”

Arvioinnin yhteydessä pyrittiin selvittämään sitä, mitkä toimijat mielletään Päijät-Hämeen hankkeen keskeisiksi muutosagenteiksi. Tältä osin erityisesti kuntajohtajien ryhmä nostetaan esiin keskeiseksi ja koordinoivaksi toimijalimeksi. Myös hankkeen useilla eri ryhmillä on ollut tärkeä roolinsa eteenpäin viejinä. Samalla hankkeesta on tullut jossakin määrin sirpaleinen ja vaikeasti hahmotuva kokonaisuus.

Johtajuus ei ole silti ole Päijät-Hämeen hankkeessa sisällöllisestikään kaikilta osin selkeää. Tämä näkyy paitsi vision puuttumisena, myös linjakkaiden päätösten tekemisestä. Ristiriidoista johtuen kuntatoimijat ovat osin olleet varovaisia selkeästi linjaamaan asioita Päijät-Hämeen hankkeessa. Aineiston perusteella monelle vastaajalle on epäselkeää, miten Päijät-Hämeen hanketta tosiasiassa johdetaan.

Vallankäyttö verkostoissa on usein ulospäin näkymätöntä ja piilevää. Osa tutkimukseemme osallistuvista epäileekin, että Päijät-Hämeen hankkeen verkostoissa on vaikuttanut pieni sisäpiiri. Hanke näyttäytyy siksi sulkeutuneelta:

”Johtavat luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat olivat liiaksi ”omaa porukkaa” ilman yhteyksiä alemmalle tasolle”

”Uudistusta on tehty pienissä piireissä, jolloin kentän, toimijoiden, sitouttaminen on unohtunut. Onkohan palattu vanhaan ylhäältä määräyskulttuuriin, joka on tämän päivän yhteistoiminnallisessa toimintakulttuurissa outoa”

Paradoksaalisesti vaikka Päijät-Hämeen hanke on ollut ylhäältäpäin eteenpäin viety, monet arviointimme haastatteluihin osallistuneet kiinnittivät huomiota hankkeessa olevaan toimeenpanovajeeseen. Tämä tarkoittaa tulkintaa, ettei ole selkeää varmuutta, millä tavoin yhteisesti sovitut asiat toteutetaan ja niitä viedään käytännössä kunnissa eteenpäin.

”Yhteisesti sovittuihin periaatteiden toteuttamiseen on sitouduttu hyvin vaihtelevasti”

”Monessa asiassa on jääty selvitysasteelle eikä ole konkreettisesti tehty mitään”

Monessa tapauksessa yhteisesti sovitut asiat ovat edellyttäneet vielä erikseen kussakin kunnassa tehtävät päätökset ja toimeenpanon. Paikoitellen toimeenpano on siis ollut kuntien oman tahdon varassa. Toisin sanoen useissa tapauksissa maakunnan tasolla on tehty linjauksia ja kussakin kunnassa on erikseen mietitty, kannattaako lähteä tehtyihin linjauksiin ja ratkaisuihin mukaan. Lisäksi asioiden eteenpäinvienti riippuu kussakin kunnassa olevasta muutosjohtamisen kyvystä, kuten henkilöstön innostamisesta, motivoimisesta ja sitouttamisesta. Kuntien muutosjohtamisen kykyyn on kiinnitetty yllättävän vähän huomiota, eikä siitä ole oltu edes huolissaan. Lopputuloksena onkin ollut osassa kunnissa tulkinta, että hanke on *”näkönyt varsin vähän käytännön tasolla.”* Toisaalta ns. aktiivisissa ja muutosjohtamiskyvyiltään tehokkaissa kunnissa on voitu hyödyntää merkittävästikin verkoston tuomia mahdollisuuksia. Tähänkään ei juuri ole kiinnitetty huomiota. Toisin sanoen jos hankkeesta ei ole saatu hyötyjä, esitettyjen arvioiden mukaan ongelma ei ole oman kunnan päätöksentekokulttuurissa tai muutosjohtamisessa vaan maakunnallisessa hankkeesta tai muiden kuntien kyvyttömyydessä ja haluttomuudessa.

3.6 Päijät-Häme ja valtakunnallinen Paras-hanke

Päijät-Hämeen hanke asemoituu tilanteeseen, jossa on toteutettu valtakunnallista kunta- ja palvelurakennemuutosta. Niissä haastatteluihin sisältyvissä kannanotoissa, joissa asiaa kommentoidaan, nähdään tilanne niin, ettei valtakunnallinen PARAS –hanke tuonut juurikaan muutoksia Päijät-Hämeessä. Itse asiassa maakuntana Päijät-Häme täytti vaaditut kriteerit ensimmäisenä. Alueen kunnat olivat jo siis tehneet sen suuntaisia ratkaisuja, jotka ovat olleet valtakunnallisen PARAS –hankkeen näkökulmasta tarkoituksenmukaisia.

Kuvaavaa on se, että Kuntaliiton laatiman johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnatun Kuntapuntariaineiston perusteella Päijät-Hämeessä on suhtauduttu valtakunnalliseen PARAS –hankkeeseen positiivisimmin (Stenvall et. al. 2009). Päijät-Hämeen käsitysten taustalla on epäilemättä ollut näkemys siitä, että PARAS –hanke jopa vahvisti aloitettua kehittämispolitiikkaa tai vähintäänkin se ei ollut ristiriidassa tehtyjen toimenpiteiden kanssa:

”kaikista hankkeista tarvitaan aina vähän sekä keppiä että porkkanaa ja tää ehkä sitten tämä, että piti muodostaa tämmönen tota hanke, jolla annetaan myöskin valtiolle päin tiettyjä vastauksia, niin se oli ehkä osittain vähän kepinä sitten siihen suuntaan, että todellakin kaikki maakunnan kunnat sitten joutui olemaan ja myöskin muut organisaatiot mukana siinä yhteisten asioiden miettimisessä ja kehittämisessä – koska jos se ois pohjautunu pelkästään vapaaehtoisuuteen, niin sieltä ois saattanu joku päättää jädä poisikin”

” musta tuntuu, että tässä suhteessa tää Paras-hanke on tehny jo niin ku työtä sen eteen, että ehkä siitä löytyy selkeämpi linjaus, että se menee peruskuntavetosena se kehittämistyö.”

Voidaan arvioida, että valtakunnallinen PARAS –hanke on vahvistanut ajattelua peruskuntapainotteisesta jatkosta Päijät-Hämeessä. Tässä suhteessa Päijät-Häme on lähentynyt muita Suomen alueita. Mahdollisesti kuntarakenneskustelu on kiihtynyt Päijät-Hämeessä valtakunnallisen PARAS –hankkeen seurauksena. Suomessa monet keskikokoiset kaupunkialueet – kuten Jyväskylä, Kouvola ja Salo – ovat vahvistuneet nimenomaisesti kuntaliitosten seurauksena. Ne ovat olleet paitsi esimerkkejä niin luoneet painetta muutokselle. Mikäli Lahden seudulla ei saada aikaan kuntaliitosta, Lahden ja samalla Päijät-Hämeen painoarvo ja vetovoima heikkenevät suhteellisesti muiden Suomen kaupunkien painoarvon kasvaessa.

Valtakunnallinen PARAS –hanke edellytti kaupunkiseutujen laativan myös erityisen kaupunkiseutusuunnitelman. Monella kaupunkiseudulla suunnitelmat ovat jääneet pelkiksi suunnitelmiksi ilman varsinaista toteutusta. Haastattelujen perusteella Lahden seudun tilanne näyttäisi olevan jossakin määrin valtakunnallista tilannetta parempi. Kaupunkiseutusuunnitelmaa on osin pyritty myös toimeenpanemaan.

Jatkossa Suomen suurimmilta kaupungeilta tullaan edellyttämään tuottavuuteen liittyvää suunnitelmaa. Tällainen ohjelma on jo laadittu Päijät-Hämeessä. Yksi avainkysymyksistä onkin se, missä määrin kehittämistoiminta tulee organisoitumaan Suomessa suurten kaupunkien kesken ja miten tämä kehitys suhteutuu alueelliseen kehittämiseen. Lahti voi siis pyrkiä kehittämään palveluitaan ja toimintatapojaan yhteistyössä muiden Suomen kaupunkien kanssa. Tällöin vaarana on, että Lahden käytännöt kehittyvät sellaisiksi, jotka vaikeuttavat yhteistyötä muiden Päijät-Hämeen kuntien kanssa.

3.7 Maakunnan suunta ja kuntarakenne

Aineiston perusteella on tehtävissä tulkinta, että Päijät-Hämeen aluekehityksen kannalta keskeinen kysymys palautuu siihen, minkälaiseksi kuntarakenne lopulta muotoutuu. Päijät-Hämeellä onkin useita vaihtoehtoisia tulevaisuuden suuntia.

Yksi malli olisi nykyisenkaltainen malli. Siinä Päijät-Hämeessä olisi useita, melko itsenäisiä kuntia, jotka liittyisivät yhteistyön kautta toinen toisiinsa. Tämän vaihtoehdon keskeisin ongelma on vaikeus toteuttaa linjakkaita ratkaisuja, koska toimijoina on useita kuntia ja niillä on toisistaan poikkeavia intressejä.

Toinen vaihtoehto on se, että Päijät-Häme rakentuisi vahvasti keskuskaupungin eli Lahden ympärille. Tämän mallin kautta syntyisi johdettu kaupunkiseutukokonaisuus. Tämä malli vastaisi niitä suuntia, joiden mukaisesti eri alueita Suomessa kehitetään. Vahvan keskuskaupungin säteily heijastuu ympärillä oleviin alueisiin.

Kolmas suuntaus on ns. kaksinapainen malli, missä toisen kokonaisuuden muodostaa Heinolan alue ja toisen Lahden alue. Tämän suuntaiseksi on myös osin kaupunkirakenne kehittynyt. Malli on Heinolan kaupungin kannattama. Kriittisesti voidaan kysyä, kuinka rinnasteisia Lahti ja Heinola toisiinsa nähden ovat. Yksittäisissä haastatteluissa esitettiin useampiakin keskuksia – ”*useampi-napaisuutta*” - mukailien sosiaali- ja terveys-sektorilla tehtyjä ratkaisuja.

Neljäs mahdollinen suunta on kehittää Päijät-Hämettä pääkaupunkiseudun suuntaan eli tavalla tai toisella liittyen metropolikehitykseen. Tätä mallia voidaan perustella riippuvuussuhteilla kuten työpaikkaliikenteellä sekä siihen liittyvällä oletuksella, että pääkaupunkiseudun menestyminen heijastuu myös Päijät-Hämeen seudulle. Myös kulkuyhteydet ovat hyvät ja luontevat suhteessa pääkaupunkiseutuun. Tämä edellyttäisi Päijät-Hämeessä sellaista toimintatapaa, jossa toimittaisiin yhtenäisesti suhteessa metropolialueeseen.

Metropolialueen kehityksessä Päijät-Hämeelle ei kuitenkaan ole annettu erityisen suurta painoarvoa. Siinä on keskeistä ollut pääkaupunkiseutualueen sisäinen kehittäminen. Metropolialueella yhteistyö tarkoittaa muun muassa liikenneyhteistyötä ja palveluihin liittyvää yhteistyötä. Näistä verkostoista Päijät-Häme on ollut ulkopuolinen. Metropolialueen näkökulmasta Päijät-Hämeen suunta on lisäksi vain yksi vaihtoehto esimerkiksi Hämeenlinnan ja Kouvolan ohella. Päijät-Häme on siis eräänlainen satelliittikaupunki. Päijät-Häme on lisäksi monella tavoin erilainen alue kuin pääkaupunkiseutu. Muun muassa tulotasossa on merkittävä ero.

Päijät-Hämeessä olisikin asetettavissa kysymys siitä, mitä annettavaa sillä itsellään on pääkaupunkiseudun kehityksen kannalta. Tällöin alueen erityislaatuisuus löytyisi muun muassa elämyksellisyydestä, erityisesti urheilusta. Samoin keskittyminen omien vahvuusalueiden kehittämiseen ja elinvoimaisuuteen loisivat edellytyksiä Päijät-Hämeen houkuttelevuuteen yhteistyökumppanina. Metropolialueen ohella yhteistyötahoja on luonnollisesti muitakin, kuten Kouvolan seutu.

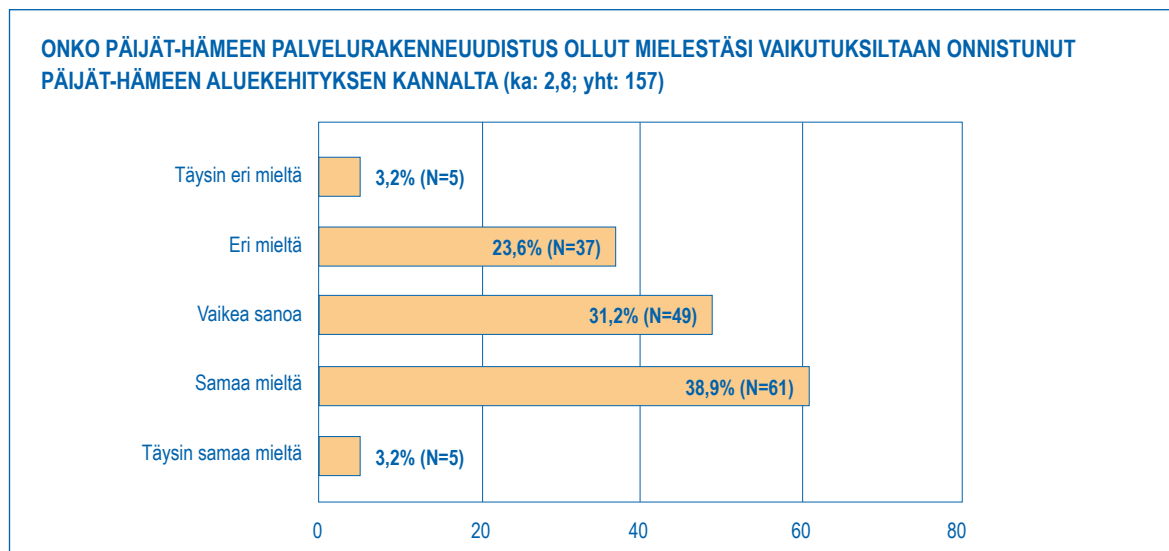
On myös korostettava, että maantieteellisenä alueena Päijät-Häme on monia muita Suomen maakuntia selväpiirteisempi. Itse asiassa Päijät-Hämeeseen olisi suhteellisen helppo luoda toimiva aluerakenne.

3.8 Elinvoimainen Päijät-Häme

Valtakunnallisessa keskustelussa vahvan kuntarakenteen ohella keskeiseksi profiloitumisen kysymykseksi on noussut elinvoimaisen alueen tavoite. Tämä tarkoittaa paitsi vahvaa kuntarakennetta niin myös elinkeinopoliittisesti ja toiminnallisesti vahvaa aluetta. Kuitenkin valtakunnallisessa PARAS –hankkeessa elinvoimaisuus on jäänyt käytännössä toistaiseksi vähälle huomiolle. Tämä on tilanne Päijät-Hämeessäkin. Eräs tutkimukseen osallistunut konkretisoi hankkeen ongelman seuraavasti:

”Hankkeessa ei noussut esiin alueen vetovoimaisuuden ja elinkelpoisuuden kehittämiseen liittyvät palvelut tai niiden resurssointi.”

Tehdyn kyselyn perusteella Päijät-Hämeen hankkeen vaikutukset aluekehitykseen ovat ylipäänsä ristiriitaisia. Vastaaajista noin neljäkymmentä prosenttia hyväksyy väitteen siitä, että Päijät-Hämeen hankkeella on ollut vaikutuksia alueelliseen kehittämiseen. Kuitenkin runsas joka neljäs vastaaja on asiasta eri mieltä.



Ottaen huomioon Päijät-Hämeen hankkeessa tehdyt toimenpiteet, vastaukset heijastanevat ennen kaikkea tulkin-taa, että palveluillakin on merkitystä maakunnallisen aluekehittämisen kannalta. Toimivilla julkisilla palveluilla on-kin itsessään merkitystä muun muassa elinkeinopoliittikkaan. Toisaalta palveluiden kokonaisuutta ei ole tarkasteltu Päijät-Hämeessä esimerkiksi Seinäjoen alueen tavoin juurikaan elinkeinopoliittikan näkökulmasta. Jos haluttaisiin paremmin kytkeä toisiinsa elinvoimaisuus ja julkiset palvelut, tulisi tarkasteluun ottaa tiiviimmin tehtävien ratkaisui-ten vaikutukset kolmannen sektorin ja yksityissektorin toimijoihin.

Elinkeinpolitiikan ylikunnallisessa kehittämisessä Päijät-Hämeellä on verrattain pitkä kehittämisen perinne. Tähän viitataan myös haastatteluissa. Henkilöstöstä riippuen aiempaa elinkeinopoliittista kehittämistä pidetään onnistuneena tai vastakkaisesti jopa katastrofaalisena. Yhteistyö elinkeinopoliitikassa on jatkunut yhteisen organisaation eli Lakesin myötä.

”Tuota niin elinkeinopoliittikanahan yhteistyö on aika – siinähan on pitkä historia, miten se on - Lahden seudun yrityskeskus perustettiin -97 ja nyt sitte Lakes tuli, mitä se oli 2000 jotain – ja nyt tehdään yhteistä tuota niin elinkeino- - tai Lakesille uutta elinkeinostrategiaa. Sittehän tää mitä liittyy sit tähän kaavotukseen, niin meillähan on tää Lahden kaupunkiseudun rakennemalli, joka avas taas siihen yhteen tuota”

”Tää elinkeinopoliittikka ehkä on haasteellisin, koska on selvä, niin ku tässä esille tuli, että on vaikea vielä mieltää kunnissa sitä, et miten tärkeä on yhteinen maakunnallinen isompi näkemys, et me pärjätään niin ku alueena”

Haastattelujen perusteella välittyikin kuva, että elinkeinopoliittikka ei toteudu erityisen vahvana ja yhtenäisenä asiana. Yksi selitys hajanaiselle elinkeinopoliitikalle on, että Päijät-Häme on elinkeinorakenteeltaan monialainen. Selkeää keihäänkärkeä ei alueella välttämättä ole, eikä tästä johtuen ole muodostunut myöskään yhtenäistä ja voimakasta linjausta. Jossakin määrin näyttää lisäksi siltä, että eri puolilla Päijät-Hämettä on suuntauduttu elinkeinopoliittisesti toisistaan poikkeavin tavoin.

”Sen sijaan siinä elinkeinopoliitikassa ollaan oltu mukana tietenkin sen Lakesin kautta, ja vaikka sitte koko ajan tulee tuol poliittisella puolella kysymys, että mitä sitä hyödyttää ja niin edelleen – et mielestäni sitä ei nähdä riittävän selvästi tässä vaiheessa sitä, että mitä merkitsee maakunnallinen yhteistyö tässä – mun mielestäni se on selkeä - ja se on resurssikysymys, että on todella (pienellä?) (--) koko maakunnankin kannalta ja sitte puhumattakaan siitä, että (jos se nyt?) menee kuntakohtaseksi, niin niitä ei niin kovin paljon tehdä. Toinen näkökulma siinä on sitte - siitä huolimatta tarvitaan niin kun kuntakohtaista elinkeinopoliittikkaa, että kakstasoisuus on joka paikassa havaittavissa.”

Edellä oleva lainaus kuvastaakin tulkintaa, jonka mukaisesti elinkeinopoliitiikan suhteen esiintyy jännitettä kuntanäkökulman ja maakunnan näkökulman välillä. Tästä johtuen toimijoille ei välttämättä avaudu se, mitä hyötyjä syntyy Päijät-Hämeen maakunnallisesta kehittämisestä.

Maankäyttö on keskeinen asia elinkeinopoliitiikan kannalta. Se näyttäytyy aineistossa paljolti samansuuntaisena kysymyksenä kuin elinkeinopoliittikka. Asiaa on silti viety eteenpäin maakunnallisesti ja koitettu luoda yhteistä linjauksia. Valtakunnallisen PARAS –hankkeen puitelaki edellytti myös asiaa koskevaa suunnitelmaa (Maankäytön, asumisen ja liikenteen....2007).

”Oikeastaan tästä voi vielä jatkaa, että maankäyttö - tää on vähän semmonen mones paikas Suomessakin ollu, että on (saatu?) ehkä linjauksia – et nyt vähän lipsuttu, vaikka on (ulkoseudusta?) ja niin edelleen, että onko täs tällaista – tai voiko täällä luottaa siihen yhteiseen vaikka maankäytön suunnitteluun”

”Teknisellä puolella maankäytössä on ollu jo pitkäänkin yhteistyötä, siellähan on ollu näitä ihan Päijät-Hämeen (--) aktiivisesti ajamia rakennemalli yhteistyöasioita - ja tietysti kun maakuntakaava on tän kaavotuksen pohjana, niin sieltä lähtee jo se kaavotusyhteistyö, mikä on ollu hyvin pitkään voimassa – et sekin. Sitte tässä tietysti systemaattisemmin sitä tarkasteltiin PARAS –hankkeen yhteydessä, mut et onko siinäkään niin ku tapahtunut sen PARAS –hankkeen

ansioista sitten mitään, et se on toinen asia – vai että kirjattiinko siinä vaan sitten ne tavallaan ne asiat, että mitä on tapahtunu ja mitä – kylhän sielläkin tietysti tavoite – tavoitteita tiettyjä asetettiin, mut että miten ne on sitte lähteneet toteutumaan. Sitte on siinä - maaraportissahan oli näitä asumisen ja joukkoliikenteen yhteistyöasioita, ja nehän on nyt edenneet ne palveluprosessit – tää seudullinen joukkoliikenne - joukkoliikennetoimisto, palvelutason määrittelyt - seudullinen asuntostrategia etenee.”

Toisaalta haastatteluissa nousee esille näkemys maankäytön suunnittelun kuntapohjaisuudesta. Kunnilla voi olla maankäytön osalta omia intressejä, jotka eivät ole aina samansuuntaisia kuin mitä maakunnan tasolta tarkasteltuna olisi tarkoituksenmukaista. Maakunnassa tehdyt, maankäyttöä koskevat linjaukset ovat siis haavoittuvia johtuen nimenomaisesti kuntien erilaisista intresseistä. Yksittäiset haastateltavat tunnistivat myös ongelman ja tiedostivat esimerkiksi Oulun seudulla tapahtuneen kehityksen, jossa yhteisesti sovittu kaavasunnittelu ei toteutunut. Yksi kuntaliitoksen peruste onkin siinä, että näin päästäisiin toteuttamaan linjakkaampaa maankäytön suunnittelua (ks. esimerkiksi UusiKunta-esiselvitys 2008).

Haastatteluissa ei juuri noussut esiin pohdintoja siitä, että myös palveluihin, erityisesti palveluverkostoihin liittyvät kysymykset edellyttäisivät selkeämpää yhteistyötä maankäytön suunnittelun suhteen. Tämän suuntaista pohdintaa on Suomessa harrastettu eri kaupunkiseuduilla. Nimenomaisesti palveluverkoston ja maankäytön suunnittelun voidaan olettaa vaativan kokonaisvaltaista yhteistyötä.

Arviomme mukaan Päijät-Hämeessä tulisi luoda selkeä, omaehtoinen tahtotila elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Lähtökohtaisesti Lahden linjaukset alueen veturina ovat keskeiset.

Yksi ongelma koko Päijät-Hämeenkin elinvoimaisuuden ja aluekehityksen kannalta on ollut Lahden tekemien linjausten epäselkeys ja horjuvuus elinkeinopolitiikassa. Toinen ongelma on ollut omaehtoisen kehittämisen ”*väheksyminen*.” Ajattelutapana on nähdäksemme liiaksi se, että alue menestyy ulkoisten tekijöiden kuten metropolialueen menestymisen ansiosta. Ehkä tästäkin johtuen elinvoimaisuuden linjauksista ei ole tullut Päijät-Hämettä riittävästi yhdistävää asiaa.

3.9 Henkilöstölinjaukset ja tietohallinnon linjaukset

Yhteisiin kehittämistavoitteisiin ja linjauksiin on liitetty Päijät-Hämeessä myös henkilöstölinjaukset ja tietohallinnon linjaukset. Selkeää ei ole silti se millä tavoin tietohallinnon ja henkilöstölinjausten kautta on luotavissa yhteistä Päijät-Hämettä.

Yksi selitys sille, miksi henkilöstölinjauksia kommentoitiin aineistossa verrattain vähän, johtui siitä, että asiaa koskeva selvityshanke valmistui tämän arvioinnin tekemisvaiheessa (Päijät-Hämeen henkilöstölinjaukset 2008). Tosin esimerkiksi henkilöstön eläköitymiseen liittyviä selvityksiä on toteutettu jo aikaisemmin. Kuitenkin on todettavissa, että yhteiset henkilöstölinjaukset ovat enemmänkin suunnittelu- kuin toteutusvaiheessa.

Siltä osin, kun henkilöstölinjauksia kommentoidaan aineistossa, ne ovat samansuuntaisia kuin Päijät-Hämeen henkilöstölinjauksissa esitetyt näkemykset. Yhteisiä henkilöstöpoliittisia linjauksia ja käytäntöjä ei ole vielä erityisen paljon eri kuntien kesken, vaikka asiaan liittyvää yhteistyötä onkin jo toteutettu Päijät-Hämeessä. Päijät-Tili Oy nousee esille yhteisenä henkilöstöönkin liittyvänä ratkaisuna. Tarkoituksenmukaista on myös organisoida henkilöstöön liittyviä palveluita esimerkiksi työterveyshuollon osalta.

”No henkilöstöasioissahan – niissäkin on tehty jo pitkään ennen PARAS –hankettakin yhteistyötä - et on haettu seudun yhteisiä henkilöstöpoliittisia linjauksia ja on perustettu muun muassa Päijät-tili, jossa on osa näistä Päijät-Hämeen kunnista mukana – nythän se on sitte laajentunut tähän talouspalvelukeskusselvitykseen – eli tukipalveluisakin tehdään yhteistyötä - koulutuksen puolella on tehty yhteistyötä henkilöstökoulutukseen.”

Myös tietohallintoon liittyviä linjauksia kommentoidaan melko niukasti, mistä on pääteltävissä niiden merkityksen olleen vielä Päijät-Hämeen hankkeen kokonaisuuden kannalta melko vähäisiä. Eräissä yksittäisissä kannanotoissa kiinnitetäänkin huomiota siihen, että yhteiset sähköiset palvelut eivät ole toteutuneet. Yksittäisissä arvioissa viitataan silti aikaansaannoksina yhteisiin tietoteknisiin alustoihin, mutta niitä ei juuri enempää kommentoida.

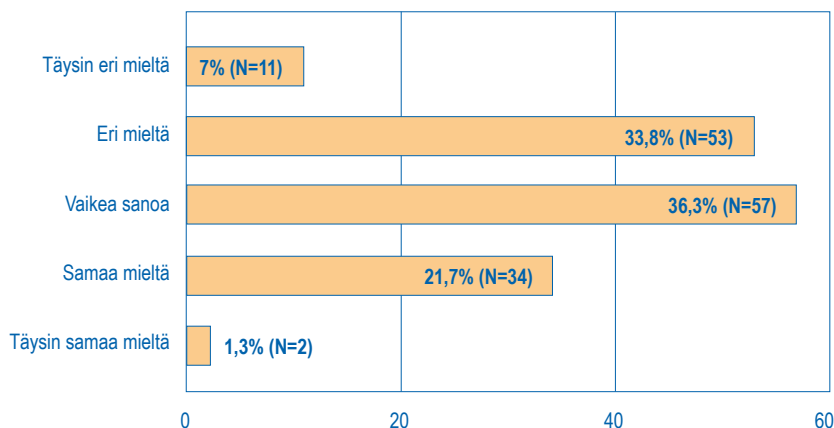
Aineistosta välittyy käsitys, että syventyvä palveluyhteistyö vaatisi nimenomaisesti tiiviimpää yhteistyötä tietoteknisissä ratkaisuissa. Informaatioteknologia on siis potentiaalinen jatkokehittämisen kohde. Tämä edellyttäisi silti nykyistä perusteellisempaa pohdintaa paitsi teknologian käyttömahdollisuuksista niin myös siitä, minkälaista palveluiden kehittämistä halutaan toteuttaa. Informaatioteknologian hyödyntämisessä ei silti Päijät-Häme ole sen parempi tai huonompi alue kuin mikään muukaan Suomen alueista. On myös oletettavaa, että valtakunnalliset ja osin kansainväliset informaatioteknologiaan liittyvät käytännöt ja standardit ohjaavat Päijät-Hämeenkin kehitystä.

3.10 Kuntalaiset ja Päijät-Hämeen hanke

Yksi Päijät-Hämeen hankkeessa toimivia henkilöitä askarruttava kysymys on se, miten kuntalaiset ovat kokeneet hankkeen. Tämä on paitsi demokratian ja kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeä periaatteellinen kysymys, niin myös ylipäänsä kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemiseen vaikuttava asia. Esimerkiksi Paras-uudistuksen kokonaisuudistuksen arviointihankkeessa on kiinnitetty huomiota siihen, että kuntalaisten näkemykset ovat olleet merkittävässä asemassa uudistusta edistävänä tai hidastavana tekijänä.

Avaintoimijat ovat silti hyvin epäileväisiä sen suhteen, onko hankkeella ollut päijäthämäläisten tuki. Vain joka viides kyselyyn vastannut esittää selkeästi hyväksyvänsä kyseisen väitteen.

MIELESTÄNI PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUKSELLA ON OLLUT PÄIJÄTHÄMÄLÄISTEN TUKI HANKKEEN TOTEUTTAMISEKSI (ka: 3,2; yht: 157)



UusiKunta-neuvotteluihin osallistuvien kuntien vastaajista 27% oli samaa mieltä tämän väitteen kanssa, kuitenkin siten, että lahtelaisista vastaajista vain 14 % oli samaa mieltä väitteen kanssa. UusiKunta-neuvottelujen ulkopuolelle jääneiden kuntien vastaajien osuus oli 15%. Aineisto sisältää kriittisiä arvioita siitä, että Päijät-Hämeen hanke on kokonaisuudessaan vieras kuntalaisille. Sitä ei ehkä olla osattu tuoda riittävästi median välityksellä positiivisesti esiin. Myös hankkeen toteutustapa on saattanut aikaansaada negatiivista suhtautumista. Ongelma peilautuu ylipäänsä toimeenpanovajeeseen. Eri kunnissa ei välttämättä ole toimintatapoja, joilla kuntalaiset kytkettäisiin mukaan kehittämiseen:

”Mun mielestäni se on ollu sellanen keskeinen ehkä keskustelunaihe koko ajan tän PARAS –hankkeen suhteen, joka on ikään kuin ylhäältäpäin tuotettu tähän kenttään – mut sehän ei ollu sillä tavalla, et se ois syntyny täältä niin kun kansan syvien rivien joukosta, vaan et siihen muodostu tän tyyppinen perusasetelma, joka aina on silloin, ku lähde-tään organisaatioita vänkäämään ja känkäämään niin ku ylhäältäpäin”

”Kaikki kuntalaiset eivät ole vieläkään tietoisia asioista, koska neuvottelijamme eivät niistä kerro”

Saattaa olla niin, että Päijät-Hämeen hanketta on tulevaisuudessa vaikea viedä eteenpäin, jos sille ei saada selkeämmin tulkittu tuki kuntalaisten näkökulmasta. Tämä näkyy selkeästi kannanottoina, joiden mukaisesti hankkeessa tulisi kehittää edelleen osallistumista ja siihen liittyvää kansalaiskeskustelua.

