

TUTKIMUS

Markku Sotarauta & Toni Saarivirta  
& Jari Kolehmainen

# Mikä estää kuntien uudistumista?

Mikä estää kuntien  
uudistumista?

Markku Sotarauta & Toni Saarivirta  
& Jari Kolehmainen

# **Mikä estää kuntien uudistumista?**

**KAKS**—KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisan kehittämissäätiön  
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 66  
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2011  
ISBN 978-952-5801-49-1 (nid.)  
ISBN 978-952-5801-50-7 (PDF)  
ISSN 1235-6956

# Sisällys

0	Kiireisten tiivistelmä .....	9
1	Lähtökohta, tehtävä ja tavoitteet.....	12
2	Peruskäsitteet pähkinäkuoressa .....	14
2.1	Kunta ja innovaatio .....	14
2.2	Kunta ja innovaatiojärjestelmä .....	16
2.3	Innovaatiotoiminnan mahdollistajat ja esteet kunnissa .....	18
3	Menetelmä ja aineisto .....	21
4	Uudistusten yleiset kohteet ja päälinjat .....	26
4.1	Miksi kunnat uudistavat? .....	26
4.2	Mitä kunnat uudistavat? .....	29
4.3	Henkilöstö ja innovaatiotoiminta.....	34
5	Millä resursseilla, millä tiedolla, keiden kanssa?.....	36
5.1	Kuntien T&K-toiminnan resurssit .....	36
5.2	Tiedonlähteet .....	38
5.3	Yhteistyökumppanit.....	42
6	Mikä haittaa innovaatiotoimintaa? .....	46
7	Johtopäätökset.....	52

# Esipuhe

Julkisuudessa on keskusteltu vilkkaasti kuntien ongelmista. Yksi väittää ongelmien ytimen löytyvän kuntarakenteesta, kun taas toisen mukaan ongelmat eivät ratkea rajoja siirtämällä, jos kuntien ylisuurta tehtävätaakkaa ei skaalata resurssien kanssa samalle tasolle. Kolmas on ehdottomasti sitä mieltä, että ongelma on tehottomassa luottamushenkilökoneistossa tai sitten ajastaan jälkeenyäneissä viranhaltijoissa. Neljäs puolustaa paikallista demokratiaa ja sanoo, että oli pa ongelma ja sen ratkaisu mikä tahansa, kuntien itsehallintoon ja paikallisen demokratian käytäntöihin ei saa puuttua.

Yhtä ääntä sen paremmin kuin yhtä ongelmaa tai ratkaisuaakaan ei tunnu löytyvän – eikä ehkä tule löytymäänkään.

Tämä raportti ei suoraan ota kantaa käynnissä olevaan kuntarakennekeskusteluun, mutta sen esittämä kysymys on selvä. Jospa kuntien suurin ongelma onkin uudistumiskyvyttömyys. Jospa kuntien hatara innovaatiojärjestelmä ei kykene ajoissa tuottamaan uusia ratkaisuja. Jospa Suomen kuntakenttä on aina vähän myöhässä.

Hyvin toimiva kuntien innovaatiojärjestelmä mahdollistaisi jatkuvan uudistumisen mieluummin vähän ennen kuin vähän liian myöhään. Innovaatiojärjestelmän kehittäminen ei auta ratkaisemaan vuonna 2012 käsillä ole-

via ongelmia, mutta jospa sen kehittäminen antaisi mahdollisuuden kohdasta seuraava ongelmarypäs housut ylhäällä.

Professori Markku Sotarauta, johtaja  
Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

# 0. Kiireisten tiivistelmä

## Kysymykset

Tämän selvityksen päätehtävänä on kartoittaa, onko kuntaorganisaatioilla niiden uudistumista tukevaa innovaatiojärjestelmää. Selvityksen tärkeimmät kysymykset ovat:

- Mihin kuntien uudistustyö kohdistuu?
- Mitkä ovat tärkeimmät yleiset kehittämistavoitteet?
- Mitkä ovat kuntien tärkeimmät yhteistyökumppanit uuden tiedon tuottamisessa ja sen hyödyntämisessä?
- Mitkä ovat kuntien tärkeimmät tiedonlähteet innovaatiotoiminnassa?
- Mitkä tekijät vaikeuttavat innovaatiotoimintaa?

## Päähuomiot

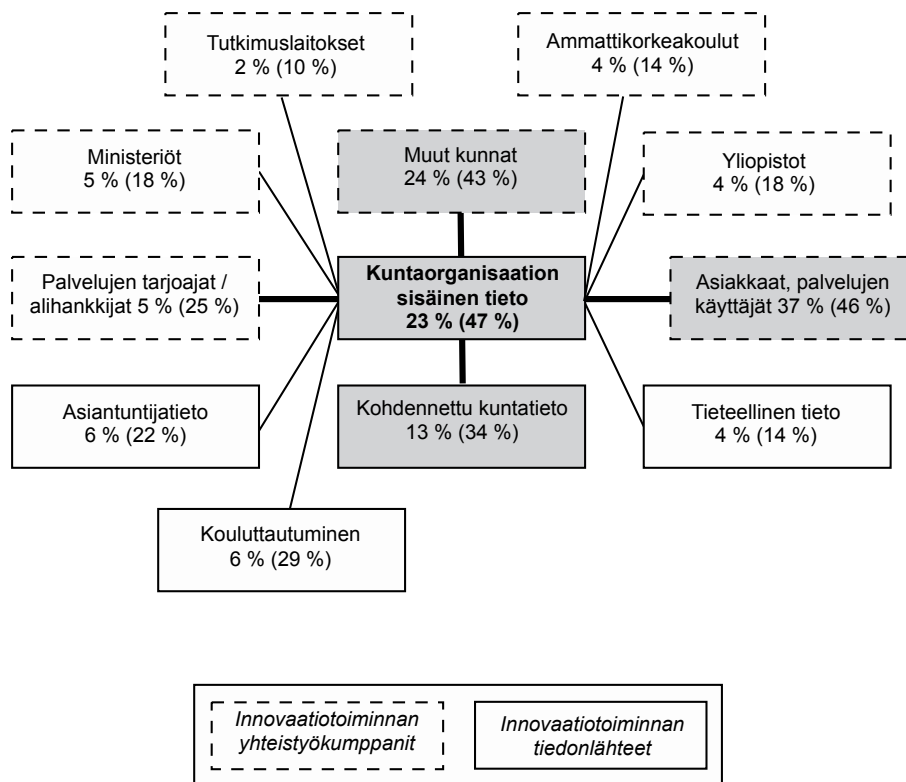
- Kuntien uudistumista tukeva innovaatiojärjestelmä on orastava ja sisäänpäin kääntynyt. Kunnilla ei ole uudistumista tukevaa uutta tietoa tuottavaa ja soveltavaa järjestelmää. Kuntien innovaatiojärjestelmää ei ole tietoisesti kehitetty.
- Kunnat eivät etsi ja sovelta systemaattisesti oman toiminnan kehittämistä tukevaa tietoa.



- Kuntien innovaatiostrategiat tähtäävät olemassa olevien palvelujen tarjoamiseen vanhoille kohderyhmille paikkaamalla resursseissa olevat puutteet kuntayhteistyöllä.
- Innovaatiotoiminnassa käytetään pääosin kuntamaailman sisäistä tietoa ja yhteistyötä tehdään pääosin muiden kuntatoimijoiden kanssa. Yhteistyö yliopistojen ja muiden uutta tietoa tuottavien organisaatioiden kanssa on vähäistä.
- Tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostetaan yleisesti ottaen hyvin vähän. Suuret kaupungit ovat selkeästi muita kuntatyyppisiä aktiivisempia tutkimus- ja kehittämistoiminnassa, mutta niidenkään T&K-panoksia ei voi pitää riittävinä suhteessa kaupunkien kokoon, resursseihin ja tarpeisiin.
- Kuntien innovaatiotoimintaa vaikeuttaa eniten resurssien puute, rakenteelliset lukot, lyhytjänteisyys sekä haluttomuus lakkauttaa olemassa olevia palveluita ja organisaatioita.
- Kuntatyyppien ja vastaajien välillä on hyvin vähän eroja suhteessa innovaatiojärjestelmän keskeisiin tekijöihin. Suomen kuntien kehittäminen on suhteellisen yhdenmukaista, eikä painotuksissa ole suuria eroja eri alueiden, kuntatyyppien ja/tai vastaajien henkilökohtaisen ominaisuuksien mukaan.
- Merkittävimmät erot tiivistyivät siihen, että suuret kaupungit painottavat organisoitua ja resursoitua tutkimus- ja kehittämistoimintaa enemmän kuin muut kunnat ja naiset ovat miehiä valmiimpia etsimään uusia ratkaisuja innovaatiotoimintaan.

## **Miten selvitys tehtiin?**

- Aineisto kerättiin sähköisellä kyselyllä Internetissä ja se suunnattiin Suomen kunnissa sekä virka- että luottamushenkilönä johtotehtävissä toimiville henkilöille.
- Kysely kohdistettiin kuntien johtotehtävissä toimiville henkilöille, jotka oman työnsä tai luottamushenkilöasemansa mukaan arvioivat kuntien innovaatiojärjestelmän tilaa.
- Vastauspyyntö tavoitti 1 592 henkilöä. Kyselyyn tuli 534 vastausta, ja vastausprosentti oli 33,5 %.



Kuva 1. Kuntien tiedonlähteet ja yhteistyökumppanit – erittäin tärkeänä ja (tärkeänä) pitävien osuus vastaajista

# 1 Lähtökohta, tehtävä ja tavoitteet

Innovaatiopolitiikka on noussut monissa maissa yhteiskuntapoliittisen keskustelun keskiöön. Innovatiivisuuden tarve ja innovaatiopolitiikan sisältöjen etsintä lähti liikkeelle sekä Suomessa että muualla maailmassa yksityisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä teknologisten innovaatioiden varassa. (Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 93–94). Aiemmin julkisen sektorin rooliksi nähtiin pääosin edellytysten luominen yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten innovaatiotoiminnalla. Mutta kuten Jäppinen (2011, 112) toteaa, 2000-luvun alussa laaja-alaisesti innovaatiopolitiikka suuntaa katseensa yksityisen sektorin tuotteiden kehittämisen rinnalla yhä useammin myös julkisen sektorin palvelujen kehittämiseen (Jäppinen 2011, 112). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnassa ei ole kyse vain talouden kasvusta, vaan mitä suurimmassa määrin myös yhteiskuntapoliittian vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja uudistumiskyvystä (Anttiroiko & Kuoppala 2011, 267). Monesti julkisen sektorin innovaatiotoiminta motivoituukin ennemmin taloudellisesta niukkuudesta kuin yltäkylläisyydestä.

Myös kunnat ovat muuttumassa innovaatiotoiminnan mahdollistajista innovaatioiden käyttäjiksi, soveltajiksi ja kehittäjiksi. Vaikka kunnat eivät olekaan tunnettuja innovatiivisuudesta ja oman innovaatiojärjestelmän kehittämisestä, myös kunnissa on jatkuvasti tehty erilaisia hallintoa, palvelu-

tuotantoa, rakenteita, demokratian muotoja sekä kuntien ja valtion välistä suhdetta koskevia uudistuksia. Suomessa ei vain ole ollut tapana käyttää innovaatiokäsitteistöä julkisen hallinnon oman toiminnan uudistamisessa (Hennala ym. 2008, 93). Kuitenkin on selvää, että myös kunnissa systemaattisen innovaatiotoiminnan tarve on nykyisin hyvin erilainen kuin 10 vuotta sitten (Anttiroiko & Kuoppala 2011, 266). Nykyistä systemaattisempi innovaatiokäsitteistö saattaisi luoda kunnille lähestymistapoja ja toimintamalleja kehittää omaa toimintaansa. Hyvin toimiva innovaatiojärjestelmä saattaisi vahvistaa kuntien kykyä vastata paikallisiin tarpeisiin ja sopeutua muutoksiin strategisesti. Suurten muutosten keskellä laadukas kunnallinen innovaatiotoiminta voisi myös olla hyvän kunnan tunnusmerkki ja uusien työntekijöiden rekrytointivaltti.

Innovaatiokeskustelussa on huomattava, että kunnat edustavat nopeasti muuttuvassa maailmassa jatkuvuutta. Sosiaalipalveluja, koulutusta tai vaikkapa terveydenhuoltoa ei voi uudistaa jokaisen muotivirtauksen mukaan. Kuten Hennala ym. (2008, 94–95) muistuttavat, palvelujen ja hallinnon ohella julkinen sektori huolehtii yhteiskunnan vähäosaisista sekä siitä, että turvallisuus, demokratia ja tasa-arvo toteutuvat. Suomalaiset kunnat ovat laajasta yleisestä toimialastaan huolimatta ytimeltään varsin voimakkaan keskushallinnon ohjauksen ja säätelyn piirissä. Säätely, normit ja ohjaus on tarkoitettu turvaamaan kansalaisten yhdenvertaista asemaa, mutta samalla ne luovat kunnallisten toimintojen uudelleenarvioinnille ja paikallisille sopeuttamiselle vahvat rakenteet.

Tämän selvityksen päätehtävänä on kartoittaa, onko kuntaorganisaatioilla niiden uudistumista tukevaa innovaatiojärjestelmää. Selvityksen tärkeimmät kysymykset ovat:

- Mihin kuntien uudistustyö kohdistuu?
- Mitkä ovat tärkeimmät yleiset kehittämistavoitteet?
- Mitkä ovat kuntien tärkeimmät yhteistyökumppanit uuden tiedon tuottamisessa ja sen hyödyntämisessä?
- Mitkä ovat kuntien tärkeimmät tiedonlähteet innovaatiotoiminnassa?
- Mitkä tekijät vaikeuttavat innovaatiotoimintaa?

