

Janne Antikainen, Timo Aro, Elina Auri, Juha Eskelinen,
Valtteri Laasonen, Sami Moisio, Tommi Ranta, Ilppo
Soininvaara ja Mikko Valtakari

Vallan ja vastuun uusjako

**Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-
toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään**

Tammikuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 10/2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika

Valtioneuvoston kanslia, 19.1.2017

Tekijät

Janne Antikainen, Timo Aro, Elina Auri, Juha Eskelinen, Valtteri Laasonen, Sami Moisio, Tommi Ranta, Ilppo Soininvaara ja Mikko Valta-kari

Julkaisun nimi

Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntaudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin ja aluekehittämisjärjestelmään.

Julkaisusarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017

Asiasanat

Maakuntaudistus, arviointi, vaikuttavuus, kustannustehokkuus, asiakaslähtöisyys, aluekehittäminen

**Julkaisun osat/
muut tuotetut versiot**

-

Julkaisuaika

Tammikuu, 2017

Sivuja 105**Kieli** suomi**Tiivistelmä**

Meneillään oleva maakuntaudistus yhtäältä hajauttaa ja toisaalta keskittää tehtäviä 18 maakuntaan. Nykyisten keskitettyjen tehtävien näkökulmasta uudistus on haaste ottaen huomioon tehtävien henkilö-resursoinnin ja vaadittavan osaamisen. Lisäksi kokonaisnäkemys saattaa kaventua koko maan edun tavoittelusta maakuntakohtaiseen, osaoptimoivaan ajattelutapaan. Ylialueelliset ratkaisut maakuntien välillä ja kannustimet niiden synnyttämiseksi tulisi ottaa mukaan jatkovalmisteluun.

Kasvupalvelujen kohdalla tavoitteena on synnyttää maahan kilpailulliset markkinat. Aidosti toimivien kilpailullisten markkinoiden rakentamiseen saattaa mennä vuosia, ja maakuntien välillä kehitys saattaa poiketa huomattavastikin toisistaan. Valmistelussa onkin varmistettava, että maakuntien väliset kehityserot eivät kasva uudistuksen seurauksena. Työllisyys-, innovaatio- ja elinkeinopolitiikassa kansallisen kokonaisnäkemysten tulisi ajaa maakuntakohtaisen edun ohi.

Valmistelussa ei ole kiinnitetty huomiota perustettavien maakuntien ja kuntien keskinäisiin suhteisiin ja toiminnan rajapintoihin. Kunnilla on jatkossakin merkittävä rooli elinvoiman vahvistamisessa ja elinkeinojen kehittämisessä, joilla on selkeä yhtymäkohta maakuntien kautta järjestettäviin kasvupalveluihin. Näin ollen kuntien rooli uudessa asetelmassa tulisi olla jatkovalmistelussa nykyistä selvemmin mukana.

Aluekehittäminen (ml. kasvupalvelut) on tulevassa maakunnassa yksi kokonaisuus, joka jää soten rinnalla marginaaliasemaan. Maakuntien rajallisen itsehallinnon johdosta on pyrittävä varmistamaan aluekehittämisen asema, ettei se jää sote- ja muun palvelutuotannon vaatiman huomion jalkoihin.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 19.1.2017		
Författare	Janne Antikainen, Timo Aro, Elina Auri, Juha Eskelinen, Valtteri Laasonen, Sami Moisio, Tommi Ranta, Ilppo Soininvaara ja Mikko Valtakari		
Publikationens namn	Omfördelning av makt och ansvar. Landskapsreformens effekter på NTM-centralernas och TE-byråernas uppgifter och regionutvecklings-systemet.		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 10/2017		
Nyckelord	Landskapsreform, utvärdering, effekt, kostnadseffektivitet, kundorientering, regionutveckling		
Publikationens delar /andra producerade versioner	-		
Utgivningsdatum	Januari, 2017	Sidantal 105	Språk Finska

Sammandrag

Å ena sidan medför den pågående landskapsreformen en decentralisering och å andra sidan en centralisering av uppgifter i 18 landskap. Ur de nuvarande centraliserade uppgifternas perspektiv utgör reformen en utmaning med tanke på de personalresurser och det kunnande som uppgifterna kräver. Dessutom kan helhetssynen eventuellt inskränkas från att gälla hela landets intressen till ett landskapsspecifikt, deloptimerande tankesätt. Regionöverskridande lösningar mellan landskapen och uppmuntran till att hitta sådana borde inkluderas i den fortsatta beredningen.

Vad gäller tillväxttjänster är målet att skapa en konkurrenskraftig marknad i landet. Det kan ta år att bygga upp marknader som verkligen fungerar konkurrensmässigt och utvecklingen i de olika landskapen kan även märkbart avvika från varandra. Därför måste man i beredningen säkerställa att skillnaderna mellan landskapen vad gäller utveckling inte ökar till följd av reformen. Den nationella helhetssynen inom sysselsättnings-, innovations- och näringspolitiken borde gå före landskapsspecifika intressen.

I beredningen har man inte tagit hänsyn till det inbördes förhållandet mellan de nya landskapen och kommunerna eller till verksamhetens gränssnitt. Kommunerna har även i fortsättningen en betydande roll vad gäller att stärka livskraften och utveckla näringslivet, något som är tydligt kopplat till de tillväxttjänster som ordnas via landskapen. Därför borde kommunernas roll i den nya strukturen lyftas fram tydligare i den fortsatta beredningen än tidigare.

Regionutvecklingen (inkl. tillväxttjänster) utgör en helhet i det kommande landskapet och intar en marginell ställning bredvid sote. Till följd av landskapens begränsade självförvaltning måste man sträva efter att säkerställa regionutvecklingens ställning, så att den inte blir åsidosatt till följd av den uppmärksamhet som sote- och övrig serviceproduktion kräver.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, Finland, 19th January 2017		
Authors	Janne Antikainen, Timo Aro, Elina Auri, Juha Eskelinen, Valtteri Laasonen, Sami Moisio, Tommi Ranta, Ilppo Soininvaara ja Mikko Valta-kari		
Title of publication	Redistribution of power and responsibility. The impact of regional government reform on the tasks of Centres for Economic Development, Transport and the Environment, and on regional development system.		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 10/2017		
Keywords	Regional government reform, evaluation, impact, cost efficiency, customer-orientation, regional development		
Other parts of publication/ other produced versions	-		
Release date	January, 2017	Pages 105	Language Finnish

Abstract

Many of the tasks and duties of the regional government are being decentralised or centralised into 18 counties in the on-going regional government reform depending on the point of view. Considered from the perspective of the currently centralised tasks, the reform has many challenges related to the sufficiency of personnel resources and required know-how. In addition, the overall vision for the whole country may narrow to a county-specific and sub-optimised way of thinking. The inter-regional solutions between counties and incentives for creating such should be taken to further preparation.

In the case of growth services, the objective is to create competitive market for employment services in the country. Thus, creating truly a competitive market may take years, and the development may differ significantly between counties. The preparation phase should make sure that the segregation of counties' development is not accelerated due to the reform. In the employment, innovation and trade policies the national vision ought to outweigh the county-specific benefits.

The preparation of reform is yet to focus properly on the relationships and interfaces between the future counties and municipalities. The municipalities remain to play a key role in strengthening vitality and developing local businesses, and both of these have a clear link with the growth services to be organised via counties. Therefore the role of municipalities and their relationship with counties should have a bigger role in the further preparation of the reform.

Regional development (incl. growth services) is one entity in the future counties – and a small one in comparison to social and health care services. Due to the restricted autonomy of counties, regional development should fight for its position in the future counties in order to have the attention needed in the massive shadows of social and health care services.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	7
1.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	8
1.2 Tutkimuksessa käytetyt menetelmät.....	9
1.3 Tutkimuksen aikataulu ja toteutus	10
1.4 Raportin rakenne	11

OSATEHTÄVÄ 1

2. ELY-KESKUSTEN JA TE-TOMISTOJEN PALVELUJEN NYKYTLA.....	12
2.1 ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnan laajuus ja kehitys.....	12
2.2. Nykytila VAAKA-kyselyn ja mittareiden valossa	13
Asiakaslähtöisyyden nykytila	14
Kustannustehokkuuden nykytila	15
Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden nykytila	17
2.3 Yhteenveto nykytoiminnan hyvistä piirteistä	19
3. MUUTOKSET ELY-KESKUSTEN JA TE-TOIMISTOJEN TEHTÄVISSÄ sekä MUUTOKSEN TUOMAT UHKAT JA MAHDOLLISUUDET	21
3.1 Maakuntauudistuksen aikaansaamat muutokset.....	21
3.2 Maakuntauudistuksen aikaansaamat uhkat ja mahdollisuudet	23
3.3 Yhteenveto.....	28
4. MUUTOKSEN ENNAKOIDUT VAIKUTUKSET	30
4.1 Vaikutukset asiakaslähtöisyyteen	30
4.2 Vaikutukset kustannustehokkuuteen	32
4.3 Vaikutukset yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen	35
4.4 Vaikuttava onnistuminen muutoksessa	37
5. KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT UUDISTUKESSA ELY-KESKUSTEN JA TE-TOIMISTOJEN TEHTÄVIEN NÄKÖKULMASTA	40
5.1 Uudistuksen kriittiset tekijät ELYjen ja TE-toimistojen näkemysten perusteella	40
5.2 Uudistuksen kriittiset tekijät kokonaisanalyysin perusteella	42
5.3 Kriittisiin tekijöihin liittyviä kehittämisnäkökulmia	46
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET	50

OSATEHTÄVÄ 2

7. MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET ALUEKEHITTÄMISJÄRJESTELMÄÄN	57
7.1 Alueellinen itsehallinto	58
7.2 Maakunnallinen itsehallinto: resurssit, kompetenssit, legitimitteetti	59
7.3 Aluekehittämisjärjestelmä	61
7.4 Euroopan rakenne- ja investointirahastot aluekehittämisjärjestelmässä	63
8. EUROOPPALAISTEN ALUEKEHITTÄMISJÄRJESTELMIEN VERTAILU	68
8.1 Alankomaat	68
8.2 Iso-Britannia (Englanti)	69
8.3 Saksa	70
8.4 Tanska	71
8.5 Ruotsi	71
8.6 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta	72
9. KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN MERKITYS JA ROOLI MAAKUNTAUUDISTUKSESSA	74
9.1 Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys ja rooli maakuntauudistuksessa	74
9.2 Kaupunkien ja kaupunkiseutujen organisointi ja valmistautuminen maakuntauudistukseen	78
9.3 Kaupunkien omat tavoitteet, painopisteet ja kynnyskysymykset maakuntauudistuksen valmistelussa	79
9.4 Kaupunkien kannalta keskeiset uudistamis- ja kehittämistoimenpiteet syksyllä 2016	80
10. KOLME SKENAARIOTA TULEVISTA MAAKUNNISTA	81
10.1 Vahvat maakunnat -skenaario	82
10.2 Heikot maakunnat -skenaario	85
10.3 Keskenään erilaiset maakunnat	88
10.4 Tulevat maakunnat aluekehittämisen osana: yhteenveto skenaarioista	92
10.5 Uudenmaan erillISRatkaisu eurooppalaisten esimerkkien valossa	93
11. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET	96
LOPUKSI	102
Vallan ja vastuun uusjako	102
Pohdintaa tutkimusasetelmasta ja tutkimuksen haasteista	103
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	105

1. JOHDANTO

Maakuntauudistus on valtion yksi merkittävimmistä muutoksista, jolla on vaikutusta kaikkiin hallinnon tasoihin sekä alueilla että valtakunnallisesti. ELY-keskusten ja TE-toimistojen näkökulmasta uudistuksen keskiössä ovat kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien karsiminen ja asiakasnäkökulma. Maakuntauudistuksella voi onnistuessaan olla huomattava merkitys kyseisten seikkojen toimivuuden parantamisessa, mutta heikosti suunniteltu tai johdettu uudistus voi heikentää kustannustehokkuutta ja rapauttaa samalla vaikuttavaa toteuttamista. Tämän vuoksi TEM ja VNK näkivät tärkeäksi tutkia, millä tavalla aluehallintouudistus huomioi ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden.

VAAKA – Vaikuttavuus, aluekehittämisjärjestelmä, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus aluehallintouudistuksessa -tutkimushankkeen ytimenä on ennakoida, miten nämä painotukset muuttuvat uudistuksen myötä. Maakuntauudistus tavoittelee tuottavuuden ja taloudellisuuden lisääntymistä sekä synergiaetuja. Tehtävien kokoaminen poliittisesti, vaaleilla valituille itsehallintoalueille, parantaa kansanvaltaisuutta. Maakuntauudistuksella pyritään myös huolehtimaan siitä, että palveluja kehitetään asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaan näkökulmasta uudistuksen tavoitteena on tuoda aluehallintoon lisää ymmärrettävyyttä, yksinkertaistamista ja yhdenmukaista.

Maakuntauudistus ja tulevien itsehallintoalueiden organisoituminen, kiristynvä julkinen talous ja digitaalisuus ilmiönä tulevat muuttamaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen palvelukokonaisuutta, -malleja ja -prosesseja sekä edellyttävät näiden toimintojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tutkimuksellista tarkastelua. Kansainväliset esimerkit ja TE-toimistoissa käynnissä olevat pilotit osoittavat, että esimerkiksi työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuutta voidaan parantaa entistä asiakaskeisemmällä palvelumallilla, monikanavaisia (mm. digitaaliset palvelu) palveluja hyödyntämällä sekä kumppanuuksien ja ostopalvelujen tehokäyttöä lisäämällä. Esimerkiksi jo TE-toimistojen palvelumallissa on nähtävillä suunta, jossa palvelukokonaisuus tulee kehittymään jatkossa vaiheittain kohti eri toimijoiden muodostamaa modulaarista palveluekosysteemiä.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä vähentämällä hallinnon tasoja ja organisaatioiden määrää. Tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto synnyttäen hallintoon kolme tasoa: kunta, itsehallintoalueet eli maakunnat ja valtio. Kunta toimii uudistuksen jälkeen paikallisen osallistumisen, demokratian ja elinvoiman yhteisönä. Maakunnat järjestävät sotepalvelut sekä vastaavat kuntaa laajemman alueen alueellisista hallinto- ja palvelutehtävistä, kuten alueiden kehittämisestä ja elinkeinojen edistämisestä. Valtio vastaa valtakunnallisista tehtävistä sekä oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevista tehtävistä. Uudistuksen kokonaisvaltaisen onnistumisen vuoksi on tärkeää tutkia kolmiportaista hallintorakennetta kokonaisuutena.

Maakuntauudistuksen tulee huomioida edellä mainittujen seikkojen lisäksi alueiden erilaisuus ja kaupunkiseutujen erityispiirteet. Suuret kaupungit, metropolialue ja maakuntien keskukset ovat talouden vetureita ja halukkaita ja kykeneviä vastaamaan kunnan tämänhetkisiä tehtäviä laajemmasta tehtäväkentästä. Sopimusmenettely olisi hyödyllinen tapa antaa näille kunnille mahdollisuus tehtävien järjestämiseen sovituilta aloilta ja sovittujen kuntien kesken. Jotkin suurista kaupungeista hoitaisivat kuntien tehtävien lisäksi osasta maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon tehtävistä. Timo Aron kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitystä itsehallin-

toalueita muodostettaessa käsittelevän tutkimuksen¹ mukaan yhden mallin sijaan tarvitaan joustavuutta, toimivaa työnjakoa ja liikkumavaraa erilaisille hallintoratkaisuille tehtävien hoidon ja aseman suhteen.

Tutkimushanke tukee hallitusohjelmassa todetun aluehallinnon uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa. Hallituksen kärkihanke julkisten palveluiden digitalisaatiosta vaikuttaa merkittävästi aluehallinnon uudistukseen. Uudistuksen vaikutuksia ei voida tietää, mutta niitä voidaan ennakoida tutkimustiedon pohjalta. Uudistuksen vaikutusten lisäksi hankkeessa keskitytään soveltuvin osin aluekehittämisjärjestelmän tarkasteluun kokonaisuutena sekä marraskuussa 2015 tehdyn aluejaon merkitystä tehtävien uudelleenorganisoinnissa.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

VAAKA-tutkimushankkeen päätavoitteena on tuottaa tutkimuksellista tietoa maakuntauudistuksen ennakoituista vaikutuksista erityisesti aluekehittämisjärjestelmään ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja palvelujen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Hanke tunnistaa ja tarjoaa välineitä maakuntauudistuksen valmisteluun ja tuo tiedollista lisäarvoa päätöksentekoon. Tutkimushanke ponnistaa TEM:n toteuttaman AHMA-esiselvityksen nostamien keskeisten kysymysten pohjalta. Näitä olivat mm. itsehallintoalueen palveluiden vaikuttava ja toimiva organisointi (asiakaslähtöinen ja vaikuttava käyttöliittymä), kaupunkien ja kuntien roolin päivittäminen osana aluekehittämisjärjestelmää, digitalisaation edistämisen keinot ja kynnyskysymykset, uudet hallinnan ja ohjauksen menetelmät sekä prosessin muutosjohtamisen laadukas läpivienti. Tutkimuksessa otetaan myös huomioon samanaikaiset muutosprosessit kunta- ja hallintokentässä (TE-palvelu-, sote-, kunta- ja keskushallintouudistus).

Hankkeen päätavoite on jaettavissa kahteen osatavoitteeseen ja -tehtävään:

- 1. OSATEHTÄVÄ: ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus maakuntauudistuksessa.** Ensimmäisen osatehtävän tavoitteena on tuottaa tutkimuksellista tietoa uudistuksen vaikutuksista ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluiden asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja sitä kautta myös laajemmin tehtävien yhteiskunnallisesti vaikuttavaan hoitamiseen. Digitaalisuus on olennainen osa maakuntauudistuksen vaikuttavaa toteutusta. Uudistuksen tarkoituksena on luoda hallintorakenteet, jotka ottavat huomioon digitalisaation luomat uudenlaiset mahdollisuudet järjestää hallinnon tehtävät ja valvonta. Siten osatavoitetta läpileikkaavasti tarkastellaan julkisten palveluiden digitalisoinnin vaikutuksia ja mahdollisuuksia maakuntauudistuksessa.

Tutkimuskysymys: Mitkä ovat ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta merkittäviä kriittisiä menestystekijöitä? Miten tunnistetut kriittiset menestystekijät turvataan maakuntauudistuksessa?

- 2. OSATEHTÄVÄ: Aluekehittämisjärjestelmän uudistaminen maakuntauudistuksessa.** Toisen osatehtävän tavoitteena on valaista vaihtoehtoja aluekehittämisjärjestelmän, mm. rakenne- ja investointirahastojen hallinnoinnin, uudistamiseksi. Osatehtävä tuottaa tietoa aluekehittämisjärjestelmän integraation ja maakuntauudistuksen vaikutuksista aluekehittämisjärjestelmän organisoitimalleihin ja tehtävien vaikuttavaan toteutukseen erityisesti rakennerahastojen näkökulmasta.

¹ Aro, Timo 2016. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys itsehallintoalueita muodostettaessa.

Tutkimuskysymys: Mitä vaikutuksia maakuntauudistuksella on aluekehittämisjärjestelmän organisointimalleihin ja tehtävien vaikuttavaan toteutukseen?

1.2 Tutkimuksessa käytetyt menetelmät

Hankkeen aikana on analysoitu olemassa olevaa aineistoa ja kerätty monipuolisesti uutta aineistoa molemmissa osatehtävissä. Tähän on tiivistetty molempien osatehtävien osalta keskeisimmät tutkimuksessa käytetyt menetelmät.

Osatehtävä 1

Ensimmäisen osatehtävän aluksi tehtiin perusteellinen analyysi olemassa olevasta kirjallisesta aineistosta. Työpöytätyönä toteutetun **dokumentoidun aineiston analyysin** tarkoituksena oli nostaa esiin näkökulmia, miten asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteitä on aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä käsitelty. Työssä perehdyttiin TEM:n ja ohjausryhmän jäsenten toimittamaan tausta-aineistoon.

Dokumenttianalyysin perusteella toteutettiin keväällä 2016 30 **asiantuntijahaastattelua**, joiden tarkoituksena oli tarkentaa ja syventää kuvaa siitä, millaisista tekijöistä asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluissa muodostuu. Haastateltaviksi valittiin mainittujen organisaatioiden edustajien lisäksi joukko asiantuntijoita ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa ohjaavista ministeriöistä ja virastoista.

Edellisten työvaiheiden pohjalta toteutettiin laaja ja yksityiskohtainen **kysely** ELY-keskusten ja TE-toimistojen johto- ja päällikköasemassa toimiville asiantuntijoille. Kyselyn sisällöt rakennettiin dokumenttianalyysin ja haastattelujen kautta esiin nousseiden muutoksen mukanaan tuomien uhkien ja mahdollisuuksien sekä alustavasti tunnistettujen vaikutusten pohjalta. Kysely lähetettiin KEHA-keskuksen välittämien sähköpostiosoitteiden perusteella 672 asiantuntijalle, joista määräaikaan mennessä vastasi 349 (vastausprosentti 51,79 %).

Kyselyn tulokset analysoitiin ja **ristiintaulukoitiin**, millä pyrittiin nostamaan esiin vastaajaryhmien välisiä eroja. Tuloksia on tausta-aineistossa käsitelty myös vastaajaryhmäkohtaisesti. Lisäksi kyselyn kautta kertyi massiivinen määrä avointa palautetta, joka on analysoitu **sisällönanalyysin** keinoin. Aineistosta on nostettu esiin uudistuksen kannalta kriittisiä menestystekijöitä.

Osatehtävä 2

Toisen osatehtävän toteutus käynnistyi olemassa olevaan aineistoon kohdistetulla **dokumenttianalyysillä**. Tutkijaryhmä kävi perusteellisesti läpi maakuntauudistuksen valmistelua linjannutta aineistoa, minkä pohjalta pyrittiin muodostamaan kokonaiskuva uudistuksen lähtökohdista ja tavoitteista. Dokumenttianalyysiiä on täydennetty ja jatkettu koko vuoden perehtymällä kulloinkin saatavilla olevaan tuoreimpaan aineistoon.

Aluekehittämisjärjestelmän skenaariopohdintojen pohjaksi toteutettiin kesällä 2016 **kansainvälinen vertailututkimus**, jossa perehdyttiin Ruotsin, Tanska, Saksan, Alankomaiden ja Iso-Britannian aluekehittämisjärjestelmiin sekä viitteellisesti myös Ranskan ja Yhdysvaltojen järjestelmiin. Vertailun tarkoituksena oli muodostaa viitekehys myöhemmin toteutettavalle skenaariotarkastelulle.

Kesällä 2016 toteutettiin puhelimitse joukko **asiantuntijahaastatteluja**, joiden tavoitteena oli tarkentaa maakuntauudistuksen tavoitteita ja tunnistaa valmistelusta edelleen avoinna olevia ja kaikkein kriittisimpiä asiakokonaisuuksia. Lisäksi loppusyksyn aikana täydennettiin haastattelukierrosta ERI-rahastojen hallinnointiin ja uuteen ohjelmakauteen valmistautumisen osalta siten, että kaiken kaikkiaan haastatteluja toteutettiin noin 45. Aineisto analysoitiin **sisällön-analyysin** keinoin ja aineistosta nostettiin tärkeimpiä havaintoja jatkopohdintoihin.

Loppukesän ja alkusyksyn aikana toteutettiin **meta-analyysi**, jossa perehdyttiin maakuntien ja maakuntakeskusten valmistelutilanteeseen maakuntauudistusta koskien. Analyysissä käytiin läpi dokumentoitua ja saatavilla olevaa aineistoa maakunnista ja niiden keskustaajun-geista. Lisäksi toteutettiin **täydentävät puhelinhaastattelut** maakuntakeskusten kaupunginjohtajille tai kehitysjohtajille.

Syksyllä 2016 toteutettiin ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja kuntien edustajille **verkko-pohjainen kysely**, jonka aineisto toimi skenaarioanalyysin pohja-aineistona. Vastaaajilta pyydettiin näkemyksiä kansainvälisen vertailututkimuksen aineiston pohjalta luotuihin skenaariotilanteisiin, joissa vaihtoehtoiset mallit rakentuivat vahvojen maakuntien, heikkojen maakuntien ja erilaisten maakuntien mallien ympärille. Kysely lähetettiin kaikkiaan 146 henkilölle, joista 36 vastasi loppuun saakka (vastausprosentti 24,66 %). Loppuun saakka vastanneiden lisäksi noin 20 vastasi osaan kysymyksistä. Aineisto analysoitiin skenaarioanalyysin menetelmin ja kuhunkin skenaariotilanteeseen muodostettiin sekä todennäköinen että epätodennäköinen kehityskulku.

Molempien osatehtävien tutkimusaineistoa ja havaintoja on esitelty ja käsitelty tutkijaryhmän sisäisten kokousten lisäksi hankkeen ohjausryhmässä, maakuntauudistuksen projektiryhmässä ja ELY-keskusten johtoryhmässä sekä esimerkiksi TEM:n järjestämissä tutkijatapaamisissa ja ministeriöiden yhteisissä keskustelutilaisuuksissa. Keskustelut ovat toimineet havaintojen **validointipajoina**, joissa osallistujat ovat keskustelun kautta reflektoineet havaintojen osuvuutta ja niiden käytännön relevanssia. Keskusteluja on käytetty apuna tutkimuksen johtopäätösten ja kehittämissuosituksen muotoilussa.

1.3 Tutkimuksen aikataulu ja toteutus

Tutkimus on toteutettu vuoden 2016 aikana. Työ käynnistyi huhtikuussa hallituksen julkistettua ensimmäiset linjauksensa (5.4.2016) maakuntauudistuksesta. Aineistoa on kerätty koko tutkimuksen ajan ja analysoitu vaihteittain läpi vuoden. Loka-joulukuussa on tehty aineiston synteesiä ja tulosten analysointia. Loppuvuosi on käytetty johtopäätösten ja kehittämissuosituksen kirkastamiseen.

Tutkimuksen on toteuttanut konsortio, jossa toimivat Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI (vastuutaho), Melkior Oy ja Tempo Economics Oy. MDI vastasi tutkimuksen kokonaistoteutuksen lisäksi aineiston keräämisestä ensimmäisessä osatehtävässä ja kokonaisuudessaan toisesta osatehtävästä. Tempo Economics Oy vastasi ensimmäisestä osatehtävästä. Ensimmäisen osatehtävän vaikuttavuusanalyysiin osallistui myös Melkior Oy.

Hankkeen päävastuullisena tutkijana on toiminut Tommi Ranta MDI:stä. Hänen lisäksi MDI:stä työhön ovat osallistuneet Janne Antikainen, Elina Auri ja Valtteri Laasonen sekä neuvonantajina Timo Aro ja Sami Moisio. Lisäksi työhön osallistui Sami Moisio ohjauksessa pro gradu -tutkielmaansa tekevä opiskelija Ilppo Soinivaara. Melkior Oy:stä työhön on osallistunut Juha Eskelinen ja Tempo Economics Oy:stä Mikko Valtakari.

1.4 Raportin rakenne

Tässä tutkimusraportissa esitellään hankkeen keskeiset tulokset. Raportti on jaettu tutkimuksen mukaisesti kahteen kokonaisuuteen osatehtävien perusteella. Tässä ensimmäisessä luvussa kuvataan kokonaisuudessaan tutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet, menetelmät, aika-tila- ja toteutus.

Osatehtävä 1

Toisessa luvussa on esitelty maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen palvelujen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Luvussa on aluksi kuvattu palvelujen nykytilaa, avattu toiminnan laajuutta ja kehitystä sekä vedetty kokonaisuus lopuksi yhteen.

Kolmannessa luvussa on kuvailtu perusteellisesti maakuntauudistuksen mukanaan tuomia muutoksia ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä sitä, millaisia uhkia ja mahdollisuuksia muutosten yhteydessä voidaan tunnistaa.

Neljännessä luvussa on analysoitu muutoksen ennakoituja vaikutuksia asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Lisäksi luvussa on analysoitu lähtökohtia vaikuttavaan muutoksessa onnistumiseen.

Viidennessä luvussa on kuvattu perusteellisesti kriittisiä menestystekijöitä uudistuksessa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien näkökulmasta sekä pohdittu kriittisiin tekijöihin liittyviä kehittämisenäkökulmia.

Kuudennessa luvussa on esitetty ensimmäistä osatehtävää koskevat johtopäätökset ja kehittämissuosituksia.

Osatehtävä 2

Seitsemännessä luvussa on kuvattu maakuntauudistuksen vaikutuksia aluekehittämisjärjestelmään. Lisäksi luvussa on purettu tutkimuksen avainkäsitteitä liittyen alueelliseen itsehallintoon, itsehallinnon resursseihin, kompetensseihin ja legitimitettiin sekä aluekehittämisjärjestelmään kokonaisuutena. Lopuksi luvussa on kuvattu ERI-rahastojen roolia aluekehittämisjärjestelmässä.

Kahdeksannessa luvussa on kuvattu kansainvälisen vertailun perusteella Alankomaiden, Iso-Britannian (Englanti), Saksan, Tanskan ja Ruotsin aluekehittämisjärjestelmiä ja vedetty lopulta yhteen näistä tunnistettavia piirteitä.

Yhdeksännessä luvussa on kuvattu kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitystä ja roolia maakuntauudistuksessa sekä miten uudistustyö on kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla organisoitu ja millaisia tavoitteita niillä uudistukseen liittyen on.

Kymmenennessä luvussa on kuvattu skenaarioanalyysin tuloksena kolme vaihtoehtoista skenaarioita tulevista maakunnista. Kunkin skenaarion kohdalla on esitetty todennäköinen ja epätodennäköinen kehityskulku. Lisäksi luvussa on tarkasteltu Uudenmaan erillisratkaisua eurooppalaisten esimerkkien valossa.

Yhdennessätoista luvussa on esitetty toista osatehtävää koskevat johtopäätökset ja kehittämissuosituksia.

OSATEHTÄVÄ 1

2. ELY-KESKUSTEN JA TE-TOMISTOJEN PALVELUJEN NYKYTLA

Tarkastelemme tässä luvussa ELY-keskusten nykytilaa tutkimuksen kolmesta näkökulmasta. Arvioimme myöhemmin uudistusten mahdollisia vaikutuksia näistä näkökulmista:

- Asiakaslähtöisyydellä tarkoitamme sitä, että palvelulla kyetään vastaamaan asiakkaiden (elämän)tilanteeseen liittyvään tarpeeseen.
- Kustannustehokkuudella tarkoitamme sitä, että laadukas, asiakaslähtöinen ja tuloksiltaan vaikuttava palvelu saadaan aikaan ilman tarpeettomia kustannuksia. Toisaalta kustannustehokas toiminta saa aikaan mahdollisimman paljon vaikuttavia tuloksia rajallisella julkisella rahalla.
- Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitamme sitä, että toiminnalla on vaikutuksia kansalaisiin ja yhteiskuntaan asetettujen vaikuttavuustavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti.

2.1 ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnan laajuus ja kehitys

Vuoden 2010 aluehallinnon uudistuksessa perustettiin viisitoista Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta yhdistämällä valtion alueellisia tehtäviä. Työ- ja elinkeinotoimistot, joita on nykyisin myös viisitoista, toimivat ELY-keskusten ohjauksessa.

ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat merkittäviä julkisen rahan käyttäjiä. ELY-keskusten talousarvion määrärahat olivat vuonna 2016 1,6 miljardia euroa, josta valtaosa (87 %) työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Tästä suurin yksittäinen määräraha ovat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, 570 milj. euroa. Tämän lisäksi ELY-keskusten Liikenne- ja infra-vastuualueet käyttävät 530 milj. euron tienpidon määrärahoja, jotka näkyvät ELY-keskusten sijaan Liikenneviraston kirjanpidossa. Oman toiminnan menot olivat vain murto-osa käytetystä määrärahasta, yhteensä vuonna 2015 ELY-keskukset 200 milj. euroa ja TE-toimistot 148 milj. euroa.

ELY-keskukset käyttävät siis vuosittain noin 2,5 miljardia euroa julkista rahaa. Toiminnan taloudelliset kytkennät ja vaikutukset julkiseen talouteen, elinkeinoelämän ja kansalaisten elämän laatuun ovat vielä laajemmat. Esimerkiksi TE-palveluiden toimivuus vaikuttaa työttömyyden kustannuksiin, jotka pelkästään maksettuina työttömyysetuina olivat 5,0 miljardia euroa vuonna 2015 (Kelasto).

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittäminen on ollut jatkuvaa organisaatioiden perustamisesta lähtien. Erityisen merkittävästi perustamisen jälkeen toimintaa on muovannut vuonna 2013 käynnistynyt Iskukyinen ELY -kehittämishjelma, jonka myötä on tehty merkittävää toiminnan keskittämistä ja lisätty jo ELY-keskuksia edeltäneissä virastoissa toteutettua tehtävien erikoistumista. Keskittäminen johti kehittämis- ja hallintopalveluiden kokoamiseen ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiseen KEHA-keskukseen vuoden 2015 alussa. Toinen merkittävä keskittämisen ratkaisu on ollut asiakkaiden yhteydenottojen kanavoiminen liikenteen, ympäristöasioiden ja TE-palveluiden osalta asiakaspalvelukeskuksiin.

ELY-keskusten toiminnalle on tyypillistä alueellinen yhteistyö ja tehtävien keskittäminen myös substanssin alueella. ELY-keskuksista vain yhdeksän toimii kaikilla kolmella vastuualueella. Alueellisen yhteistyön ja keskittämisen laajuutta kuvaa se, että vuonna 2015 60 % ELY-keskusten avainsuoritteiden vaatimasta työstä toteutettiin alueellisen yhteistyön puitteissa keskittämällä osaaminen vain tiettyihin ELY-keskuksiin. Kaikissa ELY-keskuksissa tehtävää työtä oli avainsuoritteiden osalta 40 %.² Lisäksi erilaisia kapeaa osaamista vaativia tehtäviä on vuosien aikana keskitetty erikostuneisiin ELY-keskuksiin. Tällaisia erikoistumisia on kaiken kaikkiaan nykyisin lähes 90³.

TE-toimistojen osalta toteutettiin vuoden 2013 alussa uudistus, jossa palvelu perustui kolmeen palvelulinjaan, joista varsinkin työnvälitys- ja yrityspalvelut perustuvat henkilöasiakkaiden osalta vahvasti sähköisiin palveluihin. Sähköiset palvelut ovatkin olleet viime vuosien teemoja niin TE-toimistoissa kuin ELY-keskuksissa. Prosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen on kuitenkin pitkä prosessi. Tältä osin työtä on vielä tehtävä, kuten myöhemmin kustannustehokkuuden yhteydessä näemme.

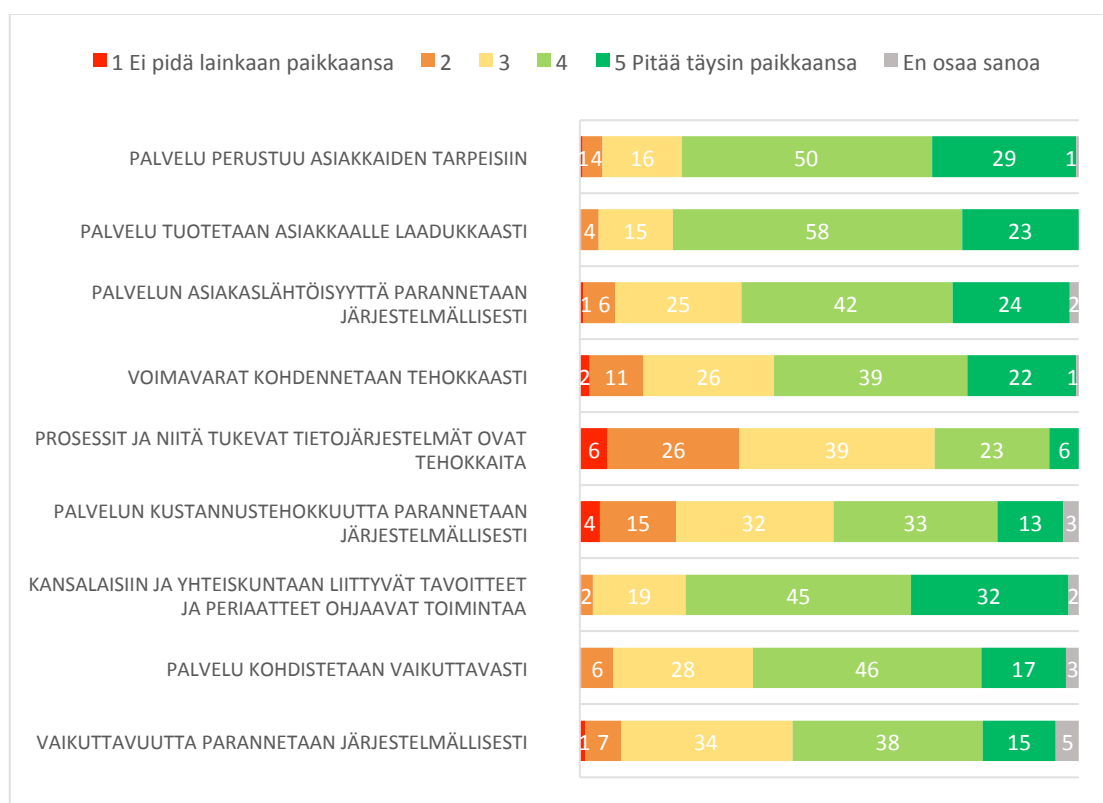
ELY-keskusten tehtävien keskittäminen, erikoistuminen sekä muu toiminnan ja rakenteiden kehitys näkyvät vahvasti myös henkilöstön määrässä. Vuoden 2015 lopussa ELY-keskusten palveluksessa oli 3 135 henkilöä, joista KEHA-keskuksessa 495 henkeä. Vuodesta 2013 ELY-keskusten henkilömäärä on laskenut 23 %. Vähennys on tapahtunut osin määräaikaisten osuuden vähenemisen kautta, mutta ELY-keskuksissa on tehty myös irtisanomisia. TE-toimistojen palveluksessa oli vuoden 2013 lopussa 2 791 henkilöä. Myös TE-palveluiden henkilömäärä on ollut viime vuosina laskeva. Vuodesta 2013 henkilömäärä on laskenut 9 %.

2.2. Nykytila VAAKA-kyselyn ja mittareiden valossa

VAAKA-kyselyssä kartoitettiin yhtenä osa-alueena ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä toimivien näkemyksiä palveluiden nykytilasta. Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa yhdeksään väittämään, jotka koskivat asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuden keskeisiä tunnuspiirteitä. Kuva 1 seuraavalla sivulla esittää kaikkien vastaajien näkemysten jakaumaa.

² ELY-keskusten tilinpäätös esittelee tuottavuutta 25 eniten työtä vaativan suoritteen osalta. Näitä kutsutaan avainsuoritteiksi. Esittämämme tiedot perustuvat KEHA-keskuksen julkaisemaan tilinpäätökseen 2015.

³ Tarkka luettelo erikoistumisista on nähtävissä KEHA-keskuksen tukinpäätöksessä 2015.



Kuva 1. ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä olevien näkemys palvelun nykytasoista (prosenttia vastaajista).

Asiakslähtöisyyden nykytila

Kolme ensimmäistä väittämää (kuva 1) liittyy asiakslähtöisyyteen. Noin 80 % vastaajista katsoi, että nykyinen toiminta perustuu hyvin asiakkaiden tarpeisiin ja palvelu tuotettiin laadukkaasti.

Vahva näkemys on saanut perustetta ELY-keskusten palvelutyytyväisyystutkimuksesta, joka koskee rahoitus-, maksatus-, lupa- ja valvontatehtäviä. Asiakkaiden antamaa kokonaisarvosana 4,1 (v. 2015) asteikolla 1–5 voidaan pitää korkeana. Taso on pysynyt vakaana vuosina 2013–2015, vaikka samaan aikaan ELY-keskusten henkilöstö on vähentynyt lähes neljänneksen. Asiakkaat ovat arvostaneet erityisesti henkilöstön asiantuntemusta ja ystävällisyyttä.

Vuoden 2014 syksyllä henkilö- ja työnantaja-asiakkaille osoitetut kyselyt kertoivat myös TE-palveluiden osalta hyvästä asiakastyytyväisyydestä. Henkilöasiakkaiden osalta kokonaistyytyväisyys oli 3,93 (asteikolla 1–5) ja työnantaja-asiakkaiden 4,01 koskien asiantuntemusta. Sopivien työnhakijoiden saamisen osalta tyytyväisyys oli tätä selvästi matalampi 3,42. Palvelu on siis asiantuntevaa ja ystävällistä, mutta kyky vastata asiakkaan tarpeeseen ei yllä samalle tasolle. Silti 85 % työnantaja-asiakkaista suosittelee palvelua. Suositusastetta (suosittelevista vähennetään ei suosittelevat) > 60 % voi pitää varsin hyvänä. Nykyään TE-palveluissa selvitetään työnhakijoiden ja työnhakijoiden palvelukokemusta selvitetään jatkuvasti.

Tämän lisäksi Liikenneviraston tienkäyttäjien tyytyväisyystutkimus tuottaa tietoa ELY-keskusten toiminnasta L-vastualueen osalta. Laajasta tutkimuksesta voidaan nostaa viimeisimmän (talvi 2016) tutkimuksen mukaan tieto siitä, että 37 % yksityiskäyttäjistä on tyytyväisiä ja 34 % tyytymättömiä maanteiden talvihoitoon (vastaavana indeksiä kuin edellä keksiarvo on 3,0 asteikolla 1–5). Ammattiautoilijoiden osalta tyytyväisyys on tätä alhaisempi. Tätä ei

voida pitää korkeana tasona, varsinkin kun taso laskenut selvästi viime vuosikymmenen vaihteesta. Tosin kysymys on missä määrin tämä heijastaa ELY-keskusten suoritusta ja missä määrin esimerkiksi muita vaikutuspiirin ulkopuolella olevia asioita kuten kertynyttä korjausvelkaa.

VAAKA-kyselyssä ELY-keskusten vastaajat kuvasivat nykyisten tehtäväalueidensa vahvuuksia ja parantamisalueita myös vapaamuotoisesti. Kaikilla vastuualueilla vahvuuksina nousi henkilöstön vankka asiantuntemus ja motivaatio, kontaktit keskeisiin sidosryhmiin (jos kohta myös vahvempaa vuoropuhetta kaivattiin), sekä järjestelmällinen asiakaspalautteen seuranta. Yleisimmin asiakaslähtöistä toimintaa nähtiin heikentävän asiakkaiden verkkopalveluihin liittyvät ongelmat ja prosessien hitaus. Vaikka merkittävää kehitystä on tapahtunut, prosessien ja tietojärjestelmien kehityksen monet kokivat olleen hidasta asiakkaiden sähköisten palvelujen tarpeiden ja palveluiden parannusmahdollisuuksien kannalta. Tähän osittain liittyvä toinen yleisesti heikentävä tekijä ovat tarpeeton byrokratia sekä siiloutuminen, joiden nähdään olevan perua monilta taholta tulevasta ohjauksesta.

Vastuualueilla on VAAKA-kyselyn perusteella omia erityisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat ELY-keskusten nykyiseen toiminnan asiakaslähtöisyyteen. E-vastuualueella nousi esiin asiakkaita tukevat näkyvät palvelubrändit kuten YritysSuomi ja kalatalouteen liittyvät palvelut. L-vastuualueella korostui erityisesti asiakastarpeen selvittämiseen liittyvät perinteet ja vahvat valtakunnalliset toimintatavat, mutta ELY–Liikennevirasto-jaon nähtiin olevan asiakkaiden kannalta sekava. Y-vastuualueella asiakaslähtöisyyttä tulee tulkita muista vastuualueista poikkeavasti, koska tällä vastuualueella on paljon kaikkien kansalaisten ja luonnon eduksi tehtävää valvontaa ja säännösten toimeenpanoa, minkä yksittäinen ”asiakas” voi kokea rajoitteena. Siksi viestintä, erityisesti perustelujen osalta, nähtiin Y-vastuualueilla muita alueita vahvemmin parantamisalueena.

TE-palveluissa vahvuuksina nähtiin erityisesti yritysasiakasyhteistyö sekä henkilöasiakkaiden palveluprosessin osalta palvelutarpeen tunnistus ja asiakasohjaus. Taannoinen palvelulinja-uudistuksen asiakasvaikutukset jakavat näkemyksiä. Merkittävänä rajoitteena korostui vahvasti kasvaneisiin asiakasmääriin nähden niukat resurssit. Tämä on johtanut toiminnan liiallisen painottumiseen hallinnollisiin välttämättömyyksiin ja massojen hoitoon. Vaikka palvelumalli nojautuu paljon asiakkaiden verkkopalveluun, verkkopalvelun sujuvuudessa nähtiin edelleen parantamisen tarvetta. Myös henkilökohtaista palvelua nähtiin tarvittavan nykyistä vahvemmin. Lisäksi palvelun epäyhtenäisyys nostettiin esiin (virkailijoiden, alueiden, palveluntuottajien osalta). KEHA-keskuksen vastaajat nostivat vahvuutena esiin valtakunnalliset toimintamallit KEHA:n vastuulla olevissa asioissa, mutta sähköisissä järjestelmissä nähtiin olevan kehitettävää.

Kustannustehokkuuden nykytila

Kuvassa 1 kolme keskimmäistä väittämää (voimavarat kohdennetaan tehokkaasti, prosessit ja niitä tukevat tietojärjestelmät ovat tehokkaita ja palvelun kustannustehokkuutta parannetaan järjestelmällisesti) kuvaavat kustannustehokkuutta.

Kuten edellä esitettiin, ELY-keskusten työmäärä on pienentynyt 23 % vuodesta 2013 vuoteen 2015. ELY-keskusten avainsuoritteiden kokonaisvolyyymi on laskenut noin 7 %⁴. Kun palvelun laatukokemuksin on pysynyt samalla tasolla, vaikuttaisi että työn tuottavuutta on saatu nostettua palvelun laadun yleisesti kärsimättä.

⁴ Avainsuoritteiden kokonaisvolyymin on laskettu avainsuoritteen suhteellinen muutos 2013–2015 ja painottamalla jokaista suoritetta suoritteen osuudella avainsuoritteiden henkilöstöstä vuosina 2013 ja 2015. Laskelma kokonaismäärän muutoksesta on suuntaa antava mm koska kaikki palvelut eivät ole mukana.

Tuottavuuden noususta huolimatta VAAKA-kyselyn valossa toiminta ei vaikuta olevan niin kustannustehokasta kuin se voisi olla. Voimavarojen ja erityisesti prosessien ja tietojärjestelmien tehokkuus erottuu johtotehtävissä olevien arvioissa, sillä vain noin kolmasosan mielestä tehokkuus pitää täysin tai melko hyvin paikkansa (arviot 4 tai 5). Kriittisimmin nykytilaan suhtaudutaan ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueilla, ELY-keskusten johdossa sekä TE-palveluissa.

VAAKA-kyselyn sanallisten vastausten perusteella osaava henkilöstö oli kustannustehokkuudenkin osalta vahvuus. Prosessien ja tietojärjestelmien toimivuuden kritiikki kohdistuu pääosin kahteen asiaan. Ensinnäkin monet substanssin tietojärjestelmät ovat vanhentuneita ja joidenkin uusien tietojärjestelmien kehittämisessä ei ole onnistuttu. Tähän päälle on käyttöön tullut valtionhallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä, joista erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä Kieku koetaan vaikeaksi ja huonosti toimintaa palvelevaksi. Vaikka Kieku on muillakin valtion toimijoilla saanut kritiikkiä, oma osansa ELY-keskusten vaikeuksiin voi olla poikkeuksellisilla toimintavoilla⁵. Toinen yleisesti kustannustehottomuutta luova asia on byrokraatia, jonka yhdistettynä tukitehtävien siirtymiseen sähköiseksi itsepalveluksi on koettu syövän yhä enemmän voimavaroja ydintoiminnan tuotoksilta.

Vastuualueiden osalta erityisesti E-vastuualueen maatalous on kärsinyt vaikeasta Hyrrä-järjestelmähankkeesta. Toisaalta vastuualueella ei ole tehty keskittämisiä siinä laajuudessa kuin muilla vastuualueilla. Muiden E-vastuualueen tehtävien osalta nostetaan moninaisten yhteen sopimattomien tietojärjestelmien luoma työ ja niiden vaatima laaja osaaminen sekä vastuualueen päällekkäiset palvelut ja tuotteet. Myös Y-vastuualuetta häiritsee järjestelmien pirstaleisuus ja näkemykset uusista järjestelmistä, kuten USPasta, olivat jakautuneita. L-vastuualueella nähdään, että henkilöstövoimavarat on pitkälle optimoitu, mutta hankinnan keskittämisen hyödystä näkemykset poikkeavat. ELY-keskusten L-osastojen ja Liikenneviraston erillisyyden nähtiin tuovan tehottomuutta.

Myös TE-palveluiden keskeisin tietojärjestelmä, URA-järjestelmä, nähdään vanhanaikaisena. Näkemys resurssien tehokkaasta kohdistumisesta on jakautunut. Kohdistus liittyy jopa perustavaa laatua olevaan kysymykseen, eli millaisiin asiakkaisiin ylipäänsä TE-palveluissa tulisi panostaa? Niihin joilla on todennäköinen mahdollisuus työllistyä vai myös vaikeammassa asemassa oleviin? Näkemyksissä on eroja. Toisena resurssien kohdistamisen ongelmana nostetaan erilaisen valvontatyön ja muun ”oheistyön” korostuminen perustehtävän kustannuksella. TE-palvelujen kustannustehokkuuden nykytilan ongelmakohta VAAKA-kyselyn perusteella on johtaminen ja ohjaus, kuten kytkentä strategisista tavoitteista käytännön toimintaan ja kannustamiin. Kustannustehokkuuden näkökulmasta haasteena on ollut kustannusseurantatiedon tuottaminen johtamisen tueksi. Nostamme vielä esille sen, että osa vastaajista nostaa esiin uhan henkilöstön liiallisesta kuormituksesta, kun henkilöstön määrä on vähentynyt ja asiakasmäärä kasvanut⁶.

⁵ Usein historian kuluessa syntyneet käytännöt ja toimintamallit aiheuttavat vaikeuksia yhteisien järjestelmien käytölle. VAAKA-kyselyssä nousi esiin, että ELY-keskuksissa palkkoja rahoitetaan substanssimäärärahoilla, mikä on poikkeuksellista ja aiheuttaa manuaalisia korjauksia tietoihin.

