



Kuntaliiton  
VERKKOJULKAISU

# Hyvällä johtamisella hallittu muutos

Arviointi lähipalveluista muuttuvissa  
rakenteissa

 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

**FCG.**

# Sisältö

1	Johdanto	3
2	Selvityksen tausta ja toteuttaminen	5
3	Uusi Salo	7
3.1	Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen	8
3.2	Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen	10
4	Uusi Oulu	11
4.1	Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen	12
4.2	Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen	15
5	Eksote	16
5.1	Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen	17
5.2	Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen	19
6	Keskeiset opit	21
7	Johtopäätökset	27

---

**Tekijät:** Jarmo Asikainen, Anni Antila & Aija Tuimala,  
FCG Konsultointi Oy

**Kuvat:** Heli Sorjonen

ISBN 978-952-293-351-5 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2015

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki  
Puh. 09 7711, [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)



# 1 Johdanto

Sipilän hallitusohjelma on linjannut keskeiseksi reformismiksi sosiaali- ja terveyshuollon uudistuksen. Uudistuksessa muodostetaan 18 itsehallintoaluetta, joiden vastuulle siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. Uudistuksen tavoitteena on kaventaa kansalaisten hyvinvointi- ja terveyseroja varmistamalla palveluketjujen saumaton kokonaisuus ja toimivammat peruspalvelut. Lisäksi tavoitteena on hallita kustannuksia ja vahvistaa järjestäjien kantokykyä. Tavoitteet ovat tuttuja muista kunnallishallinnon suurista rakennemuutoksista. Uudistuksen tavoitesanastossa on mukana palvelujen kehittäminen ja toisaalta niiden resurssien turvaaminen suuremmissä kokonaisuuksissa.

”Lähipalvelut muuttuvissa rakenteissa” -arviointi toteutettiin vuonna 2015 osana Suomen Kuntaliiton, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön ”Vaikuttavat lähipalvelut”

-projektia. Projektin tavoitteena on mm. tukea ja antaa työkaluja kunnille ja alueille erilaisten toimintatapojen hyödyntämisessä ja kehittämisessä niiden järjestäessä ja tuottaessa palveluja rakenteellisissa muutoksissa. ”Lähipalvelut muuttuvissa rakenteissa” -arvioinnissa ammennetaan oppeja suurista kuntahallinnon rakennemuutoksista ja näissä tapahtuneissa vaikutuksista palveluissa ja uusissa toimintatavoissa.

Itsehallintoalueiden perustamisessa on kyse historiallisen suuresta ja monimutkaisesta muutoksesta, jossa vaaditaan taitavaa muutosjohtajuutta. Muutos koskettaa useita organisaatioita, alueita sekä toimintakulttuureja ja suuria henkilöstömääriä. Kaikilla suurilla rakennemuutoksilla on yhteisiä piirteitä. Kuntakentässä on vuosikymmenten varrella toteutettu useita merkittäviä paikallisia uudistuksia muun muassa muodostamalla laajoja yhteistoiminta-alueita sekä toteuttamalla suuria

monikuntaliitoksia. Kunnille on kertynytkin runsaasti kokemustietoa muutosten toteuttamisesta ja syvällistä osaamista muutosjohtamiseen, jota voidaan hyödyntää aluehallintouudistuksessa.

Rakennemuutoksissa lähipalvelut ovat voimakkaasti esillä jo neuvotteluvaiheesta alkaen, kun arvioidaan muutoksen vaikutuksia kullakin alueella. Kaikissa sopimuksissa lähipalvelujen turvaaminen tai säilyttäminen kirjataan, mutta kirjaukset ovat vaihdelleet yleisistä tavoitteista konkreettisten palvelupisteiden tason ja paikan määrittelyyn. Rakennemuutoksissa entistä enemmän pyritään välttämään tarkkaa sääntelyä palveluverkoista. Lähipalvelut tulee voida kuitenkin nähdä kiinteänä osana kuntien palvelukokonaisuutta ja toimintatapaa, jonka uudistamisella sekä resurssien uudelleenjärjestelyillä voidaan saada aikaan hyötyjä koko alueen asukkailla.

Tähän arviointiraporttiin on dokumentoitu kuntahallinnon, erityisesti Oulun ja Salon sekä Eksoten, näkemyksiä muutoksen vaikutuksista ja muutosjohtamisesta suurissa rakennemuutoksissa. Näitä kokemuksia voi-

daan hyödyntää valmisteltaessa ja toimeenpantaessa sote-uudistusta ja itsehallintoalueita. Arvioinnin tavoitteena on ollut kuvata rakennemuutoksen valmistelu- ja toteutusprosessia sekä johtamista ja organisointi. Erityisesti tavoitteena on ollut arvioida miten palvelujen toimintatavat, palveluverkot ja lähipalvelut ovat muuttuneet. Samalla on tarkasteltu, onko rakennemuutosta ja skaalaetuja hyödynnetty ottamalla käyttöön uusia innovatiivisia konsepteja.

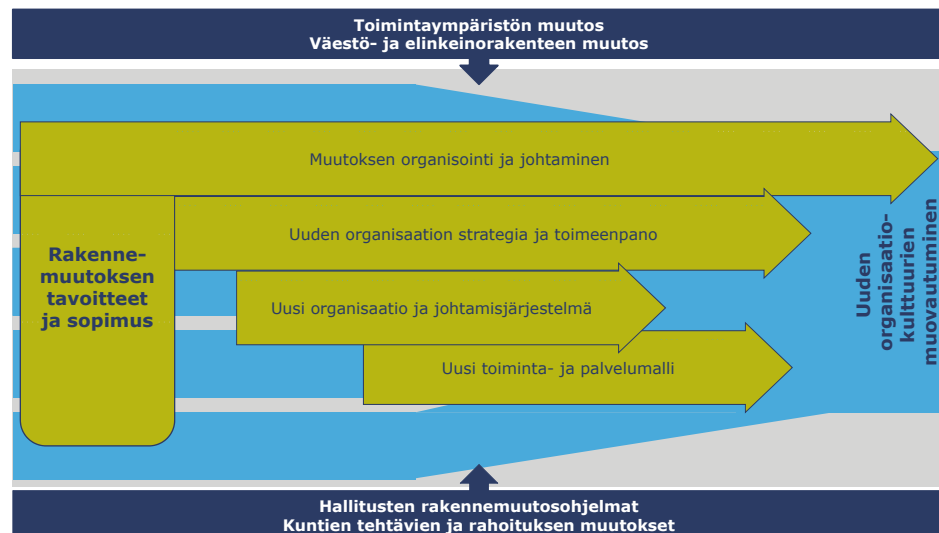
Alueiden, kuntien ja kunnanosien paikallisuuden vahvistaminen ei onnistu ainoastaan palveluja kehittämällä. Tarvitaan palveluiden, elinvoiman ja demokratian (PED) kokonaisuutta ja niiden välistä vuorovaikutusta. Demokratian osalta tämä on voinut tarkoittaa alueellisten ja lähipalvelujen kehittämistä yhdessä asukkaiden ja asiakkaiden kanssa sekä alueellisia aluevaikuttamisen elimiä. Tässä kokonaisuudessa paikallista elinvoimaa kehitetään yrityspalvelujen ja muiden elinkeinojen tukemistoimenpiteiden lisäksi esimerkiksi maankäytön suunnittelulla ja vetovoimapalveluilla.

## 2 Selvityksen tausta ja toteuttaminen

Tässä julkaisussa on arvioitu palvelujen kehittämistä suurissa hallinnollisissa muutostilanteissa. Jo arvioinnin alkuvaiheessa voitiin todeta, että hyvät käytänteet ja opit hyvien palvelujen järjestämiseen liittyvät kiinteästi hyvään muutoksen johtamiseen sekä uuden organisaation järjestämisen kokonaisuuteen. Rakennemuutoksen toteutus ei itsessään vaikuta palveluiden laatuun, sisältöön tai luo hyvinvointia, vaan myönteiset vaikutukset edellyttävät onnistuneen muutoksen johtamisen sekä muutokselle asetettujen tavoitteiden tarkentamisen uuden organisaation strategiassa ja sen toimeenpanossa. Tämän lisäksi muutoksen tarjoamaa kehittämispotentiaalia realisoidaan toimintaa tukevan organisaation ja johtamisjärjestelmän rakentamisel-

la sekä kokonaisvaltaisen palveluiden toimintamallin luomisella. Rakennemuutosprosessin aikana pitkän ajan kuluessa muodostuneet erilaiset toimintakulttuurit ja toimintatavat yhtenäistyvät vähitellen uudelleenlaiseksi toimintakulttuuriksi, joka on taustatekijänä palveluiden johtamisessa. Samaan aikaan myös toimintaympäristö muuttuu, mikä vaikuttaa organisaation strategiaan ja tavoitteisiin toiminnassaan. Paikallisessa toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten lisäksi hallitusten rakennemuutosohjelmat sekä muu valtion sääntely vaikuttaa kuntien tehtäviin ja rahoitukseen. Nämä organisaation ulkoiset muutostekijät vaikuttavat organisaatioon sekä sen tavoitteisiin ja toimintaan.

Arvioinnissa tarkastellaan toteutuneita suuria moni-



Kuva 1. Rakennemuutoksen prosessi

kuntaliitoksia ja soten kuntayhtymäjärjestelyjä sekä analysoidaan niiden vaikutuksia lähipalvelujen muutoksiin ja uusien toimintatapojen käyttöön ottoon. Arviointikohteiksi on valittu kolme suurta muutosta; Salon ja Oulun monikuntaliitokset sekä Eksoten toteutus. Oulu, Salo ja Eksote ovat alueita, joilla on uskallettu lähteä maantieteellisesti laajoihin rakennemuutoksiin edelläkävijöinä. Tämä ei tarkoita, että kaikki on onnistunut kerralla ja loistavasti, mutta kokemuksista on voitu ottaa oppia ja jatkaa organisaatiossa tapahtuvaa kehitystyötä. Kukin muutos on toteutettu omassa toimintaympäristössä ja ajassa, eri tavoitekehikoissa. Kokemuksista on löydettyä yhtäläisyyksiä, mutta edellä mainitun vuoksi näiden muutosten vaikutuksia ei voida verrata keskenään.

Arvioinnin toteutti arviointitiimi, johon kuuluivat FCG Konsultointi Oy:n kehitysjohtaja Jarmo Asikainen, johtava konsultti Anni Antila ja toimialajohtaja Aija Tuimala. Arviointi toteutettiin monitahoarviointina, johon osallistui laajalti Oulun, Salon, Eksoten ja siihen kuuluvien kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.