## 2 Peruskäsitteet

### 2.1 Kunta ja innovaatio

Innovaation käsite itsessään on yksinkertainen, vaikka sen taustalla olevat prosessit ovat monesti monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia. Innovaation määritelmät ovat alun perin nojanneet varsin pitkälle teknologisen muutoksen teorioihin. Perinteisesti teknologisen muutoksen on nähty koostuvan kolmesta eri vaiheesta, jotka ovat keksintö, innovaatio ja leviäminen. *Keksintöä* voidaan luonnehtia uuden perustietämyksen ja uusien ideoiden luomiseksi, *innovaatiota* luodun tiedon ensimmäiseksi soveltamiseksi ja *leviämistä* (diffuusio) vaiheeksi, jossa uusi tieto ja uudet ideat viedään käytäntöön tai jolloin uudet tuotteet ja palvelut leviävät markkinoille. Kunnissa uuden idean synnyttämistä tai keksintöä tärkeämpää on innovaatioiden tunnistaminen, levittäminen ja sovittaminen omaan organisaatioon.

Innovaatio voidaan määritellä yksinkertaistaen joksikin uudeksi asiaksi tai ideaksi, joka on sovellettu ja josta saadaan lisäarvoa. Innovaatio on tuotteen, palveluun tai muuhun toimintaan liittyvä uudistus, jolla on arvoa kilpailutilanteessa ja/tai yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Innovaatiotoiminta on totuttu näkemään yritysten ja erityisesti teknologiayritysten temmellyskenttänä, mutta innovaatio ei käsitteenä liity vain teknologiaan ja yrityksiin, vaan periaatteessa se on mahdollista liittää mihin tahansa inhimilliseen toimintaan. Käytännössä innovaatiot ovat usein seurausta

pitkistä ja monimutkaisista prosesseista, joissa syntyy monenlaisia innovaatioita ja joissa tarvitaan useita erityyppisiä innovaatioita samanaikaisesti (Fagerberg 2005, 4–6).

Innovaatiot jaetaan yleensä tuote- ja prosessi-innovaatioihin. Tuoteinnovaatioihin kuuluvat sekä uudet tavarat että palvelut. Kunnan näkökulmasta palveluinnovaatioiden merkitys korostuu. Walker (2003, 313) on jaotellut palveluinnovaatiot kolmeen ryhmään: a) uusi palvelu uudelle kohderyhmälle, b) olemassa olevien palvelujen tarjoaminen uudelle kohderyhmälle ja c) uudet palvelut vanhoille kohderyhmille. Edquistin (2001) ym. mukaan prosessi-innovaatiot voidaan jakaa teknologisiin ja organisationaalisiin innovaatioihin. Teknologiset innovaatiot liittyvät esimerkiksi informaatio- ja kommunikaatioteknologian hyödyntämiseen palvelujen järjestämisessä ja erilaisten uusien laitteiden ja teknisten uudistusten hyödyntämiseen toiminnassa. Organisationaaliset innovaatiot ovat erityisesti uudistuksia organisoitumista, strategiassa ja hallinnollisissa prosesseissa. Ne muuttavat toimijoiden välisiä suhteita ja vaikuttavat toiminnan pelisääntöihin, rooleihin, toimintatapoihin, rakenteisiin, kommunikaatioon sekä organisaation ja sen toimintaympäristön välisiin suhteisiin (Walker 2003, 314).

Innovaatiot nähdään varsin usein poikkeuksellisina ilmiöinä, joita tuottavat jotenkin poikkeukselliset ihmiset poikkeuksellisissa olosuhteissa. Innovaatiotoiminta ei kuitenkaan ole vain näyttäviä tutkimuksia tai uusien radikaalien ratkaisujen etsimistä erilaisissa ideariihissä. Innovaatio ei liity vain suuriin radikaaleihin muutoksiin vaan myös vähittäisiin, askel askelelta toteutuviin inkrementaalisiin uudistuksiin. Yksittäisen organisaation kannalta tämä merkitsee sitä, ettei sen tarvitse tuottaa merkittävästi uudenlaisia tuotteita tai palveluja ollakseen innovatiivinen. Tällaisen vähittäisen, hienosäätävän, negatiivisesti tulkittuna jopa näennäisyyteen taipuvaisen innovaatiotoiminnan voi ajatella olevan kunnille luonteenomaista, koska niiden perustoimintakenttä on niinkin säädelty ja vakiintunut kuin on.

Julkiset palveluinnovaatiot on nostettu yhdeksi keinoksi uudistaa julkisen sektorin toimintaa. Käsitteen määrittely on kuitenkin edelleen varsin avoin ja jopa häilyvä. Yleisimmällä tasolla julkisilla palveluinnovaatioilla saatetaan viitata laajoihin systeemiin muutoksiin, jollaisia ovat esimerkiksi eri tahojen (esim. peruskunnat, kuntayhtymät, valtio) rooleihin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon organisoinnissa, rahoituksessa ja

konkreettisessa palveluiden tuotannossa kohdistuvat uudistukset. Laajat, systeemiset uudistukset edellyttävät usein vahvaa keskushallinnon ohjaavaa roolia ja uudenlaista lainsäädäntöä. Kuntien innovaatiotoimintaa tarkasteltaessa kannattaa muistaa, että kunnallista päätöksentekoa, toimintaa ja hallintoa ohjaavat sekä kuntalaki että erityislainsäädäntö. (Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä 2004, 9.)

Olipa kyse sitten kuntaorganisaation kyvystä tuottaa uusia, konkreettisia palveluinnovaatioita, niiden kyvystä harjoittaa laajasti innovaatiotoimintaa koko organisaatiossa tai kuntaorganisaation ulkoisen palvelutuotantoverkoston uudistumiskyvystä, on huomio kiinnitettävä myös yleisempiin organisatorisiin tekijöihin. Työvoimavaltaisissa kuntaorganisaatioissa uudistumista ja uudistamista tukevalla henkilöstöpolitiikalla ja -johtamisella sekä laadukkaalla esimiestyöllä on aivan erityinen rooli.

## **2.2 Kunta ja innovaatiojärjestelmä**

Innovaatiojärjestelmän käsite on analyyttinen viitekehys, jonka avulla on mahdollista jäsentää uuden tiedon luomisen ja soveltamisen prosesseja (innovaatioprosesseja) tukevia elementtejä ja niiden välisiä suhteita. Innovaatiojärjestelmien tutkimuksessa on tullut tavaksi erottaa toisistaan kansalliset innovaatiojärjestelmät (Lundvall 1992), alueelliset innovaatiojärjestelmät (Braczyk ym. 1998) ja sektoraaliset innovaatiojärjestelmät (Malerba 2002). Kysymys on hyvin pitkälle näkökulmasta tutkittavaan aiheeseen ja/tai kehittämisen kohteeseen, koska erilaiset innovaatiojärjestelmät limittyvät monin tavoin toisiinsa. Kunnat ovat osa kansallista järjestelmää, mutta samalla niiden toiminnalla on luontaisesti vahva paikallinen ja alueellinen kytkös. Kunta on myös monien sektorien yhdistelmä, ja siten sen innovaatiotoiminnassa myös sektoraaliset innovaatiojärjestelmät näyttelevät keskeistä osaa. Kunnilla on toki myös kansainvälisiä kontakteja, mutta niillä on verrattain vähän merkitystä innovaatiotoiminnan näkökulmasta: kaikissa maissa kuntien ja muiden paikallishallinnon yksiköiden toimintaa ohjaa ennen muuta paikalliset ja alueelliset verkostot sekä kansallinen toimintakehys.

Lundvall (1992) määrittelee innovaatiojärjestelmän koostuvan niistä eri osatekijöistä, jotka ovat vuorovaikutuksessa uuden ja taloudellisesti käyttökelpoisen tiedon tuottamisessa, levittämisessä ja käytössä. Innovaatiojärjes-

telmä on mahdollista hahmottaa myös jättimäisenä palautejärjestelmänä, joka tuottaa ja prosessoi monin tavoin monenlaista informaatiota. Innovaatiojärjestelmät ovat luonteeltaan avoimia järjestelmiä, jotka sen lisäksi, että vaikuttavat monin tavoin muutokseen, muuttuvat myös itse jatkuvasti (evoluutiivisuus) (ks. tarkemmin Freeman 1987; Lundvall 1992; Brazcyk 1998). Vuorovaikutussuhteissa erityisesti palvelujen tuottajien ja tilaajien, kuntalaisten ja kunnan sekä kunnan ja tutkimuslaitosten välisten suhteiden merkitys nousee keskeiselle sijalle. Myös erilaisilla tuki- ja välittäjäorganisaatioilla saattaa olla merkittävä rooli innovaatiojärjestelmissä. Tuki- ja välittäjäorganisaatioita voivat olla esimerkiksi innovaatiotoiminnan rahoittajat, teknologiansiirto-organisaatioita, oppilaitoksia sekä jonkin kuntaorganisaation kannalta keskeisen sektorin kehittämiseen liittyviä intressiryhmiä. Innovaatiojärjestelmissä vuorovaikutussuhteiden systeemisyys on keskeisessä asemassa.

Innovaatiojärjestelmien lisäksi yhä useammin on alettu puhua myös innovaatioympäristöistä eli kaikista niistä tekijöistä, jotka tukevat oivallusten ja uusien ideoiden syntyä ja soveltamista sekä organisaatiokohtaisia oppimisprosesseja. Innovaatioympäristöjen tutkimuksessa näkökulma on samanaikaisesti sekä laajempi että syvempi kuin innovaatiojärjestelmien tutkimuksessa. Innovaatiojärjestelmä muodostaa innovaatioympäristön institutionaalisen ja toiminnallisen rungon ja on siten kuin elävän organismin luuranko. Jos innovaatiojärjestelmien tutkimus keskittyy vertauskuvallisesti luurankoon ja lihaksiin, niin innovaatioympäristöjen tarkastelussa tulisi kiinnittää huomiota myös verenkiertoon, hapen kulkuun ja ehkäpä jopa tunteisiin ja ajatteluun. Harisalón (2008, 286) mukaan innovatiivisuuden tulisi olla itseohjautuvaa ja pakotonta. Itseohjautuvuus ja pakottomuus edellyttävät kuitenkin hyvin toimivaa innovaatiojärjestelmää ja dynaamista innovaatioympäristöä. Itseohjautuvuus ei läheskään aina toteudu itsestään. Alueellisten innovaatiojärjestelmien ja -ympäristöjen tutkimuksissa on korostettu, että luovissa ja innovatiivissa ympäristöissä on

- runsaasti luovia ja aktiivisia ihmisiä
- riittävästi erilaista toisiaan tukevaa osaamista
- helppo verkottua ja solmia yhteistyösuhteita
- vahvat kannustimet yrittämiseen ja riskinottoon
- nopeasti mobilisoitavat resurssit



- toimiva infrastruktuuri
- suuret toimintavapaudet
- vahva innovaatiokulttuuri.

Koska innovaatioympäristöajatteluun liittyy usein verrattain vahva ajatus paikka- ja aluesidonnaisista tekijöistä (esim. osaamisen kasautumistekijät ja kulttuuriset tekijät), on kuntien osalta kenties mielekkäintä puhua nimenomaan kansallisesta innovaatiojärjestelmästä. Tähän johdattaa myös kuntien merkittävä rooli osana Suomen julkista sektoria. Tämä ei missään määrin sulje pois ajatusta siitä, että tietyissä kunnissa tai laajemmilla alueilla (esim. kaupunkiseudut) syntyisi ideaalin innovaatioympäristön piirteitä heijasteleva kuntien toimintaympäristö, jota leimaavat esimerkiksi uudistumis- ja kokeiluhaluinen toimintakulttuuri ja innovaatio toimintaan liittyvän osaamisen kasaantuminen sekä institutionaalisesti että yksilötasolla.

### **2.3 Innovaatiotoiminnan mahdollistajat ja esteet kunnissa**

Innovatiivisuus edellyttää kunnissa systemaattisen tiedon luomisen ja hyödyntämisen prosessin lisäksi tiedon ja osaamisen kulkua yli sektorirajojen ja kunnasta toiseen. On myös tärkeää tunnistaa hyvin monenlaisten kunta- ja erilaisten muodostamien ryhmien tarpeet ja tehdä ne näkyviksi. Läheskään aina kyse ei ole vain tunnistettuihin tarpeisiin vastaamisesta, vaan myös piilossa olevien tarpeiden tekemisestä näkyväksi. Lisäksi innovatiivisuus edellyttää hyvää kykyä integroida erilaista osaamista, erilaisia tietämisperustoja ja erilaisia ajattelumalleja toisiinsa. Jotta kuntien olisi mahdollista kehittää omaa innovaatiotoimintaansa, niiden olisi hyödynnettävä erilaisia yhteistyökumppaneita ja palveluntuottajia sekä palveluja tuottavan koneiston että innovaatioverkoston osana.

Anttiroikon ja Kuoppalan (2011, 267) mukaan kunnallishallinnon innovatiivisuuteen on vaikuttanut kaksi yleistä kehityskulkua: a) Suomen kuntajärjestelmästä on ajan kuluessa muovautunut varsin yhdenmukainen kokonaisuus osana hyvinvointivaltion rakentamista. Yhdenmukaisen järjestelmän rakentaminen on synnyttänyt Suomeen laajan ja kattavan kunnallisen palvelulaitoksen. Kuten edellä on todettu, erilaiset keskitetyt ohjausmekanismit valtionosuusjärjestelmästä ministeriöiden säätelyyn ja in-

formaatio-ohjaukseen ovat yhdenmukaistaneet kuntien rakenteita ja prosesseja ja jättäneet suhteellisen vähän tilaa luovuutta synnyttävien, ylläpitävien ja vahvistavien mekanismien paikalliseen rakentumiseen. b) Yhdenmukaisuutta korostaneen kuntajärjestelmän rinnalla valtiokeskeisyys on murentunut sen kulta-ajoista, kuntien välinen kilpailu on kiristynyt ja resurssien niukkuus suhteessa tarpeisiin on pakottanut kunnat etsimään aiempaa aktiivisemmin kuntakohtaisia ratkaisuja. Kuntien erilaisuuden korostuminen ja korostaminen lisäävät painetta vahvistaa kuntien innovatiivisuutta. (Vrt. Anttiroiko & Kuoppala 2011.) Näiden kahden kehityskulun välisestä paineesta on nousemassa vahvemman valtiollisen ohjauksen kausi, jonka yhdeksi ytimeksi on rakenneuudistuksessa luotu ”elinvoimainen kunta” -käsite. Kyse on tietyllä tavalla kehittämisspuheelle tyypillinen, yleisesti vastustamaton ilmaus, joka pitää sisällään ajatuksen paikallisten hallintatapojen ja palvelumuotojen yhdenmukaistamisesta yhtenäisen kuntarakenteen avulla. Yhtä perustellusti kuntia voisi kannustaa hakemaan keskenään sellaisia erilaistuvia hallinta- ja palveluratkaisuja, jotka vastaavat maan eri osien erilaisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Kyse on siis poliitikalle tyypillisestä arvovalinnasta.