⁶ Oleellinen kysymys on, onko työmäärä TE-palveluissa kasvanut viime vuosina. Tämän ymmärtämiseksi tulisi tunnistaa, mikä toimii työmäärien ”ajurina”. Työttömien työnhakijoiden varanto on noussut vuoden 2012 tasolta noin 250 000 noin 350 000 syksyllä 2015. Kuitenkin työtä ja kustannuksia aiheuttaa paljolti työttömien työnhakijoiden virta, joka luo työtä mm. palveluin ohjaukseen. Virta työttömyyteen on laskenut tasaisesti vuoden 2012 tasosta 750 000/12 kk vuoden 2016 tasoon n. 600 000/12kk. Virta yli 12 kk työttömyyteen kuitenkin kasvoi noin vuoden 2012 tasosta 55 000/12 kk lähes kaksinkertaiseksi vuoden 2016 alun lähes 100 000 asiakkaaseen /12 kk. Vuoden 2016 aikana uusien pitkäaikaistyöttömien virta on lähtenyt hienoiseen laskuun. Tällä perusteella on hyvin vaikea sanoa, onko TE-palveluiden työmäärä kasvanut vuosina 2012-2016. Henkilöstön määrä on laskenut kuitenkin vuosina 2013-2015 9 %.

Sen sijaan KEHA-keskuksessa tilanne nähtiin varsin hyvänä kustannustehokkuuden osalta. Muista poiketen yli puolet piti prosesseja ja tietojärjestelmiä tehokkaina. KEHA-keskuksen osalta myös vapaamuotoiset vastaukset heijastavat KEHA-keskuksen erilaisuutta substanssi-toimintoihin nähden. Valtakunnallinen toimintatapa koetaan tehokkaaksi, keskittäminen esimerkiksi tukipalveluiden hankinnat onnistuneeksi ja yhteistyö toimivaksi KEHA:n sisällä. Työtä pysytään jakamaan toimipisteiden välillä tilanteiden niin vaatiessa. Kysely nostaa kuitenkin esiin jännitteen substanssitoiminnan ja KEHA-keskuksen välillä. Useissa substanssitoiminnan vastauksissa nousi esiin kokemus, että KEHA-keskuksen tehokkuutta on haettu ”osaoptimoiden” siirtämällä tukitehtäviä esimiesten ja substanssien asiantuntijoiden itsepalveluksi. Toisaalta KEHA:n vastaajien joukossa on näkemyksiä, ettei substanssissa olla kiinnostuttu nostamaan osaamista niin että työ olisi sujuvaa tai toimimaan ”pelisääntöjen” mukaan”.⁷

Kustannustehokkuuden tarkastelussa olemme kiinnittäneet huomiota myös ELY-alueiden väliin eroihin. Vertaamalla ELY-keskusten avainsuoritteiden taloudellisuutta ELY-keskusten välillä, on nähtävissä merkittäviä eroja (lähteenä tilinpäätös 2015). Esimerkiksi eniten työtä vaativassa palvelussa tienpidon hankinnoissa koko maan suoritteen yksikkökustannus on 67 % suurempi kuin taloudellisimmin toimivassa ELY-keskuksessa. Toiseksi eniten työtä vaativa palvelu on koko tilan valvonnat, jossa koko maan yksikkökustannukset ovat 43 % suuremmat kuin taloudellisimmilla alueilla. Yritystukipäätösten osalta ero on maltillinen 20 %, mutta maa-seudun hanke- ja yritystukien maksupäätöksissä huomattavasti suurempi. ELY-keskusten yksikkökustannusten vaihtelu on hyvin suurta: taloudellisimmalla alueella yksikkökustannukset ovat puolet koko maan tasosta ja suurimmillaan kustannukset ovat kaksinkertaiset keskiarvoon nähden. Osa eroista selittyy paikallisten olosuhteiden eroilla, mutta tällaiset erot heijastavat tyypillisesti myös eroja paikallisissa käytänteissä eli tavoissa, joilla toimitaan. Vaikka toimittaisiin muodollisesti yhteisten prosessien puitteissa ja yhteisillä tietojärjestelmillä, paikalliset toimintatapa ja -kulttuurierot vaikuttavat merkittävästi lopulliseen kustannustehokkuuteen.

Myös TE-palveluiden osalta prosessit ja tietojärjestelmät ovat kehitysvaiheessa. Kansainvälinen vertaisarviointi Suomen julkisista työvoimapalveluista nostaa esiin prosessien määrittelyn ja standardoinnin tarpeen. TE-palveluissa on mahdollisuus mitata tehokkuutta myös aikaansaatuisten tulosten kautta, eikä vain suoritteisiin perustuvana tuottavuutena. Henkilötyöpanoksella aikaansaaduissa tuloksissa on suuruusluokassa 20–25 % ero tehokkaimpien ELY-alueiden ja alueiden tulosten keskiarvon välillä, kun tuloksina tarkastellaan työttömien työllistymistä suhteessa alueen TE-toimiston käyttämän henkilötyöpanokseen.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden nykytila

Kuvan 1 kolme viimeistä väittämää kuvaavat yhteiskunnallista vaikuttavuutta. ELY-keskusten ja TE-palveluiden johtavissa tehtävissä olevista lähes 80 % katsoo kansalaisiin ja yhteiskuntaan liittyvien tavoitteiden ohjaavan toimintaa (toisaalta he arvioivat samalla johtajina osin omaa työtään). Myös palvelun vaikuttavan kohdennuksen näkemykset ovat varsin myönteisiä. Noin puolet näkee vaikuttavuuden järjestelmällisen kehittämisen toteutuvan. Vastuualueiden välilläkään ei ole oleellisia eroja, lukuun ottamatta sitä, että KEHA-keskuksen vastaajien on ollut selvästi muita useammin vaikea ottaa kantaa.

VAACA-kyselyn sanalliset kommentit vaikuttavuuden nykytilasta kertovat, että oma tehtäväalue koetaan yhteiskunnan kannalta merkitykselliseksi. Monet vastaajat eri vastuualueilla toteavat, että niukka rahoitus ja henkilöresurssit ovat pakottaneet priorisoimaan ja kohdentamaan työn ja taloudelliset resurssit vaikuttaviimpiin asioihin. Erityisesti E-vastuualueella vas-

⁷ Jännitteet substanssitoiminnan ja keskitetyn, sähköisiin palveluihin perustuvan tukitoiminnan välillä ovat tyypillisiä julkisen sektorin lisäksi myös yksityisen sektorin asiantuntijaorganisaatioissa. Usein tarvitaan vuoropuhetta ja käytäntöjen hiomista, mutta myös tottumista. Paluuta vanhaan ei yleensä ole.

taajat nostivat kuitenkin esiin sen, että vaikuttavuutta ei mitata ja että mittareiden luominen on vaikeaa, vaikkakin tarpeellista. L-vastuualueella sen sijaan toimitaan Liikenneviraston tulostajauudessa, jonka puitteissa vaikuttavuuden seuranta on kehitetty järjestelmällisesti. Y-vastuualueella on leimallista, että vaikutukset ilmenevät pitkällä aikavälillä ja toimintaa ohjaavat erityisen vahvasti säädökset, minkä vuoksi vaikuttavuus asiana on vaikeampi ilmiö. Joissakin Y-alueen tehtävistä todettiin, että toiminta on vaikuttavaa, kun ongelmia ei ilmene. Kaikilla vastuualueilla ja erityisesti ELY-keskusten johtotehtävissä olevien keskuudessa merkittävä vaikuttavuuden parannusalueena oli ohjaus, joka nykyisellä "putkiohjauksella" koettiin ristiriitaiseksi. Tavoitteet asetetaan mittareilla, jotka ovat ELY-keskusten rajallisesti vaikuttavissa.

TE-palveluissa pyrkimystä vaikuttavuuteen pidetään itsestään selvänä. Vaikuttavuutta on parannettu ja uusia käytäntöjä on syntynyt kuten tuloksiin perustuva hankinta (jonka vaikuttavuus toisin myös jakaa näkemyksiä) ja nuorten Ohjaamo. Monet vastaajat katsovat myös, että vaikka suuri asiakasmassa hallitaan, vaikuttavuutta saataisiin monissa ryhmissä enemmän aikaiseksi, kuten nuorten keskuudessa, jos henkilökohtaiseen kohtaamiseen voitaisiin panostaa enemmän. Esiin nostetaankin se, että vaikka ainakin toiminnan tulokset ovat TE-palveluissa varsin hyvin mitattavissa, tulokset syntyvät monen toimijan yhteistyöstä, lainsäädännöstä, kuntien ja kumppaneiden toiminnasta. Kuten kustannustehokkuuden yhteydessä todettiin, kysymys resurssien kohdistuksesta jakaa näkemyksiä. Vaikuttavuuden osalta osa näkee, että vaikuttavaan toimintaan tulee kuulua mahdollisuuksien tarjoaminen vaikeimmissa asemassa oleville, kun taas osa katsoo, ettei esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan pitäisikään olla TE-palveluiden tehtävä. Vaikuttavuuden kannalta jotkut vastaajista näkevät poliitikkojen toiminnan poukkoilevana. Vaikka tilanteet muuttuvat TE-palveluiden toimintaympäristössä, todetaan että päätöksiä tehdään arkea tuntematta.

KEHA-keskuksessa oli substanssialueita vaikeampi ottaa kantaa vaikuttavuuteen, mikä on ymmärrettävää, kun kyseessä on sisäinen palvelu. Silti monet näkivät tehtäväalueensa edistävän substanssin vaikuttavuutta luomalla säästöjä toimintamenoihin, osallistumalla prosessien digitalisaatioon, huolehtimalla keskeisestä ydinprosessin vaiheesta, maksatuksesta, tai vaikka tuottamalla analysointi- ja raportointiratkaisuja. Parantamisalueena nousi tarve siihen, että substanssin toimeksiantajat priorisoisivat tarpeitaan johdonmukaisemmin.

Tarkastelemme seuraavaksi, mitä näyttöä on vaikuttavuudesta. Strategisten tulostavoitteiden saavuttamista tarkastellaan tilinpäätöksessä valtakunnallisesti ja alueittain. Alueellisesti varsinkin laadullisesti voidaan osoittaa toimenpiteitä ja jopa tuloksia. Valtakunnallisesti vaikuttavuuden osoittaminen näyttää olevan vaikeampaa ja tarkasteltuaamme esitettyjä vaikuttavuustuloksia, voimme yhtyä edellä esitettyihin ELY-keskusten johtavissa tehtävissä olevien näkemyksiin mitattavan näytön vaikeudesta. Monet asiat, kuten työllisyys ja valtion panostus liikenteeseen, ovat vain rajallisesti ELY-keskusten vaikuttavissa ja monien tehtävien osalta vaikutukset ovat tapahtuneet viiveellä. Joidenkin mittareiden seurantatiedon tuottaminen näyttää tuottaneen vaikeuksia. Siltä osin kuin tietoa on käytettävissä, tiedetään, että työllisyyden alueella tavoitteita ei olla pääosin saavutettu, mutta monimuotoisen luonnon säilymisen osalta tavoitteet toteutuvat. Liikenteen alueella korjausvelka on kasvanut.

ELY-keskusten alueellisesta vaikuttavuudesta saa kuvan sidosryhmien arvioinnista. Vuoden 2015 kattavassa sidosryhmäarvioinnissa 52 % vastaajista näki paikallisen ELY-keskuksen vaikuttavuuden alueellaan hyvänä ja heikkona sen näki 10 %. ELY-keskus nähtiin myös näkyvänä. Sen sijaan alueen asioiden edistämiseen valtakunnallisesti ja valtakunnan politiikan jalkauttamisessa alueelle ELY-keskuksen näki onnistuneen hyvin noin 30 % ja lähes 20 % näki onnistumisen huonona. Tämä heijastaa samaa kuvaa kuin ELY-keskusten raportointi,

jossa alueellinen vaikuttava toiminta näyttää olevan helpommin osoitettavissa kuin valtakunnallisiin mittareihin perustuva näyttö.

Sidosryhmät, kuten palveluntuottajat, viranomaiskumppanit sekä ohjaavat tahot ovat myös tärkeä osa oman toiminnan ohella ELY-keskusten vaikuttavuuden aikaansaamista. Yhteistyöllä on merkitystä, sillä kaikissa sidosryhmien tyytyväisyyden puolesta vastaajista piti yhteistyötä erittäin tärkeänä. Sidosryhmien tyytyväisyys ELY-keskusten toimintaan on 3,6 (asteikolla 1–5). Se on siis selvästi matalampi kuin asiakkaiden tyytyväisyys palveluun, silti varsin kohtuullinen. Vahvimpia piirteitä ovat ELY-keskusten asiantuntijoiden osaaminen (75 % tyytyväisiä) ja toiminnan laatu (60 % tyytyväisiä). Sen sijaan ELY-keskusten aloitteellisuudessa, toiminnan oikea-aikaisuudessa ja viestinnässä tyytyväisten osuus on 40 %:n luokkaa.

Nostamme vaikuttavuudenkin osalta huomion alueiden välisiin eroihin, jotka kumpuavat prosesseista ja käytännöistä. Olemme tässä selvityksessä katsoneet asiakkaiden tasapuolisuuden yhdeksi vaikuttavuuden piirteeksi. Näyttää siltä, että käytännössä tasapuolisuuden toteutumista heikentävät aluekohtaiset erot siinä, kuinka asiakkaat voivat saada arvoa palveluista. Esimerkkinä tästä on TE-palveluiden osalta työttömien työnhakijoiden työttömyyden kesto, jossa maan keskiarvo on 30 viikkoa, mutta ELY-alueiden välillä erot ovat suuria, 18 viikosta 43 viikkoa (Lähde Toimiala online, tilanne lokakuu 2016).⁸ Näin suurilla eroilla on oleellinen merkitys työllisyysasteeseen, työttömyyden kustannuksiin yhteiskunnalle ja kansalaisten hyvinvointiin.

2.3 Yhteenveto nykytoiminnan hyvistä piirteistä

Kartoitus nykytilasta nostaa esiin joukon hyviä käytäntöjä tai muita vahvuuksia, joita maakuntaudistuksessa kannattaisi näkemysemme mukaan hyödyntää. Osa näistä on vasta kehitysvaiheessa, mutta silti ne voivat tarjota merkittävää hyötyä maakuntien aikaiseen. Esitämme näitä taulukossa 1.

Taulukko 1. Nykyisiä hyvä käytäntöjä ja toiminnan piirteitä

Nykytilan hyvä käytäntö tai piirre	Kuvaus
Asiantuntemukseen perustuva toimintakulttuuri	Asiakas- ja sidosryhmäpalaute sekä myös ELY-keskusten johtavissa tehtävissä olevien omat arviot nostavat vahvuutena esiin henkilöstön vahvan asiantuntemuksen – osaamisen, motivaation ja asenteen. Se, että asiantuntemus näkyy asiakkaille myös ystävällisenä palveluotteena, heijastaa toimintakulttuurin myönteisiä piirteitä, joiden toivomme siirtyvän myös uusien maakuntaorganisaatioiden kulttuuriin.
Säännöllinen asiakaspalautteen seuranta	Asiakkaiden ja sidosryhmien palautetta on ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa kerätty säännöllisesti ja se on todennäköisesti yksi tekijä, joka on luonut myönteistä kierrettä asiakaslähtöisyyteen. Tähän palautteen keruuseen on tullut edelleen parannusta, kun TE-palvelut on käynnistänyt jatkuvan asiakaskokemuksen seurannan ja tämä käytäntö voisi olla soveltuvin osin laajemmassa käytössä. Säännöllinen ja yhdenmukainen palautteen keruu ja analysointi tarjoaisi maakunnille hyvän mahdollisuuden oman tason arviointiin ja toiminnan kehittämiseen.
Tunnetut palvelubrändit	Jotkin ELY-keskusten yhdessä yhteistyökumppaniensa kanssa tarjoamat palvelut on pystytty brändäämään, jolloin ne tulevat tunnetuksi mahdollisille palvelun tarvitsijoille ja lisäävät asiakaslähtöisyyttä. Tällaisina kyselyissämme nousi nuorisolle tarkoitettu Ohjaamo sekä aloittaville ja kehittyville yrityksille suunnattu YritysSuomi. Myös Team Finland mainittiin, joskin sen asiakaslähtöisyydestä näkemykset ovat ristiriitaisia. Lisäksi esimerkiksi kalatalouden palvelut saattavat kehittyä tällaiseksi brändiksi.

⁸ TE-palveluiden osalta toiminnan epäyhtenäisyys nousi myös VAAKA-kyselyn vastauksissa.

Alueiden välinen yhteistyö ja ELY-keskusten erikoistuminen	Merkittävä osa ELY-keskusten palveluista tuotetaan nykyisin joko alueellisen yhteistyön kautta vain osassa ELY-keskuksia. Merkittävä osa kapeaa erikoisosaamista vaativista tehtävistä on keskitetty erikoistuneisiin ELY-keskuksiin. Alueyhteistyön ja keskittämisen myötä on nostettu tuottavuutta. Mahdollisesti lisää skaalautua on saatavilla, kun varsin äskettäin toteutetut erikostumiset pystytään hyödyntämään täysimittaisesti ajan myötä.
Kehittämisen, hallinnon ja maksatuksen tehtävien keskitys	KEHA-keskus on toiminut kaksi vuotta. VAAKA-kyselyn perusteella se on pystynyt luomaan valtakunnallisen yhtenäisen toimintamallin ja -kulttuurin, joka luo säästöjä toimintamenoihin ja auttaa ydintoimintaa asiakaslähtöisyyden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden aikaansaamisessa. Substanssin ja KEHA-keskuksen välillä näyttää olevan jonkin verran jännitteitä, joihin vuoropuhelulla löytynee ratkaisut.
Keskusvirastoyhteistyö L-vastuualueella	Kyselymme nosti kritiikkiä ministeriöiden putkiohjausta kohtaan. L-vastuualueen osalta ohjaus vaikuttaa kuitenkin toimivalta niin tulosohtauksen kuin käytännön toiminnan osalta. Taustalla on pitkä yhteinen historia ohjaavan Liikenneviraston kanssa ja liikenteen valtakunnallinen luonne. Erityisesti toiminnan yhtenäisyyttä tukevat käytännöt, kuten toimintajärjestelmä ja vaikuttavuuden arviointi, levittävät tietoa ja tarjoavat työkaluja substanssin asiantuntijoille. Tällaisen yhteistyön näkisimme mielellämme jatkuvan ja laajenevan.
TE-palveluiden työnantaja-asiakkaiden palvelu	Niin tekemämme VAAKA-kysely kuin kansainvälinen julkisen työvoimapolvelun vertaisarviointi nostaa TE-palveluiden vahvuudeksi työnantajalähtöisyyden. Yhdistelmä henkilöasiakkaiden ja työnantaja-asiakkaiden palvelu ovat toisiaan vahvistavia ja tuleville maakuntien on hyödyllistä ylläpitää tätä kahden asiakasryhmän tasapainoa.
Paikalliset hyvät käytännöt	Olemme nostaneet tässä nykytilan katsauksessa esiin ELY-keskusten ja TE-palveluiden välisiä tuottavuuseroja ja TE-palveluiden osalta eroja myös vaikuttavuudessa. Vaikka erot eivät ole tavoiteltavia, tämä kertoo myös mahdollisuuksista. Tällä perusteella on olemassa paikallisia toimintamalleja, joiden ansiosta joidenkin ELY-keskusten/TE-toimistojen toiminta on selvästi keskimääräistä tehokkaampaa tai vaikuttavampaa. Tämä tarjoaa mahdollisuuden vertaisoppimiseen. Emme ole voineet tunnistaa tässä selvityksessä tällaisia yksittäisiä paikallisia käytäntöjä. Kuitenkin tällaisten käytäntöjen tunnistaminen ja tiedon levittäminen niistä voi tarjota maakunnille mahdollisuuksia hyötyä hyväksi havaituista käytännöistä.
Raportointi- ja analysointijärjestelmä	Vaikka varsinkin kustannusseuranta ja vaikuttavuuden mittaaminen ovat haasteita ELY-keskuksille, raportoinnin ja analysoinnin alueella on tapahtumassa merkittävää parannusta, kun TE-palveluissa on meneillään QlikView-informaatiojärjestelmän käyttöönotto. Tällainen yhteinen informaatiojärjestelmä tarjoaa myös maakunnille mahdollisuuden parantaa mitatun tiedon pohjalta asiakaslähtöisyyttä, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta.

3. MUUTOKSET ELY-KESKUSTEN JA TE-TOIMISTOJEN TEHTÄVISSÄ SEKÄ MUUTOKSEN TUOMAT UHKAT JA MAHDOLLISUUDET

3.1 Maakuntauudistuksen aikaansaamat muutokset

Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Maakuntauudistus tarkoittaa isoa systeemistä muutosta ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin, kun hallinto ja palvelutuotannon vastuu keskittyvät maakuntiin ja palvelujen tuottamisen rakenteet muuttuvat. Uudistuksen mukaisesti ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Osa tehtävistä jää edelleen valtion vastuulle, mutta tehtävät järjestellään uudelleen.⁹ Samanaikaisesti TE-palveluiden järjestämisessä siirrytään hyödyntämään järjestäjä-tuottajamallia, jossa maakunnat sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa.

Hallinnon ja palvelutuotannon vastuu keskittyy maakuntiin

Systeemisenä muutoksena maakuntauudistus keskittää hallinnon ja palvelutuotannon vastuun maakuntiin ja muuttaa radikaalisti palveluiden tuottamisen rakenteita. Uudistus vahvistaa maakuntien itsenäisyyttä ja vähentää valtion suoraa ohjausta. Lisäksi hallinnon toimintojen ja palveluiden digitalisaatiokehitys etenee ja luo uudenlaisia mahdollisuuksia palveluiden tuottamiseen.

VAAKA-tutkimushankkeessa tehtyjen asiantuntijahaastattelujen sekä TE-toimistoille ja ELY-keskuksille tehdyn kyselyn perusteella uudistuksen aikaansaamiin muutoksiin liittyy isoja mahdollisuuksia, mutta myös suuria uhkia. Hallinnon ja palvelutuotannon vastuun keskittymisen maakuntiin antaa mahdollisuuden koota alueelliset voimavarat paremmin yhteen ja ottaa maakunnan vahvuudet nykyistä paremmin käyttöön. Toimintojen ja palvelujen tuotantovastuun keskittäminen mahdollistaa myös tiedon ja palvelujen paremman keskinäisen integraation ja siten mahdollisuuden tuottaa palvelut entistä asiakaslähtöisemmin ja kustannustehokkaammin. Maakuntauudistuksen myötä myös mahdollisuudet palveluketjujen ja palveluekosysteemien muodostumiseen paranevat.

Nykyisessä mallissa ELY-keskuksille osoitetut tehtävät on nähty tarkoituksenmukaisina keskittää. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpi-

⁹ Ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu kootaan ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista uudistettavaan valtion valtakunnalliseen aluehallintovirastoon valtion tehtäväksi mutta vesien ja merensuojelun tehtävät siirretään maakunnille. Maakunnat hoitavat tällöin niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, vesivarojen käyttö ja hoito sekä vesien- ja merenhoito. Maakuntien tehtävänä on lisäksi tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen henkilöstö-, taloushallinnon ja tietohallinnon sekä kehittämistehtäviä, varsinkin valtakunnallisia palvelukonsepteja hoitava kehittämis- ja hallintokeskus KEHA siirretään organisaationa maakuntien yhteiseksi palveluyksiköksi, jolla voi olla julkisia hallintotehtäviä. KEHA integroidaan jatkossa osaksi maankuntien yhteisiä palveluyksiköitä.

Nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomaisen. Uusi aluehallintovirasto toimii alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä. ELY-keskusten ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu kootaan aluehallintovirastoon.

teet. Lisäksi keskittämisen on katsottu parantavan asiakaspalvelun laatua tilanteissa, jossa tapahtumavolyymit eivät muuten riittäisi pitämään yllä tarvittavaa tietotaitoa esimerkiksi neuvonnassa ja valvontatehtävissä. Hallinnon ja palvelutuotannon resurssien hajauttamien 18 eri maakuntaan voi johtaa pirstaleiseen palvelujen tuotantorakenteeseen, jolloin keskittämisen edut menetetään eikä synergiaetuja synny. Eräiden näkemysten mukaan palvelutuotannon vastuun keskittäminen maakuntiin voi myös johtaa lyhytnäköiseen kustannusten ja hyötyjen osaoptimointiin. Samoin päätöksenteon politisoituminen voi heikentää ylimaakunnallista yhteistyötä ja tehdä ylimaakunnallisten hankkeiden toteutuksesta hankalaa, jolloin keskittämisen hyödyt, kuten synergia- ja skaalaedut, jäävät saavuttamatta.

Palvelujen tuottamisen rakenteet muuttuvat

Palvelujen tuottamisen rakenteet muuttuvat radikaalisti maakuntauudistuksen osana toteutettavan kasvupalvelu-uudistuksen kautta¹⁰, joka avaa uusia markkinoita yksityiselle palvelutuotannolle ja jonka päämääränä on kilpailullinen monituottajamalli. Kasvupalvelun rakentaminen sovitetaan maakuntauudistukseen, mutta kasvupalvelun rakentamisen päämäärät ovat laajemmat ja liittyvät muuhunkin kuin maakuntauudistukseen. Uudistuksella pyritään vastaamaan talouden ja työmarkkinoiden muutosten aiheuttamiin haasteisiin ja yhdistämään sirpaleiseksi jääneet julkiset yritys- ja TE-palvelut asiakaslähtöiseksi ja vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen keskeinen tavoite on lähentää julkisen palvelun järjestämistasoja (kunta-maakunta-valtio) ja hallinnonaloja toisiinsa synnyttämään vahvempaa lisäarvoa asiakkaille ja talouden kasvulle.

Kasvupalvelut määrittävät entistä enemmän liiketaloudellisin perustein

Palvelutuotanto tulee määräytymään tulevaisuudessa entistä enemmän liiketaloudellisin perustein. Kasvupalvelu-uudistus lisää asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia ja luo puitteet uusien asiakaslähtöisten palvelujen ja tehokkaiden toimintatapojen syntymiselle. Laajan toimivallan antaminen maakunnille ja markkinoilla toimiville palveluntuottajille antaa mahdollisuudet myös palvelujen aitoon räätälöintiin maakunnan ja asiakkaiden tarpeiden pohjalta. Se voi myös mahdollistaa henkilöasiakkaille nykyistä eheämmät palveluketjut. Markkinaehtoisuuden lisääntyminen palveluntuotannossa myös avaa järjestöille ja yksityisille palveluntarjoajille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Yksityisen palvelutuotannon lisääntymisen uskotaan puolestaan edistävän innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen syntyä sekä samalla johtavan palvelujen laadun paranemiseen sekä kustannusten alentumiseen.

Kasvupalvelu-uudistuksen seurauksena maakuntien rooli palvelujen järjestäjänä sekä palvelumarkkinoiden orkestroijana vahvistuu ja maakunnista tulee uudistuksen kautta merkittävä markkinatoimija ulkoisten hankintojen kautta. Ulkoisten hankintojen kautta maakunnilla on mahdollisuus tukea yksityisten kilpailullisten palvelumarkkinoiden kehittymistä.

Uhkaksi voi kuitenkin muodostua se, että alueellisten markkinoiden pieni koko ja keskeneräisyys johtavat siihen, että markkinamekanismi ei toimi ajatellulla tavalla. Tämä puolestaan johtaa kustannustehottomaan palvelurakenteeseen ja valtakunnallisesti epätasapuoiseen palvelutarjontaan. Näin ollen riskiksi saattaa muodostua palvelujen laadun vaihtelu eri maakunnissa ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden ongelmat. Haasteena on myös se, että erityisteh-

¹⁰ Lakiehdotuksessa tarkoitettut kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja TE-palveluista, joiden asiakkaisiin lukeutuvat myös kotoutettavat maahanmuuttajat. Maakunnan kasvupalvelut koostuvat maakunnalle siirrettävistä nykyisten TE-toimistojen ja ELY-keskusten tehtävistä eli yritys- ja TE-palveluista sekä maakuntien liittojen nykyisistä elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä edistävästä tehtävistä. Palvelut järjestetään monituottajamallilla ja maakunta vastaa itse palvelujen tuottamisesta vain silloin kun markkinoilta ei löydy sopivia palveluntuottajia tai kyse on tehtävistä, joita ei voi viedä markkinoille. Kilpailullisessa monituottajamallissa maakunta on palveluntuottajana viimesijainen eli sen oma tuotanto tulee kysymykseen lähinnä markkinapuutetilanteissa.

tävissä maakunta on pieni ostaja: saman palvelun hankinnan kilpailuttaminen erikseen kussakin maakunnassa kasvattaa hallinto- ja transaktiokustannuksia. Kilpailullisten yksityisten palvelumarkkinoiden syntyminen esimerkiksi työnvälityspalveluissa on kansainvälisten kokemusten perusteella kestänyt vuosia ja vaatinut tuekseen erityisosaamista mm. oikeanlaisista hankintamalleista. Uhkana tässä suhteessa on se, että maakunnissa ei ole kokemusta eikä riittävästi osaamista tukea yksityisten kilpailullisten palvelumarkkinoiden syntyä ja kehittymistä.

Toimintojen ja palvelujen digitalisointi etenee ja luo uusia mahdollisuuksia

Hallituksen digitalisoinnin ja ICT-toiminnan linjausten mukaisesti¹¹ maakunta- ja sote-uudistuksissa maakuntien toiminnan digitalisaatiossa sovelletaan hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeessa vuonna 2016 koottuja julkishallinnon yhteisiä digitalisoinnin periaatteita. Ne perustuvat muun muassa palvelujen asiakaslähtöisyyteen, palvelujen helpokäyttöisyyteen, tietojen rajapintojen avaamiseen sekä sähköisten palvelujen hyödyntämiseen. Linjausehdotusten mukaisesti maakuntien toiminnalle asetettuja tavoitteita toteutetaan ja tuetaan maakuntien yhteisillä kansallisilla ICT-palveluilla, ja kansalliset palvelut tuottamaan perustetaan valtakunnallinen ICT-palvelukeskus.

Digitalisaatio ei liity suoranaisesti maakuntauudistukseen. Se kuitenkin luo asiakkaille uusia mahdollisuuksia, mahdollistaa hallinnon sisäisten prosessien uudistamiseen sekä luo omalta osaltaan puitteet uudistuksella tavoiteltavien muutosten onnistumiselle. Hallinnossa digitalisaatio muun muassa vapauttaa niukkoja henkilöresursseja tehokkaampaan työhön ja asiakaspalveluun sekä luo mahdollisuuksia uusille kustannustehokkaille palvelumuodoille (palvelualustat), palvelumuotoilulle ja uudelle palveluliiketoiminnalle. Valtionhallinnon digitalisaatio luo myös perustan hallinnon virtaviivaistamiselle ja tehostamiselle. Eri toimijoiden tietojärjestelmien rajapintojen avaaminen ja keskinäinen integraatio lisäävät puolestaan palvelujen osuvuutta ja sujuvuutta.

3.2 Maakuntauudistuksen aikaansaamat uhkat ja mahdollisuudet

TE-toimistojen ja ELY-keskusten johdolle ja esimiestasolle tehdyn kyselyn perusteella maakuntauudistuksen aikaansaamat muutokset luovat sekä uhkia että mahdollisuuksia. Kyselyn perusteella todennäköisimpinä uudistuksen aikaansaamina mahdollisuuksina pidettiin seuraavia muutoksia:

- i. Maakuntauudistuksen avulla alueelliset voimavarat saadaan koottua paremmin yhteen ja maakunnan vahvuudet käyttöön
- ii. Maakuntauudistuksen vaikutuksesta mahdollisuudet alueellisten voimavarojen, kehittämisresurssien ja eri osaamisalueiden yhdistämiseen paranevat
- iii. Maakuntauudistuksen myötä mahdollisuudet palveluketjujen ja palveluekosysteemien muodostumiseen paranevat
- iv. Markkinaehtoisuuden lisääntyminen palveluntuotannossa avaa järjestöille ja yksityisille palveluntarjoajille uusia liiketoimintamahdollisuuksia

¹¹ Hallituksen strategiaistunto 12.9.2016

- v. Yksityisen palvelutuotannon lisääntyminen edistää innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen syntyä

Vastaavasti todennäköisimpinä uudistuksen luomina uhkina pidettiin seuraavia muutoksia:

- i. Hallinnon keskittäminen 18 maakuntaan johtaa yhteiskunnallisesti pirstaleiseen palvelujen tuotantorakenteeseen, mikä estää synergiahöyryjen ja mittakaavaetujen syntymisen ja johtaa valtakunnan tasolla tarkasteltuna kustannustehottomaan tuotantorakenteeseen
- ii. Maakunnallinen itsehallinto johtaa päätöksenteon paikallistumiseen ja politisoitumiseen, mikä heikentää ylimaakunnallista yhteistyötä ja estää esimerkiksi ylimaakunnallisten hankkeiden toteutuksen
- iii. Alueellisten markkinoiden pieni koko ja keskeneräisyys johtavat siihen, että markkinamekanismi ei toimi ajatellulla tavalla, mikä puolestaan johtaa kustannustehottomaan palvelurakenteeseen ja valtakunnallisesti epätasapuoliseen palvelutarjontaan
- iv. Erityistehtävissä maakunta on pieni ostaja ja saman palvelun hankinnan kilpailuttaminen erikseen kussakin maakunnassa kasvattaa hallinto- ja transaktiokustannuksia ja sitä kautta heikentää toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

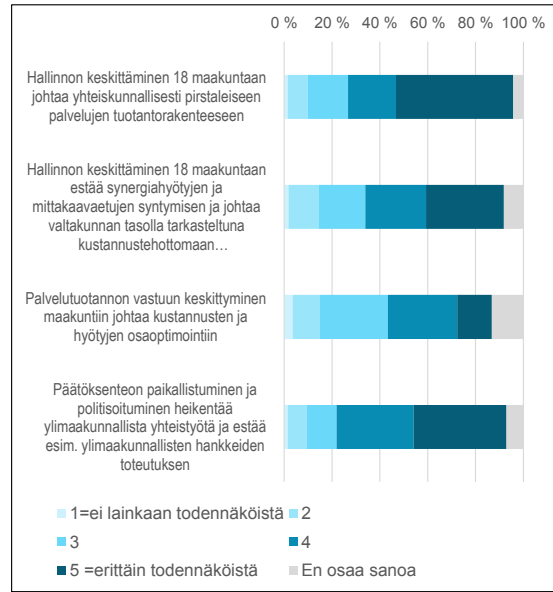
Kuvassa 2 on esitetty kyselyyn vastanneiden TE-toimistojen ja ELY-keskusten johdon ja esimiestason näkemyksiä uudistuksen aiheuttamien mahdollisuuksien ja uhkien todennäköisyyksistä.

Avointen vastausten perusteella muina maakuntauudistuksen luomina mahdollisuuksina pidetään muun muassa mahdollisuutta panostaa vahvemmin omiin erityistarpeisiin ja vahvuusalueisiin sekä tuottaa yhdensuuntaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin palveluita maakuntien tarpeisiin. Samoin eri palveluiden kokoamisen saman katon alle nähdään mahdollistavan kustannussäästöjä, luovan uusia mahdollisuuksia monialaiselle yhteistyölle sekä eri palvelujen (sosiaali-, terveys ja työllisyyspalvelut) kokonaisuuden toimivuudelle asiakkaan yksilöllisessä tilanteessa. Uhkiksi avointen vastausten perusteella nousivat edellä mainittujen lisäksi muun muassa maakuntien välisistä eroista (mm. osaaminen, palveluntuottajien laatu ja määrä) johtuva alueiden ja asiakkaiden eriarvoisuuden lisääntyminen, keskittämisellä (ELYt, KEHA-keskus) aikaansaatu kustannussäästöjen ja synergiaetujen katoaminen, maakuntauudistuksen ja TE-asioiden hukkuminen Sote-asioiden varjoon sekä valtakunnallisen yhden-suuntaisen ja koordinoitun politiikan teon vaikeutuminen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuusnäkökulman katoaminen.

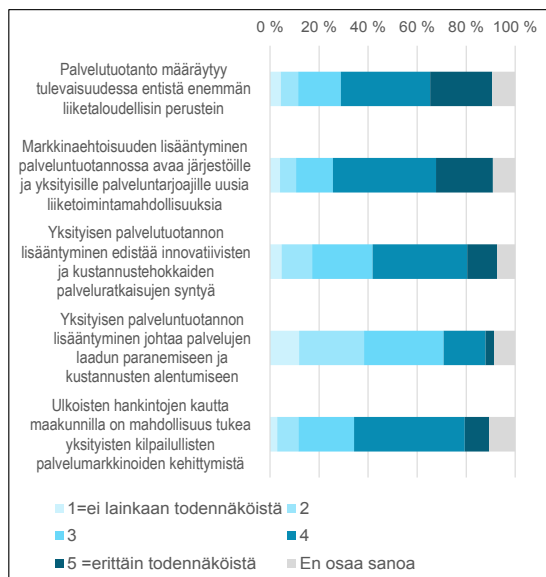
Hallinnon ja palvelutuotannon vastuun keskittyminen maakuntiin – mahdollisuuksia



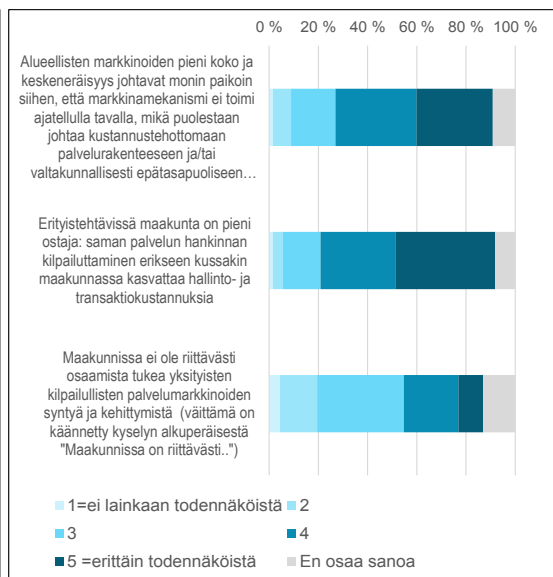
Hallinnon ja palvelutuotannon vastuun keskittyminen maakuntiin – uhkia



Palvelujen tuottamisen rakenteen muutos - mahdollisuuksia



Palvelujen tuottamisen rakenteen muutos – uhkia



Kuva 2. TE-toimistojen ja ELY-keskusten johdon ja esimiestason näkemyksiä uudistuksen aiheuttamien mahdollisuuksien ja uhkien todennäköisyyksistä.

Vastuualuekohtaisesti tarkasteltuna vastaajien näkemykset uudistuksen luomista mahdollisuuksista ja uhkista vaihtelevat jonkin verran. Markkinaehtoiseen palvelujen tuotantomalliin siirtymisen uhat ja mahdollisuudet koetaan vastaajaryhmästä riippumatta samankaltaisesti, mutta nykyisten ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien siirtämiseen maakunnille suhtaututaan hyvin eri tavoin. Selvästi positiivisimmin uudistuksen luomiin mahdollisuuksiin suhtautuvat ELY-keskusten E-vastuualueen MMM:n tehtäväalueen vastaajat. He kokevat maakuntaudistuksen hyödyt selvästi muita vastaajia merkittävämmiksi. Vastaavasti ELY-keskusten Y-vastuualueen vastaajat suhtautuvat uudistuksen luomiin mahdollisuuksiin vastaajaryhmistä kaikkein kielteisimmin. Näistä vain pieni osa uskoo, että uudistuksen kautta saavutetaan merkittäviä hyötyjä. Sen sijaan ELY-keskusten L-vastuualueella koetaan vahvasti että, uudistus johtaa pirstaleiseen palvelurakenteeseen, joka vaikeuttaa ylimaakunnallista tienpitoa,

lisää kustannuksia ja tekee liikenneinfrastruktuurin yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen kehittämissen vaikeaksi. Taulukkoon 2 on koottu kyselyyn vastanneiden näkemyksiä uudistuksen luomista uhkista ja mahdollisuuksista vastuualueittain.

Taulukko 2. Havaintoja maakuntauudistuksen koetuista uhkista ja mahdollisuuksista vastuualueittain

Vastuu-alue	Yleiskuva	Mahdollisuudet	Uhkat
ELY E	Nähdään sekä mahdollisuuksia että uhkia. Maakunnan nähdään yhdistävän voimavaroja ja ohjaavan resursseja vaikuttavasti. Toisaalta maakunnilla ei uskota olevan aina riittävästi osaamista tehtävien hoitoon.	- Alueellisten toimijoiden kokoaminen yhteen tuo uusia näkökulmia ja uusia mahdollisuuksia uusille yhteistyökuvioille - Paikallinen päätöksenteko ja vanhempi alueellisuus parantavat palveluiden kehittämistä ja resurssien ohjausta vastavuotta asiakkaiden tarpeeseen - Ohjauksen selkeytyminen	- Toiminnan pirstaloituminen maakunnittain ja valtakunnallisen yhdensuuntaisen ja koordinoitun toiminnan toteuttamisen vaikeutuminen - Politisointi, ei ajatella koko maakunnan etua – osaoptimointi ja reviirijattelu lisääntyvät - Osaamista ei riitä kaikkiin maakuntiin - Valtion ohjauksen ja vaikuttamismahdollisuuksien heikkeneminen - Erityisesti TE-palveluiden osalta: Palveluiden keskittyminen keskuskaupunkiin - Palveluiden tuottajien laadussa ja määrässä on suuria alueellisia eroja
ELY L	Vahvasti kielteinen näkemys liikenteen ja tienpidon tehtävien siirtoon maakuntiin. Erityisesti ollaan huolissaan siitä, että nykyinen kustannustehokas ja koko maan liikennejärjestelmään suuntautunut rakenne puretaan. Hajauttaminen koetaan uhkaksi, kun viimeiset vuodet kustannussäästäjä ja tehokkuutta on saatu aikaan keskittämällä.	- Maakunnat voivat liikenteen kehittämisessä satsata omien alueellisten tarpeiden mukaisiin asioihin paremmin kuin ennen - Mahdollisuus yhden tahon toimesta toiminnan kokonaisvaltaiseen yhdensuuntaiseen kehittämiseen koskien kaikkia hallinnonaloja parantaa toiminnan tuloksekkuutta maakunnassa	- Suuressa organisaatiossa liikenneasiat jäävät nykyiseen verrattuna liian vähälle huomiolle ja hukuvat suhteessa esim. sote-asioihin - Liiallinen politisointi tuottaa liikenteen kokonaisuuden kehittämisen kannalta epätoivottavia yksipuolisia ratkaisuja - Maakunnissa keskitytään vain vahvuusalueiden kehittämiseen ja muut asiat jäävät hoitamatta - Nykyisin tiettyyn ELYyn valtakunnallisesti keskitettyjen tehtävien siirtäminen erikseen 18 maakuntaan ei ole nykytilanteeseen verrattuna tehokasta - Liikenneinfrastruktuurin valtakunnallisesti yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen kehittämisen taantuminen - Resurssien riittävyys ja palvelutason epäyhtenäisyys, jos tienpito hajaletaan
ELY Y	Tehtävien siirto uuteen aluehallinnon virastoon nähdään tehokkaana ratkaisuna, mutta sen pelätään luovan kitkaa valtion maakunnalle jäävien tehtävien välille. Huolena on etenkin se, miten tehtävien hoidossa vaadittava osaaminen 18 maakunnassa turvataan. Vastaavasti huolta kannetaan siitä, miten riittävä neutraalius laillisuusvalvonnassa turvataan uudessa mallissa.	Valtion ympäristölupa-viraston rooli ja tehtävät – mahdollisuus olla vahva toimija ja vaikuttaja, mikä olisi erittäin hyvä asia ympäristön lupa-asoiden kannalta	- Nykyisten tehtävien yhdenmukainen valtakunnallinen hoitaminen pirstaloituu ja valvonnan puutteessa laatu kärsii - Ympäristöasioiden hoito jää tärkeystensä SOTE-tehtävien varjoon – tilanne huononee nykyisestä - Osaaminen pirstaloituu ja jakaantuu epätasaisesti maakuntiin - Maakuntien yhteistyö vähenee ylimaakunnallisissa ympäristöasioissa - Valtion vaikutusvallan ja valtakunnan yhdenmukaisen kokonaisvaltaisen kehittämisen mahdollisuuksien heikkeneminen esim. alueiden käytön ohjauksen sirpaloituminen ja erilaistuminen maakunnissa - Siirtyminen alueelliseen poliittiseen päätöksentekoon ympäristöasioissa (lautakunta- ja valtuustokäsittelyt) ja niistä seuraavat valituskierrokset saatavat johtaa tehottomuuteen ympäristöasioiden käsittelyssä

Vastuu- alue	Yleiskuva	Mahdollisuudet	Uhkat
ELY johto	Näkemykset eivät ole kovin yhtenäisiä. Yleis- näkemys on se, että vahvemmalla alueelli- sella yhteistyöllä ja paikallisen päätöksen- teon vahvistumisella pystytään suuntaamaan resursseja tarkoituk- senmukaisesti, mutta osaajien riittävyydestä olla huolissaan. Keskushallinnon tulisi myös antaa maakunta- hallinnon muodostumi- selle tuki eikä varmistaa omia asemiaan. Kaikki maakuntauudis- tuksessa mukana olevat tahot ja tehtävät tulisi ottaa valmisteluun mukaan tasapuolisesti Vanhoista toimintamal- leista poisoppiminen on tärkeää.	Mahdollisuudet hyödyntää alueellista asiantuntijuutta ja sen kautta alueiden erityispiir- teitä parantuvat	- Siirtymävaiheen aiheuttamat ongelmat (tietojärjestelmät, toimintatavat jne.) palveluille ja vaikutukset asiakkaille - Nykyisten (tiettyihin ELY:hin) keskitty- jen tehtävien hajauttaminen 18 maa- kuntaan – osaaminen ja resurssit eivät riitä kaikkiin maakuntiin ja nykyiset synergiahyödyt kadotetaan - Maakuntien kehitys epätasa-arvoistuu, johtuen palveluntuottajien ja osaamisen epätasaisesta jakautumisesta - Maakuntien keskinäinen kilpailu ja mahdollinen osaoptimointi eivät ole Suomen kokoisessa maassa järkevää ja haittaa kansallista kokonaiskehitystä - Maakuntien kykenemättömyys tehdä tehokasta yhteistyötä, jolloin yhteistyön mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä ja hallinnollinen taakka kasvaa - Maakuntien suunnitteluvelvoitteiden paisuminen liian suuriksi (maakunnalli- set ohjelmat, strategiat, alastrategiat jne.)
TE- toim.	TE-palveluita koskee syvä systeeminen muutos, kun uudistuk- sen yhteydessä järjes- tämistä vastuu ja palvelu- tuotanto eriytyvät. Vastauksissa heijastuu TE-toimistojen tiedon puute tulevasta muu- toksesta ja epäluotta- mus yksityisten palve- luntuottajien toimintaa kohtaan. Näkemyksissä korostu- vat asiakkuuden hallin- nan ja asiakkaiden palveluihin ohjauksen tärkeys. Huoli uudistuk- sessa kohdistuu erityi- sesti työnvälityksen perustehtävän turvaa- miseen ja pelkona on, että maahan syntyy 18 erilaista työllisyyden hoidon mallia.	- TE-toimiston ja nykyisten erillisten alueellisten toimijoiden sijoittaminen saman katon alle mahdollistaa uutta yhteistyötä ja vaikuttavamman organisaati- on työnantaja-palveluissa ja yrittäjyyden edistämiseksi työllistämisen suhteen - Kaikkien SOTE-palveluiden kokoaminen saman katon alle tuo uusia mahdollisuuksia monialaiselle yhteistyölle ja palveluille – eri palvelujen (sosiaali, terveys ja työllisyys) kokonaisuus toimii paremmin asiakkaan yksilöllisessä tilan- teessa - Uudet palvelujen tuottamisen tavat, joissa maakunnallisten erityistarpeiden mukaan yksi- tyiset palvelun tuottajat täyden- tävät tarkemmin julkisia palve- luita - Digitaalisuuden maakunnalli- sesti kokonaisvaltaisen hyödyn- tämisen mahdollisuudet para- nevat	- Työllisyyspalvelujen erilaistuminen ja asiakkaiden palvelujen epätasa-arvon lisääntyminen. Vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien jääminen lopullisesti paitsioon. - Asiakkaiden "katoaminen" suurempiin yksiköihin – pienemmässä yksiköllisä mahdollisuus yksilökohtaiseen asia- kaspalveluun - Työvoiman liikkuvuutta ei voida edistää ja tavoitella/kannustaa nykyisellä taval- la - Alun sekavuus ja sen tuomat vaikutuk- set palveluihin ja asiakkaisiin, kun järjestetään asioita uudestaan – hae- taan uusia toimintamalleja ja rooleja mikä kestää pitkään - Selkeiden vastuualueiden pilkkoutumi- nen ja lopullisen vastuun häviäminen - Palveluiden laatu erilaistuu maakunnit- tain - alueellinen eriarvoisuus lisääntyy - Poliittiset päättäjät ja osaoptimoinnin riskit - Laajan osaamispaletin vaatimukset eivät täyty – osaajia ei riitä koko maa- han - Valtion ohjausvoiman heikkeneminen – ei yhteistä suuntaa työllisyydenhoidos- sa ja palvelut muodostuvat laadultaan alueellisesti erilaisiksi

Vastuu- alue	Yleiskuva	Mahdollisuudet	Uhkat
KEHA	Sisäisenä palveluntarjoajana KEHA-keskuksessa nousee esiin muutoksen vaatima aika ja suoritustason väliaikainen putoaminen, kun hallinto- ja kehityspalveluja pystytetään uuteen malliin.	- Suurempi organisaatiokokonaisuus on mahdollisuus vähentää hallinnollisia kustannuksia - Oikein toteutettuna tehokkaampi palvelujen tuotanto ja säästöt	- Erityisesti alussa roolien ja vastuiden epäselvyys ja palvelujen toimimattomuus tästä johtuen (kunta-maakunta-valtio -rakenne) - Maakunnissa kuntien välisen epätasavärisen lisääntyminen palvelujen keskitetyssä vahvempiin kuntiin - Palvelujen laadun eri-arvoistuminen ja palvelu-tarjonnan kaventuminen valtakunnan eri maakunnissa erilaisista toimintatavoista ja alueellisista eroista johtuen - Luotujen hyvien toimintatapojen katoaminen ja uuden kehittämiseen resurssien hukkakäyttö - Poliittisen ohjauksen epäonnistuminen maakunnissa nurkkakuntaisen ja tiettyjä kuntia suosivan poliittisen toiminnan takia - Kilpailutus- ja hankintaosaamisen riittämättömyys

3.3 Yhteenveto

TE-toimistojen ja ELY-keskusten johdolle ja esimiestasolle tehdyn kyselyn perusteella uudistusten aikaansaamat muutokset tulkitaan selkeästi vahvemmin uhkien, kuin mahdollisuuksien kautta. Mahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea uuden rakenteen ja uusien toimintatapojen mahdollistamiin hyötyihin ja uhkat puolestaan vanhan rakenteen ja hyväksi nähtyjen toimintatapojen häviämisen pelkoon. Mahdollisuudeksi nähdään se, että uudistus antaa mahdollisuuden tehostaa nyt alueilla erillään toimivien tahojen yhteistyötä kokoamalla ne yhteen ja yhdensuuntaistamalla näiden toimintaa. Uudistus antaa myös mahdollisuuden panostaa vahvemmin omiin maakunnallisiin erityistarpeisiin ja vahvuusalueisiin. Myös yksityisten palveluntuottajien toiminnan ja markkinaehtoisuuden myötä odotetaan syntyvän uusia tehokkaampia ja vaikuttavampia avauksia ja toimintoja, vaikkakin toimivien markkinoiden syntyyn ja yksityisten palveluntuottajien toimintaan suhtaudutaan osin epäilevästi. Merkittävimmät uhkat liittyvät ennen kaikkea pelkoon alueiden ja asiakkaiden eriarvoisuuden lisääntymisestä, asioiden liialliseen politisoitumiseen maakunnissa (osaoptimointi, lyhyen tähtäimen hyötyjen hakeminen painottuminen), nykyisten keskitettyjen tehtävien hajauttamiseen 18 maakuntaan (osaaminen ja resurssit eivät riitä kaikkiin maakuntiin ja nykyiset synergiahyödyt kadotetaan) sekä maakuntien keskittymiseen vain vahvuusalueisiin (muiden asioiden jäädessä heikommalle huomiolle).