Arvioinnin aikana toteutettiin pohjakysely johtaville luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Lisäksi arvioinnin aikana toteutetaan teemahaastattelut kussakin organisaatiossa. Dokumenttianalyyseissä keskeisiä arviointidokumentteja ovat yhdistymisselvitys ja siihen liittyvät tarkemmat palveluja koskevat suunnitteluasiakirjat, yhdistymissopimukset liitteineen sekä yhdistyneiden kuntien kuntastrategiat ja mahdolliset palvelustrategiat. Eksoten arviointidokumenttina on ollut perussopimus ja strategia sekä vuonna 2013 valmistunut Etelä-Karjalan maakunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusuunnitelma- palveluverkon vaihtoehdot.

Keväällä 2015 toteutettiin kysely, jossa kartoitettiin yleisiä näkemyksiä kuntaliitoksen vaikutuksista. Kyselyyn vastasivat Salon ja Oulun kaupunkien sekä Eksoteen kuuluvien kuntien (Lappeenranta, Luumäki, Lemi, Savitaipale, Taipalsaari, Imatra, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti) luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat sekä Eksoten hallitus ja johtoryhmän jäsenet.

Kyselyn tuloksia tulee tarkastella tapauskohtaisesti.



Kuva 2. Arvioinnin toteutus

Esimerkiksi Salossa kyselyyn vastasi pääasiassa luottamushenkilöt, kun taas Oulussa viranhaltijat muodostavat miltei puolet koko Oulun vastaajajoukosta. Eksoten alueella vastaajista noin  $\frac{3}{4}$  oli luottamushenkilöitä. Kyselytuloksia syvennettiin järjestämällä yksilö- ja ryhmähaastatteluita yli 90 organisaatioiden avainhenkilöiden kanssa.

Arvioinnissa hyödynnettiin Puimala-menetelmää, jossa kootaan dialoginen yhteisen keskustelun ja kehittämisen moniääninen ja -näkökulmainen foorumi.<sup>1</sup> Syyskuussa järjestetyssä Puimalassa arvioitiin yhdessä vaikutuksia sekä palveluiden johtamisen että muutoksen johtamisen näkökulmista. Asiantuntijoina omilta muutosalueiltaan Puimalaan osallistuivat

- Oulusta apulaiskaupunginjohtaja Kirsti Ylitalo-Katajisto, sivistys- ja kulttuuripalveluiden kehityspäällikkö Juha Aho sekä palvelupäällikkö Sirkku Kaltakari
- Salosta kaupunginjohtaja Antti Rantakokko ja apulaiskaupunginjohtaja Kai Saarimaa
- Eksote-alueelta Eksoten kehitysjohtaja Merja Tepponen, Lappeenrannan strategia- ja rahoitusjohtaja Olli Naukkarinen, Rautjärven kunnanjohtaja Harri Anttila sekä Etelä-Karjalan liiton maakuntasuunnittelija Anni Laihanen.

<sup>1</sup> Puimala-menetelmä on esitelty verkkojulkaisussa Suomen Kuntaliitto (2010). Matkaopas uudistumisen tielle. Puimala-menetelmä vertaisoppimisen vahvistamiseen ja kehittämistyön tulosten levittämiseen.

---

## 3 Uusi Salo

### Salon seudun monikuntaliitos

Uuden Salon monikuntaliitos on esimerkki suuren rakennemuutoksen toteutuksesta erittäin haastavassa ja jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

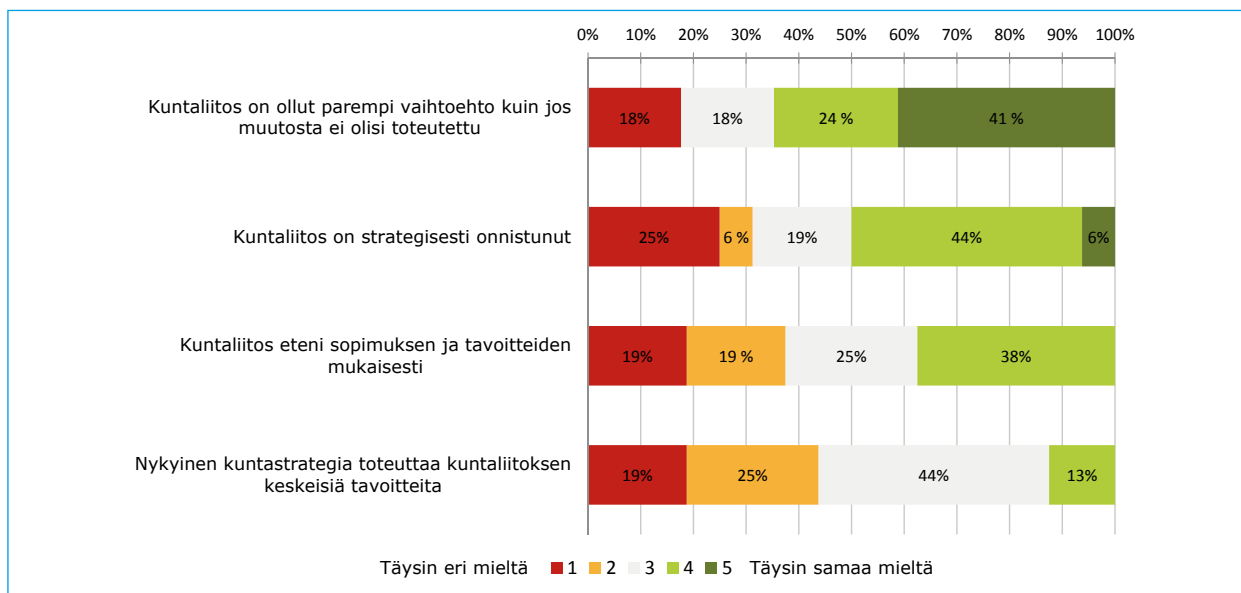
Vaikka toimintaympäristön muutosvaikutukset ovat vähentäneet voimakkaasti kaupungin tuloja ja siten mahdollisuuksia panostaa palveluihin. Kuitenkin kuntalaisten palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä on voitu hyödyntää yhdistymisen luomaa kehittämispotentiaalia.

Salon seudulla toteutui 2009 Suomen suurin monikuntaliitos, kun kymmenen kuntaa lakkautettiin ja perustettiin uusi kunta. Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomensjärvi ja Särkisalo hyväksyivät kesäkuussa 2007 esityksen yhdistymisestä, jonka mukaan kaikki kunnat lakkautetaan ja tilalle perustetaan uusi Salon kaupunki. Kyseessä on kuntamäärältään suurin kuntaliitos, joka käsitti myös neljä kuntayhtymää. Salon kantakaupunkiin verrattuna asukasluku kaksinkertaistui ja maapinta-ala jopa 14-kertaistui.

Salon yhdistymissopimuksessa mainituissa taitavan strategisen yhdistymisen toteutuksessa korostui tavoite yhdistyä ennen kuntien taloudellisen aseman heikentymistä ja riittävän vahvan toimijan muodostaminen siten, että pystytään vastaamaan väestöllisiin muutoksiin paremmin kuin erillään. Tästä huolimatta selvityshetkellä ei voitu ennakoida jälkikäteen tapahtunutta erittäin voimakasta rakennemuutosta, joka on vaikuttanut myös kuntaliitoksen toteutukseen ja kaupungin toimintaan. Rakennemuutos on ollut alueelle hyvin vaikea, ja se on vaikuttanut myös väestönkehitykseen ja kaupungin taloudelliseen asemaan. Kuntien yhdistymissopimus ja siinä asetetut tavoitteet tehtiin siis täysin erilaisissa odotuksissa ja toimintaympäristössä, jossa taloudellisen aseman ennakoitiin olevan hyvä.

Vaikka kyseessä olikin kuntamäärältään suurin monikuntaliitos, nähtiin toimintaympäristön muutos huomattavasti suuremmaksi vaikuttajaksi kunnan toimintaan ja talouteen. Tämä näkyi myös kyselyvastauksissa, jossa onnistumiset liittyivät erityisesti kaupungin toimenpiteisiin toiminnan edellytysten turvaamiseksi ja toisaalta kriittisiin arvioihin palveluihin panostamisessa ja palveluverkon muutoksissa.

Kyselyyn vastanneista yli 60 prosenttia oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että kuntaliitos oli parempi vaihtoehto, kuin jos muutosta ei olisi toteutettu. Väittämistä eniten oltiin samaa mieltä siinä, että kuntaliitos on parantanut kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä. Kriittisimpiä oltiin väittämästä, että kuntaliitos on parantanut alueen asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita.



Kuva 3. Kuntaliitoksen toteutus Salossa (n = 17)

### 3.1 Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen

Palvelujen kehittäminen kiteytettiin yhdistymissopimuksessa kolmeen tavoitteeseen:

1. Järjestää lähipalvelut kuntalaisten lähellä taajamissa ja kylissä vahvistamalla sillä tavoin näiden alueiden elinvoimaisuutta ja asumisviihtyvyyttä. Lähipalveluissa korostuvat erityisesti lasten päivähoido, perusopetus (1–6 lk.), lähikirjastot, lähiliikuntapaikat, terveyspalvelut, palveluliikenne, kotipalvelut, vanhusten kotihoito ja vanhusten palveluasuminen.
2. Järjestää keskitettävät hallintopalvelut ja suurta väestöpohjaa vaativat palvelut monipuolisesti ja laadukkaasti.
3. Vahvistaa ennaltaehkäiseviä palveluita, jotta kunnan asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden kustannukset olisivat hyvässä suhteessa keskenään. - Salon yhdistymissopimus

## Salon monikuntaliitos

Toimintaympäristön radikaali muutos on näkynyt Salon palveluverkkojen kehittämisessä. Palveluyksiköitä on karsittu, mutta samalla on myös voitu varmistaa palvelujen järjestäminen pienemmin resursein ja kehittää ennaltaehkäiseviä palveluita.

Toimintoja keskittämällä ja skaalaetuja hyödyntämällä on voitu lisätä toimintavarmuutta erityisesti erityisosaamista vaativissa palveluissa. Myös johtamisjärjestelmän ja organisaation uudistaminen on mahdollistanut entistä kokonaisvaltaisemman hyvinvointipalveluiden kehittämisen.



Koulujen osalta yhdistymissopimukseen oli kirjattu kriteereitä palveluverkosta. Alakoulujen vähimmäiskriteerinä uudessa kunnassa pidettiin kolmiopettajaista, vähintään 36 oppilaan koulu. Yläkouluissa kriteerinä oli 180 oppilaan koulut ja lukioissa vähintään 96 oppilaan lukiot. Mikäli minimikriteerit alitettaisiin kolmena kertana viiden vuoden aikana, sovittiin otettavan kantaa koulun jatkamisen tarkoituksenmukaisuuteen.