Päijät-Hämeen hanketta ei ole aivan yksiselitteistä tehdä tutuksi maakunnassa. Palveluiden kehittäminen usein esimerkiksi järjestelmien kehittämisessä on toimintaa, joka on kuntalaisille ”näkyvätöntä” hallinnon kehittämistä. Kärkihankkeiden osalta ongelma voi olla siinä, jos niihin kohdistuvia lupauksia ei kyetä lunastamaan. Yksi tapa olisi nostaa myös päijäthämäläisten tietoisuuteen pyrkimystä turvata maakunnallisella kehittämisellä palveluiden saatavuutta.

4. YHTEISET PALVELUPROSESSIT

4.1 Palveluiden kehittämisen tavoitteet

Yhteisillä palveluprosesseilla on tavoiteltu Päijät-Hämeessä tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tavoite onkin palveluiden yhdistämisen helpottaminen. Esitetyn oletuksen mukaan yhteinen tuotanto synnyttää useilla sektoreilla mahdollisuuksia tuottavuuden lisäämiseen ja osaamisen varmistamiseen. Keskeisiä keinoja ovat tilaaja-tuottaja –malli, yhtenäiset toimintaperiaatteet, lupakäytännöt sekä tuotteistus ja laadunhallinta. Kustannuslaskennan yhtenäistämisen tarkoituksena on helpottaa vertailtavuutta. Yhtenäisillä mittareilla tavoitellaan toimintojen seuranta, kehittämistä ja raportointia.

Tarkastelemme palveluihin liittyviä kysymyksiä useassa osassa tätä raporttia. Palvelujen kautta Päijät-Hämeen hanke on saanut perussisältönsä ja –tarkoituksensa. Myös muun muassa henkilöstölinjauksiin ja elinkeinopolitiikkaan on liittynyt konkreettista palveluiden tarkastelua.

Vaikka palvelunäkökulma on näkynyt useissa toiminnoissa Päijät-Hämeessä, tarvittaisiin kehittämiseen enemmän eri toimenpiteitä yhteenkytkeviä tekijöitä. Tästä johtuen hankkeessa tarvittaisiin looginen toimintaa ohjaava palvelustrategia, jonka yhteydessä tarkasteltaisiin palveluiden kehittämisen ja johtamisen kokonaisuutta. Jos lähtökohdaksi valitaan esimerkiksi tilaaja-tuottaja-toimintatapa, olisi pohdittava, minkälaisin toimintatavoin olisi vietävissä toimintaa eteenpäin. Tällaisesta näkökulmasta olisi organisoitavissa muun muassa tilaaja- ja tuottajatoiminta prosessina toisistaan tukeviksi.

Arviointimme ongelmana on se, ettei hankkeessa ole tunnistettavissa sellaista kokonaisnäkemystä (esimerkiksi tilaaja-tuottaja-toimintatapa; arvoketjuajattelu), jota taustaa vasten olisi arvoitettavissa tehtyjen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta. Seuraavassa pyrimmekin arvioimaan lähinnä niitä palveluihin liittyviä kysymyksiä, joita emme ole huomioi muissa osissa raportteja. Kiinnitämme huomiota palveluiden kehittämiseen, tehtyihin palvelurakenteisiin erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla ja sivistystoimessa sekä koettuihin palveluita koskevan kehittämistoiminnan vaikutuksiin.

4.2 Palveluiden kehittämisen sisältö

Kuten Päijät-Hämeen hankkeen perustarkoitusta koskevan arvion yhteydessä on todettu, toiminnan ytimessä ovat olleet palvelut. Ne mainitaan hankkeen keskeisimmäksi sisällöksi, eräänlaiseksi ytimeksi ja sydämeiksi.

Päijät-Hämeen hanke on luonut palveluiden kehittämiseksi koottuja voimavaroja. Tämä on ollut varsinkin pienille kunnille tärkeää. Yhteen kokoamalla kehittämisen voimavaroja koko toiminta on vahvistunut.

On myös ilmeistä, että palveluiden kehittämistoiminnalle oli paljon tarvetta. Palvelujen kehittämisen Päijät-Hämeen lähtökohtatilannetta luonnehditaan epäselkeäksi. Tähän toteutettu hanke toikin suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä.

”Eli tää tuli silleen – mää itse oon kokenu, et tää oli niin ku aika sekava siinä vaiheessa, kun tää PARAS –hanke sitten lähti – sehän toi tiettyä suunnitelmallisuutta ja systemaattisuutta siihen toimintaan, että siinä sitte niin ku koottiin niitä kaikkia eri asioita, mitä nyt jossakin tahoilla oli sitte jo aloteltu - niin systemaattisemmin katsottiin niitä läpi ja tehtiin raportteja ja muuta – mut et se kokonaisuus jotenkin oli välillä sitte itsellä ainakin hukassa, että kuka hallinnoi mitäkin”

Päijät-Hämeessä on kyetty lisäämään palveluiden kehittämiseen liittyvää yhteistyötä. Osin palveluita koskeva yhteistyö on muotoutunut jopa vakiintuneeksi toimintatavaksi. Erään haastatellun mukaan uusien asioiden eteen tullessa mietitään aina ensiksi maakunnallinen yhteistyömahdollisuus. Palveluiden kehittämisen piiriin on saatu mukaan enemmän tai vähemmän kaikki kuntien palveluiden sektorit. Tässä suhteessa hanke on ollut kokonaisvaltaisempi kuin mitä valtakunnallinen PARAS –hanke olisi edellyttänyt ja muistuttaa jopa laajuudeltaan Kainuun hallintokokeilua.

Hankkeen vaikutukset ovat konkreettisimmin näkyneet palveluiden yhteisessä tuotannossa ja siihen liittyen päällekkäisyyksien karsinnassa. Myös tietoisuus eri palveluista ja niiden tuottamistavoista on vahvistunut:

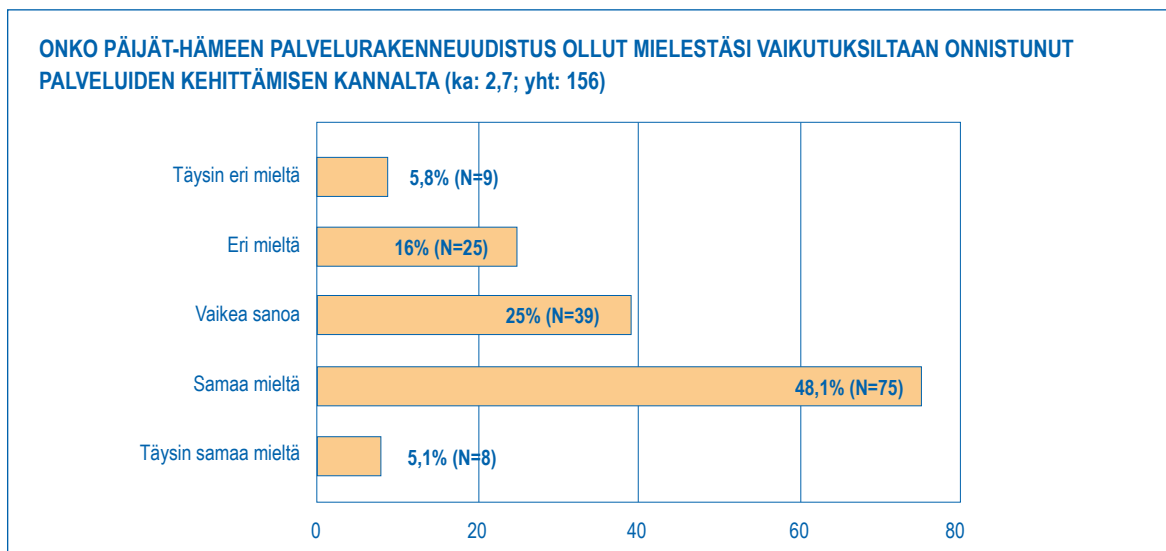
”On pystytty purkamaan palvelujen päällekkäisyyksiä ja yhteistyö on lisääntynyt palveluiden tuotannossa (esim. kuntatekniikka, vesihuolto, terveyshuolto)”

”On saatu kartoitettua palvelut”

”(Päijät-Hämeen) alueen kuntien palvelurakenteen selvittäminen ja palvelutuotannon yhteisten toimintamahdollisuuksien kartoittaminen”

”Palveluyhteistyö on todettu välttämättömäksi”

Laadullisessa aineistossa palveluiden kehittäminen näyttöytyy positiivisena. Tämä on havaittavissa myös kyselyssä, jossa kysyimme palveluiden kehittämisen vaikuttavuutta. Yli puolet vastaajista näkee uudistuksen onnistuneen. Toisaalta joka viides vastaaja on myös eri mieltä väitteestä, onko uudistus ollut vaikutuksiltaan onnistunut palveluiden kehittämisen kannalta:



Positiivisesta arviosta huolimatta aineistossa on kannanottoja, joissa korostetaan palveluiden kehittämistoiminnan olevan vielä alkuvaiheessa. Myös palveluiden kehittämisen kokonaisuus vaikuttaa itsessään sekavalta johtuen lukuisista erilaisista toimenpiteistä, joiden kesken ei ole helppo tunnistaa yhteistä nimittäjää. Kehittämistoimintaa toteutetaan myös hajautuneesti, erilaisissa työryhmissä ja/tai perustettujen uusien organisaatioiden kautta. Tämäkin vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. Yksittäisissä palveluiden kehittämistä koskevissa haastattelukannanotoissa esitetäänkin tulevaisuuden palvelutarpeiden arviointia ja tätä kautta palveluiden suunnittelua.

Palveluiden kehittäminen on siis ollut toistaiseksi paljolti sektorikohtaista Päijät-Hämeen hankkeessa. Yhteistyötä ovat tehneet jonkin toimialan edustajat keskenään. Tähän viitataan useiden arviointiin osallistuneiden henkilöiden toimesta. Kuitenkin sektoreiden välisillä rajapinnoilla ja kesken olisi mahdollista toteuttaa eteenpäin vievää toimintaa. Keskeinen kysymys jatkossa onkin se, että palveluiden kehittämisestä muodostuisi entistä enemmän poikkihallinnollista toimintaa.

Haastattelujen perusteella palveluita koskeva toiminta on nimenomaisesti yhteistyötä ja palvelutoiminnan päällekkäisyyksien tarkastelua. Valtakunnallisesti palveluiden kehittämisen painopistettä on toisaalta pyritty kytkemään ns. palveluinnovaatioiden eteenpäinvientiin. Tämänkaltainen palveluiden kehittämisen politiikka ei näytä olevan ainakaan kovin tietoisesti eteenpäinvietyä Päijät-Hämeessä. Huomionarvoista on sekin, että Päijät-Hämeessä näytetään erilaisia järjestämis- ja organisointitapoja pohdittavan melko vähän palveluiden kehittämisen näkökulmasta.

Esimerkiksi tilaaja-tuottaja –mallia ei juuri tarkastella siitä näkökulmasta, miten se voisi edistää palvelutoiminnan kehittämistä.

Aineistossamme on varsin yleinen näkemys, että palveluiden kehittämisen tulisi olla entistä konkreettisempää. Pitäisi siis saada toteutettua sellaisia hankkeita, jotka saavat selkeästi havaittavia hyötyjä. Toisen kriteerin mukaan konkreettisten hankkeiden olisi oltava sellaisia, että niistä koituvat tulokset ovat realisoitavissa riippumatta siitä, minkälaiseksi Päijät-Hämeen kuntarakenne muotoutuu. Toisaalta konkreettisuudessa on ristiriitaa. Toisin sanoen mitä konkreettisemmaksi palveluiden kehittäminen muodostuu, sitä enemmän Päijät-Hämeen hankkeen toimintaan näyttäisi kohdistuvan kritiikkiä. Konkreettisuus onkin paradoksaalisesti samanaikaisesti toive ja uhka.

Päijät-Hämeen hankkeen – erityisesti PAKETTI –projektin – myötä palveluiden kehittämiseksi on jatkossakin resursseja. Tähän sisältyy mahdollisuus jatkaa ylikunnallista yhteistyötä, vaikka Päijät-Hämeessä tapahtuisikin kuntaliitoksia. Kuitenkin taloudellinen taantuma edellyttää enemmän toteutusta suunnittelun sijaan palveluiden kehittämisessä ja tarkempaa harkintaa siinä, minkälaisia asioita pyritään viemään eteenpäin.

4.3 Organisaatiolähtöinen palvelurakennemuutos

Palveluiden kehittäminen ja uudistaminen on näkynyt selkeimmin uusina rakenteina ja yhteistyöratkaisuin. Eräs haastateltava luonnehtikin Päijät-Hämeen hanketta ”organisaatiolähtöiseksi.” Useat kyselyyn osallistuneet mainitsivat myös Päijät-Hämeen hankkeen keskeisimmäksi sisällöksi uudet rakenteet.

Päijät-Häme on jossakin määrin toiminut palvelurakenteiden kehittäjänä edelläkävijänä Suomessa. Tällaisia ovat esimerkiksi isäntäkuntamalliin perustuva kunnallinen liikelaitos (OIVA), perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen toisiinsa liittyvä organisaatioratkaisu sekä suunniteltu seutukouluhanke. Toimintamallit osataan profiloivat Päijät-Hämettä palveluihin perustuvana maakunnallisena yhteisönä.

Maakunnan kautta tarkasteltuna eri palveluorganisaatioiden määrä on vähentynyt, kun organisaatiot ovat integroituneet toisiinsa. Palvelurakenne on selkiintynyt. Kuntien näkökulmasta uudistus on voinut aikaansaada viidakon ja kaaottisen kokonaisuuden. Peruskuntien kannalta palvelurakenteet saattavat näyttytyä yhä moninaisimpina. Eri palveluita järjestetään toisistaan poikkeavin tavoin ja erilaisin organisaatioratkaisuin. Tapauskohtaista saattaa olla sekin, mitä palveluita kulloinkin järjestetään eri kuntien kanssa.

”Palveluiden tuottamiskuviot pitäisi saada selkeämmiksi: nyt palveluja tuotetaan kuntayhtymissä. Osakeyhtiöissä, isäntäkuntamallilla jne. ja suunnilleen kaikissa yhteistyöhankkeissa on eri määrä kuntia mukana”

Yksi lähtökohta palveluiden kehittämiseksi oli se, että tehdyt toiminnot eivät muodostaisi uusia esteitä mahdollisille kuntarakenteiden kehitykselle. Tässä kehityksessä ei sinällään olla täysin onnistuttu, sillä mahdollisten kuntaliitosten myötä muodostettuja organisaatiorakenteita joudutaan osin tarkastelemaan uudelleen ja muuttamaan. Arviointiaineistossa esitettyjen kannanottojen perusteella asiaa ei sinällään pidetä erityisenä ongelmana. Syynä on eräänlainen muutoskulttuuri, johon Päijät-Hämeessä on melko hyvin totuttu.

Usein palvelujärjestelmien yhdistämisen ja yhteistyön kannalta on ongelma, jos kuntien eri palvelut ovat järjestämistavoiltaan hyvin toisistaan poikkeavia. Tutkimuksessa haastateltavat eivät kuitenkaan juuri tunnista ongelmia, jotka liittyisivät uusien palveluorganisaatioiden keskinäiseen yhteistyöhön.

Päijät-Hämeessä haasteena on myös se, miten palveluiden kehittämisessä kyetään jatkamaan konkreettiseen sisältöön kehittämiseen. Tämä haaste on valtakunnallinen. Suomessa on monella alueella luotu uusia rakenteita, joiden hyöty itse konkreettiselle palveluiden kehittämiselle ei ole aivan avautunut. Päijät-Hämeen osalta vastaavaa arviota kuvaa lainaus:

”Palvelurakenteen kehittäminen on vain heiveröisessä alussa, vain palvelutuotannon raameja on rakenneltu ja niitäkin vasta vähän, jos kehittämistä ei ponnekaasti jatketa rakentamalla palveluiden sisältö toimivaksi ja kustannustehokkaaksi mitään ei ole saavutettu, ehkä vain hieman lisätty byrokratiaa”

Seuraavassa tarkastelemme lyhyesti palvelurakenteita koskevia arvioita sosiaali- ja terveyssektorin sekä sivistystoimen alueilla. Näihin toimialoihin liittyviä kommentteja palvelurakenteesta on aineistossa selkeästi eniten, joten niillä tapahtunut kehitys on ollut tärkeää koko Päijät-Hämeen hankkeen onnistumisen kannalta. Olemme myös tarkastelleet muiden sektoreiden kehitystä toisissa raporttimme yhteyksissä.

4.4 Palvelurakenne sosiaali- ja terveystoimessa

Aineiston perusteella keskustelluin ja koko Päijät-Hämeen hankkeen onnistumisen kannalta keskeisimmäksi mielletty palvelurakenteen uudistaminen toteutui sosiaali- ja terveyssektorilla. Se on siis ollut koko hankkeen keula.

Sosiaali- ja terveyssektorin organisoituminen on muodostunut ratkaisuiltaan melko poikkeukselliseksi. Rakenteellisesti esiintyy kolme erilaista organisointitapaa. Lahti ja Heinola vastaavat itsenäisesti omista perusterveydenhuolloistaan. Erikoissairaanhoidon on mallista erillään. Peruspalvelukeskus Oiva huolehtii Hollolan isännöimänä viiden kunnan perusterveydenhuollon järjestämisestä. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän peruspalvelukeskus huolehtii kahdeksan kunnan palveluista. Yhtymä on kiinnittynyt osaksi Päijät-Hämeen erikoissairaanhoidopiiriä. Palvelut toteutetaan kuitenkin paljolti lähipalveluina eri kunnissa.

Sosiaali- ja terveyssektorin maakunnallista organisoitumista koskeva alkuperäinen suunnitelma oli varsin kunnianhimoinen. Asiaa valmistelleiden toimijoiden tavoitteena oli yhdistää muun muassa erikoissairaanhoidon sekä perusterveydenhuolto ja sosiaalitoimi toisiinsa. Kysymys olisi siis ollut valtakunnallisesti poikkeuksellisesta ja maakuntaa integroivasta toimintamallista. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut eli kokonaisuus hajosi edellä kuvattuun neljään organisaatorakenteeseen.

Kaiken kaikkiaan sote-piirin valmistelusta välittyy kuva ristiriitaisesta ja kiireellä valmistellusta prosessista. Sen kokemukset edelleen heijastuvat Päijät-Hämeessä eri toimijoiden käsityksiin kuntien välisen yhteistyön mielekkyydestä, kuntien sitoutumisesta yhteisiin ratkaisuihin ja toimenpiteisiin. Käytännössä sote-ratkaisut loivat epäluuloisuutta kuntien kesken.

Erityisesti Lahden muista kunnista eriävät intressit nousivat esiin yhteisen sote-ratkaisun epäonnistumisen taustalla. Lahti ei halunnut siirtää omaa toiminnallisesti tehokkaaksi kokemaansa perusterveydenhuoltoa kaupunkihallintonsa ulkopuolelle erikoissairaanhoidon yhteyteen. Kysymys oli osin tulkinnaista, että erikoissairaanhoidon kaltainen organisaatio on peruskunnan näkökulmasta vaikeasti hallittavissa ja johdettavissa. Yksi piirimallin epäonnistumisen taustalla oleva syy oli myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen jännite. Lisäksi sosiaali- ja terveyssektorien kesken esiintyi professionaalisia jännitteitä.

Päijät-Hämeen hankkeessa eniten onkin sosiaali- ja terveyssektorilla tapahtunut muutoksia Lahden ulkopuolisissa kunnissa. Tätä heijastaa seuraava näkemys:

”Todelliset muutokset on - näis palveluprosesseissa, mitä on tapahtunu, niin ne on kyllä liittyny tähän sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymän muodostamiseen ja sen ympärillä tapahtuviin erilaisiin prosesseihin ehkä on sittenkin niin, että esimerkiksi peruspalvelujen osalta, perusterveydenhuollon ja sosiaalityön peruspalvelujen osalta, niin suuremmat hallinnolliset ja ehkä prosessimuutoksetkin on tapahtunu Lahden ympärillä.”

Vaikka hankkeessa ei muodostunut yhtä sosiaali- ja terveyshallinnon organisaatioita, ei se ole kuitenkaan pysähtänyt palveluyhteistyön kehittämistä. Useat eri vastaajat korostavat, että eri mallien olemassaolo on sikäli myönteinen asia, koska nyt on mahdollista saada kokemusta toisistaan poikkeavista organisaatoratkaisuista. Kuitenkaan tätä ei juuri täsmennetä tai pohdita sitä, voisiko kokemuksia saada myös valtakunnallisista toimintamalleista tai ovatko malleista saadut kokemukset sinällään vertailukelpoisia.

Sosiaali- ja terveyssektorin kehitys riippuu siis pitkälti siitä, millä tavoin uudet organisaatiot toiminnallisesti kehittyvät. Tältä osin tilanne näyttäisi olevan vasta muotoutumassa, kuten on havaittavissa kyselyymme sisältyvistä avointen kohtien kannanotoista:

”Surullisena tuloksena voidaan pitää sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhteistyön menoa”

”Sosiaali- ja terveyspuoli on vielä vaiheessa”

Tilanne näyttääkin jossakin määrin ristiriitaiselta. Toisaalta sote-piiriratkaisua ja Oivaa pitävät monet tutkimuksemme osallistuneet henkilöt Päijät-Hämeen hankkeen keskeisinä ja välttämättöminä aikaansaannoksina. Toisaalta vaikuttaa siltä, että uusiin rakenteisiin kohdistuu runsaasti kritiikkiä. Ne eivät ole tuoneet vielä odotettuja tuottavuushyötyjä, synergiaa tai palveluihin liittyviä toiminnallisia hyötyjä. Organisaatiot ovat myös muutosvaiheessa ja siksi hajanaisia. Itse asiassa monille peruskuntien virkamiehille ja luottamushenkilöille uudet rakenteet ovat olleet pettymys. Toki uudistus on edelleen kesken ja vielä toteutusajaltaan lyhyt, minkä lisäksi uusiin rakenteisiin kohdistuneet odotuksetkin saattoivat olla epärealistisia.

Voidaankin sanoa, että uusista organisaatiomalleista huolimatta sosiaali- ja terveyssektorilla ratkaistavat ongelmat ovat Päijät-Hämeessä samankaltaisia kuin valtakunnallisesti. Organisaatioita kohtaan liittyvät odotukset vaihtelevat eri toimijoiden kesken. Sosiaali- ja terveyssektorin toiminnan vakiinnuttaminen, kustannusten hallinta ja hallittavuus ovatkin keskeisiä jatkohaasteita. Silti on huomattava, että Päijät-Hämeen kunnat ja sosiaali- ja terveisyhtymä on nähty valtakunnallisina edelläkävijöinä ennaltaehkäisevän terveyspolitiikan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäjinä.

4.5 Palvelurakenne sivistystoimessa

Sivistystoimessa Päijät-Hämeessä on ollut yhteistyötä jo melko pitkään. Tämä yhteistyö ei ollut kovinkaan systemaattista ja järjestäytyneitä. Näyttää kuitenkin siltä, että yhteistyö on muotoutunut tiiviimmäksi. Silti yksittäisten kannanottojen perusteella edelleen ongelmana on yhteisen tahtotilan puuttuminen. Tämä liittyy sivistystoimen sisällölliseen ja rakenteelliseen kehittämiseen. Lisäksi kuntarakennekysymys on ongelmallinen ja vaikeuttaa yhteisen tahtotilan saavuttamista:

”Sivistystoimen yhteistyön kiusana kuntien erilaiset näkemykset tulevaisuuden toimivasta kuntarakenteesta.”

Konkreettisimmiksi tapahtuneiksi asioiksi nousevat aineistossa esille ammattikorkeakoulun yhteenkokoamista koskevat ratkaisut sekä Wellamo-opisto. Ylipäänsä vaikuttaa siltä, että erilaisten sisällöllisten kysymysten pohdinta on ollut laaja-alaista:

”Sivistyspalveluiden osalta olen jäänyt odottamaan vielä konkreettisempaa, mutta toivossa elän, että mm. yhteinen kehittämiskeskus voisi joskus aloittaa”

”sivistystoimessa on tehty kyllä – me on niin ku perus- ja lukio-opetuksen pohjalla näitä selvityksiä, mutta siellä minusta siinä ei ole vielä niin ku yhteisesti tapahtunu mitään – (--) on valmistumassa se, mikä sitten tapahtui ilman tätä tai tämän ansiosta, niin (--) suuri Wellamo eli kansan- - työväenopiston yhteen - muuttuminen suureksi maakunnalliseksi toimijaksi”

”sivistystoimen puolella tuli – että siellähän on kanssa hyvin monta eri hanketta käynnissä, mut että konkreettisemminhan siellä nyt on – kun sehän (--), että tää lukio selvitys on edennyt, mutta sitte taas toisaalta joku kirjastopuoli – toivottas semmosta aktiivisempaa yhteistyötä jatkossakin – et nää on ihan tämmösiä konkreettisia, yksittäisiä hankkeita”.

Sivistystoimen alueella on toteutettu runsaasti erilaisia selvityksiä. Tämä on luonut käsitystä, että toimialalla on ollut paljon suunnittelua, mutta vielä liian vähän toteutusta. Aineistomme perusteella melko monet toivoisivat myös etenemistä kirjastotoimeen liittyvissä kysymyksissä. Toinen ja kiistanalainen keskustelun kohde on lukioverkkorakenne, johon liittyy selvitystoimintaa on toteutettu.

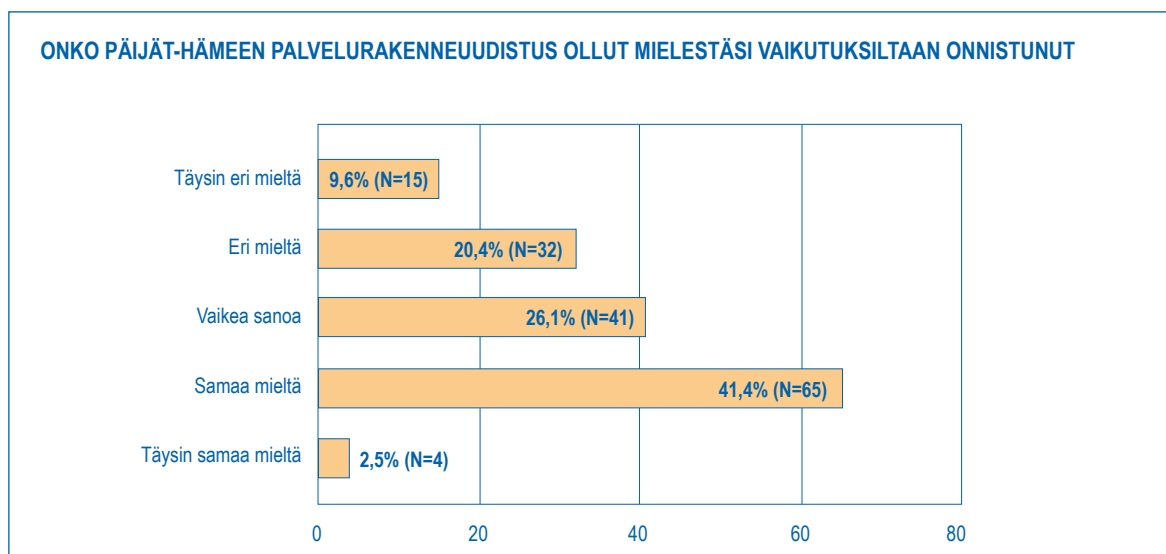
Käytännössä lukioverkkokeskustelussa näyttäisi olevan kolme vaihtoehtoa. Näistä yksi olisi toiminnan maakunnallinen kokoaminen. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi resurssien tarkoituksenmukaisemman käytön. Eri lukiot voisivat vähentää päällekkäisyyttä, tehdä synergisempää yhteistyötä ja erikoistua. Toinen vaihtoehto olisi resurssien osittainen kokoaminen. Tämänsuuntaista yhteistyötä ollaan jo aloitettu muun muassa käynnistämällä etäopetuksen yhteisestä koordinoitua. Toimintaa olisi mahdollista vielä vahvistaa esimerkiksi resurssipankeilla harvinaisilla opetusaloilla. Kolmas vaihtoehto on jatkaa nykyisellä toimintamallilla ja/tai odottaa uusia kuntarakennetarkoituksia ennen tiiviimpää yhteistyötä.

Aineiston perusteella sivistystoimen tilanne onkin odottava. Eri toimijat haluaisivat aikaansaada konkreettista kehittämistä ja toimintaa, mutta samalla myös yhteistyöhön liittyvät vaikeudet ovat tunnistettu. Nimenomaisesti sivistystoimen kysymyksissä kiteytyy tiivistävän yhteistyön ja kasvavan kritiikin yhteisongelma.

4.6 Palveluiden sisällöllinen kehittäminen

Palveluiden kehittämisen vaikuttavuutta on mahdollista tarkastella useasta eri näkökulmasta. Seuraavassa asiaa pohditaan aineistolähtöisesti koettujen vaikutusten kannalta huomioiden saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikutuksiin liittyvät kysymykset. Nimenomaisesti toimijoiden kokemat vaikutukset heijastuvat usein siihen, millä tavoin jonkin hankkeen eteen tehdään työtä ja siihen sitoudutaan (tästä esim. Stenvall et. al. 2008). Lisäksi tässä yhteydessä tarkastellaan palveluita koskevien vaikutusten seuranta.

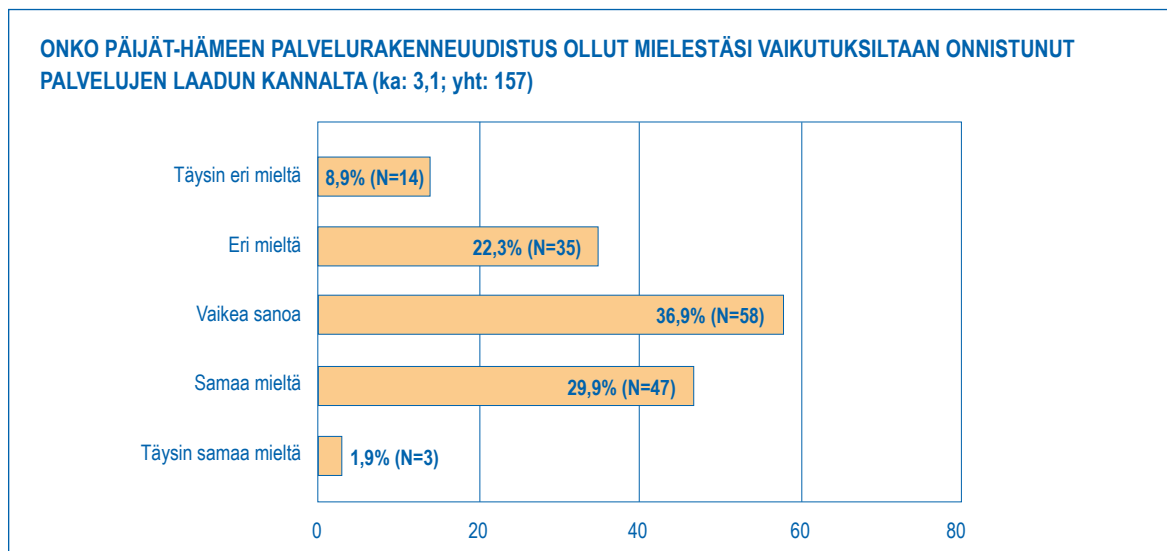
Kysyimme kyselyssä vastaajilta arvioita siitä, mikä on ollut Päijät-Hämeen hankkeen vaikuttavuus palveluiden saatavuuden kannalta. Tehdyn kyselyn perusteella Päijät-Hämeen hankkeessa on kyetty jossakin määrin turvaamaan palvelut. Tämän suuntaisesti tilannetta tulkitsee vajaat puolet vastaajista, kun taas eri mieltä on vajaat joka kolmas kyselyyn osallistunut alla olevan kuvion mukaisesti. Viran- tai toimenhaltijoista 39 % oli samaa mieltä väitteen kanssa, kun taas luottamushenkilöistä 47 % oli väitteen kanssa samaa mieltä.