Kyselyn perusteella vastaajan taustaorganisaatio sekä tehtävä-/vastuualue vaikuttavat selvästi näkemyksiin uudistuksen luomista mahdollisuuksista ja uhkista. Uudistuksen mukanaan tuomat vahvuudet nähdään selkeästi muuta suuremmiksi ELY-keskusten MMM:n vastuualueella. Myös ylin johto ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa näkee uudistuksen mahdollisuudet jonkin verran keskijohtoa/päällikkötasoa suuremmiksi. Vastaavasti ELY-keskuksen liikenne- ja ympäristövastuualueilla uhkat koetaan selvästi mahdollisuuksia suuremmiksi. Uhkina korostuvat etenkin palvelutuotannon pirstoutuminen, jonka nähdään johtavan kustannustehotomaan palvelurakenteeseen sekä valtakunnallisen ohjausvoiman katoaminen, jonka koetaan estävän valtakunnallisen yhdensuuntaisen ja koordinoitun toiminnan toteuttamisen. TE-hallinnon osalta näkemyksiin vaikuttaa suuresti tietämättömyys tulevasta palvelurakenteesta ja työnjaosta eri palvelutehtävien toteutuksessa sekä viimekädessä huoli omasta työpaikasta/työtehtävissä uudessa mallissa. TE-hallinnon osalta uhkakuvat liittyvät etenkin asiakas-

palveluprosessien toimivuuteen ja sekä asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun uudessa maakunnallisessa kasvupalvelu-mallissa.

Kokonaisuudessaan maakuntauudistus (ml. kasvupalvelu-uudistus) merkitsee olemassa olevalle palvelurakenteelle isoa systeemistä muutosta, jossa uuteen, vielä osin hahmottomaan, rakenteeseen (maakuntamalli) istutetaan kokonaan uuden tyyppistä toimintatapaa (monikanavaisuus ja markkinaehtoisuus). Tämä tuo isoja riskejä uudistuksen onnistumiselle, mutta samalla luo suuria mahdollisuuksia aiempaa tehokkaammalle ja vaikuttavammalle toiminnalla.

Uusi maakunnallinen malli ja sen rakenne on kuitenkin monelta osin vielä vaikeasti hahmotuva tai kokonaan hahmottumaton, minkä lisäksi iso osa esimerkiksi TE-palveluiden järjestämistapaa koskevista kysymyksistä on vielä ratkaisematta. Tämän johdosta uuden mallin mahdollisuuksia etenköön pitkällä aikavälillä ei vielä tunnisteta, vaan kiinnitetään huomiota nykyisen mallin muutoksista mahdollisesti seuraaviin uhkiin, kuten esimerkiksi hyviksi todettujen toimintatapojen katoamiseen. Uhkien näkeminen liittyy myös siihen, että muutoksen perusteet eivät ole selkeitä tai niitä ei ole pystytty viestimään ymmärrettävästi. On oletettavaa, että uhkat kääntyvät mahdollisuuksiksi sitä mukaa, kun uuden mallin rakenne ja prosessit konkretisoituvat sekä perustelut sen hyödyistä saadaan paremmin ihmisten tietoisuuteen. Tällöin muutoksia ja niiden tuomia uhkia ja mahdollisuuksia voidaan arvottaa suhteessa uuteen malliin, ei vanhoihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, joista poisoppiminen on vaikeaa.

4. MUUTOKSEN ENNAKOIDUT VAIKUTUKSET

Muutoksen ennakoituja vaikutuksia tarkastellaan tässä luvussa pääosin VAAKA-kyselyn valossa. Tunnistimme kirjallisuuden ja alkuvaiheessa tehtyjen haastattelujen pohjalta asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tekijöitä, jotka puimme kyselyssä väittämiksi.

Peilaamme vastauksia nykytilaan ja esitämme tältä pohjalta näkemyksen keskeisistä vaikutuksista. Vaikutukset ovat kuitenkin ehdollisia. Tehtävät ratkaisut, jotka monelta osin ovat vielä avoimia, sekä maakuntauudistusta valmistelevien osapuolen ja lopulta maakuntahallinnon onnistuminen muutoksen johtamisessa, määräävät todelliset vaikutukset.

4.1 Vaikutukset asiakaslähtöisyyteen

ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä toimivien henkilöiden näkemysten perusteella maakuntauudistuksen vaikutuksesta monien tehtävien osalla mikään ei muutu (kuva 3). Näin ollen uudistuksella ei näyttäisi olevan suuria vaikutuksista tehtävien hoidon osalta asiakaslähtöisyyteen. Tämä voi olla kuitenkin osittain harhaanjohtavaa, sillä paremman tiedon puuttuessa omaa tehtäväaluetta koskevista ratkaisuista arvio on voitu tehdä maltillisesti.¹²

Kun verrataan vaikutuksia asiakaslähtöisyyteen kahteen muuhun tutkimuksen näkökulmaan (kustannustehokkuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus), arviot vaikutuksista ovat kuitenkin myönteisempiä tai vähemmän kielteisiä. Selitys tähän voi olla siinä, että nykytilan vahvasti myönteinen kuva asiakaslähtöisyydestä perustuu henkilöstön asiantuntemukseen ja ystävälliseen palveluun. Näihin palvelun henkilökohtaiseen palveluun liittyviin ominaisuuksiin maakuntauudistuksella on vain vähän vaikutuksia.

Voittopuolisesti vaikutukset asiakkaiden tavoittamisen osalta on nähty myönteisinä. Kielteisimmät arviot liittyvät asiakaslähtöisyyden piirteisiin, jotka liittyvät palvelun tuottamiseen (palvelujen riittävyys ja palvelun viive/hallinnollinen takka). Tämä on pitkälle seurausta vastaajien ennakoimasta prosessien tehokkuuden kärsimisestä toiminnan pirstaloitumisen ja resurssien niukkuuden vuoksi. Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin kustannustehokkuuden yhteydessä.

Vaikutukset koetaan eri tavoin vastuualueilla (ks. liitteenä olevat VAAKA-kyselyn tulokset). Erityisesti E-vastuualueen maatalouteen liittyvillä alueilla maakuntauudistuksella nähdään olevan selvästi myönteinen vaikutus, erityisesti palvelujen kokonaisvaltaisuuden asiakkaan näkökulmasta ja asiakastiedon kulkuun palveluprosessiin osallistuvien välillä. Nämä myönteiset ennakoitavat vaikutukset ovat ymmärrettäviä, koska maatalouteen liittyvät kuntien tehtävät kootaan pääosin maakuntien organisaatioon.

Liikenteen ja infran alueella koetaan vaikutus täysin päinvastaisena. Asiakkaiden kokonaisvaltaisen palvelun katsotaan romahtavan. Tämän taustalla on pitkälle se, että tiestön käyttö ja joukkoliikenne ovat suurelta osin ylimaakunnallista. Henkilöliikenteen ja tavarakuljetusten asiakkaiden nähdään kärsivän maakunnallisesta otteesta. Myös Ympäristö-vastuualueella palvelujen kokonaisvaltaisuuden nähdään kärsivän. Näkemyksissä heijastuu ympäristötehtävien jako valtion uuden alueviraston ja maakuntien välillä.

¹² Kyselyn useat sanalliset kommentit kertoivat vastaajan valinneen vastauksessaan keskittien sen sijaan, että olisi vastannut ei osaa sanoa.

ELY-keskusten johto näki vaikutukset asiakaslähtöisyyteen voittopuolisesti myönteisinä. Hyödyt nähtiin vahvimmin asiakkaiden tarpeiden järjestelmällisen selvittämisen, asiakashenkilöstön osaamisen ja asiakasvuorovaikutuksen sekä asiakaspalautteen keräämiseen ja asiakaskokemuksen mittaamisen alueella. Sanalliset kommentit kertovat, että uudistuksen myötä läheinen suhde asiakkaaseen ja tätä kautta saatava tieto ja ymmärrys parantavat asiakkaiden tarpeiden ottamista huomioon ennakoinnissa ja strategisessa työssä.

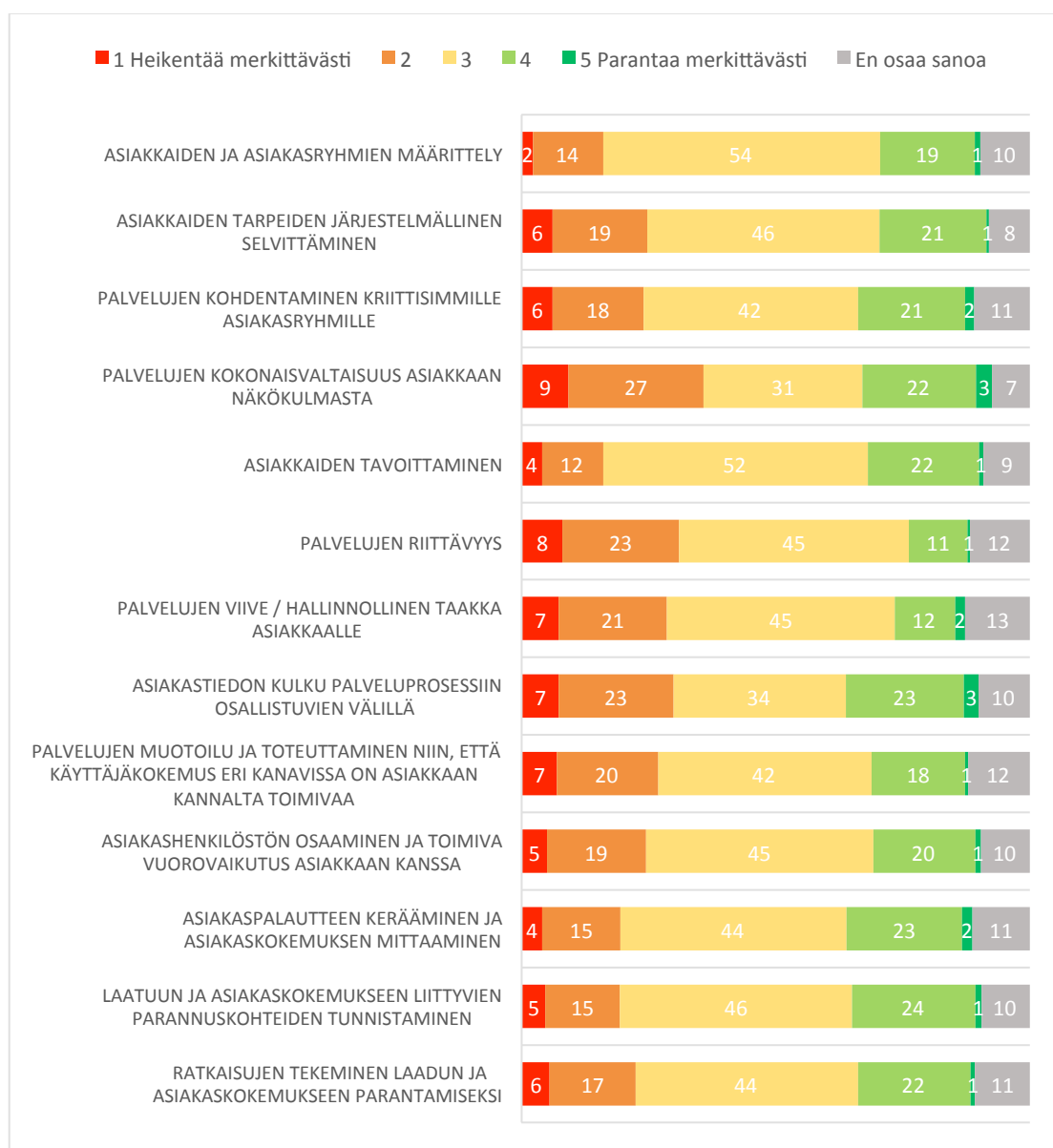
Edellä esitetty ”ei muutosta asiakaslähtöisyyteen” välittyy vahvimmin KEHA-keskuksesta. Tähän lienee KEHA-keskuksen osalta monta syytä. KEHA:ssa muutos on ollut jo jatkuvaa ja siihen on totuttu, toisaalta tukitoiminta KEHA on etäämpänä ns. loppuasiakkaasta, jolloin oman tehtäväalueen yhteyttä asiakaslähtöisyyteen voi olla vaikea nähdä.

Yleisesti asiakaslähtöisyyden vaikutuksille on tyypillistä samojen muutosten vaikutusten näkeminen hyvin eri tavoin. Varsinkin sanalliset vastaukset kertovat esimerkiksi, että maakuntien poliittinen ohjaus vahvistaa asiakaslähtöisyyttä kohdentaessaan resurssit asiakkaiden kannalta oleelliseen tai heikentää sitä kohdistaessaan resurssit epäoleelliseen nurkkakuntaisesti tai äänekkäimpien mukaan.

TE-palveluiden osalta kiinnitämme huomiota kahteen asiaan, jotka jakavat johtavissa tehtävissä olevien näkemykset asiakasvaikutuksista vahvasti. Palvelujen kohdentamisessa kriittisille asiakkaille iso osa näkee, että uudistuksen myötä toteutettava järjestämisen ja palveluntuotannon eriytys ja erityisesti yksityisten palvelutuottajien kaupallinen voitontavoittelu tulee jättämään syrjäseuduilla tai huonossa työmarkkina-asemassa olevat asiakkaat paitsioon. Toiset puolestaan näkevät, että erikoistuneiden palveluntuottajien käyttö parantaa palveluja erikoisryhmille. Toinen TE-toimistoissa näkemyksiä vahvasti jakava on asia asiakastiedon hallinta. Toiset näkevät sen käytännössä vaikeasti toteuttavaksi asiaksi, jonka vuoksi asiakaspalvelu tulee kärsimään. Toisille asiakastiedon jakaminen tuo uusia asiakaslähtöisiä palveluita. Näemme, että kyky kehittää ja hyödyntää palvelumarkkinoita sekä kyky toteuttaa ja hyödyntää palvelujen digitalisaatiota ratkaisee, kuinka muutos lopulta vaikuttaa.

Yleisestikin vaikutukset asiakaslähtöisyyteen eivät ole ennalta määrättyjä, vaan riippuvat maakuntien rakentamasta kyvykkyydestä vuorovaikuttaa asiakaan kanssa ja yhdistää voimavarojaan asiakasprosesseihin. Paljon on kuitenkin kiinni palveluprossien toimivuudesta ja resursoinnista sekä digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämisestä.

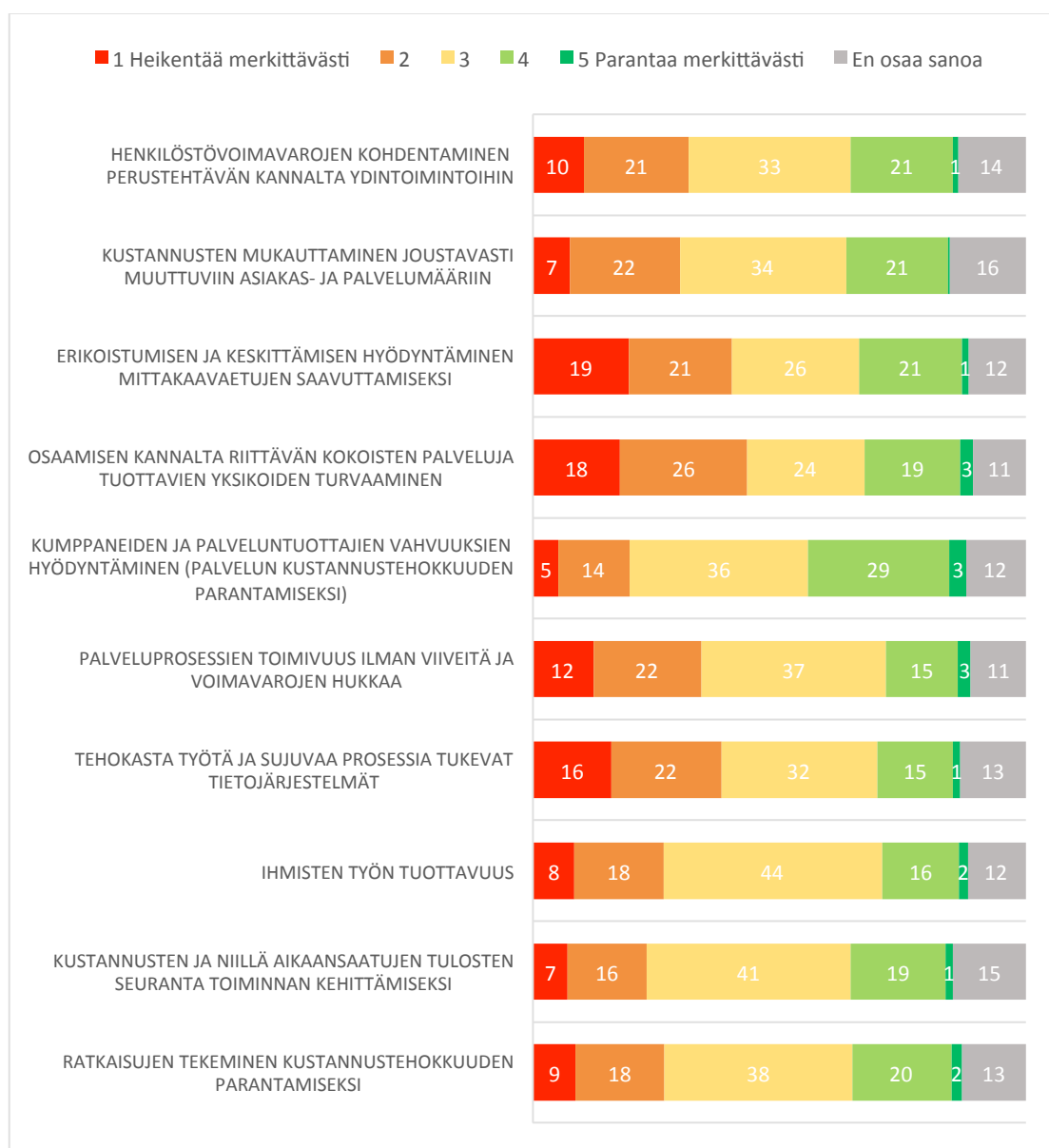
Avaimet ovat siis maakuntien johdolla ja henkilöstöllä. Näkemyksissä heijastunee myös vastaajien tarkastelun aikajänne. Palvelun väliaikainen heikennys asiakaan näkökulmasta on jopa hyvin todennäköistä näin monimutkaisessa muutoksessa.



Kuva 3. ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä olevien näkemys maakunta-uudistuksen vaikutuksista asiakaslähtöisyyteen (prosenttia vastaajista).

4.2 Vaikutukset kustannustehokkuuteen

Kuva 4 esittää ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä olevien näkemyksiä uudistuksen vaikutuksista kustannustehokkuuteen. Yleiskuva on, että vaikutukset kustannustehokkuuteen nähdään pääosin enemmän heikentävinä kuin parantavina. Tästä poikkeuksen tekee kumppaneiden ja palvelutuottajien vahvuuksien hyödyntäminen. Kommenttien perusteella vastaajat yhdistivät palvelutuottajien vahvuuksien hyödyntämisen myös asiakaslähtöisyyden paranemiseen.



Kuva 4. ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä olevien näkemys maakuntuu-
uudistuksen vaikutuksista kustannustehokkuuteen (prosenttia vastaajista).

Erityisesti osaamisen kannalta riittävän kokoisten palveluiden turvaaminen sekä erikoistumisen ja keskittämisen hyödyntäminen nähdään heikennyksenä. Tämä nousi vahvasti myös sanallisissa kommentteissa. Yhdestäkään muusta asiasta ei ollut niin runsaasti vaikutuksiin liittyviä kommentteja. Vastaajat näkivät, että linjausten myötä pitkään rakennettu alueellinen erikoistuminen ja sitä kautta rakennetut skaalaedut menetetään. Kuten nykytilan yhteydessä todettiin noin 60 % substanssin avaintuotosten työmäärästä syntyy tehtävissä, joita toteutetaan vain yhdessä tai muutamassa ELY-keskuksessa.

Jos erikoistuminen, keskittäminen ja yhteistyö menetetään, eikä yhteistyötä muodostu, seuraukset maakuntien kustannustehokkuuteen ovat nähdäksemme merkittävät. Näemme, että jos tehtävät täysin hajautetaan, maakuntien on hankittava voimavaroja rekrytoimalla lisää henkilöstöä uusiin hajautettuihin tehtäviin, lisättävä ostopalvelua siltä osin kuin se on mahdollista tai hyväksyttävä prosessien tehokkuuden heikkeneminen, mikä käytännössä näkyy palvelun hidastumisena. Lisäksi joustavuus olisi heikompi muun muassa paikallisissa palveluiden kysynnän piikeissä kapeiden resurssien ja yhteistyön puutteen vuoksi. Varovainen arvi-

omme yleisestä tehokkaan toiminnan skaalatehokkuudesta on, että kustannustehokkuus heikkenisi muutamia prosentteja, mahdollisesti jopa 10 % ELY-keskusten nykyisistä kustannuksista (olettaen että muut tekijät ennallaan)¹³. Taloudellisesti tämä merkitsisi vuodessa enimmillään 20 miljoonan euron lisäkustannusta maakunnille. Toisaalta on huomioitava, että joidenkin VAAKA-kyselyn vastaajien näkemysten mukaan maakuntauudistus lisää joustavuutta, kun resursseja voidaan yhdistää maakuntien liittojen, kunnista tulevien ja jopa sote-puolen kanssa. Kaikkea viimevuosina saavutettua kustannustehokkuutta tuskin menetetään, koska maakunnat voivat osin yhdistää niille siirtyviä tehtäviä uusiksi kokonaisuuksiksi.

Toiminnan kustannustehokkuus ja siihen liittyvät tuottavuuserot olivat jo nykytilan analyysissä heikko kohta, toteutetuista merkittävistä tehokkuuden paranemisesta huolimatta. ELY-keskuksen ja TE-toimistojen henkilöstö on osaavaa. Haaste näyttää olevan pikemminkin jo nykyisin epäyhtenäisissä käytännöissä. Kuten uhkissa on tunnistettu, maakuntauudistus vie maakuntia epäyhtenäisempään suuntaan. Vastavoimana on tuloksiin perustuva julkinen tilintekovastuu.

Prosessien digitaalisaatio voi toki muuttaa joitakin tehtäviä ajan kuluessa niin, että niissä tullaan toimeen nykyistä selvästi pienemmällä henkilötöpanoksella. On kuitenkin muistettava, että iso osa ELY-keskuksen tehtävistä on vaativia asiantuntijatehtäviä, joihin digitalisaatio ei välttämättä tarjoa lyhyellä aikavälillä merkittävää parannusta.

Myös kustannustehokkuuden osalta vastuualueilla on eroja siinä, miten maakuntauudistus vaikuttaa. E-vastuualueen maatalouteen liittyvissä tehtävissä keskittämistä ei juuri ole ollut ELY-keskuksissa. Niinpä kielteiset vaikutukset kustannustehokkuuteen nähdään selvästi pienempinä kuin muissa vastaajaryhmissä. E-vastuualueen muissa tehtävissä hyödynnetään laajemmin erikostumista ja uudistuksen nähdään useammin vaikuttava kustannustehokkuuteen kielteisesti.

Liikenteen vastuualueella on pitkät perinteet alueyhteistyöstä jo ELY-keskuksia edeltäneiden tiepiirien ajalta. Tiehallinnon organisaation kehittämisen perintönä vastuualue toimii vain yhdeksässä ELY-keskuksessa. Maakuntauudistuksen vaikutukset kustannustehokkuuteen nähdään hyvin kielteisinä. Vastuualueen vastaajista 83 % näkee osaamisen kannalta riittävän kokoisten palvelua tarjoavien yksiköiden turvaamisen heikentyvän. Haaste koskee erityisesti sellaisia hankintoja, joissa verrattain pieni erikoisosaamisen omaava joukko käyttää isoja rahamääriä. Niinpä kommentoissa nousee esiin myös mahdollisesta osaamattomuudesta seuraavat heijastusvaikutukset rahojen vaikuttavaan käyttöön.

Myös Y-vastuualueella nähdään vaikutukset kustannustehokkuuteen kielteisinä, mutta selvästi maltillisemmin kuin L-vastuualueella. Myös ELY-keskusten johto, joka näki vaikutukset asiakaslähtöisyyteen verrattain myönteisinä, näkee vaikutukset kustannustehokkuuteen selvästi kielteisinä juuri osaamisen pirstoutumisen ja skaalaetujen menetyksen vuoksi.

TE-palveluissa keskittäminen ja erikoistuminen on ollut hyvin vähäistä ELY-keskuksiin verrattuna. Niinpä vaikutuksissa korostuu enemmän järjestämisvastuun ja palvelutuotannon eriyttämisen vaikutukset. Monet epäilevät palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Kustannusten osalta tämä on ymmärrettävääkin, sillä kansainväliset esimerkit kertovat, että hyödyt näkyvät pikemminkin palvelun tuloksellisuudessa (työllistymisenä) kuin kustannusten alenemisena. Muutoksen kuitenkin nähdään luovan viiveitä. Ylipäänsä vastuksissa heijastuu monin paikoin TE-palveluiden johtavissa tehtävissä olevien epäluottamus yksityisen sektorin työnvälityspalvelua kohtaan, mikä voi olla myös itseään vahvistavaa. Järjestöjen ja palveluntuottajien väli-

¹³ Arvio on hyvin karkea ja perustuu tyypilliseen keksimääräiseen skaalaedun osuuteen julkisessa palvelussa. Kuitenkin pienelle maakunnalle suhteellinen kustannus voi olla tätä selvästi suurempi, koska juuri niille keskittämisen ja erikoistumisen hyödyntämisen mahdollisuus on suuri. Suurimmilla maakunnilla vaikutus on vastaavasti pieni. Tämä epätasapaino luo haasteen maakuntien vapaaehtoisten liittymien muodostamiseen.

sen epäluottamuksen vuoksi yhteistyö ei toimi ja tulokset jäävät vaatimattomiksi ja toiminta on tehotonta.

Myös KEHA-keskuksessa nähdään muutoksen vaikutukset toisin kuin ELY-keskuksen substanssitehtävissä. Vaikutukset nähdään voittopuolisesti jopa myönteisinä erikostumisen ja keskittämisen ja riittävän osaamisen turvaamisen kannalta. KEHA-keskushan jatkaa maakuntien yhteisenä palveluyksikkönä ja sen rooli on jopa kasvamassa.

Kaiken kaikkiaan paljon kustannustehokkuudessa on kiinni tietojärjestelmien onnistumisessa. Onnistuminen jo pelkästään nykyisen tason tarjoavissa ICT-ratkaisuissa on suorastaan välttämättömyys. Varsin monessa liemessä keitetyt KEHAN asiantuntijat nostavat esiin sen, että maakuntausituksen liittyvien muutosten toteutus tietojärjestelmiin voi viedä aikansa ja tämä näkyy väliaikaisesti alentuneena suorituskykynä.

Kuten nähdään, kustannustehokkuuden osalta muutos saattaa kohdella eri vastuualueita hyvin eri tavoin. Suurin riski kustannustehokkuudelle on mahdollinen erikoistumisen menetys, jos yhteistyötä maakuntien välillä ei synny. Haaste on myös, onko maakunnilla kannustinta hakea kustannustehokasta ratkaisua, kun valtio rahoittaa tehtävät eikä maakuntahallinto asukkaalleen verotuloista. Myös maakuntien kokoerot saattavat vaikeuttaa vapaaehtoisen yhteistyön muodostumista.

4.3 Vaikutukset yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen

Kuva 5 esittää ELY-keskusten ja TE-palveluiden johtotehtävissä olevien näkemyksiä maakuntaudistuksen vaikutuksista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen VAAKA-kyselyn perusteella. Selvästi myönteinen asia on verkostomainen toiminnan vaikuttavuus ja yhteistyö. Selkeä kielteinen vaikutus kahteen vaikuttavuuden osa-alueeseen: valtakunnallisten tavoitteita ja koko maan etua palveleva toiminta ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu. Nämä korostuivat myös vapaamuotoisissa kommentaareissa.

Valtakunnallisten tavoitteiden ja koko maan etujen osalta kommentaareissa kumpuaa epäluottamus poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan. Poliitikot nähdään päätöksentekoa hidastavina ja jopa omaa ja äänestäjäkantansa etua ajavina ”siltarumpupoliitikkoina”. Esiin nostetaan huoli, että maakuntaudistuksen yleiskatteellisessa rahoituksessa taloudelliset ja henkiset voimavarat ohjautuvat valtakunnallisen ”yleisen edun” vaikuttavuuden kannalta väärin asioihin.

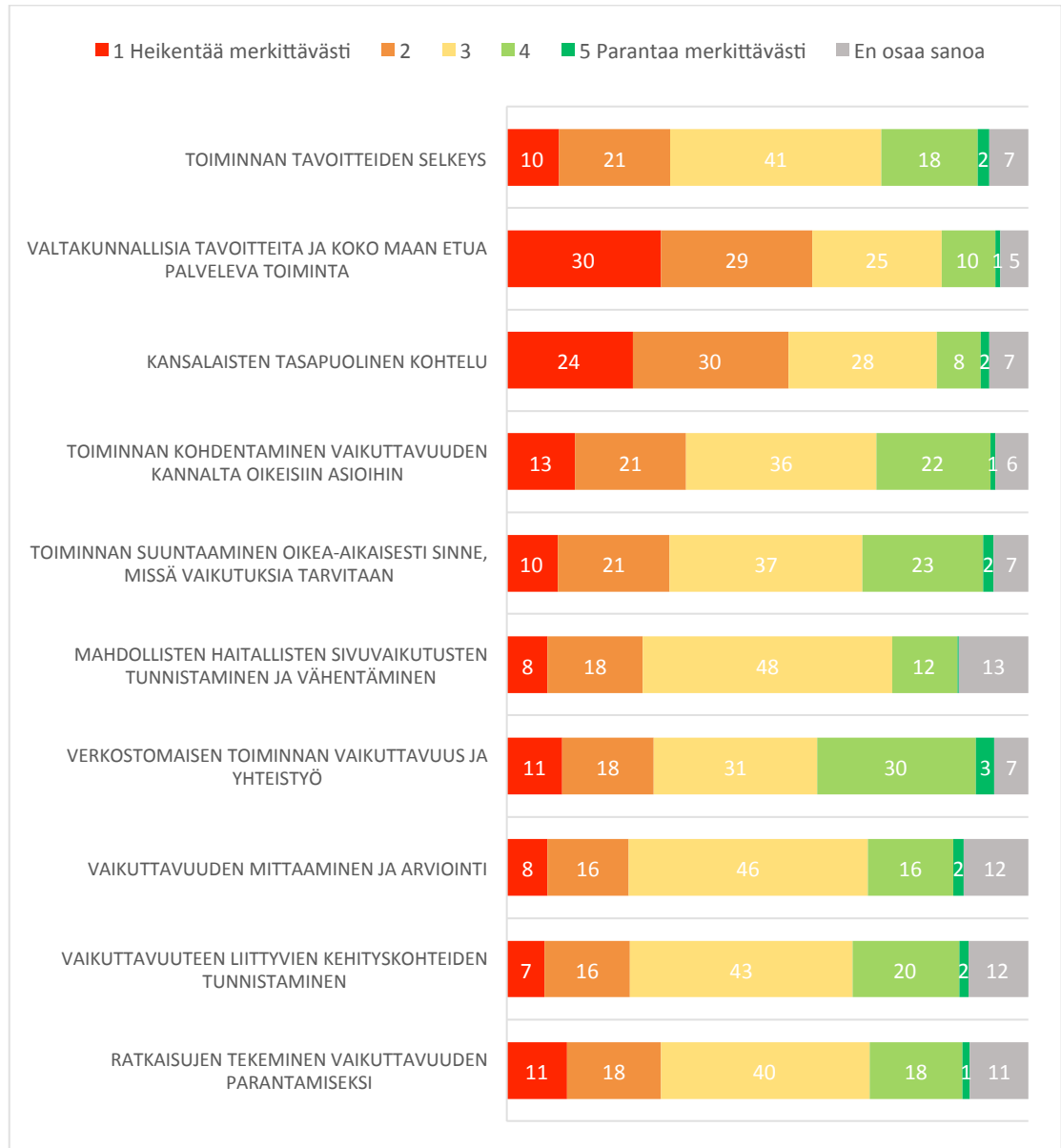
Näkemyksien tasapuolisuuden heikkenemisestä perustuu maakuntien erilaisiin kykyihin ja myös painopistevalintoihin. Tosin, tasapuolisesta kohtelusta totesimme nykytilan yhteydessä, että sen toteutuminen on jo nykyisellään haaste alueellisten tehokkuuserojen vuoksi. Maakuntien onnistuminen muutoksessa ja onnistuminen maakuntien yhteisen toiminnan perustan, kuten tietojärjestelmät, standardit ja informaation käyttö suorituksista, määrää kuinka kansalaisten tasapuolisuudelle tulee käymään.

Vastuualueiden näkemykset ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta samankaltaisesti asiakaslähtöisyyden ja kustannustehokkuuden osalta. Erityisesti L-vastuualueella vastaajat näkevät vaikuttavuuden heikkenevän selvästi. Esimerkiksi noin 90 % katsoo, että maakuntaudistus heikentää valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista liikenteen ja infran alueella. Tämä on varsin ymmärrettävää, koska tienpito ja liikennejärjestelmä nähdään valtakunnallisena.

Ympäristön alueella erityisenä asiana nousee huolia, jotka liittyvät myös samanaikaiseen maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen. Nähdään, että maakuntien luopuminen laillisuus-

valvonnasta voi heikentää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Laillisuusvalvonnan siirtyessä maakuntaan toiminta olisi poliittisen päätöksenteon ohjauksessa.

Kansalaisten tasapuolinen kohtelu nousee esiin erityisesti TE-palveluiden osalta. Maakuntien erilaisten voimavarojen (kuten palvelutuottajamarkkinat) vuoksi ne kykenevät palveluillaan vastaamaan eri tavoin työttömyyteen. Erilaiset voimavarat vaikuttavat työttömyyden kestoon ja lisäävät pitkäaikaistyöttömyyden ja työelämästä syrjäytymisen riskiä maakunnissa, joissa voimavarat ovat vähäisemmät. Asiaan kytkeytyy monien TE-palveluiden johtotehtävissä olevien huoli työvoiman liikkuvuuden osalta, jos maakunnat siiloutuvat toiminnassaan.



Kuva 5. ELY-keskusten ja TE-toimistojen johtavissa tehtävissä olevien näkemys maakunta-uudistuksen vaikutuksista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (prosenttia vastaajista).

4.4 Vaikuttava onnistuminen muutoksessa

Maakuntien taloudelliset voimavarat ovat valtion rahoituksen kannalta käytännössä annetut. Maakunnat voivat vaikuttaa siihen, mitä käytettävissä olevilla panoksilla (rahat ja niillä hankittava oma ja kumppaneiden työ, verkostot yms.) saadaan aikaan. Tätä kutsutaan tehokkuudeksi¹⁴.

Tehokkuuden taustalla ovat käytänteet sekä oman ja kumppaneiden henkilöstön motivaatio ja asenteet. Maakuntien johtamis- ja toimintakulttuurit ovat ratkaisevia. Maakuntien erilainen onnistuminen muutoksessa ja kulttuurin rakentamisessa voivat sinkauttaa ne hyvin erilaisille kehitysurille vuosiksi eteenpäin. Onnistunut muutoksen johtaminen nostaa yleisesti vaikuttavuuden tasoa ja voi kaventaa jo nykyisiä alueellisia eroja palveluiden tehokkuudessa. Merkitys voi tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta voi olla suuri, jopa enemmän kuin rakenteellisilla ratkaisuilla kuten maakuntien yhteistyöllä voidaan saada aikaan. Usein julkisissa palveluissa, kuten muissakin palveluissa, on vertailtavien yksiköiden välillä 10–20 % eroja, jotka pitkälti selittyvät johtamisella, käytännöllä ja toimintakulttuurilla. Myös kyselyssä monet johtotehtävissä olevat nostivat tämän esiin. Koska onnistuminen on kiinni pitkälti maakunnista itsestään, on hyvin vaikea sanoa kuinka tehokkuudelle ja sitä myötä yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle tulee käymään. Kaikkien arvointimme kolmen näkökulman kannalta muutoksen johtaminen ja uuden toimintakulttuurin rakentaminen maakuntiin on erityisen tärkeää.

Maakuntien asiakaslähtöisen, kustannustehokkaan ja yhteiskunnallisesti vaikuttavan käytännön toiminnan rakentamisessa merkittävässä roolissa ovat eritasoilla olevat johtajat ja vaikuttajat – juuri kyselymme osallistujaryhmä. Kyselyä voidaan tulkita myös toisesta näkökulmasta kuin näkemyksinä merkittävistä vaikutuksista, joilla on mahdollisuus toteutua. Kyselyn vastaukset, ennen kaikkea vapaasti kirjoitettu teksti myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista, kertoi henkilöiden vastaajien suhtautumisesta muutokseen. Ihmiset muutoksessa eivät ole yksi yhtenäinen ryhmä, vaan jokaisella on oma, pitkälle tunneperäinen, suhde muutokseen.

Tarkastelimme muutoksen vaikutukseen liittyvää vapaata kommentointia. Tältä pohjalta tunnistimme viisi erilaista suhdetta muutokseen. Nämä ovat perustyypejä, eivätkä kaikilta osin sovellu yksittäiseen johtajaan tai esimieheen. Olemme antaneet ryhmille kuvaavat nimet. Emme ole kuitenkaan luoneet täsmällistä mittaria tyyppitellä yksittäisiä vastaajia, emmekä ole luonnollisesti tyytelletkään vastaajia. Arviot osuuksista ovat siis hyvin laadullisia.

Uudistajat katsovat, että maakuntauudistus on mahdollisuus parantaa asiakaslähtöisyyttä ja kustannustehokkuutta, joihin eivät ole tyytyväisiä nykytilassa. Toiminnan ja ajattelun mallin on muututtava asiakaskeskeiseksi ja verkostoihin perustuvaksi. Yksityiselle sektorille on annettava mahdollisuus palveluntuottajana. Nykyinen ELY-keskusten ohjaus on koettu raskaana ja maakuntauudistus on myös tässä suhteessa mahdollisuus kevyempään malliin. Uudistajia löytyy kaikilta vastuualueilta, mutta uudistajien osuus näyttää olevan suurin ELY-keskusten maatalouden alueella ja ELY-keskusten johdosta.

Punnitsevat tarkkailijat perustavat näkemyksenä havaintoihin ja tietoon. VAAKA-kyselyssä he näkivät sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Arvioissaan he ovat usein hyvin varovaisia. He myös toteisivat, että tässä vaiheessa uudistusta he eivät tiedä tarpeeksi. He myös pohtivat usein, että meneillään on iso muutos, joka tulee viemään aikaa. Ryhmä kaipaa sekä tietoa että parempia perusteluja muutokselle. Tämä vaikuttaisi olevan johtotehtävissä olevien joukossa suurin ryhmä, mikä on luonnollista, kun valmistelu on alkuvaiheessa ja monet ratkaisut avoimia.

¹⁴ Ilmaisia tehokkuus käytetään valtion tuloksellisuuskielessä palvelujen vaikutuksista verrattuna panoksiin (ks. esim. VM). Kun tehokkuudessa panoksena on raha, olemme käyttäneet ilmaisua kustannustehokkuus. Kustannustehokkuudesta käytetään myös ilmaisua taloudellisuus.

Säilyttäjät. Tämä ryhmä katsoo, ettei mikään muutu ainakaan oman tehtäväalueen osalta, vaan asiat jatkuvat kuten ennenkin. Uudistuksen suhteen he ovat passiivisia. Muutoksen johtamisessa tämä ryhmä on haasteellinen, koska säilyttäjät kuljettavat vanhoja käytäntöjä ja toimintakulttuuria myös niiltä osin, kun ajattelun mallin ja toimintatapojen pitäisi muuttua. Muutosjohtajina säilyttäjät saattavat jopa levittää näennäisen rauhoittavaa viestiä, että mikään ei oikeasti muutu, mikä vain vaikeuttaa muutoksen toteutumista. Tämä on todennäköisesti myös melko suuri ryhmä, mutta ei niin iso kuin kyselyjen asteikkojen keskivaiheille annetut arviot näyttäisivät, koska myös punnitsevat tarkkailijat välttävät ääripäitä, jos tietoa ei ole.

Vastustajat. Tämä ryhmä muodostuu ammattilaisista asiantuntijoista, joille muutos on vahvasti uhka nykyisille tehokkaalle ja laadukkaalle toiminnalle ja jopa loukkaus asiantuntijuutta kohtaan. Heille *asiantuntija* puolustaa yhteiskunnan pitkän aikavälin etua ja asiakkaiden tasapuolista kohtelua. Poliittikoihin tai TE-palveluiden osalta yksityisiin palveluntuottajiin oppositio on epäilevää. Vastustajat ovat vahvasti edustettuna erityisesti L-vastuu alueella, mutta heitä löytyy myös muilta vastuualueilta ja TE-palveluissa. Näiden henkilöiden osalta on suuri riski laskevasta motivaatiosta ja ajautumisesta sivuun työssään.

Radikaalit kyyniköt. Tämä ryhmä jakaa uudistajien kanssa näkemyksen siitä, että toimintaa tulisi muuttaa selvästi nykytilasta. Keskiössä on oltava asiakas ja toiminta. Maakuntauudistus ei ole kuitenkaan oikea ratkaisu, koska radikaalien kyyniköiden mielestä meneillään olevan uudistuksen keskiössä on rakenteellinen hallinto, jossa vanhan toimintamallin säilyttävät ihmiset petaavat paikkansa ja mikään ei käytännössä muutu. Suuret määrät rahaa hukataan turhiin laatikkoleikkeihin. Tämä ryhmä on pienin, eikä näytä keskittyvän millekään vastuualueelle.

Vastaavat perustyyppit löytyvät todennäköisesti myös koko henkilöstöstä. Pekka Mattila kutsuu tämänkaltaisia ”arkityyppejä” muutosrooleiksi, ja ne ovat löydettävissä kaikissa organisaatiota koskevissa muutostilanteissa¹⁵.

Tärkeä viesti muutoksen onnistuneen toteuttamisen kannalta on, että henkilöiden roolit eivät ole pysyviä. Henkilön suhde muutokseen voi muuttua ja muuttuukin. Jotta uudistuksella päästään käytännön myönteisiin nettovaikutuksiin asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta, nämä muutoksen johtajat ja vaikuttajat on saatava mukaan, riippumatta siitä, mikä heidän nykyinen suhtautumisensa on. Tämä mukaan saaminen koskee myös muuta henkilöstöä (ml. maakuntien liitoista ja kunnista siirtyvät), joka ei ollut tässä toteutetun kyselyn piirissä. Myös maakuntien päätöksentekijöillä, kumppaneiden, palveluntuottajien ja muiden sidosryhmien ihmisillä ja myös asiakkailla on oma suhtautumisen- sa meneillään olevaan muutokseen. Eri lailla suhtautuvien saaminen mukaan vaatii erilaisia muutoksen johtamisen toimia.

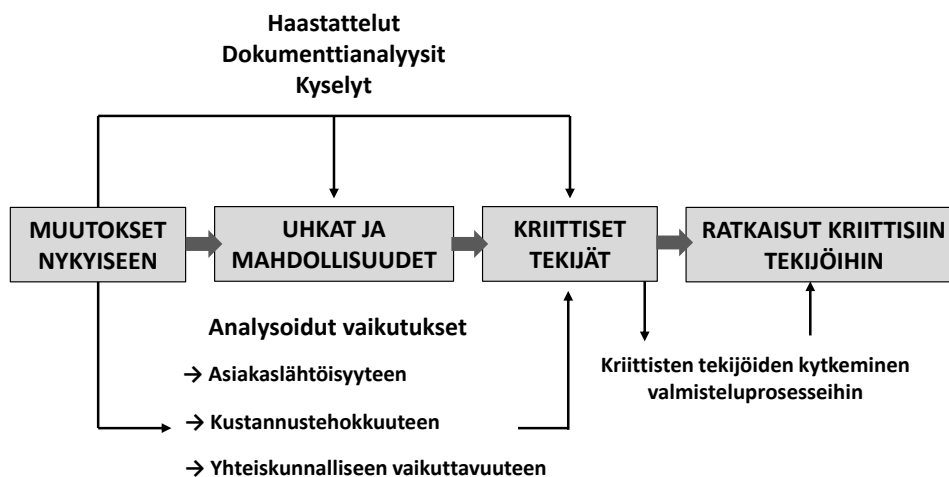
Sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle valmisteltu sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtamisvalmennus on tervetullut ja auttaa osaltaan maakunnan muutoksen

¹⁵ Mattilan esittää väitöskirjassaan viisi muutosroolia aktivistit, seurailijat, epäilijät, opposition ja opportunistit. Näistä aktivistit vastaavat uudistajia, tyypimme punnitsevia tarkkailijat ovat lähinnä Mattilan seurailijoita ja osin myös epäilijöitä. Säilyttäjät edustavat lähinnä Mattilan jaottelun seuraajien passiivisinta puolta. Mattilan ryhmän oppositio jaamme kahtia vastustajiin ja radikaaleihin kyyniköihin. Molemmat ryhmät ovat muutoksen vastaisia, mutta hyvin eri syistä. Kyselyn vastausten perusteella emme voi tunnistaa vastaajia, jotka edustaisivat opportunistista suhtautumista. Tämä ei tarkoita, etteikö tälläkin tavoin muutokseen suhtautuvia olisi.

kannalta muutoksen vaikuttajia yhteiseen suuntaan. Ohjelma käynnistyisi syksyllä 2017 ja kestäisi vuoden 2020 loppuun. Valmisteluvaiheen aikana ennen vuotta 2019 koulutukseen osallistuu noin 300 maakuntien johtoryhmien jäsentä. Laajamittaisesti esimiehet koulutetaan viraston käynnistyttyä, jolloin valmennukseen osallistuu 2 000 henkeä. Kysymys onkin lähinnä, onko tämä valmennus riittävän laaja ja kattaako se riittävästi ei-sote-johtoa ja esimiehiä. Tarvitaanko jotain nopeampaa, pienimuotoisempaa ja kattavaa mukaanottoa vähintään nykyiselle johdolle ja esimieskunnalle jo ennen tätä?

5. KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT UUDISTUKESSA ELY-KESKUSTEN JA TE-TOIMISTOJEN TEHTÄVIEN NÄKÖKULMASTA

Uudistuksen onnistumisen kriittiset tekijät määriteltiin tutkimuksessa uudistuksen aikaansaamien muutosten sekä muutoksiin liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien kautta. Määrittelyssä käytettiin hyväksi asiantuntijahaastatteluja, aineistoanalyysiä ELY-keskusten ja TE-toimistojen nykyisiä tehtäviä sekä tehtävien muutosta koskevista dokumenteista sekä muista uudistukseen liittyvistä asiakirjoista, ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä KEHA-keskukselle johdolle ja esimiehille suunnattua kyselyä sekä vaikutusdynamiikkaan perustuvaa kokonaisvaltaista analyysiä uudistuksen aikaansaamien muutosten vaikutuksista toiminnan asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (kuva 6).



Kuva 6. Kriittisten tekijöiden määrittelyprosessi.

5.1 Uudistuksen kriittiset tekijät ELYjen ja TE-toimistojen näkemysten perusteella

Haastattelujen ja dokumenttianalyysin perusteella uudistuksen onnistumisen kriittisiksi tekijöiksi määrittyi alustavasti noin 30 hyvin eritasoista uudistuksen onnistumiseen vaikuttavaa kriittistä tekijää. Myös avoimiin vastauksiin perustuvassa kyselyssä nousi esiin useita kymmeniä erityyppisiä uudistuksen onnistumisen kannalta kriittisiksi koettuja tekijöitä. Vastaajien näkemyksiä yhdistämällä saatiin niistä koottua 19 geneeristä uudistumisen onnistumisen kriittistä aihealuetta. Nämä olivat asioiden koetun tärkeyden perusteella:

1. Maakuntamallin toimintaa hajauttavien ja ylimaakunnallista toimintaa estävien vaikutusten ehkäisy
2. Resurssien ja määrärahojen riittävyyden turvaaminen
3. Henkilöstön motivointi ja osallistaminen uudistuksen toteutukseen
4. Tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukainen työnjako ja organisointi uudessa mallissa
5. Sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen (ml. asiakas-tietojärjestelmät)
6. Asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaaminen ja kehittäminen

7. Poliittisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan suhteen määrittäminen
8. Osaamisen turvaaminen ja lisääminen
9. Järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistaminen
10. Yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille
11. Muutoksen johtaminen ja resursointi
12. Valtakunnallinen ohjauksen onnistuminen ja valtakunnallisen intressin turvaaminen
13. Asiakkaiden tasapuolisen kohtelun varmistaminen
14. Kumppanuuksien rakentaminen sekä yhteistyökyvykkyyden parantaminen verkostoissa toimimiseen
15. Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen
16. Toiminnan laadun ja vaikutusten arviointi ja soveltuva seurantajärjestelmä
17. Siirtymäajan palvelujen toimivuuden turvaaminen
18. Digitalisaation onnistuminen

Kriittisiksi koetut tekijät ja niiden perustelut poikkesivat toisistaan paljon riippuen vastaajan tehtäväalueesta. Vastaukset myös perustuivat melko suoraan vastaajien näkemyksiin uudistuksen uhkista ja mahdollisuuksista. Koska valtaosa vastaajista koki uudistuksen uhkat mahdollisuuksia suuremmiksi, niin myös kriittiset tekijät määriteltiin pääsääntöisesti koettujen uhkien perusteella. Lähinnä vain ELY-keskuksen ja TE-toimiston ylin johto on nähnyt onnistumisen kriittiset tekijät myös mahdollisuuksien hyödyntämisen näkökulmasta. Vastaavasti johto korostaa muita vastaajia vahvemmin myös muutoksen johtamisen sekä henkilöstön mukaan ottamisen tärkeyttä uudistuksen onnistumiselle.