Salon kaupungissa aloitettiin vuonna 2010 selvitys kaupungin palveluverkon kehittämiseen liittyvistä linjauksista sekä kuvattiin sen hetken palveluverkko. Palveluverkkotyö on jatkunut palvelukohtaisina palveluverkkoselvityksinä (mm. kouluverkko, varhaiskasvatuksen palveluverkko) sekä osana Salon selviytymissuunnitelmaa ja myöhemmin sopeuttamisohjelmaa. Salossa on yhdistymisen jälkeen karsittu kouluverkkoa lakkauttamalla kuusi kouluja sekä yhdistämällä yksi lukio yhteiskoulun yhteyteen. Yhteensä Salossa on 32 kouluyksikköä. Lisäksi Salossa on lakkautettu neljä suunhoidon yksikköä sekä yksi Halikon sairaalan osasto. Uusi Salo on voinut sopeuttaa toimintaansa yli 25 miljoonalla eurolla vuosien 2009 – 2015 aikana. Palvelupisteiden lakkauttaminen on kuitenkin vain yksi keino, sillä samalla toimintaa on tehostettu, kehitetty muutoin palveluprosesseja ja uudistettu palvelujen tuotantotapoja. Lisäksi päällekkäisyyksiä on karsittu kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän hallinnon ja tukipalveluiden yhdistämisellä. Yhdistymissopimuksen mukaisesti Salossa on keskitetty hallintopalvelut sekä suurta väestömäärää edellyttävät erityispalvelut.

Yli puolet vastanneista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että palveluverkkoja on tehostettu. Kriittisimpiä oltiin siitä, että palveluiden saavutettavuus olisi kunnossa ja alueelliset erityispiirteet olisi otettu huomioon palveluiden kehittämisessä. Kyselyssä näkemykset palveluverkkotyön nykytilanteesta vaihtelivat merkittävästi ja vastaajista yli 60 prosenttia oli eri mieltä siitä, että johdolla on yhtenäinen näkemys palveluverkon kehittämislinjauksista. Lähtökohdat



palveluverkon tiiviyydessä/harvuudessa vaihteli entisten kuntien alueilla. Tämä on myös vaikuttanut uuden Salon aikaiseen palveluverkkotyöhön, jossa karsintaa on tapahtunut etenkin niillä alueilla, joissa palveluverkko ollut lähtökohtaisesti tiheämpi. Oulun tavoin myös Salossa nostettiin esiin haasteena julkisen liikenteen yhteydet ja pitkät välimatkat, jotka vaikeuttavat palvelujen saavutettavuutta.

Kyselyssä enemmistö oli eri mieltä siitä, että uu-

nessa kunnassa on voitu vaikuttaa palveluiden kehittämiseen myönteisesti. Näkemykset syistä heikkoihin vaikutusmahdollisuuksiin kuitenkin vaihtelivat. Toimintaympäristön voimakas vaikutus palveluihin todettiin useasti ja toisaalta nähtiin, että yhdistyminen on antanut mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaa. Vastausväittämistä samaa mieltä oltiin myös siitä, että palvelujen tuottavuutta on parannettu ja yhdistymissopimuksessa kin linjattuihin ennaltaehkäiseviin palveluihin on panostettu. Muutoksen nähtiin mahdollistaneen palvelujen tarjoamisen kuntalaisille yhtenäisin periaattein. Salon organisaation uudistamistyö nähtiin myös keskeisenä osana palveluiden kehittämistä. Sosiaali- ja terveyspalvelut, lasten ja nuorten palvelut sekä vapaa-ajan palvelut muodostavat yhden hyvinvointipalveluiden kokonaisuuden, jonka sisällä on voitu kehittää toimintaa. Erityisesti mainittiin vanhuspalveluiden ja kotihoidon kehittäminen koko alueella.

### 3.2 Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen

Monikuntaliitoksen vaikutukset olivat merkittävät edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Alueen valtuustoissa oli 228 valtuutettua, kun vuoden 2013 jälkeen heitä oli 153 valtuutettua vähemmän. Ensimmäisen vaalikauden aikana Salossa oli nykyisen 51 valtuutetun sijaan laajempi, 75 valtuutetun, valtuusto. Yhdistymissopimuksessa sovittiin perustettavaksi aluetoimikunnat, jotka toimisivat asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon. Yhdistymisavustuksista myönnettiin rahoitusta aluetoimikuntien toiminnan tukemiseen. Kaikki viisi aluetoimikuntaa lakkautettiin vuoden 2012 lopussa.

Kyselyssä ja haastatteluissa nähtiin, että aluetoimikuntien eivät toimineet luontevina kuntalaisvaikuttamisen väylinä. Sen sijaan johdon ja paikallisten yhdistysten kanssa järjestetyt säännölliset tapaamiset ovat toimineet ja lisänneet vuorovaikutusta.

Yhdistymissopimuksessa korostui uuden kunnan elinvoimaisuuden ja työpaikkaomavaraisuuden vahvistaminen. Tavoitteissa mainittiin uuden kunnan aseman hyödyntäminen houkuttelevana, monipuolisia asumisvaihtoehtoja tarjoavana viherkaupunkina sekä aseman tehostaminen työpaikkojen, palvelujen ja asumisen hallitun kasvun alueena. Paikallista elinvoimaa vahvistavaa avustusta myönnettiin mm. lähipalveluiden, kuntakeskusten ja kylien asumisviihtyvyyden sekä kotiseutuyhdistysten, asukas-yhdistysten ja kyläyhdistysten tukemiseen ja kehittämiseen.

Salon kaupungin kehittämistyöstä vastaa kaupunkikehityspalvelut, joka vastaa elinkeino-, maankäyttö- ja työllisyyspalveluista sekä teknisistä palveluista ja seudullisia toimijoita kokoavista kehittämishankkeista. Kaupungin omistama Yrityssalo Oy tarjoaa alueen yritys- ja sijoittumispalveluja sekä yrittäjiksi tähtääville suunnattuja palveluja.

Vastauksissa yli 80 prosenttia oli eri mieltä väittämistä, että maaseutualueiden elinvoimaisuus on lisääntynyt tai niiden kehittämiseen olisi panostettu. Kuitenkin alle 40 prosenttia oli eri mieltä siitä, että uusi kunta olisi kokonaisuudessaan vaikuttanut elinvoiman kehittämiseen myönteisesti. Näkemykset jakaantuivat siitä, onko kuntaliitos parantanut alueen elinkeinon toimintamahdollisuuksia. Elinkeinopoliittisten asioiden käsittelyn ja päätöksenteon todettiin nopeutuneen, kun päätöksenteko tapahtuu yhdessä organisaatiossa.



## 4 Uusi Oulu

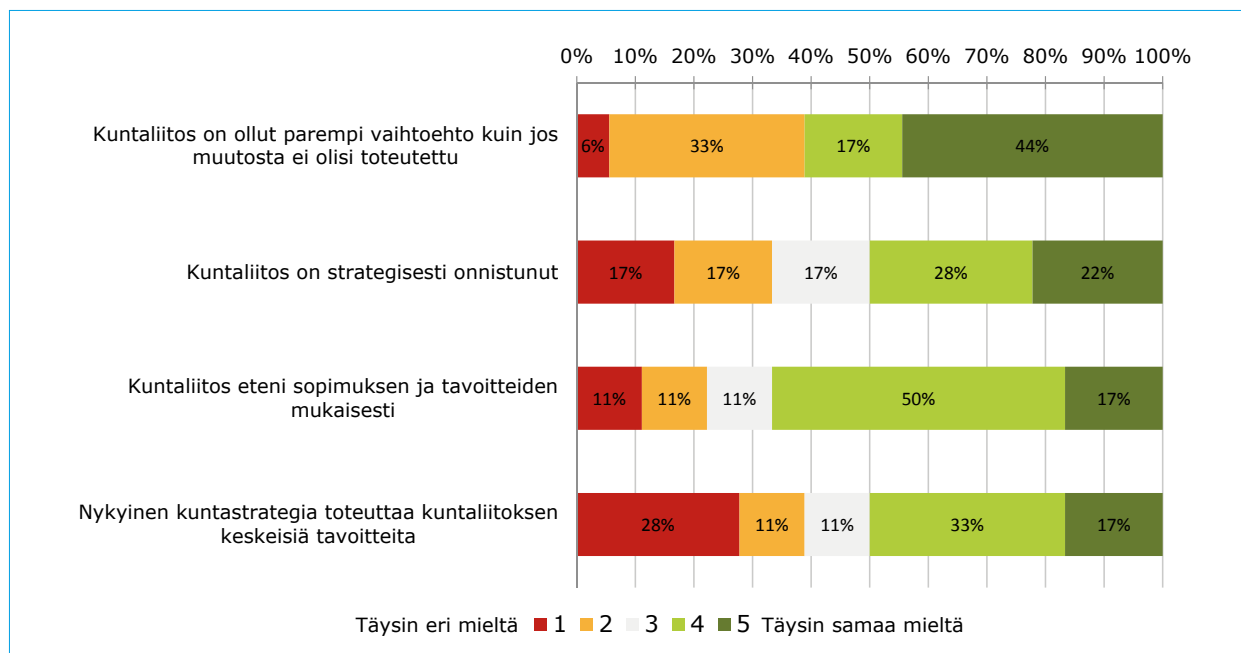
### Oulun monikuntaliitos

Uuden Oulun monikuntaliitos on esimerkki suuresta rakennemuutoksesta, jossa panostettiin erityisesti valmistelun hyvään toteutukseen. Vaikka yhdistymisajankohdasta on kulunut vain kaksi vuotta, on uudessa kunnassa käynnissä kokonaisvaltainen palveluiden ja palveluverkon uudistamistyö.

Vaikutuksia palveluissa voidaan arvioida paremmin vasta tulevaisuudessa.

Oulun seudulla toteutui vuoden 2013 viiden kunnan monikuntaliitos, jossa kunnat lakkautettiin ja perustettiin uusi kunta. Valtuustot Haukiputaalla, Kiimingissä, Oulussa, Oulunsalossa ja Yli-Iissä hyväksyivät yhdistymissopimuksen kesäkuussa 2010. Selvitysalueessa oli mukana myös Muhoksen kunta, joka jättäytyi kuntaliitoksen ulkopuolelle. Oulun kaupunki ja Ylikiiminki yhdistyivät jo vuoden 2009 alussa.

Yhdistymispäätöksen ja yhdistymisen välinen valmistelu-aika oli kaksi vuotta. Valmistelu-aikaa hyödynnettiin siten, että uuteen kuntaan siirtymistä siirtymisen toteutettiin sopimuksen mukaisesti vaiheittain. Vaiheittaisen siirtymisen suunnittelusta ja toteutuksesta vastasi yhdistymishallitus. Suurin osa palveluista siirrettiin yhteiselle palvelualustalle vuoden 2012 alusta



Kuva 4. Kuntaliitoksen toteutus Oulussa (n = 18)

ja sivistys- ja kulttuuripalvelut siirtyivät elokuussa 2012. Elinkeinopalveluista vastaa Business Oulu perustettiin jo vuoden 2011 alusta.