Innovaatiotoiminta on vain harvoin suoraviivaista ja selkeää. Se edellyttää monien esteiden ylittämistä. Niistä näkyvimpiä Mulganin ja Alburyn mukaan ovat riskien kaihtaminen, haluttomuus lakkauttaa organisaatioita ja/tai palveluja, liiallinen luottamus yksipuolisiin innovaatiolähteisiin (esim. tutkimus), kysyntälähtöisyyden unohtaminen, kannustimien puute, muutoksen ja innovaatiojohtamisen heikko taso, lyhyen aikavälin perspektiivi budjetoinnissa ja suunnittelussa sekä hallinnon ja palvelujärjestelmän ylläpidon paineet. (Mulgan & Albury 2003.) Edler (2007, 9) lisää Mulganin ja Alburyn listaan huolen asiakkaiden turvallisuudesta ja innovaatioiden laadusta sekä yleisen tietämättömyyden innovaatioista ja niiden edellyttämistä prosesseista.

Edellä mainittujen julkisen hallinnon innovaatiotoiminnan esteiden taustalla on se tosiseikka, että julkinen hallinto on huomattavasti kompleksisempi ja avoimempi järjestelmä kuin yrityssektori ja samalla astetta haastavampi innovaatioympäristö. Julkisten organisaatioiden innovaatiotoiminta on tarkemman jatkuvan julkisen kontrollin alaisena kuin yritysten innovaatiotoiminta tai vaikkapa yliopistojen tutkimustoiminta. Yritys voi

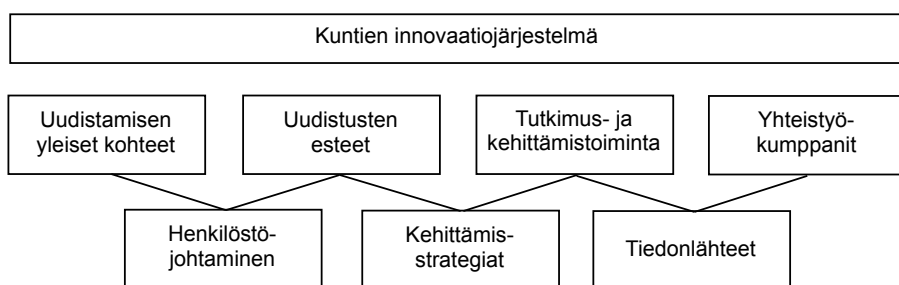
tuoda innovaationsa esille itse valitsemana ajankohtana ja avata innovaatioprosessinsa haluamallaan tavalla, mutta julkisten organisaatioiden toiminnassa tämä ei ole samalla tavalla mahdollista. Niiden toiminnan on demokratian pelisääntöjen mukaisesti oltava läpinäkyvämpää verrattuna yritysten toimintaan, ja tämä oletettavasti muuttaa myös innovaatioprosessien luonnetta monin tavoin.

## 3 Menetelmä ja aineisto

**T**utkimusaineisto kerättiin internet-kyselynä ja se oli suunnattu Suomen kuntien johtotehtävissä toimiville henkilöille. Kyselyn avulla pyrittiin tavoittamaan ne toimijat, joiden tehtävänä on tavalla tai toisella vaikuttaa oman kunnan palvelutoiminnan uudistamiseen. Kysely kohdistettiin johtotehtävissä toimiville henkilöille, joiden oman työnsä kautta tekemien arvioiden kautta rakennettiin kuva kuntien innovaatiojärjestelmän tilasta. Kysely kohdennettiin kunnan-/kaupunginjohtajille, sektorien ja suurten yksikköjen johtajille sekä kunnan-/kaupunginvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille (ks. taulukko 2).

Kysely avattiin internetissä 5.5.2011 ja vastauspyynnöt (ks. liite 2) lähetettiin kolmessa erässä kolmen viikon sisällä kyselyn avaamisesta. Toisen vastauspyyntökierroksen ensimmäiset viestit lähetettiin 29.5.2011 ja viimeiset 10.6.2011. Vastauspyynnöt porrastettiin, jotta voitaisiin välttää useiden vastaajien yhtäaikaisen vastaamisen aiheuttamat mahdolliset tekniset ongelmat. Kun vastauspyynnön saaneiden määrästä poistetaan virheellisten osoitteiden, työtehtävien vaihdon, virkavapauksien tai muiden syiden vuoksi palautuneet viestit, vastauspyyntö tavoitti 1 592 kehittäjää. Kyselyyn tuli 534 vastausta, ja vastausprosentti oli 33,5 %. Vastausprosenttia voi pitää hyvänä ja aineiston laajuutta tutkimuskysymyksiin vastaamisen näkökulmasta riittävänä. (Ks. taulukko 1.)

Kyselylomakkeen ensimmäinen kysymyspatteri kohdistui uudistusten kohteisiin ja toinen henkilöstöjohtamisen ulottuvuuksiin osana uudistustyötä. Kolmas kysymyspatteri kohdistui uudistusten esteisiin ja neljäs strategioihin. Kysymyspatterissa viisi haarukoitiin kuntien tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja kuudennessa patterissa uudistustyön tiedon lähteitä. Seitsemännen kysymyspatterin kohteena oli tärkeimmät yhteistyökumppanit uudistustyön näkökulmasta. Kaikkien kysymyspatterien tavoitteena oli avata näkymä kysymykseen, onko kunnilla innovaatiojärjestelmää. Huomio kohdistuu siis ennen kaikkea uudistustyön taustalla olevaan järjestelmään eikä niinkään mahdollisiin innovaatioihin tai kuntien innovatiivisuuteen (ks. liite 1).



Kuva 2. Kyselylomakkeen asetelma

Kyselyyn vastanneista 534 henkilöstä 36,5 % on naisia ja 63,5 % miehiä. Suurin osa vastaajista (50,4 %) on yli 55-vuotiaita, mikä heijastanee kuntien johtotehtävissä olevien henkilöiden yleistä ikärakennetta. Suurimmalla osalla vastaajista on joko ylempi (65,5 %) tai alempi korkeakoulututkinto (21,1 %). Selkeästi eniten (55,6 %) vastaajien joukossa on sektori-/yksikköjohtajia. Seuraavaksi eniten (18,2 %) vastaajissa on kunnan-/kaupunginjohtajia. Suurin osa vastaajista (45,1 %) työskentelee ensisijaisesti yleishallintoon kuuluvien tehtävien parissa. Kyselyyn vastanneet ovat suhteellisen taasisesti eri puolilta Suomea, ja vastaajien osuudet vastaavat kohtuullisen hyvin Suomen väestön alueellista jakautumista; poikkeuksena Uusimaa. (Taulukot 1–4.)

---

## Taulukko 1.

Vastaajien ikäjakauma

	<i>N</i>	<i>%</i>
Alle 35	17	3,2
35–44	66	12,3
45–54	183	34,1
Yli 55	271	50,5
<i>Yhteensä</i>	<i>537</i>	<i>100,0</i>

---

## Taulukko 2.

Kyselyyn vastanneiden asema omassa organisaatiossa

	<i>N</i>	<i>%</i>
Kunnan-/kaupunginjohtaja	97	18,2
Sektori-/yksikköjohtaja	296	55,6
Kunnan-/kaupunginhallituksen pj	53	9,9
Kunnan-/kaupunginvaltuuston pj	44	8,2
Muu	43	8,1
<i>Yhteensä</i>	<i>533</i>	<i>100,0</i>

---

## Taulukko 3.

Vastaajien työnkuva

	<i>N</i>	<i>%</i>
Yleishallinto	238	45,2
Sosiaali- ja terveysala	66	12,5
Opetus ja kulttuuri	69	13,1
Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö	54	10,2
Kuntatalous	47	8,9
Alue-, kunta- ja seutukehitys, elinkeinopolitiikka	53	10,1
<i>Yhteensä</i>	<i>527</i>	<i>100,0</i>

---

## Taulukko 4.

Vastaajien maakunnat

	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>Väestö- osuus (2010)</i>
Uusimaa	55	11,2	28,5
Pohjois-Pohjanmaa	50	10,2	7,3
Pirkanmaa	48	9,8	9,1
Varsinais-Suomi	40	8,2	8,7
Keski-Suomi	38	7,8	5,1
Etelä-Pohjanmaa	33	6,7	3,6
Pohjois-Savo	29	5,9	4,6
Satakunta	27	5,5	4,2
Kanta-Häme	26	5,5	3,2
Pohjois-Karjala	23	4,7	3,1
Lappi	22	4,5	3,4
Etelä-Karjala	19	4,0	2,5
Etelä-Savo	19	3,9	2,9
Päijät-Häme	16	3,3	3,8
Keski-Pohjanmaa	13	2,7	1,3
Kymenlaakso	11	2,2	3,4
Kainuu	10	2,0	1,5
Pohjanmaa	10	2,0	3,3
<i>Yhteensä</i>	<i>489</i>	<i>100</i>	<i>99,5</i>

Aineiston analyysissä hyödynnettiin tilastokeskuksen kuntatyyppittelyä. Tilastokeskuksen kolmiluokkaiseen tilastolliseen kuntaryhmitykseen on lisätty kuusi suurinta kaupunkia omaksi luokakseen.

### **Kuusi suurinta kaupunkia**

- Kaupungit, joissa on yli 100 000 asukasta

### **Muut kaupunkimaiset kunnat**

- Kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000, lukuun ottamatta yli 100 000 asukkaan kaupungeja.

### **Taajaan asutut kunnat**

- Kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000 mutta alle 15 000.

### Maaseutumaiset kunnat

- Kunnat, joiden väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

Maaseutumaiset kunnat painottuvat kyselyaineistossa suhteessa kaupunkimaisiin kuntiin. Aineiston laajuus antaa kuitenkin mahdollisuuden kontrolloida maaseutumaisien kuntien ylikorostumisen ja siten aineisto mahdollistaa riittävän kattavan analyysin myös kuntatyypeittäin.

---

## Taulukko 5.

Kuntatyyppien lukumäärä Suomessa ja niiden osuus maan väestöstä (%)

Kuntatyyppi	Aineisto		Suomi 2010	
	N	%	Kuntien lkm	Osuus maan väestöstä %
6 suurinta kaupunkia (yli 100 000 as.)	28	5,7	6	29,2
Muut kaupunkimaiset kunnat	105	21,5	55	39,0
Taajaan asutut kunnat	101	20,7	67	16,2
Maaseutumaiset kunnat	255	52,1	208	15,6
<i>Yhteensä</i>	<i>489</i>	<i>100,0</i>	<i>336</i>	<i>100,0</i>

Tässä raportissa esitellään kyselyaineiston analyysin päätulokset. Tarkastelu rakentuu ennen kaikkea taulukkojen, kuvien ja lyhyiden yhteenvetojen varaan. Raportissa esitellään kysymyspattereiden jakaumat ja nostetaan esille merkittävimmät erot vastaajaryhmien ja/tai kuntatyyppien välillä. Yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Tampereen yliopiston Alueellisen kehittämisen tutkimusryhmän Sente-sarjassa (34/2012).



# 4 Uudistusten yleiset kohteet ja päälinjat

## 4.1 Miksi kunnat uudistavat?

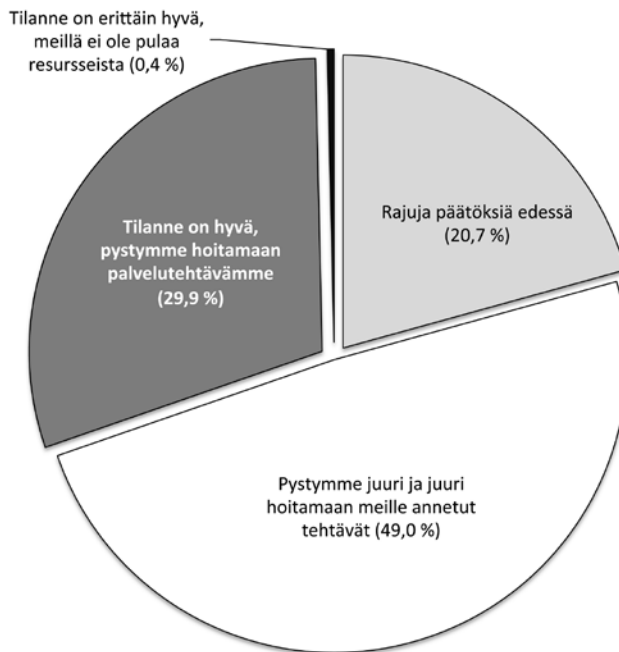
Kuntalaisten tarpeiden ja niukkojen resurssien muodostama kokonaisuus ohjaa selkeästi kuntapalvelujen hienosäätämiseen tähtäävää innovaatiotoimintaa. Kuten avoimissa vastauksissa korostettiin...

”se (kuntien uudistaminen) on ponnistelua kuntalaisten kasvavien palvelutarpeiden, niukkenevien taloudellisten resurssien ja henkilöstön jaksamisen muodostamassa Bermudan kolmiossa.”

Suurin osa (49 %) vastaajista näkee, että oma kunta kykenee juuri ja juuri hoitamaan sille annetut tehtävät. Joka viides (21 %) vastaaja uskoo, että edessä on rajuja päätöksiä. Vain kaksi vastaajaa sanoo, että tilanne on erittäin hyvä eikä resursseista ole pulaa.