ELY-keskuksissa kriittisimmiksi asioiksi koetaan toiminnan pirstaloitumisen uhkat sekä tähän liittyvät uhkat resurssien ja osaamisen riittämättömyydestä uudessa 18 maakunnan rakenteessa. Erityisen tärkeäksi pirstaloitumisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy nähdään tienpidon ja infrastruktuurin kehittämisen näkökulmasta. Vastaavasti ELY-keskuksen ympäristöpuolella muita keskeisimpinä asioina korostuvat työnjakokysymykset (mm. viranomaisuusvelvoitteet, laillisuusvalvonta ja harkinta) ja osaamisen riittävyys jokaiseen maakuntaan. TE-toimistoissa kriittisimmiksi asioiksi koetaan puolestaan työnjaon ja tehtävien organisointi uudessa mallissa sekä uhkat asiakaslähtöisyyden heikkenemisestä ja asiakasprosessien toimimattomuudesta (etenkin PL 1). TE-toimiston edustajien vastauksia leimaa kuitenkin selvä epätietoisuus tulevista ratkaisuista ja omista työtehtävistä. KEHA-keskuksessa muita selvästi kriittisemmäksi tekijäksi koetaan puolestaan järjestäjä-tuottajamallin sekä hankintojen ja kilpailutuksen onnistuminen uudessa mallissa. Henkilöstön motivointi ja osallistaminen, asiakaslähtöisyyden varmistaminen sekä sähköisten järjestelmien toimivuus koetaan yhtälailla tärkeiksi kaikissa vastaajaryhmissä.

Kokonaisuutena vastaajien näkemyksissä uudistuksen onnistumisen kriittisistä tekijöistä korostuu uhkien torjunta, ei mahdollisuuksien hyödyntäminen. Uhkat, kuten myös kriittisiksi koetut tekijät, peilataan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa pitkälti suhteessa nykymalliin ja sen vahvuuksiin – ei uuteen maakuntamalliin ja sen luomiin mahdollisuuksiin. Lisäksi kriittisiksi katsotut asiat painottuvat vastauksissa myös vahvasti uudistuksen lyhyen aikavälin toimeenpanoon ja näkymään vuoden 2019 tilanteeseen. Tämä on luonnollista, kun uudesta palvelurakenteesta ja -mallista ei ole täyttä selvyyttä. Uudistuksen onnistumisen yhtenä haasteena, etenkin muutosjohtamisen näkökulmasta, onkin se, miten hyvin uudistuksen pidemmän aikavälin tavoitteet ja hyödyt saadaan paremmin näkyviksi sekä miten muutosta tekeville henkilöstölle onnistutaan avaamaan ”mahdollisuusikkunoita” uudistuksen pidemmän aikavälin hyödyistä.

5.2 Uudistuksen kriittiset tekijät kokonaisanalyysin perusteella

Uudistukseen liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien sekä uudistuksen arvioitujen seurausten (asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus) näkökulmasta uudistuksen onnistumisen kriittiset tekijät voidaan näkemyksemme mukaan kiteyttää yhdeksään kriittiseen alueeseen, jotka ovat

1. Kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen
2. Tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukaisen työnjako ja organisointi uudessa mallissa
3. Asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaaminen ja kehittäminen
4. Yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille
5. Sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen
6. Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen
7. Järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistaminen
8. Digitalisaation onnistuminen
9. Muutoksen onnistunut johtaminen

Kyseiset kriittiset tekijät ovat uudistuksen onnistumisen kulmakiviä, joiden kautta mahdollistetaan uuden maakunnallisen mallin asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Kriittisistä tekijöistä viisi ensimmäistä (1–5) liittyy uhkien torjuntaan ja neljä viimeisintä (6–9) mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Jokaisella kriittiseksi määritetyllä tekijällä on tunnistettu syy-seurausyhteys toiminnan asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen uudessa mallissa¹⁶. Tätä vaikutusdynamiikkaa on työssä analysoitu erikseen kunkin kriittiseksi nähdyn tekijän osalta ja analyysin keskeiset tulokset on koottu alla olevaan taulukkoon 3. Taulukossa esitetyt tähdet kertovat tutkijoiden tulkinnan siitä, miten merkittävä vaikutus kriittisellä tekijällä on maakuntauudistuksen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (* = tunnistettu vaikutus, ** = merkittävä tunnistettu vaikutus, *** = erittäin merkittävä tunnistettu vaikutus).

¹⁶ Siltä osin kuin nykyisen tiedon valossa on ollut mahdollista muutoksia arvioida.

Taulukko 3. Kriittisten tekijöiden tulkintaa asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta.

Kriittinen tekijä	Asiakaslähtöisyys	Kustannustehokkuus	Vaikuttavuus
1. Kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen	** Tehoton palvelurakenne johtaa palveluviiveisiin ja palvelujen riittämättömyyteen, mikä heijastuu asiakaskokemuksiin sekä asiakastason vaikutuksiin.	*** - ELY-keskuksissa kustannustehokkuutta on haettu alueiden yhteistyöllä. Alueyhteistyön osuus on 60 % ELY-jen avainsuoritteiden vaatimasta työstä. - Jos kaikki tehtävät jaetaan maakuntiin, menetetään saavutetut skaalaedut. Pirstalaisuus johtaa kokonaisuuden kannalta nykyistä kustannustehottomaampaan tuotantorakenteeseen. Palvelu vaatii enemmän tekijöitä (omaa henkilöstöä tai ostopalvelua) tai tuotokset laskevat pidentäen palveluprosessin kestoa. Arvoimme palvelujen kustannustehokkuuden laskevan muutamia prosentteja. Taloudellinen merkitys on arvioilta 10–30 milj. eur/vuosi maakuntien kokonaiskustannuksiin. - Resurssien jakaminen ja lisäresurssit ovat myös osaamishaaste. Osaamisen kehittäminen vie aikaa ja osaavien resurssien saaminen voi olla vaikeaa pienille maakunnille. - VAAKA-kyselyssä henkilövoimavarojen hajautus maakuntiin oli selvästi suurin yksittäinen kustannuksia lisäävä tai tuloksia pienentävä tekijä.	** - Tehoton palvelurakenne johtaa palveluviiveisiin sekä palvelujen riittämättömyyteen, mikä heijastuu lopulta toiminnan vaikuttavuuteen. - Resurssien pirstoutuminen heikentää kehittämistoiminnan valtakunnallisen tason vaikuttavuutta, mikäli maakuntien resursseja ja kehittämistoimintaa ei saada suunnattua yhdenmukaisesti kansallisesti/globaalisesti tärkeisiin kehittämiskohteisiin (valtakunnalliset tavoitteet). - Maakunnissa eri rahoitusmuotoja ja palveluita (mm. kasvupalvelut) voidaan yhdistää nykyistä paremman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Mahdollisuudet palveluketjujen ja palveluekosysteemien muodostumiseen paranevat, mikä parantaa palvelun vaikuttavuutta aluetasolla. - Maakunnan omat resurssit tulevat olemaan rajalliset vaikutuksien saamiseksi suurten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi.
2. Tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukaisen työnjako ja organisointi uudessa mallissa	* - Mikäli vastuita ja eri toimijoiden työnjakoa ei ole selkeästi määriteltä, asiakkaan kokonaisprosessi jää koordinoimattomaksi, eikä asiakas ei saa oikeaa palvelua tarpeeseensa oikeaan aikaan. Tämä johtaa puolestaan heikkoon asiakasvaikuttavuuteen. - Jos viranomaisvelvoitteisiin ja laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä ei ole määriteltä selkeästi, ei asiakkaiden tasapuolinen kohtelu tule turvatuksi. Palvelun saannin osalta yhdenvertaisuus ei toteudu.	* - Jos poliittisen päätöksenteon ja virkamiesten vuoropuhe toimii, vallitsee ymmärrys tarpeista ja vaikuttavuudesta ja kustannukset ohjataan alueen kannalta oleellisiin kohteisiin. Jos vuoropuhe ei toimi, resurssit ja ohjautuu tehottomasti ja syntyy kustannuksia, joille ei saada vastinetta. - Jos päätöksentekoprosessit ovat epäselviä ja moniportaisia, kasvavat päätöksenteon kustannukset. Mahdollinen lisäbyrokratia kasvattaa kustannuksia. Toisaalta maakunnilla on myös mahdollisuus karsia nykyistä byrokratiaa ja vähentää ohjauksen vaatimaa työtä. - Ympäristöasioiden osittainen keskittäminen valtion uuteen aluevirastoon voi lisätä kustannustehokkuutta, mutta epäselvä ja mahdollinen yhteistyön kitka työnjakovaltion ja maakunnan välillä voi lisätä tehottomuutta.	*** - Jos viranomaisvelvoitteisiin ja laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä ei ole määriteltä selkeästi, ei asiakkaiden tasapuolinen kohtelu tule turvatuksi ja palvelun saannin osalta eriarvoisuus lisääntyy. Tasapuolisuuden heikkeneminen oli VAAKA-kyselyssä yleisin vaikuttavuuteen liittyvä huoli. - Hahmottomaton organisaation rakenne, ohjausjärjestelmä, toimintaperiaatteet ja prosessit voivat aiheuttaa pitkään tehottomuutta, joka heijastuu myös pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuuteen. - Mikäli poliittisen päätöksenteon ja virkamiesten välillä ei vallitse yhteistä ymmärrystä alueellisista ja valtakunnallisista tarpeista sekä vaikuttavuudesta resurssit saattavat pirstaloitua kokonaisvaikuttavuuden näkökulmista epätarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Pahimmillaan pirstaloitunut resurssien käyttö voi johtaa tilanteeseen, jossa toiminta on vaikuttavuuden näkökulmasta toisilleen vastakkaista.

3. Asiakslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaaminen ja kehittäminen	*** – Markkinoiden avautuminen ja markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen johtavat palvelujen laadun paranemiseen ja kustannusten alentumiseen sekä palvelujen parempaan vaikuttavuuteen. – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten asiakslähtöisten palveluratkaisujen syntyä (mm. erityisryhmien tarpeet). – Asiakslähtöisyyteen vaikuttaa oleellisesti se, miten asiakkaan valinnanvapaus tullaan järjestämään ja miten palvelut tuotetaan (ja minkä laatuina), mikäli yksityisiä palveluntuottajia ei ole markkinoilla. – Jos järjestäjä-tuottajamallissa ei onnistuta, vaikutukset voivat olla kielteiset.	* – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen syntyä. – Jos markkinoiden kehittämisessä ei onnistuta, kilpailu on heikkoa ja kustannukset korkeat. – Jos hankintamalleissa, hankinnan toteutuksessa ja palvelutuottajien ohjauksessa ei onnistuta, palvelutuotanto on kustannustehotonta ja heikosti vaikuttavaa – kustannukset ovat korkeat tuloksiin nähden. – Kv. esimerkkien pohjalta voidaan toimivilla markkinoilla ja hankinnan onnistuessa odottaa joidenkin prosenttien parannusta työllistymiseen ja tätä kautta työttömien määrän laskuun; pienilläkin parannuksilla tulokellisuudessa on kuitenkin suuri vaikutus työttömyyden yhteiskunnallisiin kustannuksiin. Palvelutuotannon kustannussäästöt eivät ole todennäköisesti merkittäviä, kustannukset saattavat jopa nousta jos tulosperusteinen palvelu toimii hyvin. – Malli luo jonkin verran uusi tehtäviä järjestäjälle luoden kustannuksia, joita aiemmin ei ole ollut.	** – Markkinoiden avautuminen ja markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen johtavat palvelujen laadun paranemiseen ja kustannusten alentumiseen sekä palvelujen parempaan vaikuttavuuteen. – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten ja vaikuttavien palveluratkaisujen syntyä (mm. erityisryhmien tarpeet). – Palveluiden yksityistämisen / monituottajamallin lopullinen vaikuttavuus määrittyy lopulta sen kautta, miten hyvin yksityiset palvelumarkkinat saadaan toimimaan (kilpailulliset markkinat). Tähän liittyy kansainvälisten kokemusten perusteella useita haasteita ja siihen voi kulua aikaa kymmeniä vuosia.
4. Yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille	* – Ei oleellisia suoria vaikutuksia asiakslähtöisyyteen. – Mikäli maakunnilla ja valtiolla ei ole yhteistä ymmärrystä ja näkemystä esimerkiksi riittävästä palvelutasosta ja palvelujen laadusta, saattaa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu vaarantua.	* – Maakuntien välille voi syntyä epäterve kilpavarusteluasetelma, yhteistyön puute ja osaoptimointi, joka lisää maakuntien kustannuksia. – Valtion ohjausta saatetaan tarvita siihen, että palvelut tuotetaan kansallisten kannalta kustannustehokkaasti.	** – Mikäli maakunnilla ja valtiolla ei ole yhteistä ymmärrystä ja näkemystä uudistuksen tavoitteista sekä maakunnan ja valtion intresseistä ja vaikuttavuudesta resurssit saattavat pirstaloitua kokonaisvaikuttavuuden näkökulmista epätarkoituksenmukaisiin kohteisiin ja ohjautua tehotomasti pitkän aikavälin yhteiskunnallisten vaikutuksien kannalta. Huoli valtakunnallisten tavoitteiden ja edun toteutumisesta vahvasti esille VAAKA-kyselyssä. – Yhteisen näkemyksen puuttuessa osaoptimointi johtaa kansallinen vaikuttavuuden ja kokonaisedun näkökulmasta epäedullisiin ratkaisuihin. – Yhteisen näkemyksen puuttuessa kustannusten minimointi saattaa ylikorostua ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma jäädä taka-alalle.
5. Sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen	** – Mikäli eri viranomaisten ja muiden toimijoiden asiakasjärjestelmiä ei saada keskenään yhteensopiviksi (asiakastiedon hallinta), lisääntyy tähän liittyvä hallinnollinen työ asiakaspalvelun laatu kärsii. – Sähköisten tietojärjestelmien toimivuus mahdollistaa asiakastiedon paremman hyödyntämisen asiakaspalvelussa, mikä vapauttaa resursseja asiakaspalveluun ja parantaa palvelun laatua. – VAAKA-kyselyssä tietojärjestelmät ja tiedon hallinta nousi keskeiseksi välttämättömyydeksi.	** – Oleellinen asia on, koska ja kuinka toimivia ja kattavia järjestelmät ovat alkuvaiheessa niin, että toimintojen turvaaminen ja hallittu siirto maakunnille ja uuteen palvelutuotannon rakenteeseen onnistuu. – Mikäli eri viranomaisten ja muiden toimijoiden asiakasjärjestelmiä ei saada keskenään yhteensopiviksi (asiakastiedon hallinta), lisääntyy tähän liittyvä hallinnollinen työ asiakaspalvelun laatu kärsii. – Sähköisten tietojärjestelmien toimivuus mahdollistaa asiakastiedon paremman hyödyntämisen asiakaspalvelussa, mikä vapauttaa resursseja asiakaspalveluun ja parantaa palvelun laatua. – Kehittäminen lisää väliaikaisesti kustannuksia.	** – Henkilöresurssien vähetessä digitaalisuuden hyödyntäminen ja sähköisten järjestelmien käytön lisääntyminen on pitkällä tähtäimellä keskeisin väylä toiminnan tehostamiseen sekä vaikuttavuuden parantamiseen. – Sähköisten tietojärjestelmien yhteen toimivuus mahdollistaa asiakastiedon paremman hyödyntämisen asiakaspalvelussa, mikä parantaa palvelun laatua ja vaikuttavuutta. – Mikäli eri viranomaisten ja muiden toimijoiden asiakasjärjestelmiä ei saada keskenään yhteensopiviksi (asiakastiedon hallinta), lisääntyy tähän liittyvä hallinnollinen työ ja asiakaspalvelun laatu sekä vaikuttavuus heikkenevät.

6. Järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistaminen	** – Markkinoiden avautuminen ja markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen johtavat palvelujen laadun paranemiseen ja kustannusten alentumiseen sekä palvelujen parempaan vaikuttavuuteen. – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten asiakaslähtöisten palveluratkaisujen syntyä (mm. erityisryhmien tarpeet). – Asiakaslähtöisyyteen vaikuttaa oleellisesti se, miten asiakkaan valinnanvapaus tullaan järjestämään ja miten palvelut tuotetaan (ja minkä laatuina), mikäli yksityisiä palveluntuottajia ei ole markkinoilla. – Jos järjestäjä-tuottajamallissa ei onnistuta, vaikutukset voivat olla kielteiset. VAAKA-kyselyssä TE-palveluiden vastaajilla runsaasti epäilyä laadun ja nopeuden heikkenemisestä.	** – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen syntyä. – Jos markkinoiden kehittämisessä ei onnistuta, kilpailu on heikkoa ja kustannukset korkeat. – Jos hankintamalleissa, hankinnan toteutuksessa ja palvelutuottajien ohjauksessa ei onnistuta, palvelutuotanto on kustannustehotonta ja heikosti vaikuttavaa – kustannukset ovat korkeat tuloksiin nähden. – Kv. esimerkkien pohjalta voidaan toimivilla markkinoilla ja hankinnan onnistuessa odottaa joidenkin prosenttien parannusta työllistymiseen ja tätä kautta työttömien määrän laskuun; pienilläkin parannuksilla tuloksellisuudessa on kuitenkin suuri vaikutus työttömyyden yhteiskunnallisiin kustannuksiin. Palvelutuotannon kustannussäästöt eivät ole todennäköisesti merkittäviä, kustannukset saattavat jopa nousta jos tulospohjainen palvelu toimii hyvin. – Malli luo jonkin verran uusi tehtäviä järjestäjälle luoden kustannuksia, joita aiemmin ei ole ollut.	** – Markkinoiden avautuminen ja markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen johtavat palvelujen laadun paranemiseen ja kustannusten alentumiseen sekä palvelujen parempaan vaikuttavuuteen. – Kilpailun lisääntyminen edistää innovatiivisten ja vaikuttavien palveluratkaisujen syntyä (mm. erityisryhmien tarpeet). – Palveluiden yksityistämisen / monituottajamallin lopullinen vaikuttavuus määrittyy lopulta sen kautta, miten hyvin yksityiset palvelumarkkinat saadaan toimimaan (kilpailulliset markkinat). Tähän liittyy kansainvälisten kokemusten perusteella useita haasteita ja siihen voi kulua aikaa kymmeniä vuosia.
7. Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen	** – Palvelujen ja resurssien keskittäminen maakuntiin lisää mahdollisuuksia alueellisten voimavarojen sekä eri osaamisalueiden yhdistämiseen. Tämä parantaa mahdollisuuksia kokonaisvaltaisten ratkaisujen tarjoamiseen asiakkaille (mm. monialaisen yhteistyön palvelut) ja nopeuttaa palvelujen saantia. – Palvelutuotannon arvoketjut lyhenevät ja palvelujen mitoittaminen ja kohdentaminen helpottuvat, mikä myös osaltaan parantaa palvelun osuvuutta ja nopeuttaa palvelun saatavuutta.	* – Onnistuessaan paikallinen strategia ja ennakointityö parantaa henkilövoimavarojen ja kustannusten kohdistusta. – Nykyisten toimintojen päällekkäisyyksien poistaminen pienentää ajan myötä kustannuksia. – Joissain tehtävissä resurssien kokoaminen tuo joustavuutta ja synergiaetuja, mikä voi näkyä myös aikaansaadussa tuotosten määrässä (lähinnä maatalousasiat, joissa tehtäviä kootaan maakuntaan).	*** – Nykyään erillään toimivien toimijoiden sijoittaminen saman katon alle samaan organisaatioon mahdollistaa tehokkaan yhteistyön ja parantaa mahdollisuuksia kohdentaa yhteisiä resursseja kokonaisvaltaisemmin tärkeiksi koetuille kehittämisalueille. – Palvelujen ja resurssien keskittäminen maakuntiin lisää mahdollisuuksia alueellisten voimavarojen sekä eri osaamisalueiden yhdistämiseen, mikä parantaa toiminnan vaikuttavuutta. – Maakunnassa oleva osaaminen ja verkostot saadaan aiempaa paremmin mukaan kehitys- ja palvelutyöhön, mikä mahdollistaa vaikuttavampien tulosten aikaansaamisen.
8. Digitalisaation onnistuminen	** – Digitalisaatio nopeuttaa ja helpottaa palvelujen saatavuutta. – Se vapauttaa resursseja henkilökohtaiseen asiakaspalveluun, mikä mahdollistaa kasvokkain tapahtuvan palvelun sitä tarvitseville. – Digitalisaation onnistuminen luo perustan palvelun tasapuoliselle saatavuudelle asuinpaikasta riippumatta. – Digitalisaatio ei poista tarvetta henkilökohtaiselle palvelulle / neuvonnalle tietyissä asiakasryhmissä.	** – Ajan myötä etenevä digitalisaatio luo mahdollisuuksia uusille kustannustehokkaille palvelumuodoille (palvelualustat), palvelumuotoilulle sekä uudelle palveluliiketoiminnalle. – Digitalisaatio luo perustan hallinnon tulevalle virtaviivaistamiselle ja tehostamiselle. Kustannusten osalta merkittäviä periaatteita ovat tiedon kerääminen vain kerran ja turhan asioinnin poistaminen.	** – Digitalisaatio luo perustan hallinnon tulevalle virtaviivaistamiselle ja tehostamiselle myös uudessa rakenteessa. Se luo mahdollisuuksia myös uusille kustannustehokkaille palvelumuodoille (palvelualustat), palvelumuotoilulle sekä uudelle palveluliiketoiminnalle ja näiden kautta laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten synnylle. – Digitalisaatio ei yksin luo tuottavuus- tai vaikuttavuusloikkaa hallinnon toiminnassa, mutta on niiden suurin mahdollistaja.

9. Muutoksen johtaminen	* - Muutoksen johtaminen vaikuttaa suoraan uuden organisaation kykyyn tuottaa palveluita ja sitä kautta välillisesti palvelujen asiakaslähtöisyyteen.	*** - Onnistuminen uusien toimintamallien ja sujuvien työkäytänteiden käyttöönotossa sekä yhteistyön ja toimintakulttuurin rakentuminen määrittää, kuinka syvä ja pitkä todennäköisestä muutoksesta johtuvasta suoritustason laskusta tulee. - Muutoksen johtaminen määrittää maakuntien suorituskykyä ja tuottavuutta vuosien päähän. Jos muutoksen johtamisessa ei onnistuta, vanhat toimintamallit jatkuvat uudessa rakenteessa ja toiminta siiloutuu maakunnan heikentäen aikaansaatuja tuloksia ja lisäksi kustannuksia. - Kustannustehokkaimpien ja keskimääräisen organisaation ero on julkisella sektorilla usein 10–20 % jopa toimittaessa samoilla toimintaprosesseilla ja tietojärjestelmillä. Toimintavoista, yhteistyöstä ja toimintakulttuurista johtuvan tehottomuuden vaikutus saattaa olla kymmeniä miljoonia euroja vuodessa maakuntien oman toiminnan kokonaiskuluina ja/tai alentuneina tuotoksina.	** - Muutoksen johtaminen vaikuttaa suoraan uudistuksen toimeenpanon onnistumiseen sekä uuden organisaation kykyyn tuottaa tuloksia ja sitä kautta vaikutuksia.
--------------------------------	---	---	---

5.3 Kriittisiin tekijöihin liittyviä kehittämisenäkökuilma

Edellä on kuvattu, mitkä ovat ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien kustannustehokaan hoidon sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta merkittäviä kriittisiä menestystekijöitä uuteen maakunnallisen malliin siirryttäessä. Seuraavassa on kuvattu uhkien torjunnan ja mahdollisuuksien hyödyntämisen näkökulmasta millaisten yleisten kehittämisteemojen tai -näkökulmien kautta tunnistetut kriittiset menestystekijät turvataan maakuntauudistuksessa. Tulkintoja tehtäessä on huomioitava, että sekä kriittiset tekijät että niiden alla kuvatut kehittämisenäkökulmat, ovat vahvasti keskenään sidoksissa. Täten ne muodostavat kehittämiskonaisuuden, jossa uudistuksen onnistuminen ja maakunnallisen mallin toimivuus syntyy eri kriittisten tekijöiden huomioimisen kokonaisuutena.

Turvaavat kriittiset tekijät (uhkien torjunta)

Kustannustehokaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luomisella vastataan etenkin hallinnon keskittämistä ja nykyisten toimintojen hajauttamisesta syntyviin uhkiin, erityisesti kustannustehottoman pirstaleisen palvelurakenteen syntyyn. Kustannustehokaan toiminnan mahdollistavan rakenteen synnyttämisessä huomioitavia kehittämisenäkökuilma ovat mm.

- Toimintojen keskittämistä nykymallissa saatujen synergia- ja skaalaetujen mahdollistaminen
- Resurssien, osaamisen ja määrärahojen riittävyyden tasapuolinen turvaaminen eri alueille ja toimintoihin
- Uuden mallin rakenteen sekä palveluprosessien ja -toiminnan kustannusvaikutusten ja laadun hallinta ja mittaaminen
- Verkostokumppanuuksien synnyn edistäminen sekä yhteistyökyvykkyyden parantaminen verkostoissa toimimiseen
- Olemassa olevin toimivien ja lupaavien kehitysprosessien sekä kustannustehokkaiden ja vaikuttavien toimintakäytäntöjen integrointi uuteen maakuntamalliin.

Tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukaisella työnjaolla ja organisoimalla estetään päällekkäisten ja kustannustehottomien rakenteiden syntyä sekä mahdollistetaan alueellisten voimavarojen ja kehittämisresurssien yhdensuuntainen käyttö siten, että mahdollisuudet esi-

merkiksi palveluketjujen ja palveluekosysteemien muodostumiseen paranevat. Tähän liittyviä kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Poliittisen päätöksenteon (poliittinen vastuu) ja viranomaistoiminnan suhteen (viranomaisvastuu) määrittäminen (mm. viranomaisvelvoitteet, laillisuusvalvonta ja -harkinta) sekä vastuunjaon selkeyttäminen
- ii. Valtiolle keskitettyjen tehtävien sekä kunnille ja maakunnille kuuluvien tehtävien ja työnjaon määrittäminen
- iii. Aktiivisen yhteistyön turvaaminen ja motivointi maakuntien kesken

Asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaamisella ja kehittämisellä tähdätään erityisesti asiakkuuksien hallinnan ja asiakkaiden ohjauksen toimivuuden varmistamiseen sekä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseen uudessa mallissa. Asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaamisessa huomioitavia kehittämisen näkökulmia ovat mm.

- i. Asiakasohjauksen ja asiakkaiden palvelupolun suunnittelun ja toteutuksen koordinointi
- ii. Palveluketjujen kokonaisuuden hallinta ja vastuu
- iii. Innovatiivisten asiakaslähtöisten palveluratkaisujen synnyn edistäminen
- iv. Erityisryhmien tarpeiden huomiointi
- v. Katkoksien ja epäjatkuvuuskohtien välttäminen asiakastyössä uuteen malliin siirryttäessä

Yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille turvaa palvelujen toimivuuden etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Yhteisen näkemyksen kautta voidaan ehkäistä eri organisaatioiden toimintakulttuurierojen aiheuttamia haittoja sekä määrittää tarkoituksenmukainen tehtävien ja vastuiden työnjako ja organisointi kuntien, maakunnan ja valtion välille. Tähän liittyviä kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Kuntien, maakunnan ja valtion eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeä määrittely
- ii. Valtakunnallinen ohjauksen onnistuminen ja valtakunnallisen intressin turvaaminen
- iii. Tuen, liikkumavaran ja resurssien turvaaminen maakunnille toimivan ja tehokkaan maakuntamallin muodostumiselle
- iv. Yhteisen ymmärryksen luominen kansallisesti ja alueilla asiakaslähtöisyydestä, kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta
- v. Tehokkaaseen ja vaikuttavaan toimintatapaan johtavan valtakunnallisen vaikuttavuusseurannan ja informaatio-ohjauskäytännön luominen.
- vi. Tietopohjaisen alustan luominen uuden mallin johtamisen, ohjauksen ja toteutuksen pohjaksi

Sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen luo perustan monikanavapalvelujen toteutumiselle sekä mahdollistaa palveluintegraation eri toimijoiden välille. Tähän liittyviä kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Tiedon integraatioon ja asiakasohjaukseen panostaminen (mm. eri viranomaisten asiakastietorekisterit, yksityisten toimijoiden pääsy tietoihin jne.)
- ii. Eri viranomaisten asiakastietorekisterien yhteensopivuuden varmistaminen ja yksityisten toimijoiden pääsyn avaaminen tietoihin

Käänteentekevät (mahdollisuuksien hyödyntäminen) kriittiset tekijät

Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen on uudistuksen onnistumisen keskeisin lähtökohta. Maakuntien vahvuudet perustuvat etenkin siellä jo valmiina oleviin voimavaroihin, verkostoihin, paikallistuntemukseen sekä asiakkaan läheisyyteen. Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntämisessä huomioitavia kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Alueellisten voimavarojen ja kehittämisresurssien yhdistäminen
- ii. Palveluketjujen ja palveluekosysteemien muodostumisen tukeminen
- iii. Synergiahyötyjen synnyttäminen palvelutuotannossa
- iv. Maakuntien erityispiirteiden huomiointi ja erilaisten mallien toimivuuden tarkastelu
- v. Alueellisen asiantuntijuuden hyödyntäminen päätöksenteossa
- vi. Tuen, liikkumavaran ja resurssien turvaaminen maakunnille toimivan ja tehokkaan maakuntamallin muodostumiselle

Järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistamisella avataan yksityisille palveluntarjoajille ja kolmannelle sektorille uusia liiketoimintamahdollisuuksia sekä mahdollistetaan edellytyksiä yksityisten kilpailullisten palvelumarkkinoiden synnylle ja kehittymiselle. Markkinamekanismin kautta on mahdollista edistää innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen syntyä ja sitä kautta parantaa palvelujen laatua, kustannuksia ja vaikuttavuutta. Tähän liittyviä kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Toimivien kilpailullisten palvelumarkkinoiden luominen ja markkinoiden toimivuuden edistäminen
- ii. Asiakkaiden valinnan vapauteen ja kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyvät ratkaisut ja käytännöt
- iii. Julkisiin hankintoihin ja älykkäisiin innovatiivisiin ostoihin liittyvän osaamisen varmistaminen (mm. kannusteet ja palkkiomallit hankinnoissa, tuloksellisuus- ja vaikutus seuranta)
- iv. Epäluulojen poistaminen yksityistä palveluntuotantoa kohtaan

Digitalisaation onnistuminen luo perustan hallinnon tulevalle virtaviivaistamiselle ja tehostamiselle, mahdollistaa hallinnon sisäisten prosessien uudistamiseen ja luo omalta osaltaan puitteet tavoiteltujen muutosten onnistumiselle. Lyhyelläkin aikavälillä digitaalisuus määrittää sen, miten palveluohjaus tulee hoitumaan jatkossa. Digitalisaation onnistumisessa huomioitavia kehittämisenäkökulmia ovat mm.

- i. Hallituksen digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen onnistunut toteutus
- ii. Maakuntien yhteisten kansallisten ICT-palvelujen ja valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen perustaminen
- iii. Sähköisten asiakastietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen
- iv. Meneillään olevien isojen kansallisten kehittämishankkeiden onnistunut läpivienti (esim. kansalliseen palveluarkkitehtuuri ja palveluväylä, työmarkkinatori jne.)
- v. Uusien järjestelmien rakentamisen ja käyttöönoton resurssien turvaaminen etenkin uudistuksen alkuvaiheessa

Muutoksen onnistuneella johtamisella mahdollistetaan ja turvataan onnistuneen toimeenpano. Muutoksen johtaminen ja henkilöstö uudistuksen voimavarana vaikutta-

vat suoraan uudistuksen toimeenpanon onnistumiseen sekä uuden organisaation kykyyn tuottaa tuloksia ja sitä kautta vaikutuksia. Muutoksen johtamisessa huomioitavia kehittämisnäkökulmia ovat mm.

- i. Muutosten kokonaisuuden hallinta ja koordinaatio
- ii. Päätöksentekokulttuurin muutoksessa onnistuminen
- iii. Henkilöstön motivointi ja osallistaminen uudistuksen toteutukseen
- iv. Työnantajapolitiikan ja henkilöstöasioiden pelisäännöistä sopiminen uudessa maakuntamallissa
- v. Henkilöstön ja asiantuntemuksen ottaminen mukaan uuden maakuntaorganisaation toimintakulttuurin ja työyhteisön rakentamiseen
- vi. Vanhoista toimintamalleista poisoppiminen/muutosvastarinnan johtaminen
- vii. Avoin viestintä

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa on kehitetty viime vuosina vahvasti. Toimintaa leimaa toimintojen keskittäminen ja ELY-keskusten erikoistuminen. TE-palveluissa on toteutettu palvelulinjauudistus, joka nojautuu pitkälle sähköisten palveluiden käyttöön. Varsinkin ELY-keskuksissa henkilötöpanos on kehittämisen myötä vähentynyt oleellisesti. Samaan aikaan asiakastyytyväisyys on pystytty pitämään korkealla tasolla. Suoritteiden määrään verrattuna työn tuottavuus on noussut selvästi. Kustannustehokkuuden osalta parannustarvetta on kuitenkin edelleen etenkin prosessin sujuvuudessa ja tietojärjestelmien tarjoaman tuessa. Tätä osoittaa toisaalta toteuttamamme kyselyn tulokset sekä myös ELY-keskusten ja TE-toimistojen väliset erot tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareiden valossa. Toiminta nähdään pääsääntöisesti vaikuttavana niin kyselymme kuin sidosryhmille tehdyn kyselyn valossa, varsinkin alueellisesta näkökulmasta. Vaikuttavuuden osoittaminen mitatusti näyttää olevan ELY-keskuksille haaste.

Kokonaisuudessa maakuntauudistus (ml. kasvupalvelu-uudistus) merkitsee olemassa olevalle palvelurakenteelle isoa systeemistä muutosta, jossa uuteen, vielä osin hahmottomaan, rakenteeseen (maakuntamalli) istutetaan kokonaan uuden tyyppistä toimintatapaa (monikanavaisuus ja markkinaehtoisuus). Tämä tuo isoja riskejä uudistuksen onnistumiselle, mutta samalla luo suuria mahdollisuuksia aiempaa tehokkaammalle ja vaikuttavammalle toiminnalle. Kyse ei ole vain rakenteiden ja prosesseiden muutoksesta vaan kokonaan uuden toimintafilosofian oppimisesta.

TE-toimistojen ja ELY-keskusten johdossa ja esimiestasolla maakuntauudistuksen (ml. kasvupalvelu-uudistus) aikaansaamat muutokset ja uudistuksen kriittiset tekijät jäsennetään selkeästi vahvemmin uhkien, kuin mahdollisuuksien kautta. Mahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea uuden rakenteen ja uusien toimintatapojen mahdollistamiin hyötyihin ja uhkat puolestaan vanhan rakenteen ja hyväksi nähtyjen toimintatapojen häviämisen pelkoon. Vastaavasti myös näkemyksissä uudistuksen onnistumisen kriittisistä tekijöistä korostuu uhkien torjunta, ei mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Uusi maakunnallinen malli ja sen rakenne on monelta osin vielä vaikeasti hahmotettava, minkä lisäksi osa esimerkiksi TE-palveluiden järjestämistapaa koskevista kysymyksistä on vielä ratkaisematta. Tämän johdosta uuden mallin mahdollisuuksia etenkin pitkällä aikavälillä ei vielä tunnisteta, vaan kiinnitetään huomiota nykyisen mallin muutoksista mahdollisesti seuraaviin ughiin. Uhkat, kuten myös kriittisiksi koetut tekijät, peilataan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa pitkälti suhteessa nykymalliin ja sen vahvuuksiin – ei uuteen maakuntamalliin ja sen luomiin mahdollisuuksiin. Lisäksi kriittisiksi katsotut asiat painottuvat eri tahojen näkemyksissä vahvasti uudistuksen lyhyen aikavälin toimeenpanoon ja näkymään vuoden 2019 tilanteeseen.

Uhkien kautta uudistuksen kriittisten tekijöiden jäsentäminen liittyy myös siihen, että muutosten perusteet eivät ole selkeitä tai niitä ei ole pystytty viestimään ymmärrettävästi. On oletettavaa, että uhkat kääntyvät mahdollisuuksiksi sitä mukaa, kun uuden mallin rakenne ja prosessit konkretisoituvat sekä perustelut sen hyödyistä saadaan paremmin ihmisten tietoisuuteen. Tällöin muutoksia ja niiden tuomia uhkia ja mahdollisuuksia voidaan arvottaa suhteessa uuteen malliin, ei vanhoihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, joista poisoppiminen on osoittautunut erilaisissa hallinnon uudistuksissa vaikeaksi. Uudistuksen onnistumisen yhtenä haasteena, etenkin muutosjohtamisen näkökulmasta, onkin se, miten hyvin uudistuksen pidem-

män aikavälin tavoitteet ja hyödyt saadaan paremmin näkyviksi sekä miten muutosta tekeväle henkilöstölle onnistutaan avaamaan ”mahdollisuuksien ikkunoita” uudistuksen pidemmän aikavälin hyödyistä.

Muutoksen vaikutukset nähdään eri tavoin vastuualueilla, TE-toimistossa ja KEHA-keskuksessa – maakuntauudistuksen mukanaan tuomat muutoksethan tehtäviin ovat erilaisia. Selvästi myönteisimmin vaikutukset nähdään E-vastuualueen maatalouteen liittyvissä tehtävissä, jossa toiminnan keskittämisen aste on varsin vähäinen ja tehtäväalueelle yhdistyy toimintoja kunnista. Uudistuksen vaikutukset nähdään kielteisimmin L-vastuualueella, jossa asiakaskunnan tarpeet koetaan paljolti ylimaakunnallisina ja toisaalta toiminta perustuu hyvin vahvasti yhteistyöalueisiin ja ELY-keskusten erikoistumiseen.

Kyselyn perusteella myönteisinä vaikutuksina nähdään parantunut vastaaminen asiakkaiden tarpeeseen kokonaisvaltaisuuden ja laajemman vuorovaikutuksen ansiosta sekä kumppanien verkostojen hyödyntäminen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Selvästi merkittävin kielteinen vaikutus koetaan kustannustehokkuudessa, jossa pirstaloitumisen ja siten osaamisen pienenemisen myötä nähdään menetettävän saavutetut skaaladut. Näin resursseja on lisättävä tai prosien tehokkuudesta ja nopeudesta on tingittävä, mikä heijastuu asiakaslähtöisyyteen. Myös tutkijoina yhdymme tähän huoleen, vaikka tehtävien organisoinnilla maakunnissa ja digitalisaation kehityksellä voitaneen vaikutusta monissa tehtävissä vähentää.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden alueella kyselymme nosti kaksi merkittävää vaikutusta. Valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen ja asiakkaiden tasapuolisen kohtelun heikkeneminen. Nämä, kuten vaikutukset yleensäkin, eivät ole kuitenkaan väistämättömiä. Leimaa antavaa on, että näkemykset jopa samojen muutostekijöiden vaikutuksista hyvin kaksijakoisia – luonnollisesti seuraten sitä, nähdäänkö muutokset mahdollisuuksina vai uhkia. Vaikutusten suunta ei ole ennalta määrätty, vaan muutoksen toteutus määrää pystytäänkö mahdollisuudet lunastamaan ja uhkat välttämään.

Maakuntauudistuksen onnistumisen kriittiset tekijät ovat uudistuksen onnistumisen kulmakiviä, joiden kautta mahdollistetaan uuden maakunnallisen mallin asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Uudistukseen liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien sekä uudistuksen arvioitujen vaikutusten näkökulmasta uudistuksen onnistumisen kriittiset tekijät voidaan kiteyttää yhdeksään kriittiseen alueeseen, jotka ovat

1. Kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen
2. Tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukaisen työnjako ja organisointi uudessa mallissa
3. Asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaaminen ja kehittäminen
4. Yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille
5. Sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen
6. Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen
7. Järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistaminen
8. Digitalisaation onnistuminen

9. Muutoksen onnistunut johtaminen

Kriittiset tekijät ovat keskenään toisiinsa sidoksissa, ja ne muodostavat kehittämiskokonaisuuden, jossa uudistuksen onnistuminen ja maakunnallisen mallin toimivuus syntyy eri kriittisten tekijöiden huomioimisen kokonaisuutena.

Seuraavassa on esitetty tutkijoiden kehittämisenäkemyksiä ja -suosituksia siitä, miten tunnistetut kriittiset menestystekijät turvataan aluehallintouudistuksessa. Suositukset on tyypitelty ehdotuksiin, jotka koskevat uudistuksen välitöntä toimeenpanoa sekä ehdotuksiin, jotka liittyvät laajemmin uuden maakuntamallin asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseen.

Näkemyksemme mukaan kaikki tässä esitettävät suositukset ovat uudistuksen onnistumisen kannalta tärkeitä. Ne muodostavat kriittisten asioiden ratkaisemisen suhteen toinen toisiaan täydentävän kokonaisuuden siten, että yhden suosituksen mukaisen asian ratkaiseminen vaikuttaa muiden asioiden ratkaisemiseen toisaalla. Suosituksissa ei ole otettu kantaa niiden prioriteettijärjestykseen, sillä tutkijoilla ei ole tietoa siitä, missä määrin suosituksen kohteena oleva asia on jo valmistelutyössä ratkaistu tai vahvasti ratkaisun alla. Suositusten ensisijaisuuden määrittelyssä tärkeää on se, tuleeko suosituksen kohteena oleva asia ratkaistuksi jo olemassa olevassa valmistelutyön kautta vai vaatii asian ratkaisu lisäpanostusta.

Uudistuksen toimeenpanon onnistumiseen liittyvät valmistelussa välittömästi huomioitavat kehittämis ehdotukset

Uudistuksen toimeenpanon onnistuminen on vahvasti sidoksissa muutosjohtamisessa onnistumiseen. Muutoksen johtamisessa oleellista on yhteisen vision ja kehittämistahdon luominen sekä henkilöstön, sidosryhmien ja muiden osapuolten sitouttaminen uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon.

Suositus 1. Muutosjohtamisessa on erityishuomio kiinnitettävä henkilöstön motivointiin ja osallistamiseen.

Uudistuksen toimeenpanoa tukevassa muutosjohtamisessa on erityishuomio kiinnitettävä *henkilöstön motivointiin ja osallistamiseen* uudistuksen toteutukseen muutoksen tekijänä. Lisäksi johtamisessa on huomioitava yhteydenpito tärkeisiin sidosryhmiin, maakuntien tuleviin poliittisiin päättäjiin ja mediaan. Työssä on otettava huomioon, että henkilöstössä, päättäjissä ja sidosryhmissä jokaisella on yksilönä oma suhtautumisensa. *Suositus kytkeytyy kriittisiin tekijöihin:* muutoksen onnistunut johtaminen sekä kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen.

Suositukseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ovat

- 1.1. Tulevien maakuntien henkilöstön ja osaamisen suunnittelu. Maakunnat luovat määrälliset ja laadulliset henkilöstösuunnitelmat tehtäviensä osalta, jotta tarvittava osaaminen saadaan kehitettyä ja hankittua. Henkilöstön osallistuminen poistaa koettuja uhkia ja tuo esiin mahdollisuuksia.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntien esivalmistelu ja väliaikainen valmistelutoimielin tukeaan toimeenpanon valmisteluryhmä, KEHA-keskus

- 1.2. Yhteisen tilannekuvan rakentaminen muutoksesta ja säännöllinen viestiminen henkilöstölle.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Valmistelun viestintäryhmä

1.3. Työnantajapolitiikan ja henkilöstöasioiden pelisäännöistä sopiminen

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Valmistelun henkilöstöpolitiikkaryhmä

Suositus 2. Yhteistä kehittämistähtoa ja luottamusta on vahvistettava.

Yhteisen kehittämistahdon ja luottamuksen löytyminen uudistuksen toimeenpanoon edellyttää ymmärryksen lisäämistä ja ”mahdollisuusikkunoiden” avaamista uudistuksen vaikutuksista sen kaikilla tasoilla. Erityisesti TE-hallinnossa näyttää olevan suurta epätietoisuutta tulevista ratkaisuista ja niiden avaamista mahdollisuuksista. *Suositus kytkeytyy kriittiseen tekijään:* muutoksen onnistunut johtaminen.

Suositukseseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ovat

- 2.1 Tässä selvitystyössä määriteltyjen uudistuksen kriittisten menestystekijöiden viestiminen eteenpäin uudistuksen valmistelun eri tahoille sekä sen varmistaminen, että kriittisten menestystekijöiden turvaamiseen liittyvät ehdotukset tulevat huomioiduksi eri valmisteluryhmissä.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: TEM ja VAAKA-tutkimuksen ohjausryhmä.

- 2.2 Uudistuksen logiikan ja hyötyjen näkyväksi tekeminen ja tähän liittyvä avoin viestintä.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä, VNK, TEM, LVM, YM, MMM

- 2.3 Alueiden muutosjohtajista kootun / koottavan verkoston coaching sekä verkoston hyödyntäminen ymmärryksen lisäämisessä ja levittämisessä uudistuksen hyödyistä ja uudistuksen luomista mahdollisuuksista.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: VNK, Maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä

Suositus 3. Vuoropuhelua eri valmisteluryhmien välillä on lisättävä ja uudistuksen keskeiset toimijatahot on saatettava vahvemmin yhteen.

Uudistuksen valmisteluun osallistuu lukuisia eri työryhmiä, jotka tekevät valmistelutyötään tietämättä, mitä muut ryhmät tekevät. Vuoropuhelua eri valmisteluryhmien välillä tulee lisätä ja uudistuksen keskeiset toimijatahot tulee saattaa vahvemmin yhteen luomalla poikkihallinnollisia ja teemallisia foorumeita valmisteluverkostojen välille. *Suositus kytkeytyy kriittisiin tekijöihin:* tehtävien ja vastuiden tarkoituksenmukaisen työnjako ja organisointi uudessa mallissa, kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen sekä muutoksen onnistunut johtaminen.

Suositukseseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ovat

- 3.1 Maakuntien välisten yhteisten vapaaehtoisten ratkaisujen syntymisen tukeminen. Luodaan foorumit, joissa yhteisistä ratkaisuista voidaan rakentavasti neuvotella kustannustehokkaiden ratkaisujen aikaansaamiseksi.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Osapuolina maakuntien esivalmisteluryhmät, maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä ja vastuuministeriöt fasilitaattoreina (alatyöryhmä).

- 3.2 Vuoropuhelun toimivuus ministeriöiden valmisteluryhmien sekä kuntien ja tulevien maakuntien päättäjien välillä ELY-tehtävistä rajapinnoista ja toimintavoista. Samalla luottamuksen rakentaminen

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä, kuntaliitto

Suositus 4. Toiminnan laadun ja vaikutusten seurantaan on luotava palautejärjestelmä.

Uudistuksen toimeenpanon ja uuden maakunnallisen mallin toimivuuden seurannan tueksi tulee luoda tehokkaaseen ja vaikuttavaan toimintatapaan johtava laatuseuranta sekä valtakunnallista informaatio-ohjausta tukevat palautekäytännöt. Nämä luovat edellytykset seurata uudistuksen toimeenpanon onnistuneisuutta ja tehdä uudistukseen liittyviä päätöksiä tietopohjaisesti. *Suositus kytkeytyy kriittisiin tekijöihin:* yhteisen näkemyksen ja tasapainon löytäminen alueellisen itsehallinnon ja valtion intressien välille sekä muutoksen onnistunut johtaminen.

Suositukseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ovat

- 4.1 Yhteisten käsitteiden ja yhteisen ymmärryksen luominen kansallisesti ja alueilla asiakaslähtöisyydestä, kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta sekä siitä, mitä uudistuksella näissä tavoitellaan.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä, VNK, Maakuntien valmisteluryhmät

- 4.2 Toiminnan laadun ja vaikutusten seurantajärjestelmän ja arviointialustan (palautejärjestelmä indikaattoreineen) rakentaminen tukemaan muutoksen läpivientä, tietopohjaista päätöksentekoa sekä tiedolla ohjaamista. Tämän osalta tulisi selvittää, miten jo olemassa oleva Kansallinen palveluväylä sopisi järjestelmän pohjaksi.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: VNK, VM, KEHA-keskus

Suositus 5. On huolehdittava siitä, että kansallista digitalisaatiokehitystä ja maakuntauudistusta toteutetaan rinnakkain.

Suositus kytkeytyy kriittisiin tekijöihin: digitalisaation onnistuminen; sähköisten tietojärjestelmien toimivuuden ja yhteensopivuuden turvaaminen sekä kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen.

Suositukseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ovat

- 5.1 Lyhyelläkin aikavälillä digitaalisuus määrittää sen, miten palveluohjaus ja asiakasprosessi (ml. kasvokkain tapahtuva henkilökohtainen palvelu) tulevat jatkossa toimimaan. Uudistuksen toimeenpanossa on huolehdittava siitä, että kansallinen digitalisaatiokehitys ja maakuntauudistus (ml. kasvupalvelu-uudistus) kulkevat käsi kädessä, eikä maakuntiin synny toisistaan poikkeavia tai palveluintegraatiota hankaloittavia sähköisiä järjestelmiä. Digitalisaation hyödyntäminen vaatii monelta osin vakioituja toimintatapoja. Tämä mahdollistaa myös kustannustehokkuuden.

- 5.2 Sopiminen yhteisistä prosesseista ja niiden harmonisoinnista, mikä tehtävien prosesseissa on yhteistä, mikä paikallista. Tämä on laaja tehtävä, mutta se on syytä aloittaa ennen kuin alkaa syntyä kilpailevia prosesseja ja tietojärjestelmäratkaisuja.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntauudistuksen palvelut ja prosessit -ryhmä. Osallistajat substanssialoitain maakunnista.

- 5.3 Digitaaliset prosessit ovat tärkeitä myös tietoon pohjaustuvan johtamisen ja informaatio-ohjauksen mahdollistajana. Maakuntien ja niiden sidosryhmien tarvitsema indikaattoreiden tieto tulisi saada kerättyä toiminnan sähköisissä prosesseissa. Tähän

kohtaan liittyy suosituksen 4. kohta 2 arviointialustasta, jonka onnistuminen tarvitsee automaattista suoritustiedon keruuta.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: VNK, VM, KEHA-keskus

5.4 Viranomaisten asiakastietorekisterien yhteensopivuuden varmistaminen ja yksityisten toimijoiden pääsyn avaaminen tietoihin.

5.5 Meneillään olevien isojen kansallisten kehittämishankkeiden onnistunut läpivienti (esim. kansalliseen palveluarkkitehtuuri ja palveluväylä, työmarkkinatori jne.).