On ymmärrettävää, että saatavuuteen liittyvät palveluverkkokysymykset ovat ajankohtaisia monille kuntatoimijoille. Kustannussyistä, erikoistumisen vaatimuksista ja työvoimapulasta johtuen tarvetta on palveluiden keskittämiseen ja päällekkäisyyksien karsintaan. Siksi monet pienten kuntien edustajat ovat nimenomaisesti huolestuneita siitä, millä tavoin jatkossa palveluiden turvaaminen tulee toteutumaan oman kuntansa alueella, erityisesti haja-asutusalueilla. Päijät-Hämeessäkin on tehty sellaisia ratkaisuja, jotka on koettu pienissä kunnissa palveluiden saatavuuden heikentymisenä.

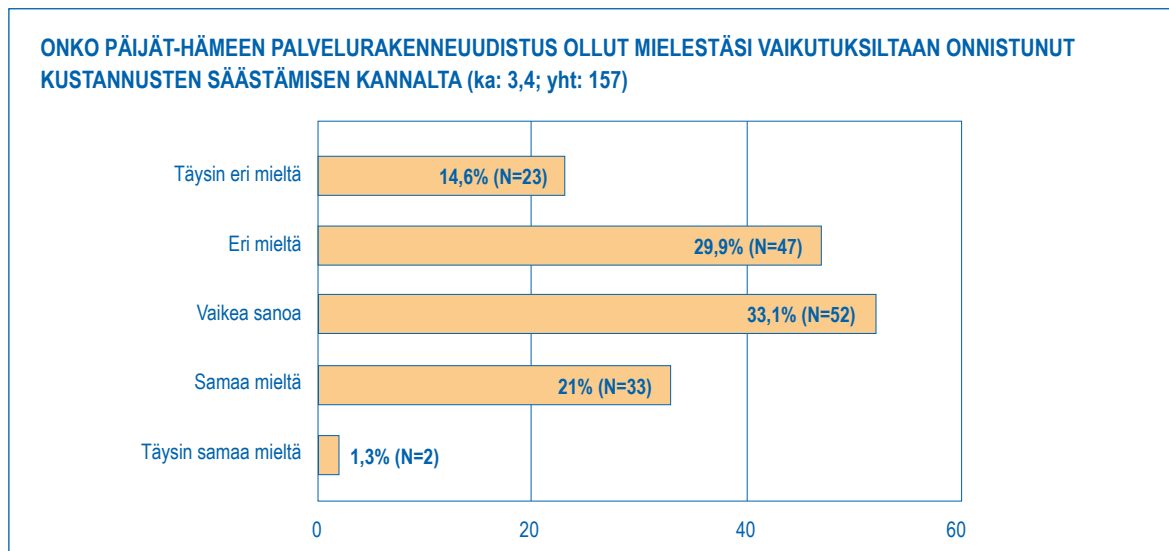
Kehityksen hallinta edellyttää myös jatkuvaa keskustelua siitä, mitkä palvelut on tuotettavissa lähipalveluina. Osin Päijät-Hämeessä on tiedostettu se, että myös tulevaisuudessa joudutaan muun Suomen tavoin tarkistamaan palveluverkkoa ja tekemään mahdollisesti priorisointeja. Tämä heijastuu palveluiden saatavuuteen.

Palveluiden laadun suhteen arviot vaihtelevat melko selkeästi. Kysyttäessä siis sitä, onko Päijät-Hämeen hanke ollut onnistunut vaikutuksiltaan palveluiden laadun näkökulmasta, kannanotot hajaantuvat:



Kuitenkin on todettava, että palveluiden laadunkin osalta ei aineistoomme sisältyvissä kannanotoissa ole kovin tarkkoja ja selkeitä näkemyksiä siitä, mitä asialla konkreettisesti tarkoitetaan. Aineistosta välittyykin kokonaiskuva, jonka mukaan laatua ei olla viety Päijät-Hämeessä selkeän systemaattisesti eteenpäin. Itse asiassa laatua koskevat näkemykset ovat paljolti ”tuntumia.” Päijät-Hämeessä on vielä yhteisten laatukriteerien määrittely, käyttöönotto ja niihin perustuva seuranta melko vähäistä, mutta silti asiaan liittyvää toimintaa on jo aloitettu.

Aineiston perusteella kustannusten säästämisen kannalta Päijät-Hämeen hanke on ollut vaikutuksiltaan melko vähäinen. Vain joka viides vastaaja hyväksyy selkeästi väitteen, jonka mukaan hankkeella on kyetty säästämään kustannuksia:



Myös laadullisessa aineistossa on runsaasti kritiikkiä kustannusten hallintaan liittyen. Erityisesti kritiikki kohdistuu sosiaali- ja terveystoimen organisaatioihin. Taustalla on osin odotuksia siitä, että tehdyillä organisaatoratkaisuilla olisi onnistuttu hillitsemään kustannuksia. Nyt useat arviointiin osallistuneet näkevät sosiaali- ja terveystoimen organisaatiot vaikeasti hallittavina toimijoina, josta johtuen myös kustannukset kasvavat.

Tavoitteissa vaikuttavuus ja kustannustavoitteet, on ymmärretty eri tavoin. Painotukset, mikä on tärkeää, on vaihdellut.

”Palveluiden kustannukset kunnille eivät ole pysyneet tavoitteiksi asetettuina vaan ovat olleet suurempia”

”Palvelutuotannon laadun ja erityisesti tehokkuuden suhteen mennään pääosin huonompaan suuntaan”

Kustannustenkin osalta perusongelmana on tieto ja siihen perustuva toiminta. Näyttäisi siltä, että Päijät-Hämeessä ei olla vielä riittävän tietoisia siitä, mitä eri palvelut maksavat ja mistä kustannukset ylipäänsä syntyvät. Tämä on ongelma, joka ylipäänsä vaikeuttaa kunnallisten palvelujärjestelmien hallintaa Suomessa. Kustannus- ja toimintatiedon toisiinsa yhdistämisessä on siis ylipäänsä kunnallishallinnossa tehtävää. Kuitenkin on silti arvioitavissa, että kustannustietoisuuden kehittämisessä ollaan Päijät-Hämeessä useaa Suomen kaupunkiseutua jäljessä.

Päijät-Hämeessä on tiedostettu tuottavuuden kehittämisen kokonaisuus. Esimerkiksi ”*verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä*” –raportissa (2007) viitataan palvelurakenteen tuottavuuden kehittämiseen erityisesti verkostojen prosessi-, tuotanto- ja palveluinnovaatioiden avulla. Raportin mukaan ”*kuntasektorin*

palvelurakenteen kokonaisvaltaista toimintalogiikkaa olisi muutettava. Kuntasektorin kehittäminen valitettavasti polarisoituu helposti tosiasiat unohtaviin kiistakapuloihin: peruskunta – aluekunta, yksityinen – julkinen, oma tuotanto – kilpailuttaminen, yksin – yhdessä, pieni – suuri (s. 4).” Oletuksena on, että verkostomaisissa malleissa tuottavuuden kasvu perustuu pitkäkestoiseen strategiseen kumppanuuteen, toimijoiden väliseen oppimiseen sekä skaalaetujen ja erikoistumisen etuihin.

Päijät-Hämeen hankkeessa palveluiden tuottavuuteen liittyvä raportti valmistui 2008. Myös siinä kiinnitetään huomiota kysymykseen, ettei palveluiden tuottavuutta ole vielä kehitetty riittävän systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti. Raportti nostaakin esiin useita eri tuottavuuden edistämisen kehittämismahdollisuuksia ja se onkin lisännyt tuottavuustietoisuutta. Haastatteluisamme esitetäänkin tuottavuuteen liittyen muun muassa seuraavia näkemyksiä.

”Tuottavuusraportti ilmestyi tänä vuonna – että se palaute meidän johtoryhmässä oli, että entistä enemmän tätä syvenevää yhteistyötä”

”Jos mää palaan vielä tuohon laadun hallintaan ja vertaavuuteen ja seurantaan, niin tota...vertailtavuus on tähän saakka ollu kyllä hyvin hankalaa sekä palvelun laadun että palvelun kustannusten osalta – et tietynlaista kustannuslaskentaa ja tän tyypistä, niin kohtuullisen vähän on harrastettu. Ja se on ihan selkeesti semmonen alue, jota maakunnan tasolla täytyy mun mielestä kehittää, sillä... tuotteistusta ei oo kovin paljoa tehty – tietysti jotkut palveluiden osiot on tuotteistettu”

Aineiston perustella välittyy näkemys, että ylipäänsä palveluiden tuotteistamista, vertailtavuutta tai kustannustietoista toimintaa on ollut melko vähän. Kuitenkin esimerkiksi tilaaja-tuottaja –mallien kaltaisten käytäntöjen kannalta kustannustietoisuuden tai tuotteistamisen kehittämiset ovat välttämättömiä. Samoin olisi mahdollista pyrkiä määrittämään ylipäänsä palveluille tavoiteltavia kriteerejä. Aineistomme yksittäisten kannanottojen perusteella tehostaminen pitäisi alkaa tuotteistuksesta, niiden mittaroinnista ja työajan seurannasta, ja tätä tulkintaa voidaan pitää perusteltuna.

Aineistosta on havaittavissa myös palveluiden prosessimaisen kehittämisen vähäisyys Päijät-Hämeessä. Tähän ei juurikaan viitata aineistossa. Kuitenkin prosessien kehittäminen olisi yksi mahdollisuus kehittää sitä, että palveluissa tehdään oikeita asioita ja tarkoituksenmukaisia tuotteita sekä saada palveluiden kysyntä ja tarjonta paremmin kohtaamaan toisensa. Prosessien kehittäminen voidaan kytkeä luontevasti tilaaja-tuottaja –malliin.

Myös asiakaslähtöinen ajattelu on vielä melko vähäistä palveluiden kehittämisessä. Toisaalta sen voidaan nähdä olevan sisäänrakennetun viimeaikaisiin kehittämistoimenpiteisiin. Asiakaslähtöisyys tarkoittaisi muun muassa parempaa tietoisuutta asiakkaiden tarpeista, kokemuksista, vaikuttavuudesta sekä asiakasvirroista eli siitä, mitä palveluita asiakkaat ylipäänsä käyttävät ja missä he liikkuvat.

Jos palveluajattelua vahvistetaan, se tarkoittaa entistä parempaa tiedon hyödyntämistä palveluissa. Myös johtamiskulttuurin kehittäminen ja muuttaminen ovat haasteita palvelukulttuurin edistämiseksi. Eräs haastateltava esitti esimerkiksi näkemyksensä josta sen, ettei juuri missään Päijät-Hämeen kunnassa johdeta toimintaa aidosti kriteerien kautta. Palveluita ei siis voida kehittää vain sisällöllisesti vaan tarvitaan lisäksi myös johtamiseen ja työyhteisöihin liittyvä muutos. Tästä näkökulmasta esimerkiksi henkilöstöpoliittiset linjaukset tulisi kytkeä sisällöllisesti palveluiden kehittämiseen.

5. YHTEINEN ASIAANTUNTEMUS JA OSAAMINEN

5.1 Verkostomallilla yhteisen osaamisen turvaamiseksi

Kunnat ovat Päijät-Hämeen hankkeessa rakentaneet yhteisen vision, jota on kuvattu ilmaisulla yhteensopiva Päijät-Häme. Tämä tarkoittaa, että kunnat sitoutuvat yhteisen palvelutuotannon ja yhteisten periaatteiden ja toimintatapojen valmisteluun. Edelleen ne sitoutuvat yhteiseen palvelutuotannon toteuttamiseen, minkä on tulkittu tarkoittavan palveluyhteistyön lisäämistä. Vision toteuttamiseksi kunnat ovat sitoutuneet valtuustokausittain tarkastelemaan alueen kehitystä sekä kunta- ja palvelurakennetta.

Visiossa hyvän tulevaisuuden tekemiseksi Päijät-Hämeelle on ilmaistu tahtotila yhteiseen kehittämiseen ja ongelmienratkaisuun parhaan tuloksen aikaansaamiseksi. Tämän toteuttamiseksi projektissa on jo alusta asti ollut odotuksia yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen toimenpidekokonaisuuteen kuntayhteistyössä. Siksi yhteinen asiantuntemus ja osaaminen on liitetty myös osaksi arviointikehikkoa. Yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen toimintalinjaa on kuitenkin käsitelty projektissa jatkuvasti.

Hallinto-organisaatioiden kokonaistarkastelun työryhmän työsuunnitelmassa on pyritty ottamaan huomioon henkilöstöasiat alusta alkaen, ja erityisesti tukipalvelut-ryhmä on ottanut kantaa asiantuntemuksen ja osaamisen siirtämisen kysymyksiin. Yhteinen asiantuntemus ja osaaminen ei kuitenkaan ole noussut Päijät-Hämeen hankkeen loogiseksi ja yhdenmukaiseksi toimintalinjaksi. Tilanteesta kertoo se, että kuntien lausunnoissa Päijät-Hämeen hankkeen väliraportin esityksistä vain kahdessa esitettiin suoraan yhteisen asiantuntemuksen lisäämiseen liittyviä tavoitteita. Nämä kohdistuivat erityisasiantuntemusta vaativiin ja kustannuksiltaan korkeisiin asiantuntijatehtäviin. Lisäksi yhdessä lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että mm. yhteinen asiantuntijuus ja osaaminen tulevat muodostamaan työlään ja monimuotoisen hallinnonin verkoston (projektin johtoryhmän pöytäkirja 5.10.2007).

Yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen kysymyksiä käsitellään toki arvioinnin aineistoon kuuluvissa palveluiden uudistamiseen tähtäävissä selvityksissä, jotka luovat toimintaperiaatteita verkostolle. Maakunnallinen tuottavuusohjelma (Pekkola et. al. 2008, 33-34) korostaa osaamisen liittämistä palveluprosessien hallintaan. Tehtävien liittäminen nykyistä laajempiin kokonaisuuksiin voi raportin mukaan lisätä tuottavuutta. Seudullisen henkilöstöpolitiikan selvitys (Utti & Matikainen 2008) on tuonut esille välineitä asiantuntijuuden osaamisen siirtämiseksi. Näitä ovat mm. koulutus, rekrytointi ja tehtäväkierto. Raportti kiinnittää huomiota siihen, että yhteinen perusta toiminnalle voi syntyä vain yhteisistä käytännön pelisäännöistä.

Raportti järjestöjen roolista kuntakentän muutoksissa (Simola 2009) korostaa järjestökentän asiantuntemuksen hyödyntämistä. Perusajatuksena on asiantuntemuksen yhdistäminen kuntarakenteiden ulkopuolelle erityisiin ja kolmannelle sektorille, jolloin uudet avaukset voivat tuottaa uudenlaisia palveluinnovaatioita.

Nämä esimerkit kertovat erillisistä toimenpiteistä. Aiemmin tässä raportissa on kritisoitu yhteisten kehittämislinjausten sekä palveluiden kehittämisen kokonaisuutta ja sen selkeyttä. Tämä kritiikki on aiheellista myös yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen toimintalinjan osalta. Kritiikin kohteena on eteneminen osien kautta kokonaisuuteen, jolloin yksittäiset toimet eivät näytä asettuvan luontevasti kokonaisuuteen. Kun yhteisten kehittämislinjausten ja palveluiden kehittämisen kokonaisuudessa on vielä keskeneräisyyttä, heijastuu se yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen määrittelemättömyytenä, jota tämän arvioinnin aineistoon liittyvissä haastatteluissa ei ongelmitta tunnistettu.

5.2 Yhteisen asiantuntemuksen siirtyminen

Yhteisen asiantuntijuuden ja osaamisen tavoitteena on projektissa ollut yhteinen kehittäminen ja ongelmanratkaisu parhaan saatavilla olevan tuloksen aikaansaamiseksi. Käytännössä se on merkinnyt pyrkimystä asiantuntijuuden ja osaamisen varmistamiseksi sekä henkilöstövoimavarojen riittävyuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi tulevaisuudessa. Yhteistä asiantuntijuutta ja osaamista vahvistamalla on ollut tarkoitus kasvattaa alueen elinkeinoelämän ja julkisen sektorin kilpailukykyä sekä varmistaa alueen tilaajaosaaminen, joka voi perustua henkilöstöresurssien yhteiskäyttöön tai asiantuntijayhteistyöhön.

Päijät-Hämeen henkilöstölinjaukset –raportti (Utti & Matikainen 2008) määrittää edellä kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi tekijöitä, joilla Päijät-Häme voi lisätä houkuttelevuutta kilpailtaessa työvoimasta. Millä tavoin luodaan työyhteisöjä, joissa asiantuntijoiden liikkuminen on houkuttelevaa? Entä onko mittakaavaetujen saavuttaminen mahdollista kaikilla tukipalveluiden alueilla ”*Talous- ja henkilöstöhallinnon seutuselvityksen*” (HETA) raportissa ilmaistulla tavalla. Kunnilla on käyttämättömiä mahdollisuuksia myös yritysten, järjestöjen ja seurakuntien ottamisessa mukaan asiantuntijuuden varmistamiseksi ja tukipalveluiden turvaamiseksi. Asiantuntijuus on ensisijaisesti sidoksissa professioon, ei organisaatioon. Jos tavoitteena on strategisen asiantuntijuuden varmistaminen, kuntasektorin ylittävä näkökulma on perusteltua. Tämä on yhdensuuntainen tavoite Lahden alueen kilpailukyky- ja elinkeinostrategian strategisen painopisteen kanssa, jossa alueen tavoitteeksi asetetaan kansallinen kärkitaso osaavan työvoiman saatavuudessa.

Keinoina kuntakentän asiantuntijuuden ja osaamisen kehittämiseksi projektissa on haettu viranomais- ja luottamushenkilöyhteistyön tiivistämistä ja tehostamista sekä kehittämisresurssien turvaamista yhteisin toimenpitein. Tämä on tarkoittanut palveluiden harmonisointia yhteistyötä lisäämällä, pysyvien toimintatapojen käynnistämistä lupaviranomaisten kesken, alueen koulutusorganisaatioiden tiivistä verkottumista eri tahojen välillä sekä kuntien ja kuntayhtymien luottamushenkilöiden tiivistä yhteistyötä. Osaksi nämä ovat edenneet. Esimerkiksi rakennusvalvonnan yhteistyömuodot ovat olleet hankkeessa esillä, jonka seurauksena Lahti, Kärkölä ja Nastola ovat yhdistäneet rakennusvalvonnan. Suunnitelmien ja selvitysten täytäntöönpanon valmistelu on kuitenkin vielä kesken ja käynnistyminen siirtyy vuodelle 2009. Myös maakuntahallinnon ja seutuhallinnon yhdistäminen oli vielä 2007 tavoitteena, mutta tämä ei toteutunut seutuhallintokokeilun päätyttyä lainsäädännön muutoksen seurauksena.

Yhteisen asiantuntemuksen mittakaavaetua on haettu siten, että osaamisen kehittäminen olisi ylipäättään mahdollista yhdistämällä paikalliset ja alueelliset tieto-taito-hyödyt. Tavoitteena on sen turvaaminen, että henkilöstövoimavarojen riittävyys toteutuisi. Lisäksi paikallisten koulutusyksiköiden kanssa tehtävä yhteistyö ja osaavan työvoiman saatavuus on tarkoitus turvata tulevaisuudessa. (Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos, väliraportti 11.5.2007). Perusongelmia mittakaavaohjelmien saavuttamiseksi on ainakin kaksi. Ensinnäkin asiantuntemus on kapeaa varsinkin pienissä kunnissa. Toisaalta pienet kunnat ovat myös luoneet malleja joissa kuntakohtaista asiantuntemusta voidaan tuottaa kohtuullisin kustannuksin:

”Siinä mun mielestä ihan yks tapa meillä ainakin on ollu justiiinsa tää sisällön pohdiskelu, että yhtäkkiä siinä onkin pienellä paljon kertomista isolle, koska pienemmät tekee yleensä paljon pienemmillä kustannuksilla näitä palveluita – että jos halutaan niin ku oikeisiin säästöihin, niin sieltähän voisikin löytyä sitten ihan todelliset tekijät näistä pienistä.”

”No mut siinä on hajautettu semmosen pienen organisaation kompaktipaketti, joka aikasemmin toimi, tää meidän lääkärinhän ennemmin niin ku ohjas koko sitä terveydenhuollon peruskuvioo.”

Esimerkiksi Päijät-Hämeen sivistystoimen palvelutuotannon yhteistyöprosessin on tarkoitus tuottaa yhteiset rakenteet vasta vuodelle 2015. Tällä hetkellä meneillään on kuntien tahtotilan varmistaminen sekä kuntien sitoutumisen varmistaminen. Palvelusopimuksia on mahdollista rakentaa laajasti vasta sitten, kun rakenteet, johtamisjärjestelmät ja laatujärjestelmät on rakennettu. (sivistystoimen loppuraportti, 30.3.2007, 18)

5.3 Tukipalveluiden toteutuminen

Päijät-Hämeen hankkeeseen on liittynyt tukipalveluja selvittänyt teemaryhmä, joka nimesi 25 tukipalvelua, jotka voisivat kuulua yhteistyön alueeseen. Jaottelun perustana käytettiin kunkin tukipalvelun merkitystä johtamiselle strategisen/operatiivisen sekä johtamista/toimintaa tukevana ulottuvuuksina. Näillä perusteilla tukipalvelujen neljä kategoriaa ovat:

- johtamista tukevat strategiset tukipalvelut (taloushallinto, henkilöstöhallinto, tilahallinto)
- johtamista tukevat operatiiviset tukipalvelut (hankinta, tietotuotanto, viestintä, EU-hankehallinta)
- toimintaa tukevat strategiset tukipalvelut (rekrytointipalvelut, arkistointi, taloushallinnon palkanlaskenta, kirjantäily, maksuliikenne, perintä)
- toimintaa tukevat operatiiviset tukipalvelut (ateria, siivous, kiinteistöpalvelut, painatuskeskus, työterveys, tietotekniikka, pesula, varasto ja logistiikka, kuljetus ml. joukkoliikenne, puhelinvaihte, kone- ja varikkopalvelut, vahti- ja virastomestarit)

Mitä lähemmäs johtamisen ja strategisen toiminnan ulottuvuuksia palvelut asettuvat, sitä enemmän niiden toteuttaminen edellyttää kuntien välistä syvällistä yhteistyötä. Tätä vahvistaa väliraporttia varten toteutettu kysely kahdelletoista kuntajohtajalle ja kahdelle kuntayhtymän johtajalle, jossa tavoiteaikataulu oli pisin johtamista tukeville strategisille tukipalveluille (Kuntien tukipalvelut teemaryhmän raportti, ss. 3-5). Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma (Pekkola & al. 2008, 37) taas suosittaa kokonaisuuden huomioonottavaa yhteistyötä ja verkostomaisen toiminnan lisäämistä sekä korostetusti onnistunutta ja osaavaa verkoston johtamista.

Yhteistyön alueelle ajatellut tukipalvelut muodostavat kuitenkin tukipalveluja käsitelleen teemaryhmän raportissa listan, jonka toteutuminen on epävarmaa verkostomallissa. Tämä aiheuttaa uskottavuusongelman, jossa yhteistyössä mahdollisesti toteutettavien palvelujen listaus synnyttää odotuksia. Ilman toimialoittaisten toimeenpanosuunnitelmien laatimista käytännön toimet eivät kuitenkaan toteudu. Toimijoille on jäänyt useimpien listattujen tukipalveluiden osalta epäselväksi, onko niiden tarkoitus kuulua oman tuotannon, yhteistoiminnan tai ostopalvelujen alueelle. Projektin aikataulutus on tältä osin jäänyt yleispiirteiseksi, eikä suunnitelmien täytäntöönpanon valmistelu ole toteutunut odotusten mukaisesti viimeistään vuoden 2008 aikana. Seuraavat haastatteluissa esiintyneet kommentit kuvaavat epävarmuutta yhteistyön toteuttamisesta:

”Justiin siellä tukipalvelutyöryhmässä tuli hirveen paljon näitä eri näköisiä kohtia, missä yhteistyötä voitais viedä eteenpäin, mutta ne on jäänyt puolitiehen. Et sinne saatettiin laittaa joku arkistointiin vaan niin kuin maininnaksi, että sitä ei kukaan lähteny kehittämään.” (virkamies, pieni kunta)

”...kaikkihan ne jää kesken – et siellä edelleen vielä valmistellaan ja tota ehkä jollain tavalla visioidaan, mut että ei tää ainakaan meidän puolella - niin kuin ne toimeenpanoon menevät suunnitelmat puuttuu vielä.”

”Enemmähän tää mitä - nää väliraportit on vähän semmoselta, että tähän on kirjattu niin kuin se toiveiden tynnyri jotenkin.”

”...niitähän oli tosiaan niitä toimintoja varmaan jossain kahden-kolmenkymmenen välissä jotakin, mitä pitäis sitten organisoida joko yhteistyönä tai ulkoistamista tai jotain muuta - mut niin siltä kannalta kuin ajattelen, että jos puhutaan jatkosta, niin ennen muuta pitäis henkilöstöä niin kuin huomioida siinä, että sitä koulutetaan siihen muutokseen enemmän, koska se on minusta niin kuin unohtunu tällä hetkellä.”

Tukipalveluiden teemaryhmä on tuonut esille ajatuksen, jonka mukaan järjestämisessä tehtävää yhteistyötä selvitettäisiin jatkotyöskentelyvaiheessa. Tällöin yhteistyötä kehitettäessä kunkin tukipalvelun kohdalla organisointimuoto valittaisiin tapauskohtaisesti ja tukipalveluiden organisointimuotojen tulee olla riippumattomia kuntarakenteesta (PHL 2007 Väliraportti, 46-47).

Kuntien yhteistyön syveneminen ei ole Päijät-Hämeessä vielä edennyt sillä tavoin, että kuntarakenteesta riippumaton tukipalveluiden siirtyminen olisi ollut laajasti mahdollista. Siksi toimintasuunnitelmia ei ole laadittu varsinkaan haasteellisimpien yhteistoiminnassa toteutettavien tukipalveluiden osalta. Suunnitelmien toteutusta paikkaa toimijoiden luonteva yhteistyö, jossa kuntien vapaaehtoisuus toteutuu.

Raskasliikkeinen ja vaikeasti hahmotettava osaamisen varmistava verkosto ei ole voinut tukea osaamisen ja asiantuntemuksen teema-alueen tavoitteiden toteutumista. Tämä johtuu etenemisestä osien kautta kokonaisuuteen, jolloin yksittäiset toimet eivät näytä asettuvan luontevasti kokonaisuuteen. Verkostomalli voi olla tehokas mutta tavoitteen ollessa monimutkainen, myös raskas tapa asiantuntemuksen määrittämiseksi ja osaamisen turvaamiseksi.

5.4 Aloitteita toimintaohjelmavaiheeseen siirtymiseksi

Henkilöstövoimavarojen yhdistäminen on ollut vähäistä, ja mm. sijaispankki ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen henkilöstövoimavarojen yhdistäminen ei ole edennyt vuoden 2008 loppuun mennessä toimeenpanoon asti.

”Hyvää oli se, että henkilöstön edustajat saivat osallistua ja vaikuttaa raportteihin, mutta valmistelu näissä projekteissa oli mielestäni liian pienen pikkupiirin väkertämistä ja valmistelun päävastuu oli liian harvalla henkilöllä.”

Maakunnassa on myös valmiita rakenteita, joilla yhteisen asiantuntemuksen siirtämistä voidaan edistää. Varsinkin Päijät-Hämeen koulutus konserniin kohdistuu paljon odotuksia yhteisen asiantuntemuksen siirtämisessä, sillä konserni on alueellisesti koko maakunnan kattava organisaatio. Sen ydinaluetta on ammattitaidon lisääminen myös

aikuisväestön osalta, joten Päijät-Hämeen koulutus konserni voi vastata monilta osin osaamisen kysyntään nykyisin rakentein ja toiminnoin. Näin erityisesti silloin, kun kyseessä on osaamisen kasvattaminen tutkintoon johtavan koulutuksen avulla.

Koulutus konserni esitti kesällä 2008 seutuhallinnolle tahtonsa toimia pitemmällä tähtäimellä seudullisena koordinaattorina osaamisen johtamisen, työyhteisön hyvinvoinnin tukemisen sekä laatutyön ja arviointitoiminnan alueilla (Koulutus konsernin hallitus 18.8.2008). Koulutus konserni on osallistunut PARAS –hankkeen valmisteluun ja toteutukseen toimialallaan esimerkiksi lukioverkkoselvityksessä, maakunnallisessa aikuiskoulutuksen suunnittelu- ja kehittämiskeskuksesta (MASU –hanke) sekä WerkkoWellamo-toiminnassa. Näillä alueilla sen mahdollisuuksia konsultatiiviseen rooliin ei ole täysimääräisesti hyödynnetty, mutta aineistosta käy ilmi myös epäilyjä koulutus konsernin tahtotilaan toimia näiden päämäärien hyväksi koko maakunnan tasolla. Nämä epäilyt voivat syntyä siitä, että konkreettisiin toimiin pääseminen ei ole toteutunut. Siksi erilaisten toimintojen listaaminen ilman konkreettisia suunnitelmia voi olla koko prosessin kannalta riskitekijä.

Koulutus konsernin mahdollisuus on yhteisen asiantuntijuuden kehittämisessä yhteensopivuus-kriteerin näkökulmasta. Koulutus voi olla muutosta toteuttava tekijä, ei itse muutosta aikaansaava. Rakenteiden selkeys on henkilöstön ja päätöksentekijöiden kannalta oleellinen kysymys jonka avulla ratkaistaan kenen palveluksessa työntekijät ovat ja millaisilla velvoitteilla he työskentelevät. Tästä näkökulmasta tarkastellen on ymmärrettävissä, että palvelut edellä-visio on menettänyt voimaansa, kun toimintasuunnitelmat puuttuvat.

5.5 Yhteisen asiantuntijuuden toiminnalliset perustelut

Kuntien tiivistyvällä yhteistyöllä on tavoiteltu jo olemassa olevien asiantuntijoiden yhteistä hyödyntämistä. Tämä ratkaisu ei ole ainoa esillä ollut, sillä eri vaiheissa on ehdotettu myös kuntayhteistyölle vaihtoehtoja. Esimerkiksi HETA-hankkeen loppuraporttiin (2007) sisältyi ensisijainen ehdotus Syvenevä asiantuntija –skenaarion mukaisesti toteutettavasta ratkaisusta yhteisen asiantuntijuuden hyödyntämiseksi. Siinä yhteiset prosessit ja operatiivinen toiminta keskitettäisiin perustettavaan palvelukeskukseen, jossa tukipalvelut yhtenäistettäisiin ja työnjako asiantuntija-tehtävien osalta olisi jaettu organisaatioiden kesken. Jos pienet kunnat eivät yhdisty, on palvelukeskusmalli ainakin kahdesta näkökulmasta tarkasteltuna houkutteleva skenaario sijaistamisen ja asiantuntemuksen ylläpidon näkökulmista.