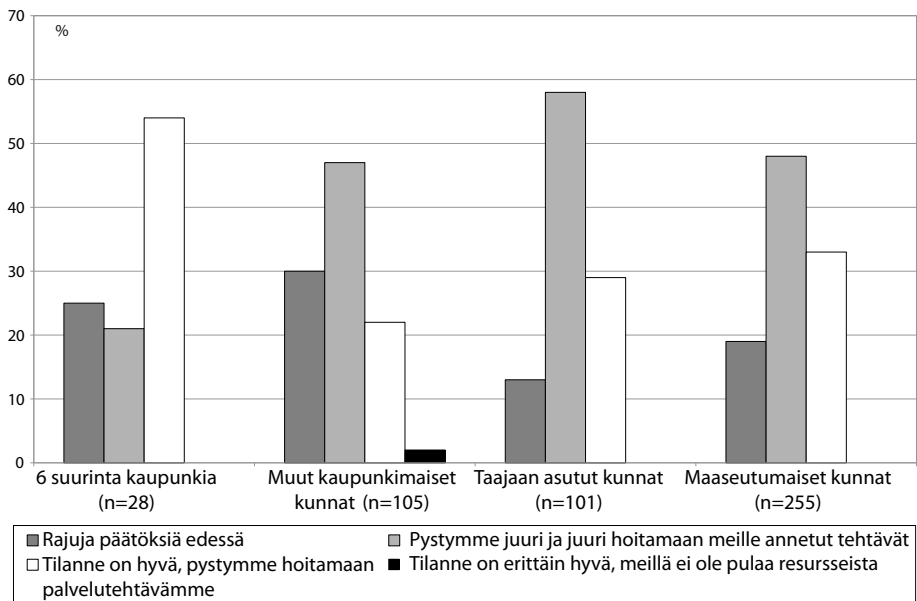
Tulkittaessa kuvan 3 avaamaa näkymää kuntien resurssien ja palvelutarpeen väliseen suhteeseen on syytä muistaa, että useimmilla palvelusektoreilla resurssien ja annettujen tehtävien suhde on ”joustava”. Paremmat resurssit tarkoittavat parempaa palvelutasoa ja päinvastoin. Kysymys on usein siitä, mikä on joko kunnan oman päätöksenteon tai lainsäädännön asettama ”kipuraja” (esim. jonotusajat terveydenhuollossa) tai tilanne muissa kunnissa tai aiemmin omassa kunnassa. Vastausten taustalla on runsaasti

tilannesidonnaisia ja subjektiivisia elementtejä. Resurssien ja palvelutarpeen välinen suhde on yksi keskeinen tekijä siinä, että kuntien innovaatio-toiminta on luonteeltaan tehokkuutta painottavaa ja hienosäätävää luonteeltaan.



Kuva 3. Palvelutarpeen ja käytettävissä olevien resurssien välinen suhde

Suurten kaupunkien johtotehtävissä toimivat uskovat muiden kuntaryhmien johtajia useammin, että tilanne on hyvä ja että oma kunta kykenee hoitamaan palvelutehtävänsä. Taajaan asutuissa kunnissa ja maaseutumaisissa kunnissa tilanne vaikuttaa selvästi vaikeammalta (kuva 4). Kannattaa kuitenkin huomata, että kuuden suurimman kaupungin vastaajista noin neljännes ennakoii, että edessä on rajuja päätöksiä.

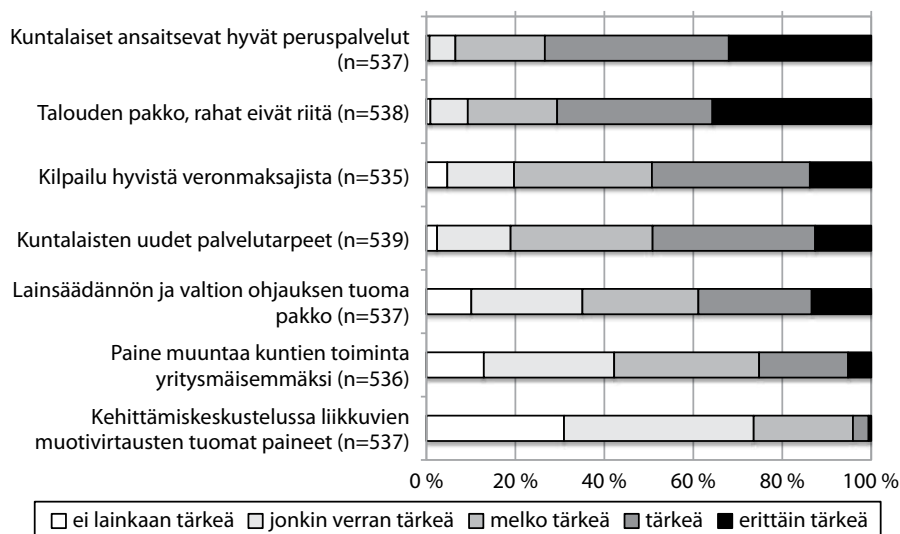


Kuva 4. Palvelutarpeen ja käytettävissä olevien resurssien välinen suhde kuntatyypeittäin

Kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä näyttää kyselyn perusteella motivoivan uudistamis- ja kehittämistyöhön kuntalaisten hyvinvointi, mitä voi pitää erinomaisena lähtökohtana. Kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt eivät ainakaan tunnusta, että kehittämiskeskustelussa liikkuvat muutovirtaukset vaikuttaisivat heidän omaan työhönsä. Myöskään valtion ohjauksen merkitystä ei juuri korosteta, eikä yritysmäisyyden paineeseen nouse esille (kuva 5). Viesti on tässä suhteessa selvä: kuntalaisten tarpeet ja rahan puute saavat kunnat etsimään uusia ratkaisuja henkilöstön jaksamisen asettamissa rajoissa. Tähän kun lisätään poliittisen päätöksenteon dynamiikka, kunnallisen uudistamistyön Bermudan kolmio muuntuu Bermudan neliöksi.

”Aika mahdotonta (uudistaminen). Poliittinen päätöksenteko ja taloudellinen realismi eivät kohtaa.”

Vastaajien näkemykset innovaatiotoiminnan motivaatiotekijöistä eivät suuresti eroa maakunnan, aseman, koulutuksen, sektorin tai iän mukaan. Kuntien johtoon kuuluvilla on varsin yhtenäinen näkemys siitä, miksi kun-



Kuva 5. Vastaukset kysymykseen "mitkä tekijät motivoivat uudistamaan toimintoja ja palveluja?"

tien toimintaa ja palveluja pitäisi kehittää. Myöskään kuntatyyppien välillä ei juuri ole eroja. Vain kilpailu hyvistä veronmaksajista ja paine muuttaa kuntien toimintaa yritysmäisemmäksi jakaa vastaajien näkemyksiä jonkin verran. Yleishallinnossa, yhdyskuntasuunnittelussa ja kehittämistoiminoissa työskentelevät vastaajat näkevät muita vastaajia useammin kilpailun veronmaksajista uudistamista motivoivaksi tekijäksi. Kaikkein voimakkaimmin yritysmäisyyden paineet koetaan yhdyskuntasuunnittelu-, tekniikka- ja ympäristöaloilla. Nuoremmat vastaajat kokevat talouden pakon voimakkaammin kuin vanhemmat vastaajat. Alle 35-vuotiaista 65 % kokee, että talouden pakko on erittäin tärkeä motivoiva tekijä, kun vastaava luku yli 45-vuotiailla on 33 %. Tämä saattaa kertoa siitä, että kokeneet kuntavai- kuttajat ovat tottuneet niukkoihin taloudellisiin resursseihin ja pitävät sitä lähes normaalina tilana.

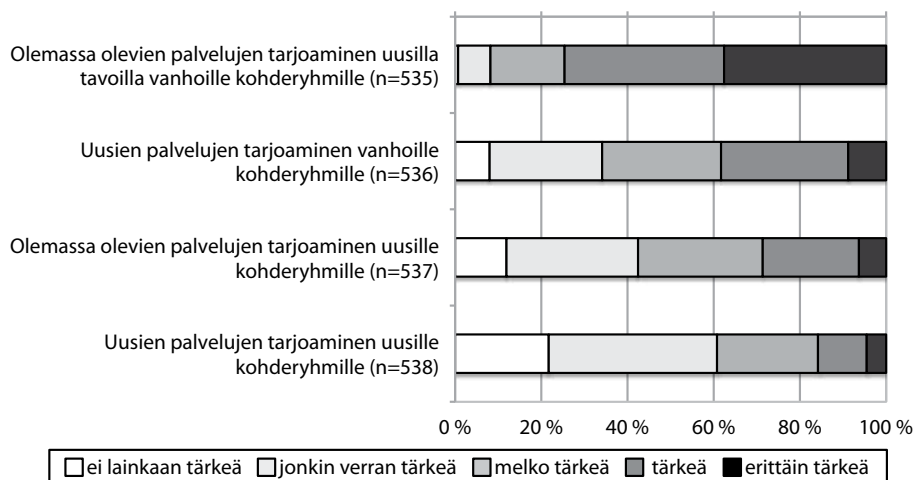
## 4.2 Mitä kunnat uudistavat?

Kuntien innovaatiotoiminta kohdistuu olemassa olevien palvelujen kehittämiseen, jotta ne vastaisivat paremmin vanhojen kohderyhmien tarpeita. Kolme neljästä (74,6 %) vastaajasta pitää olemassa olevien palvelujen tar-

joamista uusilla tavoilla vanhoille kohderyhmille joko erittäin tärkeänä tai tärkeänä. Uusien palvelujen tarjoamista vanhoille kohderyhmille sen sijaan pitää erittäin tärkeänä tai tärkeänä vain 38,3 % vastaajista ja uusien palvelujen tarjoaminen uusille kohderyhmille ei saa juurikaan tukea kuntien johtoon kuuluvilta vastaajilta (kuva 6).

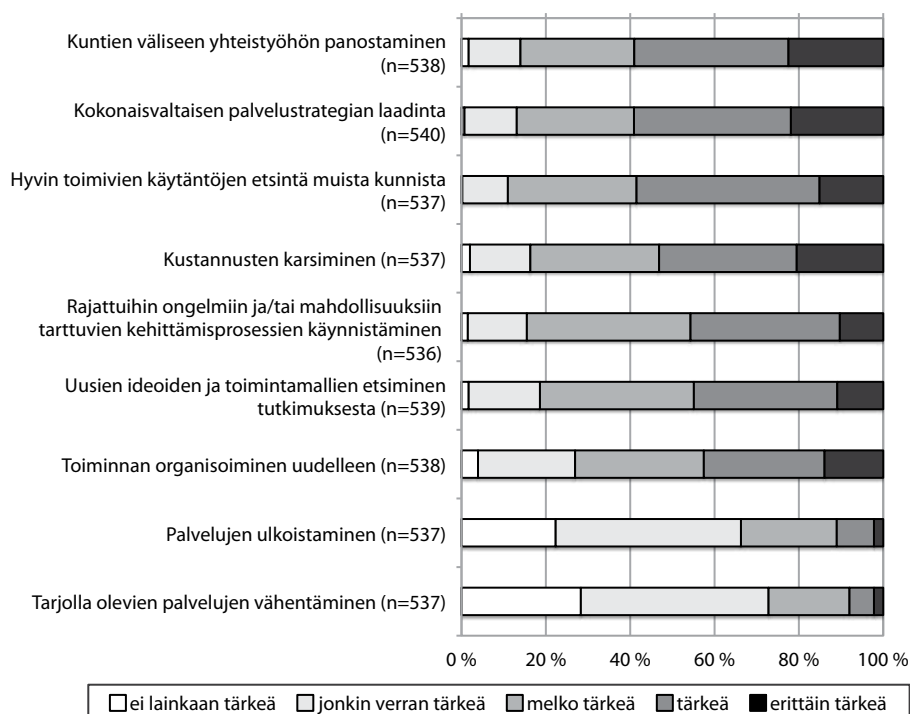
Olemassa olevien palvelujen kehittäminen vastaamaan kuntalaisten tarpeita ja taloustilannetta heijastelee Kosken (2008, 71) huomiota siitä, että kuntien johto kokee erityisen ongelmalliseksi taloutteen, väestön ikääntymiseen ja kunta-valtiosuhteeseen liittyvät kysymykset. Niukkojen taloudellisten resurssien ja valtion ohjauksen paineessa uusien palvelujen tarjoaminen ei nouse luontaisesti kovinkaan korkealle kuntien prioriteettilistalla. Kuntien perustehtävät muodostavat käytännössä kunnallisen innovatiivisuuden rajat. Perustehtävistä nousevien rajojen rikkominen on kunnissa osoittautunut vaikeaksi. Kuten Koski (2008, 72) toteaa haastatteluaineistoonsa notaten: ”haastateltavat tuntuivat ajattelevan, että kunta jollain tasolla menettää ’kuntuutensa’ – olemassaolonsa oikeutuksen, jos se ei enää palvele sitä tarkoitusta, jota varten se on luotu.”

Kuntien johto ei halua panostaa uusiin palveluihin, mutta se ei myöskään ole valmis vähentämään tarjolla olevien palvelujen määrää. Tämä osaltaan



Kuva 6. Vastaukset kysymykseen ”Miten tärkeiksi koet seuraavat yleiset kehittämisen kohteet omassa työssäsi?”

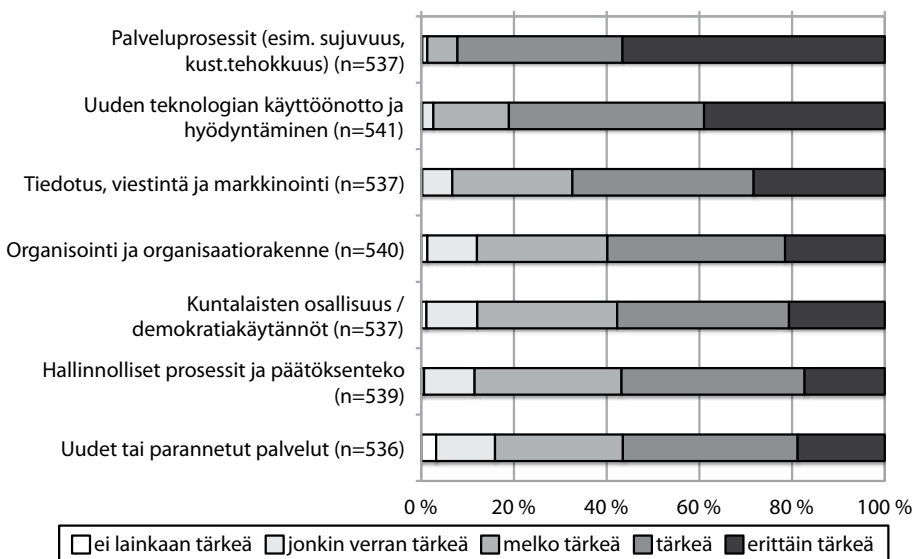
heijastelee kuntien säädeltyä tehtäväkenttää erityisesti taloudelliselta volyymitään merkittävien palveluiden osalta. Vain 8 % vastaajista pitää tarjolla olevien palvelujen vähentämistä erittäin tärkeänä tai tärkeänä. Myöskään palvelujen ulkoistaminen ei juuri saa tukea: vain 11 % vastaajista pitää sitä erittäin tärkeänä tai tärkeänä toimenpiteenä. Kun tähän lisätään huomio, että kuntien viranhaltija- ja luottamushenkilöjohto ei kovinkaan yleisesti kannata myöskään toiminnan organisoimista uudelleen, näyttäytyy kuntien innovaatiotoiminta rakennetta ja palvelutarjontaa hienosäätävänä kokonaisuutena. Tärkeimpinä kehittämissuunnitelmoina vastaajat nostavat esille kuntien välisen yhteistyön ja kokonaisvaltaisten palvelustrategioiden laatimisen. Sinällään kokonaisvaltaisen palvelustrategian laatiminen voi merkitä suuriakin muutoksia esimerkiksi kunnan omassa palvelutuotannossa tai kunnan ulkoisissa palveluiden hankintasuhhteissa. Lisäksi vastaajat painottavat varsin yleisesti hyvin toimivien käytäntöjen etsimistä muista kunnista ja kustannusten karsimista (kuva 7).