Yhdistymissopimuksessa määriteltiin muutoksen tueksi ajantasaisen arvioinnin toteuttaminen. Arviointi mahdollisti muutoshallinnan reaaliaikaisen arvioinnin ulkopuolista asiantuntemusta hyödyntäen. Arviointi tarjosi mahdollisuuden erityisesti johdolle tarkastella ja käydä keskustelua yhdistymisprosessin etenemisestä ja nostaa esiin kriittisiä ”muutoshidasteita” sekä suunnata muutosta. Uudessa Oulussa reaaliaikaisesta arvioinnin sekä vaiheittaisen yhdistymisen nähtiin toimineen hyvin ja edesauttaneen uuden kunnan valmistelua.

Reaaliaikaisessa arvioinnissa, kyselyssä sekä haastattelussa pääasiassa nähtiin, että kuntien yhdistymi-

nen oli oikea ratkaisu. Haastatteluissa korostui tahto luoda aidosti uutta kuntaa ja varmistaa luottamuksen säilyminen. Väittämistä eniten oltiin samaa mieltä siitä, että kuntaliitos on parantanut alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia. Eniten eri mieltä oltiin väittämästä, että kuntaliitos on parantanut alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita.

#### 4.1 Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen

Oulun yhdistymissopimuksessa linjattiin palveluiden järjestämisen ja tuottamisen toimintatavoista siten, että uuden kunnan palvelujen järjestäminen rakentuu sopimusohjaukselle, monituottajamaiseen toimintata-

# Oulun monikuntaliitos

Uuden Oulun rakentamisessa on panostettu laajasti palveluiden kehittämiseen. Palveluiden uudistamista on ohjattu palvelujen järjestämishjelmalla ja palvelumalli 2020:lla, jossa on hyväksytty palvelujen uudistamisen linjaukset. Palveluverkkoa on suunniteltu perustuvan alueellisiin hyvinvointikeskuksiin sekä hyvinvointipisteisiin.

Uudistuksella on voitu turvata asukkailla tasapuoliset palvelut yhtenäisin palvelukriteerein kunnan eri alueilla. Palveluverkoissa tapahtuneet karsimiset ovat olleet vähäisiä tähän mennessä ja niiden kehittäminen käsitetään osana uudenlaisten palveluiden toimintamallia.

paan sekä kuntalaislähtöisyydelle sekä asiakaskeskeisiin palveluprosesseihin. Palvelujen periaatteiksi linjattiin kuntalaislähtöiset palveluprosessit, monikanavainen palveluverkosto ja lähipalveluilla keskeinen merkitys. Alla olevaan kuvaan on tiivistetty Oulun palvelujen periaatteet.

Yhdistymisen neuvotteluvaiheessa ei määritelty yhdistymissopimukseen palveluverkon muuttamisen periaatteita. Lähipalveluiden merkitystä korostettiin, mutta yhdistymissopimukseen ei tarkemmin määritelty sitä, mitkä palveluista on lähipalveluita vaan näitä luettiin esimerkinomaisesti.

*Lähipalvelut tarjotaan asukkaan lähiympäristössä tai tuodaan kotiin, niiden piiriin on helppo hakeutua ja niitä tarvitsee usea henkilö päivittäin tai jatkuvasti. Lähipalvelut tuotetaan uuden kunnan asukkailla yhteneväisin perustein ottaen kuitenkin huomioon alueelliset erityispiirteet etäisyyksissä, liikenneyhteyksissä ja palvelutarpeissa. – Oulun yhdistymissopimus*



Kuva 5. Oulun palvelujen kehittämisen periaatteet (www.ouka.fi)

Haastattelussa tämän nähtiin edistäneen uuden Oulun rakentamista ja antaneen ratkaisuvalltaa uuden Oulun päättäjille. Toisaalta tämä tarkoitti myös sitä, että osin vaikeatkin ratkaisut on tehtävä nyt yhdistymisen jälkeen.

Yhdistymishallitus hyväksyi siirtymävaiheen palvelujen järjestämishajonnan, jossa linjattiin strategiset täsmennykset Uuden Oulun palvelujen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. Palvelujen järjestämishajonnan linjattiin myös palveluverkko-ohjauksen keskeiset periaatteet (palveluverkko muuntuu palvelutarpeiden mukaan, uudet palvelukonseptit uudistavat palveluverkkoa, palveluverkon tilojen käyttö tehostuu, lähipalveluja koko palveluverkon alueella sekä elinympäristö tukee terveyttä ja turvallisuutta). Palvelujenjärjestämishajonnan konkretisoitiin edelleen palvelumalli 2020 työssä, jossa linjattiin palveluiden tuottamisen tapaan kuin palveluverkkoonkin liittyvät asiat pitkällä tähtäimellä.

*Uuden kunnan aloittaessa sen tuottamat palvelut ovat hyvin saavutettavissa eri toimipisteiden kautta. Palveluverkko on kuitenkin hajanainen ja tuotantoyksiköt pieniä. Painopiste on liiaksi fyysisessä käyntiasioinnissa ja palvelut on järjestetty suurelta osin sektoriorganisaation näkökulmasta. – Kaupunginhallitus 20.5.2013 § 320*

Kaupunginvaltuusto hyväksyi toukokuussa 2013 Uuden Oulun palvelumalli -linjaukset, jotka toimivat palveluverkkojen uudistamisen lähtökohtana. Palveluverkkosuunnitelma ei tähän mennessä ole hyväksytty ja jatkotyötä varten onkin perustettu uusi talouden tasapainottamisen poliittinen työryhmä, ”Remonttiryhmä 2”.

Oulussa suunnitellaan hyvinvointikeskuksia, joissa tarjotaan monen alan palveluja kuten terveys- ja sosiaalipalveluja mutta myös muita kunnan palveluja. Näitä keskuksia täydentävät hyvinvointipisteet. Hyvinvointikeskuksissa toimivat vahvassa yhteistyössä terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen ammattilaiset ja muut toimijat. Keskus ei ole vain fyysinen rakennus vaan

toimintamalli, joka kattaa alueen palvelut. Hyvinvointikeskukset toimivat sähköisten palveluiden edelläkävijöinä ja tukikohtina esimerkiksi liikkuville ja matalan kynnyksen palveluille. Keskukset voivat palvella normaaleja virka-aikoja laajemmin. Tällä hetkellä alueella on 14 terveysasemaa, kun tulevaisuudessa palvelujen toimintamalli perustuisi kuuteen hyvinvointikeskukseen ja niitä täydentäviin hyvinvointipisteisiin. Hyvinvointipalveluiden tavoin myös sivistyspalveluiden palveluverkko ja hallinto pohjautuu monipalvelukeskuksiin.

Kyselyssä myös suurin osa oli samaa mieltä siitä, että palveluiden saatavuus on riittävässä kunnossa, palveluiden päällekkäisyyksiä on voitu purkaa ja alueiden erityispiirteet on otettu huomioon palveluiden suunnittelussa. Suurin osa vastanneista oli sen sijaan eri mieltä siitä, että kunnan johdolla on yhtenäinen näkemys palveluverkon kehittämislinjauksista.

Kyselyssä useat kuvasivat, että maaseutumaisilta alueilta palvelut ovat vähentyneet. Sekä julkisten ja kaupallisten palveluiden nähtiin karsiutuneen. Terveystalouden lakkautukset koskevat ns. kanta-Oulun aluetta (Höyhtyän, Sepän ja keskustan terveysasemat). Hyvinvointipalveluissa on fyysisesti siirretty palvelupisteiden sijainteja, mutta konkreettisia palveluleikkauksia ja palveluverkon karsintaa ei ole toteutettu.

Sivistyspalveluissa joitakin palveluverkkomuutoksia on toteutettu, mutta lakkautuspäätökset on tehty pääasiassa ennen kuntien yhdistymistä. Joitakin kirjastoja sekä pieniä kouluyksiköitä on lakkautettu ja joidenkin palvelujen fyysistä paikkaa muutettu. Kriittisiin kyselytuloksiin voi vaikuttaa alueella käyty keskustelu ja suunnittelut palveluverkkoratkaisut, joista ei kuitenkaan vielä ole tehty päätöstä. Toisaalta vastauksissa myös todettiin, että muutokset johtuvat taloudellisesta tilanteesta ja erillisinä kuntina alueille ei välttämättä voitu toteuttaa palveluinvestointeja.

Kyselyssä ja haastattelussa nostettiin esiin joukkoliikenne ja sen haasteellisuus. Uuden Oulun alueella etäisyydet ovat pitkät ja palvelun käyttäjien määrä



kuitenkin niin vähäinen, että joukkoliikenteen nettokustannukset jäivät korkeiksi.

#### 4.2 Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen

Oulun nykyisen alueellisen vaikuttamisen malli ei ole seurausta vain kuntien yhdistymisestä, sillä kanta-Oulun alueella oli vakiintunut alueellisten yhteistyöryhmien malli. Kuntien yhdistyessä suuralueiden määrä laajeni 22 yhteistyöryhmään. Yhdistymissopimuksessa oli laajalti kirjattu lähidemokratian edistämisestä. Yhdistymissopimukseen kirjattiin, että uuden Oulun strategian yhdeksi osaksi laaditaan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma, jonka perustana ovat Oulun kaupungin aluetoiminnan hyvät käytännöt alueellisista yhteistyöryhmistä, asukastupatoiminnasta ja vapaaehtoistoiminnasta. Lisäksi ohjelmassa huomioitaisiin yhdistymisen tavoite palveluprosessien uudistamisesta kuntalais- ja asiakaslähtöisesti.

Kyselyssä ja haastatteluissa kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet nähtiin hyväksi ja osallistumisen edistämiseen on panostettu. Samoin kyselyssä nostettiin esiin useita kaupungin osallistumisen ja vaikuttamisen

keinoja. Aktiivisuus yhteistyöryhmissä kuitenkin vaihtelee eri alueilla.

Yhdistymissopimuksen mukaan kuntien strategisen yhdistymisen avulla luodaan uudesta Oulusta niin vahva, että se pystyy säilyttämään elinvoimansa ja toimintakykynsä vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa. Uudessa Oulussa omistajaohjaus on helpottunut, kun omistus on yhdessä organisaatiossa. Kuntaliitosprosessissa fuusioitiin myös alueen yrityspalvelut ja perustettiin vuonna 2010 BusinessOulu, joka toimii kaupungin liikelaitoksena. Liikelaitos vastaa kaupungin elinkeinopolitiikan toteutuksesta ja yritysten tarvitsemista kehityspalveluista.

Toimintaympäristössä tapahtuneesta muutoksesta, kuten työttömyysasteen kasvusta, huolimatta kyselyssä yli puolet vastanneista näki, että uusi kunta on vaikuttanut elinvoimaan myönteisesti. Miltei 70 prosenttia oli samaa mieltä siitä, että kaupunkikeskuksen kehittämiseen on panostettu. Sen sijaan vähiten oltiin samaa mieltä väittämistä, että maaseutualueiden kehittämiseen olisi panostettu tai niiden elinvoimaisuus olisi lisääntynyt. Samaa mieltä ei myöskään oltu siitä, että päätöksentekijöillä olisi yhtenäinen näkemys asuinalueiden kehittämisestä.