”Kun ympäristöasiatkin pakotetaan isompiin kokonaisuuksiin, niin nää pienet haavoittuvat organisaatiothan saa sitte sen paremman turvan – jos on sellasia organisaatioita, jossa on yks tai kaks tai kolme asiantuntijaa vaan töissä, niin entäs sit jos tulee sairausloma tai muu virkavapaus, mites sitten ne asiat hoidat.”

Perustelut yhteisen asiantuntijuuden ja osaamisen hyödyntämiselle ovat ensisijaisesti toiminnallisia. Vaikka projektin väliraportissa korostetaan hyötyjen maksimoimista sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämistä, on niiden toteutumista kohtaan tämän arvioinnin aineistossa myös paljon epäilyjä. Kriitikki suuntautuu siihen, että keinot eivät ole toteutuneet. Aineistossa kehittämisresurssien turvaamista verkostomallilla epäillään, sillä asiantuntemus ei näytä siirtyvän toivotussa laajuudessa ilman rakenteita. Toisaalta esimerkiksi maakuntaliiton ja seutuhallinnon yhdistäminen ei koskaan toteutunut seutukokeilua koskevan lainsäädännön lakattua. Näin etenemispolun kaikki oleellimmat osat eivät ole toteutuneet projektin aikana.

Yhteinen asiantuntemus on toteutunut rakenteissa, jotka kattavat eri toiminnallisia alueita mutta ei kaikkia kuntia. Päijät-Tili Oy on talous- ja henkilöstöpalveluja tuottava osakeyhtiö, jonka ovat perustaneet Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Orimattila. Yhtiön omistajakunnat ovat myös asiakkaita. Päijät-Tili sijaitsee Lahdessa, joka ei kuitenkaan ole yhtiön asiakas. Henkilöstöjohto on kokoontunut jo parin vuosikymmenen ajan niin sanotussa seutuhenkiryhmässä, jonka arvona on mm. maakunnallinen kattavuus. Henkilöstökysymyksiä on käsitelty myös Henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskuksen suunnittelussa. Maakunnallinen yhteistyö on perusteltua siksi, että lähes puolet kuntien työvoimasta jää eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä ja osaamistarpeet muuttuvat tuona aikana oleellisesti. Päijät-Hämeen vahvuutena on kuitenkin muuttovoittoisuus.

”Eiköhän tämä palvelurakenteen tää ajatusmaailma - ku se valtion taholta päätettiin viedä, oli se, että tässä vaiheessa, jolloin suurin osa on jäämässä eläkkeelle, niin on helppo tavallaan tehdä tällainen uudistus ja sitten tavallaan välttämätönkin, koska tota työelämään tulee vähemmän muutoksuvioita.”

Asiantuntemuksen siirrossa on hyödyntämättömiä mahdollisuuksia paitsi kuntien, myös seurakuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Yhteistyötä seurakuntien kanssa olisi mahdollista lisätä esimerkiksi diakoniatyön, nuorisotoimen ja kiinteistöhuollon alueilla. Olemassa olevia esimerkkejä toki on, mutta ne ovat varsin vähäisiä, sillä seurakunnat eivät ole tuotteistaneet palvelujaan. Palveluiden vaihdanta onkin vielä varsin vieras ajatus seurakunnille, mitä kuvastaa seuraava lainaus hastatteluista:

”Mutta seurakuntien puolella ei oo - se on meille vieras ajatus ollu, että me myydään palveluita kaikkienensa, siis se ei oo semmonen – se ei oo semmonen lähtökohta ollu, et se niin ku on uus ajatus meille.”

Tässä raportissa eräänä arviointikriteerinä on yhteensopivuus. Se liittyy yhteiseen palvelutuotantoon, yhteisiin periaatteisiin ja toimintatapoihin ja samalla palveluyhteistyön kasvattamiseen. Yhteensopivuus merkitsee eri toimijoiden jatkuvaa mahdollisuutta yhteistyöhön. Ylipäätään tukipalveluiden tarkastelu yksinomaan kuntaorganisaatioiden kannalta on liian kapea. Henkilöstön osaamisen kehittyminen voi tuoda turvallisuutta, jos osaaminen on myös siirrettävissä eri organisaatioihin.

Näyttää siltä, että yhteensopivuuden arviointikriteeri ei ole toteutunut suunnitellussa laajuudessa yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen toimintalinjassa, mutta tavoitteiden asettaminen on toteutunut palvelut edellä-vision mukaisesti. Palvelurakenneuudistuksessa ei kuitenkaan ole edetty kovinkaan pitkälle tähän suuntaan, vaan aineisto kertoo toimijoiden odottavan rakenteellisia ratkaisuja yhteisen asiantuntijuuden siirtämiseksi. Ne voivat olla joko kuntien yhdistämisiä tai palvelukeskus-tyyppisiä ratkaisuja. Toimijoiden odotusten suhteen tilanne ei ole tarkoituksemukainen, sillä odottava tunnelma on aiheuttanut asiantuntemuksen rakentumisen toimintaa tukeviin tai operatiivisiin tehtäviin. Siksi yhteisen asiantuntemuksen rakentuminen on toteutunut Päijät-Hämeessä alueilla joilla eteneminen on selkeintä. Osa toteutuneista toimenpiteistä olisi voinut toteutua ilman hankettakin.

Päijät-Hämeen hankkeen johtoryhmä (4.4.2008) on vahvistanut, että asiantuntijuutta ja osaamista pyritään tukemaan viranomaisyhteistyötä lisäämällä. Ajatuksena on, että tätä tavoitetta tukisivat kaikki ne yhteistyöprosessit, joita on kuntien yhteistyönä tähänkin saakka toteutettu mm. eri hankkeiden ja yhteisorganisointien kautta. Johtoryhmän määrittely ilmaisee sen, että kyse ei ole itsenäisestä toimintalinjasta vaan muille toimintoille ja kuntien vapaaehtoiselle yhteistyölle alisteisesta projektin alueesta.

Yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen hyödyntäminen on keskeinen osa tiivistyvää kuntayhteistyötä ja teeman liittäminen osaksi suunnittelua on välttämätöntä. Se on myös oleellinen osa visiota yhteensopivasta Päijät-Hämeestä, mutta silti voidaan kysyä, onko projektissa ollut välttämätöntä nostaa sitä toimintalinjan tasoiseksi kysymykseksi yhteisen kuntaohjauksen, yhteisten kehittämislinjausten ja tavoitteiden sekä yhteisten palveluprosessien rinnalle. Tarve yhteisen osaamisen alueiden määrittämiselle on ilmeinen, sillä toimijat jakavat yhtenäisiä käsityksiä työvoiman tarpeen kasvusta ennen kaikkea henkilöstön laajan eläkkeelle siirtymisen vuoksi. Toimijoiden odotukset eivät kuitenkaan näytä haastattelujen perusteella toteutuneen. Miten päijäthämäläinen asiantuntijuus jatkossa määritetään ja millä tavoin tarvittava osaaminen tunnistetaan? Mitä yhteisiä toimia osaamisen ja asiantuntijuuden varmistamiseksi tarvitaan ja millä tavoin yritysten, järjestöjen ja seurakuntien osaamista voidaan hyödyntää?

Arvioinnin käytössä olevasta aineistosta ei löydy yksiselitteisiä vastauksia näihin kysymyksiin, ja PAKETTI –projektissa näkökulman terävöittäminen asiantuntemuksen määrittämiseksi on välttämätöntä. Jatkossa on perusteltua määrittää nykyistä selkeämmin, mikä asiantuntemus on kunnille välttämätöntä ja millä alueilla yhteistyö alueen muiden toimijoiden kanssa on mahdollista. Kun teema ei ole itsenäinen vaan liittyy kehittämisen kokonaisuuteen, tulisi jatkossa harkita pidetäänkö yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen toimintalinja erillisenä vai osana muita toimintalinjoja.

6. OMISTAJAOHJAUS

Johdanto

Omistajaohjaus on omistajapoliittisen tahtotilan määrittelyä ja toimeenpanoa, jolla halutaan varmistaa konsernin menestyminen. Raportin tässä luvussa arvioidaan tutkimusaineiston pohjalta seuraavia kysymyksiä:

1. miten peruskuntien omistajuus on turvattu Päijät-Hämeessä,
2. ymmärtävätkö omistettavat mitä omistaja tahtoo sekä
3. mitä välineitä ohjaukseen käytetään.

Juuri nämä tekijät ovat oleellisia ja vaativia järjestää tilanteessa, jossa toiminta siirtyy peruskunnista maakunnalliseksi. Omistajaohjaukseen liittyvät teemat sisältävät laajoja kokonaisuuksia; aiheiden käsittelyssä on painotusta tehty kokonaisuuden kannalta sekä sen kehittymisen ja edistyvyyden näkökulmista.

Omistajaohjaus koskee kattavasti kaikkia niitä eri toimialojen palveluita, joita pyritään toteuttamaan maakunnallisesti. Teemaryhmähaastattelun suositusten sekä kirjallisen lähdeaineiston viitteiden mukaan omistajaohjauksessa Heimo-hyvinvointipiiri case on ollut ratkaiseva, leimallinen ja periaatteellinen. Hanke on osaltaan myös vahvasti ohjannut omistajuuskeskustelua eri vaiheineen. (Kts. esim. *”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä”*, 2007 sekä *”UusiKunta –esiselvitys”*, 2008.) Siksi tässä yhteydessä tarkastelussa on korostuneesti nimenomaisesti sosiaali- ja terveyspalvelut. Kyseisen Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirihankkeen eli Heimo-hyvinvointipiirin hankkeen keskeinen tavoite oli sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen maakunnallisena yhteistyönä lähellä ihmistä sekä väestön hyvinvoinnin edistäminen, jota tuki palvelurakennemuutoksen tavoitteet. (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirihankkeen (HEIMO-hyvinvointipiirihanke) arviointiraportti, 2008.)

”Hanke ei kuitenkaan alkuunkaan ollut maakunnallinen, koska Lahden ja Heinolan kaupungit olivat mukana omien intressiensä ohjaamina. - - Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon osalta alueelle ei muodostunut yhtä yhtenäistä rakennetta, vaan toiminnan organisointi on tältä osin jakautunut neljän toimijan välille. Heinolan ja Lahden kaupungit päättivät jättäytyä perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon osalta hankkeen ulkopuolelle ja jäljelle jäävien 13 kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotanto on organisoitu kahden eri toimijan vastuulle. Läntisen maakunnan (Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Padasjoki) osalta palvelut tuottaa Hollolan kunnan organisaatioon kuuluva kunnallinen liikelaitos OIVA ja itäisen maakunnan (Artjärvi, Hartola, Iitti, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Pukkila, Sysmä) osalta Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän yhtenä tulosryhmänä toimiva Peruspalvelukeskus. - - Erityisesti Lahden ja Heinolan poisjääntiä keskeisistä yhteistyörakenteista pidetään erittäin valittavana ja sen nähdään haitanneen selkeästi koko maakunnan kattavien tavoitteiden saavuttamista.” (Emt., 11.)

Päijät-Hämeessä on läsnä *”monta politiikkaa”*, joilla ei näytä tutkimusaineiston mukaan olevan yhteistä koordinaatiota ja tarkoitukseton, suunnittelematon hajanaisuus hallitsee etenemistä. Toisin sanoen omistajaohjauksenkin jännite liittyy siihen, että Päijät-Hämeen kunnat haluavat maakunnalliselta yhteistyöltä toisistaan poikkeavia asioita. Itse asiassa Päijät-Hämeessä ei ole selkeää *”yhtä”* omistajapolitiikkaa, jota vasten olisi arvioitavissa asioiden toteu-

tumista. Tutkimusaineiston mukaan erityisenä tarpeena ilmenikin seudullisen kokoavan palvelustrategian tekeminen. Aineiston mukaan tulisi tavoitteellisesti ja mahdollisimman pian alkaa muotoilla seudullista palvelustrategiaa visioineen, tavoitteineen ja strategian toteutumisen seurantajärjestelmineen.

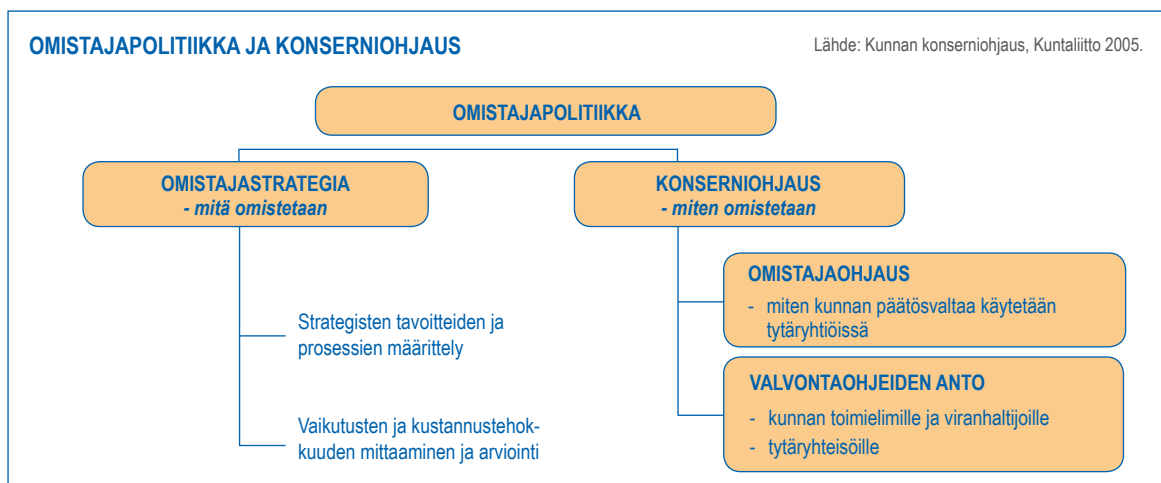
6.1 Omistajastrategia – mitä omistetaan

”Kyl mä näkisin, et tää omistajapolitiikka koostuu aika pitkälle siitä, että et miten voidaan ohjata näitä meidän yhteisiä organisaatioita, jotka suorittaa tietyllä tavalla meille kuuluvia tehtäviä tai näitä kunnallisia tehtäviä.”

”Tohon oikeestaan ihan jatkoksi ja täydennykseksi, et kyl mä näen, että - - se on nimenomaan niin kun niitten pelisääntöjen sopimista, mitä me ollaan nyt tässä viimeks muun muassa tän Paras-hankkeen aikana sovittu. Elikä siitä ohjausmekanismin ja nimenomaan pelisääntöjen sopimisesta on ollu kysymys.”

Omistajaohjaus on lähinnä omistajien taholta tulevaa ohjausta, jossa määritellään sidosryhmien odotukset niiden tavoitteista ja joissakin tapauksissa myös keinot niiden saavuttamiseksi. Suomen kuntaliitto määrittää omistajapolitiikan siten, että se sisältää omistajapoliittiset linjaukset, kuten sen mitä kunta omistaa sekä missä tehtävissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Lisäksi määritellään, mitkä ovat omistukselle asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä vastuu- ja raportointisuhteet. Kuntaliitto täsmentää omistajapolitiikan käsitettä niin, että siihen liittyy myös konserniohjaus. Omistajaohjaus määrittää, miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä ja miten ohjeiden antaminen tapahtuu kunnan toimielimille ja viranhaltijoille sekä tytäryhteisöille. Tämän suuntaista näkemystä omistajaohjauksesta on myös Päijät-Hämeessä (kts. esim. Päijät-Hämeen sisäisen valvonnan yleisohje seudun kunnille).

”Kyl siinä tietysti nää kaikki oikeestaan - - eli ekaksikin, et turvataan niitten palvelujen niin ku saatavuus jatkossa. Eli siihen liittyy se, että ne voidaan hoitaa niin ku aiempaa taloudellisemmin, tehokkaammin. Toisaalta sitten voidaan paremmin saada niin kun osaavaa henkilöstöä, kun muodostetaan isompia työnantajakonaisuuksia.”



Tarkastelun jäsennys noudattelee edellä esiteltyä jaottelua siihen, mitä omistetaan ja miten omistetaan. Tämän pääluvun teemaan, omistajastrategian kysymyksiin, kuuluvat tällöin strategisten tavoitteiden ja prosessien määrittely sekä vaikutusten ja kustannustehokkuuden arviointi. Arviointia tehdään siitä mitä ovat omistamisen strategiset tavoitteet, millaisia odotuksia ja hyötyjä on uudelleenjärjestelyihin liitetty sekä miten mittamuutoksen ja vaikuttavuuden tietoa hyödynnetään strategisen johtamisen apuna.

Organisaatioiden uudelleenjärjestämiseen ja muotoiluun on hyötyihin ja etuihin liittyviä ennalta arvioituja tai oletettuja syitä. Tärkeimpänä on nähty kuntalaisen hallinnolle esittämien vaatimusten parempi ja tehokkaampi täyttäminen. (Kts. esim. Seppo Huldén, Kunnallinen demokratia - nykytila ja tulevaisuus, Parasta demokratiassa –teos, 2008, 57.) Aineiston perusteella samalla Päijät-Hämeessä on syntynyt valvontaa koskevia uusia haasteita ja uhkakuvia. Osin arviointiimme osallistuneet tiedostavat, että omistajien on pystyttävä valvomaan omaa intressiään aiempia käytössä olleita menettelytapoja paremmin keinoin. Tällöin omistajaohjausta tukevaan johtamiseen kuuluvia tehtäviä ovat mm. edustajien valitseminen ja ohjeistaminen, strategioiden luominen, vuotuinen talousarvioprosessi, tavoitteiden asettaminen, resurssien jakaminen ja tavoitteiden toteutumisen arviointi. Selviä ja loogisia toimintatapoja ei ole kuitenkaan ko. asioissa juurikaan syntynyt.

Omistajan tavoitteiden ja omistajastrategian toimeenpanossa ohjaus on keskeinen tekijä. Sen avulla omistajan tahtotila välittyy kaupunkien hallintoon ja niiden tytäryhtiöihin. Myös strategiseen suunnitteluun liittyy ohjaus. Omistajapolitiikassa hallinnollis-poliittiset tavoitteet ja tavoitteiden asetanta yhdistyvät strategialähtöiseen liikkeenjohtajatteluun. Omistajaohjauksen tavoitteita määritellään kunnissa tyypillisesti omistajastrategioiden tai liiketoimintastrategioiden avulla. Tavoitteita täsmenävät myös konserniohjeet. Päijät-Hämeessäkin on laadittu sinällään kattavat ja oikeaoppiset konserniohjeet kuntia varten. Ongelmana on, ettei kuitenkaan ole varmuutta siitä, miten kunnat ovat ohjeita omaksuneet ja niitä noudattaneet. Mielekäs etenemistapa on laatia kokonaisvaltainen seudullinen palvelustrategia, johon omistajaohjausstrategia kytkeytyy.

”Kyllähän me siinä pyrittiin ottamaan kantaa myös nimenomaan niihin kysymyksiin, että millä perusteilla ollaan mukana tai ei olla mukana – et luotiin tämmönen tarkastelun kehikko, nelikenttä, johon sitten nämä omistuksen kohteet voidaan niin kun jakaa sen mukaan, et onko siellä minkälainen julkinen intressi olla mukana taikka sitten mikä on sen strateginen merkitys.”

”Noissa konserniohjeissa niin vois todeta, et se painotus on siinä, että se seuranta pystytään järjestämään ja se, että se ohjattava yksikkö pysyy omalla tontillaan. Et siellä ei niin ku joku keksi, että tää tuotantobisnes, niin tää on vähän huono juttu - et on paljon seksikkäämpää alkaa tehdä kännykän kuoria.”

Päijät-Hämeen liiton raporttiluonnoksessa vuodelta 2007 todetaan, että ”strateginen omistajaohjaus on päätöksentekoa, joka raamittaa toimintayksiköissä (prosesseissa) tapahtuvan toiminnan resurssit, määrittää suuntaviivat ja antaa tulostavoitteet toiminnoille. Siten strategisen omistajaohjauksen keskeiset työkalut ovat toimintaan osoitettavat määrärahat sekä tulostavoitteet ja niihin kytketyt mittarit.” Nämäkin ovat sinällään oikeansuuntaisia tulkintoja. Kuitenkin selkeä seuranta ja siihen perustuva päätöksenteko vielä puuttuu.

Päijät-Hämeen liiton ja Lahden seudun omistajapolitiikan ongelmia kuvaavassa paperissa todetaankin, että ”valtuustotasolla omistajaohjausta on käsitelty vähän, vaikka valtuuston tehtävänä on ohjata ja valvoa kunnan omistajapolitiikkaa.” Ongelmina samaisessa paperissa mainitaan:

- kunnallisen liiketoiminnan tulostavoitteiden asettaminen ja seuranta eivät toimi
- tytäryhtiöille ja liikelaitoksille ei ole asetettu riittävän selkeitä kunnan omistajaintressistä lähteviä vuosittaisia tulostavoitteita tai raportointivastuuta
- kunnan edustajia johtokunnissa ja hallituksissa ei omistajuusnäkökulmasta ohjeisteta eikä informoida riittävästi.
- kuntakonsernin sisällä poliittisin ja liiketaloudellisin perustein toimivien hallintoelinten pelisäännöissä on toivomisen varaa.

Päijät-Hämeen seudulla on keskusteltu omistajaohjauksen yksimielisyyden vahvistamisen tarpeista ja siihen liittyvistä mekanismeista sekä malleista, joissa omistajien yhteinen ääni kuuluisi nykyistä paremmin. Aineistomme mukaan erilaisten foorumien ja keskustelun areenoille on tarvetta. Tarpeet koskevat A) omistajia, B) yhtiöitä verkostoineen sekä C) kuntalaisten kuulemista asiakkaina ja käyttäjinä. Aineiston perusteella epätietoisuutta luovana koettiin toiminnan tavoitteiden asettamiseen liittyvät eri osapuolten väliset erimielisyydet, ristiriitaisuudet ja vastakkainasettelut – kysymykset siitä, onko selkeää käsitystä, mihin pyritään ja mitä omistamisella tavoitellaan. Haastattelussa varsin vahvasti ilmenevä Lahti-keskeisyys nähtiin tärkeäksi prosessoida; miten koetusta uhkasta tulisi mahdollisuuksia, kenen ehdolla kehittäminen tapahtuu, keitä ovat asiakkaat? Aineisto osoittaa koordinaation lisäämisen tarvetta sekä osallistamisen vähyyttä. Verkostosuhteiden ylläpitämisessä ja kehittämisessä ilmaistiin tarvetta verkostojen dynaamisempaan hyödyntämiseen. Stabiilit käytännöt ja vuorovaikutustavat eivät tällöin aineistoon sisältyvien yksittäisten näkemysten mukaan tuota sitä hyötyä, mitä verkostosta parhaimmillaan olisi saavutettavissa. Samoin niiden ei katsottu olevan riittävän muutosvalmiita moniin eri toimialojen ja seudun muutostarpeisiin kuten esimerkiksi osaavan työvoiman saatavuuteen.

Myös edellä mainitussa Päijät-Hämeen liiton ja Lahden seudun omistajapolitiikan yleisiä ongelmia kuvaavassa työryhmämuistiossa todetaan, että ”*kuntien strategiat eivät ota riittävän selkeästi kantaa omistajapolitiisiin linjauksiin ja valintoihin*”. Dokumentaation ja haastattelujen perusteella omistajien strategisen ohjauksen lisäämiseen ilmenee selkeä tarve. Keskusteluavaukset, joita eri malleista on seudulla tehty, ovat kehitystä osaltaan edistäviä ja keskustelun aloitteet avaavat näkökulmia mainittuihin tarpeisiin. Kiinnostavia vaihtoehtoja yksimielisyyden ja omistajuuden vahvistamiseen on esitetty esim. omistajien kokousmallilla (kts. ”*Parasta demokratiassa*”, Päijät-Hämeen liitto, 2008).

Kontingenssiteorian mukaan organisaation on saavutettava tasapaino ja yhteensopivuus strategian, rakenteen, teknologian, yksilöiden sitoutumisen ja ulkoisen ympäristön välillä. Ajattelun kahtena peruslähtökohdana voidaan pitää: 1) erilaisia organisaatioita on ja tarvitaan toimimaan erilaisilla markkinoilla ja teknisissä tai teknologisissa olosuhteissa sekä 2) ne organisaatiot, jotka toimivat muuttuvissa ja epävarmoissa ympäristöissä tarvitsevat suurempaa erilaistumista jopa eri yksiköidensä välillä kuin organisaatiot, jotka toimivat melko muuttumattomissa ja stabiileissa ympäristöissä. (Kts. esim. Maanonen, 2007, 64-66.) Siten näkemyksen mukaan ei ole vain yhtä ainoaa oikeaa tapaa organisointua eikä jokin tapa organisointua ole toista tehokkaampi (ibid., 66-67).

Mainittuun kontingenssi-problematiikkaan viittaa osaltaan mm. Päijät-Hämeen hankkeen kuntien omistajapolitiikka ja omistajaohjaustyöryhmän raporttiteksti (24.4.2007), jossa todetaan seuraavaa:

”On ilmeistä, että kaikkia omistettuja kohteita ei tarvitse ohjata yhtä tiukasti tai että niihin kohdistetut odotukset eivät ole samalla tasolla. - - Ensinnäkin omistettavan kohteen strateginen merkitys voi vaihdella suuresti. Merkityksen ollessa pieni voinee myös ohjaussuhde olla löysä, kun taas suuri strateginen merkitys näkyy toimintaan sitoutuneena korkeana odotusarvona ja/tai korkeana investointitarpeena. Näiden tekijöiden kautta kunnan halu tiukkaan kontrolliin on ymmärrettävä.”

Edellä viitatuun organisaation ja ympäristön vuorovaikutussuhde ja kunkin organisaation eritysluonne ja viitekehys vaikuttavat sen toimintaan. Onko ylipäänsä mahdollista synnyttää yhdenmukaista ja yhtenevää omistajuutta eri toimialojen välille nopeasti muuttuvassa ympäristössä? Voiko samoihin ohjauksen tavoitteisiin päätyä erilaisin rakentein, joita tukee vahva strateginen ajattelu ja osaaminen? Päijät-Hämeen kohdalla jatkokeskustelua käytäneen omistamiskeskeisten rakenteiden ja niihin liittyvien hallinnollisten ratkaisujen ja joustavamman, toimialakohtaisemman ja enemmän markkinalogiikkaa painottavan strategisen johtamisen vaihtoehtoista.

Toisin sanoen vaihtoehtojen toimivuuteen vaikuttavat myös mm. seudun kuntien yhteistyön kehityssuunnat, seudun mahdolliset kuntaliitokset, toimialan teknologian kehitys, kunkin organisaation verkostot, osaamisen saatavuus jne. Samoin omistajaohjauksen kannalta oleellista on markkinoiden toimivuus eli kannattaako synnyttää pysyviä tai pitkäkestoisia yhtenäisiä hallinta- ja ohjaustasoja vai pyrkiä esim. yhtiöiden elinkaarimallin ja aktiivisen omistajapolitiikan kautta luopumaan sellaisesta yhtiöitetystä tuotannosta, jolla on toimivat markkinat ja aitoa kilpailua jne. Rakenteellisesti keskitetyn ja rakenteellisesti hajautetun ohjauksen välisen kysymyksen ja pohdintojen esiinnousu on hyödyllinen avaus keskustelun ja pohdinnan jatkamiselle ja syventämiselle.

Tarve aktiivisempaan ja strategisempaan omistajuuteen on aineiston mukaan olemassa. Omistajaohjauksessa kontingenssiteorian onkin nähty kulkevan käsi kädessä strategian ja strategisen johtamisen kanssa sekä organisaation jatkuvan muutosvalmiuden ja oppimisen kanssa (Maanonen, 2007, 68). Samojen näkemysten mukaan ”kuntien omistajaohjauksessa liiketoiminnan edelläkävijyyden ja markkinajohtajuuden tavoittelu saattaa sekoittaa muihin kuntakonsernin intresseihin yksittäisen tytäryhtiön menestyksen kustannuksella. Kontingenssiteorian valossa omistajaohjausta voi siten tarkastella joko konsernin omistajaohjauksen kannalta tai yksittäisten omistusten mahdollisimman hyvän menestyksen kannalta.” (Maanonen, 2007, 69.)

Seudullisen yhteistyön on nähty perustuneen tyypillisesti Suomessa hallintatapana laajan ja kokonaisvaltaisen strategisen suunnittelun sijaan vähittäiseen lisäykseen perustuvaan tehokkuuden lisäämisen tavoitteluun tai muutosstrategiaan. Haastattelujen mukaan aitoa ja todellista seudullista strategista suunnittelua ei ollut. Tämä ilmenee sekä seudullisen palvelustrategian tarpeena että epä tietoisuutena omistajien visioista ja tahtotilasta uusissa organisaatioissa.

”Et kyllä siinä tämmösiä tietynlaisia strategisia perusteita on, mut - - ei mitään niin ku yhtenäistä strategiaa oo.”

”Eli puhutaan taloudesta ja tuotannosta ja läpinäkyvyydestä, mutta se mun mielestä ei – se ei oo vielä kirkastunut niin ku tälle omistajallekaan, että mitä se oikeesti tarkoittaa. - - Täytyy nyt vähän sanoa, et pikkasen on semmonen olo, että et ehkei tässä - - oltu ajateltu, et miten paljon tää oikeesti muuttuu, eli ei ollu sitä strategista visiota.”

Arviointimme kyselyn avovastauksissa todetaan sama asia mm. kertomalla, että *”yhteiset poliittiset päätökset maalista siis päämäärästä johon pyritään todellisuudessa puuttuvat ja siitä johtuen toimenpiteistä tulee myös irrallisia ja vaikeasti yhteen sovitettavia”*. Haastattelujen hyvin yhdenmukaisen näkemyksen mukaan prosessiin lähdettiin nopeasti ja toiminnallisen ripeyden koettiin kostautuneen strategisen analyysin ohuutena. Samaa ilmenee myös yksittäisissä kyselyn avovastauksissa, joiden mukaan *”tavallinen valtuutettu ei ole paljoa voinut vaikuttaa hankkeen etenemiseen”*. Hanketta on viety eteenpäin *”todella nopealla vauhdilla ehkä liiankin”*. Prosessit eivät myöskään olleet ristiriidattomia ja niiden nähdään osaltaan edelleenkin vaikeuttavan toimintaa.

”...tämmönen seudullinen palvelustrategia ois ehdottomasti se, mitä me tarvittais.”

Haastateltujen mukaan seudulliselle palvelustrategialle nähtiin tarvetta. Palvelustrategiaan tulisi kuulua omistajastrategista linkkaamallaan mukaista arviointia siitä, mitä omistetaan ja mitä tuotetaan itse. Omistettavien osalta tulisi aktiivisen omistajapolitiikan mukaan pohtia, kuinka kauan omistetaan, miten ja mistä palveluista siirrytään liikelaitokseen ja osakeyhtiöön. Näkökulma tuottaisi seudullista omistajastrategista selkeyttä ja strategisten tavoitteiden määrittelyä. Se myös selkiyttäisi omistettavien epävarmuutta ja epätietoisuutta siitä, mitä omistamisella tavoitellaan ja mihin sillä pyritään sekä joidenkin haastatteluvastausten mukaan myös suhdetta markkinoihin.