Kuva 7. Vastaukset kysymykseen "Miten tärkeinä pidät seuraavia yleisiä kehittämissuunnitelmoina johtamassasi organisaatiossa?"

Kuntien innovaatiotoiminnan hienosäätävä luonne tulee esille myös siinä, että vastaajat korostavat erityisen vahvasti palveluprosessien hiomista ja uuden teknologian hyödyntämistä. Yli 80 % vastaajista näkee näiden tekijöiden merkityksen joko tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Esimerkiksi terveydenhuollon osalta toimivat ja yhteensopivat tietojärjestelmät voisivat tuoda merkittäviä säästöjä, jos hiottavat prosessit ja niitä tukevat teknologiat ovat aidosti yhteensopivia. Myös tiedotuksen, markkinoinnin ja viestinnän merkitystä sekä osallisuuden ja hallinnollisten prosessien kehittämistä korostetaan varsin yleisesti (kuva 8). Olennaista on toki huomata, että vastaajat korostavat lähes kaikkien kuvassa 8 esiteltyjen kehittämiskohteiden merkitystä. Yksi kyselyyn vastanneista pohti viestinnän merkitystä seuraavasti:

”Viestinnän merkitys kasvaa, eikä sitä kuntien kehittämässä tai johtamisessa huomioida samalla tavoin kuin suurissa kaupungeissa. Palvelujen tehokas käyttö, monituottajamallin viestinnän järjestäminen ja henkilöstöviestintä ovat suuria strategisia kysymyksiä, joiden hoitamatta jättämisestä on seurauksia. Valtaosa kuntien johdosta mieltää tiedottamisen paikallislehden kirjoituksiin vastaamiseksi ja mediatiedotteiksi, ei strategiseksi toiminnaksi.”



Kuva 8. Vastaukset kysymykseen ”Miten tärkeinä pidät seuraavia uudistamisen kohteita omassa työssäsi?”

Naiset korostavat kaikkia uudistamisen kohteita miehiä enemmän. Eri-tyisen selvä ero on uusien tai parannettujen palvelujen, tiedotuksen, viestinnän ja markkinoinnin, hallinnollisten prosessien ja kuntalaisten osallisuuden kohdalla (taulukko 6). Kunnan- ja kaupunginjohtajat näkevät muita vastaajaryhmiä harvemmin tarvetta uudistaa tiedotusta, viestintää ja markkinointia sekä hallinnollisia prosesseja ja päätöksentekoa. Luottamushenkilöt korostavat viranhaltijoita enemmän näiden tekijöiden kehittämistä. Maakunnan, sektorin, koulutustason tai iän mukaan ei vastaajien välillä ole tilastollisesti merkittäviä eroja.

## Taulukko 6.

Uudistamisen kohteet sukupuolen mukaan (ryhmäkeskiarvot)

	<i>Naiset</i>	<i>Miehet</i>
Uudet tai parannetut palvelut	3,8	3,4
Organisointi ja organisaatorakenne	3,8	3,6
Palveluprosessit (esim. sujuvuus, kustannustehokkuus)	4,6	4,4
Uuden teknologian käyttöönotto ja hyödyntäminen	4,3	4,1
Tiedotus, viestintä ja markkinointi	4,1	3,8
Hallinnolliset prosessit ja päätöksenteko	3,8	3,5
Kuntalaisten osallisuus / demokratiakäytännöt	4,0	3,5

## Taulukko 7.

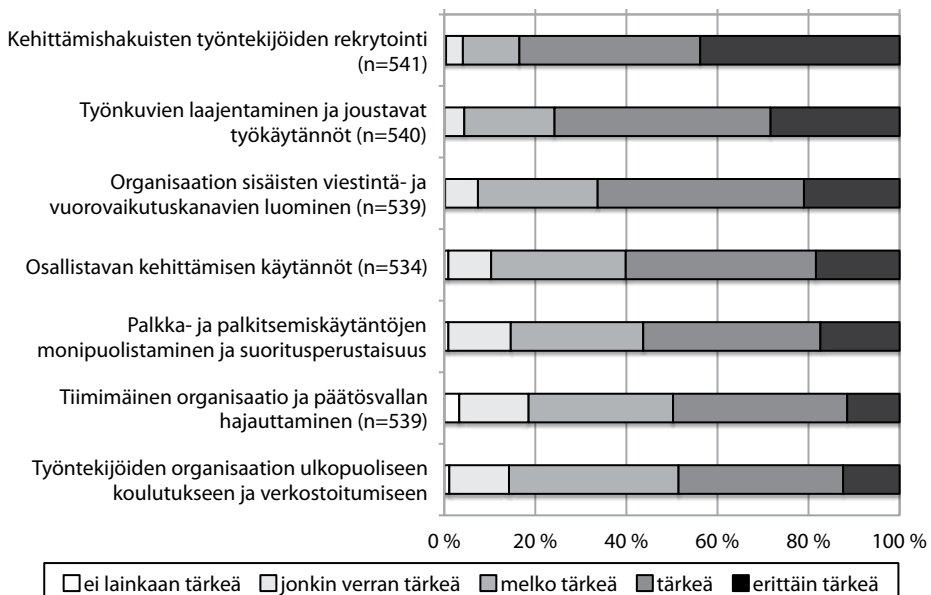
Uudistamisen kohteet aseman mukaan (ryhmäkeskiarvot)

	<i>Kunnan-/ kaupun- ginjohtaja</i>	<i>Sektorin-/ yksikkö- johtaja</i>	<i>Kunnan-/ kaup.hall pj</i>	<i>Kunnan-/ kaup.val. pj</i>	<i>Muu</i>	<i>Yht.</i>
Tiedotus, viestintä ja markkinointi	3,7	3,9	4,0	4,3	3,8	3,9
Hallinnolliset prosessit ja päätöksenteko	3,2	3,7	4,0	3,7	3,6	3,6



### 4.3 Henkilöstö ja innovaatiotoiminta

Kuntajohto jakaa innovaatiotutkimuksen yleisesti korostaman näkemyksen siitä, että osaava henkilöstö vaikuttaa innovaatiotoimintaan. Kaikkiaan 75,7 % vastaajista pitää erityisesti kehittämishakuisten työntekijöiden rekrytointia joko tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Myös työnkuvien laajentaminen ja työnkuvien joustavuuden lisääminen saavat laajaa kannatusta. Yhtä yleisesti vastaajat eivät usko tiimimäiseen organisaatioon tai päätösvallan hajauttamiseen, joita käytetään kuitenkin sangen usein työorganisaatioiden kehittämiseen. Kuntasektorin innovaatiojärjestelmän sulkeutuneisuus tulee esille siinä, että vastaajat korostavat muita osa-alueita vähemmän työntekijöiden kannustamista organisaation ulkopuoliseen koulutukseen ja verkostoitumiseen. Tästä huolimatta sekin koetaan varsin tärkeäksi; vain 14,2 % vastaajista ei koe sen olevan joko ollenkaan tai vain jonkin verran tärkeää (kuva 9).



Kuva 9. Vastaukset kysymykseen "Miten tärkeinä kehittämisen kohteina pidät seuraavia henkilöstöjohtamisen ulottuvuuksia kuntaorganisaation uudistumiskyvyn näkökulmasta?"

Kuntien johdon näkemysten yhteneväisyys tulee esille myös henkilöstöjohtamisen kohdalla. Sen paremmin maakuntien ja kuntatyyppien kuin vastaajien henkilökohtaisten ominaisuuksienkaan välillä ei ole tilastollisesti merkittäviä eroja. Ainoat tilastollisesti merkittävät erot syntyvät jälleen miesten ja naisten välillä. Naiset pitävät kaikkia henkilöstöjohtamisen ulottuvuuksia tärkeämpinä kuin miehet (taulukko 8).

## Taulukko 8.

Henkilöjohtamisen ulottuvuudet sukupuolen mukaan (ryhmäkeskiarvot)

	<i>Naiset</i>	<i>Miehet</i>
Kehittämishakuisten työntekijöiden rekrytointi	4,4	4,1
Työnkuvien laajentaminen ja joustavat työkäytännöt	4,2	3,9
Osallistavan kehittämisen käytännöt	4,1	3,4
Organisaation sisäisten viestintä- ja vuorovaikutuskanavien luominen	4,1	3,6
Palkka- ja palkitsemiskäytäntöjen monipuolistaminen ja suoritusperustaisuus	3,8	3,5
Työntekijöiden organisaation ulkopuoliseen koulutukseen ja verkostoitumiseen kannustaminen	3,7	3,3
Tiimimäinen organisaatio ja päätösvallan hajauttaminen	3,5	3,3

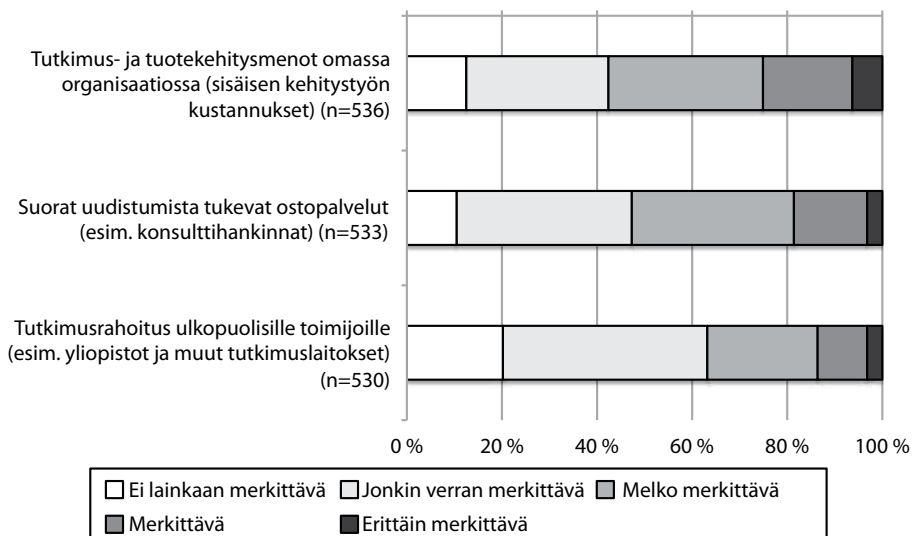
# 5 Millä resursseilla, millä tiedolla, keiden kanssa?

## 5.1 Kuntien T&K-toiminnan resurssit

”Olemattomalla rahoituksella pitäisi saada ihmeitä aikaan huomioiden vallassa olevien poliittinen näkemys ja maailmankatsomus.”

Kehittämistyön resursointi vahvistaa huomioiden kuntien sisäänpäin kääntyneestä innovaatiojärjestelmästä. Vastaajat pitävät tärkeimpinä resursoinnin muotoina oman kunnan sisäisiä tutkimus- ja tuotekehitysmenoja. Tutkimusrahoituksen suuntaamista oman kunnan ulkopuolisille toimijoille ei sen sijaan pidetä kovinkaan tärkeänä, ja siinäkin korostuvat aavistuksen verran suorat uudistumista tukevat ostopalvelut. Kuntien innovaatiojärjestelmän orastavasta luonteesta taas kertoo se, että vastaajat eivät pidä sen paremmin oman organisaation kuin sen ulkopuolelle suunnattua resursointia kovinkaan merkittävänä (kuva 10).

Tutkijakoulutuksen (lisansiaatit ja tohtorit) saaneet vastaajat näkevät T&K-toiminnan johtamansa organisaation uudistamisen kannalta tärkeämpänä (3,2) kuin vastaajat, joilla ei ole korkeakoulututkintoa (2,4). Naisten mielestä (3,0) T&K-toiminnan menot omissa organisaatioissa ovat uudistamisen kannalta tärkeämpiä kuin miesten mielestä (2,7). Kuusi suurinta kaupunkia painottaa muita kuntatyyppisiä enemmän sekä oman organisaation sisäistä että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tehtävää



Kuva 10. Vastaukset kysymykseen "miten tärkeinä pidät seuraavia resurssien muotoja johtamasi organisaation uudistamisen kannalta?"

T&K-toimintaa. Tilannetta voidaan verrata yritysmailmaan: suurissa yrityksissä innovaatiotoiminta on todennäköisemmin resursoitu ja organisoitu pieniä yrityksiä vahvemmin. Muilta osin vastaajien välillä ei näiltä osin ole tilastollisesti merkittäviä eroja.