# 5 Eksote

## Eksoten perustaminen

Eksote eli Etelä-Karjalan maakunnan kokoinen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kuntayhtymä on hyvä esimerkki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kokoamisesta yhteisen hallinnon alle ja kehityksestä, jota perustamisen jälkeen on tapahtunut.

Yhteinen hallinto on mahdollistanut palveluverkon kokonaistarkastelun, talouden tasapainottamisen sekä uudenlaisten asiakaslähtöisten toimintamallien kehittämisen. Asiakaslähtöisyys ja omaehtoinen hyvinvoinnin edistäminen ovatkin olleet keskeisiä tavoitteita Eksotessa. Yhdenmukainen laatuikäsiitys on tuottanut myös kritiikkiä kuntatasoisten palvelurakenne- ja toimintamallimuutosten vuoksi, mutta kehityksen suunta on maakunnan kokonaisedun mukainen.

Etelä-Karjalan maakunta on edelläkävijä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote on kuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat kaikki Etelä-Karjalan kunnat.

Eksote perustettiin, koska kunnat päättivät muuttaa toiminnan rakennetta silloin voimaan tulleen PARAS-puitelain mukaisesti. Eksote sisältää Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin ja Etelä-Karjalan erityishuoltopiirin. Eksoten alueella on asukkaita yhdeksän kunnan alueella yhteensä noin 133 000 ja eksote-organisaatiossa noin

4 000 työntekijää.

Eksote on vastannut vuodesta 2010 alkaen jäsenkuntien perusterveydenhuollosta, sosiaalihuollosta sekä sosiaalihuoltoasetuksessa tarkoitettua ehkäisevää työtä lukuun ottamatta lasten päivähoitoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja eläinlääkintähuoltoa. Imatran kaupunki ei ole tähän saakka ollut täysjäsen eli se on vastannut kaupungin omista sosiaalipalveluista sekä perusterveydenhuollon palveluista. Imatran kaupunki liittyy mukaan Eksoteen 1.1.2016.

Samaan aikaan Eksoten kanssa perustettiin kuntien yhteisiä tukipalveluyhtiöitä, joihin kunnat ja Eksote ovat liittyneet oman tarpeensa ja aikataulunsa mukaan:

- Saimaan tukipalvelut (siivous, ruokahuolto, tekstiilihuolto)
- Saimaan talous ja tieto Oy (ICT, talous ja palkkahallinto)
- Etelä-Karjalan työkuunto Oy (työterveyshuolto)

Lisäksi samaan aikaan tapahtui kaksi kuntaliitosta, Joutseno (2009) ja Ylämaa (2010) liittyivät osaksi Lappeenranta. Eksoten toiminta perustuu maakunnan kuntien Eksoten perustamista koskevaan perussopimukseen sekä vuosittain laadittavaan palvelusopimukseen kunkin kunnan ja Eksoten välillä. Etelä-Karjalan kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ohjataan monilla strategioilla ja suunnitelmissa, joita ovat mm.

- Eksoten strategia 2011–2014 ja uusi päivitetty strategia 2014–2018
- Etelä-Karjalan Hyvinvointistrategia 2011–2015
- Etelä-Karjalan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelma 2012–2015
- Kuntien hyvinvointisuunnitelmat



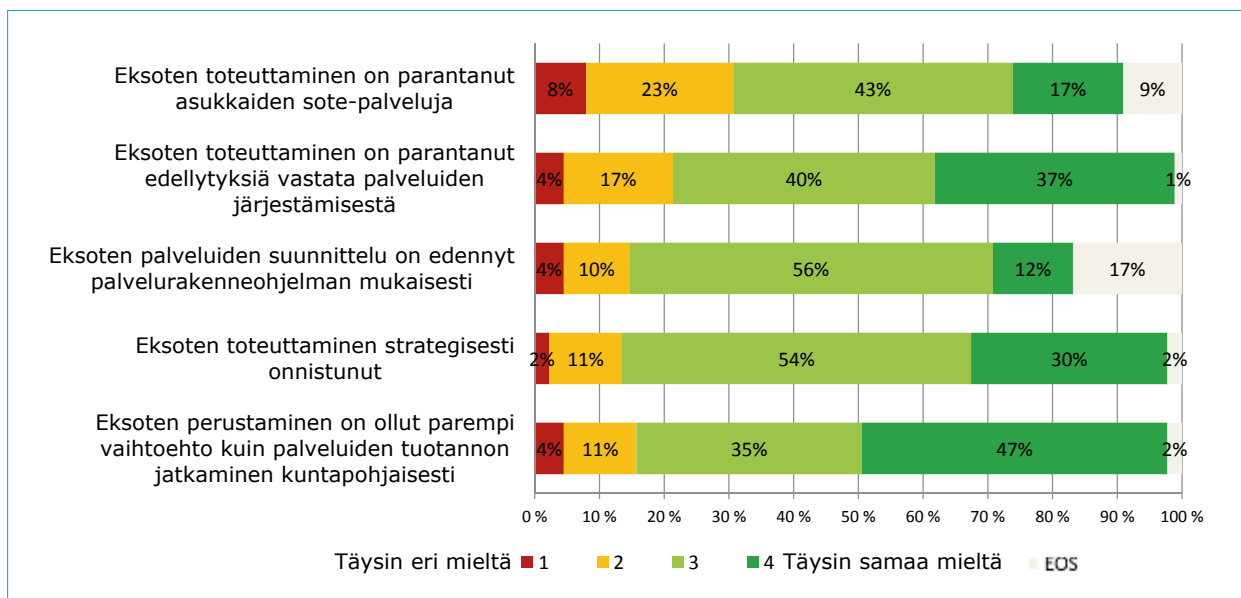
Eksoten perustaminen nähtiin kunnissa PARAS- puitelain toteuttamisen lisäksi keskeisenä keinona hallita kasvavia sosiaali- ja terveydenhuollon kuluja. Ensimmäisten vuosien aikana odotukset säästöistä olivat suurempia kuin todellisuudessa, joten Eksoten taloudesta kertyi alijäämää. Vuonna 2013 kunnat selvittivät alijäämän syitä, rahoitusta ja tarvittavia muutoksia toimintaan. Erillinen maakunnallisen palveluverkkosuunnitelman laatiminen ja yhteinen toteutuksen suunnittelu hitsasi Eksoten strategiaa ja kuntien tahtotilaa yhteneväisemmäksi. Kunta-kohtaista seurantaa toteutetaan vuosittaisten palvelusuunnitelmien kautta. Kuntakohtaiset vaatimukset ovat viime vuosina vähentyneet maakunnan yhteisen edun ja asiakkaiden palveluiden näkökulmien vahvistuessa.

Eksoten kyselyyn vastasi 89 henkilöä, joista 71

oli täysin tai samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan Eksoten perustaminen on ollut parempi vaihtoehto kuin tuotannon jatkaminen kuntapohjaisesti. Palveluiden järjestämisen edellytysten koetaan parantuneen. Erityisenä onnistumisena nousee esille asiainnoin monipuolisuuden sekä talouden hallinta.

## 5.1 Lähipalvelut ja palveluverkkojen järjestäminen

Vuonna 2013 laaditun palveluverkkosuunnitelman toimeenpano keskittyy kolmeen osa-alueeseen: hyvinvointiasemakonsepti, kiireellisen hoidon järjestäminen ja keskussairaala sekä laitoshoidon purku, kotona asumisen tuki ja kuntoutus.



Kuva 6. Eksoten perustaminen (n = 89)

Hyväksytyssä palveluverkkosuunnitelmassa on esitetty Eksoten strategian mukaisesti, että

- päivystysmallia parannetaan päivystävän sairaalan säilyttämisen turvaamiseksi maakunnassa,
- hyvinvointiasema-mallia pilotoidaan vuosien 2013–2015 aikana ja hyvinvointiasemaverkosto muotoutuu tämän perusteella vuoteen 2016 mennessä
- lääkäripalveluita ja hammaslääkäripalveluita tarjotaan jokaisessa kunnassa koko suunnitelmakautena
- sähköisten palveluiden avulla laajennetaan kansalaisten yhteydenottomahdollisuuksia ja parannetaan kansalaisten tiedonsaantia ajasta ja paikasta riippumatta

## Eksoten perustaminen

Eksoten myötä maakunnassa on muutettu terveysasemien palveluvalikoimaa hyvinvointia edistäväksi, lisätty liikkuvia palveluja sekä edistetty sähköistä asiointia ja oman terveyden arvioinnin mahdollisuuksia. Yhteistyö kuntien ja Eksoten palvelujen välillä tulee varmistaa, jotta asiakasprosessit ovat sujuvat.



Kuva 7. Eksoten maakunnallinen palveluverkkosuunnitelma

- perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioita vahvistetaan sekä toimintatapojen että organisaatiouudistuksen avulla
- laitoshoidon purkua jatketaan suunnitellusti, kuntoutuksen kehittämiseen panostetaan kotona asumisen tueksi
- palveluiden saavutettavuutta ja hoidon tarpeen arviointia parannetaan yhteyskeskuksen avulla
- maakunnallisen palveluverkon suunnittelua jatketaan yhdessä kuntien ja Imatran kanssa.

Maakunnallisen palveluverkkosuunnitelman kuvaus on esitetty kuvassa 7.

Koko Etelä-Karjalan maakunnan asukkaat saavat sosiaali- ja terveyspalvelunsa Eksotesta. Eksote koordinoi maakunnan laajuista palveluverkkoa niin, että sosiaali- ja terveyspalveluja on saatavilla kaikkien kuntien alueella vaihtelevassa laajuudessa. Maakunnan kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kokoaminen yhdelle toimijalle on mahdollistanut uudenlaisten palvelutapojen käyttöönottamisen. Mm. liikkuva klinikka-auto Mallu ja hyvinvointiasemamalli mahdollistavat palveluverkkosuunnittelun aiempaa johdonmukaisemmin perustuen asukkaiden palvelutarpeisiin. Myös sähköisen asiointipalvelut Hyvis.fi käyttöönotto on monipuolistanut ja helpottanut asukkaiden asiointia.