5.6 Maakuntien yhteisten kansallisten ICT-palvelujen ja valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen perustaminen.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntien ICT-palvelukeskuksen projekti-ryhmä

Uuden maakuntamallin asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseen liittyvät kehittämis ehdotukset

Maakuntaudistuksen valmistelun tässä vaiheessa ei vielä ole selvää kuvaa siitä, millaiseksi uusi maakunnallinen organisaatio ja sen palvelurakenne muotoutuvat. Tämän vuoksi tämän selvityksen pohjalta ei voida antaa kohdennettuja toimenpide-ehdotuksia esimerkiksi maakunnallisen mallin prosesseihin tai toimintakäytäntöihin liittyen. Seuraavassa on nostettu esiin sellaisia suositusteemoja, jotka näkemyksemme mukaan ovat oleellisia asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamisessa aluehallintouudistuksessa. Uudistukseen liittyvää valmistelutyötä tehdään tällä hetkellä lukuisissa eri valmisteluryhmissä. Oleellista on, että seuraavassa esitetyt kehittämis ehdotukset tulevat huomioiduksi uudistusta koskevassa valmistelutyössä sekä uudistuksen toteutuksessa sen eri ta-soilla.

Suositus 6. Nykymallin hyvät toimintatavat ja käytännöt on integroitava uuteen malliin.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminta on jo nykyisin monelta osin hyvää ja niiden toimintaa on vuosia kehitetty asiakkuuksien hoidon ja tehokkuuden näkökulmasta varsin toimiviksi. Kustannustehokkaan toiminnan mahdollistavan rakenteen synnyttämisessä ei ole tarkoituksenmukaista lähteä rakentamaan uutta nollatilanteesta, vaan on huomioitavia nykyisen mallin mukaiset hyvät toimintamallit, prosessit ja käytännöt sekä pyrittävä integroimaan ne mahdollisuuksien mukaan uuteen malliin. Tällaisia työmme aikana esiin nousseita nykyisen mallin hyviä käytäntöjä ovat mm.: asiantuntemukseen perustuva toimintakulttuuri; säännöllinen asiakaspalautteen seuranta; palvelubrändit (mm. Ohjaamot, YritysSuomi, Team Finland); alueiden välinen yhteistyö ja ELY-keskusten erikoistuminen; kehittämistyön, hallinnon ja maksatuksen tehtävien keskitys; keskusvirastoyhteistyö L-vastuualueella; TE-palveluiden työnantaja-asiakkaiden palvelu sekä raportointi- ja analysointijärjestelmät (mm. QlikView-informaatiojärjestelmä).

Suositus kytkeytyy kriittiseen tekijään: kustannustehokkaan ja ylimaakunnallisen toiminnan mahdollistavan rakenteen luominen.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten valmisteluryhmä, vastuuministeriöt.

Suositus 7. Maakunnille on annettava liikkumavaraa ja niiden resurssit on turvattava tehokkaan mallin luomiseksi.

Tuen, liikkumavaran ja resurssien turvaaminen maakunnille toimivan ja tehokkaan maakuntamallin muodostamiseksi. Maakunta päättää panostuksista tehtäviinsä ja ohjaa resurssien

käyttöä valtion rahoituksen puitteissa. Maakunnan on kuitenkin pystyttävä vastamaan palvelun laatuvaatimuksiin (siltä osin kun ne ovat tarpeen kansalaisten hyvinvoinnin, elinkeinoelämän sujuvuuden, kansalaisten ja yritysten tasapuolisen kohtelun ja muiden keskeisten tavoitteiden osalta). Tämä vaatii informaatio-ohjausta asiakkaiden palvelun laadun ja tarpeisiin vastaamisen, kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta. Informaatiota tulisi hyödyntää maakuntien oman suorituksen kehittämisessä. Erityisesti vaikuttavuuden osalta informaatiota tulisi terävöittää. Ratkaistava on myös, kuinka valtakunnalliset strategiat (muut säädöksiin perustuvat) voidaan toteuttaa.

Suositus kytkeytyy kriittiseen tekijään: Maakunnallisten vahvuuksien hyödyntäminen.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: maakuntahallinnon ohjauksen ja rahoituksen valmisteluryhmä, KEHA-keskus informaatiojärjestelmien osalta

Suositus 8. On määriteltävä yhtenäiset valtakunnalliset kriteerit palvelujen laadulle ja tasolle sekä selkeät vastuutahot asiakasohjaukseen

Maakunnille siirtyy uudistuksen mukana vastuu siitä, miten ne organisoivat jatkossa toimintamallinsa ja prosessinsa etenkin kasvupalveluihin liittyvässä asiakaspalvelussa. Uudistuksen valmistelussa on huolehdittava siitä, että asiakaspalveluun ei tule katkoksia tai epäjatkuvuuskohtia uuteen malliin siirryttäessä. Asiakaslähtöisyyden, asiakasprosessien toimivuuden sekä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi uuteen malliin siirryttäessä tulee selkeästi määrittää muun muassa yhtenäiset valtakunnalliset kriteerit palvelujen laadulle ja tasolle maakunnissa; koordinoituvastuutahot asiakasohjauksen suunnittelussa ja toteutuksessa; vastuutahot asiakasprosessin seurannasta ja asiakkaan etenemisestä palveluprosessissa sekä ratkaisut erityisryhmille suunnattujen moniammatillisten palvelupisteiden (mm. ohjaamot, MYPit/TYPit) jatkosta.

Suositus kytkeytyy kriittiseen tekijään: asiakaslähtöisyyden ja asiakasprosessien toimivuuden turvaaminen ja kehittäminen.

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: VNK, TEM, kunnat, maakunnat

Suositus 9. On varmistettava, että tulevaisuudessa maakunnissa on vahvaa hankintoihin ja palvelumarkkinoiden luontiin liittyvää osaamista

TE-palveluiden yksityistämisen kustannustehokkuus ja vaikuttavuus määräytyvät pitkälti sen kautta, miten hyvin yksityiset palvelumarkkinat saadaan toimimaan. Maakunnissa tulee varmistaa hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvä osaaminen (mm. kannusteet ja palkkiomallit hankinnoissa, tuloksellisuus- ja vaikuttavuusseuranta). Tämän lisäksi tarvitaan vahvaa lisäyymmärrystä ja kokemusta siitä, miten julkinen toimija pystyy tukemaan ja luomaan edellytyksiä toimivien kilpailullisten palvelumarkkinoiden synnyttämiseksi ja niiden kehittämiseksi kilpailuneutraalisuutta noudattaen.

Suositus kytkeytyy kriittiseen tekijään: järjestäjä-tuottajamallin toimivuuden sekä hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvän osaamisen varmistaminen

Toteutuksen organisointi ja vastuutahot: TEM ja muut vastuuministeriöt

7. MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET ALUEKEHITTÄMISJÄRJESTELMÄÄN

Juha Sipilän hallitus käynnisti vuonna 2015 valtion alueellisuuteen ja aluehallintoon kiinnittyvän muutosprosessin, jossa lainsäädännön avulla luodaan edellytykset alueelliselle itsehallinnolle. Hanke on historiallinen. Suomessa alueellinen itsehallinto on aiemmin liittynyt ainoastaan kuntiin, joista muodostui hyvinvointivaltion rakennuskaudella vahvoja aluerakenteen perusinstituutioita. 1800-luvulta asti periytyvä kunta vahvistui Suomessa tilanteessa, jossa valtiovalta pyrki lisäämään näkyvyyttään läpi alueiden ja sosiaaliluokkien. Valtio pyrki viimeistään 1950-luvun lopulta lähtien tempaamaan hyvinvointitehtävän kauemmas perheistä, suvuista ja muista ei-valtiollisista paikallisista järjestelmistä ja luomaan kokonaan uudenlaisen suhteen valtion ja kansalaisten välille (Moisio 2012). Tämä pyrkimys vahvistui 1960-luvulla, institutionalisoitui erilaisina kuntiin sidottuina tulonsiirto-, tuki- ja palvelujärjestelminä 1970-luvulla ja saavutti ikään kuin kypsyyssvaiheen 1980-luvulla. Nykymuotoinen kunta on pääosin tulosta toisen maailmansodan jälkeisestä valtion modernisaatioprosessista.

Kunta valikoitui kylmän sodan kaudella maakuntien tai muiden mahdollisten vaihtoehtojen sijasta valtiollisten hyvinvointivaltion peruspalveluiden järjestämis- ja tuottamislustaksi. Samalla kunnat muuttuivat niin sanotuista viranomaiskunnista palveluskunniksi (Ryynänen 2008). Samalla kuntien merkitys aluekehittämisyhteisöissä vahvistui: kuntien kaavoitusmonopoli ja muu maankäyttöön liittyvä valta muodistui kyseenalaistamattomaksi todellisuudeksi ja kuntien elinkeino-, sivistys- ja hyvinvointipoliittiset tehtävät entisestään laajenivat. Suomesta muodostui valtiosuvereniteetin leimaavan yhtenäisvaltioterritoriaalisuuden ja kuntien itsehallinnon suojaaman paikallisterritoriaalisuuden kautta rakentuva valtio.

Kunnan vahvistuminen ja vakiintuminen kansalaisten arjessa keskeisenä poliittisena paikallisyhteisönä ja eräänlaisena suomalaisuutta peilaavana valtiollisena perusturvayksikkönä oli seurausta niistä poliittisen järjestyksen muodoista, jotka leimasivat sangen mielenkiintoista ajanjaksoa 1960-luvulta aina 1990-luvulle asti. On juuri tuon ajan kehityksen perua, että Suomessa kunnalla on yhä voimakas legitimitetti niin kansalaisten kuin hallinnonkin silmissä. Tämä on näkynyt hyvin meneillään olevan maakuntauudistuksen yhteydessä. Uusien maakuntien ideointi on ollut monin verroin vaatimattomampaa kuin pohdinta uuden kunnan roolista ja muodosta.

Vuoden 2016 kuluessa huoli kuntien tulevaisuudesta on ollut silmiinpistävästi esillä niin julkisessa keskustelussa kuin asiantuntijadebatissa. Tämä huoli paljastaa nähdäksemme sen legitimitetin, joka rakentuu kansalaisten ja hallinnon ammattilaisten sekä kunnan avulla saavutettujen yhteiskunnallisten tulosten kautta. Kunnan legitimitetti kumpuaa näin ollen hyvinvointivaltion peruspalvelurakenteesta ja kunnasta jonkinlaisena arjen yhteisönä. Mutta se kumpuaa myös sellaisista uusista talousvetoisista poliittisen järjestyksen muodoista, jotka korostavat paikallisyhteisöjen ja eritoten suurimpien kaupunkikuntien merkitystä kansallisen menestyksen viimekätisinä ankkureina. Jälkimmäinen liittyy tietointensiiviseen kapitalismiin oleellisesti kuuluvaan järjestykseen, jonka mukaan paikoilla on globaalissa tietotaloudessa erityinen osaajien ja investointien houkuttelufunktio, minkä tehtävän hyvä hoitaminen johtaa positiiviseen kehään eli uusien ansaintamahdollisuuksien ja työpaikkojen syntyyn ja lopulta kansallisvaltion menestykseen (Jonas & Moisio 2017).

Nyt meneillään oleva alueuudistus koskettaa toki monin osin sosiaali- ja terveyspalveluiden uudelleenorganisoimista maassamme. Tätä kautta se muuttaa erityisesti kunnan merkitystä ja asemaa Suomen aluerakenteessa sekä kunnallisen itsehallinnon olemusta. Mutta maakuntauudistus muuttaa väistämättä myös Suomen valtion alueellista olemusta ja aluekehittämistäjärjestelmää.

Avaamme tutkimusraportin toisessa osatehtävässä ensin alueellisen itsehallinnon teemaa yleisesti. Tämän jälkeen esitämme, että se muoto, jonka maakuntaitsehallinto Suomessa saa, on sidoksissa kunnan, maakunnan ja valtion välisten suhteiden jäsentymiseen. Nämä suhteet taas ovat aluekehittämistäjärjestelmän tärkeä osa. Tässä osatehtävässä maakuntauudistusta koskeva empiirinen osa perustuu skenaarioanalyysiin. Tarkastelemme maakuntauudistukseen liittyvää aluekehittämistäjärjestelmää erityyppisiä maakuntia koskevien skenaarioiden avulla. Nämä eräistä Euroopassa käytössä olevista aluekehittämistäjärjestelmistä johdetut skenaariot perustuvat suomalaisen aluekehittämistäjärjestelmän parissa toimivien henkilöille suunnattuun kyselyyn, joka toteutettiin syksyllä 2016.

7.1 Alueellinen itsehallinto

Hallituksen vuonna 2016 laatiman maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunnasta muodostuu julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Maakunnille tulee hallitus, valtuusto ja tarkastuslautakunta. Nämä ilmentävät maakunnan olemusta itsehallinnollisena toimijana. Maakuntia perustetaan 1.7.2017 lukien kaikkiaan kahdeksantoista, ja niiden rajat pohjautuvat pääosin vuonna 2016 voimassa olevaan maakuntakajoon. Valtiovalta voi muuttaa maakuntajakoa erikseen maakuntajakolaissa mainittavien kriteerien perustalta.

Samaan tapaan kuin on asianlaita kuntakentän osalta, Suomeen muodostuu kovin erilaisia maakuntia. Kolme ulottuvuutta riittää ilmentämään maakuntien erilaisuutta. Ensinnäkin maakuntien asukasluvut poikkeavat suuresti toisistaan. Kun Uudellamaalla oli vuoden 2014 lopussa hieman yli 1,6 miljoonaa asukasta, on väestöltään toiseksi suurimmassa maakunnassa Pirkanmaalla noin puoli miljoonaa asukasta. Uudellamaalla asuu enemmän ihmisiä kuin kolmessa sitä kokoluokaltaan seuraavassa maakunnassa yhteensä. Ainoastaan seitsemässä maakunnassa kahdeksastatoista asukkaita on yli 200 000. Suomeen muodostuu näin pääosin väestöltään vaatimattomia maakuntia. Väkiluvultaan pienimmistä maakunnista Kainuussa asukasluku oli vuonna 2014 vajaat 80 000 ja Keski-Pohjanmaalla 68 000. Uusimaa on asukasluvultaan toisin sanoen melkein 24 kertaa Keski-Pohjanmaan kokoinen. (Tilastokeskus 2015.) Maakuntien väliset asukaslukuerot eivät voi olla vaikuttamatta maakuntien tulevaan aluekehittämistyöhön saati valtakunnallisen aluekehittämistäjärjestelmän muodostumiseen.

Suomessa oli vuonna 2014 kaksikymmentä kuntaa, joissa on yli 50 000 asukasta. Ainoastaan Keski-Pohjanmaa ja Kainuu edustavat maakuntia, joissa tämän kokoluokan keskuksia ei lainkaan ole. Maakunnat ovat keskuksisuuden näkökulmasta muutoinkin kovin erilaisia. Tällä on oma vaikutuksensa siihen, millainen kunta-maakunta-yhteistyömalli erilaisiin maakuntiin muodostuu. Pohjois-Pohjanmaa on esimerkki maakunnasta, jossa on runsaasti asukasluvultaan pieniä kuntia. Maakunnan 29 kunnasta kahdessa on yli 20 000 asukasta. Oulun asukasluku vastaa Pohjois-Pohjanmaalla yksin kaikkien muiden kuntien asukaslukua. Toisaalta on Kymenlaakson kaltaisia ”tuplakeskusmaakuntia”, joissa kaksi suhteellisen tasavahvaa keskusta dominoi muutoin lukumääräisesti vähistä kuntakenttää. Uusimaa taas on esimerkki maakunnasta, jossa on paljon kuntia ja jossa väestö keskittyy laajalle metropolikaupunkiseudulle, joka jakaa maakunnan ikään kuin kahteen aluetyyppiin. (Tilastokeskus 2015.)

Kolmanneksi maakunnat erilaistuvat suhteessa julkiseen talouteen. Kun tarkastellaan kuntien verotuloja maakunnittain, havaitaan, että Uudellamaalla verotuloja kerättiin vuonna 2014 lähes 4 600 euroa asukasta kohden. Tämä vastaava summa on Pohjois-Karjalassa noin 3 200 euroa. Kun edelleen tarkastellaan kuntien valtionosuuksia maakunnittain vuodelta 2014, havaitaan, että eniten valtionosuuksia asukasta kohden kerättiin Kainuussa, missä summa ylitti 3 000 euroa. Lapissa, Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Keski-Pohjanmaalla ylitettiin kaikissa 2 000 euron taso. Uudellamaalla valtionosuuksien kertymä asukasta kohden oli noin 500 euroa. (Tilastokeskus 2016: 34, 32.) Koska maakuntauudistukseen liittyy väistämättä myös alueellisen tasausjärjestelmän reformi, on varmaa, että jo pienillä muutoksilla voidaan oleellisesti vaikuttaa tulevien kuntien ja maakuntien toimintakykyyn ja erilaistumiseen myös aluekehittämisen osalta. Tulonsiirtojärjestelmien rakentaminen aikaisempaa selkeämmin tulospohjaisiksi ja alueiden omaa tulonmuodotusvastuuta korostaviksi johtaisi jo keskipitkällä aikajänteellä kiihtyvään alueelliseen eriytymiseen niin maakuntien sisällä kuin niiden välillä.

7.2 Maakunnallinen itsehallinto: resurssit, kompetenssit, legitimeetti

Suomessa maakuntauudistuksen lähtökohtana on keskusjohtoinen yhtenäisvaltio, jota leimaa vahva ministeriöiden normiohjaus ja valtionvarainministeriön alati kasvava valta. Suominimiseen yhtenäisvaltioon on kuulunut lisäksi se, että vallan hajauttaminen on tapahtunut aikaisemmin ainoastaan kuntien kautta. Nyt rakenteilla oleva maakuntaitsehallinto on toisin sanoen eräänlainen sulauma kahdesta suunnasta tulevaa poliittista kompetenssia. Itsehallintomaakunnissa kuntien ja nykyisten maakuntain liittojen eli kuntayhtymien tehtäviä ja toimivaltaa sulautetaan yhteen tavalla, josta ei ole aikaisempaa kokemusta. Hallinnon teknisellä tasolla kyse on siitä, että ELY-keskusten, aluehallintovirastojen, erityishuoltopiirien, sairaanhoitopiirien, maakuntien liittojen, kuntien, erikoissairaanhoidon erityisvastuualueiden, pelastuslaitosten ja mahdollisesti myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tehtävät organisoidaan jatkossa neljän hallinnon instituution kautta. Näitä ovat kunta, maakunta, valtio ja niin kutsutut SOTE-yhteistyöalueet.

Juha Sipilän hallitus on osoittamassa uusille maakunnille merkittävän määrän tehtäviä. Maakunta saa järjestettäväkseen sosiaali- ja terveyspalvelut. Mutta niille siirtyy myös muita keskeistehtäviä, joiden kokonaisuutta kutsumme maakuntien aluekehittämistehtäväksi. Vuonna 2017 perustettavat maakunnat liittyvät aluekehittämisyhteistyöjärjestelmään toisin sanoen näiden tehtäviensä kautta. Niitä ovat muun muassa aluekehittämisen viranomaistehtävät, maaseudun kehittämistehtävät, julkiset kasvupalvelut, kotoutumisen edistäminen, maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen, alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu, kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, maakunnan elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen sekä näihin liittyvän osaamisen ja koulutuksen kehittäminen, maakuntien välinen yhteistyö ja kansainvälinen edunvalvonta. Jaamme maakunnalliset aluekehittämistehtävät edellisen listauksen perusteella kolmeen kokonaisuuteen:

- maankäytön suunnittelu ja ohjaus
- yleinen elinkeinopolitiikka sekä
- maakunnallinen kulttuuri-, osaamis- ja sivistyspolitiikka

Maakunnille annettavien tehtävien listaaminen ei kuitenkaan itsessään kerro paljoa siitä, millaisia maakuntia Suomeen rakennetaan. Maakuntien olemusta ja maakuntavallan oikeutusta tai tarkoitusta koskeva keskustelu on Suomessa ollut paljon vähäisempää kuin tehtävien

jakamista tai maakuntien rajoja taikka määrää koskeva poliittinen ja hallinnollinen debatti. Tämä on perin omituista tilanteesta, jossa koko maakuntauudistuksen lähtökohdaksi on otettu alueellisen itsehallinnon idea. Maakunnista ei näin pyritä tekemään ainoastaan niille erikseen annettujen tehtävien mekaanista järjestäjää taikka toteuttajaa. Jos alueellinen itsehallinto on laadittuihin lakiluonnoksiin (STM & VM 2016) kirjatun mukaisesti uudistuksen ytimessä, maakunnista pyritään luomaan niin kutsuttuja aluedemokratioita. Tällaiset itsehallintomaakunnat olisivat poliittisia yhteisöjä, joiden avulla pyritään vallan hajauttamiseen, poliittisen osallistumisen lisäämiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Alueellisen itsehallinnon idea on merkittävä myös aluekehittämisyhteistyön muutoksen näkökulmasta. Laaja alueellinen itsehallinto merkitsisi maakunnallisen aluekehittämistehtävän laajentumista ja näin ollen myös maakuntien kehittämisresurssien kasvua ja poliittisten kompetenssien vahvistamista.

Edellinen seikka pakottaa kysymään sitä, mistä alueellisessa itsehallinnossa on kyse? Lähtökohdaksi voidaan ottaa, että itsehallintoalueet ovat poliittisia toimijoita, joilla on tietynlainen poliittisen vapauden taso. Ne ovat toisin sanoen vähintäänkin monin osin vapaita toisista poliittisista instituutioista ja niillä on tuohon vapauteen liittyviä poliittisia päämääriä ja ideoita, jotka voivat koskea esimerkiksi maakunnallista identiteettiä, ympäristön suojelua taikka eriarvoistumisen estämistä maakunnan alueella. Tämän vapauden toteuttamiseen itsehallintoalueet tarvitsevat vapauden resursseja eli pääosin toisten instituutioiden tunnustusta ja tukea sekä eri tavoin hankittavia rahavaroja.

Euroopan neuvosto määritteli vuonna 1985 alueellisen itsehallinnon peruskriteerit. Nämä kirjattiin niin sanottuun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Suomen eduskunta on vahvistanut kyseiset alueellisen itsehallinnon kriteerit vuonna 1991. Euroopan neuvosto listaa viisi ehtoa, joiden toteutuessa voidaan puhua laajasta alueellisesta itsehallinnosta. Alueilla tulee olla ensinnäkin vaaleihin perustuva edustuksellinen järjestelmä, ja toisaalta niillä tulee olla verotusoikeus. Kolmanneksi alueellista itsehallintoa luonnehtii rahoitusperiaate eli oikeus saada ja hankkia varoja määrättyjen poliittisten tehtävien toteuttamiseen. Lisäksi alueellinen itsehallinto edellyttää yleistä toimialaa sekä vain laillisuuteen perustuvaa valvontaa.

Edellä mainittuihin kriteereihin pohjautuen alueellinen itsehallinto voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen. Ensinnäkin alueellisen itsehallinnon toteutuminen edellyttää kompetensseja. Näitä on ainakin neljänlaisia. *Rahakompetenssi* viittaa kykyyn hankkia rahaa sekä oikeuteen vaatia, hallinnoida ja jakaa rahaa. *Tehtäväalakompetenssi* taas viittaa oikeuteen määrittää omaa toimialaa koskevia asioita eli esimerkiksi priorisoida tehtäviä. *Suunnittelukompetenssissa* on kyse siitä, että alueellinen itsehallinto vaatii toteutuakseen alueelliseen suunnitteluun liittyvän laajan mandaatin ja suunnittelun toteuttamiseen tarvittavan suunnittelukoneiston ja -resurssit. *Käänteinen kompetenssi* taas viittaa siihen, että toisten poliittisten instituutioiden valtaa suhteessa alueelliseen itsehallintotoimijaan rajoitetaan. Toisten poliittisten toimijain ei näin ollen pidä kyetä suoraan rajoittamaan alueellisen itsehallintotoimijan vapauden tasoa muutoin kuin toiminnan laillisuutta koskevalla valvonnalla.

Toiseksi alueellisen itsehallinnon ulottuvuudeksi määritämme resurssit. Resurssit viittaavat suoraan alueellisen itsehallinnon toteuttamisen mahdollistamiseen. Tässä yhteydessä veronkanto-oikeus, kyky hankkia lainaa ja muu oikeus saada taloudellisia resursseja ovat keskeisiä.

Alueellisen itsehallinnon legitimitetti on kolmas perusulottuvuus. Sillä tarkoitetaan alueellista itsehallintoa edustavan toimijan vallankäytön koettua oikeutusta ja tälle vallankäytölle käytännössä osoitettua hyväksyntää eli päätösten noudattamista. Legitimitetti viittaa tällöin myös niihin poliittisiin hallintorakenteisiin, joiden kautta maakunnallinen toimivalta jäsentyy. Legiti-

miteetti pohjautuu eräänlaisiin legitimeettilähteisiin. Nämä viittaavat niin edustukselliseen järjestelmään kuin poliittisen hallintojärjestelmän muiden toimijain hyväksyntään ja toiminnalle osoitettuun muuhun kuin laillisuuteen perustuvaan luottamukseen. Alueellisen itsehallinnon legitimeetti voi viitata myös kyseisen poliittisen toimijan kautta saavutettuihin tuloksiin ja siihen, miten maakuntien kautta voidaan lisätä erilaista poliittista osallistumista (ks. ja vrt. Nyholm et al. 2016).

Vuoden 2016 kuluessa julkituodut luonnokset maakuntalaiksi viittaavat siihen, että alueellinen itsehallinto ei Suomessa toteudu sen laajassa merkityksessä. Itse asiassa on täysin mahdollista, että uudistuksen seurauksena Suomeen muodostuu hyvin kapean tai lähes olemattoman itsehallinnon maakuntia, kaventuvan itsehallinnon kuntia ja näin muodoin vahvistuva valtion keskushallinto. Näin kävisi, jos paikallinen ja alueellinen itsehallinto rakennettaisiin pääosin edustuksellisuuden varaan ottamatta huomioon alueellisen itsehallinnon muita elementtejä. Se, millaisen muodon alueellinen itsehallinto Suomessa lopulta saa, perustuu lopulta valtion, kuntien ja maakuntien välisiin valta-, vastuu- ja kontrollisuhteisiin.

7.3 Aluekehittämisyjärjestelmä

Aluekehittämisyjärjestelmä on moniulotteinen käsite. Sillä voidaan viitata niin paikalliseen, alueelliseen, valtiolliseen kuin Euroopan unionin aluekehittämiseen. Aluekehittämistä tehdään erilaisten institutionaalisten järjestelyiden avulla, emmekä tunne yhtään aluekehittämisyjärjestelmää, joka olisi täysin identtisenä käytössä kahden valtion alueella.

Kun yleistystasoa nostetaan, voidaan aluekehittämisyjärjestelmästä kuitenkin erottaa viisi ulottuvuutta (taulukko 4).

Taulukko 4. Aluekehittämisyjärjestelmä.

Aluekehittämisyjärjestelmä...	
...toteuttaa poliittisesti määritellyjä tavoitteita	- Aluekehittämisyjärjestelmän avulla pyritään toteuttamaan joitakin poliittisesti määritellyjä tavoitteita (esim. kasvu, kestävyys, eheys jne.). - Aluekehittämisyjärjestelmä jakaantuu politiikan sektoreihin ja edelleen aluekehitystoimijoille jaädettyihin tehtäviin
...koostuu toimijoista, joiden suhteista ja rooleista on säädetty lailla	- Avaintoimijoita ovat valtio ja valtion aluehallinto, kunnat, maakuntain liitot ja Euroopan unioni. Kunnalliset kehitysyhtiöt ovat Suomessa esimerkkejä aluekehittämisyjärjestelmän toimijakentän laajentumisesta 1990-luvulta lukien. - Myös yksityiset toimijat voivat olla aluekehittämisyjärjestelmän keskeisiä toimijoita (Huom! Iso-Britannia) - Poliittinen valtahierarkia (arviointi, neuvottelu ym. menettelyt)
...on tilallinen järjestelmä	- Järjestelmä voi rakentua joko <i>territoriaalisena</i> taikka <i>verkostomaisena</i> - Järjestelmä voi myös rakentua joko homogeenisenä tai alueellisiin erityistapauksiin perustuvana - Suomessa territoriaalinen ja hierarkkinen aluekehittämisyjärjestelmä on syvään juurtunut ja erityisjärjestelyjä on pääosin kaihdettu
...kanavoi taloudellisia resursseja eli sillä vaikutetaan julkisen rahan liikkeeseen	Toimijoiden kompetenssit riippuvat sekä niille laissa säädettyistä tehtävistä ja rooleista myös niiden käytettävissä olevista resursseista
...tuottaa erilaisia strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia	Asiakirjojen juridinen sitovuus ja strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien väliset suhteet ja asiakirjojen toinen toistaan ohjaavat vaikutukset määrittävät aluekehittämisyjärjestelmää

Ensinnäkin aluekehittämisyjärjestelmän avulla pyritään toteuttamaan joitakin poliittisesti määritellyjä tavoitteita. Näitä voivat olla vaikkapa talouden kasvu, ympäristön kestävä hyödyntäminen, kansallinen eheys, sosiaalisalueellinen oikeudenmukaisuus tai kilpailukyvyyn parantaminen. Aluekehittämisyjärjestelmä jakaantuu tästä syystä politiikan sektoreihin ja edelleen aluekehitystoimijoille jaädettyihin tehtäviin, jotka koskevat esimerkiksi maankäyttöä, elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa tai kulttuuri- ja sivistyspolitiikkaa.

Toiseksi aluekehittämisjärjestelmä koostuu toimijoista, joiden suhteista ja rooleista on säädetty lailla. Suomen aluekehittämisjärjestelmän avaintoimijoita ovat valtio ja valtion aluehallinto, kunnat, maakuntien liitot ja Euroopan unioni. Myös yksityiset toimijat voivat olla aluekehittämisjärjestelmän keskeistoimijoita. Näin on asianlaita esimerkiksi Iso-Britannian niin sanottujen LEP-alueiden kohdalla. Kunnalliset kehitysyhtiöt ovat Suomessa esimerkkejä aluekehittämisjärjestelmän toimijakentän laajentumisesta 1990-luvulta lukien. EU on Suomen aluekehittämisjärjestelmän osa lähinnä rakennerahastopolitiikkansa kautta. Mutta EU on osa Suomen aluekehittämisjärjestelmää myös laajojen poliittisten aluevisioidensa välityksellä (ks. Luukkonen & Moisio 2016).

Suomessa valtiolla, kunnilla ja maakuntien liitoilla on laissa säädettyjä tehtäviä niin, että toimijat asettuvat kompetensseiltaan eräänlaiseen poliittiseen valtahierarkiaan. Tämä on hyvin näkyvillä eritoten maankäytön osalta. Aluekehittämisen valtahierarkia eli kompetenssien jakaantuminen toimijoiden kesken on aluekehittämisjärjestelmän yksi keskeisimmistä yksittäisistä piirteistä. Toimijoiden valtahierarkiat ovat hyvin näkyvissä myös aluekehittämisjärjestelmään liittyvissä arviointimenettelyissä ja -tekniikoissa sekä neuvottelumenettelyissä. Juuri nämä menettelyt ovat nyt käynnissä olevan aluekehittämisjärjestelmän uudistamisen ytimessä.

Kolmanneksi aluekehitysjärjestelmä on spatiaalinen eli tilallinen järjestelmä. Järjestelmä voi rakentua joko territoriaalisena taikka verkostomaisena. Usein on kyse siitä, että aluekehittämisjärjestelmä on sekoitus näitä molempia. Suomessa territoriaalinen ja hierarkkinen aluekehittämisjärjestelmä on syvään juurtunut. Kunnat, valtio ja maakuntien liitot ovat esimerkkejä aluekehittämisjärjestelmän territoriaalisuudesta. Jaetut kompetenssit tai voimakkaat temaattiset verkostot eivät kuvaa suomalaista aluekehittämisjärjestelmää. Verkostomaiset järjestelyt ovat yleistyneet Suomessa vasta EU-jäsenyyden myötä erilaisten projektien yleistyttyä aluekehitystyössä.

Kehityskäytäväajattelu on esimerkki ei-territoriaalisesta aluekehittämisestä. Sen kohtaamat vaikeudet ovat monin osin seurausta juuri Suomen aluekehittämisjärjestelmän territoriaalisesta perusolemuksesta. Aluekehittämisen territoriaalisen olemuksen pohdinnan tulisi olla nyt käynnissä olevan aluekehitysjärjestelmän uudistuksen yksi avainulottuvuus. Aluekehittämisjärjestelmän spatiaalisuuteen kuuluu sekin, että järjestelmä voi rakentua joko homogeenisenä tai alueellisiin erityistapauksiin perustuvana. Maailmalla tunnettuja erityistapauksia ovat esimerkiksi muusta valtiotilasta irrotetut innovaatiokeskukset ja kokonaiset metropolialueet tai erityistalousalueet. Suomen aluekehittämisjärjestelmää leimaa se, että näyttäviä tilallisia erityisjärjestelyjä on pääosin kaihdettu.

Neljänneksi aluekehittämisjärjestelmän avulla kanavoidaan taloudellisia resursseja eli vaikutetaan julkisen rahan liikkeeseen. Aluekehittämisjärjestelmän toimijoiden kompetenssit riippuvat näin sekä niille laissa säädettyistä tehtävistä ja rooleista myös niiden käytettävissä olevista resursseista. Kun aluekehittämisjärjestelmää Suomessa nyt uudistetaan, maakunnille kanavoitava rahoitus ja maakuntien yleinen rahanhankkimiskompetenssi sekä kompetenssi jakaa rahaa tulevat oleellisesti vaikuttamaan niiden olemukseen ja rooliin aluekehitystoimijoina.

Viidenneksi aluekehittämisjärjestelmä tuottaa erilaisia strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia. Näitä asiakirjoja aluekehittämisjärjestelmän toimijat laativat. Asiakirjojen juridinen sitovuus ja eri toimijain laatimien strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien väliset suhteet ja asiakirjojen toinen toistaan ohjaavat vaikutukset liittyvät väistämättä nyt käynnissä olevaan aluekehittämisjärjestelmän uudistamiseen. Uudistuksen keskiössä ovat maakuntien laatimien maakuntastrategioiden, -ohjelmien ja kaavojen suhde kuntavaltaan ja valtion keskusvaltaan.

7.4 Euroopan rakenne- ja investointirahastot aluekehittämisen järjestelmässä

EU:n kautta Suomeen saatava aluekehittämisen rahoitus on olennainen osa kansallista aluekehittämisen järjestelmää. Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) ovat samalla EU:n tärkein investointipolitiikan väline. ERI-rahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). Näistä Suomessa on käytössä muut paitsi koheesiorahasto. ERI-rahastojen hallinnointi on Suomessa jaettu rahastokohtaisesti eri viranomaistahojen vastuulle. Rakennerahastojen eli Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, maaseudun kehittämisohjelman ja meri- ja kalatalousrahaston hallintoviranomaisena toimii maa- ja metsätalousministeriö. Rakennerahastojen osalta välittävänä toimieliminä toimivat Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien liitot ja Etelä- ja Länsi-Suomen osalta Uudenmaan liitto ja Pirkanmaan liitto. ELY-keskusten kohdalla tehtävät on koottu yliajallisesti Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksiin. Lisäksi keskushallinnossa välittävänä toimieliminä toimivat sosiaali- ja terveysministeriö ja Tekes.

Tutkimuksen aikana käytiin läpi tausta-aineistoa, miten maakuntauudistus vaikuttaa ERI-rahastojen hallinnointiin. Tausta-aineiston muodostivat pääosin ministeriöiden kautta saatavilla ollut valmisteluaineisto (esim. lakiluonnokset) ja TEM:n kesällä 2016 maakuntien liitoille ja ELY-keskuksille toteuttama sähköpostikysely aineistoihin. Lisäksi syksyllä 2016 toteutettiin joukko haastatteluja (18 kpl, joista yksi 7 henkilön ryhmähaastatteluna), joiden kautta kerättiin sekä ministeriöiden että alueiden edustajien näkemyksiä kahteen kokonaisuuteen. *Ensinnäkin* haluttiin tietää, millaiset välittömät vaikutukset uudistuksella on ERI-rahastojen toimintaan vuoden 2019 alussa ja *toisekseen*, miten uuden ohjelmakauden valmistelu tulisi organisoida parhaan mahdollisen neuvottelutuloksen saavuttamiseksi. Tähän alalukuun on summattu kerätyn aineiston perusteella tehdyt havainnot ja johtopäätökset. Huomioitavaa on, että haastatteluja toteutettaessa viimeisin ehdotus (14.11.) laiksi aluekehittämisestä ei ollut vielä tutkijaryhmän käytettävissä.

Maakuntauudistuksen vaikutuksia ERI-rahastojen hallinnointiin

Maakuntauudistus muuttaa ERI-rahastojen hallinnointia perusteellisesti. Kaikki nykyiset välittävät toimielimet lakkautetaan ja toiminta organisoidaan vuoden 2019 alussa perustettavien itsehallinnollisten maakuntien kautta. Rakennerahastojen (EAKR, ESR) osalta tämä tarkoittaa ELY-keskusten kohdalla tehtyjen keskitettyjen ratkaisujen purkamista siten, että kaikki maakunnat toimivat välittävänä toimieliminä vuoden 2019 alusta alkaen. MMM:n hallinnonalan rahastoista maaseudun kehittämisohjelman välittävän toimielimen tehtävät siirtyvät perustettaviin maakuntiin, samoin meri- ja kalatalousrahaston tehtävät. Maaseutuvirasto jatkaa maksatusviranomaisena nykyiseen tapaan. Tätä kirjoitettaessa yhä epäselvää, millaisia yliajallisia ratkaisuja maakuntien kesken on mahdollisesti muotoutumassa.

Haastatteluissa näkemykset hajoavat sen suhteen, mitä voidaan pitää tehtävien kokoamisena tai keskittämisenä. Yhtäältä keskittämisenä tarkoitetaan samankaltaisia ratkaisuja, joita nyt on tehty rakennerahastojen ja meri- ja kalatalousrahaston välittävän toimielimen tehtävien osalta muutamiin ELY-keskuksiin. Toisaalta keskittämisenä pidetään myös sitä, että kaikkien rahastojen välittävän toimielimen tehtävät osoitetaan perustettaville maakunnille. Niin ikään näkemykset hajasivat siinä, millä aikataululla uusi hallintomalli kannattaisi ottaa käyttöön. Osa haastateltavista näki, että muutos tulisi tehdä samassa aikataulussa maakuntien toiminnan käynnistämisen kanssa, kun taas osa näki, että muutos tulisi tehdä vasta tulevilla ohjel-

makaudella. Sitten ehdotuksessa laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on esitetty, että hallinnollinen muutos toteutetaan heti vuoden 2019 alusta alkaen.

Uudistuksen mukanaan tuomat muutokset voidaan nähdä mahdollisuuksina tai uhkina. *Mahdollisuuksia* haastateltavat näkevät erityisesti siinä, että onnistuessaan ERI-rahastojen hallintotehtävien kokoaminen pienentää asiakkaan hallinnollista taakkaa, kannustaa maakuntia yhteistyöhön muiden maakuntien kanssa, varmistaa toiminnan *aluenäköisyyden* eli paremman aluetuntemuksen asioiden ja tarpeiden osalta sekä järkevöittää ja tehostaa asioiden hoitoa maakuntatasolla. Vastaavasti *uhkia* nähdään siinä, että kokonaisuudessaan toiminnan vaikuttavuus voi murentua ja kansallinen kokonaisuus hämärtyä, osaaminen ja osaajat eivät riitä kaikkiin maakuntiin, tuensaajien kohtelu voi pahimmillaan eriytyä, hallinnon kokonaiskustannukset voivat nousta. Lisäksi uhka nähdään siinä, että toiminta keskeytyy uudistuksen myötä 2019 johtuen tietojärjestelmien ym. toiminnan yhteensovittamisesta sekä viime kädessä uuden hallinto- ja valvontajärjestelmän hyväksyttämistä komissiossa.

Haastavaksi haastateltavat kokevat sen, että uudistusta on lähtökohtaisesti tehty hallinnollisista lähtökohdista. Sen sijaan kokonaisuutta olisi arvioitava ensisijaisesti alueiden kehittämisen sisältöinä kuin pelkästään hallinnollis-juridisina kysymyksinä. Itsehallinnollisten maakuntien roolin vahvimmin näkevät pitävät hyvänä, että rakennerahastojen osalta kootaan ketju myönnöstä maksatukseen yksiin käsiin. Toisaalta keskitettyjä ratkaisuja puoltavat pelkäävät, että tämä nostaa hallinnon kokonaiskustannuksia ja johtaa alueellisesti eriytyneeseen toimintaan. Ylialueellisille ratkaisulle on edelleen ikkuna avoinna ja nähtäväksi jää, ovatko uudet maakunnat halukkaita tarttumaan yhteistyömahdollisuuksiin.

Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR) toimivat tällä hetkellä alueillaan EU:n edellyttäminä kumppanuuselinä kooten alueen viranomaiset, järjestöt ja työmarkkinaosapuolet yhteiseen foorumiin. MYRien rooli ja niiden käsittelyyn tuotavat asiat vaihtelevat alueittain. Aktiivisimmillaan MYR toimii maakuntien liittojen ja ELY-keskusten sparrausfoorumina tuoden samalla strategista näkemystä alueen kehittämiseen. Toisaalla MYRin rooli kuivuu kumileimasimeksi, jonka rooli jää kokonaisuudessa tarpeettomaksi keskustelukerhoksi. Osa MYReistä on käsitellyt vain rakennerahastoasioita, osa osittain myös maaseudun kehittämisen asioita. Uusien maakuntien aloittaessa toimintansa nykyisten maakuntien liittojen ja ELY-keskusten tehtävien yhteensovittamiseen ei enää entisessä merkityksessä ole tarve MYRin puitteissa. Jatkossa MYRin tehtävissä korostuukin uudenlainen kumppanuus erityisesti kuntien, yritysten, järjestöjen ja työmarkkinaosapuolten suuntaan. Suuri osa haastateltavista pitää hyvänä jatkaa nykyisten MYRien toimintaa. Pieni ja kriittisin osa näkee MYRit täysin tarpeettomina ja olisi valmis lakkauttamaan ne kokonaan. Vaihtoehtoina MYRille ehdotetaan mm. maakuntahallituksen laajennettua kokoonpanoa, jossa järjestöt ja työmarkkinaosapuolet olisivat mukana tai maakuntahallituksen jaostoa tai valiokuntaa, joka keskittyisi vastaaviin tehtäviin. Kaiken kaikkiaan haastateltavat korostavat, että jatkossa MYRin tai vastaavan kumppanuuselimen tulisi keskittyä laajempiin ja strategisempiin kokonaisuuksiin, ei yksittäisten hankkeiden viilaamiseen.

ERI-rahastojen hallinnointiin liittyy useampia tietojärjestelmiä, joiden käytön sujuva siirtyminen perustettaviin maakuntiin on ratkaisevan tärkeä toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta. Haastattelujen perusteella pidetään tärkeänä, että tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen pidetään jatkossakin valtakunnallisena. Rakennerahastojen keskitettyjen tehtävien purkamisen aiheuttanee muutostarpeita myös tietojärjestelmiin, mihin on syytä tarttua pikimmiten. MMM:n hallinnonalalla rahoitus kulkee Mavin kautta kuten nytkin sillä erotuksella, että ELY-keskusten sijaan perustettavat maakunnat tekevät maksatuskehotuksen Maville. Tulevaa ohjelmakautta ajatellen haastateltavat näkevät mahdollisena ja jopa tavoiteltavana, että pyrit-

täisiin tietojärjestelmien yhdistämiseen kaikkien ERI-rahastojen hallinnoinnin osalta. Tämä tulisikin ottaa huomioon uuden ohjelmakauden valmistelussa mahdollisuuksien mukaan.

Lähtökohtia uuden ohjelmakauden valmisteluun

Vaikka nykyinen EU-ohjelmakausi on vasta lähestymässä puoliväliään, uuden ohjelmakauden valmistelu ja taustakeskustelut ovat jo käynnissä. Tausta-aineiston ja haastattelujen perusteella uuden ohjelmakauden valmistelussa on huomioitava Euroopassa ja laajemmin maailmalla tapahtuneet muutokset, jotka myös EU:n on huomioitava omassa ohjelmakauden budjetoinnissaan. Ensinnäkin Lähi-idän kuohunta ja inhimillinen kriisi heijastuu Eurooppaan kasvavana pakolaisvirtana. Suomessakin turvapaikanhakijoiden määrä räjähti käsiin viime vuonna, joskin määrät ovat tasoittuneet kuluvan vuoden loppua kohden. Brittien kesällä tekemä päätös erota EU:sta luo muille jäsenmaille suuret haasteet budjetin pienentämiseksi ja sen lisäksi eroavan nettomaksajan osuuden kattamiseksi muiden valtioiden osuuksin. Lisäksi EU:ssa pohditaan kokonaisuutena nykyisen kaltaisen koheesiopolitiikan ja -rahoituksen tarvetta ja osuutta uuden ohjelmakauden budjetissa. Toisaalta kansallisesta näkökulmasta Itä- ja Pohjois-Suomen harva asutus, pitkät etäisyydet ja arktinen ilmasto ovat jatkossakin maamme kehitysedellytyksiä heikentäviä tekijöitä.

Näistä tekijöistä johtuen Suomen on toimittava aktiivisesti uuden ohjelmakauden valmistelussa. Mikäli nykyisen kaltainen ERI-rahastojen kautta tuleva rahoitus halutaan turvata jatkossakin, on taustakeskusteluissa pyrittävä vaikuttamaan siihen, että koheesiopolitiikka pysyy EU:n agendalla ja että Suomen erityisasema huomioidaan rahoitusta myönnettäessä. Haastattelujen perusteella etsikköaika taustavaikuttamiselle on vuosi 2017, jonka aikana perusraamit uuden ohjelmakauden budjetiksi tullaan päättämään.

Haastatteluissa nousee esiin muutamia erityisteemoja ja sisältöjä, joiden varaan uuden ohjelmakauden sisältöjä voitaisiin rakentaa. Lähtökohtaisesti korostetaan sellaisia sisältöjä, joilla voidaan generoida kasvua, vientiä, verotuloja ja työpaikkoja. Siksi elinkeinoelämään, innovaatiotoimintaan, osaamiseen ja kilpailukykyyn panostaminen nähdään tärkeänä. Toinen varsin selkeä kokonaisuus rakentuu työllisyyden, koulutuksen ja digitalisaation mahdollisuuksien ympärille. MMM:n hallinnonalan rahastoissa investointituet korostunevat jatkossakin, koska niiden uskotaan luovan eniten työpaikkoja yrityksiin ja maataloille. Myös paikallisyhteisöjen vahvistamista pidetään edelleen tärkeänä.

Uudella ohjelmakaudella tulisi haastattelujen perusteella korostaa sellaista toimintaa, jolla arvioidaan saatavan suurin mahdollinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Lähtökohtana tulee silloin olla, että toiminnalla on oltava vahva tarveperusta alueilla (ja kansallisesti). ELY-keskusten edustajien vastauksissa korostuvat elinkeinoelämän tukeminen ja työllisyyden edistäminen sekä kansainväliset ja yhteistyössä toteutettavat hankkeet. Tärkeänä pidetään sitä, että pelkän rahan jakamisen rinnalla pystytään aidosti haastamaan hanketoimijoita ja siten saamaan tavoitteita ja kunnianhimoa nostettua. Maakuntien liittojen edustajien vastauksissa korostuvat osaamisen ja toiminnan kehittäminen sekä kokonaisuudessaan moniulotteiset hankkeet, joiden rinnalla tulee voida tehdä täsmällisiä kohdennuksia (esim. yritysten investointihankkeet).

Uudella ohjelmakaudella korostetaan myös eri ERI-rahastojen välistä yhteistyötä ja rahastojen yhteisvaikutusta, jonka kautta tulisi pyrkiä maksimoimaan yhteiskunnalliset vaikutukset. Samalla rahastojen hallinnoinnissa tulee pyrkiä pienentämään kustannuksia ja saamaan sähköisten järjestelmien kautta kustannustehokkuutta hallintoon. Maaseudun ja kaupunkien välinen vuorovaikutus tiivistyy saumattomaksi kokonaisuudeksi, ainakin kun asiaa tarkastellaan yritysten näkökulmasta. Siksi sisällöllisesti ei ole merkitystä, toimiiko yritys kaupungissa

vai maaseudulla, vaan sen on saatava yhtäläiset mahdollisuudet rahoitukseen. Tarvelähtöisyys ohjaa myös sellaiseen ajatteluun, että tukea tulee voida myöntää kaikkialla Suomessa, missä sitä oikeasti tarvitaan. Tukitasot eivät saisi olla riippuvaisia maakuntakunta- ym. rajoista. Nykyisen ohjelmakauden ERI-rahastoista meri- ja kalatalousrahaston vahvuutena pidetään juuri tätä piirrettä. Lisäksi uudella ohjelmakaudella tulisi kannustaa suurimpia toimijoita (mm. kaupungit) hakemaan rahoitusta suoraan EU:sta, jolloin Suomen kokonaissaanto kasvaisi ja kilpailu kansallisesta hankerahoituksesta samalla vähenisi.

Haastattelujen perusteella vaikuttaisi järkevältä lähteä rakentamaan rakennerahastojen (EAKR, ESR) osalta yhtä ohjelmaa koko maahan uudella ohjelmakaudella. Yhdellä valtakunnallisella ohjelmalla ja maakuntien painotuksilla ja strategisilla valinnoilla (maakuntaohjelmat) saataisiin todennäköisesti toimiva kokonaisuus aikaan. Toisaalta muutamissa vastauksissa nähdään, että Itä- ja Pohjois-Suomi voisi sellaisenaan muodostaa oman ohjelma-alueensa – etenkin jos Suomen odotettavissa oleva saanto pienenee ja harvan asutuksen erityiskriteeri säilyy. MMM:n hallinnonalalla nähdään järkevänä jatkaa nykyisellä rakenteella, jossa on yksi valtakunnallinen ohjelma ja maaseudun kehittämisohjelman kohdalla sitä täsmentävät alueelliset ja paikalliset suunnitelmat. Valmisteluprosessit tulisi joka tapauksessa yhdistää tai ainakin synkronoida siten, että tieto kulkee niin kansallisessa valmistelussa ministeriöiden välillä kuin alueellakin. Tällä pystyttäisiin sovittamaan yhteen rahastojen toimenpiteitä ja varmistamaan ERI-rahastojen maksimaalinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Johtopäätöksiä ERI-rahastojen hallinnoinnista

Johtopäätöksenä ERI-rahastojen hallinnoinnista ja tulevaan ohjelmakauteen valmistautumisesta toteamme seuraavaa:

Jatkuvuus. Olennaisinta on, että toiminta jatkuu keskeytyksettä hallintorakenteen muutoksesta ja tehtäväsiirroista huolimatta 2019 alussa. Toiminta ei saa keskeytyä tai lamaantua hallinnollisten muutosten vuoksi, koska ohjelmakauden toteutus on kriittisessä vaiheessa uusien maakuntien käynnistäessä toimintansa.