## Taulukko 9.

Innovaatiotoiminnan resurssien muodot kuntatyyppittäin (ryhmäkeskiarvot)

	6 suurinta kaupunkia	Muut kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutumaiset kunnat	Yht.
Tutkimus- ja tuotekehityksen omassa organisaatiossa (sisäisen kehitystyön kustannukset)	3,6	2,9	2,7	2,6	2,7
Suorat uudistumista tukevat ostopalvelut (esim. konsulttihanke)	3,0	2,7	2,8	2,5	2,6
Tutkimusrahoitus ulkopuolisilta toimijoilta (esim. yliopistot ja muut tutkimuslaitokset)	3,2	2,5	2,3	2,2	2,3

Valtaosalla kunnista ei ole uudistustyötä palvelevaa erillistä tutkimus- ja kehittämissyksikköä. Vain 16 % vastaajista raportoi, että kunnassa on erillinen kehittämissyksikkö. Kuntien vähäisestä panoksesta T&K-toimintaan kertoo myös se, että vain noin joka kolmannen vastaajan yksikössä on varattu rahallisia resursseja palvelujen uudistamista tukevaan tutkimus- ja kehittämistyöhön. Vaikka otetaan huomioon se, että yksityisilläkin palvelu-aloilla panostukset T&K-toimintaan ja sen organisointiin ovat valmistavaa teollisuutta alempia, voidaan kuntakentän T&K-toiminnan panostuksia ja organisoinnin tasoa pitää erittäin matalina. Panostukset T&K-toimintaan eivät johda suoraan käyttöönottaviin innovaatioihin ja sitä myötä parantuneeseen tuottavuuteen tai parantuneisiin palveluihin. Voidaankin todeta, että ilman tietoista innovaatiotoimintaa ja siihen liittyviä osaamis- ja tietoresursseja ei voi saada aikaan merkittäviä toiminnan parannuksia.

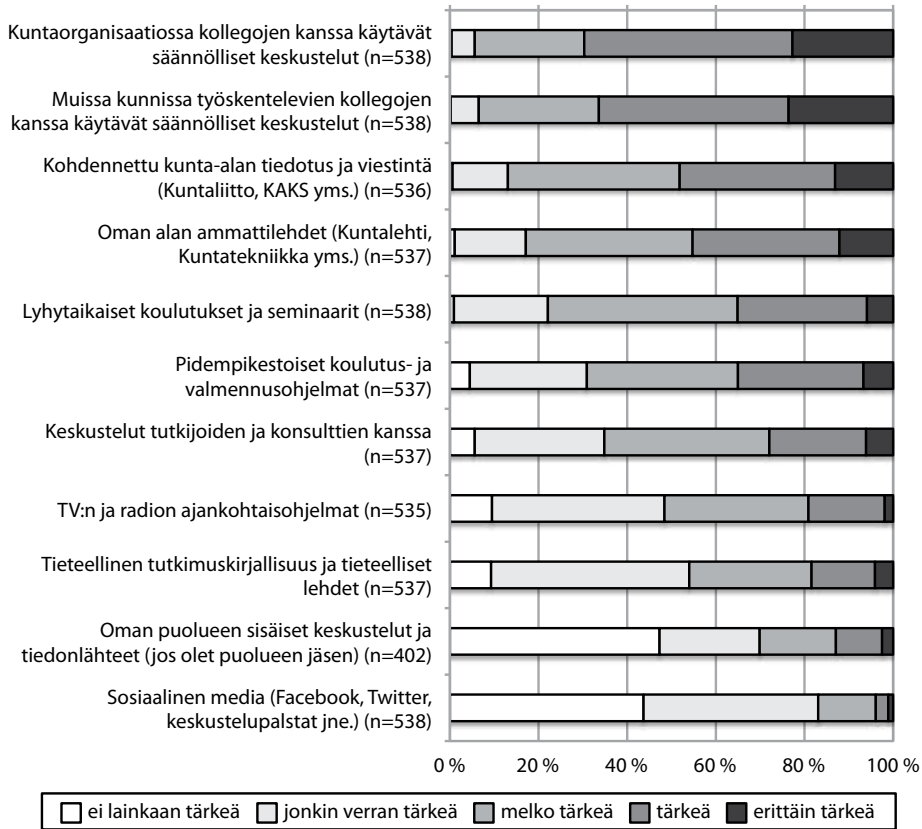
## Taulukko 10.

Panostus tutkimus- ja kehittämistoimintaan kunnissa (% vastaajista) (ryhmäkeskiarvot)

	<i>Kyllä</i>	<i>Ei</i>	<i>Yht.</i>
Uudistustyötä palveleva erillinen tutkimus- ja kehittämissyksikkö	16	84	100
Budjetissa rahallisia resursseja palvelujen uudistamista tukevaan tutkimus- ja kehittämistyöhön	34	66	100

## 5.2 Tiedonlähteet

Innovaatiojärjestelmä koostuu uutta tietoa tuottavasta ja sitä hyödyntävästä alajärjestelmästä. Yksi kuntien innovaatiojärjestelmän keskeisimmistä kysymyksistä onkin, mitkä ovat tärkeimmät tiedonlähteet kuntien innovaatiotoiminnassa. Kuntien orastava ja sisäänpäin kääntynyt innovaatiojärjestelmä luottaa ennen kaikkea kuntasektorin sisäiseen tietoon. Oman kunnan ja muissa kunnissa työskentelevien kollegojen kanssa käytävät keskustelut sekä kohdennettu kunta-alan tiedotus ja viestintä yhdessä oman alan ammattilehtien kanssa muodostavat tärkeimmät tiedonkanavat. Sosiaalisen median, mahdollisen oman puolueen ja tieteellisen tutkimuksen merkitys jää suhteellisen vähäiseksi (kuva 11).



Kuva 11. Vastaukset kysymykseen "Miten tärkeinä koet seuraavat tiedon lähteet omassa työssäsi?"

Edellisessä luvussa todettiin, että suuret kaupungit painottavat muita kuntatyyppisiä enemmän T&K-toimintaa. Tämä huomio vahvistuu, kun tarkastellaan innovaatiotoiminnan tiedonlähteitä kuntatyyppittäin. Suurten kaupunkien edustajat painottavat tieteellistä tutkimusta sekä keskusteluja tutkijoiden ja konsulttien kanssa selvästi enemmän kuin muiden kuntatyyppien edustajat.

Kuntien innovaatiotoiminnan tiedonlähteiden jäsentämiseksi muodostettiin kolme uutta summamuuttujaa, jotka ovat asiantuntijatiedon hyö-

dyntäminen, kouluttautuminen ja kunta-alan sisäisen tiedon hyödyntäminen. Uusien summamuuttujien taustalla olevat muuttujat on esitelty alla.

#### **Asiantuntijatiedon hyödyntäminen**

- Tieteellinen tutkimuskirjallisuus ja tieteelliset lehdet
- Keskustelut tutkijoiden ja konsulttien kanssa

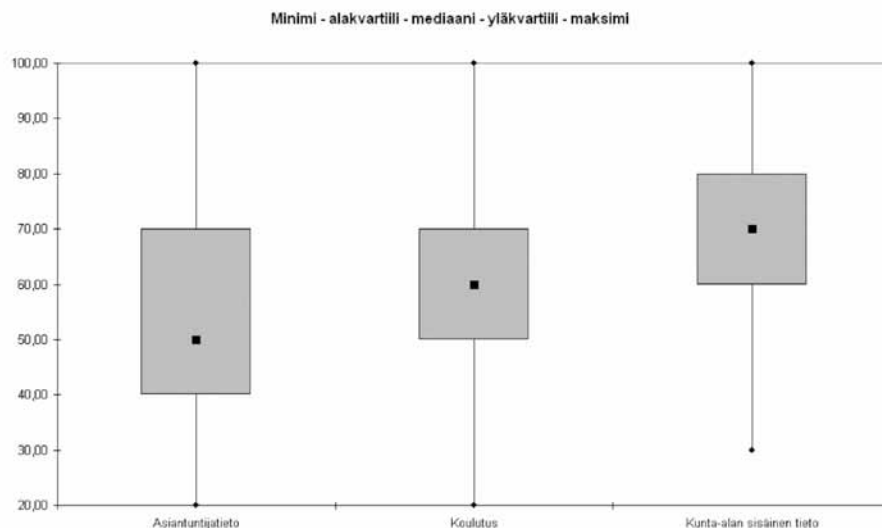
#### **Kouluttautuminen**

- Lyhytaikaiset koulutukset ja seminaarit
- Pidempikestoiset koulutus- ja valmennusohjelmat

#### **Kunta-alan sisäisen tiedon hyödyntäminen**

- Muissa kunnissa työskentelevien kollegojen kanssa käytävät säännölliset keskustelut
- Kuntaorganisaatiossa kollegojen kanssa käytävät säännölliset keskustelut
- Oman alan ammattilehdet (Kuntalehti, Kuntatekniikka yms.)
- Kohdennettu kunta-alan tiedotus ja viestintä (Kuntaliitto, KAKS yms.)

Kuntien innovaatiojärjestelmän sulkeutunut luonne saa tukea näiltäkin osin. Vastaajat korostavat kunta-alan sisäistä tietoa asiantuntijatietoa ja kouluttautumista enemmän. Ainoa merkittävä ero kuntatyyppeiden välillä syntyy asiantuntijatiedon kohdalla: suurten kaupunkien edustajat hyödyntävät asiantuntijatietoa enemmän kuin muiden kuntatyyppeiden edustajat. Jälleen kerran vastaajien henkilökohtaisten ominaisuuksien osalta ainoa tilastollisesti merkittävä ero syntyy naisten ja miesten välillä. Naiset pitävät kaikkia tiedonlähteitä miehiä tärkeämpinä. Muilta osin vastaajien välillä ei ole merkittäviä eroja.



Kuva 12. Kuntien innovaatiotoiminnan tärkeimmät tiedonlähteet yksinkertaistettuna

## Taulukko 11.

Kuntien innovaatiotoiminnan tärkeimmät tiedonlähteet kuntatyyppin mukaan (ryhmäkeskiarvot)

	6 suurinta kaupunkia	Muut kaupunkimaiset kunnat	Taajaan asut kunnat	Maaseutumaiset kunnat	Yht.
Asiantuntijatieto	67,1	58,5	54,0	52,5	54,9
Koulutus	62,5	61,0	65,6	61,2	62,2
Kunta-alan sisäinen tieto	72,5	68,7	68,2	67,2	68,0

Osa vastaajista nosti avoimissa vastauksissa esille yhtäältä kuntatiedon tarpeen ja toisaalta sen vähäisyyden. Tietoa ei koeta olevan tarpeeksi, mutta useat vastaajat korostivat myös, ettei aika tahdo riittää uuden tiedon etsimiseen ja siihen perehtymiseen. Vaikuttaa siltä, että kuntien johdolla riittää jossakin määrin voimavaroja ja kiinnostusta kunta-alan omien tietokanavien seuraamiseen. Sen sijaan kunta-alan ulkopuolisten tietokanavien



(esim. yrityssektorin osaaminen) käyttö on vähäistä. Tällaisten tietokanavien käyttö on haastavaa, koska se edellyttää tiedon aktiivista sopeuttamista ja maastouttamista osaksi kuntasektorin todellisuutta.

”Tutkija tarkastelee tutkittavaa kohdetta useimmiten palvelun käyttäjän tai jopa tietyn näkemyksen mukaisesti, jolloin tutkimuksen tulos palvelee tiettyä intressiä. Suomesta puuttuu kokonaan pitkäjänteinen kunnallisan tutkimus. Varsinkin kuntatalouden tutkimus on heikkoa ottaen huomioon kuntatalouden merkityksen julkistaloudessa tai jopa kansantaloudessa.”

”Kehittäminen jää yksittäisten jaksajien varaan: arkityön varjoon tehtäväksi iltaisin ja viikonloppuisin. Tällöin tieto ammennetaan erilaisista julkaisuista ja artikkeleista.”

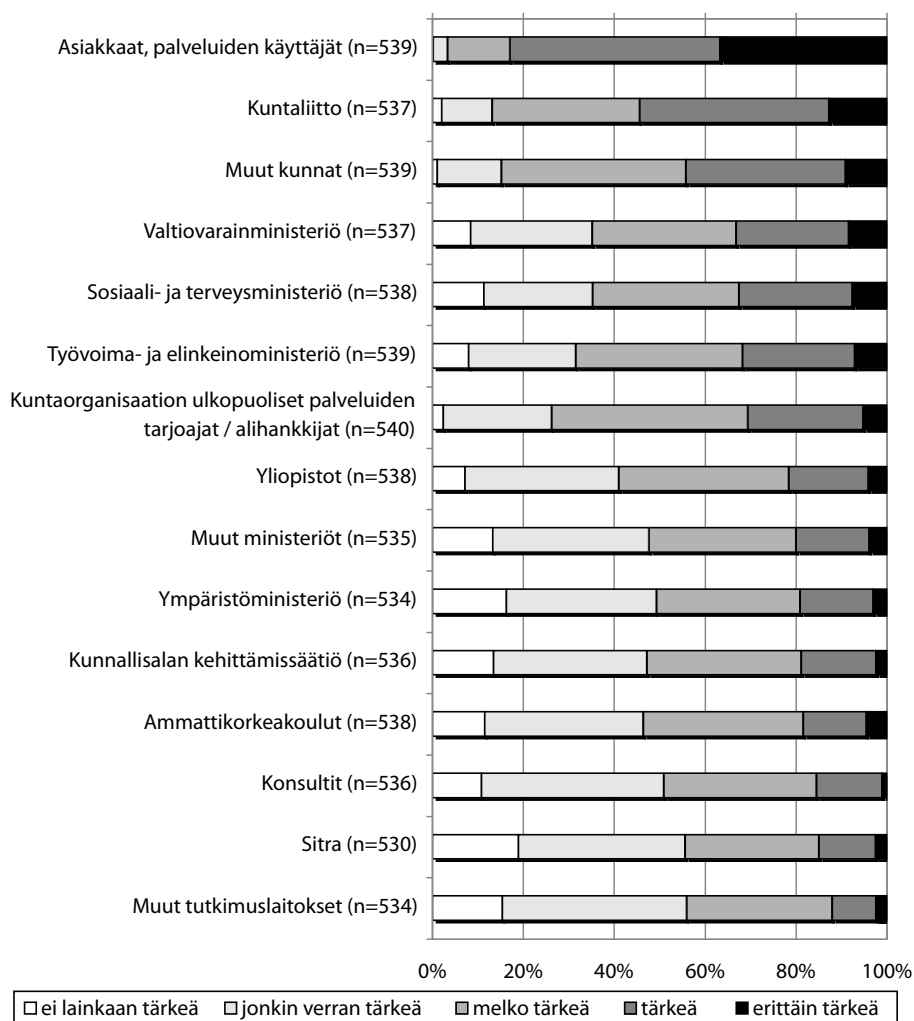
### **5.3 Yhteistyökumppanit**

Tiedon tuottamisen ja soveltamisen lisäksi uudistamista tukevat yhteistyösuhteet ovat yksi innovaatiojärjestelmien keskeisimmistä kysymyksistä. Havaintoa kuntien innovaatiojärjestelmän sulkeutuneesta luonteesta tukee myös se, että kuntien johtotehtävissä toimivien tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat pääosin kuntasektorin toimijoita. Kuntien yhteistyökumppaneina nousevat voimakkaimmin esille asiakkaat, Kuntaliitto ja muut kunnat.