Aktiiviseen omistajapolitiikkaan kuuluen kysytään mm. sitä, mihin tehdyt ratkaisut tähtäävät, millä organisaatiolla ne toteutetaan ja mitkä ovat kaupungin tai kuntayhtymän seuraavat siirrot. Strategiseen suunnitteluun liittyen haetaan näkemystä siihen, millä palvelualoilla aiotaan tulevaisuudessa toimia palveluntuottajana, millä aloilla palvelun järjestäjänä, miten ja millä organisaatioilla mainittuja toimintoja ja palveluita kehitetään ja millaisin tuottovaatimuksin.

Aktiiviseen omistajapolitiikkaan on lähdeaineistossa viitteitä. Yhtenä tällaisena viittauksena on esimerkiksi Päijät-Hämeen hankkeen kuntien omistajapolitiikka ja omistajaohjaustyöryhmän raporttiteksti (24.4.2007), jossa todetaan seuraavaa:

”Omistamiselle on aina olemassa vaihtoehtona luopuminen. Luopumisvaihtoehtoa punnittaessa on hyvä selvittää mahdollisuuksia kehittää kulloinkin tarkasteltavana olevaa toimintaa siten, että se paremmin vastaisi kunnan tarpeita.”

Strategioiden tasolla ja haastattelujen mukaan näkemykset eivät konkretisoidu toiminnaksi tai välity strategiseksi johtamiseksi. Toisin sanoen aineiston mukaan ainakaan selkeä viesti strategiasta ja sen pidemmän aikavälin tavoitteista ei välity riittävän hyvin palveluntuottajille. Yhtenäinen, kokoava ja seudullinen palvelustrategia ja sen mukaiset johdonmukaiset viestit palvelujen ostoaikeista auttaisivat osaltaan palvelun tuottajia suunnittelemaan omaa pidemmän aikavälin toimintaansa sekä hahmottamaan rooliaan tuottajana.

Päijät-Hämeen hankkeen kuntien omistajapolitiikka ja omistajaohjaustyöryhmän raporttitekstissä (24.4.2007) strategista omistettavien arvon arviointia ja aktiivisen omistajuuden suuntaisia mahdollisuuksia ja haasteita peilataan työryhmän nelikenttämallilla:

6.2 Tilaaja-tuottaja –malli

”Kunta on tehnyt kolme delegointipäätöstä. Perussopimuksella tehtävä- ja päätöksentekorakenteen, sit se on poliittisesti sitonut sen hallitukseen ja valtuustoon ja sit se on valtion kautta lainsäädännöllä antanut sille tehtävät. Nyt sit kuntajohtaja tuolta jostakin sivusta katsoen saa samat tiedot kuin kansalainen. Eli meillä on kolme delegointipäätöstä valtaa omistetulle, jonka ohi haluttais ohjata. Täähän on tän tilaaja-tuottajan heikoin lenkki. - - Nyt kun hajautunut ryhmä ohjaa sivusta kolme kertaa delegoiduilla valtapäätöksillä niin eihän sitä murra millään. Joku näistä delegoinneista pitää purkaa ja antaa siellä oleva valta omistajalle.”

Päijät-Hämeessä ollaan omistajapolitiikassa ja ratkaisuihin liu’uttu eri tavoin kohti tilaaja-tuottaja –mallia. Tämä siirtymä on kuitenkin tapahtunut siten, että tavoitetta ei ole eksplikoitu ja viestitty strategisena valintana. Toisin sanoen alueella on koetettu ottaa tilaaja-tuottaja –kokonaisuus haltuun käsitteellisesti käyttämättä ilmaisia kaksois-tilaaja –malli. Voidaan sanoa, että tilaaja-tuottaja –mallin peruskysymykset on oivallettu, mutta koska tilaaja-tuottaja –malli ei kehittynyt julkilausutuksi toimintatavaksi, siihen liittyvät mahdollisuudet eivät ole tulleet käyttöön. Melko yleisellä tasolla Päijät-Hämeen hankkeen kuntien omistajapolitiikka ja omistajaohjaustyöryhmän raporttitekstissä (24. 4. 2007) tilaaja-tuottaja –mallista omistajaohjauksen tapana todetaan:

”Kuntien tilaaja-tuottaja toimintatapa lisää kustannustietoutta ja selkeyttää palveluiden järjestämistä. Parhaimmillaan kunnallisten palveluiden tilaajan eriyttäminen palveluiden tuottajasta parantaa kunnan johtamisjärjestelmää.

Tilaajapuolesta rakennetaan kuntalaisten tarpeita punnitsevia politiikan foorumeita. Tuotantopuolella korostuu liiketoimintaosaaminen. Samoin edellytetään uudenlaista ajattelua muun muassa omistajaohjauksen kautta.

Sisäisessä tilaaja-tuottaja –mallissa tuottajina voivat toimia kunnan omissa budjettitaloudessa toimivat yksiköt tai liikelaitokset. Tällöin toimijoiden suhde perustuu kumppanuuteen. Juridisesti kunta ei kilpailuta tuottajia keskenään.

Palveluiden tuottajat voivat olla myös ulkoisia, kuten kuntakonserniin kuuluvat osakeyhtiöt, kuntayhtymät, kolmas sektori tai yksityiset yritykset. tilaaja-tuottaja toimintatapaan siirryttäessä kuntien palveluiden tuottamisprosessit tulevat läpinäkyvimiksi. Tieto tilattavista palveluista on yksilöity ja syntyneet kustannukset ovat helposti nähtävissä. Harha kuntien ilmaisista palveluista hälvenee samalla.”

Tilaaja-tuottaja –mallissa on omistajaohjauksen näkökulmasta oleellista ensinnäkin se, että tilaavat tahot tietävät ja määrittelevät mitä tilaavat. Omistavien tahojen näkemykset välittyvät tarjouspyyntöihin ja sopimuksiin. Tältä osin oleellista on myös asioiden määrittely hallittaviin kokonaisuuksiin, jota voidaan toteuttaa tuotteistamalla. Tilaajat tilaavat tuottajilta siis tuotteita, jotka voivat olla esimerkiksi suoritteita tai palvelukokonaisuuksia. Tätä varten tilaajalla tulisi olla tieto asiakkaiden tarpeista ja palvelukysynnästä. Samoin palveluille tulisi asettaa omistajatahtoa ilmentäviä kriteereitä, joita myös seurataan. Päijät-Hämeessä on kyseiset edellytykset vasta osin kehittymässä. Vasta tämän toiminnan kautta voidaan siirtyä systemaattisempaan omistaja-ohjaukseen.

Päijät-Hämeen ”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä” –raportissa (2007) muotoillaan viitekehystä verkostomaisen kunnallisen ja alueellisen palveluklusterin kehittämiselle, jota kutsutaan verkostokoordinaattorimalliksi ja jonka sanotaan olevan ”vahvasti sukua tilaaja-tuottajamallille” (53). Keskeiseksi suositel-

tavaksi etenemissuunnaksi siinä nähdään verkostoituminen ja klusteroituminen. Raportin mainitsemia kehityshaasteita ovat mm. kaikkien alueen kuntien sitoutuminen yhteisiin palvelulinjauksiin, liikkeelle lähdön ja uudistuksen organisointikeskeisyys, strategisen ohjauksen ohuus sekä osallistuvan demokratian vahvistaminen. Strategisen ohjauksen osalta raportti näkee tarpeelliseksi palveluklusteriäjäytelmän vahvistamisen ja uudenlaisen kompetenssin kehittämisen. Tämän nyt tehtävän arvioinnin tulokset ja havainnot puhuvat edelleenkin samoista kehityshaasteista ja –tarpeista. Varsinaista näyttöä havaittavasta muutoksesta ei juurikaan ole. Erityisenä haasteena mainitaan yksittäisinä kommentteina haastatteluaineistossa tilaajan ja tuottajan roolien epäselvyydet sekä hajautunut omistajuus.

Hajautuneen omistajuuden nähtiin haastatteluissa olevan Päijät-Hämeen erityispiirre verrattuna esimerkiksi Tampereen tilanteeseen. Kiinnostavalla tavalla hajautuneisuuden ongelmaisuuksien rinnalla nähtiin samalla kuitenkin Lahden rooli esimerkiksi perusterveydenhuollossa enemmän sekä tilaaja-tuottajana eikä tilaajana.

”Lahti ei edusta tilaajaa muuta kuin erikoissairaanhoidossa. Perusterveydenhuollossa (se) on tuottaja eikä tilaaja. - - Lahdella ei ole tilaajaa vaan sillä on yhdistetty tilaaja-tuottaja.”

”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä” –raportissa kuvataan erityisenä casena, kuinka Heimo-hyvinvointipiirihanketta valmisteltiin erilaisin taustaselvityksin vuodesta 2005 lähtien. Kun vuoden 2006 alussa muut jäsenkunnat hyväksyivät ehdotuksen, jättäytyivät Lahti ja Heinola jatkovalmistelusta pois. Lahti ja Heinola muodostavat omat perusturvapiirinsä. Peruspalvelukeskus Oivan liikelaitoksena Hollolan kunnan organisaation puolestaan muodostavat Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki. PHSOTEY:n muodostavat ns. *”kuntakahdeksikko”* eli Artjärvi, Hartola, Iitti, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Pukkila ja Sysmä.

Esimerkiksi kuntakahdeksikon roolia palvelujen järjestäjänä, tilaajana ja tuottajana työstettiin omistajapolitiisessa valmistelussa. Tutkimusaineiston mukaan kuitenkin PHSOTEY:n sisällä yhtymähallinnon ja tulosryhmien roolit eivät ole vielä selkiytyneet. Sama roolien selkiytymättömyys ilmenee myös muiden palvelun tuottajien kokemuksina.

”No siinä on ollu just se, et ku ei oo oikein tiedetty, mikä se liikelaitos on ja mikä se liikelaitoksen rooli on. Eli sitäähän on nyt sitte haettu.”

Kaupunkien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelujen perusteella uudella toimintamallilla varaudutaan taloudellisten resurssien ja osaamisen riittävyteen sekä henkilöstön eläkkeelle siirtymiseen. Haastateltujen mukaan kustannustehokkuutta tai tuottavuutta on vielä liian aikaista arvioida, sillä

”ensimmäinen on tuottavuuden kannalta tärkein eli tietää, mitä asiat maksaa. Kustannuksissa ei voi säästää, jos ei tiedä mistä. - - Oivaa lukuun ottamatta kellään osapuolella muista ei ole sitä tietoa. Eli esimerkiksi sote-piiri ei vielä tiedä - - edes sitä, mitkä ovat sen sosiaalipuolen tuotteet. - -Kukaan ei tiedä, mitkä ovat palvelut, mitkä niiden hintalaput ja minkälaisilla tiimeillä niitä tehdään. (Se olisi kuitenkin) tuottavuuden kannalta ensimmäinen ehto.”

Toisaalta vastaavia näkemyksiä pidetään haastatteluaineiston perusteella puutteelliseen tai vääryyneeseen tietoon perustuvana. Tosiasiassa sekä Oiva että PHSOTEY olivat *”kumpikin STM:n tuotteistamisprosessissa, mutta toinen vei tuotteiden hinnoittelun loppuun ja toiselta hinnoittelu jäi kesken, vaikka tuotekuvaukset ja suoritteet oli määritetty”*. Tämän edellä mainitun kerrottiin johtuneen siitä, että *”toisen omistajat”* eivät ole halunneet siirtyä suoritepohjaiseen hinnoitteluun. Suositeltavaa olisikin myös PHSOTEY:n osalta päästä hinnoittelussa loppuun ja siirtyä suoritepohjaiseen hinnoitteluun.

Verkostokoordinaattorimalli –raportin mukaan sote-yhtymän ehdotetussa mallissa olennaista oli tilaamisen ja tuottamisen roolien erottaminen toisistaan sekä ns. kaksoistilaajamallin käyttäminen. Tällöin strateginen omistajaohjaus määrittää yleiset linjaukset ja resurssipainotukset ja varsinaisen tilaamisen hoitaisi ammattimainen tilaajatiimi. Suosituksen näkemykset kertautuivat myös haastatteluissa, joiden mukaan hankintatoimintaa on kuitenkin mielletty tilaajan rooliksi.

”(Kaksoistilaajamallissa on) poliittinen tilaus jonka kohteena on jollain tarkkuudella suhteellinen asema kunnan resurssien käytöstä ja jollain asteella millainen palvelu on suhteessa muuhun Suomeen. Me halutaan että meillä on kohtuullinen terveydenhuolto ja painotetaan erityisesti sitä. Toinen tilaus on sen (ensimmäisen) suomeksi purkamisen, jossa on asiantuntemus katsoa keneltä, millä hinnoitteluformaatilla – joka on lähempänä hankintaa. Hankintatoimi on jäänyt kuntayhtymärajapinnassa väärin (vääräksi tulkinnaiksi). Eli mielletään tilaajan rooli sekä tilaajaksi että hankkijaksi samaan aikaan.”

Verkostokoordinaattorimalli –raportin mukaan tilaajan ja tuottajan eriyttämisessä on tunnistettava toiminnan luonne ja erityispiirteet, jolloin esimerkiksi ennaltaehkäisevän toiminnan vaikuttavuus näkyy viiveellä. Haastattelujen mukaan samalla kun tilaaja ei tunnista rooliaan *”omistajaohjaus on hajautuneesta omistajuudesta. Käytännössä tarkoittaa, että - jos omistajan tilaukset poikkeaa toisistaan riittävästi tai sen arvoperusta poikkeaa riittävästi niin hankintatoimesta tulee poliittinen koordinaattori.”* Jo mainitussa raportissa todetaan, että *”erityisesti tulisi ratkaista, kenen vastuulle kuuluu eri tuottajayksiköiden toiminnan hiominen yhteen tehokkaan prosessimaisen toiminnan saavuttamiseksi”.* (Emt., s. 48.)

Tilaaja-tuottaja –mallilla pyritään osaltaan varmistamaan kuntatalouden vakaus ja voimavarat – niin henkilöstöresurssit kuin rahatkin, jotta asukkaille voitaisiin tarjota myös tulevaisuudessa heidän tarvitsemansa peruspalvelut. Käytännössä siirryttäessä kohti tilaaja-tuottaja –mallia tarvitaan entistä enemmän toiminnan suunnittelua, valmiuksia ja oppimista uudenaiseen yhteistyöhön sekä valvontaa.

”(Tilaaja) määrittelee asiakkaat niin. - - et ja me sitte toteutetaan se (asiakkaan palvelu).”

”Just se tilaamisen osaaminen on vielä hakusessa ja sitä kautta se ohjaaminen.”

Autonomialla haetaan tehokkuutta, mutta samalla itsenäisyys heikentää läpinäkyvyyttä. Epäilyä haastatelluilla esiintyy erityisesti tilaajien taidosta tehdä tilauksia. Osan haastatelluista on yllättänyt se, että tuottaja tekeekin vain sen, mitä on tilattu, eikä kaikkea sitä, mitä ennenkin on tehty. Tilaajan ja tuottajan erottamiseen liittyy myös osaamishuoli siitä, miten osaamista on molempien osapuolten käyttöön. Jotkut tehtäväalueet edellyttävät sellaisia erityisosaajia, joista on nyt jo pulaa. Toimiva rajapinta vaatii sekä asiantuntevia tilaajia että tuottajia. Osaamiseen ja rooleihin liittyvät epäselvyydet synnyttävät osaltaan usein lyhyellä tähtäimellä kustannustehottomuutta tai tappioita jommallekummalle osapuolelle.

Tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot raportoivat kunnan konsernijohtolle, joka ideaalissa tilanteessa tekee vision pitkän aikajänteen mukaiset strategiset päätökset mm. seuraavissa kysymyksissä:

- 1) mikä on oma tuotantokapasiteetti ja miten sitä tulee strategisesti kestäväällä tavalla kehittää,
- 2) mitkä ovat niiden tehokkuusvaatimukset,

3) mitä priorisoidaan, jos kysyntä ylittää tarjonnan sekä

4) miten toiminnot rahoitetaan.

Tilaaaja-tuottaja –mallin odotettuun tehokkuuteen ja ilmenneeseen todellisten kustannussäästöjen vähyyteen on viitattu myös tutkimuksissa. (Koskiahho, 2008.) Tilaaaja-tuottajamalli ei pelkkänä rakenteena ja mallina tai huonosti toteutettuna ole tehokas ja taloudellinen. Itse asiassa epäonnistuneella tai puolittaisella toteutuksella voi aiheutua lisäkustannuksia. Päijät-Hämeen kokemukset puhuvat edellä kuvatun suuntaisesti.

”(Päijät-Tiliä lukuun ottamatta) kaikissa muissa on enemmänkin niin, että palvelu on jopa siirtynyt vähän kauemmas ja huonontunu.”

”Ku tätä prosessia lähetettiin liikkeelle viemään - - nyt täällä paikallisesti myöskin, niin kyllähän sitä perusteltiin aika voimakkaasti, että keskittämällä saadaan kustannussäästöjä aikaan. Et muodostamalla näitä laajempia kokonaisuuksia. Mut ei me ainakaan huomattu, että kustannukset ois mihinkään alentunu.”

”Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöryhmän ehdotus” vuodelta 2005 nimeää tärkeimmäksi kuntien pääomaksi moraalisen pääoman, johon liittyy myös kuntien legitimitetti. Sen katsottiin koskevan eettisiä periaatteita ja arvoja, ”joihin perustuen kuntien tulee asettaa toiminnalliset, palvelukyvyyn ja saatavuuden tavoitteet”.

”Et tää on heidän pelkonsa tai uhkakuvansa siitä, että ku aikaisemmin heillä on ollu toimivat (esimerkiksi) lääkäripalvelut lähellä, niin nyt voidaan osoittaa kustannuksiltaan edullisempia lääkäripalveluita, jos lasketaan vain se suorite – se suorite, minkä lääkäri tekee - mutta silloin siinä ei oteta huomioon sitä, että kokonaiskustannuksellisesti se ei välttämättä olekaan edullisempaa, kun siinä pitää ottaa huomioon esimerkiksi 40 kilometrin liikkumista ja siihen käytettyä aika, ja jotka lasketaan siitä suoritteesta kuitenkin pois. Joo – ymmärrän tän.”

”Ollaan osakkaita ja omistajia, mutta se äänivaltahan käytännössä on olematon - et se on sitte virkamiesporukkahen sen hoitaa sitte - siellä – ne, jotka palvelut tuottaa siellä yksikössä.”

”Ku se tavallaan kunnan suora ohjausvalta vähenee jatkuvasti.”

Kriittisessä suomalaisessa tilaaaja-tuottaja –mallia koskevassa keskustelussa on esiintynyt samoja näkemyksiä ja painotuksia kuin joillakin haastatelluilla. Niissä viitattiin myös mallin mahdolliseen alueelliseen epätasa-arvoon, kun hyvinvointivaltio-eetos perustuu terveys- ja sosiaalipalveluiden osalta oikeudenmukaisuuteen, tasa-arvoon, väestöryhmittäin ajatteluun ja alueittaisen väestön tarpeiden yleiseen jäsentämiseen. Ongelmiksi näissä näkökannoissa nähtiin, että palveluja tarvitsevat varsinaiset kohteet eivät pysty ilmaisemaan mielipidettään, niin että sitä kuultaisiin ja kuunneltaisiin. Kun samalla poliittinenkin rooli ohenee kilpailutuksessa, tilaaajaorganisaation valta on kasvanut yhdessä markkinoitten kanssa. Tällöin valtaa delegoituu harkitusti tai tarkemmin pohtimatta virkamiesjohdolle. Kyseisen kaltaisia ongelmia kyetään silti ratkaisemaan, jos tilaaaja-tuottaja –mallia kehitetään omistajaohjauksen näkökulmasta systemaattisesti. Ongelmat kertovakin siitä, että tilaaaja-tuottaja –mallin soveltaminen on vielä puolittaista.

6.3 Kustannustehokkuutta verkostoista

Kunnallisten yhtiöiden yleisiksi ja tyypillisiksi perustamissyiksi on nähty tarve keveämpään ja joustavampaan hallintoon sekä aiempaa nopeampi reagointikyky. Samaan aikaan haasteena on niissä nähty vähemmistönäkökulman huomioiminen ja vähemmistöjen edun turvaaminen. Samansuuntaisia pohdintoja ja näkökulmia on työstänyt Päijät-Hämeen hankkeen demokrationtyöryhmä. PHL:n päätöksenteko- ja demokrationtyöryhmän raportissa (2008) todetaan esimerkiksi, että *”edustuksellista demokrationa koskevia rakenteita uudistettaessa huomiota tulisi kiinnittää myös välineisiin, joilla eri ryhmien päätöksenteosta syrjäytymistä voidaan ehkäistä. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi eri ikäluokkien, sukupuolten tasa-arvon, pienten väestöryhmien ja reuna-alueiden osalta.”* (Emt., 86.) Raportin mukaan omistajaohjauksen tehtävä ei voi toteutua lähidemokratiaelinten kautta, mutta *”selkeät ja läpinäkyvät päätöksentekorakenteet turvaavat parhaiten mahdollisuudet hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseksi”* (ibid., 87).

Edellä kuvattuun liittyen haastatteluissa varsinkin reuna-alueiden vastauksissa toistui haastateltavien kokemukset siitä, että tehokkuus tulee pienten kuntien kuntalaisten omalle vastuulle esimerkiksi matkakuluina. Tehokkuusajattelussa yksittäiset toimintakustannukset saattavatkin ulkopuolisen tuottaessa pysyä suhteellisen matalina, mutta vastaavasti osaamisen ja palveluiden kehittämiseen ei panosteta riittävästi. Koetaan, että ongelmien hoito jää tilaajan vastuulle. Kilpailuttamisen ja tilaamisen hinta-arvioissa sekä päätöstilanteissa kustannuksista osa jää näkymättömiksi. Siten todellisuudessa tavoiteltu tuloksellisuus voi olla näkyvää tuloksellisuutta huonompi. Toimintatavoissa on erilaisia näkymättömiä kustannuksia.

”No siitä seuraa se, mikä - lieviä kustannussäästöjä meille. Mutta sit siitä seuraa se, että paljon väki käy autolla sitten Lahdessa asti hakemassa ne palvelut, mitkä aikasemmin sai (läheltä).”

”Lähinnä on näitä talousraportteja, käyttöraportteja - että montako suoritetta on tehty ja mitä on tullu maksamaan ja näitä kustannusvertailuja tällasia on tullu. Ja niilläkään ei oikeastaan loppujen lopuksi oo mitään merkitystä, koska kustannukset kuitenkin määrittää kuitenkin sen, mikä lasku meille lähetetään sitte.”

Oleellista on myös se, mitä asioita laskelmat tekevät näkyviksi ja miten tukevat päätöksenteossa informaation käyttäjiä. Päätöksentekijänä kuntakonsernin, emokunnan, toimialan tai palveluyksikön edustajat ovat tyypillisesti taipuvaisia osaoptimointiin eli tällaisissa tilanteissa toimijat ajattelevat kustannuksia kukin omalta kannaltaan. Tällöin yhden kunnan kustannukset voivat pienetä, mutta kuntalaisen, palvelun tarvitsijan ja käyttäjän kustannukset vastaavasti kasvavat muina kunnan kustannus- ja hinta-arvion kannalta näkymättöminä kuluina.

”Juu ne on tietysti enemmän semmosia työkaluja – et me saadaan sitä läpinäkyvyyttä ja sitä kautta kun saadaan tietää, mistä joku konkreettinen, vaikka -- paketti koostuu, niin se antaa niin ku mahdollisuuden katsoa, että onko ne esimerkiksi tukipalvelu ja muut osuudet niin järkeviä suhteessa siihen ydinpalveluun --.”

Edelleenkin tutkimusaineiston mukaan merkittävä haaste on informaation epäsymmetria tuottajan ja tilaajan välillä. Tilaajan on hankalaa saada oikeaa tietoa tuottajan tuotantokustannuksista. Vain yksittäistapauksissa onkin Päijät-Hämeessä kyetty tuotteistamaan palveluita tavalla, joka mahdollistaa kustannusten hallinnan. Kuntien omistajaohjaus- ja omistajapolitiikkatyöryhmäkokouksen muistiossa (13.11.2007) pohditaan ohjausinstrumenttien vahvistamisen haasteita. Muistion mukaan mittarit kuvaavat taloutta, toiminnan rakennetta ja volyyimia. Sen sijaan mittarit eivät kerro tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Tällöin tehokkuutta, laatua ja asiakastytyvyyttä voidaan hakea vain erilaisilla otannoilla ja selvityksillä. Kehittämistavoitteita on myös tiedon analysointi.

”Joo – no kyllä siinä varmaan tarvitaan – et ollaan tietysti kehitetty, panostettu nyt voimakkaasti tähän raportointiin – seurantaan, että neljännesvuosittain saatat luotettavasti toiminta – talous ja sitä kautta vuoropuhelua, mut kyllä varmaan tuon tyyppistä tarvetta on, että meidän pitäis hakea tämmöstä dynaamisempaa vuoropuhelua ja sopivia malleja tässä.”

Menestyksellisten näennäismarkkinoiden tulee vastata ainakin seuraaviin haasteisiin: tehokkuus, responsiivisuus ja kohtuullisuus. Näistä responsiivisuus merkitsee kykyä ja valmiutta vastata asiakkaiden tarpeisiin ja niiden muutoksiin mielekkäällä ja toimivilla palvelukokonaisuuksilla. Kohtuullisuus puolestaan viittaa siihen, miten yhteensopivia ja yhteentoimivia ovat kuntalaisen tarpeet ja hyvinvointipalvelut. Tällöin viitataan ajatteluun, jossa lähtökohtana ei ole rakenne, vaan kuntalaisten tarpeet, joissa suurimmassa tarpeessa olevat sijoitetaan palvelupriorisoinnin kärkeen. Selkeä asiakasrajapinnan haaste onkin tutkimusaineiston mukaan todellisten asiakastarpeiden selvittäminen ja näihin tarpeisiin vastaaminen, palvelukonseptin kokonaisuus, asiakaslähtöisyys ja tietyiltä osin jopa räätälöitävyys. Tällä hetkellä asiakkaan tai palvelun loppukäyttäjän tarpeiden kokonaisuymmärrys on osittain vielä puutteellista erityisesti seudun reuna-alueiden kokemuksina. Haastattelujen kertoman mukaan asiakasta ei kovinkaan aktiivisesti ohjata palveluiden käyttöön, informaatio ei kulje riittävän hyvin palveluntuottajan ja ostajan välillä, jolloin tiedonkulkuun liittyvien ongelmien vuoksi ei myöskään pystytä täysin hyödyntämään eri toimijoiden kesken syntyviä synergiaetuja kokonaispalvelun tuottamisessa.

”No mä en huomannut kyllä tämmöstä varsinaista asiakasanalyysiä, vaan se oli niin päin, että informoitiin prosessin eri vaiheissa johtavia luottamushenkilöitä ja pidettiin tällasia tilaisuuksia, missä kerrottiin valmisteluvaiheet ja sitte tuotiin sit lopulta kaikkien kuntien valtuustoihin päätettäväksi.”

”Et kyllähän meillä selvästi on niin kun tarvetta asiakaskyselyihin ja sieltä saatavaan palautteeseen.”

Asiakkaan näkökulma ja tarve eivät tule esille ilman niitä varten luotuja menettelytapoja. Toisin sanoen, miten antaa esimerkiksi ääntä kaikkein heikoimmassa asemassa oleville? Edellytyksenä on seuranta sille, miten otetaan huomioon kuntalaisten ja asiakkaiden toiveita, kun toisaalta huomio kiinnitetään alhaisiin kustannuksiin. Tätä haastetta kuvataan usein ns. agenttiongelmina eli toimijoiden päämäärien yhteen sovittamisen vaikeutena suhteessa tuottajan oman edun tavoittelun mahdollisuuteen sekä ongelmina keskinäisessä tiedonkulussa. Kokoavaa näille kaikille on koordinoimattomuus.

”Mut sitte tämmönen tilaajayhteistyö - - ku tilaajat ja yhtymän edustajat, niin tuota (tulevat) keskustelemaan asioista niin – ja joistakin vaikeistakin asioista, niin se on ollu aika yksipuolista sillä lailla, että ei siellä - - oo haettu näkemyksiä, vaan siellä on usein on ollu semmosta se käsittely, et nää tilaajat on niin ku sitte tuota todennu, et hän nyt kirjaa tuota näitä asioita – he keskenään pitää kokouksen ja ilmoittaa - - mikä on kanta. -- Et pitäis hakea yhteisissä keskusteluissa näitä näkemyksiä että. Et kyllä tässä niin ku melkosen jännitteisessä kentässä toimitaan ja osin on aika ristiriitasta tämä tuota ohjaus tässä suhteessa – tää on ehkä se yleisarvio.”

Tiedon jakamiseen ja toiminnan tehostamiseen tulee kiinnittää huomiota panostamalla sen kehittämiseen. Tärkeää on luoda selkeä linja ja yhtenäiset nykyistä toimintakulttuuria dynaamisempaan ja tiiviimpään yhteydenpitoon perustuvat toimintatavat eri toimijoiden vuorovaikutuksen parantamiseksi. Tiedon siirtyminen tulee tehdä helpoksi ja läpinäkyväksi, mikä siten auttaa myös yhtenäistämään toimintaa.

”No näin olemme kokeneet. (Raportointi on huonoa.)”

”Taas jos ajatellaan alueita, joissa tuota on kovia jännitteitä ja yhteistyö takkuaa, niin kyl siinä varmaan maksetaan aika kova hinta.”

Riskinä ovat siis toimijoiden koordinaatio-ongelmat ja tiedon vaihto. Yksipuolinen hinnan korostus jättää taka-alalle kuitenkin myös liiketoiminnassa oleelliset sosiaaliset suhteet, kuten luottamus, sekä oppiminen ja innovatiivisuus. Joten hintamekanismin avulla ei kyetä siirtämään osaamista horisontaalisesti ja luottamuskulttuurin rakentaminen edellyttää johtamiselta myös muita johtamisratkaisuja. Toimiva, dynaaminen vuorovaikutus palveluiden tuottajien ja ostajien välillä mahdollistaa osaltaan palveluiden kehittämistä ja kehitystyötä.

Haasteena on selkeästi vuorovaikutuksen ja toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen sekä sellaisen verkoston kehityksen tukeminen, jonka ominaisuuksiin kuuluisi toimia tiedonjakofoorumina: esimerkiksi strategisen johtamisen ja strategisen reagointikyvyn, agiiliteetin kannalta tärkeää asiakastarpeisiin liittyvää tietoa, skenaarioita tai tietoa markkinaosuuksista on tällä hetkellä erittäin vaikea saada. Tällaiselle areenalle on tarvetta on Päijät-Hämeessä. Pyrkimystä ja kokeiluja tähän suuntaan on ollut – mm. Oiva on jalkautunut koko johtoryhmänsä voimin – tulosalueen johtajat eli sosiaalipalvelu, hyvinvointipalvelut, vanhustenpalvelut, vastaanottopalvelut – kuntien päättäjien kanssa neuvottelemaan ja kuuntelemaan kuntien toiveita ja näkemyksiä ennen varsinaisia palvelusopimusneuvotteluja. Vastaavia käytäntöjä on mielekästä hyödyntää laajemminkin ja vuosittain vuoropuhelun lisäämiseksi.