Hallintomallin muutokset. Ehdotuksessa (14.11.) laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista perustettavat maakunnat toimivat välittävänä toimieliminä 2019 alusta. Tästä johtuen on haettava muutosta Suomen ERI-rahastojen hallintomalliin. Viranomaisten nimeämisprosessi on tarkastusviranomaisen ja hallintoviranomaisen toimesta saatettu päätökseen joulukuussa 2016, jolloin on myös toimitettu ensimmäiset maksupyynnöt komissioon. Prosessi on siis väistämättä pitkä ja edellyttää, että jokainen uusi maakunta pystyy täyttämään välittävän toimielimen kriteerit. Hallintomallia ei hyväksytä ennen kuin jokainen maakunta täyttää ehdot.

Osaaminen. ELY-keskuksissa on tehty toimintaa ja tehtäviä kokoavia keskitettyjä ratkaisuja, jolloin myös osaaminen on keskittynyt vain muutamiin ELY-keskuksiin. Vaikka varsinaisia henkilösiirtoja ei ole alueilta toiselle tehty, resurssi on kokonaisuudessaan pyritty mitoittamaan vastaamaan teknisen tuen määrää. Tästä johtuen hallinnollisiin tehtäviin on varsin niukka henkilöresurssi. Toisekseen on ELY-keskuksia, jotka toimivat useamman maakunnan alueella, jolloin osaajia ei välttämättä riitä jokaiseen maakuntaan.

Asiakasnäkökulma. Hallinnollisella uudistuksella voi parhaimmillaan olla asiakasnäkökulmaa vahvasta vaikutus. Onnistuessaan uusissa maakunnissa eri ERI-rahastojen toimet voidaan viestinnällisesti organisoida yhden luukun -periaatteen mukaan, jolloin asiakkaan ei tarvitse tietää, mistä on rahoitusta hakemassa. Tämä edellyttää kuitenkin saumatonta sisäisten prosessien organisointia maakuntien sisällä, minkä tueksi on saatava selkeät valtakunnalliset linjaukset.

Yhdenmukaisuus. Uudistuksen yhteydessä on varmistettava, ettei maahan synny toiminta-kulttuureiltaan ja -käytännöiltään sikäli erilaisia maakuntia, että tuensaajia käsiteltäisiin eri tavoin sijainnista riippuen. Yritykset ja monet muut tuensaajat toimivat alue- ja hallintorajoista välittämättä, jolloin on pystyttävä takaamaan yhdenmukainen palvelu kaikkialla Suomessa.

Kumppanuus. Nykyiset maakuntien yhteistyöryhmät ovat koordinoineet maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimintaa yhdessä kuntien, yrittäjäjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Uusien itsehallinnollisten maakuntien syntymisen myötä on tarpeen tarkastella kumppanuutta uudelleen, koska maakuntien liitot ja ELY-keskukset jatkavat yhtenä organi-saatioina ja samalla liittojen napanuora kuntiin katkeaa. Erityisen merkittävää onkin rakentaa uusien maakuntien näkökulmasta kumppanuutta kuntiin, yrityksiin ja järjestöihin sekä työ-markkinaosapuoliin. Tämän tulisi olla maakuntauudistuksen valmistelussa nykyistä isomassa roolissa.

Neuvotteluvaltit. Suomen pinta-alasta on maaseutua noin 90 %. Kolmannes väestöstä asuu ja noin 40 % yrityksistä toimii maaseudulla. Itä- ja Pohjois-Suomessa kehitysedellytyksiä hei-kentävät harva asutus ja pitkät etäisyydet. Lisäksi Suomen taloudellinen kehitys on viime vuosina jäänyt jonkin verran jälkeen muun Länsi-Euroopan tasosta. Nämä ovat faktoja, jotka tulisi osata hyödyntää tulevilla neuvotteluilla.

Valmistelu vauhtiin. Uuden ohjelmakauden valmistelu uhkaa jäädä maakuntauudistuksen jalkoihin. Valmistelutyö olisi käynnistettävä välittömästi, eikä valmistelun käynnistämistä saa maakuntauudistuksen takia tai varjolla viivästyttää vuoteen 2018. Hallintomallista riippumatta sisällöllinen valmistelutyö voidaan käynnistää jo vuoden 2017 aikana ottaen tietenkin huomi-on maakuntauudistuksen vaatimat resurssit ja huomion.

8. EUROOPPALAISTEN ALUEKEHITTÄMISJÄRJESTELMIEN VERTAILU

Seuraavassa vertaamme Euroopassa käytössä olevia aluekehittämisyjärjestelmiä sekä niihin liittyviä maakunnallisia järjestelmiä. Tämän vertailun tarkoituksena on selvittää esimerkkien kautta, minkälaisia vaihtoehtoisia järjestelyjä ja toteutustapoja on löydettävissä lähimmistä verrokivaltioista. Kansainvälinen vertailu paljastaa eroja paitsi aluekehittämisen ja alueellisen hallinnon yleisissä kehityslinjoissa, myös syvällisemmistä tekijöistä näiden taustalla. Kansainväliseen vertailuun perustuen laadittiin skenaarioita Suomen aluekehitysjärjestelmää.

8.1 Alankomaat

Alankomaiden hallinto on varsin voimakkaasti keskitettyä. Kunnilla (390 kpl) ja provinseilla (12 kpl) on periaatteellinen itsehallinto, mutta valtio säätelee ja ohjaa niiden päätöksentekoa eri tavoin. Kunnilla ja provinseilla on varsin tiukasti rajattu verotusoikeus, ja suuren osan niiden resursseista muodostavat valtion korvamerkityt määrärahat. Valtion rahoitusohjaus on aluekehittämiseen liittyen huomattavaa. Provinssit laativat hieman Suomen maakuntakaavoja vastaavia suunnitelmia, mutta varsinainen kaavahierarkia käytännössä puuttuu tai se on hyvin epämääräinen. Valtiollinen suunnittelu on ”pehmeää”, mutta se kuitenkin ohjaa provinssien suunnittelukäytäntöjä.

Paikallishallintojen ja valtion suhde on jokseenkin paradoksaalinen. Kunnilla ja provinseilla on periaatteellinen vastuu aluekehittämisestä omilla tasoillaan; kunnat vastaavat omien alueidensa suunnittelusta ja kehittämisestä, ja provinssit aluetason kehityksen suunnittelusta sekä kuntien yhteistyön ohjaamisesta sekä valvonnasta. Alankomaiden valtio käyttää kuitenkin huomattavaa valtaa aluekehityksen ohjailussa suosimalla rahoituksellaan erinäisiä kansallisia prioriteettialueita ja klustereita. Provinseilla on puolestaan ainakin symbolista valtaa valtion sisällä, sillä Alankomaiden parlamentin ylähuoneen jäsenet valitaan niiden toimesta.

Perustuslaillisesti provinssien asema on siis vahva, mutta käytännössä niiden asema on rajoitettu vahvan valtion, ja vahvojen kuntien ja niiden liittojen suhteen. Provinseilla on kuitenkin aluekehittämisyjärjestelmässä oleellinen rooli alueellisten kehitysvisioiden sekä rakenteellisten suunnitelmien laadinnassa sekä varsinaisia kehitystoimenpiteitä suorittavien kuntien ohjaamisessa. Provinssit valvovat kuntien budjetteja ja toimivat tärkeinä välittävinä toimijoina valtion ja edustamiensa alueiden välissä.

Tästä huolimatta provinssit ovat siis heikkoja toimijoita, sillä ohjaus- ja valvontatehtävistään huolimatta niillä ei tosiasiassa ole keinoja määrätä kuntia toimimaan haluamallaan tavalla. Vahvat kaupunkiseudut ja erilaiset kuntayhtymät ovatkin muodostuneet voimakkaiksi itsenäisiksi toimijoiksi provinssien rinnalle. Provinssien asemaa on valtion toimesta pyritty nostamaan esimerkiksi poistamalla suurten kaupunkiseutujen WGR+ -alueet ja siirtämällä täten metropolialueiden hallintaa provinssien vastuulle. Provinseilla ei ole juurikaan toimeenpanovaltaa aluekehittämisen suhteen. Provinssit siis laativat suunnitelmia, ohjaavat kuntien toimintaa, ja toimivat linkkinä valtion ja kuntien välillä. Provinssit voidaankin nähdä jonkinlaisina kuntien ja valtion palvelijoina aluekehittämiseen liittyen.

Verkostomainen aluekehittäminen on tiheään asutussa Alankomaissa tärkeää. Kaikilla hallintotasoilla on verkostomaisessa kehittämisessä roolinsa. Kunnat ja kuntayhtymät toimivat

omilla alueillaan. Provinssien tehtävä on fasilitoida yhteistyötä kuntien välille ja avustaa kuntayhtymien muodostamisessa. Lisäksi provinssit siis laativat territoriaalisia aluesuunnitelmiaan ja käyttävät heikkoa valtaa kuntiin nähden. Valtio nostaa kehittämisverkosta tiettyjä oleellisia ja tärkeitä kohteita, joiden kehittymistä se turvaa rahoitusohjauksella. Valtio myös avustaa suuralueellisen yhteistyön syntymisessä niin kutsuttujen alueellisten lähettiläiden toimesta.

Alankomaissa provinssilla on verotusoikeus; suuri osa muista tuloista on tarkasti valtiovalan korvamerkitsemiä. Provinssien budjetit ovat kuntiin verrattuna vaatimattomia. Noin vajaat kolme neljännestä kaikista kuntien ja provinssien tuloista kanavoituu valtiolta. Valtion rahoitus suosii suuria kaupunkiseutuja. EU:n aluekehitysvarat kanavoidaan provinssien kautta.

8.2 Iso-Britannia (Englanti)

Englannissa valta on hyvin vahvasti keskitettyä, mutta alueiden välillä on tämän suhteen merkittäviä eroja. Suuret metropoliseudut ovat neuvotelleet valtion kanssa omanlaisensa hajautussopimukset, jotka turvaavat niille muihin alueisiin verrattuna paljon enemmän päättäväisyyttä. Englannin hallintojärjestelmä onkin varsin monimutkainen ja epätasainen. Maaseudulla on yleisesti käytössä kaksiportainen aluehallinto (kunnat ja maakunnat), kun taas kaupungeissa on yksiportainen malli. Metropolialueilla on yleensä käytössä eräänlainen löyhä kaksiportainen järjestelmä.

Kunnat ja maakunnat eivät ole itsenäisiä aluekehitystoimijoita. Ne laativat omia aluesuunnitelmiaan, jotka valtio tarkastaa ja hyväksyy. Tärkein toimintaympäristö aluekehityksen kannalta ovat kuitenkin niin kutsutut *Local enterprise partnerships* -alueet, joissa aluehallinnot ovat osallisia yhdessä alueen yritysten edustajien kanssa. Nämä LEP-alueet ovat eräänlaisia alueellisten kasvufoorumien muotoja, jotka on muodostettu vuonna 2011 vastaamaan alueellisten elinkeinojen ja taloudellisten edellytysten kehittämisestä. Ne syntyivät niin kutsuttujen RDA-alueiden purkamisen jälkeen korvaamaan valtiovalan alueellistamispyrkimyksiä (*devolution*). Yritykset ovat LEPeissä lailla määrättyinä vahvempi osapuoli. LEP-alueet saavat valtiolta resursseja käytettäväkseen ja lisäksi ne vastaavat osin EU:n rakennerahastovarojen jakamisesta. LEP-alueet on muodostettu vastaamaan toiminnallisia alueita, eivätkä niiden rajat täten vastaa hallinnollisia rajoja. Maakunnat kuuluvat siis monesti kahteen LEP-alueeseen, mikä käytännössä rikkoo tiukan territoriaalisen rakenteen.

Englannissa LEP-alueet tekevät lähinnä elinkeinopoliittisia suunnitelmia. Sekä maakunnat että kunnat laativat varsinaisia aluekehittämissuunnitelmia, joita LEP-toimijat konsultoivat ja jotka valtiovalta vahvistaa.

LEP-osapuolet (kunnat, elinkeinoelämän edustajat, maakunnat soveltuvien osien) toimivat eräänlaisessa symbioosissa. LEP-yhteistyön merkeissä ne suunnittelevat alueellista talouskehitystä sekä elinkeinojen kehittämistä, työvoimakysymyksiä ja niin edelleen. Yhteistyö kuitenkin jatkuu virallisten LEP-asioiden ulkopuolelle. LEP-alueiden osalliset yritykset esimerkiksi sitoutuvat rahoittamaan aluehallintojen suunnittelemaa infrastruktuuri- ja kaupunkikehityshankkeita vastineeksi omien intressiensä huomioimisesta näissä suunnitelmissa. Näin ollen LEP-yhteistyöt vaikuttavat oikeastaan kaikilla aluekehityksen saroilla. Valtioon nähden LEP-yhteistyöt ovat kuitenkin heikkoja toimijoita, sillä ne ovat varsin riippuvaisia valtion rahoituksesta, vaikka yksityinen rahoitus on myös niiden toiminnan lähtökohtia.

Kunnilla ja maakunnilla on veronkanto-oikeus. Samaan tapaan kuin Alankomaissa, suuri osa näiden toimijoiden rahoituksesta tulee valtiolta. LEP-alueet jakavat EU-rahaa. Metropolialueille

la on Englannin aluekehittämisjärjestelmässä erityisasema. Ne koordinoivat ja toimeenpanevat maankäytön ja liikenteen suunnittelua. Metropolialueilla on omia erityisiä veroihin ja maksuihin perustuvia varainkeruumuotoja. Lontoo muodostaa metropolialueiden joukossa oman erityistapauksensa. Lisäksi Lontoon metropolialueella on muista metropolialueista erillinen hallintomallinsa, joka perustuu eräänlaiseen laajaan alueelliseen privilegeegioon (*devolution deals*). Toiset metropolialueet ovat kompetensseiltaan ja valtuuksiltaan hyvin vaihtelevia, mutta kuitenkin muuta maata itsenäisempiä toimijoita.

8.3 Saksa

Saksan aluehallintojärjestelmä ei ole täysin yhtenäinen, mutta lähes samat peruskomponentit löytyvät kaikista osavaltioista. Kolmella niin kutsutulla kaupunkiosavaltiolla ei ole lainkaan erillisiä aluehallintoja. Muiden osavaltioiden kaksipuolaisen aluehallinnon muodostavat kunnat ja maakunnat. Samaan tapaan kuin Englannissa on Saksankin kaupunkialueilla kuitenkin käytössä yksiportainen aluehallinto. Osavaltiot ja liittovaltio laativat laajoja aluekehittämisohjelmia, joihin liittyy rahoituskomponentteja. Mitä tulee aluekehittämisstrategioihin, -suunnitelmiin tai -ohjelmiin, osavaltiot ovat Saksan järjestelmän tärkeimpiä toimijoita. Esimerkiksi metropolialueilla laadittavat rakennesuunnitelmat ovat alisteisia osavaltiotason suunnitelmille. Osassa liittovaltioita on Suomen nykyisiä aluehallintovirastoja vastaavia aluekehitystoimijoita, jotka jakavat myös taloudellisia resursseja. Saksassa maakunnallinen suunnittelu on heikkoa. Alueellinen itsehallinto on käytännössä hyvin kapea.

Alue- ja paikallishallinnoilla on periaatteellinen itsemääräämisoikeus, ja etenkin kunnat ovat oman alueensa kehittämisen suhteen varsin itsenäisiä. Kunnilla ja maakunnilla on kuitenkin eräänlainen kaksoisrooli. Paikallishallintojen asemaa ei ole turvattu perustuslaissa. Samalla, kun ne ovat nimellisesti itsehallintoja, toimivat ne osavaltioiden toimeenpanevina aluehallintoina. Muutamissa osavaltioissa on yhä erillisiä heikkoja osavaltion aluehallintoja, mutta yleisesti kunnat ja maakunnat ovat velvoitettuja toteuttamaan osavaltioiden päätöksiä. Monesti paikallishallinnot muodostavat erilaisia yhteishallintoalueita toteuttaakseen niille määrättyjä tehtäviä, kuten liikenteen ja maankäytön suunnittelua.

Aluekehittämisen suunnittelusta vastaavat yleensä osavaltiot. Paikallishallinnot ja erilaiset kuntayhtymät laativat omia visioitaan ja rakenteellisia suunnitelmiaan, mutta nämä ovat alisteisia osavaltioiden suunnittelulle. Jotkin osavaltiot antavat tilaa kuntayhtymien omalle suunnittelulle, mutta tällaiset järjestelyt ovat hyvin vaihtelevia. Aluekehittämisen suuremmat linjat laaditaan osavaltioiden ja liittovaltion keskinäisissä neuvotteluissa.

Etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla paikallishallinnot muodostavat voimakkaita yhteenliittymiä. Osa näistä yhteenliittymistä on osavaltioiden toimesta asetettu virallisiksi metropolihallinnoiksi, ja niiden tehtäväsisällöt ovat keskenään hyvin vaihtelevia. Monesti paikallishallintojen suunnitteluliitot vastaavat esimerkiksi maankäytöstä, kun taas liikenteen suunnittelusta vastaavat yleensä erilliset liikenneyhdistykset.

Aluekehittämisen toteuttaminen onkin Saksassa hyvin vaihtelevaa ja perustuu usein muuttuviin temaattisiin verkostoihin. Kuten mainittu, osa paikallishallinnoista etenkin metropolialueilla ovat nykyisin varsin itsenäisiä toimijoita, mutta osavaltiot ovat kuitenkin loppujen lopuksi aluekehittämisen vallankäyttäjät.

Saksassa liittovaltio asettaa osavaltioiden verotuksen mahdollisen vaihteluvälin. Osavaltiot vastaavat EU-rahoituksen kanavoinnista. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta ja ne saavat kaiken rahoituksen osavaltioilta. Kunnat ja kaupungit ("maakunnista vapaat kunnat") keräävät

veroja, mutta saavat rahoitusta myös osavaltiolta. Kaupunkiosavaltioissa nämä kaksi seikkaa yhtyvät.

8.4 Tanska

Tanskan kolmiportaisessa hallintojärjestelmässä vastuu aluekehityksestä on annettu aluehallinnoille (5 kpl). Aluehallinnot ovat kuitenkin hyvin heikkoja ja vastaavat lähinnä aluekehittämisen organisoinnista. Aikaisemmat kuusitoista maakuntaa yhdistettiin vuoden 2007 alueuudistuksessa viideksi alueeksi, joiden pääasiallinen tehtävä on terveydenhuolto. Tanskan kunnat ovat hyvin voimakkaita, ja niillä on vahva aluekehittämiskompetenssi alueiden periaatteellisesti kehittämisvastuusta huolimatta.

Tanskan alueet laativat pitkän aikavälin aluekehittämisvisioita, mutta eivät itse käytännössä lainkaan toimeenpane suunnitelmiaan. Niiden pääasiallinen tehtävä aluekehittämiseen liittyen onkin niin kutsuttujen alueellisten kasvufoorumien organisointi. Kasvufoorumeissa alueen kunnat, yritykset, tutkimuslaitokset sekä muut oleelliset sidosryhmät laativat aluehallintojen kehitysvisioiden pohjalta strategisia ja toimeenpanevia suunnitelmia. Valtio tekee kasvufoorumien kanssa rahoitussopimuksia, eli valtion rooli kehittämisessä on myös tärkeä. Alueiden välistä koordinoitua edistetään valtiollisessa kattofoorumissa.

Voimakkaat kunnat toimeenpaneavat alueellisten kasvufoorumien suunnitelmia oman aluekehittämisensä ohella. Aluehallinnoilla on periaatteessa vastuuta kuntien oman aluekehittämisen koordinoituihin liittyen, mutta käytännössä tämän vaikutus on vähäistä. Heikoilla aluehallinnoilla ei omista vaaleistaan huolimatta ole omaa verotusoikeutta, eikä myöskään yleistä toimialaa.

Vuoden 2007 alueuudistuksessa Kööpenhaminan erityisjärjestely poistettiin. Kasvufoorumi ja pääkaupunkiseudun aluehallinto toimittavat teoriassa metropolialueen virkaa, mutta niiden rooli ei ole merkittävä. Valtio ohjaa pääkaupungin rakenteellista kehitystä esimerkiksi niin kutsutun *Fingerplan*-järjestelmän kautta.

Tanskassa aikaisempien maakuntien pohjalta muodostetut alueet (*region*) ovat rahoitusperustaltaan täysin valtion rahoituksen varassa. Ne käyttävät suuren osan varoistaan terveydenhuoltoon, minkä tehtävän hoitamiseen ne saavat rahoitusta myös kunnista. Kunnilla on verotusoikeus, verokannan tason asettaa valtio. Kunnat ovat rahoituksen käytön suhteen kuitenkin huomattavan itsenäisiä. Tanskassa alueelliset kasvufooromit jakavat EU:n rakennerahastovaroja.

8.5 Ruotsi

Ruotsin aluehallinto on perinteisesti ollut varsin ”tiimalasimainen”. Vahvat peruskunnat ovat vastanneet suuresta osasta peruspalveluja, kun taas maakuntien tehtävänä on ollut lähinnä terveydenhuolto. Molemmilla hallintotasoilla on kuitenkin pitkään ollut vahvahoiko itsehallinto. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että valtiolla ei ole varsinaista oikeutta paikallishallintojen muuhun kuin laillisuutta koskevaan auditointiin.

Vuoteen 1997 asti aluekehittämisestä vastasivat valtion aluehallintoyksiköt, lääninhallitukset. Lääninhallitukset toimivat yhä alueellisina lupaviranomaisina, ja niillä on myös joitakin muita löyhästi aluekehittämiseen liittyviä tehtäviä. Vuonna 1997 pienikokoisia, mutta väestöltään suuria, eteläisiä maakuntia yhdistettiin pilottialueiksi (Skåne ja Länsi-Götanmaa), joille siirret-

tiin täysi vastuu aluekehittämisestä. Samaan aikaan suoritettiin Kalmarin maakunnassa kuntaliittoperustainen aluekehittämiskokeilu. Alkuun hallitukset suosivatkin kuntaliitto-mallia, ja se otettiin käyttöön useassa maakunnassa. Sitten mielenpide aluekehittämiskokeiluista on muuttunut, ja on päädytty tukemaan aluekunta-mallia. Pilottialueiden kokeilut säädettiin pysyviksi, ja yhä useampi maakunta on saanut valtiolta aluekehittämismallit, jolloin niitä on siis alettu kutsua aluekunniksi (*region*). Kehitys on ollut siis varsin aluelähtöistä, eikä maakuntia ole valtion toimesta määrätty siirtymään aluekuntamalliin. Osin tästä syystä muutos on ollut hidasta, ja jotkin maakunnat ovat pidättyneet kuntayhtymämallissa, ja muutamassa heikommien pärjättyä maakunnassa lääninhallitus on ollut tärkeä aluekehitystoimija.

Kunnat laativat omille alueilleen lähinnä elinkeinopoliittiset suunnitelmat. Maakunnat vastaavat laajemmasta aluesuunnittelusta ja laativat maakuntakaavan.

Siirtyminen aluekuntamalliin tuo aluekehitysjärjestelmään toivottua selkeyttä, mutta Ruotsin järjestelmä on siitä huolimatta yhä varsin hajanainen. Tämä johtuu useista erilaisista valtion aluetoimijoista ja niiden päällekkäisistä tehtävistä aluekuntien kanssa. Aluekuntien aluekehittämismallia tarkoittaakin käytännössä pitkälti lukuisten valtion toimijoiden sekä kuntien kehitystoimien yhdistelyä ja koordinoitua.

Ruotsissa ollaan viimeisimpien tietojen mukaan yhdistelemässä maakunnista ja aluekunnista niin kutsuttuja suuralueita. Suuralueita tulisi yhteensä kuusi, joista ensimmäiset kolme aloitaisi toimintansa jo vuonna 2019. Loput kolme suuraluetta muodostettaisiin vuonna 2023. Suunnitelmat suuralueisiin liittyen ovat varsin keskeneräisiä, mutta oletettavasti niissä sovellettaisiin jonkin muotoista laajennettua aluekuntajärjestelmää.

Ruotsin paikallishallinnot (kunnat, maakunnat, aluekunnat) keräävät noin kolme neljäsosaa rahoituksestaan veroina. Loppuosa koostuu korvamerkityistä valtio-osuuksista koskien erityisesti terveydenhuoltoa. Vaikka maakunnilla ja aluekunnilla on muutoin merkittävää aluekehittämismallia, EU:n rakennerahastovarot kanavoidaan Ruotsissa alueille lääninhallitusten kautta.

8.6 Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan vetää yhteen muutamia yleisiä, aluekehittämismallia koskevia havaintoja. Seuraaviin taulukoihin on koottu yhteenveto siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutuu maakuntatasolla (taulukko 5) ja miten itsehallinto toteutuu kuntatasolla (taulukko 5).

Taulukko 5. Alueellisen itsehallinnon toteutuminen maakuntatasolla

	Tanska	Englanti (LEP-alueet)	Ruotsi	Alankomaat	Suomen maakuntien liitot
Vaalit	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Verotusoikeus	Ei	Ei	Kyllä	Rajoitettu	Ei
Rahoitusperiaate	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu
Yleinen toimiala	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Valvonnan kohde	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus
Erityisjärjestelyt	Metropoli-asema poistettu	Kaikilla metropoleilla omansa	Ei	Metropoli-valtuustot poistettu	

Taulukko 6. Alueellisen itsehallinnon toteutuminen kuntatasolla

	Tanska	Englanti	Ruotsi	Alankomaat	Suomi
Vaalit	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Verotusoikeus	Kyllä	Rajoitettu	Kyllä	Rajoitettu	Kyllä
Rahoitusperiaate	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu
Yleinen toimiala	Kyllä	Rajoitettu	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Valvonnan kohde	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus

Yhteenvedona esimerkkivaltioiden aluekehittämisen- ja itsehallintojärjestelmistä voidaan todeta seuraavaa:

- **Suuralueet:** Tanskassa muodostettu, Ruotsissa työn alla, Alankomaissa poliittisessa keskustelussa.
- **Maakuntien vahvistaminen:** Ruotsissa ja Alankomaissa poliittisena pyrkimyksenä, Tanskassa heikennetty, Englannissa kehitys poukkoilevaa.
- **Metropolialueet:** osin poistettu Alankomaissa, Englannissa ja Saksassa selkeä metropolialueiden aluekehittämistä vastuun vahvistaminen.
- **Toiminnalliset alueet:** laajat metropolialueet, LEP-alueet, suuralueet ja suurkunnat esimerkkeinä valtion territoriaalisesta muokkaamisesta.
- **Alueellinen itsehallinto:** toteutuu voimakkaimmin Tanskan kunnissa, Ruotsin aluekunnat ovat myös suhteellisen laajan itsehallinnon leimaamia, Saksan maakuntien alueellinen itsehallinto hyvin heikko, Alankomaiden provinssit heikkoja alueellisen itsehallinnon kriteereiltä.

9. KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN MERKITYS JA ROOLI MAAKUNTAUUDISTUKSESSA

9.1 Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys ja rooli maakuntauudistuksessa

Kaupungistuminen ja kaupunkialueiden kasvu on sekä globaali että kansallinen ilmiö. Kaupungit, kaupunkiseudut ja kaupunkialueet kilpailevat samanaikaisesti kansainvälisessä ja kansallisessa toimintaympäristössä. Mittakaava on erilainen, mutta sama ilmiö tulee esiin kansainvälisellä, kansallisella, maakunnallisella ja jopa paikallisella tasolla ennen muuta keskus- ja reuna-alueiden välisten olosuhde-erojen kasvuna. Suuret megakaupungit kilpailevat globaalin talouden markkinoilla, jossa ne ovat yhtä vahvoja tai jopa vahvempia kuin useat kansallisvaltiot. Kansallisvaltioiden sisällä metropolikaupungit ja metropolialueet kilpailevat naapurivaltioiden metropolialueiden välillä. Kansallisvaltioiden sisällä kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys korostuu alue- ja väestörakenteen muutoksessa.

Kaupungistumiseen liittyy useita kasautumisetuja ja -haittoja, joihin vaikuttavat maantieteelliset ja historialliset tekijät sekä julkisen vallan ja eri instituutioiden toimet. Auerakenteessa kaupungistuminen ilmenee tällä hetkellä samanaikaisena keskittymis- ja harvenemiskehityksenä. Aluetaloudellisten tutkimusten perusteella on saatu näyttöä kaupungistumisen, taloudellisen kasvun, hyvinvoinnin ja tuottavuuden välisestä yhteydestä. Yhteyttä selitetään usein niin sanottujen lokaalisaatio- ja urbanisaatioetujen avulla.

Kaupungeissa tai taajamissa asuu tilastointitavasta riippuen 70–84 % suomalaisista. Kaupungistuminen tai taajamoituminen on jatkunut pitkään harjoitetusta politiikasta tai vallitsevasta retoriikasta riippumatta. Kaupunkialueiden kasvu on tapahtunut maan sisäisen muuttoliikkeen ja 2000-luvulta alkaen myös kasvaneen maahanmuuton seurauksena. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys on kasvun ja kilpailukyvyn näkökulmasta keskeinen kaikilla alueiden elinvoimaisuuteen liittyvillä tunnusluvuilla.

Maakuntien keskuskaupunkeihin ja niiden läheisyyteen on keskittynyt pääosa jokaisen alueen kasvun, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin resursseista. Esimerkiksi 18 maakunnan keskuskaupunkien väestöosuus vaihtelee 31–69 %:n ja kaupunkiseutujen osuus 36–100 %:n välillä koko maakunnan väkiluvusta (taulukko 7). Maakuntien keskuskaupunkien väkiluku kasvoi kahta kaupunkia lukuun ottamatta vuosien 2000–2015 välisenä aikana.

Taulukko 7. Maakuntien keskuskaupunkien ja niiden kaupunkiseutujen osuus (%) omien alueidensa väkiluvusta

Suuret kaupungit ja suuret kaupunkiseudut suhteessa ympäröivään alueeseen (maakunnat)	Keskuskaupunkien osuus ympäröivän alueen väkiluvusta (%)	Kaupunkiseutujen osuus ympäröivän alueen väkiluvusta (%)
Helsinki ja Helsingin seutu / Uusimaa	38,7	92,5
Turku ja Turun seutu / Varsinais-Suomi	38,9	67,8

Pori ja Porin seutu / Satakunta	38,1	62,0
Hämeenlinna ja Hämeenlinnan seutu / Kanta-Häme	38,8	53,9
Tampere ja Tampereen seutu / Pirkanmaa	44,3	77,7
Lahti ja Lahden seutu / Päijät-Häme	51,4	100,0
Kouvola ja Kouvolan seutu /Kymenlaakso	48,1	51,9
Lappeenranta ja L-rannan seutu / Etelä-Karjala	55,2	67,8
Mikkeli ja Mikkelin seutu / Etelä-Savo	36,0	48,2
Kuopio ja Kuopion seutu / Pohjois-Savo	44,8	53,5
Joensuu ja Joensuun seutu / Pohjois-Karjala	45,4	75,3
Jyväskylä ja Jyväskylän seutu / Keski-Suomi	49,3	65,2
Seinäjoki ja Seinäjoen seutu / Etelä-Pohjanmaa	31,5	65,6
Vaasa ja Vaasan seutu / Pohjanmaa	37,0	55,6
Kokkola ja Kokkolan seutu / Keski-Pohjanmaa	68,7	76,9
Oulu ja Oulun seutu / Pohjanmaa	48,4	59,6
Kajaani ja Kajaanin seutu / Kainuu	47,7	71,3
Rovaniemi ja Rovaniemen seutu / Lappi	33,9	36,1
Suuret kaupungit ja suuret kaupunkiseudut / Koko maa	42,1	72,5

Aluerakenteen keskittymistä kaupunkialueille kuvaa se, että 30 minuutin ajoaikaetäisyydellä maakuntien keskuskaupungeista (18) asuu yhteensä noin neljä miljoonaa henkilöä. Toisin sanoen enemmän kuin seitsemän kymmenestä suomalaisesta (72 %) asuu 30 minuutin aikaetäisyydellä keskuskaupungeista. Jos aikaetäisyyttä laajennetaan 45 minuuttiin, lähes yhdeksän kymmenestä (87 %) suomalaisesta asuu korkeintaan 45 minuutin aikaetäisyydellä keskuskaupungeista. Maakuntien keskuskaupunkien ajoaikaan perustuvaa vaikutusalueutta on kuvattu liitteenä olevassa kartassa (kuva 7).

Taulukossa 8 esitetään suurten seutujen yhteenlaskettu osuus koko maasta keskeisillä aluekehitystä kuvaavilla tunnusluvuilla.

Taulukko 8. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen osuus (%) eri muuttujilla

Muuttuja	Metropoli-alueen (1) osuus %	Suurten kaupunkiseutujen (Tampereen, Turun ja Oulun) osuus %	Keskisuurten yli 90 000 asukkaan kaupunkiseutujen (10) osuus %	14 kaupungin kiseudun osuus % yhteensä
Väestö (2014)	27,1	17,4	23,5	68
Työpaikat (2013)	31,8	17,4	22,5	71,7
Yksityisen sektorin työpaikat (2013)	34,9	17,7	21,5	74,1
BKT (2012)	35,7	17,4	20,9	74,0
Tehtyjen työtuntien osuus	30,4	16,3	22,3	69,0
Tutkimus- ja tuotekehityksen menot (2013)	43,9	31,3	13,1	88,3
Korkea-asteen suorittaneet (2013)	37,8	20,1	21,2	79,1
Valmistuneista asunnoista (2010-2014)	33,5	22,4	23,6	79,5
Vieraskielisistä	53,5	15,0	14,9	83,4
Työllisistä (2013)	30,9	16,7	22,3	69,9
Yrityksistä (2013)	20,2	14,1	23,0	57,3
Työttömistä työnhakijoista (2014)	23,7	20,3	24,4	68,4
Pitkäaikaistyöttömistä (2014)	25,0	21,3	25,0	71,3
Nuorisotyöttömistä (2014)	19,4	22,6	27,0	69

Kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on ollut perinteisesti ohut rooli kansallisessa päätöksenteossa, eikä käynnissä olevat alueuudistus ole muodostanut siinä suhteessa poikkeusta. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen rooli, merkitys ja erityispiirteet ovat jääneet katveeseen alueuudistuksen valmistelun yhteydessä. Kaupunkiseutujen erityispiirteet tunnetaan ja tunnistetaan edelleen melko huonosti. Koko maata on käsitelty alueuudistuksen yhteydessä säännönmu-

kaisesti yhtenä kokonaisuutena siitä huolimatta, että alueiden välillä ja sisällä on merkittäviä olosuhde- ja kantokykyeroja. Lisäksi alueiden väliset olosuhde- ja kantokykyerot ovat pikemmin kasvussa kuin tasoittumassa.

Useiden keskuskaupunkien ja niiden kaupunkiseutujen suhteellinen merkitys on kasvanut tasaisesti 2000-luvun aikana. Merkitys tulee oletettavasti kasvamaan edelleen kaupungistumisen ja siihen liittyvän talouden rakennemuutoksen seurauksena. Kaupungit ovat kaupungistus- ja kehitysasteeltaan erilaisia. Koko maata tai jopa kaikkia kaupunkiseutuja koskevat yhtenäiset politiikkatoimenpiteet ovat osoittautuneet varsin tehottomiksi. Tämän vuoksi kilpailukykyä, hyvinvointia ja sosiaalista eheyttä edistäviin politiikkatoimiin pitäisi sisällyttää kaikkia alueita koskevan makropolitiikan lisäksi mahdollisuus joustaviin kaupunkiseutukohtaisesti eriytettyihin toimenpiteisiin. Kaupunkiseutujen erityispiirteet liittyvät erityisesti sopimuspolitiikkaan valtion sektoriministeriöiden kanssa, maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen (MAL-asiat), tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatioympäristöjen kehittämiseen, osaamis- ja korkeakoulupolitiikkaan, sosiaaliseen eheyteen ja maahanmuuttopolitiikkaan. Kaupunkiseutujen kannalta eriytettyjen toimenpiteiden tarve kohdistuu erityisesti kasvuun, kilpailukykyyn ja elinvoimaan.

Eurooppalaisen demokratiakäsityksen arvoperusta korostaa vahvasti paikallisen itsehallinnon periaatteita ja läheisyysperiaatetta. Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmistä sillä tasolla, jolle ne luonteensa mukaisesti sopivat. Varsinkin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta nykyinen alue- ja maakuntahallinto on monin tavoin etääntynyt ja pirstoutunut niin kaupunkiseutujen arjesta kuin elinvoimaan mahdollistamiseen liittyvistä rakenteista.

9.2 Kaupunkien ja kaupunkiseutujen organisointi ja valmistautuminen maakuntauudistukseen

Maakuntien keskuskaupunkien valmistautuminen, osallistuminen ja aktiivisuus maakuntauudistuksen valmisteluun vaihtelee suuresti alueiden välillä. Kaupunkien rajallisen tai vähäisen kiinnostuksen taustalla vaikuttaa se, että maakuntauudistuksen virallinen valmisteluvastuu on osoitettu maakuntien liitoille. Useat keskuskaupungit ovat toistaiseksi panostaneet maakuntauudistuksessa vain välttämättömään. Vähimmäistaso on tarkoittanut lähinnä valmistelun yleistä organisointia ja viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden nimeämistä perustettaviin muutos- ja valmisteluryhmiin. Valmisteluryhmiin nimetyt edustajat tekevät oman toimensa ohella lähinnä mitä ehdotavat tai näkevät tarpeelliseksi. Osa kaupungeista ei ole edes vielä aloittanut organisoitumista tai on korkeintaan siirtänyt vastuun yksittäiselle asiantuntijalle. Vain yksittäiset keskuskaupungit ovat panostaneet tavoitteellisesti valmistelutyöhön.

Kaupunkien huomio on keskittynyt ensisijaisesti oman organisaation uudistamiseen, kaupunkistrategian laatimiseen ja sosiaali- ja terveysuudistuksen toteuttamiseen. Kaupungeissa on käyty lähinnä sisäistä keskustelua siitä, miten hoidetaan jatkossa samanaikaisesti sekä kunnan perustehtävää että uudistusten toteuttamiseen liittyvää valmistelutyötä. Maakuntauudistuksen valmistelu on ollut silmiinpistävän vähäistä suhteessa kaupunkien rooliin sosiaali- ja terveysuudistuksessa, joissa kaupunkien ja sairaanhoitopiirien asiantuntijat ovat ottaneet hallitsevan ja näkyvän valmisteluroolin. Useissa kaupungeissa vain yksittäiset asiantuntijat ovat osallistuneet maakuntauudistuksen valmisteluun, kun taas sote-uudistukseen on voitu vastuuttaa useita kymmeniä henkilöitä organisaation sisältä. Lisäksi useat kaupunkien johtavat viranhaltijat ovat siirtyneet eri vaiheissa sote-puolen muutosjohtajiksi tai projektipäälliköiksi. Maakuntauudistuksen valmisteluryhmien puheenjohtajina tai muutosjohtajina toimivat pääosin maakuntaliiton tai ELY-keskuksen edustajat. Sote-uudistuksessa kaupungeilla on

toisin sanoen vahva edustus ja näkemys toisin kuin maakuntauudistuksessa. Maakunnissa on non-soteasioissa keskimäärin 4–6 valmisteluryhmää, joissa kaupunkien edustajat ovat usein rivijäsenen roolissa.

9.3 Kaupunkien omat tavoitteet, painopisteet ja kynnyskysymykset maakuntauudistuksen valmistelussa

Kaupungit ovat määritelleet alueuudistukseen liittyvät omat tavoitteet, painopisteet ja linjaukset pääosin uudistusten lausuntojen laatimiseen liittyvien keskustelujen yhteydessä. Kaupunkien lausunnoista voi lukea suoraan ja epäsuoraan kaupunkien omat tavoitteet, mutta kaupungit eivät ole kovin näkyvästi linjanneet tavoitteitaan. Kaupungit ovat uudistuksen nykyisessä vaiheessa lähinnä keskustelleet yleisistä tavoitteista ja periaatteista ehdottomien ja tiukkojen kynnyskysymysten sijaan. Jotkut kaupungit ovat järjestäneet valtuustoseminaareja ja kaupunginhallitusten iltakouluja maakuntauudistuksen tavoiteasetantaan liittyen. Poikkeuksen muodostavat kuusi suurinta kaupunkia, jotka ovat yhdessä ja erikseen pyrkineet vaikuttamaan maakuntauudistukseen liittyvään lakivalmisteluun. Osa suurista kaupungeista on ottanut yksiselitteiseksi lähtökohdaksi sen, ettei sote-tehtäviä lukuun ottamatta mitään kaupungin vastuulle kuuluvia tehtäviä tulisi siirtää maakunnan vastuulle ja maakunnan toimivallan rajausta tulisi kirjata yksiselitteisesti. Monet kaupungit ovat kokeneet tärkeäksi kaupunkien väliset keskinäiset palaverit ja epäviralliset keskustelut.

Kaupunkien maakuntauudistukseen liittyvät strategiset tavoitteet ovat muotoutuneet tilanesidonnaisesti matkan varrella ilman selkeää ja suunnitelmallista tavoitteiden asettamista. Kaupunkien fokus on ollut vahvasti sote-uudistuksen ympärillä, ja se on ohjannut kaupunkien käytännön päätöksentekoa. Varjopuolena kaikki non-soteasiat ovat jääneet vähäiseen rooliin ja eteneminen on ollut kaupunkien osalta varsin verkkaista keskittyen lähinnä nykytilan kartoitukseen. Kaupunkien julkilausutut tavoitteet ja painopisteet liittyvät pääosin vahvaan rooliin elinvoimaan liittyvissä kasvupalveluissa: työllisyys- ja elinkeinopolitiikka halutaan pitää omisissa käsissä, koska kaupungeissa koetaan olevan elinvoiman kannalta toimivat ja luontaiset rakenteet sekä ennen muuta resurssit. Riskinä nähdään se, että uudistukset heikentävät kaupunkien roolia elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden sekä hyvinvoinnin edistämisessä.

Useat kaupungit ilmaisevat halunsa vastata alueellaan maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelusta sekä jotkut kaupungit lisäksi ympäristöterveydenhuollosta ja tukipalveluista. Kaupungit korostavat vastauksissaan toistuvasti, että tulevaisuissa ratkaisuissa pitäisi olla enemmän joustavuutta ja liikkumavaraa. Uudistuksen riskinä koetaan, että kuntien väliset erot palveluiden järjestämiskyvyssä kasvavat ja erityisesti kaupunkien/kaupunkiseutujen kyky työpaikkojen ja elinvoiman ylläpitäjinä heikkenee. Kaupungit haluavat vastata varsinkin elinvoimaan liittyvistä kysymyksistä. Maankäytön kehittämisen avaimet tulee olla kunnalla itsellään: esimerkiksi maakuntakaavoituksen pitäisi keskittyä aluerakenteen kannalta strategisiin asioihin. Suurimmat kaupungit korostavat, että niillä tulee olla suora sopimusmenettely valtion kanssa maankäytön, liikenteen ja asumisen kehittämisen kokonaisuudesta.

Mekaanista tehtävien siirtoa uusille maakunnille vieroksutaan. Hyvä esimerkki on edellä mainittu maakuntakaavoitus, joka toteutuessaan voisi heikentää kaupunkiseutujen elinvoiman kehittämisedellytyksiä. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen onnistuminen elinvoimapolitiikassa edellyttää, että niillä säilyy oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

Eräät kaupungit toivat esiin, että niillä pitäisi olla enemmän mahdollisuuksia vapaaehtoisuuteen kunnille kuuluvien tehtävien järjestämisessä yhdessä maakunnan kanssa. Maakunnille

on annettu niin laaja tehtäväkenttä, että on suuri riski, että maakunta ja kaupunki tekevät päällekkäin samoja tehtäviä. Yhdyspinnassa olevista tehtävistä pitäisi voida sopia maakunnan keskinäisin sopimuksin. Jos sopimukseen ei päästä, lain tulisi määritellä selkeästi kenelle tehtävä kuuluu. Yleiseen toimialaan liittyvät tehtävät pitäisi määritellä selkeästi kunnan tehtäväksi.

9.4 Kaupunkien kannalta keskeiset uudistamis- ja kehittämistoimenpiteet syksyllä 2016

Kaupunkien uudistamis- ja kehittämistyö keskittyy pääosin kolmeen asiaan: oman organisaation muutos- ja kehittämistyöhön, uuden kuntalain mukaisen kaupunkistrategian laatimiseen tai uudistamiseen sekä sosiaali- ja terveystuudistukseen. Useat kaupungit ovat lisäksi määritelleet omat strategiset kärkihankkeensa, joita viedään eteenpäin uudistuksista huolimatta. Maakuntauudistukseen liittyvä valmistelu on jäänyt vähäiseen rooliin ja korkeintaan vähimmäisvaatimukset täyttävälle muodolliselle tasolle. Sote-uudistus vie ylivoimaisesti eniten resursseja ja huomiota. Kuntiin jäävien tehtävien ja tulevaisuuden kunnan määrittäminen on jäänyt kaupungeissa aivan liian vähälle huomiolle, kun kehittämisenergia on suuntautunut niin vahvasti sote-uudistukseen. Osa kaupungeista on kuitenkin käynnistänyt sisäisiä muutospojekteja, joiden kantavana ajatuksena on varautuminen sotettoman kaupungin rakentamiseen.

Useassa keskuskaupungissa on käynnistynyt kaupunkistrategian laatimiseen liittyvä valmistelu- ja taustatyö sekä strategiatyöhön liittyvän tarkoituksenmukaisen seurantatiedon kerääminen. Kaupunkistrategian tekeminen tai uudistaminen aiotaan aloittaa viimeistään uuden valtuuston myötä vuonna 2017. Strategiatyön uskotaan kirkastavan kaupungin kannalta keskeisiä tavoitteita ja painopisteitä, jolloin ne toimivat samalla hyödyllisenä pohjana kaupunkien edustajien työlle maakuntauudistuksen valmisteluryhmissä. Uuden kaupunkistrategian avulla linjataan maakunta- ja sote-uudistuksiin liittyviä tavoitteita kaupunkien edun kannalta. Strategiatyö palvelee samalla valmistautumista tulevaisuuden kuntaan eli 1.1.2019 jälkeiseen aikaan.

Kaupunkistrategian ohella usealla alueella on käynnistynyt organisaatiouudistus, jonka kautta varaudutaan uuden kuntalain ja sote-uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen 1.1.2019 jälkeen. Fokus on vahvasti uuden organisaation ja johtamisen kehittämisessä. Organisaatiouudistusten laajuus vaihtelee kaupungeittain koko organisaation johtamis-, päätöksenteko- ja toimialarakenteen muutoksesta vähäisempiin muutoksiin. Muutokset liittyvät muun muassa hallintosääntöjen muutoksiin, kehitysyhtiöiden sulauttamiseen osaksi kaupunkien linjaorganisaatiota, uusien palvelualueiden muodostamiseen tai esimerkiksi digitalisaation hyödyntämiseen uusien palvelumallien kehittämisessä. Organisaatiouudistuksissa korostuu kunnille jäävien tehtävien vahvistaminen eli elinvoima-, sivistys- ja teknisten palveluiden vahvistaminen. Esimerkiksi elinvoimapalveluita vahvistetaan tuomalla niiden yhteyteen työllisyyteen ja kaupunkisuunnitteluun liittyviä palveluita.

Niillä harvoilla alueilla, joissa sote-uudistus on viety jo pitkälle, huomio on kiinnittynyt enemmän kaupunkien oman organisaation kehittämiseen. Oman organisaation kehittämisessä korostuu erityisesti nykyisten toimialojen vähentäminen ja kokoaminen yhteen vastaamaan paremmin tulevaisuuden kunnan non-sote jälkeistä aikaa. Jatkossa huomion nähdään keskitetyn erityisesti kytkentöihin ja rajapintoihin suhteessa uuteen maakuntaan.

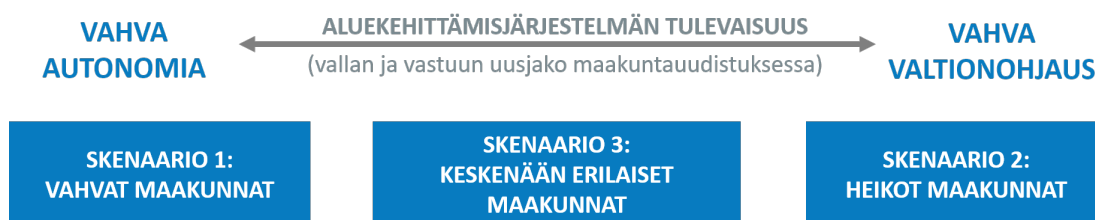
10. KOLME SKENAARIOTA TULEVISTA MAAKUNNISTA

Aluekehittämisjärjestelmän uudistaminen on maakuntauudistuksen yksi avainulottuvuus. Tätä varten uudistetaan aluekehittämiseen liittyvää lainsäädäntöä. Tässä luvussa esittämämme analyysi perustuu ELY-keskuksiin, maakuntien liittoihin sekä valikoituihin kuntiin syksyllä 2016 lähetettyyn kyselyyn, jonka pohjalta laadittiin kolme skenaariota koskien maakuntauudistukseen liittyvää aluekehittämisjärjestelmää ja eritoten järjestelmään liittyviä toimijasuhteita.

Aluekehitystoimijoille lähetetyn kyselyn taustaksi laadittiin kansainvälinen aluekehittämisjärjestelmien vertailu (ks. luku 8). Vertailussa tarkasteltiin eräiden verrokkivalttioiden järjestelmiä etenkin maakuntatason aluekehittämisen näkökulmasta. Vertailun tarkoituksena oli selvittää, miten aluekehittäminen on organisoitu eri valtioissa sekä miten eri hallintotasojen suhteet niissä jäsentyvät. Tarkoituksena oli lisäksi löytää sellaisia perustavanlaatuisia muuttujia tai akseleita, joiden suhteen erilaiset eurooppalaiset aluekehittämisjärjestelmät eroavat toisistaan.

Tarkastellut verrokkivalttiot olivat Ruotsi, Tanska, Saksa, Iso-Britannia (jonka kohdalla keskityttiin ainoastaan Englantiin), Alankomaat sekä Ranska. Vertailussa keskityttiin eräisiin oleelliseksi katsottuihin muuttujiin ja tekijöihin, kuten valta- ja vastuusuhteisiin, resurssikysymyksiin sekä politiikkasektoreihin. Lisäksi tarkasteltiin, millaisia ovat mahdolliset suurten kaupunkiseutujen erityisratkaisut sekä miten EU:n vaikutus on muovannut järjestelmiä.