Hyvinvointiasemat otettiin käyttöön pilotteina, mutta konsepti on leviämässä koko Eksoten alueelle. Hyvinvointiasemilla on terveydenhoitajan ja lääkärin vastaanottotoimintaa, mutta myös neuvontapalveluja sekä eri kolmannen sektorin toimijoiden tuottamaa toimintaa eli infoa ja aktivointitoimintaa. Hyvinvointiasemat ja liikkuvat palvelut tukevat toisiaan. Eksoten aikana Ylämaan sekä Lauritsalan terveysasemien palvelumuotoa on muutettu. Ylämaa on korvattu liikkuvilla palveluilla ja Lauritsala asemalla toimii hoitajavastaanotot sekä laboratorio liikkuvilla palveluilla tuettuna

Eksoten sisällä kehittämistyötä on kohdennettu asiakasprosessien kokonaistarkasteluun yli sosiaalipal-

veluiden, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon rajojen. Toimivia esimerkkejä on saatu aikaan mm. lasten ja nuorten palveluissa sekä mielenterveyspalveluissa. Ikäihmisten palveluissa kehittämisen suunta on ollut laitoshoidosta kotihoitoon, mikä on tarkoittanut laitoshoidon vähentämistä. Tämä muutos on herättänyt epäluottamusta ja kritiikkiä asiakastapausten kautta, mutta suuntana kehitystä on yleisesti pidetty oikeana. Myös kyselyn tuloksissa ikäihmisten palvelut nousivat eniten kehitettävänä palveluna.

Luonnollisesti sosiaali- ja terveyspalvelutuotannon erottaminen kunnan muista toimialoista johtaa siihen, että organisaatorajat ylittävään yhteistyöhön on kiinnitettävä erityishuomiota. Eksoten ja kuntien välillä koordinaatiota on tarvittu mm. kuntoutuspalveluissa, lasten ja nuorten palveluissa, työllistämispalveluissa. Tiedonkulku kuntien ja Eksoten toimijoiden välillä on todella tärkeää ja tämän vuoksi kunnat ovat nimenneet ”palvelujohtajat”. Palvelujohtajina toimivat kaksi sotekoordinaattoria (Lappeenranta ja Savitaipale-Luumäki) sekä muiden kuntien hallintovirkamiehet oman toimensa ohella.

Toteutetussa kyselyssä palveluiden saatavuuden kehityksen koettiin olevan asia, jossa Eksote ei ole onnistunut. Erityisesti avoimissa vastauksissa pohdittiin muutosten liiallista nopeutta, mutta erityisesti haastatteluissa kerrottiin, että vielä nopeampia ja suurempia kehitysaskeleita sekä taloudellisia tuloksia odotettiin kuin mitä saavutettiin. Lähipalveluiden kannalta on mielenkiintoista, että terveysasemat nousivat sekä onnistumisten että epäonnistumisten kärkilistalle. Useammasakin kohdassa näytti siltä, että kokemukset vaihtelevat kunnittain ja henkilöittäin. Erään vastaajan mukaan ”palveluiden kehittäminen on vauhdittunut, mutta palvelut ovat siirtyneet etäämmälle” ja osittain tämä pitää paikkansa, koska erityispalveluita on keskitetty. Tämä tuo haasteen kuljetuspalveluihin, vaikka asiointia on lisätty myös monipuolisilla asiointimahdollisuuksilla.

## 5.2 Lähidemokratia ja paikallisen elinvoimaisuuden tukeminen

Eksote on kehittänyt yhteistyötä kuntien kanssa. Alueella on otettu käyttöön neuvottelut palvelusuunnitelmien tiimoilta vuosittain sekä tarpeen mukaan järjestetyt infokierrokset sekä kuntien johdolle että kuntalaisille. Kuntalaisille on toteutettu monenlaisia palveluytyväisyyskyselyjä palveluittain ja sähköinen palautekanava on lisännyt mahdollisuutta kannanottoihin jatkuvasti. Eksote perusti myös asiakasraatitoiminnan tammikuussa 2014. Asiakasraati kokoaa kokemuksia ja näkemyksiä Eksoten palvelujen suunnittelun ja kehittämisen sekä päätöksenteon tueksi. Alueen vanhusneuvostot toimivat maakunnallisesti yhdessä. Tämän lisäksi vanhusneuvostoissa on Eksoten edustaja joka kunnassa.

Kyselyn mukaan keskeisimmiksi kuntalaisten keinoiksi vaikuttaa Eksoten toimintaan koetaan sähköisen palautteen antaminen sekä yhteydenotto Eksoten viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin.

Eksoten tapauksessa elinvoimaisuuteen liittyvä maankäytön suunnittelu, yrityspalvelut sekä vetovoimaisuuteen kiinteästi liittyvät palvelut kuten kulttuuri- ja liikuntapalvelut säilyvät ennallaan. Hyvinvointipalvelut ovat kuitenkin osa kunnan vetovoimaisuuden palveluvalikoimaa. Päätösvallan koetaan siirtyneen kauemmaksi peruskunnista Eksoten perustamisen myötä. Elinvoiman luonne on muuttunut kuntien luopuessa

keskeisen palvelutuotannon osan siirtyessä Eksotelle. Kuntien ja Eksoten yhteistyössä on lisätty kuntalaisten oman aktiivisuuden tukemista, mikä voi edistää henkilöiden voimaantumista sekä yleistä elinvoimaisuutta kunnissa.

Eksotessa ylimmästä päätöksenteosta vastaa perussopimuksen mukaan kuntien valitsemista edustajista koostuva yhtymävaltuusto, joka päättää strategiasta, toimitusjohtajasta sekä yli 1 miljoonan euron omaisuuden luovuttamisesta. Kuntayhtymän hallitus ohjaa toimintaa, taloutta ja tavoitteiden toteutumista.

Erityisesti toimitusjohtajan tukena työskentelee kuntayhtymän talouden ja toiminnan toimintaedellytysten suunnittelutukena jäsenkuntien kuntajohtajista koostuva neuvottelukunta.

Perussopimuksen mukaan kunnat ovat antaneet määritellyn palveluiden järjestämistä Eksotelle. Kunnat ohjaavat toimintaa siten kuntayhtymäedustajien, kuntajohtajien neuvottelukunnan sekä palvelusopimusten kautta. Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tapahtuu arjessa erilaisten yhteiskokousten, -infojen sekä palvelujohtajien kautta.

Kyselyn mukaan paikallisen elinvoiman näkökulmasta ylivoimaisesti tärkeimpänä toiminnan muotoina koettiin hyvinvointiasemat. Muita tärkeitä elinvoimaa tukevia toimintamuotoja ovat sähköinen asiointi ja palautekanava sekä kolmannen sektorin aktivointityö.

---

# 6 Keskeiset opit

Tässä selvityksessä on arvioitu Oulun, Salon ja Eksoten rakennemuutosten vaikutuksia ja sen vaatimaa muutoksen johtamista. Arvioinnin aineistojen, haastattelujen ja yhteisen Puimalan pohjalta kertyi laaja tieto- ja kokemuspohja muutoksen johtamisesta ja toteutuksesta. Aineisto toi hyvin esiin organisaation vastuuhenkilöiden kokemukset ja näkemykset siitä, mitä karikoita on väl-

tettava muutoksen toteutuksessa ja palvelujen kehittämisessä. Tämän tiedon pohjalta on koottu tiivistelmä opeista hyvän muutoksen johtamiseen ja palvelujen kehittämiseen muutosprosessissa.

Alla olevaan kuvaan on kiteytetty 10 usein arvioinnin aikana toistunutta oppia.

**1. Ota huomioon toimintaympäristön muutosvaikutusten voimakkuus**

**2. Varmista vaikuttavan muutoksen johtajuus ja tehokas muutoksen organisaatio**

**3. Viestitä sisäisesti ja ulkoisesti jatkuvasti sekä anna kasvoja muutokselle**

**4. Panosta vuorovaikutukseen ja luottamuksen rakentamiseen**

**5. Arvioi ja sääda reaaliaikaisesti muutosprosessin toteutusta**

**6. Varaudu muutoksen toteutuksen ja uuden toimintakulttuurin rakentumisen hitauteen**

**7. Tiedä, että palvelujen muospäätökset ja niiden toteutukset ovat aina vaikeita**

**8. Muista, että palveluverkko on myös toimintatapoja eikä vain seiiniä**

**9. Yhdistä suuren organisaation voima ja pienen ketteryys**

**10. Hyödynnä vapautunut resurssi uuden kehittämisessä**

## 1. Ennakoi ja ota huomioon toimintaympäristön muutosvaikutusten voimakkuus

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat usein rakenneuudistuksia voimakkaammin. On erittäin vaikeaa ja osin mahdotonta arvioida, mitä muutoksia palveluissa ja muussa toiminnassa on aiheutunut kunta- tai palvelurakennemuutoksista, koska vaihtoehtoista tilannetta ei voida tarkastella nykyisessä toimintaympäristössä. Vaikutuksia arvioidessa on kuitenkin olennaista erottaa nämä kaksi asiaa toisistaan.

Toimintaympäristön muutoksen ja niiden vaikutukset kuntien tulorahoituksessa ja toisaalta kasvavat palveluveloitteet ja -tarpeet ovat hallinnollisia organisaatiomuutoksia voimakkaampi pakote uudistaa kunnallisia palvelun järjestämistapoja ja palveluverkkoja. Kuntarakenne- ja yhteistoiminta-alueuudistukset voivat kuitenkin mahdollistaa joitakin toiminnan sopeuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Nykytilaa tulkitessa on olennaista myös tiedostaa kuntien erilaiset historiat ja toimintaympäristö.

### SALON MONIKUNTALIITOS

Vuonna 2010 Salon kaupunki sai yhteisöverotuloja lähes 60 miljoonaa euroa, kun niiden määrä oli vuoden 2014 tilinpäätöksessä noin 10 miljoonaa euroa. Vuosittainen tulomenetyks vastaa miltei kolminkertaisesti Salon saamaa yhdistymisavustusta kokonaisuudessaan.

Muutoksella tavoiteltiin resurssien kokoamisella riittävän vahvaa kuntaa vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin, mutta samaan aikaan heikentyneen talousaseman vuoksi on jouduttu sopeuttamaan toimintaa enemmän, kuin alkuvaiheessa ennakoitiin.

## 2. Varmista vaikuttavan muutoksen johtajuus ja tehokas muutoksen organisaatio

Suuri usean organisaation nopea fuusio ja muut mer-

kittävät hallinnolliset uudistukset edellyttää voimakasta ja hyvää muutosjohtamista sekä tätä tukevaa valmisteluvaiheen organisaatiota. Riskit epäonnistua ja samalla mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen ovat monenkertaiset verrattuna ”vanhan” organisaation uudistamiseen. Vaikuttava muutosjohtajuus edellyttääkin suunnitelmallista valmistelua ja aikataulutusta sekä seuranta- ja poikkeamiin reagoitua. Valmisteluvaiheen organisaatiossa edellytetään vastuutuksia sekä selkeitä tehtävämäärittelyjä, jossa huomioidaan myös kokonaisuuden ja mahdollisten useiden valmisteluryhmien koordinointi. Valmisteluorganisaatiossa tulee olla myös selkeä päätöksentekoeelin, jolla on myös valtuudet tehdä valmistelua koskevat linjaukset.