Päijät-Hämeen verkostokoordinaattorimallissa on analysoitu aitojen verkostojen klustereiden kehittämisen dynamiikkaa (*”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä”*, 2007). Organisaatioiden toimintaympäristön muuttuminen aiempaa kompleksisemmaksi ja tietoon pohjautuvan työn lisääntyessä, on löydettävä uusia keinoja vastata ympäristön haasteisiin. Eräs tapa hahmottaa monitahoista ja kompleksista verkostoitumisilmiötä on nähdä verkostot markkinoiden ja hierarkioiden välimuotona. Kun hierarkia perustuu yksittäiseen keskitettyyn päätöksentekoon ja markkinat markkinaehtoisen liiketoiminnan ohjauslogiikkaan, toimii verkosto demokraattisemmin. Verkoston ohjaustapa painottaa yhteisöllistä liiketoimintaa, jossa verkosto tuottaa kaikille osapuolille hyötyjä. Kun hierarkia korostaa auktoriteettia ja markkinat hintaa, verkosto painottaa vuorovaikutteisuutta ja oppimista. Aidoissa verkostoissa johtaminen, kontrolli ja koordinaatio on yhteistä. (Kts. myös emt., 2007, 4-14.)

Ideaalissa tilanteessa verkoston osallisten välinen osaamisen, näkemysten ja tiedon vaihdanta sekä tulkinnat kuuluvat vuorovaikutussuhteisiin ja mahdollistavat parhaan osaamisen ja yhteisen ymmärryksen kehittymisen. Hierarkiat eivät edistä rakenteellisesti edellä kuvattua yhdessä oppimisen kulttuuria. Verkoston hyötyä nähdään siinä, että sen toimivan vuorovaikutuksen ja kehittämisvalmiuden kautta syntyy tuotteita, toimintoja tai palvelutapoja, joita ei ennalta osattu tunnistaa. Vuorovaikutteisuutta ja verkostomaista toimintatapaa korostavan näkemyksen mukaan toiminta, palvelut ja tuotteet kehittyvät vuorovaikutusta ja yhdessä ajattelua kehittämällä. (Kts. myös emt., 2007, 4-14.)

Keskustelevan, vuorovaikutteisen ja dynaamisen kulttuurin kehittyminen voi viedä aikaa, mutta siihen tavoitteeseen on tutkimusaineiston mukaan selvästi tarvetta pyrkiä yleisemminkin. Vuoropuhelua on järkevää ylläpitää myös verkoston muihin jäseniin päin. Todellisten ja kannattavien verkosto- ja kumppanuussuhteiden luominen voi parhaimmillaan kehittää alalle uusia toimintatapoja ja myös mahdollistaa usein aiempaa kustannustehokkaamman ja paremman kokonaispalvelun tarjoamisen. Verkostoituminen ja kannattavien yhteistyökumppanuuksien luominen palvelutuottajien keskuudessa on tärkeää myös laadunvarmistamisen kannalta.

Laajemminkin esimerkiksi hoiva- ja hoitoalan kehityksen ja menestyksen kannalta olennaista on, ostavatko kunnat alan palveluita ja luovatko kunnat edellytyksiä toimialan yksityiselle palvelutuotannolle. Tällaiset näkemykset vaikuttavat hoiva- ja hoitoalan yritysten valmiuteen ja kiinnostukseen investoida ja kehittää omaa toimintaansa. Päijät-Hämeen osalta PARAS –hanke on kehittämässä palvelurakennetta suurempien yksiköiden suuntaan, joka puolestaan johtanee hankintojen keskittymiseen ja hankintojen keskikoon kasvuun. Syynä yhteistyön toiminnan haasteisiin voidaan pitää toisaalta myös sitä, että rakenne on pirstaleinen. Päijät-Hämeessä ei ole oikeastaan yhtä yhtenäistä toimintapolitiikkaa, vaan monta hajautunutta ja haastateltujenkin lausunnoissa keskenään ristiriitaisiksi tiedettyä toimintapolitiikkaa ja näkemystä. Toisaalta edellä kuvattu toimintamallin tilanne voidaan nähdä myös johtamisen haasteena. Pirstaleisuuteen liittyvä haaste on erityisesti yhtenäisten toimintamallien luominen esimerkiksi tiedottamiseen sekä raportointikäytäntöihin.

6.4 Valvonta ja tiedonsaanti

”Nythän me ollaan valmisteltu niin ku yhteinen raportointimalli oikeastaan kaikille näille, jotka tekee palveluja meille yhteisesti.”

Päijät-Hämeen kuntien konserniohjeen taloushallintoa koskevassa 5§:ssä todetaan raportoinnista seuraavaa:

”Tytäryhteisö raportoi toiminnastaan ja taloudestaan kunnan-/kaupunginhallitukselle neljännesvuosittain. Puolivuosiraporttiin tulee sisältyä tuloslaskelman ja rahoituslaskelman toteutuminen sekä toiminnallinen katsaus. Vuosiraportointi tapahtuu tilinpäätöksen yhteydessä. Lisäksi kunnan-/kaupunginjohtaja voi pyytää erillisiä selvityksiä yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta.”

Päijät-Hämeen sisäisen valvonnan yleisohjeessa seudun kunnille todetaan sisäisestä valvonnasta seuraavaa:

”Sisäinen valvonta on olennainen osa johtamista. Valvonnan avulla varmistetaan että, - - johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista (Emt., 2008, 1).”

Talouden seurannasta ja raportoinnista todetaan samoissa yleisohjeissa, että

”tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää riittävän usein tapahtuvaa, oikeassa muodossa ja oikealle kohteelle toteutettua raportointia. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa.” (Emt., 6.)

Sekä Kuntaliiton omistajaohjaus-näkemykset että Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos -hankkeen väliraportti (11.5.2007) nostavat esiin raportoinnin ja kuntien tiedonsaannin oikeuden sekä hyvän hallinnon periaatteet – corporate governance –ohjeet. Hyvän hallinnon periaatteina on vahvistettu corporate governance -ajattelua, jossa lähtökohtana on toiminnan läpinäkyvyys ja hallinnon korkeatasoinen järjestäminen. Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos -hankkeen raporttiluonnos totesi kiireellisinä tehtävinä konserniohjeisiin liittyen tehtävät kuntayhtymien perussopimusten tarkistukset sekä *”corporate governance –suositusten (hyvän hallinnon periaatteet) laatimisen yhdessä kaikkien kuntien kanssa samalla kun konserniohjeita rakennetaan”*.

Valvontaan ja tiedonsaantiin liittyviä käytäntöjä on kehitteillä tai otettu käyttöön äskettäin mm. edellä mainituin konserniohjein ja sisäisen valvonnan ohjein. Haastatteluisa mainittiinkin controller –toiminnot, valvonnan ohjeet sekä kunkin kunnan erikseen hyväksyttäväksi tulleet konserniohjeet. Yhteistä raportointimallia on kehitelty ja sitä ollaan ottamassa käyttöön. Haastatteluisa mainittiin esimerkiksi kuntajohtajien kokoukseen seurantaan tuotavat raportit, joka käytäntönä alkaa vuoden 2009 keväällä maaliskuussa. Monia menettelytapoja on sovittu, osin valmistelu- ja nimeämisasteella; niiden implementoinnissa ja seurannassa tulisi olla systematiikkaa. Tutkimusaineiston mukaan raportoinnissa ja avoimuudessa sekä päätöksenteon kannalta relevantin tiedon saatavuudessa on silti vielä kehitettävää. Uusien käytäntöjen soveltamisen ja jatkoseurannan haasteena on myös se, miten saatua tietoa kytketään toiminnan jatkuvaan kehittämiseen. Samansuuntaista näkökulmaa esiintyy aiemmin mainitussa omistajaohjaus- ja omistajapolitiikkatyöryhmäkokouksen muistiossa (13.11.2007), jossa todettiin vaikuttavuustiedon kehittämishaasteet sekä sen analysoinnin kehittämistarpeet. Toiminnan jatkuva tietoperustainen kehittäminen on haaste.

”No osa ei informoi ollenkaan ja osa pitää kerran pari vuoteen tällasia sopimusneuvotteluja tai muita, missä sitten käydään läpi asiat ja sitte niistä lopuksi tulee lasku, mikä maksetaan. Et niihin meillä ei oo mitään vaikutusvaltaa.”

”Mulla ei oo suoraan sanoen ollu riittävästi informaatio käytettävissä...”

Erityisiä paineita kustannustehokkuuteen sekä palveluiden ja suoritteiden hintaseurantaan kohdistuu sosiaali- ja terveyspalveluihin. Syyinä mainitaan alueen kuntien keskimääräinen muita Etelä-Suomen kuntia merkittävästi heikompi kuntatalous. Vuonna 2008 julkaistun Lahden seudun kuntarakennetunnustelujen ”UusiKunta” –esiselvityksen mukaan ”kuntien on onnistuttava leikkaamaan etenkin suurten sektoreiden menokasvua. Käytännössä tämä merkitsee sosiaali- ja terveysmenojen supistamista noin puoleen nykyisestä” (s. 9). Saman raportin mukaan usealla Päijät-Hämeen kunnalla on vaikeuksia selvittää lakisääteisistä tehtävistään ja osa kunnista joutuu tuottamaan palveluitaan myös velkarahoituksella (s. 7).

”Suurin osa paineesta tulee siitä, että (seudun) kunnilla on kymmenen prosenttia rahaa verrattuna muihin Etelä-Suomen kuntiin keskimäärin. Eli tilaajalla on varaa ostaa vähemmän. Tästä syystä sote-piiri joutuu olemaan – tahtoi tai ei – olemaan valtakunnallisessa eturintamassa. Ja onneksi monessa kohtaa onkin.”

Aineistomme perusteella seurannan ongelma on paikoin tunnistettu ja tunnustettu myös palvelun tuottajien puolella. Esimerkiksi PHSOTEn palvelusopimusneuvotteluja ja talousarvion laadintaa todetaan haitanneen, että yhtymän seurantajärjestelmistä ei saatu kaikkia tarvittavia tietoja. Raportoinnin kehittämiseen on panostettu ja sen tuloksia vielä haastattelujen ajankohtana odotettiin. Peruskokemuksena kuitenkin toistui, että tietoa ei ole riittävästi eikä oikeista asioista. Mittaroinnin koettiin olevan enemmän suoritepainotteista kuin vaikuttavuutta mittaavaa.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspiirin toiminnallisten tavoitteiden ja siitä johtuvien taloudellisten seurausten realiteetti eivät tutkimusaineiston perusteella kaikin osin täysin kohtaa. Ongelmana on nähty myytävien suoritteiden ja määrärahojen alibudjetointi.

Siitä huolimatta että erikoissairanhoidossa olisikin käytössä esimerkiksi tarkka potilaskohtainen kustannuslaskenta, ei sairaalan omien hoitajaksojen lukumäärä välttämättä silti riitä luotettavaan kustannuspainojen laskentaan. Esimerkiksi harvinaisten DRG –ryhmien (diagnosis related groups) laskutus PHSOTEn kohdalla toteutuu HUS:n

painotusten mukaan; enin osa näistä potilaista kuitenkin ohjataan yliopistollisiin sairaaloihin. Päijäthämäläisten arvioiden mukaan jopa HUS joutuu niissä turvautumaan arviointiin laskutuksessaan. Mainitut tapaukset eivät ole silti esim. PHSOTEY:n kannalta erityinen taloudellinen ongelma tai rasite, vaikka joissakin yksittäistapauksissa KPP (l. kustannukset/potilas) on PHSOTEY:n kannalta tappiollista. PHSOTEY on tekemässä määrätietoisesti työtä potilashinnoittelun kehittämisessä. Käytössä ei ole vielä asiakaskohtaista laskutusta. Kuluvan vuoden – so. vuoden 2009 – aikana kustannusten hinnoittelua uudistetaan ja siinä ollaan siirtymässä entistä syvemmin potilashinnoitteluun.

”DRG- ryhmittely (diagnosis related groups) on ensisijaisesti vuodeosastoilla annettavien hoitojen kliinis-hallinnollinen luokittelu. Sen avulla voidaan kytkeä hoidot ja hoitojen kustannukset toisiinsa. Useissa sairaaloissa kustannukset osataan jo kohdistaa yksittäisille potilaille, mutta edelleen suuri osa sairaaloista ei vielä tähän pysty. Ne voivatkin kohdistaa kustannuksensa potilasryhmille.” (NordDRG.)

Vuodelle 2011 asetettu Satu-hankkeen (sairaaloiden tuotteistus) suositus on, että DRG-hinnoittelussa 80% kohdentuu suoraan potilaaseen potilashintana ja 20% osuus on kustannusten vyörytysosuutta. Tällä hetkellä PHSOTEY:n jako on arviolta 50% - 50%.

Kapitaation (l. kustannukset jaetaan kunnille asukasluvun suhteessa) käyttöä maksuperusteena on pohdittu ja selvitetty Päijät-Hämeen alueella eri yhteyksissä melko monipuolisesti. Esimerkiksi vuoden 2005 lopulla Suomen Kuntaliiton Yrjö Lahtisen tekemä asiantuntijaselvitys ja ehdotus esittivät kapitaatiolaskutuksen vaihtoehtoja silloiselle Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteille. Ehdotuksessa todetaan, että *”kustannustiedot ovat muokkaamatonta tilastotietoa”* ja nettokustannukset asukasta kohti seudun kuntien välillä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Ehdotuksessa päädytään suosittamaan ikäpainotettua kapitaatiota. Kapitaatiota käytetään nykyisellään esim. PHSOTEY:ssä erikoissairaanhoidossa kalliin hoidon tasaukseen ja potilasvahinkovakuutuksessa. Kapitaatiota voisi suosittaa ja pitää mielekkäänä esimerkiksi juuri mainitussa PHSOTEY:ssä ainakin myrkytyskeskuksen toiminnoissa ja apuvälinetoiminnoissa sekä mahdollisesti EVO-rahoitteisten (l. erityisvaltionosuudelliset rahat sairaaloille tutkimuksesta ja opetuksesta) toimintojen osalta.

DRG –hinnoittelun ja siihen perustuvan laskenta- ja kustannusinformaation osalta haastattelussa arvioitiin, että raportoinnin ja informaation analysointi- ja lukutaito sekä *”osaaminen eivät riitä varsinkaan, kun siirrytään pois terveydenhuoltopuolelta”*. Mainitun osaamisen turvaaminen ja kehittäminen on tällöin myös kehittämishaaste – myös päätöksentekijöiden osalta.

Haastattelujen mukaan esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelun tuottajien kunnille tuottaman raportoinnin avulla toiminnan ja talouden yhteyttä on omistajien monin paikoin vaikea tunnistaa, ymmärtää tai todentaa. Toiminta kuntien näkemysten mukaan tulee entistä selkeämmin ja läpinäkyvämmiin kytkeytyä kysyntään ja kysynnän muutoksen tulee vaikuttaa tuotannontekijöiden määrään eikä yhteensovittaminen tapahdu hintojen muuttamisen kautta. Toiminnan raportoinnin entistä paremman läpinäkyvyyden avulla halutaan selkeys mainittuun kokonaisuuteen. Samoissa näkemyksissä ollaan epätietoisia esimerkiksi erikoissairaanhoidon omien prosessien toimivuudesta ja niiden kustannustehokkuudesta ja kyvystä itsenäisesti tehostaa omaa toimintaa. Toisaalta haastattelussa esiintyy kriittisiä arvioita kuntien johdon halusta, kyvyistä ja valmiuksista johtaa niille toimitettujen raportointi- ja indikaattoritietojen mukaan. Haastattelussa todettiin mm., että

”raportoinnin kriteereitä selkeytetään ja yksinkertaistetaan. ”Mutta - - yksikään kuntajohtaja ei johda toimintaa kriteereiden mukaan. Kaikki kuntajohtajat saavat raportteja, joissa sovittuja mittareita ja kriteereitä raportoidaan. Ei (tällä seudulla) ole sellaista yritysjohtamisen kulttuuria - - jossa jonkin seurantaindikaattorin perusteella päätettäisiin tehdä jotakin. Kaikki johto (on sitä, että) oletko budjetissa vai et. Kaikki muu joustaa sen suhteen.”

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirin omistajapoliittisen työryhmän ehdotuksen mukaan vuodelta 2005 tilaaja-tuottaja –mallin perustaan kuuluu tilaajan oikeus valita ja suunnitella ostosopimus omaa etua parhaiten palvelevaa vaihtoehtoa noudattaen. Vaihtoehtoina nimettiin aiemmin mainittu kapitaatioon (väestön määrään, ikärakenteeseen ja sairastuvuuteen) perustuva sopimusjärjestelmä ja palvelukohtainen hinnoittelujärjestelmä (esim. DRG, drgPrice). Haastatteluissa ei ainakaan tilaajilla ollut viittauksia vaihtoehtojen arviointiin ja valinnan prosesseihin ja niiden välisten kustannusjaon vaikutusten analysointeihin. Haastatteluissa ilmaistiin halu saada maksuperusteisiin edelleen entistä suurempaa selkeyttä ja ymmärrettävyyttä; tilaajien puolella vaikuttavuuden nähtiin olevan julkisen kunnallisen toiminnan perustaa ja siten juuri vaikuttavuustiedon saanti nähtiin kehittämiskohteeksi.

”No sitä (raportointia) nyt parhaillaan työstetään juuri, että ois tietyissä isompien kuntien näissä yhteisomistusyhtiöissä - - niin ois tämmönen raportointi. Sehän on neljännesvuosittain tapahtuva raportointi, mutta tosiaan aikasemmin ei oo ollu vielä, mutta sitä yritetään parhaillaan parantaa.”

”Niin no meillä on hyvin vaikea katsoa, että - tai me emme pysty kuntana arvioimaan, että onko rahat käytetty oikein ja onko tää niin ku tehokkain tapa toimia tai muuta. Et kyl se aika itsehallintoista tämä näiden eri toimijoiden toiminta on suhteessa omistajakuntiin.”

Tiedonsaannissa kunnalla ei enemmistöosakkaana ole suurempaa tiedonsaantioikeutta kuin vähemmistöosakkaalalla. Haastatteluaineiston mukaan tilanne ei ole olennaisesti kuitenkaan muuttunut väliraportin ajankohdasta. Väliraportin raporttiluonnoksessa todettiin, että *”yhteisesti omistettujen toimintojen osalta on huomattava, että omistajaohjauksen tulisi toimia yhtenäisesti eri osallistujakuntien eroavista motiiveista huolimatta”*. Haastatteltujen mukaan kuitenkin:

”Missä Lahti on merkittävin omistaja ja – me muut ollaan niin ku osakkaita, vaan niin ku pienempiä osakkaita siel, niin kyllähän tietysti Lahti saa enemmän informaatiota, se on aika selväkin.”

”Siis tähän on semmonen ikuisuuskysymys, että ne jotka ovat olleet pöydän ääressä, ovat sitä mieltä, että asiat on tapahtuneet kaikkien demokratian pelisääntöjen mukaan ja ne, jotka eivät ole olleet, ovat sitä mieltä, että se on sanelua. Ja ongelmana on se, että pöydän ääressä yleensä - riippuu pöydän koosta – siihen mahtuu rajallinen joukko ihmisiä ja joku tekee sen pohjatyön.”

Arviointimme kyselyn yksittäisissä avovastauksissa todetaan samansuuntaisesti haasteellisena, että *”sitoutuminen alueen kehittämiseen olisi edellyttänyt aitoa henkilöstön mukanaoloa. Alueellinen edustettavuus ja painoarvo tulisi sopia ennen muutoksia, jotta pientenkin ääni tulisi kuuluviin. Vrt. Salon seudun edustajien paikkajako. Nyt pelätään Lahden päättävän muidenkin puolesta. Myös virkamiesjohdon toiminta on merkittävä. Kukahan omaa valtaansa ja paikkaansa olisi luovuttamassa?”*

Haastatteluaineistossa ilmenee jännite julkisen omistajan ja tytäryhtiön toiminnan logiikan välillä. Julkisen sektorin toiminnan perusteisiin on liitetty oikeudenmukaisuus, toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Tultaessa yksityisen

sektorin perinteisiin periaatteisiin niiden hallinto ja raportointi painottuvat hieman eri tavoin korostaen hallitustyöskentelyä, osakkaille tulevaa informaatiota sekä yhtiökokouksia.

”Lakes on ehkä yks sellanen, jossa niin ku demokratialla nyt on vielä jonkunlainen ulottuvuus siinä toiminnassa. Mutta jos meillä nyt on joku Jätehuolto tai sitten - - Lahden 100 prosenttisesti omistama energia- tai vesiyhtiö, niin tota eihän siellä sillä demokratialla pitäis olla keskeistä painoarvoa.”

Haasteena on varsinkin tiedon saamisen ja vähemmistönäkökulman kysymyksissä. Kuten edellä mainittiin, osin mainittujen erojen vuoksikin viitataan omistajapolitiikan mm. kuntaliiton promotoimissa hyvän hallinnon tavoissa corporate governance –periaatteisiin. Kuntaliiton konserniohjesuosituksessa todetaan, että *”eräissä kunnissa konserniohjetta on täydennetty hyvää hallintotapaa koskevilla ohjeilla (corporate governance)”*. *”Suositus hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeiksi Päijät-Hämeen kuntakonsernissa”* ovat mainittujen periaatteiden paikallinen seudullinen sovellus. Niiden keskeisiä perusajatuksia on tutkimusaineiston mukaan mielekästä edelleenkin vahvistaa ja syventää omistajapolitiikassa.

Hyvän hallinto- ja johtamistavan suositusten mallien taustalla olevat corporate governance -ohjeet määrittävät yrityksen hyvää hallinnointia ja täsmentävät yrityksen johdon, hallituksen, omistajien ja muiden sidosryhmien välisten suhteiden hoitoa. Corporate governancen puitteissa määritellään yrityksen tavoitteet ja strategiat, sovitaan hallituksen ja johdon kannustimista sekä järjestetään yritystoiminnan valvonta ja tiedottaminen. Corporate governancen keskeiset kysymykset liittyvät siihen, että omistus ja johto ovat erillisiä. Omistajat sijoittavat varallisuutta yritykseen ja johto käyttää tuota sijoitettua varallisuutta, pyrkii kasvattamaan sitä. Tällöin omistajien etu on, että johto kykenee tuottamaan sijoitukselle mahdollisimman suuren tuoton.

Corporate governance–suositukset on erityisesti luotu estämään tilintarkastuksen ja sidosryhmien vilpillisen oman edun tavoittelun riskejä. Suositukset määrittävät toimintatapoja, jotka lisäävät läpinäkyvyyttä ja korostavat tilintekovastuuta sekä rajaavat johdon mahdollisuuksia epätoivottuun käyttäytymiseen. Suositukset ovat ensi sijassa pörssi-listatuille yhtiöille ja ne noudattavat neljää päälinjaa, jotka ovat:

- 1) hallituksen vastuullisuus,
- 2) hallituksen tilivelvollisuus omistajille,
- 3) yritystoiminnan läpinäkyvyys sekä
- 4) osakkeenomistajien tasapuolisuus.

Erityisen paljon suositukset kiinnittävät huomiota hallituksen jäsenten riippumattomuuteen sekä hallituksen valio-kuntiin, palkitsemiseen ja toiminnan läpinäkyvyyteen. Riippuvuussuhteen näkökulmasta hallituksen jäsenillä ei voi olla toimi- tai työsuhdetta yhtiöön eikä hallituksen jäsen voi toimia merkittävässä yhteistyösuhteessa yritykseen. Riippuvuutta edustavat myös ristikkäiset hallitussuhteet sekä sukulaisuus ja ystävyyssuhteet. Päijät-Hämeen hyvän hallinto- ja johtamistavan suosituksissa riippuvuussuhdekysymyksiin on kiinnitetty huomiota ja niitä on myös tulleet siinä muodossa seudun kunnissa hyväksyty. Esimerkiksi suosituksen muodon mukaisesti hyväksytyissä Hollolan kunnan hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeissa kiinnitetään melko kattavasti ja seikkaperäisesti huomiota hallituksen jäsenten riippumattomuuteen. Mainituissa ohjeissa todetaan mm., että hallituksen jäsenellä ei voi olla riippumattomuuden vaarantavaa suhdetta yhtiöön eikä hän saa ajaa hallituksessa vierasta, ei omaansa eikä minkään muunkaan yhtiön ul-

kopuolisen tahon, etua. (Emt., 11.) Pykälän ehto edellyttäisi jonkinlaista seurantaa. Arvioitavaksi ja pohdittavaksi jää, miten mainitun suosituksen seuranta toteutuu seudun kunnissa.

”Näissä hyvän hallinnon ohjeissahan on kannanotto myös siihen, että tätä hallituksen jäsenyyttä pitäis kierrättää. Ja mun mielestä se on niin ku – sehän on se kolmiodraama omistajan kannalta, et jos toimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja tilintarkastaja ovat hyviä kavereita keskenään, niin ei siinä sen jälkeen paljon omistajaa enää tarvitakaan missään kohtaa. Et ne kyllä hoitaa keskenään sitte kimpassa koko jutun.”

Sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa että corporate governance–suositukset korostavat läpinäkyvyyttä ja tiedonsaantioikeutta. Niiden mukaan yhtiön tulee selostaa hallituksen jäsenten, toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten henkilö- ja omistustiedot, valiokuntien jäsenet sekä niiden tehtävät, sisäisen tarkastuksen järjestelyt, sisäpiirihallinnon keskeiset menettelytavat, toimitusjohtajan ja hallituksen saamat etuudet sekä tilintarkastajien palkkiot silloinkin kun ne eivät liity tilintarkastukseen.

Tiedonsaannin ja –jakamisen foorumina mainittiin haastatteluissa myös kerran kuukaudessa kokoontuva kuntajohdajien kokous. Haastatteluissa kuitenkin todettiin, että mainitut kokoukset ovat rutiineihin keskittyviä, melko vähän taustoittavia, tietoa jakavia ja keskusteluttavia.

”Yhteisten kokousten ja palaverien pitäminen sitten niin ku näitten toimivien organisaatioiden johdon kanssa. Tämösten nykyistä enemmän vuorovaikutuksen niin ku lisääminen myös.”

”Mä oon sitä mieltä, että siellä keskustellaan uusien asioiden eteenpäin viemisestä. Siellä hyvin vähän peilataan sitä, mitä aiemmin on tehty ja onko ne ollu toimivia ja voisko asioita muuttaa eri tavalla.”

Arviomme aineistossa on kannanottoja, joista ilmenee tarvetta raportoinnin ja tiedonsaannin kehittämisen lisäksi dynaamisempaan vuorovaikutukseen sekä yhteydenpitoon. Onnistunut vuorovaikutus ja ongelmanratkaisutaidot edistävät organisaatioiden tavoitteisiin pääsyä. Raportoinnin ja yhteydenpidon heikkous ovat onnistuneen omistajaohjauksen ja strategioiden toteuttamisen este. Oikean ja riittävän tiedon saaminen on myös valvonnan avainkysymys sekä hallituksen että omistajien kannalta. Sisäisen valvonnan ja tiedonsaannin kehittämiskeinoina mainitaan Päijät-Hämeen liiton ”Parasta demokratiaa” –julkaisussa (Esa Halme, 2008) mm. ”nykykäytäntöä laaja-alaisemman tarkastuslautakunnan” käyttämisen arviointitiedon ja suositusten saamiseksi.

Hallitusten työskentelyssä nähtiin kaiken kaikkiaan paljonkin kehittämisen varaa Päijät-Hämeessä. Toisessa ääripäässä hallitusta pidettiin ”dream teamina” ja osaamiseltaan hyvin korkeatasoisena eri asiantuntemusalueita omaavana ja toisessa ääripäässä niiden asiasisältöä ja liiketoimintalogiikkaa koskevassa osaamisessa nähtiin suuria puutteita. Hyvään ja toimivaan omistajapolitiikkaan kuuluu myös pohtia ja vastata siihen, miten hallituksen osaaminen turvataan ja miten sitä kehitetään. Ja jos samaan aikaan sekä raportoinnissa että hallituksen osaamisessa on vajetta, niin voidaan kysyä, kuka tai mikä on se, joka valvoo?

Keinoina tässä on mm. hallitustyöskentelyn vahvistaminen ja siinä erityisesti sisäisen valvonnan kehittäminen sekä valtuustotyöskentelyssä omistajan vallan käyttäminen. Kuntien valtuustoedustajien tulisi vaikuttaa hallituksen tehtäviin ja valita mahdollisimman ammattimaisia hallituksen jäseniä. Hyvään omistajaohjaukseen kuuluu riittävän osaavan ja pätevän hallituksen valinta. Kehittämishaasteita hallitustyöskentelyssä tutkimusaineiston mukaan ovat osaavien edustajien saaminen, tiedon välittyminen edustajilta valtuustoon päin sekä se että edustajat eivät tunnista rooliaan edustajina, joiden tulisi ottaa huomioon kokonaisuus.

6.5 Luottamushenkilöt ja omistajaohjaus

Luottamusmiehet kokevat vaikutusmahdollisuutensa heikommiksi kuin miten virkamiehet ne näkevät. Toteutetussa kyselyssä luottamushenkilöistä 35% oli samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksessa on turvattu luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet. Viran- tai toimenhaltijoista 61 % oli väitteen kanssa samaa mieltä. Viranhaltijahaastattelussa asiasta kuitenkin kannettiin huolta joidenkin haastateltavien näkemyksissä.

”Se mikä täs on ongelma, niin tää synnyttää ennen pitkää aika huikean demokratiavajeen tässä maakunnassa – et niin kuntajohtajilla kuin tilaajaohjajilla ei oo kovin paljon pyrkimystä kytkeä luottamushenkilöitä näihin keskusteluihin mukaan niin ku tämmösiin pohdiskeluihin, linjaaviin keskusteluihin. Ja tuota tää voi johtaa kyllä niin ku aikamoiseen harvainvaltaan jopa. Jos tää tilaajaohjaja niin käytännössä on ollu neljän viiden hengen porukka, niin aika paljon sanelee asioita ilman, että luottamushenkilöt on millään lailla mukana. Niin kyllä tää demokratiavaje on aika huikea tässä.”