Kansainvälisen vertailun pohjalta laadittiin kolme vaihtoehtoista skenaariolähtökohtaa Suomen maakunta- ja aluekehittämisjärjestelmän uudistukselle (kuva 8). Skenaariolähtökohdat ovat *vahvat maakunnat*, *heikot maakunnat* ja *keskenään erilaiset maakunnat*. Näiden skenaariolähtökohdienten sisältönä ovat erilaiset eurooppalaisten esimerkkien pohjalta laaditut hypoteettiset maakunta- ja aluekehittämisjärjestelmät. Kirjallisuuteen sekä kansainvälisiin esimerkkeihin pohjautuen laadittiin niin kutsuttuja skenaarioytimiä, eli tiettyjä oleellisia muuttujia, jotka määrittävät näiden järjestelmien kehittymistä, muokkaantumista sekä toimintaa. Näitä skenaarioytimiä olivat esimerkiksi erilaiset trendit, alueellinen erikoistuminen, kuntien rooli sekä maakunnallinen yhteistyö.



Kuva 8. Vaihtoehtoisia skenaarioita aluekehittämisjärjestelmälle.

Muodostettujen skenaarioytimien pohjalta laadittiin verkkopohjainen kysely. Vastaajat vastasivat näin kyselyssä kolmeen osaan, joissa eri aluekehittämisjärjestelmämalleista kysyttiin tismalleen samoja asioita. Osassa kysymyksissä vastaajille annettiin vastausvaihtoehtoja ja mahdollisuus kokonaan oman vastauksen muotoiluun. Muutamat kysymykset puolestaan asetettiin täysin avoimina. Kysely lähetettiin ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja lähes

kuudenkymmenen kunnan edustajille. Kunnat jaoteltiin neljään luokkaan: pääkaupunkiseudun kaupunkeihin, muihin suuriin kaupunkeihin, keskikokoisiin kuntiin ja pieniin kuntiin.

Eri skenaariotimiin pohjaavat kysymykset loivat sangen kattavan kuvan kunkin skenaariolähtökohdan aluekehittämisjärjestelmän oleellisista muuttujista. Kiinteät vastausvaihtoehdot määriteltiin prosenttiosuusperustaisesti, ja avoimet vastaukset koodattiin niiden sisältöjen mukaan erilaisiin luokkiin. Kaikki vastaukset ja niiden jakaumat jaoteltiin myös vastaajaryhmitäin. Kunkin skenaariolähtökohdan vastauksista laaditun matriisin avulla muodostettiin kullekin aluekehittämisjärjestelmälle kaksi vaihtoehtoista kehityskulkua, eli varsinaista skenaariota. Todennäköisempiin kehityskulkuihin poimittiin vastausmatriiseista kaikkien kysymysten yleisimmät, mutta kuitenkin keskenään sopusoinnussa olevat vastaukset. Näiden lisäksi laadittiin kullekin lähtökohdalle vaihtoehtoinen kehityskulku edellisten vastapainoksi. Aineiston pohjalta olisi kolmelle pääskenaariolle voitu muodostaa enemmänkin kehityskulkuja. Nyt muodostetut skenaariot edustavat suurimpia vastausjakaumia sekä koherenteimpia kokonaisuuksia, joita vastausten pohjalta on mahdollista muodostaa.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa erilaisiin maakunnallisiin aluekehittämisjärjestelmiin ja niiden kehittymiseen Suomessa. Nämä järjestelmät muodostettiin eurooppalaisen aluekehittämisjärjestelmän vertailun pohjalta. Pyysimme vastaajia ottamaan kantaa kolmeen järjestelmään. *Vahvat maakunnat* viittaavat järjestelmään, jossa maakuntien valtuusto on pääasiallinen aluekehitystoimija. *Heikot maakunnat* taas malliin, jossa maakuntien sijasta kehittämisestä vastaavat eräissä Euroopan valtioissa käytössä olevat alueelliset kasvufoorumit. *Keskenään erilaiset maakunnat* taas viittaavat lähinnä Ruotsin-mallin muunnokseen, jossa kussakin maakunnassa neuvoteltaisiin omanlaisensa järjestelmä. Näiden maakuntamallien avulla halusimme saada tietoa siitä, miten erilaiset toimijat näkevät maakuntauudistuksen ja aluekehittämisjärjestelmän suhteen. Eräiden eurooppalaisten ideaalityyppien vertailuun perustuva skenaarioanalyysi tuottaa näin ollen toimijalähtöisen näkökulman niihin uhkiin ja mahdollisuuksiin, joita nyt käynnissä oleva aluekehittämisjärjestelmän uudistus pitää sisällään. Toimijat ottivat skenaariotarkastelussa suoraan kantaa maakuntien asemaan ja vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin. Vastaajat ovat näin ikään kuin pakotettuja vastaamaan asioihin, jotka koskevat nykyisen aluekehittämisjärjestelmän rajoja ja mahdollisia tulevaisuuksia.

Kustakin skenaariosta laadittiin kyselyn vastausten perusteella kaksi osin vaihtoehtoista kehityskulkua, jotka eroavat toisistaan kyselyyn vastanneiden niille antamien todennäköisyyksien perusteella. Jokainen kehityskulku perustuu vastaajajoukon kollektiiviseen tulkintaan. Analyysiä ei tule mieltää tulevaisuutta ennustavaksi, vaan pikemminkin kyseessä on nykyhetken asenteita, mielipiteitä ja ajatuksia sekä olettamuksia peilaava tarkastelu.

10.1 Vahvat maakunnat -skenaario

Vahvojen maakuntien -skenaariossa vastaajien ei annettu ymmärtää, että kyseessä olisi juuri se malli, mihin käynnissä olevassa uudistuksessa ollaan lakiluonnosten perusteella pääty-mässä. Näin ollen vastaajille annettiin mahdollisuus ideoida erilaisia vahvojen maakuntien muotoja. Skenaarion kuvailussa mainittiin, että maakunnilla olisi myös omia resursseja käytössään aluekehittämiseen liittyen. Näin avattiin mahdollisuus tulkita maakuntien tulevaisuutta myös hieman eri tavoin kuin, mitä on linjattu vuonna 2016 julkaistuissa lakiluonnoksissa. Vahvojen maakuntien skenaario linkittyi vastauksissa selvästi kuitenkin pääosin vuoden 2016 kuluessa luonnosteltuihin maakuntiin.

Todennäköisin kehityskulku: maakuntien ja valtion liitto

Vahvojen maakuntien myötä aluekehittämisestä tulee nykyistä joustavampaa. Voimakkaat maakunnat ohjaavat kehittämistä haluamaansa suuntaan, ja niillä on mahdollisuus ylimpinä kehittämisen vallankäyttäjinä noudattaa erilaisia toteutustapoja ja osallistaa kehittämiseen haluamiaan sidosryhmiä. Voimakkaat maakunnat tekevät myös yhteistyötä keskenään valtion ohjaamina, ja laaja-alainen yhteistyö yhdistettynä joustavaan kehittämiseen tulee osaltaan laskemaan hallintorajojen merkitystä kehittämisessä, vaikka päätöksenteko säilyykin hallintorajakohtaisena. Pitkällä aikavälillä maakuntia tullaan skenaariossa yhdistämään. Kaiken kaikkiaan aluekehittämisjärjestelmä muuttuu aikaisempaa joustavammaksi.

Voimakkaat maakunnat kehittävät alueitaan vahvoina kokonaisuuksina. Nykyistä laajemmalla yhteistyöllä ja erilaisilla aluekokeiluilla pyritään maakuntien sisällä tehostamaan heikommin menestyvien alueiden elinvoimaa. Maakunnat siis hyödyntävät toisiaan ja muodostavat etenkin maaseutua tukevia kehittämisalueita, mutta kaupungitkaan eivät jää täysin osattomiksi. Ideaalista olisi, jos maakuntien sisällä saavutettaisiin jonkinlainen toimiva tasapaino erilaisten kuntien välillä.

Yhteistyöstä huolimatta maakunnat keskittyvät voimakkaasti omiin sisäisiin vahvuuksiinsa ja pyrkivät kehittämään nimenomaan omia alueitaan tasapainoisina kokonaisuuksina. Vaikka hallintorajojen merkityksen katsotaan laskevan itse kehittämistoimien kohdalla, ei voida puhua valtakunnallisesti yhdenmukaisesta aluekehittämisestä. Skenaariossa kullakin maakunnalla on omat tavoitteensa, jotka eivät aina sovi yhteen. Valtion merkitys aluekehittämisen koordinoimisessa tulee kasvamaan samalla kun alueet erikoistuvat ja rajojen merkitys laskee.

Skenaariossa maakunnat saavat ajan myötä yhä enemmän erityistehtäviä, joiden myöntämisellä valtio pyrkii ratkomaan alueellisia ongelmia ja tehostamaan maakunnallista päätöksentekoa. Tämä skenaario on monin osin linjassa niiden lakiluonnosten kanssa, joissa aluekehitystehtävä jaetaan maakuntien ja valtion välillä. Lisäksi toiset maakunnat saattavat erikoistua hoitamaan joitakin tehtäviä myös toisten puolesta. Maakunnat erilaistuvat vahvasti, ja menestyvät alueet hyötyvät joustavasta kehittämisestä sekä erilaisten sidosryhmien osallistamisesta. Skenaariossa heikommalla maakunnalla eivät luultavasti tule pitkään pysymään tällaisessa kehityksessä mukana.

Skenaariossa suorilla maakuntavaaleilla on selkeä merkitys aluekehittämisen suunnittelussa ja toteutuksessa. Koska maakunta on itsenäinen ja voimakas toimija, koetaan vaalien legitimoivan sen vallankäytön ja parantavan aluekehittämisen edellytyksiä. Skenaariossa tämä ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, sillä jotkin alueet maakuntien sisällä tuntevat olevansa voimattomia. Pienet kunnat kokevat, ettei niillä ole valtaa ja saattavat nähdä uhkana osattomaksi jäämisen. Suurissa kunnissa taas maakunnan toimet mielletään tasapäistämisenä, eivätkä maakunnat tule helposti löytämään tasapainoa eri kuntien välillä.

Skenaariossa maakunnan itsenäinen aluekehittämisvalta ja tasapäistäväksi ajateltu kehittämisote aiheuttavat sen, että yksittäiset kunnat – yleensä suuret kaupunkiseudut – pyrkivät haastamaan maakuntavallan ja toiminaan omatoimisinakin kehittäjinä maakunnan rinnalla. Kaupunkien näkökulmasta niiden kehitystä ei riittävästi tueta erilaisissa kehittämistoimissa. Skenaariossa yleinen näkemys suurien kaupunkien keskuudessa onkin, ettei maakuntavetoinen aluekehittämisjärjestelmä toimi ja että kaupunkien tulee nostaa omaa aluekehittämisprofiiliaan. Tämä kaupunkien omatoiminen profiiliin nostaminen tulee laskemaan pienempien kuntien suhteellista asemaa, sillä niillä ei ole yleensä vastaavia mahdollisuuksia ja ne tarvitsisivat kaupunkien tukea.

Skenaariossa vahvat maakunnat siis erilaistuvat sekä sisäisesti että verrattuna toisiinsa, vaikka alueiden merkitys periaatteessa laskeekin nykyiseen verrattuna. Joustavuus ja aluekokeilut yhdistettynä tasapäistävään otteeseen ei kuitenkaan tue kunnolla kaupunkien mahdollisuuksia, mutta ei myöskään huomioi yksittäisten kuntien uniikkeja ongelmia. Heikommilla maakunnilla ei puolestaan ole samanlaisia voimavaroja kuin suuremmilla naapureillaan, ja kehityseroja syntyy maakuntien välille yhteistyömahdollisuuksista huolimatta. Skenaariossa maakuntien yhteistyö keskittyy työssäkäyntialueisiin, ja moni maakunta uhkaa jäädä tällaisesta yhteistyöstä sivuun. Maakuntien omaehtoisuus on skenaariossa niiden tärkein voimavara. Omaehtoisuus voi johtaa myös eriarvoistumiseen, eivätkä kaikki maakunnat selviydy samalla tavalla näennäisistä mahdollisuuksistaan huolimatta.

Skenaariossa valtion aluepoliittista valtaa tarvitaan eriytyvän kehityksen estämiseen. Mitä enemmän maakunnat ja alueet erilaistuvat, sitä enemmän valtio ohjaa ja tukee niitä resurssein sekä myöntää heikosti pärjääville uusia valtuuksia. Samalla tavalla myös EU:n aluepolitiikka sekä rakennerahastojen ehdot muokkaavat maakuntien omaehtoisuutta.

Skenaariossa vahvojen maakuntien malli nähdään muutoin kuin suurten kaupunkiseutujen osalta jokseenkin toimivana. Samalla skenaario painottaa sitä, että maakuntien toiminta ja tuloksellisuus ovat kenties toisenlaisia kuin on alun perin ajateltu. Osin tämä toisenlainen kehitys on tulosta juuri suurten kaupunkien tyytymättömyydestä maakunnallista kehittämistä kohtaan, ja tämän tyytymättömyyden laukaisemasta omatoimisuudesta. Lisäksi skenaariossa maakunnat ovat toki koko ajan aluekehittämisen suhteen varsin omaehtoisia, mutta valtion rooli alkaa hiljalleen korostua kuin varkain. Tämä kumpuaa siitä, että maakuntien yhteistyö ja erilaiset kehityskäytävät sekä kehitysaluekokeilut vaativat valtion ohjausta sekä rahoitusta. Lisäksi valtio muokkaa maakuntien tehtäväsisältöjä haluamaansa suuntaan. Vahvojen maakuntien skenaariossa valtion ohjaus- ja resurssivalta muodostuvatkin varsin voimakkaaksi.

Vaikka valtiolla on skenaariossa tärkeä ohjaileva rooli, se ei merkitse maakuntien erilaistumisen loppumista tai niiden kehityserojen kaventumista. Kaikki maakunnat eivät skenaariossa yksinkertaisesti kykene yhtä dynaamiseen toimintaan ja yhteistyöhön kuin toiset maakunnat. Menestyvät maakunnat löytävät kumppaneita paitsi toisistaan myös yrityksistä, tutkimuslaitoksista ja muista toimijoista, niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Skenaariossa aluekehittämisen valtakunnallinen ote katoaa, ellei valtio nosta profiliaan voimakkaasti.

Vahvojen maakuntien malli näyttäytyy siis varsin luovana, tuloksellisena ja maakunnan itsehallintoa korostavana, mutta aluekehittämisen osalta jokseenkin tasapainottomana. Alueet erikoistuvat, mutta tämän kääntöpuolena skenaario painottaa mahdollisuutta, jossa alueiden eriarvoistuminen etenee maakuntien välillä ja myös maakuntien sisällä.

Epätodennäköisempi kehityskulku: kuntien valtakamppailu ja maakunnallisen yhteistyön hankaluudet

Tässä skenaarion kehityskulussa maakunnista muodostuu kuntien valtakamppailun areenoita. Suuret kaupunkiseudut pystyvät käyttämään vaikutusvaltaansa maakuntien valtuustoissa suorien vaalien kautta, ja aluekehittäminen muodostuu kaupunkikeskeiseksi. Kehittämisen valtakunnallinen koheesio pirstaloituu, ja maakuntien välille muodostuu voimakasta kilpailua. Maakuntien sisäisen eriarvoistumisen edetessä tulee aikanaan selväksi, ettei kyseinen järjestelmä toimi odotetulla tavalla ja järjestelmään vaaditaan muutoksia. Maakuntien yhdistelemiset nousevat skenaariossa poliittiseen keskusteluun.

Skenaariossa uusien maakuntien aloittaessa valtio todennäköisesti myöntää maakunnallisille ääripäille erioikeuksia. Esimerkiksi Uusimaa voisi saada lisää erityisvaltuuksia metropolialu-

een kuntien ohjaamiseen, ja jotkin maakunnat saattavat vastaavasti saada eräänlaisen erityistehtävän. Lähtökohtaisesti maakunnat ovat kuitenkin varsin yhtenäisiä tehtäviltaan.

Skenaariossa maakuntavaalien rooli järjestelmän toimivuudessa on kiistanalainen. Monien suurempien kuntien edustajien mielestä vaalit parantavat kehittämisen edellytyksiä, koska se lisää oman kunnan vaikutusvaltaa. Pienemmillä alueilla tämä koetaan toisin, eikä kaikissa kunnissa nähdä vaaleilla juuri merkitystä suurten kaupunkiseutujen vetovoiman ollessa joka tapauksessa suurta. Niissä maakunnissa, joissa suurimman kaupungin suhteellinen vaikutusvalta on pienintä, asetelma voi olla päinvastainen.

Skenaariossa kaupunkivetoiset maakunnat ovat näennäisesti toimivia kokonaisuuksia, mutta joissakin tapauksissa pienempien keskusten sekä maalaiskuntien muodostamat koalitiot ja yhteistyöliitot pyrkivät haastamaan kaupunkien dominoivaa asetelmaa. Tämä tulee aiheuttamaan merkittävää erilaistumista maakuntien välille. Osassa maakunnista suuret kaupungit säilyttävät asemansa, ja osassa kuntakoalitiot ikään kuin kaappaavat vallan maakunnan valtuustoissa. Joissakin tapauksissa suurten kaupunkien asema ei muodostu missään vaiheessa järin dominoivaksi. Eli vaikka järjestelmä ainakin alkuun nostaa kaupunkien roolia ja asemaa, niiden vaikutusvalta voi tilanteen edetessä paikoin myös laskea.

Skenaariossa maakuntien sisäisten järjestelmien kehittymisen kannalta on oleellista, miten työpaikat ja muuttoliike kehittyvät maakuntien sisällä, sillä maakuntien äänijakaumalla on tärkeä rooli maakuntien aluekehittämislinjausten muodostumisessa. Mikäli muuttoliike suuntautuu yksittäisiin keskuksiin, nousee niiden asema hitaasti maakunnan valtuustossa, mutta tämä on luonnollisesti pitkän aikavälin kehitystä. Maakunnat eriytyvätkin voimakkaasti sekä sisäisesti että verrattuna toisiinsa. Maakuntien eriytymistä määrittää niiden kaupunkien suhteellisesta painoarvosta johtuva sisäinen eriarvoistuminen. Mitä suurempi on dominoivien kaupunkiseutujen suhteellinen painoarvo, sen riittäisemmäksi voi yhteistoiminta ja maakunnan toiminta muuttua.

Skenaariossa vahvojen maakuntien järjestelmä on institutionaalisesti hajanainen ja heikolla pohjalla. Se on siis varsin altis ulkoisille muutoksille. Mikäli esimerkiksi sote-asiat tai vaikkapa kansallinen muuttoliike vaativat tekemään muutoksia maakuntien kokoonpanoissa, on valtiolla varsin pieni kynnys romuttaa toimimattomaksi koettu aluekehitysjärjestelmä.

Skenaariossa maakuntamallista kehittyä tehoton ja eri suuntiin poukkoileva, riitaisa aluekehittämisyjärjestelmä. Se voi joidenkin alueiden ja kaupunkien näkökulmasta olla hyvin tehokas, mutta pääsääntöisesti sitä pidetään epäonnistuneena. Skenaariossa valtion rooli suhteessa maakuntiin korostuu Suomen yhteisen kehittämislinjan murentuessa ja alueellisen kilpailun lisääntyessä. Hallintorajat saattavat jopa nostaa merkitystään, ja yhteistyö maakuntien välillä rajoittuu joihinkin harvoihin temaattisiin kokeiluihin.

10.2 Heikot maakunnat -skenaario

Heikot maakunnat -skenaario on johdettu lähinnä Tanskan aluekehittämisjärjestelmästä. Siinä aluehallinnot laativat alustavia kehitysvisionia ja organisoivat kunnista ja yksityisistä toiminnoista ja asiantuntijaelimistä sekä järjestöistä koostuvia alueellisia kasvufoorumeita. Kasvufoorumeissa suunnitellaan varsinaisia strategisia sekä toimeenpantavia aluekehittämissuunnitelmia.

Todennäköisin kehityskulku: aluekehittämisen pirstaloituminen ja suurten kaupunkien dominanssi

Heikot maakunnat -skenaariossa aluekehittämisjärjestelmä pirstaloituu huomattavasti kunkin aluefoorumin erilaisten painotuksien ja omaehtoisen kehittämisen myötä. Valtion ohjaus ei siis muodostu riittäväksi, vaikka sen rooli osin korostuu.

Skenaariossa suuret kaupungit dominoivat suurta osaa kasvufoorumeita, ja ne keräävät ympärilleen samanmielisten kuntien koalitioita. Näin ollen kehittämisen linjaukset suosivat niiden tavoitteita. Foorumeiden ytimien ulkopuoliset kunnat voivat jäädä osattomiksi kasvufoorumien päätöksistä. Suuret kaupungit ja niiden koalitiot määrittelevät maakunnan kehitystä. Valtion rooli näiden epätasaisen vaikutusten lievittäjänä korostuu. Skenaariossa kasvufoorumien omaehtoisuus ja todellinen päätösvalta maakunnan alueen asioista parantaisivat huomattavasti aluekehittämisen potentiaalisia edellytyksiä. Valtion ohjailu nousee kuitenkin yhä suuremmaksi kasvufoorumien epätasapainon takia, mikä puolestaan kaventaa omaehtoisen kehittämisen edellytyksiä. Aluekehittäminen on siis paitsi sitä epätasapainoisempaa, mitä suurempi on suurimpien kaupunkien rooli maakunnassa, myös varsin tehotonta kaikissa maakunnissa.

Skenaariossa valtion kasvava rooli kehittämisen linjauksien määrittäjänä korostaa kansallisen aluepolitiikan suunnanmuutoksia sekä hallituksen voimasuhteiden muutoksia. Samoin tärkeiksi nousevat ylikansalliset tekijät, kuten EU:n rakennerahastovarojen tukiehdot, jotka muokkaavat kasvufoorumien omaehtoisuutta ja hyödyllistä erilaistumista. Työpaikkojen ja elinvoiman pakkautuminen alueellisiin ”taskuihin” kerää lisäkierroksia tulospohjaisen resurssiohjauksen myötä.

Skenaariossa valtio ei suostu myöntämään erioikeuksia kasvufoorumeille tai niitä organisoiduille maakunnille. Ainoastaan erityistapauksissa kasvufoorumeille myönnetään erioikeuksia kompetensseihin tai rahoitukseen liittyen. Maakunnan organisoiva rooli heikkenee kaupunkiseutujen ja valtion roolin kasvun myötä. Skenaariossa maakuntien roolista muodostuu niin heikko, että ne näyttäytyvät hyödyttöminä.

Skenaariossa heikkojen maakuntien malli koetaan pienemmissä kunnissa kaupunkien voitoksi, mutta suurin valtansa kasvattaja on loppujen lopuksi kuitenkin valtio. Valtio ohjaa voimakkaasti kasvufoorumeita rahoitussopimuksin. Näin ollen valtion ja kulloisenkin hallituksen painoarvo on todella suuri, eikä voida puhua foorumeiden omaehtoisuudesta. Aluekehittämisen edellytykset heikkenevät, ja alueet erikoistuvat suurten kaupunkien pysyessä pinnalla siitä huolimatta, että niiden valta foorumeissa muodostuu ajan kuluessa lähes näennäiseksi.

Skenaariossa suurten kaupunkien puristuksessa pienemmät kunnat alkavat jossain vaiheessa – kenties jo hyvin varhain – muodostaa liittoumia kaupunkeja vastaan. Heikkojen maakuntien mallia leimaakin vastakkainasettelu, blokkiutuminen ja kilpailu. Maakunnallinen erilaistuminen ei ole järin voimakasta, mutta joissakin maakunnissa vaikutusvalta foorumeissa pakkautuu suurille kaupungeille, ja toisaalla kuntayhtymille ja koalitioille. Foorumeihin osallistuu toki muitakin toimijoita kuin kuntia, mutta näiden merkitys voi jäädä vaillinaiseksi, mikäli riittävät kunnat eivät pysty osallistamaan ja hyödyntämään niiden panosta.

Skenaariossa suuria alueellisia kehityseroja ei pääse syntymään, koska aluekehittäminen on tehotonta kaikkialla. Se on tasapäistävää siellä, missä kaupunkeja tulisi tukea ja myös epätasapainoista toisaalla. Eri kasvufoorumien välille ei synny todellista ja hyödyllistä yhteistyötä, vaan yhteistyötä tehdään näennäisesti valtion varojen vastineeksi.

Epätodennäköisempi kehityskulku: toimivat aluekehitysfoorumit

Alueellisten kasvufoorumien toiminta lähtee liikkeelle positiivisemmin kuin aiemmassa vaihtoehdossa. Kasvufoorumimalli korostaa suurten kaupunkien asemaa, mutta kaupunkiseuduille ei muodostu yliverstaista asemaa foorumeiden suunnitelmien laadinnassa. Pienemmät kunnat pystyvät positiivisessa mielessä haastamaan suurempia naapureitaan liittoutumalla, eikä kehittäminen painotu vain kaupunkiseutujen tukemiseksi. Aluekehittäminen huomioi tehokkaasti koko maakunnan vahvuudet, heikkoudet ja ongelmat. Skenaariossa tämä on myös valtakunnallisesti yleinen toimintamalli, eli maakunnat eivät tässä mielessä eriydy toisistaan ja aluekehitysjärjestelmä on institutionaalisesti suhteellisen staattinen.

Skenaariossa kasvufoorumien tasainen aluekehittäminen on varsin toimivaa ja kykenee osallistamaan hyvin erilaisia sidosryhmiä eri hankkeissa. Kehitystyö on joustavaa ja järjestelmään ollaan kohtalaisen tyytyväisiä alusta pitäen, eikä pidemmälläkään aikavälillä luultavasti muodostu selkeitä muutospaineita. Joustavasti toimivat kasvufoorumit tekevät keskenään tärkeää ja kokeilevaa yhteistyötä. Pidemmällä aikajänteellä hallintorajojen merkitys kehittämistoimissa alkaa laskea.

Skenaariossa kasvufoorumit ja alueet alkavat hiljalleen eriytyä omien vahvuksiensa ja erityispiirteidensä perusteella. Valtio neuvottelee kaikkien foorumien kanssa kasvusopimuksia, joihin alkaa vähitellen sisältyä lupauksia lievästä vallan ja tehtävien hajauttamisesta. Näin ollen kasvufoorumit alkavat erilaistua kompetensseiltaan ja myös resursseiltaan. Valtion tarkoituksena on tukea alueellista omaehtoisuutta ja kehittämisen tehokkuutta ja ”heikkouksien mitätöintiä”.

Skenaariossa maakuntavaalit eivät aluksi ole kovin oleellisia aluekehittämisen kannalta, sillä maakunnan ainoa tehtävä on kasvufoorumien organisointi. Valtio saattaa kuitenkin hajauttaa ajan kuluessa joitakin tehtäviä myös suoraan maakunnalle, esimerkiksi metropolialueen tai muiden kaupunkiseutujen hallinnointiin liittyen.

Skenaariossa maakuntien ja kuntien yhteiselo ei ole täysin ongelmatonta, mutta pääosin toimivaa. Kasvufoorumeissa samanmielisten kuntien koalitioiden painoarvo kasvaa ajan myötä. Koalitiot ovat monesti temaattisia ja tapauskohtaisesti muuttuvia.

Skenaariossa niissä maakunnissa, joissa itse maakunta saa valtiolta lisää tehtäviä foorumin osallisiin nähden, on maakunnan vaalituloksillakin merkitystä, mutta pääosin kuntien poliittisten voimasuhteiden muutokset ovat oleellisimpia ja liittyvät koalitioiden rakentamiseen. Näin myös maakuntien sisäisillä ja kansallisilla muuttoliikkeillä on merkitystä kun kuntakoalitioiden sisäiset painoarvot muuttuvat.

Skenaariossa valtion merkitys kasvufoorumeihin nähden on alusta alkaen selvästi suuri. Kansallisen aluepolitiikan ja hallitusten kokoonpanojen heilahtelut näkyvät suoraan aluekehittämisessä. Samoin erilaiset kumppanuudet kuntien ja foorumien muiden osallisten kanssa muodostuvat tärkeiksi. Maakuntien painoarvo pääosin heikkenee muiden osallisten nostaessa rooliaan, mutta joissakin tapauksissa maakunnan koordinointi voi jopa nostaa merkitystään, vaikka niille ei annettaisikaan erioikeuksia valtion toimesta. Joka tapauksessa kasvufoorumeissa on mahdollista syntyä innovatiivisia kumppanuuksia ja erilaisia kokeiluja. Kehittäminen on joustavaa, ja siihen sitoutuu laajasti myös yrityksiä, kauppakamareita sekä yliopistoja, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia.

Kokeilut ja yhteistyö ovat tärkeitä foorumeiden ja maakuntien välillä. Valtiolla on tärkeä tehtävä näiden kokeilujen fasilitoimisessa ja yhteistyöhön kannustamisessa. Vaikka kaikki foorumit säilyttävätkin omat kompetenssinsa ja oman legitimitteettinsä, ovat suuraluekokeilut tärkeitä.

Kokeiluilla ei kuitenkaan tähdätä varsinaisiin maakuntien ja foorumeiden yhdistelyihin, vaan niissä pilotoidaan yhteisiä hankkeita ja alueellisesti mukautuvaa ja osallistavaa kehittämistä.

Skenaariossa maakunnat lievästi erilaistuvat. Osassa niistä suuret kaupungit nostavat merkitystään ja pienet kunnat voivat tuntea osattomuutta, ellei valtio erityisesti puutu peliin. Joissakin maakunnissa taas kuntakoalitioden dominoivat keskuskaupungit saattavat kokea tasa-päistämisen haitalliseksi. Osa mieltää aluekehittämisen tulosten heikkenevän, mutta tämä ei ole yleinen mielipide.

Skenaariossa kasvufoorunit toimivat mallikkaasti, vaikka ongelmakohtiakin on. Ennen kaikkea foorunit kykenevät vastaamaan moderneihin haasteisiin joustavasti ja luoden uusia konsepteja monipuolisesti eri toimijoiden kanssa. Mallin uhkina nähdään valtion lisääntyvä resurssiohjaus. Mikäli valtion painoarvo kasvaa jatkuvasti, menetetään alueellista potentiaalia ja omaehtoisuudesta syntyvää tehokkuutta. Foorunit kuitenkin tarvitsevat sekä keskinäistä että sisäistä koordinoitua. Maakunnan roolia on korostettava, mikäli valtio ei foorumeiden toimintaan puutu.

10.3 Keskenään erilaiset maakunnat

Keskenään erilaiset maakunnat -skenaario pohjautuu vastaajille kerrottuun tilanteeseen, jossa valtio ei lainkaan määrää maakunnallista aluekehittämismallia, vaan tuleva malli perustuu maakuntien ja kuntien väliseen neuvotteluun. Aluekehittämisen järjestäminen olisi siis paikallis- ja aluevetoista sekä korostaisi maakuntien ja kuntien välisen vuorovaikutuksen merkitystä. Eri maakunnissa voitaisiin näin laatia omanlaisensa järjestely, jonka valtiovalta hyväksyisi. Näin ollen aluekehittäminen voisi Ruotsin tapaan olla joko maakuntavetoista tai kuntayhtymävetosta. Poikkeustapauksissa siitä voisi vastata valtion aluehallinto.

Todennäköisin skenaario: eriytyvä aluekehittämisjärjestelmä

Aluekehittämisestä tulee hyvin joustavaa, ja se saa varsin erilaisia muotoja eri maakuntien alueella. Kussakin maakunnassa aluekehitystoimijat järjestyvät keskinäisten sopimustensa mukaisesti, eikä valtio puutu alueellisiin malleihin. Ei voida nimetä yhtään selkeää yhtenäistä aluekehitystoimijaa, vaan kussakin maakunnassa kehittäminen järjestyy eri tavoin. Osassa päädytään aluefoorumi-tyyppisiin ratkaisuihin, jolloin myös alueen yrityksillä ja tutkimuslaitoksilla ja muilla sidosryhmillä on tärkeä osansa aluekehittämisen kumppaneina. Muutamissa tapauksissa vahvat kuntakoalitiot käyttävät valtaansa neuvotteluissa ja saavat läpi kuntayhtymämallin. Joissakin tapauksissa suuret kaupunkiseudut ottavat vahvan vetovastuun kehittämisestä, mutta toiset kaupunkiseudut saattavat myös jäädä mielestään paitsioon pienempien kuntien yhteenliittymien ja koalitioden ollessa neuvotteluissa niskanpäällä. Maakunta voi myös toimia pääasiallisena aluekehitystoimijana – tai sen rooli voi olla koordinoivampi.

Skenaariossa maakunnat erilaistuvat huomattavasti aluekehitystoimiltaan. Järjestelmä koetaan ainakin aluksi sekavana, mutta myös varovaisen lupaavana. Maakuntien sisäisissä järjestämisneuvotteluissa menestyneet suuret kaupungit hyötyvät erityisesti. Aluekehittämisen alueelliset painotukset vaihtelevat tapauskohtaisesti, mutta suuret kaupungit nostavat omaa profiiliaan ja hyötyvät tilanteesta muita enemmän.

Skenaariossa joustava järjestelmä on altis muutoksille. Joitakin toimimattomaksi miellettyjä järjestämismalleja tullaan ajan kuluessa muuttamaan. Erilaiset aluekehittämiskonseptit ja järjestymiset ovat myös alttiita ulkoisille muutospaineille. Joitakin maakuntia tullaan pitkällä

aikavälillä todennäköisesti yhdistelemään, jolloin muodostetuissa uusissa maakunnissa päädytään uusiin aluekehittämisen neuvotteluihin.

Skenaariossa aluekehittämisen yhtenäinen valtakunnallinen linja pirstaloituu, ja kehittäminen on vahvemmin aluelähtöistä ja omaehtoista. Erilaisten maakuntien malli on siis huomattavan riippumaton valtion päätöksistä ja ohjauksesta. Tällöin rahoitusjärjestelyillä ja aluekehittämistoimijoiden omilla kehitysvaroilla on suuri painoarvo.

Skenaariossa on selvää, että maakunnat erikoistuvat ja erilaistuvat, minkä ajatellaan aiheuttavan sekavuutta. Kussakin maakunnassa siis kehittämisen visioinnista, suunnittelusta, toteutuksesta ja sopimisesta vastaavat keskenään eri tahot. Varsinaiset aluekehittämistehtävät ovat kuitenkin kaikilla alueilla lähtökohtaisesti samoja. Valtio kuitenkin myöntää maakunnallisille ääripäille niiden tarvitsemia erioikeuksia. Uudellamaalla aluekehittämistoimijat saavat esimerkiksi erityisiä metropolivaltuuksia, jollaisia muilla alueilla ei ole. Samalla tavalla valtio avustaa huonoiten menestyviä maakuntia ja toimijoita joillakin erilaisilla resurssiratkaisuilla ja muilla oleellisilla valtuuksilla. Huonosti menestyviä alueita voidaan myös ottaa valtion ohjaukseen.

Maakuntavaaleilla ei ole sanottavasti tekemistä aluekehittämisen kannalta. Niillä alueilla, missä maakunnalla on jonkinlainen rooli kehittämisessä, on luonnollisesti myös vaaleilla suurempi koettu merkitys.

Erilaisten maakuntien skenaario on vahvasti kuntien väliseen vastakkainasetteluun perustuva järjestelmä. Suurin osa kiistoista ja paineista purkautuu järjestelmän muodostamisneuvotteluissa. Suuret kunnat pyrkivät nostamaan neuvotteluissa omaa rooliaan ja keräämään ympärilleen samanmielisiä ryhmittymiä. Pienemmät kunnat ovat kuitenkin tehokkaampia ryhmäytymiä, ja erilaisten maakuntien malli onkin voimallisesti yksittäisten kuntien ja kuntakoalitioiden välistä kiistelyä. Sopimuksellinen asema asettaa aluekehitysjärjestelmät alttiiksi jatkomuutoksille. Ne osapuolet, jotka kokevat oman maakuntansa mallin itselleen epäsuotuisaksi, pyrkivät myöhemmin haastamaan aluekehittämisjärjestelmän joko vaatimalla muutoksia tai toimimalla enemmän itsenäisinä kehittäjinä. Ajan myötä nämä kiistat jonkin verran heikentävät aluekehittämisen edellytyksiä joissakin maakunnissa.

Erilaisten maakuntien skenaariossa kaikkein oleellista on kunkin kehittämisestä vastuussa olevan tahon omaehtoisuus. Malli koetaan toimivaksi, mikäli kehittämisen annetaan olla oma-toimista ja omista alueellisista lähtökohdista ponnistavaa. Tällöin rahoitusjärjestelyillä ja rahoitusneuvotteluilla valtion kanssa on suuri merkitys mallin onnistumisessa.

Skenaariossa kansallinen aluepolitiikka on erilaisille maakunnille hyvin oleellista. Mallin lähtökohta ja toimivuus on vahvasti alueellisissa erikoispiirteissä, alueellisissa vahvuuksissa ja niiden paikallisessa hyödyntämisessä. Kuten yllä on huomioitu, erilaisten maakuntien aluekehittäminen on sitä toimivampaa, mitä enemmän niillä on omia vapaasti käytettäviä resursseja. Tällöin myös aluepolitiikan tulee hyväksyä alueellinen erilaistuminen ja jonkinasteinen eriarvoistuminen. Kenties tätäkin suurempi muutospaine voi kuitenkin syntyä EU-tasolla. Muutokset EU:n aluepolitiikassa ja rakennerahastojen ehdoissa voivat olla erilaisista lähtökohdista toimiville alueille yllättävän merkittäviä. Skenaariossa alueet saattavat erilaistua lisää ulkoisen rahoituksen myötä.

Erilaisten maakuntien skenaariossa suurin uhka on alueiden erilaistuminen. Mitä enemmän erilaistumista ja eriarvoistumista tapahtuu, sitä suuremmaksi kohoaa paine järjestelmän muuttamiseksi. Maakunnat erilaistuvat skenaariossa jonkin verran myös sisäisesti, eikä tämä merkitse vain vallankäytön eritasoista jakaumaa kuntien välillä. Jotkin kunnat, alueesta riippuen joko väestöltään suuret tai pienet, kokevat tulevaisuutta syrjityksi. Malli suosii enemmän

suuria kaupunkiseutuja, mutta ei puhtaasti. Kuntien välinen kilpailu kasvaa erilaisissa maakunnissa merkittävästi.

Skenaariossa aluekehittämisen yhteistyö ja sopimusneuvottelut ovat koko valtakunnan tasolla varsin tasapainossa. Osa alueellisista kehittämisjärjestelmistä on kaupunkivetoisia, osa kuntayhtymävetoisia ja joillakin alueilla maakunnalla on tärkeä rooli.

Erilaisten maakuntien skenaariossa suuralueiden yhteistyö muodostuu aikaa myöten heikoudeksi. Kilpailullinen ja vahvan omaehtoinen järjestely sekä valtion vetäytyminen ei suosi maakuntien välisen yhteistyön syntymistä. Valtio saattaa tarpeen tullen ohjata alueita resursien muodossa yhteistyöhön, mutta pääosin yhteistyö ei ole yleistä. Jotkin alueet saattavat löytää toisensa samankaltaisten tai toisiaan tukevien erikoistumisalojen myötä.

Epätodennäköisempi kehityskulku: ei-territoriaalinen aluekehittämisjärjestelmä

Skenaariossa neuvottelut alueellisista aluekehittämisjärjestelmistä ja eri toimijoiden rooleista eivät etene ennalta lukkoon lyödyllä tavalla. Vaikeahkot neuvottelut territoriaalisuuteen perustuvien aluekehitystoimijoiden välillä alkavat jossakin vaiheessa herättää ajatuksia vahvasti hallintoalueisiin perustuvan kehittämisjärjestelmän mielekkyydestä. Koska maakunnilla ei lähtökohtaisesti ole sen suurempaa nimettyä roolia kehittämisessä kuin kunnillakaan, ei nähdä tärkeäksi pakottaa kehittämistä asettumaan maakuntien rajaamiin territorioihin.

Lopputuloksena aluekehittämisestä muodostuu ajan myötä huomattavasti vähemmän hallintorajoihin pohjautuvaa ja nykyistä joustavampaa. Skenaariossa kaikilla alueilla tehdään omanlaisensa ratkaisut, mutta maakunnat ovat kaikkialla tärkeitä alueellisen yhteistyön koordinoijia. Pääosin kehittäminen alkaa kuitenkin painottua enemmän joustaviin alueellisiin projekteihin ja kaupunkien keskinäiseen vuorovaikutukseen. Maakuntia tullaan ajan kuluessa yhdistelemään, mutta sillä ei ole tällaisessa temaattisiin verkostoihin perustuvassa aluekehitysmallissa käytännössä mitään merkitystä.

Skenaariossa aluekehittäminen koetaan ainakin aluksi sekavaksi, koska sillä ei ole vahvaa institutionaalista muotoa. Valtakunnallinen kehittäminen pirstaloituu, ja kukin toimija on omillaan muodostamassa yhteenliittymiä ja erilaisia kumppanuuksia. Maakunnat ovat siis kehittämisen organisoijina tärkeitä, ja alkuun kehittämis-yhteistyö tapahtuuakin enemmän maakuntien sisällä, kunnes eri maakunnissa toimivat kunnat alkavat tehdä yhteistyötä. Malli antaa kaikille kunnille mahdollisuuden toimia omista lähtökohdistaan. Maakunnan rooli on koordinoiva suuraluepohjaista kehitystoimintaa, ja väestöltään pienempien kuntien on kaikkien toisten kuntien lisäksi mahdollista tukea omaa elinvoimaansa joustavissa kokoonpanoissa. Skenaariossa järjestelmä sekä eriarvoistaa että toimii tehokkaasti ja yhtenäisesti. Osa kunnista on skenaariossa voittajia, osa häviäjiä.

Skenaariossa maakunnat erikoistuvat voimakkaasti. Aluekehittäminen pohjautuu voimallisesti alueellisiin erityispiirteisiin ja voimavaroihin. Sekavuutta yhteiseen malliin tuo se, että suuret kaupungit alkavat nopeasti tehdä keskinäistä yhteistyötä sekä koota ympärilleen kaupunkiseutupohjaisia koalitioita.

Skenaariossa suoralla maakuntavaalilla on positiiviseksi mielletty merkitys aluekehittämisessä, sillä maakuntien koordinointi yhtenäistää kehittämistä. Maakuntavaali lisää legitimizeettiä, mikä taas tehostaa yhteistyötä maakunnan sisällä ja maakuntien välillä. Maakunnat voivat myös muodostua alueelliseksi edunvalvojiksi suhteessa valtioon. Maakuntavaalit antavat siis tietynlaisen legitimizeetin maakunnan valtuustolle edustaa maakuntaa muiden maakuntien ja valtion joukossa sekä ohjata sisäistä kehitystä.

Skenaariossa maakuntien ja kuntien yhteiselo on pääosin toimivaa, koska maakunnat muotoutuvat ikään kuin yleiseksi "asiamiehiksi", joiden ei ole tarkoitus haastaa kuntia, vaan auttaa niitä ja tehostaa niiden toimintaa. Kunnat pyrkivät toki haastamaan toisiaan ja kilpailua voi muodostua. Maakunnan koordinoiva ja ohjaava rooli korostuu tällaisten tilanteiden kohdalla.

Skenaariossa maakunnan sisäinen muuttoliike alkaa näyttäytyä tärkeänä. Jotkin pienet kunnat saattavat jäädä kehittämisessä ikään kuin paitsioon löytämättä itselleen sopivaa toimintaympäristöä ja viitekehystä muiden kuntien joukossa. Tällainen osattomuus voi pidemmällä aikavälillä jouduttaa muuttoliikettä kaupunkeihin. Poliittiset muutokset kunnissa voivat olla tärkeitä joissakin tapauksissa, mutta kumppanuuksista kuntien välillä ja eri sidosryhmien kanssa syntyy ajan myötä hyvin oleellisia. Kumppanuuksista tulee niin ohjaavia, ettei yksittäisen kunnan politiikalla ole suurta merkitystä. Maakuntavaalien tulokset ovat merkittäviä, sillä niiden organisoinnilla on oikeasti merkitystä yhteistyön muodostumisessa.

Skenaariossa maakuntien pääasialliset tehtävät liittyvät sote-palveluihin, ja erilaiset sote-järjestelmän muutokset voivat johtaa maakuntien yhdistelemissä tai muihin muutoksiin. Maakuntien yhdistelemissä ei teknisesti ottaen ole merkitystä aluekehittämiselle, mutta jonkinlaisia aluekehittämiseen liittyviä sisältömuutoksia voi tapahtua. Lisäksi suuremmat maakunnat johtaisivat väistämättä myös laaja-alaisempaan kehittämisen yhteistyöhön. Kansallisella muuttoliikkeellä on kehittämisessä keskeinen merkitys. Kaupungit nostavat painoarvoaan maakuntien sisäisen ja maakuntien välisen muuttoliikkeen seurauksena. Skenaariossa kaupungit saattavat vetäytyä entisestään omiin verkostoihinsa.

Skenaariossa erilaistuminen ja alueellinen erikoistuminen tulee nähdä ei-territoriaalisen aluekehittämisjärjestelmän vahvuuksina. Erilaisia alueellisia voimavaroja voidaan hyödyntää joustavasti. Erilaisia yhteistyökuvioita tehdään paljon yritysten ja tutkimuslaitosten sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Tämä joustava kehittäminen toisaalta antaa enemmän mahdollisuuksia suurille kaupungeille kuin pienille kunnille.

Skenaariossa ei-territoriaalinen aluekehittämisjärjestelmä on hyvin toimiva kaupungeille. Ne voivat olla piittaamatta pienistä kunnista silloin, kun se on niille hyödyllistä, ja ottaa pieniä kuntia mukaan sikäli kun tarve vaatii. Maakuntien tärkeä koordinointityö kuitenkin tasoittaa suurten kaupunkien mielivaltaa pienempiin naapureihinsa nähden, mutta toisaalta se ajaa kaupunkeja etsimään kumppaneita myös muista suurista kaupungeista ja kansainvälisesti. Skenaariossa kansainvälisyyden lisääntyminen onkin yksi joustavan kehittämisen aikaansaannoksista.

Skenaariossa maakuntien sisällä yhteistyötä johtaa pääsääntöisesti maakunta. Jotta suuret kunnat ja kuntayhtymät eivät voisi olla välittämättä maakuntien ohjauksesta, tulee maakunnalla olla jonkinlaisia aluekehittämisresursseja käytössään.

Skenaariossa maakunnat siis osin erilaistuvat sisäisesti. Tämä on sitä voimakkaampaa, mitä suurempi on maakunnan suurimman kaupungin suhteellinen koko. Kaupungit perustavat temaattisia verkostoja keskenään. Näissä tutkimuslaitoksilla ja yrityksillä on keskeinen rooli. Maakunta ohjaa temaattisia verkostoja sopimuksin. Skenaariossa kunnat voivat järjestäytyä myös kuntayhtymäpohjaisesti.

Skenaariossa maakunnat toimivat eräänlaisina asiamiehinä, jotka tukevat aluekehittämisen temaattisia verkostoja. Nämä verkostot voivat muodostua eräänlaisiksi suuralueyhteistyön perustaksi. Myös valtiolla on rahoituksen kautta rooli näiden suuralueiden ohjauksessa. Suuralueiden yhteistyö pohjaa maakuntien sopimuksiin ja yllirajaisten työssäkäyntialueiden hyödyntämiseen, mutta myös kaupunkien temaattisiin verkostoihin ja kuntayhtymien erikoistumisiin yli maakuntarajojen. Yleisesti ottaen maakunnat säilyttävät roolin kehittämisen ohjaa-

jina ja tärkeinä toimijoina kuntien ja valtion välissä, mutta itse kehittämisen luonne muuttuu niin, ettei se ole enää riippuvaista hallintorajoista.

10.4 Tulevat maakunnat aluekehittämisen osana: yhteenveto skenaarioista

Skenaariotarkastelu asemoi maakunnat aluekehittämisen kokonaisuuteen. Suhtautuminen vahvojen maakuntien malliin vaihteli hyvin negatiivisesta hyvin positiiviseen, todennäköisemmän kehityskulun ollen kuitenkin tulkittaessa ainakin jossain määrin positiiviseksi. Positiiviseenkin tulevaisuuskuvaan sisältyi monia uhkia ja heikkouksia. Todennäköisemmät kehityskulut heikkojen sekä erilaisten maakuntien malleissa muodostuivat kuitenkin selkeästi negatiivisiksi. Kun asiaa tarkastellaan aluekehittämisjärjestelmän näkökulmasta, vastaajilla oli suuria vaikeuksia tulkita maakuntauudistusta positiivisesti.

Alla olevaan taulukkoon (taulukko 9) on koottu skenaariotyön pohjalta yhteenvetona maakunnalliset kehityskulut ja niiden muuttujat.

Taulukko 9. Maakunnalliset kehityskulut ja niiden muuttujat

	RESURSSIT	KUNTIEN & MAAKUNTIEN SUHDE	KUNTIEN KANSSA-KÄYMINEN	ALUEELLINEN ERIITYMINEN	SUURALUEET	VALTION ROOLI
VAHVAT MAAKUNNAT: TODENNÄKÖINEN	OMIA RESURSSEJA, VALTION RAHOITUSOHJAUS	ETENKIN SUURET KUNNAT HAASTAVAT	KILPAILU	KOHTALAINEN ALUEELLINEN ERIITYMINEN	JOUSTAVA YHTEISTYÖ MAAKUNTIEN VÄLILLÄ	VALTION OHJAUSROOLI KASVAA
VAHVAT MAAKUNNAT: VAIHTOEHTOINEN	OMIA RESURSSEJA, VALTION RAHOITUSOHJAUS	KUNTIEN VALLANKÄYTTÖ MAAKUNNISSA	KILPAILU, VASTAKKAIN-ASETTELU	MAAKUNTIEN SISÄISTÄ	HEIKKO YHTEISTYÖ, KAUPUNKI-VERKOSTOT	VALTION OHJAUSROOLI KASVAA
HEIKOT MAAKUNNAT: TODENNÄKÖINEN	VALTION RAHOITUSOHJAUS	SUURET KAUPUNGIT JA KOALITIOT DOMINOIVAT	SELKEÄ VASTAKKAIN-ASETTELU	LIEVÄÄ MAAKUNTIEN SISÄISTÄ ERIITYMISTÄ	HEIKKO YHTEISTYÖ	VALTION OHJAUSROOLI KASVAA
HEIKOT MAAKUNNAT: VAIHTOEHTOINEN	VALTION RAHOITUSOHJAUS	MAAKUNTIEN KOORDINOIVA ROOLI	MAAKUNTIEN TURVAAMA SOPUSOINTU	LIEVÄÄ MAAKUNTIEN SISÄISTÄ ERIITYMISTÄ	ERILAISIA KOKEILUJA	VALTION OHJAUSROOLI KASVAA
ERILAISET MAAKUNNAT: TODENNÄKÖINEN	VALTION RAHOITUSOHJAUS	ERILAISIA MALLEJA, VASTAKKAIN-ASETTELU	VASTAKKAIN-ASETTELU, VOIMAKAS KILPAILU	VOIMAKAS ERIITYMINEN, KAUPUNKIEN MENESTYS	HEIKKO YHTEISTYÖ, VALTION OHJAUS	VALTION OHJAUSROOLI KASVAA
ERILAISET MAAKUNNAT: VAIHTOEHTOINEN	VALTION RAHOITUSOHJAUS	MAAKUNTIEN KOORDINOIVA ROOLI	MAAKUNTIEN TURVAAMA SOPUSOINTU	(POSITIIVINEN) ERIILAISTUMINEN	JOUSTAVAT VERKOSTOT	LÄHINNÄ RAHOITUS

Jokaisessa skenaariossa alueellisilla resursseilla on keskeismerkitys. Jokaisessa maakuntamallissa vastaajat nostavat kaikkein merkityksellisimmäksi tekijäksi aluekehittämisen omaehtoisuuden. Kuitenkaan missään skenaariossa yksikään vastaaja ei tarkemmin pohtinut tilannetta, jossa maakunnalla (tai muulla kehitystoimijalla) olisi varsinaisia omia resursseja käytössään. Kaikki vastaajat korostivat omien resurssien ja oman verotuksen tärkeyttä. Samalla valtion resurssiohjauksen ennustettiin alati voimistuvan. On mielenkiintoista, että vastaajat eivät juuri tarttuneet heille yhden aluekehitysmallin yhteydessä esitettyyn ideaan, jonka mukaan maakunnalle voisi tulla omia aluekehittämisresursseja. Tämä saattaa viitata ajatukseen valtion resurssiohjauksen väistämättömyydestä – se otetaan ikään kuin annettuna. Yhdessäkään kolmen skenaarion yhteensä kuudesta vaihtoehtoisesta kehityskulusta maakunnista ei muodostunut valtion resurssi- ja ohjausvallasta riippumattomia toimijoita. Kaikissa skenaarioissa valtion vaikutusvallan kasvu nähtiin kuitenkin negatiivisena.