”Kuntien tulisi kehittää yhteistyössä asioita, muuten kehittämisresursseja hukataan: esimerkiksi samaa asiaa kehitellään useammassa eri kunnassa toisistaan tietämättä.”

Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, konsulttien ja tutkimuslaitosten merkitys arvioidaan suhteellisen vähäiseksi. Asiakkaiden korostuminen johtunee pitkälle siitä, että kuntien johto hahmottaa kuntien perustehtävät ja samalla innovaatiotoiminnan hyvin pitkälle palvelutuotannon ylläpitämiseen kulminoituvan perustehtävän kautta (Koski 2008, 72). Oikeiden yhteistyökumppaneiden löytäminen korostuu erilaisten monituottajamallien yleistyessä. Samalla kuntien toimintaympäristö muuttuu entistä moninaisemmaksi, mikä asettaa aivan uudenlaisia vaatimuksia sekä innovaatiotoiminnalle että kuntien henkilöstön osaamiselle, mutta erityisesti kuntien johtamiselle.

”Kunnan uudistaminen pohjautuu yhä enemmän monituottajamallille. Palveluja tuotetaan kilpailuttamalla. Kolmas sektori palvelujen tuottajana lisääntyy. Asiakkaiden omavastuu ja yksilöllisyys korostuvat. Asiantuntemus, asiakaslähtöisyys ja moniammatillisuus sekä kustannustehokkuus että laatu ovat uudistamisessa keskeistä.”



Kuva 13. Vastaukset kysymykseen ”Miten tärkeinä yhteistyökumppaneina pidät seuraavia tahoja johtamasi organisaation uudistamisen kannalta?”

Kuvasta 13 ilmenee, että kuntien johto haluaa ottaa kuntalaisten tarpeet vakavasti ja rakentaa palveluja asiakas- ja käyttäjälähtöisesti. Osittain tässä voi heijastua se, että 2000-luvun alkupuolella innovaatiotoiminnan kehittämisessä korostetaan erittäin voimakkaasti asiakkaiden ja palveluiden käyttäjien integroimista innovaatioprosesseihin. Vaikka vastaajat arvioivat tällaisten yleisten ”kehittämistrendien tai -muotien” vaikutusta kuntien toimintaan vähäiseksi, on mahdollista, että yleiset kehittämistyökeskustelut vaikuttavat siihen, kuinka eri tekijöiden merkitystä arvioidaan. Käytännössä asiakas- ja käyttäjälähtöisyyttä voi toteuttaa kunnallisten toimintojen ja palveluiden uudistamisessa joko kevyesti hienosäätäen (esim. asiakaspalautekyselyt) tai syvällisemmin (esim. palveluiden täydellinen uudelleenmuotoilu asiakkaan lähtökohdista). Avoimet vastaukset taas kertovat siitä, miten vaikeaa etenkin asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden syvälinen toteuttaminen käytännössä on.

”Kuntalaisten osallisuus on tärkeää, mutta perinteinen ’hallinnointi’ ei tue sitä eli on totuttu ottamaan vastaan tyytymättömyyttä siihen tai tähän, mutta rakentava vuoropuhelu kuntalaisten ja päättäjien/toimijoiden kesken melkein puuttuu kokonaan.”

”Kunnan uudistaminen on toimimista valtion ohjauksessa, ilman aitoa mahdollisuutta itsenäiseen kehittämiseen. Ongelmana on valtion poukkoileva ja lyhytjänteinen tapa toimia. Asiakas/ihminen unohtuu, kun valtio toimii. Kunnista on tehty syyllisiä, vaikka harva kunta on säätänyt itse nykyisiä lakeja ja asetuksia.”

Kuntien tärkeimmät innovaatiotoiminnan yhteistyökumppanit ovat palveluprosessiin tavalla tai toisella osallistuvia toimijoita. Tämä on sinällään linjassa kuntien innovaatiotoiminnan motivaatioiden ja muotojen kanssa. Tutkimusmaailman merkitys tiedonlähteenä on vähäinen, ja kuilu tutkimuksen ja kuntien todellisuuden välillä on suhteellisen suuri.

”Tutkimustiedon ja käytännön toimintojen välinen kuilu on valtava. Tutkijat tutkivat liikaa omassa maailmassaan ja tuottavat julkaisuja, kun pitäisi tuottaa vaikutuksia ja kehittää vaikuttavia prosesseja.”

Samanaikaisesti osa vastaajista painottaa tutkimuksen merkitystä ja kaipaa tutkimustiedon vahvempaa läsnäoloa myös kunnissa.

”Tieteellisen tutkimuksen mukana oloa tarvitsemme todella paljon erityisesti tiettyjen laatua koskevien vaikuttavuuksien todentamiseksi seurantaa ajatellen ja siksi tutkimuksen pitäisi olla jatkuva työväline kuntaorganisaatioiden ja niitten tarjoamien palvelujen kehittämiseksi ja luotettavien mittareiden saamiseksi.”

Vaikka auktoriteettien rooli nousee esille kuvissa 11 ja 13, kunnat eivät välttämättä koe ministeriöitä niinkään yhteistyökumppaneina, vaan yhtäältä sääntelystä ja vahvasta ohjauksesta vastaavina ylätason toimijoina ja toisaalta jatkuvina pakan hämmentäjinä.

”Uudistaminen tapahtuu pakon edessä, uudet lait ja määräykset tulevat ministeriöistä ja niihin on sopeuduttava. Siksi ministeriötä ja muita valtionhallinnon edustajia ei voi pitää kumppaneina.”

”Myös normiohjaus ja säädökset ’varmuuden vuoksi’ tuottavat tarpeetonta byrokratiaa. Toimijoihin ei luoteta, joten innovaatiot ei nouse esille.”

”Liikaa vaateita joka puolelta, erityisesti ministeriöiden tahtotilanne on ihan sekaisin...”

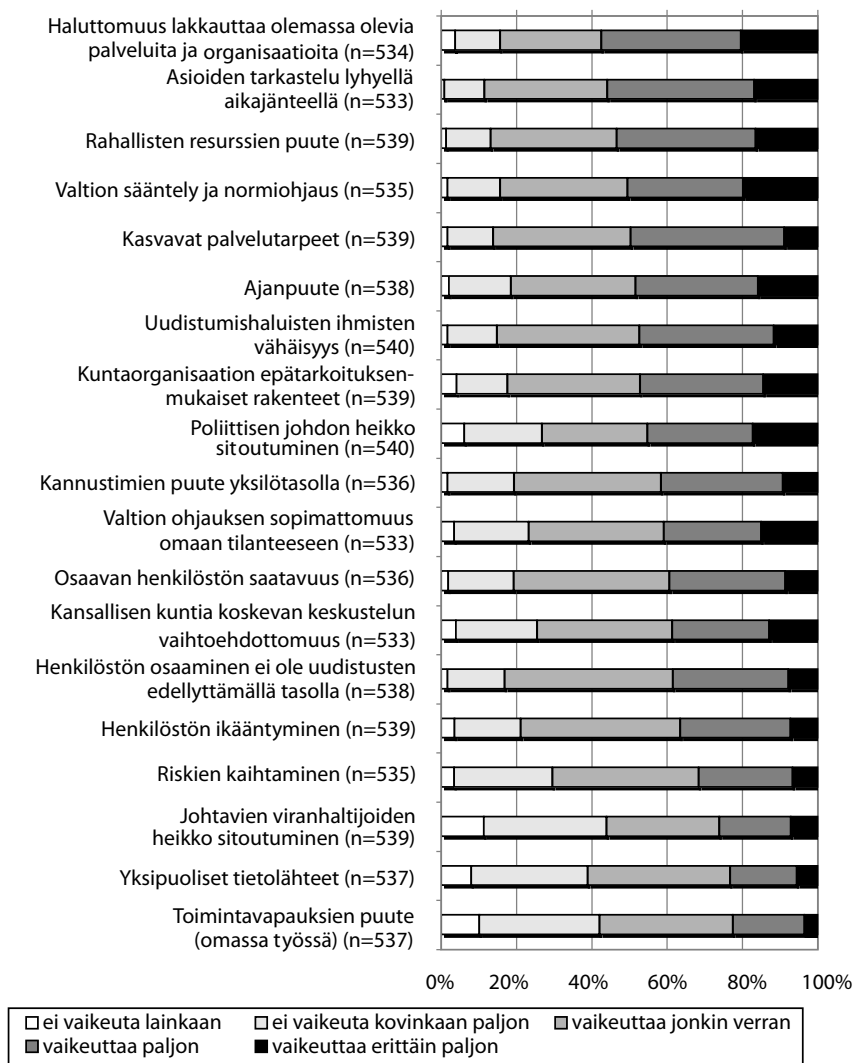
”Sektoroitunut valtionhallintovirkamieskoneisto on totaalisen ulkona siitä arjesta, jonka keskellä kunnat joutuvat elämään.”

## 6 Mikä haittaa innovaatio-toimintaa?

**E**dellisissä luvuissa kuntien innovaatiojärjestelmä on piirtynyt esille orastavana ja sisäänpäin kääntyneenä. Tärkeimmät tiedonlähteet ja yhteistyökumppanit ovat pääosin kuntasektorin sisäisiä. Kuva kuntien innovaatiojärjestelmän luonteesta ja ongelmallisuudesta täydentyy otettaessa tarkempaan tarkasteluun innovaatiotoiminnan esteet.

Suurimmiksi innovaatiotoiminnan ongelmiksi vastaajat nostavat haluttomuuden lakkauttaa palveluja ja organisaatioita. Tähän kun lisätään asioiden tarkastelu lyhyellä aikavälillä ja niukat rahalliset resurssit, lienee selvää, että kuntasektorin sisäisten tiedonlähteiden ja yhteistyökumppanien tukemana palvelujen ja palvelustrategian hienosäätäminen ei johda merkittäviin uudistuksiin. Valtion normiohjaus, kasvavat palvelutarpeet ja ajanpuute nousevat haittaaviksi tekijöiksi, eikä uudistumishaluisia ihmisiä kunnissa vaikuttaisi olevan riittävästi. Varsin mielenkiintoista on, että vastaajat eivät juurikaan koe yksipuolisten tietolähteiden haittaavan innovaatiotoimintaa, vaikka tietoa hankitaan oikeastaan vain muista kunnista ja muilta kunta-alan toimijoilta. Esimerkiksi Kosken (2008) tutkimuksessa haastatellut kuntavaikuttajat korostivat erilaisten ihmisten kohtaamisia ja erilaisia rooleja, mutta tämä toive ei näyttäisi ulottuvan kovinkaan laajalle.

”Kunnan uudistamisen tarpeet eivät kohtaa resursseja. Jatkuvassa taloudellisessa niukkuudessa poliittiset päättäjät eivät ymmärrä lainkaan kehittämistä tutkimuspanostuksia vaan näkevät ne ensimmäisinä karsimiskohteina. Kehittäminen jää yksittäisten jaksajien varaan: arkityön varjoon tehtäväksi iltaisin ja viikonloppuisin.”



Kuva 14. Vastaukset kysymykseen ”Mitkä tekijät vaikeuttavat eniten palvelujärjestelmän uudistamista?”

Kuntien viranhaltijajohtoon kuuluvat vastaajat nostavat avoimissa vastauksissa uudistumista haittaavina tekijöinä esille erityisesti luottamushenkilöiden vaikeuden tehdä päätöksiä ja sitoutua niihin sekä lyhytjänteisyyden ja resurssien puutteen välisen yhteyden. Osittain vastauksissa kyse voi olla virkamies- ja luottamushenkilöjohdon perinteisesti jännitteisestä suhteesta. Avoimien vastausten perusteella vaikuttaa sille, että sitoutumisen puute johtaa lyhytjänteisyyteen ja näköalattomuuteen ja päinvastoin.

”Sitoutuminen pitkän linjan kehittämiseen on olematonta. Mielellään puuhastellaan pienien yksityiskohtien kanssa ja kokonaisuutta ei tosiasiaa ymmärretä, eikä halutakaan ymmärtää juuri lainkaan.”

”Iso ongelma on se, että luottamushenkilöorganisaation strategisen johtamisen ja virkamiesorganisaation operatiivisen johtamisen raja on epäselvä. Luottamushenkilöt puuttuvat operatiiviseen johtamiseen, joka osin halvaantuttaa operatiivista johtoa viemään mitään uudistuksia eteenpäin, kun jollekin äänekkäälle marginaaliryhmälle voi tulla muutoksesta paha mieli.”

”Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että muutoksia pitää kunnassa tehdä, mutta annas kun yrität muuttaa, niin kansa nousee barrikadeille vanhan tavan puolesta ja lehdistö seisoo tukena eikä valtuutetut uskalla tehdä muutoksista päätöksiä.”

Vaikka yksipuolisten tietolähteiden merkitys ei kuvassa 14 nouse esille kovinkaan merkittävänä innovaatiotoimintaa haittaavana tekijänä, useat vastaajat tuovat avoimissa vastauksissa esille ”yhden totuuden politiikan” luovuutta ja innovatiivisuutta jähmettävänä tekijänä.

”Yhden totuuden politiikkaa harjoitetaan kuntien kehittämiskeskusteluissa. On vain yksi malli ja yksi kuntakoko, jota tavoitellaan. Kuntaliitto ei ole merkittävistä panostuksista huolimatta kyennyt tuomaan esim. kolmen erilaisen koon rakenneratkaisuja. Koko ajan vain esitetään liitoksia ja kuntakoon suurentamista. Jos sama energiaa ja resurssit olisi käytetty eri mallien rakentamiseen, oltaisiin toisenlaisessa henkisessä tilanteessa. Kaikkihan riippuu viimemainitussa henkisestä tilasta ja sen mukanaan tuomasta luovuuden, innovaatioiden ja sitoutumisen voimakentästä.”