Demokratiavaje, demokratian väheneminen riskinä – on tunnistettu myös suomalaisessa hallintotieteellisessä akateemisessa tutkimuksessa. Niissä on esimerkiksi kysytty, liittyykö yhtiömuodon yleistymiseen kunnallista demokratiaa heikentäviä elementtejä yleisemminkin. Mainittua pohdintaa ja keskustelua käydään myös Päijät-Hämeen liiton, Parasta demokratiaa –julkaisun eri artikkeleissa (kts. esim. emt. Ryyänen 2008b, 11-13; Manninen 2008, 44-45, 47, 49-50). Erityisenä riskinä myös tutkimuksissa on nähty vallan keskittyminen harvojen käsiin. Asia on todettu uhkana jo aiemmin mainitussa ”Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden omistajapoliittisen työryhmän ehdotuksessa” vuodelta 2005, joka nimeää vaaraksi asiantuntijavallan lisääntymisen ja lähidemokratian heikentymisen päätöksenteon siirtyessä kauemmas palvelujen käyttäjistä. Sama asia todettiin kehittämishaasteena jo ”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä” –raportissa (2007), jonka mukaan ”osallistuvaan demokratiaan ja asiakkaan käyttäytymiseen tulisi kiinnittää jatkossa lisähuomiota” (s. 54). Professori Aimo Ryyänen toteaa Päijät-Hämeen liiton ”Parasta demokratiaa” –teoksessa, että ”pyrkimykset julkisen toiminnan ja kansalaisten välisen yhteyden vahvistamiseen eivät kuitenkaan ole yksiselitteisesti toteutumassa vireillä olevien reformien kautta” (emt., 12). Samoin ”luottamushenkilöhallinto ei enää riitä takaamaan yhtäältä asukkaiden riittävän vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista ja toisaalta kanavoimaan toimivaan järjestelmään asukkaiden toiveita, ideoita ja panosta. Siksi tarve kehittää ja vahvistaa suoran demokratian keinoja nousee aivan uudella tavalla tarpeelliseksi.” (Emt., 2008, 14.) Kunnallisen demokratian osallistamisen muotoina ja keinoina mainitaan Päijät-Hämeen liiton ”Parasta demokratiaa” –teoksessa mm. käyttäjäkyselyt, kansalaiskuulemiset, asukaskokoukset, julkiset kuulemiset, kansalaispaneelit, alue- ja naapurustofoorumit, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kyselytunnit ja avoimet kokoukset (emt., 15).

Omistajaohjauksessa virkamiehet saavat aiempaa joustavampia johtamisen välineitä mutta samalla poliittinen prosessi ohjaa toimintaa ja intressiriidat ovat mahdollisia. Kun yhtiöissä ja liikelaitoksissa toimijat ovat organisatorisesti kauempana poliittisista puolueista, ovat demokratiavajeeseen liitetyt haastattelukommentit ymmärrettäviä.

Arviointimme lähdeaineistossa ja dokumentaatiossa todetaankin mm., että ”organisaatioita ohjataan demokraattisesti, mutta selkeiden päämäärien ja tavoitteiden asettaminen on vaikeaa, koska toiminnalle asetettavat vaatimukset ovat usein keskenään ristiriitaisia”. Toisaalta tunnustetaan se, että poliittisten valtasuhteiden vaihtuessa yhteistyö ei enää aina välttämättä päde. Haasteellinen tilanne on yksittäisillä palveluntuottajilla, sillä se vaikeuttaa pidemmän aikavälin toiminnan suunnittelua. Viranhaltijoiden roolin vahvuutta voi siten osaltaan motivoida sillä, miten se liittyy jatkuvuuden turvaamiseen. Tilanne synnyttää kuitenkin muutoshasteita ja jännitteitä byrokraattisiin johtamisen käytäntöihin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä arvioinnissa olemme tarkastelleet Päijät-Hämeen hankkeen toteutumista. Näkökulmamme on ollut kokonaisvaltainen. Olemme analysoineet toimintaa hankkeen valitsemilla toimintalinjoilla sekä kiinnittäneet huomiota niin hankkeen verkostoitumiseen, toimenpiteisiin kuin aikaansaatuihin vaikutuksiin. Tässä yhteydessä esitämme tiiviisti keskeiset johtopäätökset ja kehittämishdotukset.

Aluksi on korostettava, että hanketta lähdettiin toteuttamaan tilanteessa, jossa kuntien kesken oli voimakkaita jännitteitä, mutta samalla ylikunnalliseen yhteistyöhön sisältyi runsaasti mahdollisuuksia. Tämä johti Suomessa poikkeukselliseen, maakuntavetoiseen palveluiden kehittämisen hankkeeseen. Hankkeessa on tapahtunut toteutusaikansa nähden erittäin paljon erilaista kehittämistoimintaa. Myös suhteutettuna suoraan käytössä olleisiin resursseihin aikaansaannokset ovat olleet kattavia ja merkittäviä. Kokonaisvaikutelma Päijät-Hämeen hankkeesta on positiivinen. Kuvaavaa on sekin, että Päijät-Hämeen hankkeessa mukana olevat toimijat haluavat pääsääntöisesti jatkaa ylikunnallista palveluiden kehittämistä.

Käytännössä Päijät-Hämeen hankkeen sisältö on muodostunut paitsi verkostomaisesta työskentelystä niin enemmänkin lukuisista yksittäisistä kehittämistoiminnoista kuin kokonaisvaltaisesta ja suunnitellusta ohjelmasta. Tämä on aikaansaanut hankkeessa paljon toimintaa, mutta samalla tehnyt siitä luonteeltaan sirpalemaisen. Arvioinnin yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että vain harvoilla yksittäisillä avaintoimijoilla on selkeää kokonaiskäsitystä, mistä Päijät-Hämeen hankkeen on oikeastaan kysymys. Tästä johtuen arviointimme yhdeksi tehtäväksi on muodostunut Päijät-Hämeen hankkeen sisältökokonaisuuden jäsentäminen. Emme ole voineet tehdä jäsenystä pelkästään Päijät-Hämeen liiton yhteydessä tehtyjen toimintojen perusteella vaan ylipäänsä siitä näkökulmasta, minkälaista maakunnallista kehittämistä Päijät-Hämeessä on toteutettu. Maakunnallisen kehittämiskokonaisuuden kautta hahmottuu Päijät-Hämeen hanke myös sitä toteuttaville toimijoille.

Muutosjohtamisen näkökulmasta Päijät-Hämeen hankkeessa ovat toteutuneet useat onnistuneen toiminnan kriteerit. Ensinnäkin hankkeella on ollut hyvin tunnistettu visio, joka on erityisesti tarkoittanut palveluihin liittyvää kehittämistä, ”*palvelut edellä -periaatetta*”. Myös tähän liittyvä kehittämisen tarve on tunnistettu. Päijät-Hämeessä on yleisesti hyväksytty näkemys siitä, että palveluiden kehittämistä on usein tarkoituksenmukaista toteuttaa kuntien välisenä yhteistyönä. Verkostoitumisen tarpeellisuus perustuu tulkintaan, jonka mukaan se on ollut välttämätöntä yhteistyön kasvattamiseksi, keskinäisen luottamuksen edistämiseksi sekä ylipäänsä eri kuntien edustajien toisiinsa tutustumisen kannalta.

Toisaalta osin sirpaleisuudesta ja toimenpidelähtöisyydestä johtuen Päijät-Hämeen hanketta olisi liioiteltua sanoa kokonaisuudeksi, jossa toimenpiteitä johdettaisiin kokonaisuuden ja vision lähtökohdista. Valitut toimintalinjat eivät ole täysin loogisia ja tosistaan erottuvia. Visio on myös yleisluonteinen ja monitulkintainen. Elinvoimaisuuteen, elinkeinopolitiikkaan ja aluekehittämiseen liittyvät pohdinnat eivät ole kiteytyneet riittävän selkeäksi yhteiseksi tahtotilaksi. Päijät-Hämeessä tulisi määritellä omiin alueellisiin vahvuuksiin perustuvan tulevaisuuden näkymän. Vain palveluiden kautta toteutettu yhteistyö ei riitä luomaan yhtenäistä Päijät-Hämettä. Myös palveluiden kehittämistä suuntaava palvelustrategia puuttuu yhä.

Yksi yhteisen tahtotilan epäselkeyteen vaikuttava ja hankkeen tarpeen kokemiseen liittyvä seikka on se, että eri kuntatoimijoilla on ollut toisistaan poikkeavia tavoitteita Päijät-Hämeen hankkeeseen liittyen. Osalle toimijoista hanke on välivaihe kuntaliitoksiin, ja toisille peruskunnan palveluita turvaava ja kehittävä hanke. Lisäksi osalle toimijoille hanke on ollut oman tahtotilan ulkopuolelta tullut kokonaisuus, josta ei ole oikein ollut mahdollista jäädä poiskaan. Koska intressit eroavat, on verkostomaisella toimintatavalla lähes mahdotonta aikaansaada kuntien kesken synerginen ja yhteisesti hyväksytty tahtotila sekä sitoutuminen toimenpiteisiin.

Erityisesti keskustelu kuntarakenteesta on ollut asia, joka on aikaansaanut ristiriitaisia näkemyksiä Päijät-Hämeessä. Kuntaliitos on osin nähtävissä välttämättömänä ja luonnollisena jatkona Päijät-Hämeen hankkeelle. Mikäli Lahden ympärille muodostuva kuntaliitos toteutuu, se vahvistaa myös kaupungin vetovoimaa ja painoarvoa. Toisaalta kuntaliitoskeskustelun voimistuminen on lisännyt jännitteitä. Uuden kunnan ulkopuolelle jääville ei ole vielä muodostunut vakiintunutta neuvottelumandaattia, joka takaisi niiden osallistumisen palvelujen maakunnalliseen kehittämiseen.

Onnistuneet kehittämishankkeet tarvitsevat myös kykyä ratkaista esiin tulevia ongelmia. Tässä suhteessa Päijät-Hämeen hanke näyttää ristiriitaiselta, sillä tämän arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä monet vastaajat tulkitisivat hankkeessa esiintyneen ratkaisemattomia ongelmia. Tämä asia liittyy kuntien välisiin jännitteisiin ja ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisen vaikeuteen. Toisaalta Päijät-Hämeen hankkeessa on kyetty jatkamaan etenemistä joustavasti, vaikka kaikki kunnat eivät osallistuisi jokaiseen käynnistettyyn palveluita koskevaan ratkaisuun tai toimintamalliin. Päijät-Hämeen tilanne onkin ollut poikkeuksellinen verrattuna moneen muuhun Suomen kaupunkiseutuun, joissa yhteistyö on pysähtynyt ja jopa vähentynyt ongelmien esiintyessä.

Onnistuneissa muutoksissa on konkreettisia ja havaittavissa olevia hankkeita, joiden myötä kokonaisuus etenee. Tässäkin suhteessa Päijät-Hämeen hankkeessa on onnistuttu toimimaan tarkoituksenmukaisesti. Näkyvimmat uudet ratkaisut ovat liittyneet uusien organisaatioiden perustamiseen. Samoin Päijät-Hämeen hankkeessa on ollut lukuisia eri työryhmien aikaansaamaan toimintaa. Sen ansioista hanke on aina jossakin suunnassa edennyt, vaikka toisissa kohdin olisi ollut vaikeuksia.

Hankkeiden osalta aineisto osoittaa samaa, mikä on ilmennyt monissa aiemmissä tutkimuksissa ja arvioinneissa eli liikkeellelähtö on ollut ripeää, asioita on paljon aluillaan ja menettelytapoja on nimetty. Niiden implementoinnissa ja seurannassa tulisi olla kuitenkin systematiikkaa; sovittuja, aloitettuja sekä aiempien arviointien suosituksia olisi hyvä viedä loppuun ja toteuttaa (kuten esimerkiksi sosiaalipalveluiden tuotteistuksen hinnoittelu ja sen käyttöönotto) ja siten varmistaa tavoiteltujen ja suunniteltujen hyötyjen saavuttamista.

Ongelmana onkin hankkeiden toteutumisen varmistaminen eri kunnissa. Päijät-Hämeen hanke on perustunut paljolti kunnallisen itsehallinnon lähtökohtaan, joka on tarkoittanut sitä, että eri kunnissa on voitu päättää, miten suhtautua tehtyihin ehdotuksiin. Myös kuntien omasta päätöksenteosta ja toimeenpanokyvystä paljolti on riippunut se, miten eri hankkeita on lähdetty toteuttamaan kunnissa. Hankkeessa ei ole riittävästi sellaisia seuranta- ja arviointijärjestelmiä, joilla oltaisiin voitu seurata tehtyjen ratkaisujen toteutumista Päijät-Hämeen kunnissa. Päijät-Hämeen toimijat tiedostavat myös kunnallisen itsehallinnon aikaansaamat riskit maakunnallisissa ratkaisuissa.

Päijät-Hämeen hankkeelle on ollut uusien organisaatorakenteiden ohella leimallista lukuisat erilaiset selvitykset ja linjausten määrittely. Tätä kautta on kyetty kasvattamaan osaamista, luomaan yhteistä tahtotilaa sekä vahvistamaan tietoon perustuvaa johtamista, mitkä ovat osaltaan edesauttaneet toteutusprosessia. Kuitenkin tietoon perustuvan toimintatavan kannalta ongelmana on, ettei seurannan ja arvioinnin kautta tuoteta sen kaltaista tietoa hankkeen toteutuksesta, jota voitaisiin hyödyntää toteutuksessa. Päijät-Hämeen kunnissa ei toimita ylipäänsä erityisen paljon kriteereihin perustuen ja tietoa tehokkaasti hyödyntäen. Selvityksistä ja suunnittelusta tulisi myös yhä selkeämmin päästä toteutukseen ja konkreettisiin hankkeisiin. Tähänkin sisältyy paradoksaalisia riskejä. Päijät-Hämeessä halutaan yhä konkreettisempia hankkeita. Samalla sitä enemmän muutosvastarintaa syntyy, mitä enemmän konkreettisemmäksi yhteistyö muodostuu.

On mahdollista esittää, että Päijät-Hämeen hanke on ollut luottamusta vahvistava ja epäluuloisuutta vähentävä hanke. Tähän on vaikuttanut muun muassa hankkeen toteuttaminen ulkoisen toimijan – maakunnan – peruskuntien tasa-arvoisuutta kunnioittava toimintatapa. Kasvava yhteistyö ja verkostoituminen ovat lisänneet keskinäistä luottamusta eri kuntien edustajien kesken. Tästä näkökulmasta myös luottamushenkilöiden ja poliittisten päätöksentekijöiden laaja osallistuminen on ollut perusteltua. Toisaalta joiden toimenpiteiden ja uusien rakenteiden muodostamisen epäonnistumiset sekä kuntarakennekeskustelu ovat voineet lisätä epäluottamusta.

Onnistuneissa muutoshankkeissa on oltava johtajuutta ja vastuunottoa. Päijät-Hämeen hankkeessa on epäilemättä ollut johtajuutta siinä suhteessa, että hanketta on kyetty jatkuvasti viemään eteenpäin. Hanketoimijat näyttävät kuntakenttään nähden aloitteentekijöiltä. Poliittinen johtaminenkin on toteutunut melko hyvin. Toisaalta tyypilliseen verkostomaiseen toimintaan liittyvänä ongelmana nousee jossakin määrin vallankäytön paikallistamisen vaikeus. Johtajuutta heikentävät lisäksi osittain selkeiden linjausten puuttuminen ja toimeenpanovaje eli epävarmuus siitä, missä määrin sovittuja linjauksia toteutetaan eri kunnissa.

Päijät-Hämeen hankkeen tuloksena lähes kaikissa kunnallisissa palveluissa on maakunnallisia tai vähintäänkin ylikunnallisia rakenteita ja toimintatapoja. Eniten tehtävää on edelleen sivistystoimessa. Voidaan silti sanoa, että maakunnallinen näkökulma on vakiintunut mahdolliseksi palveluiden kehittämisen vaihtoehtoehdoksi.

Tarkastelutavasta riippuen maakunnallinen palveluiden järjestäminen on selkeyttänyt tai epäselkeyttänyt toimintaa. Maakunnan kokonaisuuden kannalta eri palvelutoimijoita on vähemmän. Sen sijaan yksittäisen peruskunnan näkökulmasta palveluiden hallinta on voinut monimutkaistua, koska eri palveluita järjestetään toisistaan poikkeavin ratkaisuin ja jopa eri kumppaneiden kesken.

Hankkeen ansiosta on toistaiseksi kyetty jossakin määrin turvaamaan palveluiden saatavuutta. Sen sijaan palveluiden laadun ja ylipäänsä toiminnan kriteerien kehittämisessä on edelleen tehtävää. Samoin kehitettävää on hankinta- ja tilaajaosaamisessa, palveluiden vertailtavuudessa, asiakaslähtöisyydessä, kustannustietoisuudessa ja hallinnassa sekä tuotteistamisessa. Varsinkin kustannusten hallintaan ja tuottavuuteen on kohdistunut enemmän odotuksia kuin mitä toistaiseksi on kyetty aikaansaamaan. Ongelmana on ollut toisaalta se, että johtamis- ja päätöksentekokulttuuri on ollut osin sellaista, ettei se ole suosinut kriteereihin, asiakaslähtöisyyteen tai tuotteistamiseen sekä näiden toimintojen kautta asioiden hallintaan pyrkivää toimintatapaa. Samalla palveluiden kehittämisessä on jäänyt hyödyntämättä systemaattisesti tilaaja-tuottaja –mallin mahdollisuudet.

Päijät-Hämeen hankkeella ja siihen sisältyneellä palveluiden kehittämisellä on jossakin määrin kyetty aikaansaamaan aluekehitykseen ja maakunnan yhtenäisyyteen liittyviä vaikutuksia. Kuitenkin parempi vaikutusten aikaansaaminen edellyttäisi elinvoimaisuuteen liittyvän, omaehtoisen tahtotilan tarkempaa määrittelyä, johon voitaisiin suhteuttaa muun muassa palvelustrateginen kehittäminen.

Suhteessa valtakunnalliseen kunta- ja palvelurakenteiden kehittämiseen on todettavissa, että Päijät-Häme on Suomessa edelläkävijöitä. Esimerkiksi valtakunnallisen PARAS –hankkeen kriteerien noudattaminen ei ole tuottanut Päijät-Hämeessä erityisiä ongelmia. Valtakunnalliseen hankkeeseen suhtautuminen on avaintoimijoiden keskuudessa ollut myönteistä. Käytännössä Päijät-Hämeessä oltiin jo toteutettu niitä toimenpiteitä, joita valtakunnallisen PARAS –hankkeen puitteissa alettiin kunnilta edellyttää. Tämä toisaalta on tarkoittanut sitäkin, ettei valtakunnallinen PARAS –hanke ole tuonut merkittävää lisäarvoa Päijät-Hämeen kuntien toiminnan kehittämisen kannalta.

Useat Päijät-Hämeessä tehdyt linjaukset ja alueella esiintyvät ongelmat ovat samansuuntaisia kuin muuallakin Suomessa. Esimerkiksi keskustaajamien ja ympäristökuntien väliset jännitteet ovat tyypillisiä Suomessa. Joillakin kaupunkialueilla on silti onnistuttu tekemään kuntaliitoksia, kuten Kouvolassa, Salossa ja Jyväskylässä. Toisaalta osissa kaupunkiseutuja jännitteet ovat lähes pysäyttäneet yhteistyön, mitä ei ole tapahtunut Päijät-Hämeessä. Maakuntalähtöisen palveluiden kehittämisen malli on toteutumassa Etelä-Karjalassa, mutta ei kuitenkaan ole yleistymässä valtakunnalliseksi malliksi. Palveluiden ylikunnallinen ja maakunnallisesti organisoitunut verkostomainen kehittämismalli on edelleen ainutlaatuinen.

Päijät-Hämeessä on rakennettu palveluihin liittyviä perusrakenteita ja puitteita. Tällä tavoin kehittämistä on ylipäänsä toteutettu Suomen eri alueilla. Osin Päijät-Hämeessä tehdyt ratkaisut ovat olleet varsinkin sosiaali- ja terveyssektorilla edelläkävijöitä. Samalla on kuitenkin todettava, että hankinta- ja tilaajaosaamisen, laatu- ja seuranta-kriteereihin, kustannustietoisuuteen, tuotteistamiseen, asiakaslähtöisyyteen, tilaaja- ja tuottajamalliin tai palvelustrategioihin liittyvä kehittäminen on Suomessa monella alueella pidemmällä kuin Päijät-Hämeessä.

8. KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Kehittämissuositustemme keskeisenä lähtökohdana on ensinnäkin näkemys siitä, että Päijät-Hämeen hanke on prosessi. Tästä johtuen oleellista onkin tunnistaa sellaisia tekijöitä, joilla hanketta on vietävissä jatkossa eteenpäin. Tärkeä huomio tältä osin onkin, että tähän arviointiin haastellut henkilöt pitävät yleisesti ottaen tärkeänä jatkaa maakunnallista palveluiden kehittämistä. Näkemykset erosivat ymmärrettävästi sen osalta, kuinka laaja-alaisesti hanketta tulisi jatkaa. Osin jatkosta on jo sovittu, sillä yhteisen hankkeen eteenpäinvienti tuleekin jatkumaan erityisesti ”*PAKETTI –hankkeen*” muodossa.

Tässä yhteydessä pyrimme erityisesti tunnistamaan niitä suuntia, jotka ovat näkemyksemme mukaan oleellisimpia jatkokehittämisen kannalta. Moniin esittämiimme kohtia on mahdollista löytää erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Toimintalinjausten uudelleenmäärittely

Päijät-Hämeen hanketta on toteutettu neljän linjauksen kautta eli yhteisten kehittämissuositusten, palveluiden, yhteisen asiantuntemuksen sekä yhteisen omistajaohjauksen perusteella. Näillä linjauksilla on hankkeessa päästy eteenpäin. Kuitenkin on todettava, että linjaukset ovat osin päällekkäisiä, eivätkä muodosta sisällöllisesti eheitä kokonaisuuksia.

Ehdotammekin, että jatkossa täsmennettäisiin suositusten sisältöä. Yksi vaihtoehto olisi erottaa toisistaan (1) verkoston kehittäminen, (2) elinvoimaisuus ja elinkeinopolitiikka, (3) palvelut, (4) henkilöstöpolitiikka ja johtaminen sekä (5) omistajaohjaus.

Verkostotoiminnassa keskityttäisiin systemaattisesti kuntien välisen verkostotyön, kuten luottamuksen, ja tiedonkulun vahvistamiseen. Elinvoimaisuus ja elinkeinopolitiikka tarkoittaisivat Päijät-Hämeen alueen kannalta keskeisten kysymysten edistämistä. Palvelujen osalta kiinnitettäisiin kuntalaisille tarjottavien palveluiden kehittämiseen, tuottavuuteen ja järjestämistapoihin. Henkilöstöpolitiikka ja johtaminen tarkoittaisivat muun muassa kyseisiin asioihin liittyviä suoituksia, kuten koulutukseen, asiantuntemukseen ja osaamiseen sekä rekrytointiin liittyviä kysymyksiä. Omistajaohjaus sisältäisi esimerkiksi maakunnallisesti toteutettujen organisaatioiden hallintaan, demokratiaan, konserniohjaukseen sekä seurantaan ja arviointiin liittyvien kysymysten tarkastelua.

Kuntarakenteen huomioiminen jatkokehittämisessä

Keskeiseksi kysymykseksi jatkos kannalta näyttää nousevan kuntarakente. Sen selkiyttäminen on keskeistä, jotta kasvaviin palvelurakenteen kehittämistarpeisiin voidaan vastata. Maakunnassa on kuntarakenteen osalta meneillään polarisaatio, jossa puolet kunnista on yhdistymässä uudeksi kunnaksi toisen puolen jättäytyessä ulkopuolelle. Tämän arvioinnin yhteydessä ei ole selvää, minkälaiseksi Päijät-Hämeen kuntarakente tulee lopulta muodostumaan.

Päijät-Hämeen hankkeeseen jo alunperinkin sisältynyt linjaus, jonka mukaan yhteistyötä tulisi tehdä tavalla, joka ei ole este kuntarakennemuutoksille, onkin edelleen ajankohtainen. Kuntarakennatratkaisut vaikuttavat yhteistyö-

muotojen ja –sisältöjen tarkoituksenmukaisuuteen ja edellytyksiin. Kuntaliitos epäilemättä kohdistaa kehittämisen voimavaroja uudistuksen toteuttamiseen. Näyttäisikin siltä, että Päijät-Hämeen hankkeessa merkittäviä uusia linjauksia ja avauksia kannattaa tehdä vasta sitten, kun tuleva kuntarakenne selviää.

Kuntaliitokset heijastuvat aina rajallisten kehittämisresurssien käyttämiseen. Tästä johtuen yhtenä avainkysymyksenä on se, miten saadaan Uusikunta-hankkeesta sivuun jättäytyvät kunnat osallistumaan jatkossa yhteiseen kehittämiseen. On ilmeistä, että kuntaliitoksesta ulkopuolelle jättäytyvät kunnat eivät saa samankaltaisia hyötyjä kuin siihen osallistuvat kunnat johtuen esimerkiksi päätöksenteon edellytysten erilaisuudesta. Yhteistyö ei voi myöskään hidastaa kuntaliitoksen tarkoituksenmukaista toteuttamista. Resurssoinnilla sekä yhteistyölähtöisellä ja avoimuuteen perustuvalla kehittämisellä on mahdollista kuitenkin jossakin määrin varmistaa samansuuntainen kehitys tulevissakin kuntarakenteissa.

Vision ja strategisen toiminnan kirkastaminen

Päijät-Hämeessä palvelut edellä – ajattelu on melko laajasti omaksuttu eri toimijoiden keskuudessa. Kuitenkin sen sisältö samoin kuin ylipäänsä maakunnan tahtotila on liian epäselkeä. Maakunnan vision kirkastaminen on siis ilmeisen tarpeellista. Olisi tärkeää ylipäänsä koota myös yhteen sitä, minkälaista toimintaa ja palveluiden kehittämistä on saatu aikaan ja mitä halutaan jatkaa. Näin toteutettu palveluiden kehittäminen saisi entistä enemmän painoarvoa ja poliittista hyväksyntää. Haasteena on yhteisen vision kirkastaminen ja julkilausuminen myös siksi, että yhteinen kokonaisuus yhdistettynä tiiviiseen yhteistyöhön estää seudun hajoamisen erilaisiin blokkeihin.

Valtakunnallisissa PARAS –hankkeissa on korostettu elinvoimaisuutta, toimintakykyä ja palveluiden turvaamista. Näitä kaikkia kysymyksiä olisi tarkoituksenmukaista pohtia Päijät-Hämeessä myös maakunnallisesta näkökulmasta. Elinvoimaisuus korostaisi paikallistalouden lähtökohtia. Kysymys olisi siitä, minkälaisille alueellisille vahuuksille Päijät-Hämettä tulisi jatkossa kehittää. Tämä ei ole vielä riittävästi noussut esiin yhteisenä tahdonmuodostuksena, joka on vaikuttanut heikentävästi Päijät-Hämeen hankkeenkin toteutukseen. Toimintakyky viittaa edellytyksiin tehdä tarpeellisia ratkaisuja. Palveluiden turvaaminen liittyy palveluiden kysynnän ja tarjonnan sekä niihin liittyvien tekijöiden hallintaan.

Katsomme, että jatkossa tarvitaan yhteisen vision avaaminen ja johdonmukainen toteutus ja vision toteutumisen seuranta. Sen tulisi perustua Päijät-Hämeen oman elinvoimaisuuden vahvistumiseen. Liian ohut tai epärealistinen visio ei tue maakunnan kehittämistä. Vision olisi tunnustettava maakunnan veturien asema, ja sen tulisi edustaa koko maakunnan kehittämistä tukevaa tahtotilaa.

Palvelustrategian laatiminen

Päijät-Hämeeseen tulisi muotoilla seudullinen palvelustrategia visioineen ja tavoitteineen sekä strategian toteutumisen seurantajärjestelmä seurannan ja jalkauttamisen tueksi. Kyseisen muotoiltavan palvelustrategian yhteisiä strategisia tavoitteita tulisi aikatauluttaa, niiden tiedottamisesta ja raportoinnista tulisi sopia yhteisesti.

Se määritteli selkeän tahtotilan palveluiden kehittämiseksi. Palvelustrategia toisi selkeyttä myös siihen arvioinnin osoittamaan tilanteeseen, jossa Päijät-Hämeessä on läsnä ”*monta politiikkaa*”, joilla ei näytä tutkimusaineiston mukaan olevan yhteistä koordinaatiota. Tilanne on synnyttänyt epävarmuutta ja epätietoisuutta mm. suurten ja strategiselta merkittävyydeltään keskeisinä pidettyjen toimijoiden keskuudessa. Edellä kuvattua selkiinnyttäisi osaltaan palvelustrategia, johon liittyen tulisi kehittää aktiivista omistajapolitiikkaa omistettavien elinkaariajatteluun.

Palvelustrategiaan on mahdollista liittää elinkeinopoliittinenkin näkökulma, sillä maakunnallisesti ja seudullisesti voidaan kootuilla toimenpiteillä vaikuttaa muun muassa palvelumarkkinoiden kehittämiseen.

Lahden rooli veturina

Lahden merkitys on maakunnassa keskeinen, mutta sen rooli veturina ei ole yksiselitteinen. Lahti ei ole mukana kaikissa Päijät-Hämeen kehittämisen osa-alueissa. Siellä missä sen rooli on vahva, olisi mahdollisuuksia myös vuorovaikutteisempaan ja sovitteluvampaan lähestymistapaan. Tältä osin on löydettävissä myös vastuullisuutta korostavia ratkaisuja. Lahdella ei voi olla voimapolitiikkaa yhteistyössä vaan sovitteluvampi, koordinoiva ja kokonaisuutena tavoitteleva näkemys tulisi vahvistua.

Lahdessa on arviointimme perusteella halukkuutta syventää ja tiivistää yhteistyötään Helsingin metropolialueen kanssa. Näkemys synnyttää kuitenkin epävarmuutta seudun muissa kunnissa. Helsingistä katsoen yhteistyötä on mahdollista tehdä vetovoimaisten tapahtumien alueella – kuten esimerkiksi talvilajeissa huippu-urheilussa, mutta muilta osin Lahden nähtiin ensi sijassa olevan tähtimallinsa, seutunsa veturi.

Lahti voi veturina osaltaan vahvistaa Päijät-Hämeen alueellista kehittämistä ja auttaa muita kuntia määrittelemällä selkeän ja uskottavan suunnan Päijät-Hämeelle sekä määrittelemällä selkeästi ja uskottavasti omaa toimintaansa. Näin Lahti voi käyttää asemaansa veturina koko maakuntaa hyödyttävällä tavalla. Päijät-Hämeen kannalta olisikin tärkeää, että Lahti kykenisi palauttamaan uskottavuuttaan innovatiivisena ja määrätietoisena strategisena toimijana. Maakunnan veturin rooliin kohdistuvien odotusten toteutumista on mahdollista seurata indikaattorien avulla.

Vaikka Päijät-Hämeessä on muutamia kaupunkikeskuksia, nähdäksemme Lahden keskeinen asema veturina olisi tunnustettava sekä samalla tiedostettava sen tärkeys koko alueen kehityksen kannalta. Samalla Lahden tulisi kehittää toimintatapojaan ja kulttuuriaan niin, että se kykenee luottamukseen ja dialogiaan perustuvaan kehittämiseen muiden Päijät-Hämeen kuntien kanssa.

On huomattavaa, että palveluiden ja niitä tukevien järjestelmien, kuten tietojärjestelmien, kehittäminen on Suomessa organisoitumassa yhä selkeämmin ns. suurten kaupunkien verkostojen välisinä ratkaisuin. Lahti joutuukin epäilemättä tekemään ratkaisuja ja linjauksia sen suhteen, mikä on valtakunnallisissa kehittäjäverkostoissa tapahtuvan toiminnan suhde maakunnalliseen kehittämiseen ja millä tavoin nämä näkökulmat ovat yhdistettävissä toisiinsa.

Toimeenpanovajeen vähentäminen

Päijät-Hämeen hanke on perustunut palvelurakenteen kehittämiseen, mikä on hyvin poikkeuksellinen lähtökohta Suomessa. Vastaavaa hanketta ei ole muissa maakunnissa. Päijät-Hämeen hankkeen ongelmana on kuitenkin ollut toiveiden toteutettavuus. Voidaan perustellusti puhua toimeenpanovajeesta, mikä näkyy epävarmuutena yhteisesti sovittujen tavoitteiden toteuttamisessa ja niiden eteenpäin viemisessä kunnissa.