### OULUN MONIKUNTALIITOS

Yhdistymishallituksen työvaliokunta muodostettiin puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajista. Kunnanjohtajat järjestäytyivät uuden Oulun johtoryhmäksi sekä projektihallintoon asetettiin projektipäällikkö sekä projektin sihteeristö. Lisäksi muutoksen valmisteluun määriteltiin projektin verkosto-organisaatio, joka koostuu asiantuntijaryhmistä ja tiimeistä. Strategisten painopisteiden mukaisesti muodostettiin viisi kahdeksanjäsenistä toimikuntaa sekä kaksi muuta toimikuntaa. Laajalla organisaatiolla ja selkeällä työnjaolla voitiin varmistaa tehokas projektin johtaminen, mutta toisaalta varmistaa tiedonkulku poliittisissa ryhmissä ja alueilla.

## 3. Viestitä sisäisesti ja ulkoisesti jatkuvasti sekä anna kasvoja muutokselle

Muutosvaiheessa epävarmuus lisääntyy ja tarve uskottavalle tiedolle kasvaa. Muutoksessa onkin tärkeä tiedottaa oikea-aikaisesti ja säännöllisesti, jopa silloin kun tiedotettavaa ei ole ja toistetaan samoja asioita. Sisäinen viestittäminen yhteisesti sekä työyhteisössä

on olennaista, koska sillä vähennetään epätietoisuutta ja ”turhaa pohtimista” mitä on tapahtumassa. Sisäisen viestittämisen ohella henkilöstön edustus eri ryhmissä varmistaa läpinäkyvyyttä henkilöstöön.

Kuntalaisille tulisi viestiä siitä, miksi muutos toteutetaan, miten muutos toteutetaan sekä mitä vaikutuksia sillä on kuntalaisiin ja palveluihin. Olennaista on myös viestiä hyvistä asioista ja onnistumisista. Muutoksen johtamisessa on olennaista antaa myös kasvot muutokselle eli näyttää ketkä vastaavat muutoksen toteuttamisesta. Selvitysvaiheessa kasvojen antaminen kulminoituu selvityshenkilöön ja hänen vuorovaikutukseen ”kentän” kanssa. Valmisteluvaiheessa päävastuulliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat (esim. muutosjohtaja) ”kasvottavat” valmisteluvaiheen etenemistä.

#### EKSOTEN PERUSTAMINEN

Eksoten sisäiseen tiedottamiseen on panostettu alkuvaiheen jälkeen. Maakunnallisesti ja johtamisrakenteellisesti laajan organisaation viestintään kiinnitetään erityistä huomiota alkuvaihetta tarkemmin. Kunnista kerrottiin esimerkkejä, joiden mukaan lehdessä ilmoitetut muutokset palveluissa eivät olleet terveysasemilla tiedossa. Eksotella on oma viestintäpäällikkö sekä tiedottaja.

#### 4. Panosta vuorovaikutukseen ja luottamuksen rakentamiseen

Jo valmisteluvaiheeseen eteneminen muutoksessa edellyttää keskinäistä luottamusta ja yhteistä näkemystä siitä, mitä uusi organisaatio tarkoittaa ja millainen se on. Muutoksen valmisteluvaiheessa voi rakentua erilaisia odotuksia ja mikäli tavoitteissa on ristiriitoja, voivat nämä koitua etenkin äkillisissä muutostilanteissa yhteen sovitettavaksi ja puntaroitavaksi. Riskinä on, että tämän kaltaisille tilanteille ei varata riittävästi vuorovaikutuksen virallisia ja epävirallisia foorumeita. Tämä voi

johtaa luottamuksen heikkenemiseen muutosprosessin edetessä. Luottamuksen säilymisen edellytyksiä voidaan lisätä varmistamalla riittävä edustavuus toimielimissä valmisteluvaiheen organisaatioissa sekä muutoksen alkuvaiheessa. Vuorovaikutuksen foorumit ovat olennaisia myös henkilöstön ja johdon välillä, sillä tällä ja henkilöstön osallistumisella kehittämiseen, voidaan varmistaa koko organisaation sitoutuminen muutoksen toteutukseen. Vuorovaikutukseen tulee myös varata sen vaatima aika jo valmistelun varhaisessa vaiheessa.

#### EKSOTEN PERUSTAMINEN

Kuntien hyvinvointitehtävä edellyttää toimivaa vuorovaikutusta ja kommunikointia vaikka sote-palveluiden järjestämisvastuu siirrettiinkin Eksotelle. Hyvinvointisuunnittelua tehdään sekä maakuntatasolla että kuntatasolla. Eksoten ympärille on rakennettu toimivia ja monimuotoisia yhteistyötapoja kuntien ja kuntalaisten kanssa. Alkuvaiheessa viralliset toimielimet korostuivat, mutta nykyisin palveluiden yhteensovittamista koordinoidaan yhä enemmän kuntien ja Eksoten välillä arjessa nimettyjen vastuuhenkilöiden avulla.

#### OULUN MONIKUNTALIITOS

Oulussa yhtenäisen luottamuksen rakentaminen ja aidosti yhteisen tahtotilan muodostamiseen on näkynyt useissa tekijöissä. Panostaminen valmisteluvaiheen toteutukseen, sen arviointiin sekä tähän liittyvän yhteisen keskustelun varaamiseen varmisti luottamuksen säilymistä. Yhdistyssopimuksen mukaisesti kaupunginhallituksessa on ensimmäisellä vaalikaudella 17 jäsentä, joista yhden jäsenen ja varajäsenen tuli olla jokaisesta yhdistyvästä kunnasta. Tällä poikkeuksellisen suurella koolla voitiin varmistaa alkuvaiheessa alueellinen asiantuntemus.

## 5. Arvioi ja säädä reaaliaikaisesti muutosprosessin toteutusta

Muutoksen valmistelutilanne on usein hektistä. Lyhyessä ajassa on linjattava uuden organisaation käynnistämiseen ja sen onnistumiseen olennaisesti vaikuttavat lukuisat asiat. Muutoksessa jälkikäteinen arviointi pitkällä aikavälillä on tarpeellista, koska vaikutuksia voidaan arvioida ja todentaa kokonaisvaltaisemmin. Jälkikätesarviointi yksinään ei kuitenkaan riitä, vaan muutoksen onnistunut johtaminen edellyttää jo valmistelu- ja toteutusvaiheessa tapahtuvaa arviointia ja seuranta. Arvioimalla voidaan lisätä muutosprosessin läpinäkyvyyttä ja tukea tiedolla johtamisen toimintatapaa. Samalla voidaan muodostaa kokonaisvaltainen näkemys valmistelun sen hetkisestä tilanteesta ja kirkastaa muutosprosessin seuraavan vaiheen tärkeät toimenpiteet. Neuvotteluvaiheessa voidaan varmistaa arviointi osana muutosta kirjaamalla se sopimukseen.

### OULUN MONIKUNTALIITOS

Oulussa toteutettiin reaaliaikainen uuden kunnan valmistelun ja toteutuksen arviointi, jossa puolen vuoden välein arvioitiin valmistelun kokonaistilannetta, aikataulussa pysymistä sekä arvioitiin keskeiset kehittämistoimenpiteet yhdistymisprosessin taitavaksi toteuttamiseksi. Arviointi tarjosi yhteisen foorumin, jossa oli mahdollisuus keskustella esiin nousseista ongelmista ja ristiriitaisista asioista. Se, että riskeistä voitiin keskustella, nähtiin lisäävän hyvää henkeä ja luottamusta. Reaaliaikaisen arviointityön malli tuki hyvin yhdistymisen valmistelua, mutta vaati samalla ajallista panostusta ja sitoutumista eri toimijoilta.

### EKSOTEN PERUSTAMINEN

Yhteistyön ja toiminnan tavoitteiden jatkuva arviointi omistajien ja Eksoten kanssa on osoittautunut erittäin tärkeäksi. Vuoden 2013 kriittisten suunniteluvaiheiden jälkeen yhteiset tavoitteet ja luottamus Eksoten toimintaan ovat vahvistuneet. Samanaikaisesti alkuvaiheessa keskeiset kuntakohtaiset palvelusopimukset ovat menettäneet merkitystään yhteisen strategian ja maakunnallisen palveluverkосуunnitelman toteuttamiseen verrattuna. Yhdenvertainen koko maakunnan asukkaiden palvelutarjonta on Eksoten keskeisin tavoite.

## 6. Varaudu muutoksen toteutuksen ja uuden toimintakulttuurin rakentumisen hitauteen

Suuriin rakenteellisiin muutoksiin kohdistuu usein epävarmuutta ja suuria odotuksia, jotka voivat pohjautua osin menneelle kehitykselle, jolloin kuntien toimintaympäristö on ollut erilainen. Oikeutetustikin halutaan saada todisteet sille, että tehty päätös oli oikea ja vaikutukset myönteisiä. Rakennemuutospäätös yksinään aiheuttaa kuitenkin vain vähäisiä vaikutuksia etenkin kuntalaisten ja palveluiden näkökulmasta. Kuntarakennemuutos tai yhteisen organisaation perustaminen antaa mahdollisuuksia toivottujen vaikutusten aikaansaamiselle.

Palveluverkoissa tapahtuvat muutokset edellyttävät oman valmistelun, poliittisen keskustelun ja päätöksenteon ja tämänkin jälkeen päätöksen toimeenpanon. Vieläkin enemmän aikaa kuluu siinä, että toimintakulttuurit eri organisaatioiden tasoilla hitsautuvat yhteen ja muodostuu uuden organisaation tapa. Jopa tarve yhteiselle toimintakulttuurille voi nousta vasta jonkin ajan päästä, kun uusi organisaatio on ollut toiminnassa. Muutoksen näkymiselle ja tavoitteiden toteutumisel- le on varattava riittävä aika, mutta toisaalta tuotava prosessin aikana saavutetut toimenpiteet muutoksen tavoitteiden saavuttamiseksi.



## 7. Tiedä, että palvelujen muutospäätökset ja niiden toteutukset ovat aina vaikeita

Muutokseen kohdistuu usein ristiriitaisia tavoitteita: Halutaan uudistaa toimintaa, mutta samaan aikaan tahdotaan säilyttää vallitseva nykytila – etenkin palveluverkoissa. Tehtiin suuria rakenteellisia muutoksia tai ei, kunnat ovat useimmiten joutuneet kiristyvässä talouden tilanteessa sopeuttamaan myös palveluverkkojaan. Rakennemuutosorganisaatioiden palvelujen ”parantamisodotukset” ovat moninkertaisesti vaativampia kuin normaalitilanteissa. Erityisesti kuntaliitoskuntien palveluverkkojen tehostamiset ovat erityisen ”seurannan” kohteena verrattuna ei-kuntaliitoskuntin.