Joissakin skenaarioiden kehityskuluissa maakuntien ja kuntien yhteistyö nähtiin toimivana ja näiden kahden toimijan kilpailu vähäisenä. Kuitenkin kaikissa niissä tilanteissa, joissa aluekehittämiseen liittyisi jonkinlaisia selkeitä kuntakohtaisia ongelmia, tämä yhteistyö murentuisi. Tässä yhteydessä suurten kuntien ja kuntakoalitioiden nähtiin potentiaalisesti syrjäyttävän maakuntien vaikutusvaltaa. Maakuntien tehtäväksi nähtiin kuntien tukeminen ja niiden palvelevana koordinaattorina toimiminen. Näkemys heijastaa nykyisten maakuntaliittojen tehtäväkenttää ja kertoo mielenkiintoisesti siitä poliittisesta nykymielikuvituksesta, jossa maakunta suhteutetaan olemassa kuntiin. Erityisen merkityksellistä tämä on siksi, että aineistomme koostuu sekä kuntien, maakuntien liittojen että ELY-keskusten edustajista.

Skenaarioissa kuntien keskinäisen yhteistyön edellytykset nähtiin varsin heikkoina: maakuntatuu-distus heikentäisi kuntien välistä vuorovaikutusta. Peräti kolmeen kuudesta edellä esittämäämme kehityskulkuun liittyy kuntien syvenevä vastakkainasettelu. Tämän voidaan kuitenkin ajatella liittyvän ennemmin maakuntien toimimattomuuteen tai niiden kykenemättömyyteen ohjata kuntien toimintaa, kuin kuntien lähtökohtaiseen riittäisyyteen. Kommentoidessaan esimerkiksi vahvojen maakuntien mallia, monet kuntien edustajat kuitenkin epäilivät oman kuntaprofiilinsa kärsivän ja muiden hyötyvän. Voidaan sanoa, että pienissä kunnissa vallan nähtiin keskittyvän väestöltään suurille kunnille; suuremmissa puolestaan katsottiin maakuntien painottavan väestöltään pienempien kuntien elinvoiman turvaamista.

On mielenkiintoista, että saamissamme vastauksissa tarve väliportaan aluehallinnolle selkeästi tunnistettiin. Heikkojen ja erilaisten maakuntien suurimmaksi puutteeksi koettiin nimenomaan vahvojen aluetason toimijoiden puuttuminen ja tästä johtuva hajaannus. Nämä mallit kuitenkin koettiin toimiviksi niissä tapauksissa, joissa maakunnille muodostuisi vahva ohjaava ja koordinoiva rooli huolimatta niiden heikosta asemasta varsinaisiin kehittämistehtäviin liittyen. Näin ollen voidaan tulkita, että jonkinlaisille laaja-alaisille aluekehitystoimijoille ja valtion vallan tasapainottajille on selvä tarve. Epäuskoinen suhtautuminen vahvoin maakuntiin kuitenkin paljastaa, että vahvaa itsehallintomaakuntaa ei ainakaan tässä muodossa koeta aluekehittämisjärjestelmän ratkaisuksi.

Kaikissa skenaarioissa nousi esille jonkinasteinen alueellisen eriytymisen teema. Joissakin tapauksissa mahdollisiin maakuntatyyppeihin liittyvä voimakas erikoistuminen ja kehittämisen dynaaminen, alueellisista voimavaroista ja erityispiirteistä kumpuava, erilaistuminen nähtiin johtavan alueelliseen eriarvoistumiseen. Kaikki maakunnat eivät pysyisi perässä kilpailullisessa tilanteessa, eivätkä ne kykenisi voimalliseen aluekehittämiseen. Kaikkiin maakuntaskenaarioihin liittyy oletus, jonka mukaan maakuntamalleilla ei käytännössä pystytä estämään alueellisten erojen syntymistä. Erilaistuvat maakunnat ovat omiaan tehostamaan alue-erojen syntymistä suuralueiden välillä, mutta kuntatason väistämättömiin muutoksiin niillä ei välttämättä ole mainittavaa vaikutusta.

10.5 Uudenmaan erilliskeskitys eurooppalaisten esimerkkien valossa

Suomalainen aluekehittämisjärjestelmä perustuu läpitunkevaan territoriaaliseen ajatteluun. Tästä näkökulmasta aluekehittämisjärjestelmä voi olla toimiva ainoastaan, jos se on yhdenmukainen läpi valtakunnan ja perustuu tarkasti laissa säädettyihin suhteisiin ja toimivaltaan alueellisesti rajattujen hallintoyksiköiden välillä. Tällainen ajattelu on nähdäksemme selvästi esillä myös nyt meneillään olevassa lakivalmistelussa, jossa mitä ilmeisimmin pyritään luomaan yhtä valtakunnallista aluekehittämismallia, jossa samankaltainen ratkaisu pyritään ulottamaan läpi kaikkien maakuntien. Territoriaalinen fiksaatio on myös näkyvällä niissä vastauksissa, joita saimme kyselyssämme suomalaisilta aluekehitystoimijoilta. Heidän oli hyvin vai-

keaa ajatella yhtenäisvaltiota, joka perustuisi erilaistuvaan aluekehittämisyjärjestelmään, joustaviin ja alueellisesti tehtyihin järjestelyihin, heikentyvään valtion ohjausvaltaan taikka aluekehittämisen ei-territoriaalisiin muotoihin.

Tässä raportissa aikaisemmin esitettyjen huomioiden perustalta voidaan sanoa lyhyesti jotakin siitä, mikä on mahdollisten erillisratkaisujen rooli Suomen tulevassa aluekehittämisyjärjestelmässä. Jos poliittista tahtoa erillisratkaisuille eli erilaistumiseen perustuvalla aluekehittämisyjärjestelmälle olisi, maakunnittainen erillisratkaisu koskisi väkiluvun perusteella arvioiden esimerkiksi maakuntien ääripäitä eli Uudenmaan, Kainuun ja Kesi-Pohjanmaan maakuntia. Seuraavassa pohdimme lyhyesti sitä, millaisten elementtien varaan aluekehittämisyjärjestelmän erillisratkaisu voisi rakentua nimenomaan Uudenmaan maakunnassa, jonka väkiluku on vajaan kolmanneksen koko Suomen asukasluvusta.

Uudenmaan maakunta koostuu 26 kunnasta. Näistä kymmenessä on alle 12 000 asukasta ja yhdessätoista kunnassa 20 000–50 000 asukasta. Kolmessa kunnassa on yli 200 000 asukasta. Uudenmaan maakunta jakaantuu kahteen selvästi erilliseen aluetyyppiin: maaseutuun ja maaseutumaiden alueiden keskuksiin sekä Helsingin, Vantaan, Espoon ja eräiden muiden kuntien muodostamaan pääkaupunkiseutuun. 2000-luvulla maakunnan kuntien välillä on ollut jännitteitä koskien erilaista sektoripoliittista yhteistyötä, maankäyttöä sekä kuntaliitoksia.

Uudenmaan aluekehittämisyjärjestelmä toimii nykyään kuntien paikallisesta itsehallinnosta kumpuavalta territoriaaliselta perustalta. Tämä kuntaterritoriaalisuus on ollut niin vahva ja kyseenalaistamaton, että pääkaupunkiseudulle ei ole kyetty luomaan maankäyttöön, asumiseen taikka elinkeinopoliittikkaan liittyviä voimakkaita tai toimivia erillisjärjestelyjä. Maakuntauudistuksessa kuntien olemus ja kapasiteetit muuttuvat kuitenkin väistämättä tavalla, joka vaikuttaa niiden territoriaalisen perustan osittaiseen murtumiseen tai ainakin jonkinlaiseen pehmenemiseen. Maakunnan ja valtion aluekehittämisyjärjestelmästä tulee näin oleellisesti haastamaan kuntien aluekehittämisyjärjestelmän. On näin oletettava, että kuntien roolin muuttuminen aikaisempaa selvemmin elinvoima-, sivistys- ja kulttuurikunniksi sekä valtion ja maakuntien samaan aikaan vahvistuva aluekehittämisyjärjestelmä avaa kokonaan uuden mahdollisuuden pääkaupunkiseudun ja miksei myös koko Uudenmaan aluekehittämisyjärjestelmän erillisratkaisun rakentamiseen. Maakuntauudistuksessa todennäköisimmin vahvistuva valtiolta sekä vahvan maakuntatason muodostaminen saattaa luoda asetelman, jossa eräänlainen ei-territoriaalinen metropolimalli on käytännössä paljon todennäköisempi kuin voimakkaan kuntaterritoriaalisuuden aikakaudella.

Uudenmaan erillisjärjestelyn ytimessä on kuitenkin perustavaa laatua oleva kysymys siitä, millaisia aluekehittämiseen ja maankäyttöön liittyviä kompetensseja ja resursseja kunnille, maakunnille ja valtiolle meneillään olevassa uudistuksessa annetaan. Tässä yhteydessä emme viittaa ainoastaan maankäytön ohjaus- tai kaavoitusvallan jakaantumiseen, vaan myös aluekehittämisen elinkeino- ja kulttuuripoliittiseen ulottuvuuteen.

Nyt laadituissa lakiluonnoksissa aluekehittämisyvastuu annetaan maakunnille ja valtiolle. Uudenmaan erillisratkaisua onkin mahdollista etsiä lähinnä Tanskan, Ruotsin ja Alankomaiden aluekehittämisyjärjestelmät yhdistävästä asetelmasta, jota erilaiset ei-territoriaaliset kasvufoorumit ja temaattiset aluekehittämisyjärjestelmät leimaavat. Jotta pääkaupunkiseudulle rakentuisi edelleen oma aluekehittämismallinsa, tulisi Suomessa nähdäksemme luoda mahdollisuus alueellisesti eriytyvän aluekehittämisyjärjestelmän muotoutumiselle. Tällöin tulisi syventyä Saksassa ja Iso-Britanniassa käytössä oleviin aluekehittämisyjärjestelmiin, sikäli kun ne koskevat kaupunkiseuduille taikka metropolialueille tehtyjä taloudellisten resurssien keräämiseen ja jakamiseen liittyviä kompetensseja taikka aluesuunnitteluun liittyviä suunnittelukoneistoja. Myös erilaisten yksityisten toimijoiden ja mahdollisesti järjestöjen liittäminen osaksi pääkau-

punkiseudun ja näin ollen myös Uudenmaan aluekehittämisjärjestelmää tulisi tässä yhteydessä perusteellisesti harkita. Näihin kysymyksiin olisi luontevaa ottaa kantaa valtuustokausittain laadittavissa maakuntastrategioissa.

Uudenmaan maakunnan erillisratkaisun tulisi joka tapauksessa perustua muodossa tai toisessa kuntien, maakuntien, valtion ja mahdollisesti yksityisten toimijain väliseen kumppanuuteen. Tällaisen kasvu- ja kestävyysfoorumipohjaisen ja joustaviin kumppanuuksiin pohjautuvan erillismallin tulisi ottaa huomioon yhtäältä maakunnan tasapainoinen aluekehittäminen, toisaalta sen tulisi kyetä edistämään pääkaupunkiseudun ylirajaista maankäyttö-, ympäristö-, ja elinkeinopolitiikkaa sekä kansainvälistymistä. Tällaisessa hybridimallissa maakunta toimisi eräänlaisena toisen asteen kuntana, välittäjäkuntana valtiovallan ja kuntien välillä. Tällöin maakuntien ja valtion yhdessä muodostama ”tilannekuva” olisi suunnittelun keskeinen asiakirja, jossa luotaisiin pohja myös maakuntien ja valtion aluekehittämisneuvotteluille. Maakunta tukisi aluekehittämisen temaattisia verkostoja, jotka voisivat tapauskohtaisesti ylittää myös maakuntarajat. Uudenmaan erillisratkaisu sallisi kaiken kaikkiaan erilaiset aluekehittämiskeilut, joissa maakunta, valtio, kunnat ja mahdolliset muut kunnat toimisivat erilaisissa kokoonpanoissa.

Tavoitteena tulisi joka tapauksessa olla aluekehittämisen territoriaalisen mielikuvituksen purkaminen ja näin ollen uudenlaisen aluekehittämiseen liittyvän hallintokulttuurin kehittäminen Suomessa tai joissakin sen osissa.

11. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET

Käynnissä oleva maakuntauudistus muuttaa toteutuessaan Suomen aluekehittämisjärjestelmää. Alueellisen itsehallinnon ja aluekehittämiskompetenssien ja -resurssien osalta tilanne on tätä raporttia kirjoitettaessa yhä auki. Toteuttamamme skenaariokyselyn vastauksissa nousi esille eräänlainen institutionaalinen hämmennys ja konfliktierhän tulevaisuuden visio, jossa maakunnan muodostumiseen vahvana aluekehitystoimijana ei juuri uskottu. Näin katsottiin, ettei maakunnan vaaleilla ja niiden turvaamalla legitimitetillä ole tosiasiallista merkitystä ilman omia resursseja, tai jos maakuntien tehtävät ovat ylhäältä määrätty, niiden tehtävälakompetenssi on heikko. Suunnittelukompetenssiin liittyen maakunnilla voi olla periaatteellinen laaja mandaatti, eli jonkinlainen yleinen toimiala, mutta tämän mandaatti ei itsessään tee maakunnista voimakkaita aluekehitysjärjestelmän toimijoita. Voimakkaan valtiollisen tulohajautusjärjestelmän syntyminen rajoittaisi edelleen maakuntien aluekehittämiskompetenssia. Monet kyselyymme vastanneet toimijat näkevätkin, että maakunnat ja niiden itsehallinto tulevat jäämään sekä resursseiltaan että kompetenssilohkoiltaan vajavaisiksi. Kärjistäen voitaisiin sanoa, että maakunnille muodostuu osittainen legitimitetti hoitaa tehtäviä, joiden sisältöön ja toteutukseen niillä ei kuitenkaan ole määräysvaltaa. Monet liittivät maakunnan aluekehittämistoiminnan lähinnä kuntien toiminnan koordinoimiseen, niiden yhteistyön muodostumiseen sekä valtion ja kuntien välisen kanssakäymisen edistämiseen.

Edellä esitetyt skenaariot kielivät myös siitä mahdollisuudesta, että käynnissä oleva valtion aluerakenteen institutionaalisen perustan uudistus johtaa kuntien väliseen erilaistumiseen ja näin ollen myös 1960-luvulla käynnistyneen yhtenäisvaltiohankkeen laadulliseen muutokseen. Aluekehittämisjärjestelmän osalta saattaa muodostua eräänlainen jännitteinen yhtenäisvaltio, jota leimaa kuntien ja maakuntien konfliktierhän suhde.

Pidämme hyvin todennäköisenä, että maakunnat tulevat erilaistumaan mitä tulee niiden aluekehitysohjelmiin. Valtion, maakunnan ja kuntien suhteet tulevat toisin sanoen jäsentymään eri tavoin eri maakunnissa. Toisaalla nähdään vahva suurimman keskuskaupunkiseudun domianssi, joka perustuu keskuskaupungin ja valtiovallan kanssa laadittaviin kasvu- ja kehityssopimuksiin. Näissä sopimuksissa maakunta voi olla mukana, mutta vain toissijaisesti. Toisissa maakunnissa aluekehittämistyö on puolestaan leimallisesti maakuntavetoista, mikä tarkoittaa maakunnan ja valtiovallan yhteyden lujittumista ja maakunnan keskuskaupungin vallan tietynasteista kaventumista nykyhetkeen verrattuna. On myös mahdollista, että varsinkin asukasluvultaan pienimmistä maakunnista tulee aluekehityskapasiteetin osalta vaatimattomia toimijoita, joiden valtaa valtio oleellisesti rajoittaa. Tällaiset maakunnat ovat jatkuvan valtion keskushallinnon arvioinnin ja sääntelyn kohteita, eikä alueellisesta itsehallinnosta voida puhua kuin oikeastaan vaaleihin perustuvan legitimitetin osalta.

On myös mahdollista, että ajan kuluessa Uudellemaalle muodostuu aivan omanlaisensa aluekehitysjärjestelmä, jossa pääkaupunkiseudun kunnat ja maakunta muodostavat yhdessä kehiksen, jossa suhde valtiovaltaan jäsentyy uudella tavalla. Tämä kuitenkin tarkoittaisi Uudenmaan maakunnan aluekehittämisjärjestelmän jakaantumista metropolialueeseen ja eräänlaiseen metropolialueen maakunnalliseen kehysosaan. Maakuntien erilaistuminen pitää sisällään mahdollisuuden, jossa aluekehittämisjärjestelmä moninaistuu tavalla, josta Suomessa ei ole aiempaa kokemusta. Tällaisessa hybridimallissa territoriaaliset hallintojärjestelmät ja aluekehittämisverkostot sekä -vyöhykkeet ja -pisteet muodostaisivat uudenlaisen kokonaisuuden. Tämä voisi avata kokonaan uuden tulevaisuuden myös niin sanotulle metropolimallille Suomessa.

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen rooli, merkitys ja erityispiirteet jäivät alueuudistuksen valmistelun yhteydessä monin paikoin katveeseen. Syksyn 2016 valmistelun edetessä sekä kaupungit että kaupunkiseudut on yleisesti ottaen otettu valmisteluun vahvemmin mukaan, mikä auttaa tunnistamaan kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityispiirteiden tuntemista ja tunnistamista.

Johtopäätöksinä VAAKA-tutkimushankkeen toiseen osatehtävään liittyen toteamme seuraavaa:

- Suomalainen aluekehitysjärjestelmä on historiallisen suuressa muutoksessa, ja valmistelutyöhön on osoitettu huomattavan suuret työmäärälliset panokset. Uudistuksen tarve on tunnistettu, ja motivaatio toimivamman aluekehitysjärjestelmän luomisesta, eli päämäärästä on yhteinen ja jaettu. Näkemyseroja tulee siinä kohdassa kun keskustellaan reitistä maaliin.
- Suomalainen aluekehittämisjärjestelmä on voimakkaan territoriaalinen, eli eräänlainen rajattujen aluetoimijoiden järjestelmä. Itsehallintomaakunnista näyttää tulevan territoriaalisen järjestelmän lisäosa, järjestelmän territoriaalisuutta vahvistava toimija. Samalla sen itsehallintokapasiteetti on kuitenkin jäämässä suppeaksi.
- Maakuntien ominaisuudet ja piirteet ovat erilaisia, ja siksi myös itsehallinnollisista maakunnista on tulossa erilaisia. Tämä erilaisuus on tunnistettava uudistuksessa, huolehtien kuitenkin samalla yhdenvertaisesta kohtelusta eri puolilla Suomea. Aluekehittämisjärjestelmää on hyödyllistä tarkastella kokonaisuutena, jonka osat vaikuttavat toisiinsa, ja sillä voidaan vaikuttaa alueellisen itsehallinnon toteutumiseen.
- Uudistuksesta ei tule kerralla valmista, vaan se tulee muotoutumaan ajan myötä. Tämä evolutiivinen mahdollisuus tulee myös uudistuksessa ottaa huomioon.
- Suuri epävarmuustekijä liittyy rakennerahastojen hallinnointiin, joka vaatii komission hyväksyntää. Tämä voi aiheuttaa hallinnollisia hankaluuksia. Hankaluuksista huolimatta on uudistuksessa huomioitava toimintojen jatkuvuus.
- Uudistus on suuri mahdollisuus vahvempaan asiakaslähtöiseen tarkasteluun ja eri tehtävien yhdistelyyn täysin uudella tavalla (hybridipalvelut).
- Kuntien, valtion ja itsehallintomaakuntien suhde on aluekehittämisjärjestelmän uudistuksen ytimessä. Suurimpien kaupunkiseutujen suhde sekä maakunnan muihin kuntiin että suurimpiin kaupunkiseutuihin on aluekehittämisjärjestelmän yksi avainulottuvuus, jota pitää tarkastella legitimitetin, kompetenssien ja resurssien näkökulmasta.
- Suurimmat kaupungit ja kaupunkiseudut ovat tähän mennessä keskittyneet uudistuksessa soteen, maakuntatehtävien jäädessä vähemmälle huomiolle.
- Uusien maakuntien myötä myös kuntien ja seutujen rooli muuttuu olennaisesti. Kuntien, maakuntien ja valtion keskushallinnon välille muodostuu uusia rajapintoja, joihin aluekehittämisjärjestelmän uudistuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota.
- Skenaariokyselyyn osallistuneiden toimijoiden on vaikeaa hahmottaa mahdollisuutta, jossa maakunnista muodostuisi voimakkaita aluekehitystoimijoita.
- Kaikkiin kyselyn vastausten perusteella laadittuihin tulevaisuusskenaarioihin liittyy toimijoiden oletus kuntien sekä kuntien ja maakunnan lisääntyvästä kilpailusta ja val-

tion keskushallinnon merkittävästä ohjausvallasta käynnissä olevan uudistuksen seurauksena.

- Sopimuksellisuutta on harjoiteltu sekä valtion että kaupunkiseutujen että valtion ja maakuntien välillä. Valtion ja kaupunkiseutujen välinen sopimuksellisuus on löytänyt yhä paremmin toimivat muotonsa sisällöllisten rajausten, relevanttien toimijoiden identifioimisen sekä toiminnan seurannan tarkemman tavoiteasetannan ja siihen liittyvän seurannan kehittymisen kautta. Valtion ja maakuntien väliset neuvottelukierrokset ovat aiemmin olleet varsin hedelmättömiä.
- Aluelähtöisyys edellyttää monien eri politiikkalohkojen yhdistelemistä. Tämä on kehittämishaaste ministeriöille ja kansallisille toimijoille, jotka edelleen lähestyvät kehittämistä sektoreittain.
- Monissa tehtävissä osaaminen voi olla keskittynyttä jollekin tai joillekin alueille. Tällaisten erikoistuneiden tehtävien hoidossa edellytetään kansallista verkostoitumista. Vertaiskehittämisessä on suuri voima, verkostot ovat myös oivia oppimisen areenoita.

Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella esitämme muutamia kehittämissuosituksia, jotka olisi hyvä ottaa huomioon maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa.

Suositus 1. Ei-territoriaalisen aluekehittämisyjärjestelmän kehittäminen

1. Rohkaisemme tarkastelemaan mahdollisuutta ei-territoriaalisen aluekehittämisyjärjestelmän asteittaiseen kehittämiseen. Ei-territoriaalisella järjestelmällä tarkoitetaan verkostoja ja laajempia yhteistyöalueita. Hallinnollisten kolmen tason rinnalla tulee huomioida paremmin kuntien ja maakuntien luontaiset ja muuttuvat toiminnalliset yhteydet ja yhteistyö. Aluekehittämisyjärjestelmän tulee vahvistaa alueiden välistä vuorovaikutusta ja madaltaa pikemmin kuin vahvistaa maakuntien välisiä rajoja.
2. Ei-territoriaalinen aluekehittämisyjärjestelmä korostaisi myös eräänlaista temaattista suuraluekehitystä (joka tosin voi löytää territoriaalisen muodon esimerkiksi sotien erityisvastuualueiden (ERVA) pohjalta). Suuraluekomponentin liittäminen aluekehittämisyjärjestelmään lisäisi ylimaakunnallisen ja -kunnallisen yhteistyörakenteen kehittämisen mahdollisuutta.
3. Suosittelemme pohtimaan Uudenmaan mahdollista erillisratkaisua nimenomaan aluekehittämisyjärjestelmän ei-territoriaalisen ulottuvuuden kautta.

Suositus 2. Ylialueellisen yhteistyön ja verkostojen tukeminen

1. Jo ennen ei-territoriaalisen aluekehittämisyjärjestelmän rakentumista alueita tulisi kannustaa yhteistyöhön keskenään. Verkostojen rakentamista on tehtävä kahdella tasolla: yhtäältä on vahvistettava kansallisia verkostoja, niissä tehtävissä jotka ovat edellyttäneet erikoistumista siten, että tehtävän hoitoon ei ole kaikilla alueilla osaamista. Verkostoja on rakennettava myös niissä teemoissa, jotka ovat yhteisiä alueille. Tällöin voidaan tukea vertaiskehittämistä ja levittää toimivia käytäntöjä. Toisaalta on tuettava alueiden sisäistä verkostoitumista ja uudenlaista kumppanuutta erilaisten toimijoiden välillä.
2. Maakuntien keskinäinen yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen. Muissa kuin hallinnollisissa tehtävissä valtio voisi tukea ylialueellisen toiminnan syntymistä tarjoamalla

maakunnille (ja kunnille) insentiivejä tavoitteellisen ja organisoidun yhteistyön toteuttamiseksi. Yhteistyöllä voitaisiin merkittävästi edistää kansallisesti tärkeiden tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi innovaatio-, elinkeino- ja työllisyyspolitiikassa.

3. Aluekehittämisjärjestelmän kehittäminen vaatii erilaisten säännöllisten ja avointen kasvu- ja kestävyysfoorumien perustamista. Näissä foorumeissa erilaiset toimijat voivat kohdata, keskustella kehittämisen linjauksista ja käytännöistä.

Suositus 3. Kaupungit ja kaupunkiseudut tiiviimmin mukaan myös maakuntauudistuksen valmisteluun.

1. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen roolia myös maakuntatehtävien järjestämisessä on syytä pitää esillä valmistelun edetessä, eli rajapinnat maakuntien, kuntien ja kaupunkiseutujen välillä on syytä pitää avoinna. Tämä edellyttää myös kaupungeilta ja kaupunkiseuduilta ryhtiliikettä ja aktivoitumista, eli rakentavaa osallistumista uudistuksen valmisteluun.
2. Samalla kun tehdään sote- ja maakuntauudistusta, olisi kaupungeja ja kaupunkiseutuja sparrattava heidän tulevaisuuden roolinsa jäsentämisessä. Kunnat joutuvat tätä määrittelytyötä tekemään vuoden 2017 aikana valmisteltavissa kuntastrategioissa.
3. Koska maakunnat ovat sisäisen dynamiikkansa ja toiminnallisuutensa osalta hyvin erilaisia ja erityisesti suuret kaupungit vieroksuvat tehtävien mekaanista siirtoa uusille maakunnille, aluekehittämisjärjestelmässä tulisi jättää kunnille liikkumavaraa ja enemmän mahdollisuuksia vapaaehtoisuuteen niille kuuluvien tehtävien järjestämisessä yhdessä maakunnan kanssa.
4. Kun rajapintakeskusteluissa päästään lähemmäs konkretiaa, lienee monissa tehtävissä järkevä siirtää tehtäviä vaihteellisesti ja siirtymäajoilla, ei kertaluonteisella muutoksella.

Suositus 4. Neuvottelumenettelyn kehittäminen kaikkia osapuolia motivoivaksi

1. Maakuntien ja valtion välistä neuvottelumenettelyä on suositeltavaa harjoitella jo ennen maakuntien toiminnan aloittamista sekä selventää ja kirkastaa pikimmiten, a) mikä on neuvottelun tavoiteltava lopputulos ja vaikuttavuus, b) millainen itse neuvottelumenettely on, ketkä siihen osallistuvat ja mistä sisällöistä neuvottelu käydään, c) millainen tilannekuva neuvottelun pohjaksi vaaditaan sekä d) millaisella aikataululla neuvottelu käydään.
2. Neuvottelumenettelyjen kehittämisessä tulee huomioida nykyisin toimivat käytännöt valtion ja kaupunkiseutujen välillä (kehitettävien tehtävien ja teemojen rajaaminen, relevanttien toimijoiden osallistaminen, tavoiteasetanta sekä siihen liittyvä seuranta).
3. Ministeriöiden yhteistä kehittämistä eli eri sektoripolitiikkojen yhteisvaikutusta ("aluenäköisyyden tunnistamista") tulee kehittää ja arvioida; tämä on olennainen osa sopimuksellisen järjestelmän toimivuutta. Aluekehittämisen näkökulmasta on tavoiteltavaa, että valtion yhteisen näkemyksen kokoamisen jälkeen alueille vuotaa mahdollisimman vähän suoraa ministeriö- ja sektorikohtaista politiikkaa, jolla on merkittäviä aluekehitysvaiikutuksia (mm. korkeakoulupolitiikka).
4. Neuvottelumenettelyn ideaalia kuvaa ajatus valtion ja maakuntien välisestä kehityskeskustelusta. Neuvottelun pohjaksi koottavaa tilannekuvaa taas kuvaa lukujen ja in-

dikaattoreiden pohjalta tarinaa siitä, miltä kehityskuva näyttää. Valtion tehtävänä on tuottaa kootusti tieto ja maakuntakohtainen vertailu, miltä tilanne kokonaisuutena näyttää Suomessa ja maakunnissa. Tämän vastinpariksi alueiden on muodostettava oma käsityksensä kehityksen suunnasta, omista vahvuuksistaan ja tarpeistaan. Tällöin jo yhdessä koottava tilannekuva on yhteisen ymmärryksen ja tiedon rakentamista ja älykkään päätöksenteon tuki. Toiminnallinen neuvottelu käsittelee maakunnan tilannetta ja muodostaa pohjan taloudelliselle neuvottelulle, joka koskee sitä kuinka maakuntaorganisaatio voi. Neuvottelumenettelyssä on syytä keskittyä vain maakuntien ja valtion kulloinkin keskeisimmiksi nostamiin teemoihin ja isoihin ilmiöihin, vaikka pohjaksi luotava tilannekuva olisikin (kaiken) kattava ja yhdenmukainen maakunnille. Lisäksi on syytä huomioida jo valmiiksi kytkökset sote-neuvotteluihin ja kaupunkien MAL- ja kasvusopimuksiin. Käytävät neuvottelut eivät voi tällöin olla erillään toisistaan.

Suositus 5. Tavoiteohjaus mukaan aluekehittämisjärjestelmän uudistamisen pohdintoihin.

1. Aluekehittämisen tavoitteet ohjaavat myös rakenteita, eikä rakenteita voi uudistaa ilman pohdintaa aluekehittämisen tavoitteista. Uudistuksessa aluekehittämisen sisällöllinen pohdinta on jäänyt vähäiseksi, eli millaisiin tavoitteisiin aluekehittämisjärjestelmän tulee kyetä vastaamaan. Samalla koko aluekehittämisjärjestelmän määrittely on ollut varsin suppeaa. Järjestelmän määrittelyyn ja perusteellisiin sisällöllisiin keskusteluihin on saatava koko aluekehittämisjärjestelmä mukaan. Uudistuksessa on suuri mahdollisuus uusintaa näkemystä aluekehittämisjärjestelmästä ja siitä, millä tavalla ja mekanismeilla virallisten aluekehittämisviranomaisten lisäksi esimerkiksi kansalaiset ja yritykset liittyvät aluekehittämisjärjestelmään.
2. Alueiden kehittämisen painopisteiden tulee olla yhteisen ymmärryksen tulos. Sen tulee olla vahvemmin ja selvemmiksi sanoiksi koottu yhteinen näkemys siitä, millaisia toimia alueiden kehittämiseksi tarvitaan ja millaisia eri sektoreiden päätökset aluevaikutuksiltaan ovat. Valtion vahvistuvan roolin myötä on syytä huomioida yhä enemmän tiedolla ja ymmärryksen kautta tapahtuva ohjaaminen (tiedolla johtaminen), miten rakennetaan Suomelle yhteistä tulevaisuuskuvaa. Tällöin on myös olennaista miettiä keinoja, joilla saadaan mobilisoitua maakunnat ja kunnat tekemään painopisteiden mukaista Suomea.

Suositus 6. Aluekehittämisen laaja-alaisuuden huomioiminen valmistelutyössä

1. Esillä olleissa luonnoksissa maakuntien palveluarkkitehtuurista aluekehittämispalvelut on yksi palvelukokonaisuus muiden joukossa ja osin jopa irrallaan tärkeistä muista palveluista ja rakenteista. Näin ollen aluekehittämisjärjestelmä määrittyy hyvin kapeasti. On tärkeää, että uudistuksessa ja lakivalmistelussa aluekehittämisen laaja näkökulma huomioidaan ja nähdään aluekehittämisen kytkökset niin kasvupalveluihin, suunnittelukoneistoon (kaavoitukseen) kuin erityisesti osaamisrakenteisiin ja niiden kehittämiseen. Uudistuksessa on erityisen tärkeää huomata, että osaamisrakenteet ja niiden kehittäminen ovat aluekehittämisjärjestelmän ytimessä, ja siten niiden on näyttävä myös valtion, maakuntien ja kuntien välisessä työnjaossa ja tiiviissä yhteistyössä.

Suositus 7. ERI-rahastojen hallintomalli ja valmistautuminen uuteen ohjelmakauteen

1. Uudistuksen seurauksena kaikista perustettavista maakunnista tulee välittäviä toimielimiä. Hallintomalliin liittyvä muutosprosessi ja sen valmistelu tulee organisoida pi-

kimmiten, jotta hallintomalli voidaan vielä tämän ohjelmakauden aikana hyväksyttää komissiossa.

2. Maakuntien tulee vuoden 2017 aikana ilmoittaa, miten aikovat välittävän toimielimen tehtävänsä järjestää vuoden 2019 alussa. Mikäli alueilla on halukkuutta, valtio voisi tukea yliaalueellisen yhteistyön syntymistä toteuttamalla esimerkiksi kokeilun / kokeilu- ja erilaisista hallinnon yliaalueellisista organisointimalleista vuosien 2017 ja 2018 aikana.
3. Valmistautuminen uuteen ohjelmakauteen on käynnistettävä välittömästi. Mahdollisuksien mukaan ERI-rahastojen valmisteluprosessit tulee yhdistää tai ainakin synkronoida siten, että tieto MMM:n ja TEM:n vetämistä prosesseista välittyy ministeriöiden kesken ja alueilla. Alueiden voimavarat ja osaaminen tulee hyödyntää valmistelussa kutsumalla aluetoimijat alusta saakka valmisteluun mukaan.

Tässä esitettyjen suositusten toteutuksen organisointi ja vastuutahot vaihtelevat suosituksittain ja toimenpiteittäin. Lähtökohtaisesti vastuutahoja ovat TEM ja muut ministeriöt, alueellisesta valmistelusta vastaavat maakuntien liitot, kaupungit ja kaupunkiseudut sekä muut kunnat.

LOPUKSI

Esitämme tässä viimeisessä luvussa tiiviisti synteesisomainen yhteenveto tutkimuksen havainnoista molempia osatehtäviä koskien. Lisäksi esitämme tutkijoiden pohdintaa tutkimusasetelmasta ja tutkimuksen toteutuksesta tilanteessa, jossa asioiden valmistelu on edennyt tutkimuksen aikana nopeasti, monella rintamalla samanaikaisesti ja siten osin tutkijoiden tavoittamattomissa.

Vallan ja vastuun uusjako

Käynnissä oleva uudistusten aalto muokkaa perusteellisesti suomalaista yhteiskuntaa. Kuntien palveluvelvoitteita karsitaan merkittävästi, kun sote-palvelujen järjestämisvastuu siirretään kunnilta perustettaville maakunnille. Niin ikään valtion aluehallinnosta siirtyy uusiin maakuntiin lähes kaikki nykyisten ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävät. Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on ollut maakuntauudistus ja sen vaikutus ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä kokonaisuutena aluekehittämisjärjestelmään. Tutkimuksen perusteella voidaan nostaa esiin neljä havaintoa, jotka ovat tutkimuksen molemmille osatehtäville yhteisiä.

Pirstaleisuuden riski. Maakuntauudistuksen lähtökohtana on ollut, että tulevat 18 maakuntaa hoitavat keskenään kukin täsmälleen samoja tehtäviä. Nykyiseen järjestelmään verrattuna tämä muutos tarkoittaa tehtyjen keskitettyjen ratkaisujen purkamista ja siitä näkökulmasta myös toiminnan ja näkemyksen pirstaloitumista 18 erilliseen yksikköön. Erityisesti tämä koskee tulevia kasvupalveluja ja aluekehittämisen kokonaisuutta, joissa valtakunnallinen kokonaisuudesta on ollut mahdollista tähän saakka pitää kiinni. Tulevaisuudessa uhkakuvana on, että ilman riittäviä kannusteita yhteistyöhön maakunnat käpertyvät itseensä, mikä tarkoittaisi esimerkiksi työmarkkinoiden maakunnallistumista ja sitä kautta työvoiman liikkuvuuden heikkenemistä entisestään. Myös aluekehittämisen näkökulmasta on vaarallista, mikäli tulevat maakunnat on kiinnostuneita vain ja ainoastaan oman maakuntansa kehittämisestä ilman mahdollisuutta rakentaa maakuntarajat ylittäviä kokonaisuuksia esimerkiksi innovaatio- ja elinkeinopolitiikassa. Tilannetta helpottaisi, mikäli jatkovalmistelussa pohdittaisiin nykyistä aktiivisemmin keinoja motivoida maakuntia yhteistyöhön ja yhteisiin ratkaisuihin.

Kehityserojen kasvu. Tulevat 18 maakuntaa ovat keskenään erilaisia niin väestöpohjaltaan kuin esimerkiksi luonnonolosuhteiltaan ja elinkeinorakenteeltaan. Erityisesti kasvupalveluissa ollaan rakentamassa palvelujen tuottamismallia valinnanvapauteen perustuen, missä perusoletuksena on, että maakuntiin syntyy toimivat palvelumarkkinat. Valmisteluaineistossa on kuitenkin nostettu esiin, että toimivien palvelumarkkinoiden syntyminen on pitkä ja hidas prosessi, ja se voi viedä vuosia aikaa. Toisaalta myös aluekehittämisen näkökulmasta tärkeä olisi varmistaa valtakunnallinen kokonaisnäkemys ja tahtotila siitä, millaista Suomea halutaan olla kehittämässä. Tällöin olisi mahdollista yhdistää maakuntien temaattisia vahvuuksia isommiksi kokonaisuuksiksi ja saada sillä tavoin kaikkien maakuntien potentiaali käyttöön. Muutoin on vaarana, että useammassa maakunnassa tehdään toisistaan tietämättä samantyyppistä kehittämistyötä, joka ei kuitenkaan kumuloidu kansallisesti yhteiseksi vahvuudeksi. Näin ollen on hyvinkin mahdollista, että maakunnat kehittyvät jatkossa(kin) eritahtisesti ja jopa siten, että kehityserot kärjistyvät maakuntien välillä.

Yhteistyö kuntien kanssa. Tällä hetkellä kunnat ovat paljon vartijoina monessa niistä tehtävistä, joita perustettaviin maakuntiin siirtyy. Kunnat vastaavat nyt sotepalveluista, mutta myös

työllisyyden edistämisestä ja elinkeinojen kehittämisestä alueellaan. Nykyiset maakuntien liitot ovat kuntayhtyminä kuntien edunvalvojia. Uudessa maakuntarakenteessa napanuora kuntiin kuitenkin katkeaa. Siitä huolimatta kunnille jää mahdollisuus yleisen toimialan nimissä hoitaa esimerkiksi elinvoiman ja elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä, joista osalla on selvä liittymäpinta tulevan maakunnan kasvupalveluihin tai laajemmin aluekehittämistehtävään. Tähän saakka valmistelussa ei ole kovin paljon pohdittu perustettavien maakuntien ja sinne siirrettävien tehtävien rajapintaa kuntiin, minkä pitäisikin olla yksi tulevien kuukausien ja vuosien tärkeimmistä keskusteluaiheista.

Rajallisen itsehallinnon ansa. Perustettaviin maakuntiin valitaan suorilla vaaleilla valtuustot, jotka vastaavat maakuntien päätöksenteosta. Näyttää siltä, että suorien maakuntavaalien lisäksi juurikaan muita itsehallinnon tärkeitä komponentteja maakuntiin ei ole tulossa. Esimerkiksi verotusoikeutta ja yleistä toimialaa maakunnille ei olla tässä vaiheessa antamassa. Maakuntien rahoitus perustuu siis valtaosin valtion maakunnille myöntämään rahoitukseen, joka tultaneen joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta myöntämään yleiskatteellisena eli sitomattomana rahoituksena. Samalla valtio kuitenkin määrittelee maakuntien tulevat tehtävät. Näin ollen maakunnat voivat päättää valtion sille myöntämän rahoituksen puitteissa, miten ne hoitavat niille annetut tehtävät ja velvoitteet. Tulevassa maakunnassa sotepalvelut ovat huomattavasti suurin kokonaisuus kasvupalveluiden ja aluekehittämistehtävän jäädessä suhteessa marginaaliseen asemaan. Aluekehittämisen (ml. kasvupalvelut) näkökulmasta tähän asetelmaan sisältyy rajallisen itsehallinnon ansa: tulevissa maakunnissa esimerkiksi lääkäripalvelut, vanhusten kotihoito, päihdekuntoutujien palvelut ja aluekehittämiseen liittyvät tarpeet ovat päätöksenteossa samalla viivalla keskenään. Suuri vaara on, että sotepalveluihin liittyvät velvoitteet jyräävät aluekehittämisen tehtävien yli, jolloin rajallisen itsehallinnon ansa laukeaa aluekehittämisen tappioksi. Jatkovalmistelussa tulisi tämänkin takia pohtia aluekehittämisjärjestelmän ja palvelutuotannon yliaalueellisia ratkaisuja sekä kannustimia maakuntien keskinäisen yhteistyön vahvistamiseen.

Pohdintaa tutkimusasetelmasta ja tutkimuksen haasteista

Työ on ollut sekä tutkimusasetelmallisesti että menetelmällisesti vaativa ponnistus. Vuoden 2016 alussa tutkimushaun yhteydessä ja VAAKA-hankkeen alustavaa työsuunnitelmaa tehtäessä emme osanneet ennakoida sitä, miten isosta muutoksesta uudistuksessa on kyse etenkin ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien osalta. ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa on toki vuosien saatossa jatkuvasti kehitetty ja niiden toimintoja ja tehtäviä koskeva muutos on ollut jatkuvaa. Tästä huolimatta näin isoon muutokseen, jossa sekä hallintojärjestelmä, että palvelujen tuottamistapa uudistuvat radikaalisti, emme olleet alkuperäisessä työsuunnitelmassamme varautuneet. Uudistuksen pääkohtien selkiintyessä kevään 2016 aikana työn luonne muuttuikin alkuperäisen ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin sijaan tarkastelemaan sitä, miten uudistuksessa ja vielä hahmottamattomassa uudessa maakunnallisessa rakenteessa asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulisi ottaa huomioon. Tässä yhteydessä tarkensimme hankkeen ohjausryhmässä ensimmäisen osatehtävän tärkeimmäksi tutkimuskysymykseksi, mitkä ovat asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta uudistuksen onnistumisen kriittisimmät tekijät. Aluekehittämisjärjestelmän osalta tarkensimme samalla, että tutkimustyön tulee kiinnittyä vahvasti TEM:n laki-valmisteluun, jolloin tutkimuksen toiseen osatehtävään tuli merkittävä kehittämisote. Samalla todettiin, että rakennerahastojen sijaan toisessa osatehtävässä on tarpeen tarkastella ERI-rahastoja kokonaisuutena, jolloin tarkastelu yhtäältä laajeni ja toisaalta nousi yleisemmälle tasolle.

Tutkimustyötä on vaikeuttanut erityisesti se, että arviointia tehtäessä selkeä kuva on puuttunut siitä, millainen tulee olemaan uuden maakunnallisen organisaation rakenne, prosessit ja johtamisjärjestelmä. Samoin työtä on hankaloittanut se, että samanaikaisesti maakuntauudistuksen kanssa toteutettavan kasvupalvelu-uudistuksen yksityiskohdat ovat olleet osin hämärän peitossa. Selkeän ja konkreettisen ”maalin” puuttuessa ja tämän maalin jatkuvasti liikkuesssa uudistuksen vaikutuksia esimerkiksi asiakaslähtöisyyteen tai kustannustehokkuuteen ei ole ollut mahdollista arvioida analyyttisesti syy-seuraussuhteisiin perustuvan arviointilogiikan kautta. Tämän vuoksi työssä onkin jouduttu tukeutumaan oletuksiin ja todennäköisyyksiin tulevista muutoksista sekä arvioitu, miten nämä muutokset vaikuttavat asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden dynamiikkaan uudessa muotoutumassa olevassa rakenteessa.

Tutkimuksen johtopäätökset on tehty tämän hetken tiedon ja ymmärryksen varassa ja niissä on osin tukeuduttu asiantuntijanäkemyksiin. Asiantuntijanäkemyksiin puolestaan heijastuu vahvasti selkeän tulevaisuuskuvan puuttuminen, mikä näkyy muun muassa siinä, että muutosta ei osata tai haluta arvioida mahdollisuuksien perusteella, vaan muutosta jäsennetään ensisijaisesti uhkien kautta suhteessa vanhaan malliin ja sen mukaisiin toimitapoihin. Osittain syynä voi olla myös se, että maakuntauudistusta koskevin päätösten taustalla olevaa logiikkaa ei kaikilta osin ole ollut helppo tunnistaa ja ymmärtää, minkä johdosta muutokseen sitoutuminen koetaan vaikeaksi. Tässä suhteessa avointa keskustelua ja evidenssipohjaisia perusteluja etenkin toimintojen ja politiikan teon hajauttamisen hyödyistä ja mielekkyydestä tarvittaisiin lisää.

Etenkin TE-palveluiden kohdalla maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksissa kyse on isosta systeemisestä muutoksesta, jossa samanaikaisesti uudistetaan kokonaan sekä hallintojärjestelmä että palvelujen tuottamistapa. On selvää, että kun täysin uuteen muotoutuvaan rakenteeseen (maakuntaorganisaatio) istutetaan täysin uudenlaisia prosesseja ja toimintatapoja (yksityinen palvelutuotanto työllisyyden hoidossa), sisältyy uuteen järjestelmään isoja mahdollisuuksia, mutta myös suuria epäonnistumisen riskejä. Isoksi riskiksi uudistuksen toimeenpanossa voikin muodostua se, että uutta itsehallinnollista rakennetta luodaan kovalla vimmalla ja kiireellä, mutta prosessien ja toimintatapojen kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen ei kiinnitetä riittävästi huomioita. Tässä suhteessa kustannustehokkaiksi ja vaikuttaviksi osoittautuneet nykymallin toimintatavat ja käytännöt tulisi rakentaa sisään myös uuteen malliin. Samoin yksityisiä palvelumarkkinoita luotaessa tulisi kansainvälisistä kokemuksista – onnistumisista ja epäonnistumisista – ottaa opiksi, jotta muualla tehdyt virheet vältettäisiin Suomessa.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Anttila, J. Heinonen (2015), *TE-toimistojen palvelutyytyväisyystutkimusten tulosten yhteenveto*, TEM-julkaisuja 44/2015

Eskelinen, Juha (2016). *TE-palveluiden tuloksellinen tehokkuus ELY-alueittain. Vuosi 2015 ja kehitys vuodesta 2007 alkaen*. Laskelmat KEHA-keskukselle.

European Public Employment Services (2016) *Vertailuoppimishankkeen ulkopuolinen arviointi*. Suomen julkiset työ- ja elinkeinopalvelut (TE), Koosteraportti

KEHA-keskus (2016), *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2016*.

Kleemola, J. & Aavikko P. (2015) *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palvelutyytyväisyyskysely 2015, Keskeiset tulokset*, HVM Service Economy Oy

Kleemola, J., Aavikko P. & Kinnunen, J. (2015) *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus 2015*, KEHA-keskus, Raportteja 71/2015

Jonas, A. & Moisio, S. (2017). City-regionalism as geopolitical processes. A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*. (painossa)

Liikennevirasto (2016), *Liikenneviraston tienkäyttäjätyytyväisyystutkimus Talvi 2016*, Liikennevirasto

Luukkonen, J. & Moisio, S. (2016). On the socio-technical practices of the European Union territory. *Environment and Planning A* 48, 1452–1472.

Niemelä, J., Saksi J. & Virtanen P. (2016), *Muutosjohtamisvalmennus aluehallinnon uudistamisen tukena vuosina 2017 – 2020* Loppuraportti sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle

Nyholm, I., Airaksinen, J., Härkönen, H. & Haveri, A. (2016). Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimeetin lähteet. *Hallinnon Tutkimus* 35, 41–59.

Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Vastapaino, Tampere.

Ryynänen, A. (2008). Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä. Teoksessa *Suomen poliittinen järjestelmä*. Valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.

STM & VM (2016). Sote- ja maakuntauudistus 31.8.2016.
<http://alueuudistus.fi/etusivu>.

Tilastokeskus (2014). *Suomen virallinen tilasto. Väestörakenne*. Tilastokeskus, Helsinki.
http://www.stat.fi/til/vaerak/2014/01/vaerak_2014_01_2015-12-10_tau_001_fi.html.

Tilastokeskus (2016). *Kuntakatsaus 2016 – Suomi-tietoa alueittain*. Tilastokeskus, Helsinki.

Internetlähteet

Työnvälitystilastot <http://www.toimialaonline.fi>

Kelasto <http://www.kela.fi/kelasto>

Valtioneuvosto (2016) *Maakuntien rahoituslaki, luonnos 29.6.2016*

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75185/04.1%20Maakuntien%20rahoituslakiluonnosdiat%20290616%20klo%2015.pdf?sequence=18>

Valtiovarainministeriö (2012). *Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa*

<http://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffb8>

MDI



tempo
economics

VALTIOEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN PDF 2342-6799
ISBN PDF 978-952-287-339-2