Toimeenpanovaje näkyy siinä, että pitkäkestoinen, kuntien strateginen kumppanuuskaan ei ole voinut jatkuvasti tuottaa uuteen oppimiseen perustuvia toimintatapoja. Erityisesti toimeenpanovaje nousee esiin tilanteissa, joissa tehtyjen ratkaisujen toimeenpano on peruskuntien vastuulla.

Käytännössä toimeenpanovaje onkin aina riski tilanteissa, missä verkostoissa sovitusta asioista päätetään vielä erikseen itsenäisten organisaatioiden eli tässä tapauksessa kuntien toimesta. Yksi tapa vähentää toimeenpanovajetta onkin yhteisten organisaatioiden perustaminen. Tällöin päätösvaltasuhteet ja vastuusuhteet tulevat selkeämmiksi. Toinen tapa on pyrkiä sitovampaan ja synergisempään asioiden valmisteluun. Esimerkiksi strategioiden ja yhteisten linjausten tekemisen tulisi olla kattavaa yhteisen sitoutumisen aikaansaamiseksi. Valmistelussa voidaan pyrkiä aikaansaamaan yhteisiä sopimuksia ja linjauksia sekä niihin liittyvää resurssointia.

Kolmanneksi toimeenpanovajeen ja sen ongelmien tiedostamiseksi tarvitaan myös päätösten ja tehtyjen linjausten parempaa seurantaa. Tämän arvioinnin yhteydessä onkin voitu havaita, ettei päätöksentekijöillä ole aina edes tiedossa, miten ratkaisut ovat toteutuneet eri kunnissa. Neljänneksi toimeenpanovajeen kannalta tulisi vahvistaa eri kuntien kehittämistoimintaa ja muutosjohtamiskykyä.

Verkostotoiminnan ylläpitäminen

Varsinkin alkuvaiheessa hankkeen resurssointi on ollut vaikeaa, eikä kaikkien osapuolten sitoutumista ole voinut tältä osin taata. Hanke on toteutettu varsin edullisin suurin kustannuksin, mutta välilliset kustannukset kuten maakunta- ja seutuhallinnon johdon ja asiantuntijoiden sekä kuntien päätöksentekijöiden ja virkamiesten työpanokset ovat olleet varsin mittavia. Tästä on ollut seurauksena paljon menettelytapoja mutta ilman systematiikkaa. Työläät toimintatavat ovat johtaneet siihen, että nopeasti liikkeelle lähtenyt verkosto on alkanut hiipua. Alussa on toteutettu suhteellisen helposti saavutettavia tavoitteita, mutta jatkon toimenpiteet edellyttävät syvenevää yhteistyötä jonka toteutuminen verkostossa ei välttämättä ole mahdollista. Verkostoon perustuvan toimintatavan jatkumiseen maakunnassa vaikuttaa se, että toimijoilla on samanaikaisesti liian monta yhtenäistä politiikkaa. On realismia lähteä siitä, että taloudellisen taantuman vuoksi kehittämisen voimavaraa on jatkossa käytössä vähemmän kuin aiemmin.

Hanke on tuottanut runsaasti erilaisia menettelytapoja jotka ovat tuottaneet runsaasti erilaisia aineistoja. Näiden aineistojen hyödyntäminen ei kuitenkaan ole hyödyntänyt toimeenpanoa täysimääräisesti. Osittain tämä johtuu hankkeen organisointitavasta. Hankkeeseen on osallistunut varsin laaja joukko päättäjiä ja virkamiehiä, joiden sitoutuminen on kuitenkin ollut vaihtelevaa.

Edellä esitetyistä syistä näemme ensinnäkin tärkeäksi, että verkoston toiminta resursoidaan entistä selkeämmin. Tätä onkin toteutettu PAKETTI –hankkeen yhteydessä. Samalla on tarkoituksenmukaista Päijät-Hämeen hankkeessa verkoston tavoitteiden täsmentäminen. Tämä selventäisi peruskunnissakin kysymystä siitä, mitä kehittämistoimilla tavoitellaan. Samoin tavoitteiden täsmentäminen jätnevoittäisi työskentelyä ja vähentäisi verkostokuormaa.

Aineistossa ilmeni huolta Päijät-Hämeen pienimpien kuntien huomioimisesta; kenen ehdolla kehittäminen tapahtuu, keitä ovat asiakkaat? Kehittämishaasteena tarvetta on verkoston vuorovaikutteisuuden edistämiseen, jonka pitäisi olla dynaamisempaa ja vuorovaikutteisempaa. Samoin asiakkaiden kohtaamisen kehittäminen demokratian muotona on olennaisena kysymyksenä. Tulisi olla foorumeita – myös pienille kunnille järjestettyinä - joissa tilaajat, tuottajat, viranhaltijat ja poliittiset päättäjät kohtaavat. Maakunnan toimijoiden epäluottamusta pitäisi lisäksi työstää ja kehittää yhteistyötä ja yhdessä toimimista tukevaksi määrätietoisesti ja tavoitteellisesti.

Huomiota on kiinnitettävä selkeämmin ylipäänsä verkostoissa työskentelyn osaamisen vahvistamiseen. Näemekin tärkeäksi toteuttaa asiaa koskevan erillishankkeen. Verkostotyöskentelyä olisi mahdollista laajentaa ainakin jossakin määrin peruskuntien lautakuntien väliseksi asiaksi. Samoin tarkoituksenmukaista oli aikaansaada poikkihallinnollisia eli toimialojen välisiä verkostoja. Myös kolmannen sektorin ja yritysten edustajia tulisi kytkeä toimintaan kohdennetusti.

Ei voida lähteä siitä, että kehittämishankkeessa kaiken pitäisi onnistua. Epätäydellinenkin onnistuminen voidaan kääntää oppimiskokemukseksi, joka syventää maakunnan keskeisten toimijoiden strategisia kumppanuuksia ja luo edellytyksiä hankkeen vaikuttavuudelle. Onnistumiset toteutuvatkin usein viiveellä. Hankkeelta voidaan kuitenkin toimeenpanovaiheessa edellyttää harkintaan perustuvaa riskinottoa ja johtajuutta, minkä osalta on mahdollista tehdä valintoja PAKETTI –projektin alkuvaiheessa.

Yhteinen asiantuntemus ja kehittämisen reservi

Maakunnan kuntien on mahdollista kehittää palveluja myös kuntarakenteiden yhdistymisen ulkopuolella. Hankkeessa onkin jo toteutettu toimia yhteisen asiantuntijuuden kehittämiseksi toiminnallisella ja operatiivisella alueella. Seuraavassa vaiheessa olisi siirryttävä erityisasiantuntemusta vaativiin ja kustannuksiltaan korkeisiin johtamisen ja strategisen osaamisen alueisiin. Tällöin yhteisten rakenteiden muodostuminen on keskeistä, mutta esteenä ovat luottamuksen puuttuminen, osittaisiin ratkaisuihin ajautuminen ja oman reviirin puolustaminen. Yhteistyömuotojen löytämistä yhteisen asiantuntemuksen ja osaamisen alueella voidaan tarkastella tapauskohtaisesti, mutta myös riippumattomana kuntarakenteesta. Toteutuksia mahdollistava tahtotila ei muodostu ilman tahtotilaa toteuttavia konkreettisia suunnitelmia.

Jatkossa oleellista on määrittää mihin asiantuntemuksen ja osaamisen alueisiin kohdistuva yhteistyö on kunnille välttämätöntä ja millä alueilla lisääntyvä yhteistyö muiden kuin kunnallisten toimijoiden kanssa on mahdollista. Maakunnan vähän käytetty mahdollisuus liittyy kolmannen sektorin, seurakuntien ja yritysten, osaamisen liittämiseen Päijät-Häme –visioon. Tässä on maakunnan palvelurakenteen kehittämisen merkittävä reservi.

Tarvitaan konkreettista kehittämistoimintaa

Päijät-Hämeen hankkeessa keskeisessä asemassa ovat olleet suunnittelu ja selvitysten tekeminen. Näillä toiminoilla on ollut tärkeä merkitys muun muassa ongelmien tiedostamisen, keskinäisen luottamuksen ja yhteisen ymmärryksen näkökulmista. Kuitenkin kehittämisen tulisi olla jatkossa yhä konkreettisempää ja selkeämmin hankkeistettua.

Päijät-Hämeessä on edelleen tarvetta sisällöllisiin hankkeisiin. Samalla tulisi kuitenkin käynnistää myös toimintatapoja ja hallinnollista toimivuutta vahvistavia hankkeita. Osin näitä on jo alettu toteuttamaan. Tällaisia, potentiaalisia hankkeita ovat esimerkiksi seuraavankaltaiset hankkeet:

- Strategisen ajattelun ja johtamisen terävöittäminen
- Tuottavuusohjelman toteuttaminen
- Asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistaminen
- Toiminnan laatukriteerien määrittelemine
- Palveluiden tuotteistaminen
- Kustannustietoisuuden edistäminen
- Hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyden parantaminen
- Tilaaja- ja tuottajaosaamisen parantaminen
- Prosessiajattelun vahvistaminen
- Hallitusosaamisen tukeminen
- Pilotoinnin parempi hyödyntäminen

Yksi keskeinen kysymys on, pyritäänkö Päijät-Hämeessä toteuttamaan tuottavuusohjelmaa maakunnallisesti. Tämä voisi luoda toimenpidekokonaisuuden, jossa olisi mahdollista hyödyntää maakunnan kokonaisresursseja ja palveluverkostoja.

Asiakas- ja käyttäjälähtöisyys voi sisältää hyvinkin monentyyppisiä hankkeita. Se saattaa tarkoittaa näkökulmaa, jossa hyödynnetään palveluiden ja niitä koskevien prosessien kehittämisessä asiakkaiden tarpeita ja tilanteita koskevia tietoja ja kokemuksia. Palveluita suunniteltaessa tulisi huomioida asiakasvirrat eli se, missä kuntalaiset liikkuvat ja minkälaisia palveluita he tarvitsevat. Toisinaan tuottavuus kasvaa myös asiakaskysyntään vaikuttavilla toimenpiteillä. Monasti myös ns. palveluinnovaatiot syntyvät nimenomaisesti asiakasrajapinnoilla. Asiakkaisiin liittyvä tieto tulisi siis liittää innovaatioprosesseihin. Päijät-Hämeessä voitaisiin myös pohtia yhteisen asiakkuuden mahdollisuutta maakunnassa.

Tuottavuutta ja asiakkuutta vahvistavat osaltaan laatuksiteerien määrittely, kustannustietoisuus sekä tuotteistaminen. Samoin tarvitaan ko. asioita tukevia tietojärjestelmiä. Edellä mainittuihin tekijöihin liittyvä kehitystyö on Päijät-Hämeessä aluillaan, mutta vielä melko riittämätöntä. Kunnat tarvitsevat nykyistä laajempaa näkemystä yhteisestä asiakkuudesta ja sen taustalle kustannusjärjestelmien ja tietojärjestelmien kehittämistä.

Kuten olemme todenneet, tilaaja-tuottaja –mallin suuntaisia ratkaisuja Päijät-Hämeessä on jo toteutettu, mutta ei vielä kovin systemaattisesti ja julkilausutusti. Tästä johtuen tilaaja-tuottaja –osaamisenkin kehittyminen tai ajattelutavan hyödyntäminen esimerkiksi hallittuna kustannustietoisuutta ja omistajaohjausta vahvistavana toimintatapana on jäänyt vielä vähäiseksi. Toimiva tilaaja- ja tuottaja –lähtökohta edellyttää sitäkin, että tilaajat ja tuottajat määrittelevät prosessejaan samankaltaisesti ja toisiaan tukevaksi prosessiksi.

Tilaaja-tuottaja –rooleja tulisi myös avata ja niihin kouluttaa ja opastaa. Samoin tilaaja-tuottaja –mallin kannalta tärkeä on ymmärtää laadun ja kustannusten suhde. Kehittämishaasteena laadun parempi määrittäminen: kenen laadusta kyse ja millaisesta laatusostosta sekä laadun ja kustannusten yhteyden selkiennyttäminen. On tärkeää muodostaa näkemys laatuksiteereistä. Mittaroinnissa on ilmennyt halua vaikuttavuuden mittaamiseen sekä verkostojen toimintaa ja sen vuorovaikutuksen laadun, osallisuuden, osaamisen kehittämisen ja innovatiivisuuden mittaamiseen. Mainittua pyrkimystä tulisi syventää ja vahvistaa.

Johtopäätöksinä voi ilmaista lisäksi yhteisen tarpeen saada yhdenmukaisesti luotettavaa tietoa ja tulla kuulluksi; raportoinnissa kehitettävää, avoimuudessa kehitettävää, tiedon saatavuudessa kehitettävää. Mittaroinnin ja raportoinnin haasteena on myös se, miten saatua tietoa kytetään toiminnan kehittämiseen. Tuottavuuden kehittämisen kannalta tärkeää on mitata oikeita asioita ja huolehtia tiedon saatavuudesta. Tärkeisiin asioihin liittyvää tietoa tulisi olla paljon, sitä tulisi olla helposti saatavilla ja sen tulisi perustua faktoihin ja tiedon tulisi olla kaikkien seudun kuntien käytettävissä samassa muodossa. Sähköisen raportoinnin mahdollisuuksia olisi hyödyllistä selvittää.

Konkreettisempaan kehittämiseen päästään myös pilotoinnin kautta. Tämä tarkoittaa toimintatapaa, jossa ei pyritä tuottamaan palveluja kaikissa kunnissa yhdenmukaisesti vaan käynnistämällä eri kunnissa kokeiluhankkeita. Jos nämä hankkeen osoittautuvat onnistuneiksi, kriittinen kysymys on tiedon ja hyvien käytäntöjen levittäminen koko Päijät-Hämeen alueelle. Pilottien aikaansaamiseksi verkostotoimijat voivat pyrkiä saamaan osittaisrahoitusta myös valtakunnallisista, julkisten palveluiden kehittämiseen tähtäävistä ohjelmista.

Omistajaohjauksen terävöittäminen

Olemme jo korostaneet, että PAKETTI –hankkeen yhteydessä on mahdollista muotoilla seudullinen palvelustrategia visioineen, tavoitteineen ja strategian toteutumisen seurantajärjestelmineen. Tähän tulee liittää myös omistajaohjauksen tahtotilan selkeyttäminen ja terävöittäminen. Strategian tulisi siis määrittää aktiivinen omistajapolitiikka johon kuuluu omistuksen elinkaariajattelu.

Omistajaohjauksessa tarvitaan hallitustyöskentelyn osaamisen turvaamista. Hallitusten toiminnassa on aineistomme mukaan eroja - toisaalla on asiantuntijoista koostuvia dream teameina nähtyjä hallituksia ja toisaalla pääosin valtuutetuista koostuvia. Edellä mainitussa ydinsuhteessa viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä on varsinkin yhtiöiden hallitustyöskentelyyn liittyen jännitteitä. Kehityshaasteena onkin hallitusosaamisen tukeminen ja jatkuva kehittäminen.

LÄHTEET

- Aarrevaara, T. & Simola, J. (toim.) (2008). Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti, Päijät-Hämeen liitto A167, Lahti.
- Airaksinen, J., Haveri, A. & Vallo, M. (2005). Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Airaksinen, J & Haveri, A & Pyykkönen, H & Väisänen, P (2008). Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti Valtiovarainministeriö 41/2008. Helsinki.
- Bruch, H., Gerber, P. & Maier, J.V. (2005). Strategic Change Decisions: Doing the right change right. *Journal of Change Management* Vol. 5/1, 97–107.
- Bruun, S.V (2009). Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Kuntaliitto. Helsinki.
- Burke, W.W. (2008). *Organization Change. Theory and Practice. Second Edition.* SAGE Publications, USA.
- Ekström, B.-E. (2004). Pelastakaa Helsinki - Globalisaatiostrategia kuntataloudelle, Taloustieto OY & EVA, Yliopistopaino, Helsinki 2004.
- Halme, E. (2008). Demokratia, omistajaohjaus ja väliportaan hallinto. Teoksessa: Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti, (toim. Aarrevaara, T. & Simola, J.). Päijät-Hämeen liitto A167, Lahti.
- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. & Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press, Tampere.
- Holbeche, L. (2006). *Understanding Change. Theory, Implementation, and Success.* Teoksessa: Amsterdam et. al. Elsevier.
- Huldén, S. (2008). Kunnallinen demokratia – nykytila ja tulevaisuus. Teoksessa: Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti, (toim. Aarrevaara, T. & Simola, J.). Päijät-Hämeen liitto A167, Lahti 2008.
- Juuti, P. & Virtanen, P (2009). Organisaatiomuutos. Otava.
- Kallio, O & Martilainen, J-P & Meklin, P & Rajala, T & Tammi, J (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokeimuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistamishankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia.
- Koskiahon, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa palvelutalouden ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Vastapaino. Tampere.
- Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano. Vauhdittamispäivän aineisto (2008). Kuntaliitto & Efeko Oy.

- Laamanen, E. (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta, *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 632, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lahtinen, Y. (2005). Kapitaatiolaskutus Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteissä, Suomen Kuntaliitto 19.12.2005.
- Linna, P. – Harmaakorpi, V. – Hennala, L. – Pihkala, T. – Uotila, T. – Tura, T. (2007). Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä, Päijät-Hämeen liitto A163. Lahti.
- Maanonen, M. (2005). Kuntien liiketoiminta – kunnallisten prosessien kehittämisen väline, lisensiaattityö, hallintotieteen tohtorin koulutusohjelma, johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto.
- Maanonen, M. (2007). Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot, *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 620, Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Majoinen, K. (2008). Poliittinen johtajuus ja sen vahvistaminen Paras-maisemassa, ss. 61-68, teoksessa *Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti*, toim. Aarrevaara, T. & Simola, J. Päijät-Hämeen liitto A167. Lahti.
- Manninen, K. (2008). Demokratia ja hallinnon avoimuus. Teoksessa: *Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti*, (toim. Aarrevaara, T. & Simola, J.). Päijät-Hämeen liitto A167, Lahti 2008.
- Melin, T (2007). Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra. Helsinki.
- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, New York.
- Pekkola, S & Linna, P & Melkas, H & Rantanen, H & Ukko, J ja Annala, U (2008). Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden asialla. Päijät-Hämeen liitto A173.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. I. (2006). *Hard Facts, Dangerous Half-Truths And Total Nonsense: Profiting From Evidence-Based Management*, Harvard Business School Press. Boston.
- Puttonen, P. (2002). Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä, *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 195, Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos –projekti, Väiliraportti 11.5.2007.
- Rannisto, P.-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen – Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien erikoispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina, *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 427, Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Ryynänen, A. (2008a). *Kuntaudistus ja itsehallinto*. Tampere University Press, Tampere.

Ryynänen, A. (2008b). Suoran ja osallistuvan demokratian vahvistaminen. Teoksessa: Parasta demokratiassa – Päijät-Hämeen palvelurakennemuudistus –projekti, (toim. Aarrevaara, T. & Simola, J.). Päijät-Hämeen liitto A167, Lahti 2008.

Simola, J. (toim.) (2009). Järjestöjen rooli kuntakentän rakennemuutoksissa. Päijät-Hämeen liitto A175.

Stenvall, J. & Majoinen, K. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen” – Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Suomen Kuntaliitto, Acta 191, Helsinki.

Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008/2). ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Suomen Kuntaliitto, Acta 204, Helsinki.

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Tiilikainen, A. (2008/1) Paras alussa. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17, Helsinki.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Johtaminen muutoksessa. Edita Oy, Helsinki.

Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Leinonen, J. & Juntunen, P.; Oulasvirta, L. & Tiilikainen, A. (2009). Parasta nyt. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriö 11/2008. Helsinki

Utti, J. & Matikainen, E. (toim.) (2008). Päijät-Hämeen henkilöstölinjaukset. Päijät-Hämeen liitto A172.

UusiKunta johtoryhmä (2008). UusiKunta – esiselvitys, Lahden seudun kuntarakennetunnustelut. Lahti.

Wilén, A.-T. (2008). Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena - Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittämisestä Kaakkois-Suomessa 2003-2006, Acta Electronica Universitatis Tamperensis 750, Tampereen yliopistopaino. Tampere.

LIITE 1. HAASTATELLUT HENKILÖT

| HAASTATELLUT | | |
|----------------------|--|------------|
| Halme, Eeva | johtaja, Peruspalvelukeskus Oiva - liikelaitos | 3.2.2009 |
| Halme, Esa | maakuntajohtaja, Päijät-Hämeen liitto | 9.3.2009 |
| Heinonen, Martti | kaupunginjohtaja, Orimattila | 17.12.2008 |
| Holopainen, Antti | kaupunginvaltuutettu, Lahti | 19.12.2008 |
| Hongisto, Outi | toimitusjohtaja, Päijät-Hämeen Yrittäjät | 15.12.2008 |
| Huldén, Seppo | kunnanjohtaja, Kärkölä | 17.12.2008 |
| Ilmavirta, Arvo | toimitusjohtaja, Päijät-Hämeen koulutuskonserni | 18.12.2008 |
| Juurola, Ulla | kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Lahti | 17.12.2008 |
| Kitkiöjoki, Marketta | kunnanjohtaja, Sysmä | 12.12.2008 |
| Komonen, Hannu | kaupunginjohtaja, Heinola | 9.12.2008 |
| Kuusela, Mauno | kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Heinola | 17.12.2008 |
| Lahtimo, Markus | henkilöstöjärjestöjen edustaja | 17.12.2008 |
| Leppialho, Juha | sivistystoimenjohtaja, Asikkala | 12.12.2008 |
| Manninen, Kaija | hallintopäällikkö, Hollola | 17.12.2008 |
| Metso, Juha | henkilöstöjärjestöjen edustaja | 17.12.2008 |
| Mieskolainen, Hannu | kaupunginvaltuuston jäsen, Lahti | 17.12.2008 |
| Mutanen, Jouni | johtaja, PHSOTEY | 30.1.2009 |
| Mäkinen, Mika | rahoitusjohtaja, Lahti | 15.12.2008 |
| Nieminen, Juri | kunnanjohtaja, Asikkala | 29.1.2009 |
| Niiranen, Annikki | talousjohtaja, PHSOTEY | 18.3.2009 |
| Piispanen, Matti | kirkkoherra, Nastola | 12.12.2008 |
| Pitkälä, Jorma | maakuntavaltuuston puheenjohtaja, Päijät-Hämeen liitto | 17.12.2008 |
| Ruuska, Vaula | kunnansihteeri, Hämeenkoski | 12.12.2008 |
| Räsänen, Antti | kunnanhallituksen jäsen, Padasjoki | 17.12.2008 |
| Siltanen, Riitta | kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Nastola | 19.12.2008 |
| Simola, Jaana | pääsihteeri, Päijät-Hämeen liitto | 9.3.2009 |
| Suvisilta, Jaana | sivistystoimenjohtaja, Nastola | 17.12.2008 |
| Syrakki, Pauli | kunnanjohtaja, Nastola | 15.12.2008 |
| Tiensuu, Antti | henkilöstöjärjestöjen edustaja | 12.12.2008 |
| Tulainen, Marjaleena | kunnanvaltuuston varapuheenjohtaja, Hollola | 17.12.2008 |
| Tulensalo, Hannu | henkilöstöjohtaja, Helsingin kaupunki | 2.3.2009 |
| Valanta, José | kehitysjohtaja, Lahti | 12.1.2009 |
| Öberg, Jukka | johtava suunnittelija, Helsingin kaupunki | 5.3.2009 |

LIITE 2. PÄIJÄT-HÄMEEN HANKKEEN KYSELYLOMAKE

SAATE:

Arvoisa vastaanottaja,

Päijät-Hämeen maakuntaliitto on käynnistänyt maakunnallisen palvelurakennemuutoksen loppuarvioinnin. Toteuttajana on Avaras Oy ja arviointiryhmän muodostavat prof. Jari Stenvall, VTT Timo Aarrevaara, HTT Ilpo Laitinen sekä prof. Antti Syväjärvi. Päätehtävänä on selvittää, miten Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos on toteutunut kokonaisuudessaan. Arvioinnin tarkoituksena on auttaa Päijät-Hämeen hankkeen edelleen kehittämisessä ja suuntaamisessa.

Arviointia ja Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että toiminnassa mukana olleiden asiantuntemus ja näkemykset tulevat hyvin esiin. Toivomme että vastaamalla tähän kyselyyn omasta näkökulmastasi siten ettei taustaorganisaationäkökulmat sido vastauksiasi. Vastaamisen kuluu noin 15 minuuttia.

Arviointiraportti valmistuu keväällä 2009. Se perustuu tämän kyselyn lisäksi myös haastatteluihin, ryhmähaastatteluihin ja dokumentteihin. Vastauksia käsitellään luottamuksellisesti hyvää tutkimus- ja arviointietiiikkaa noudattaen. Tulokset jäävät ainoastaan arviointiryhmän käyttöön ja arviointiraportissa tullaan huolehtimaan siitä, etteivät vastaajat ja yksittäiset vastaukset ole tunnistettavissa.

Lisätietoja antaa Timo Aarrevaara timo.aarrevaara@avaras.fi, 050-3809752.

Vastauksesi tulee palauttaa 30.1.2009 mennessä liitteenä olevan linkin webropol-vastauslomakkeella.

KYSELYLOMAKE

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen arviointi

1. Olen luottamushenkilö () tehtävä _____
viran/toimenhaltija () tehtävä _____

2. Olen () mies
() nainen

- 3. Kuntani on**
- Artjärvi
 - Asikkala
 - Hartola
 - Heinola
 - Hollola
 - Hämeenkoski
 - Kärkölä
 - Lahti
 - Nastola
 - Orimattila
 - Padasjoki
 - Sysmä

4. Mikä on mielestäsi ollut Päijät-Hämeen palvelurakenneuudistuksen keskeisin sisältö? Mitkä ovat olleet esimerkiksi sen keskeisimmät toimenpiteet?

5. Mielestäni Päijät-Hämeen palvelurakenneuudistuksessa

(1=Täysin samaan mieltä, 2=Samaa mieltä, 3=Vaikea sanoa; 4=Eri mieltä, 5=Täysin eri mieltä)

- | | |
|--|-----------|
| a) on ollut selkeä hanketta ohjaava visio | 1 2 3 4 5 |
| b) on ollut tarve hankkeen toteuttamiselle | 1 2 3 4 5 |
| c) on ollut selkeät, strategiset linjaukset | 1 2 3 4 5 |
| d) linjausten toteutumista on seurattu | 1 2 3 4 5 |
| e) hankkeen tavoitteet ovat muuttuneet toteutuksen kuluessa | 1 2 3 4 5 |
| f) on ollut konkreettisia toimenpiteitä hankkeen toteuttamiseksi | 1 2 3 4 5 |
| g) on ollut riittävää osaamista toteuttaa hanketta | 1 2 3 4 5 |
| h) on turvattu kuntien vaikutusmahdollisuudet hankkeen toteutuksessa | 1 2 3 4 5 |
| i) on turvattu luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet | 1 2 3 4 5 |
| j) on turvattu virkamiesten riittävä asiantuntemus | 1 2 3 4 5 |
| k) on ollut päijätähämäläisten tuki hankkeen toteuttamiseksi | 1 2 3 4 5 |

6. Mielestäni Päijät-Häme hankkeessa

(1=Täysin samaan mieltä, 2=Samaa mieltä, 3=Vaikea sanoa; 4=Eri mieltä, 5=Täysin eri mieltä)

- | | |
|--|-----------|
| a) Hankkeen toteutustapa on ollut tarkoituksenmukainen | 1 2 3 4 5 |
| b) Hankkeen verkostotuminen on ollut tarkoituksenmukainen | 1 2 3 4 5 |
| c) Yhteistyö eri osallistujien kesken on ollut toimivaa | 1 2 3 4 5 |
| d) On kyetty ratkaisemaan ongelmia ja ristiriitatilanteita | 1 2 3 4 5 |
| e) On ollut liikaa kuntien välisiä ristiriitoja | 1 2 3 4 5 |
| f) On ollut liikaa virkamiesten ja luottamushenkilöstön välisiä ristiriitoja | 1 2 3 4 5 |
| g) On ollut liikaa ammattiryhmien etujen puolustamista | 1 2 3 4 5 |
| f) On kerätty toimille tarpeellista tietoa | 1 2 3 4 5 |

7. Mitkä ovat olleet mielestäsi Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen keskeisimmät tulokset? Mitä uudistuksen tavoitteisiin sisältyviä tai tärkeänä pitämiäsi tuloksia ja vaikutuksia ei ole saavutettu? Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen etenemiseen. Kuvaile uudistusta edistäviä ja estäviä tekijöitä

8. Onko Päijät-Häme palvelurakennemuutos ollut mielestäsi vaikutuksiltaan onnistunut

(1=Täysin samaan mieltä, 2=Samaa mieltä, 3=Vaikea sanoa; 4=Eri mieltä, 5=Täysin eri mieltä)

- | | |
|--|-----------|
| a) Päijät-Hämeen aluekehityksen kannalta | 1 2 3 4 5 |
| b) Päijät-Hämeen yhtenäisyyden kannalta | 1 2 3 4 5 |
| c) Kustannusten säästämisen kannalta | 1 2 3 4 5 |
| d) Palvelujen turvaamisen kannalta | 1 2 3 4 5 |
| e) Palvelujen laadun kannalta | 1 2 3 4 5 |
| f) Palveluiden kehittämisen kannalta | 1 2 3 4 5 |
| g) Osaamisen turvaamisen kannalta | 1 2 3 4 5 |

9. Olisiko sinulla ehdotuksia Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen tulevaa kehittämistä varten?

10. Mitä olisit toivonut tapahtuvan toisin oman työsi/luottamustehtäväsi kannalta?

11. Vastaa seuraaviin väittämiin

(1=Täysin samaan mieltä, 2=Samaa mieltä, 3=Vaikea sanoa; 4=Eri mieltä, 5=Täysin eri mieltä)

- | | |
|---|-----------|
| a) Hanke on ollut poliittisesti johdettu | 1 2 3 4 5 |
| b) Hanketta johtavat poliittiset päätöksentekijät ovat tunnistettavissa | 1 2 3 4 5 |
| c) Poliittisten päätöksentekijöiden arvot ovat vaikuttaneet hankkeen sisältöön | 1 2 3 4 5 |
| d) Poliittisilla päätöksentekijöillä on ollut riittävästi osallistumahdollisuuksia hankkeessa | 1 2 3 4 5 |
| e) Poliittiset päätöksentekijät ovat edustaneet hankkeessa erityisesti omaa kuntaansa | 1 2 3 4 5 |
| f) Poliittiset päätöksentekijät ovat toimineet hankkeessa tavalla, joka on edistänyt yhteisen edun löytymistä | 1 2 3 4 5 |

12. Olen ollut mukana valmistelussa

(1=erittäin aktiivinen.... 5=en ollenkaan aktiivinen)

1 2 3 4 5

Kiitos vastauksestasi!



PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

Hämeenkatu 9 A, PL50
15111 LAHTI
etunimi.sukunimi@paijat-hame.fi
www.paijat-hame.fi

A177 * 2009
ISBN 978-951-637-176-7
ISSN 1237-6507