Kuitenkin yhdistymisen jälkeen palveluihin vaikuttavat päätökset ovat edelleen yhtä vaikeita ja etenkin toiminnan sopeuttamiseen liittyvät päätökset tehdään mahdollisimman myöhään, taloudellisen pakon edessä. Näistä vaikeista päätöksistä ja alkuvaiheen muutosvastarinnasta huolimatta, jotkin ratkaisut on voitu nähdä jälkikäteen oikeiksi tai jopa parantaneen kuntalaisten samaa palvelua. Kuntaliitoksissa kokemus palvelujen kaikkoamisesta voi erityisesti korostua ja tilannetta voidaan peilata aikaisempaa rakennetta nykyiseen toimintaympäristöön. Etenkin muutostilanteessa, johon voi liittyä voimakkaita ennakkokäsityksiä palvelujen heikkenemisestä, tulisi tarjota mahdollisimman paljon tosiasioihin perustuvaa tietoa ja toisaalta viestiä muutoksen vaikutuksista, tuoden esiin myös myönteiset kokemukset.

## 8. Muista, että palveluverkko on myös toimintatapoja eikä vain seinää

Muutoksessa palveluverkot tulevat usein suhteellisen varhaisessa vaiheessa tarkasteluun, jotta voidaan hahmottaa uuden organisaation alueellista toimintaa ja kehittämistarpeita. Useimmiten keskustelu kohdistuu yksittäisiin palvelutiloihin tai alueiden väliseen vertailuun palveluverkoissa. Palveluverkkoja käsitellessä tulisi yhä enemmän kiinnittää huomiota kuitenkin fyysisen

palveluverkon mekaanisen tarkastelun sijasta kunnan tapaan tuottaa palvelut. Tähän liittyy kiinteästi kuntalaisten keskenään poikkeavien palvelutarpeiden kartoittaminen sekä palveluiden tuotantotavat. Kuntalaisen näkökulmasta lähipalvelut ja odotukset palveluissa vaihtelevat elämäntilanteen ja toimintakyvyn mukaan.

Jo toimintaympäristössä, väestörakenteessa ja yhteiskunnassa tapahtuvienkin muutosten vuoksi palveluverkko ei voi olla vain palvelupisteitä ja seinä, vaan myös sähköiset palvelut, itsepalvelut ja liikkuvat palvelut ovat yhä enemmän osa kuntien palvelukokonaisuutta. Palveluiden uudistamisessa tulee yhä enemmän olennaiseksi palveluiden kohdentaminen ja mitoittaminen erilaisten palvelutarpeiden mukaan.

### OULUN MONIKUNTALIITOS

Uuden Oulun palveluverkkojen suunnittelu nähdään osana kaupungin palvelumallia, joka sisältää myös palvelujen tuotantotavat ja uudet konseptit. Palveluverkkojen suunnittelussa korostettiin myös palvelutarvelähtöisyyttä, jota arvioidaan perustuen tietoon. Sivistys- ja kulttuuripalveluiden palveluita kootaan mahdollisuuksien mukaan samoihin tiloihin, jolloin vahvistetaan eri palvelujen keskinäistä yhteistyötä ja voidaan paremmin vastata asukkaiden monialaisiin palvelutarpeisiin. Hyvinvointipalvelut tarjotaan poikkihallinnollisissa hyvinvointikeskuksissa, joita täydentää hyvinvointipisteet. Suunnittelun lähtökohdana on ollut seitsemän hyvinvointikeskusta, mutta päätöksenteko niiden määrästä on vielä kesken.

## 9. Yhdistä suuren organisaation voima ja pienen ketteryyttä

Muutoksissa tavoitellaan usein resurssien ja osaamisen kokoamista ja uudelleenjärjestelyä siten, että kuntalaisille voidaan tuottaa palvelut entistä tehokkaammin ja laadukkaammin. Uhkana on, että muutoksessa muodostetaan jähmeät rakenteet ja siilomainen organi-

saatio eikä muutosta varten voida riittävästi kartoittaa ja analysoida parhaita käytäntöjä ja toimintamalleja uuden organisaation näkökulmasta. Jähmeiden rakenteiden seurauksena sisäinen ja organisaatioiden välinen tiedonkulku voi heikentyä ja edellytykset johtamiselle hankaloituu. Etenkin pienempien kuntien näkökulmasta uusi suurempi organisaatio voidaan kokea ylimitoitettuna sekä päätöksentekijät ja viranhaltijat etäisempinä.

Tästä syytä on olennaista, että toimintatavoissa ja esimiestyön organisoinnissa pyritään varmistamaan ketteryys ja joustavuus hyödyntäen silti muutoksen tarjoamaa mahdollisuutta kootuissa resursseissa ja toiminnan kehittämisessä. Tällöin toiminnalle kartoitetaan raamit koko organisaatiolle ja niiden puitteissa etsitään paras tapa vallan ja vastuun jakamiselle sekä oikean päätöksentekotason asettamiselle. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi delegointia alueellisille lähipalveluyksiköille ja esimiehille.

#### SALON MONIKUNTALIITOS

Uudessa salossa on keskitetty tukipalvelut ja muut hallinnolliset ja erityisosaamista vaativa palvelut. Skaalaetuja hyödyntämällä on voitu hallita tilakustannuksia, mutta toisaalta myös tehostaa toimintaa ja lisätä toimintavarmuutta. Myös palveluita on koottu suurempiin kokonaisuuksiin organisaation uudistamisen yhteydessä.

#### OULUN MONIKUNTALIITOS

Oulun alueellisten palvelujen kokoamisella hyvinvointikeskuksiin varmistetaan riittäviä palveluja kuntalaisille. Uudistaminen tarkoittaa palveluverkon merkittävää tiivistymistä, mutta myös mahdollisuuksia palvelujen kehittämisessä ja esimiestyön uudistamisessa. Delegoimalla vastuuta ja toisaalta valtaa alueella toimiville viranhaltijoille, voidaan edistää ketterämpiä toimintatapoja ja toisaalta ottaa alueelliset erityispiirteet paremmin huomioon.

#### EKSOTEN PERUSTAMINEN

Eksoten alkuvaiheessa kuntakohtaiset terveysasemat ja niiden palveluiden säilyminen mahdollisimman pitkään ennallaan olivat keskiössä. Toisaalta Eksoten johtaminen oli hyvin keskitettyä, joten johtamisrakente nähtiin etäisenä tai monimutkaisena kuntatasolla tarkasteltuna. Hyvinvointiasema-konseptin kautta koetaan, että paikallinen toiminta on jälleen nostettu arvoonsa ja yhteistyö eri toimijoiden kesken kehittyy oikeaan suuntaan.

### 10. Hyödynnä vapautunut resurssi uuden kehittämisessä

Muutoksessa tavoitteena on koota toiminnan resurssit yhteen ja käyttää niitä entistä fiksummin. Esimerkiksi kuntarakennemuutoksissa yhdistyminen voi tuoda esiin osassa toimintoja merkittäviä päällekkäisyyksiä, joita ei enää uudessa rakenteessa tarvita. Tämä edellyttää selkeää suunnitelmaa toiminnan uudelleenorganisoinnista sekä näkemystä siitä, mitä vapautuvilla resursseilla tehdään ja kuinka sitä voidaan ohjata palveluiden järjestämistapojen ja muun toiminnan kehittämiseen.

Hallinnossa tämä tulee useimmiten esiin heti ensimmäisenä, jolloin samat tehtävät voidaan hoitaa pienemmin resurssein tai vaihtoehtoisesti kohdentaa toiminnan ja palvelujen kehittämiseen. On tärkeää muistaa, että vapautuvilla resursseilla ei tarkoiteta ainoastaan henkilöstöresursseja vaan osaamisen sekä päätöksenteon resursseja. Resurssien entistä parempi hyödyntäminen edellyttää myös voimakasta yhteistä näkemystä nykytilasta sekä siitä, mihin tulevaisuudessa tulee panostaa.

## EKSOTEN PERUSTAMINEN

Eksoten perustamisen myötä päätöksenteko yksinkertaistui 9 kunnan lautakunnan sekä sairaanhoitopiirin päätöksenteosta yhden valtuuston ja hallituksen alaisuuteen. Myös johtamisrakenne muuttui ja rakenteita on yhdenmukaistettu ja yhdistetty, vaikka suurempi organisaatio vaatii myös sisäisen hallintonsa. Kustannusten nousu on tasoittunut Eksoten aikana, mutta siitä huolimatta kehittämistoimintaan on voitu resursoida merkittävästi. Eksote on näyttäytynyt mm. hoitoprosessien, asiakaslähtöisyyden sekä ICT-järjestelmien ja raportoinnin kehittämisessä valtakunnan tason merkittävänä toimijana. Kunnat ovat voineet samalla vapauttaa kehittämisresurssiaan muuhun toimintaan.

Kuntien hallinnon tiivistämistä ei pidetty keskeisenä tavoitteena Eksoten perustamisen yhteydessä vaan muutoksessa keskeisintä oli yhdistää ja yhdenmukaistaa kuntalaisten palvelut ja palvelutuotannon tukipalvelut. Eksoten talouden kasvun tasaantuminen on antanut kunnille mahdollisuuden käyttää resurssiaan muuhun toimintaan ja kehittämiseen sekä ehkäistä velkaantumisen kasvua sosiaali- ja terveyspalveluiden vuoksi.

## SALON MONIKUNTALIITOS

Salossa päätöksenteko ja siihen liittyvä hallinto yksinkertaistui, kun 10 kunnan kunnanvaltuustot ja -hallitukset sekä lukuisat lautakunnat yhdistettiin. Samalla konsernirakenteita selkeytettiin. Tämän johdosta koko alueella on voitu reagoida nopeammin äkillisiin muutostilanteisiin.

Viiden vuoden aikana henkilöstövakanssien määrä väheni miltei sadalla (ml. taloushallinnon siirto yhtiöön n. 30 hv) siitäkin huolimatta, että sosiaali- ja terveyspalveluissa vakanssien määrä on kasvanut yli 80. Vakanssien väheneminen on ollut suurinta etenkin konsernipalveluissa sekä kaupunkikehityspalveluissa. Henkilöstöressurssien painopistettä on voitu siis siirtää hyvinvointipalveluihin ja samalla vähentää vakanssien määrää.

# 7 Johtopäätökset

Edellisessä luvussa esitettiin arvioinnin aikana kerätyn aineiston ja kokemusten pohjalta koottuja oppeja, jotka yleisesti soveltuvat aluehallinnossa tapahtuviin muutosten toteutuksiin. Arvioinnin tulokset osoittavat, että näissä ja myös muissa suurissa rakennemuutoksissa on samanlaisia vaiheita ja onnistumisen edellytyksiä. Itsehallintoalueiden perustamisessa on kyse historialli-

sen suuresta ja monimutkaisesta muutoksesta. Itsehallintoalueiden muodostaminen ja tehtävien siirtäminen aiheuttaa kunnan roolin arvioinnin sekä sen pohjalta tulevaisuuden kunnan rakentamisen. Uudistusten onnistunut toteutus edellyttää taitavaa muutosjohtajuutta sekä tässäkin arvioinnissa esiin nousseiden kokemusten hyödyntämistä.



Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
Puhelin 09 7711  
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi  
www.kunnat.net

ISBN 978-952-293-351-5 (pdf)

Helsinki 2015