Yksi kuntien innovaatiotoimintaan vaikuttavista tekijöistä on kansallisen uudistumista ohjaavan vision hahmottomuus. Ilman kuvaa siitä, mihin suuntaan Suomen kuntakenttää viedään, myös innovaatiotoiminta jähmettyy pieniksi askeliksi. Osa vastaajista kaipaa valtiolta selkeämpää, voimakkaampaa ja pitkäjänteisempää ohjaavaa otetta.

”Poliittinen epävarmuus lisääntyy, kuntatalouden epäselvä kehityskuva vaikeuttaa kehittämistä.”

”Kuntauudistukselta puuttuu tavoite ja rohkeutta tehdä uudistuksia kuntarakenteeseen. Kunnat pyrkivät tekemään yhteistyötä, josta sitten lopputuloksena on vain sopimusriitoja ja kyräilyä.”

”Keskeisin ongelma kuntien uudistumiselle on poliittisten päättäjien kyvyttömyys ja haluttomuus tehdä palvelutuotantoa muuttavia päätöksiä. Halutaan kaikin voimin pysyä vanhoissa rakenteissa. Pelätään äänestäjien kiukuista reaktiota ja oman mandaatin menettämistä seuraavissa vaaleissa. Ilman radikaalia ohjausta valtiontasolta Suomen kuntakenttä tulee rapistumaan ja palvelujen laatu tulee heikkenemään.”

”Odotellaan kunnalliskomiteaa ja kuntalain uudistamista. Odotukset eivät ole pelkästään myönteisiä, mutta toisaalta kaivataan ja ehdottomasti tarvitaan selkeitä linjauksia, jotta voidaan ryhtyä toimimaan. Liian monta vuotta ollaan jo oltu pelkässä odotuksen (ellei suorastaan pysähtyneisyyden) tilassa. Puuttuu rohkeutta uudistaa toimintaa, koska puitteetkin ovat epäselvät.”

Erityisesti pienissä kunnissa aktiivinen kehittämisote koetaan lähes mahdottomaksi. Henkilöresurssit ovat niukat suhteessa tarpeisiin, ja yksittäiset ihmiset saattavat vastata samanaikaisesti sekä useiden toimialojen rutiinin pyörittämisestä että kehittämistoiminnasta. Sinällään pienissä kunnissa voisi olla suuria kuntaorganisaatioita helpompaa esimerkiksi ylittää sektorirajoja ja muotoilla asiakaslähtöisiä palveluprosesseja. Kyselyn avoimissa vastauksissa pienten kuntien kehittämistodellisuus ei näyttäydä tällaisena, vaan paremminkin niissä korostuu äärimmäisten niukkojen resurssien menneeseen lukitseva vaikutus.



”Pienissä kunnissa se (uudistaminen) ei ole ainakaan kokonaisvaltaista, uudistetaan näennäisesti joku pieni yksityiskohta ja ollaan sitten tyytyväisinä kädet ristissä!”

”Kiire on niin suuri, ettei uudistuksia ehdi pohtimaan kuin valtionhallinnon pakottamana.”

”Minusta kyselyssä ei saa sanottua, että on paljon työtä ja henki kurkussa tehdään asioita. Aina on aikataulut ja liian kiire ja paljon asioita hoidettavana.”

Kunnat ovat rakenteellisessa lukossa. Rakenteellinen lukko viittaa käytännössä moniin sellaisiin tekijöihin, jotka estävät palvelujen järjestämiseen liittyvien rakenteellisten uudistusten etsimisen.

”Ei ole valmiutta tehdä muutoksia rakenteisiin, halutaan vain supistaa vanhoja rakenteita, joka monesti siirtää ongelmat ja kustannukset toisaalle, monesti vielä suurempina. Muutosvastarinta on käsin kosketeltava, niin poliittisissa päättäjissä kuin kunnan työntekijöissä.”

”Kuntien uudistuminen keskittyy kuntarakenteisiin, kuntien määrään jne. eli kaikkeen ulkoiseen – ei juurikaan puhuta, miten kuntapalvelut sisällöllisesti voisivat uudistua. Sisältö on suuremmassa hädässä kuin rakenteet, vaikka niitäkin on tehtävä. Asiakasnäkökulma on unohtunut kokonaan.”

Jotta rakenteelliset lukot kyettäisiin purkamaan kunnissa, kaivataan sekä osaavaa ja kehittämisaktiivista henkilöstöä että muutoksiin rohkeasti tarttuvia ”uuden sukupolven” luottamushenkilöitä.

”Näkemykseni mukaan kuntakenttä on suuressa kriisissä ainakin keskusuurissa kunnissa. Luottamushenkilöiden taso heikkenee kaiken aikaa. Ehdokkaita vaikea saada. Luottamushenkilöt kohta eläkeläisiä ja kunnan työntekijöitä.”

”Jarruna mm. ’emeritus-kunnallisneuvokset’ sanan laajassa merkityksessä silloin, kun he arvovallallaan ihmettelevät, että ’miksi ollaan muuttamassa niitä hyviä rakenteita, jota ME jo 40 vuotta sitten loimme!?’ Siten epävarmat päättäjät eivät itsenäisesti uskalla tehdä ratkaisuja, vaan odottavat, että joku ’pakottaisi’ niitä tekemään, jolloin syyllinen olisi jossakin muualla.”

Vaikka kuntien innovaatiotoiminta näyttäytyy kyselyn vastausten perusteella raskaana ja kokonaisuutena hyvin haastavana prosessina, osa vastaajista korostaa myös sen positiivisia puolia. Seuraavat kommentit kertovat johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden henkilökohtaisesta sitoutumisesta kuntien uudistamistyöhön.

”Kunnan uudistaminen vuoden 2011 Suomessa on erittäin mielenkiintoista ja haastavaa ja toivottavasti tulevaisuudessa myös palkitsevaa.”

”Kunnan uudistaminen on innostavan haastavaa. Mahdollisuuksia on paljon ja tulostakin on tullut. Kunta on hyvä paikka sekä työskennellä että olla töissä... Ja ihan tosissaan tätä mieltä!”

”Onneksi paikallinen luottamus on vahva ja päätöksenteko toimii ja käyttötalous tasapainossa.”

## 7 Johtopäätökset

**K**untien innovaatiotoiminnan peruslähtökohdat ovat: a) innovaatio on investointi tulevaisuuteen, innovatiivisuuden edistäminen edellyttää tietoista toimintaa ja järjestelmän rakentamista, b) innovaatioita ei synny ilman riskinottoa ja vallitsevien totuuksien kyseenalaistamista, c) innovaatio on parhaimmillaan kaikkien eikä vain erikseen nimettyjen ”innovaatioupseerien” vastuulla, d) innovaatio on tiedon etsintää oman organisaation ulkopuolelta, innovaatio edellyttää kokeiluja ja tehokasta soveltamista (Mulgan & Albury 2003).

Tulosten perusteella näyttää siltä, että Suomen kunnat investoivat varsin niukasti omaan kehittämistyöhönsä eli omaan tulevaisuuteensa. Ne eivät ole rakentaneet sen paremmin yksin, yhdessä kansallisten toimijoiden kuin tutkimuslaitostenkaan kanssa uutta tietoa luovaa ja soveltavaa järjestelmää. Rakenteita tai toimintatapoja ei systemaattisesti kyseenalaisteta, eikä kuntasektorin ulkopuolinen tieto läpäise kuntakentän palomuuria. Innovaatioiden edistäminen on kaikkien vastuulla, mutta jos kunnissa ei ole ihmisiä, joiden tehtävänä on poistaa innovaation esteitä ja systemaattisesti luoda mahdollisimman hyvät olosuhteet uusien asioiden sovittamiselle kuntaorganisaatioon, ”kaikkien” innovaatiotyö jää helposti pieniksi askeliksi.

Kuntien uudistumista tukevan innovaatiojärjestelmän synnyttäminen edellyttää tutkijoilta käsitteellistä perustyötä, mutta ennen kaikkea sellaisia

empiirisiä analyysejä, joilla voidaan etsiä ratkaisuja juuri kuntien tarpeisiin. Jos tutkimusmaailman on syytä jatkaa sellaisten mallien luomista, joilla koulutus ja tutkimus kohtaisivat paremmin käytännön tarpeet, on myös kuntien itsensä otettava innovaatiotoiminta vakavasti ja etsittävä sellaisia toimintamalleja, jotka johdattavat uuden tiedon äärelle.

Lienee selvää, että vain suurimmilla kaupungeilla olisi niin halutessaan kykyä ja resursseja tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistamiseen. Suuri osa kunnista ei siihen yksin eikä yhdessä naapureidenkaan kanssa kykene. Tämä taas ei tarkoita sitä, että pienissä kunnissa tai isompien kuntien pienemmissä yksiköissä pitäisi nostaa innovaatiotoiminnan vuoksi kädet pystyyn: arjen innovaatiotyölle on mahdollista esimerkiksi työorganisaatiosalla luoda edellytyksiä myös pienemmissä yksiköissä, vaikka formaalin ja organisoidun tutkimus- ja kehittämistoiminnan edellytykset ovat heikot.

Suomessa olisi nyt syytä vakavasti harkita laajan kuntien innovaatiojärjestelmiin kohdistuvan tutkimusohjelman käynnistämistä sekä erilaisten innovaatiojohtamisen koulutusohjelmien organisoimista tukemaan kuntien oppimisprosesseja. Tutkimus- ja koulutusohjelmien avulla saattaisi olla mahdollista ylittää löysä innovaatioretoriikka laajentamalla ja syventämällä käsitystä siitä, miten ja mihin asioihin innovaatiokäsitteistö olisi kunnissa mahdollista sovittaa. Innovaatio ja innovaatiojärjestelmä ovat vain uudistamisen työkaluja, ja työkalun kätevyys riippuu aina myös käyttäjän taidoista.

”Osallistavan, innovaatio- ja kumppanuusjohtamisen osaaminen on kunnissa heikkoa, ylipäätensä kunnallisen johtamisen osaamistason kohottamiseen pitäisi panostaa.”

Innovaatiojärjestelmän rakentaminen vaatisi sitä, että kunnissa ylipäätään olisi mahdollista luoda systemaattista innovaatiotoimintaa ja tarjolla olisi riittävästi siihen kykeneviä ihmisiä sekä heille kannustimia. Kuntien tulisi siis nostaa innovaatiotoiminta näkyvästi agendalle, organisoida se kunnolla ja varmistaa, että aktiivisia innovaattoreita ei rangaista, vaan heidät palkitaan. Kaikki tämä edellyttää kunnianhimoisia ja selkeitä tavoitteita ja niiden kommunikoimista läpi kansallisen järjestelmän ja yksittäisten organisaatioiden sekä systemaattista innovatiivisuuden esteiden purkamista. Yksi tutkimuksen läpäisevistä huomioista on se, että kuntakentällä naiset

näyttävät suhtautuvan miehiä positiivisemmin ja aktiivisemmin kehittämistyöhön. Huomio on mielenkiintoinen ja johdattaa kysymään, johtaako kuntajohdon sukupuolijaon tasapainottuminen myös aktiivisempaan ja avoimempaan innovaatiotoimintaan.

Yksittäinen kunta voi vaikuttaa monin tavoin omaan innovatiivisuuteensa, mutta monessa mielessä sen innovaatiotoiminta on riippuvaista myös laajemmasta kansallisesta kehyksestä. Todella vaikuttavan kuntien innovaatiojärjestelmän rakentaminen edellyttää kansallista yhteistyötä ja yksituumaisuutta yhtäältä kuntien ja valtiovallan kesken ja toisaalta kuntien sekä muiden uudistumista tukevien toimijoiden (yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset) kanssa. Uudesta tiedosta ei ole pulaa, mutta uuden tiedon sovelluksista sitäkin enemmän. Systemaattisella, uudistavalla ja uusia polkuja avaavalla työllä voisi olla mahdollista hyödyntää myös kuntakentän vahvaa sisäistä tiedollista ja toiminnallista koheesiota, joka nyt näytetään pikemminkin sisäänpäin käpertymisenä. Tämä edellyttäisi sitä, että kuntien vahvat keskinäiset kytkökset ja yhteiset instituutiot muunnettaisiin kuntien uudistumista tukevaksi voimavaraksi: Uudistuminen on asenteesta kiinni!

# Lähteet

- Anttiroiko, A.-V. & Kuoppala, K. (2011). Innovaatiotoiminnan organisointi kunnissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 39(3), s. 266–280.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, vol 2(3), s. 310–319.
- Braczyk, H.-J. & Cooke, P. & Heidenreich, M. (1998). *Regional innovation systems: The role of governances in a globalized world*. UCL Press. London.
- Edler, J. (2007). *Demand-based Innovation Policy*. Manchester Business School Working Paper No 529. Manchester.
- Edquist, C. (2008). *Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures)*. CIRCLE Electronic Working Paper Series. Paper no. 2008/06. Lund.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: A Guide to Literature. Teoksessa Fagerberg, J. Mowery, D. C. & Nelson, R. R. (toim.) *The Oxford Handbook of Innovation*, s. 1–26, Oxford, Oxford University Press.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London and New York: Printer.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoria*. Tampere; Tampere University Press.
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) (2008). *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Suomen kuntaliitto, Acta-sarja No 200. Helsinki.
- Hennala, L., Linna, P. & Pekkarinen, S. (2008). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*, s. 93–108. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja nro 200. Helsinki: Kuntatalon paino.

- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Suomen kuntaliitto, Acta-sarja nro 230. Helsinki.
- Koski, H. (2008). *Innovatiivinen kunta? Tutkimus kuntien uudistumiseen vaikuttavista tekijöistä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sentensijulkaisuja 27/2008.
- Perttilä, K., Orre, S., Koskinen, S. & Rimpelä, M. (2004). *Kuntien hyvinvointikertomus: Hankkeen loppuraportti*, Stakes, Helsinki.
- Lundvall, B.-Å. (ed.) (1992). *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, vol. 31(2), s. 247–264.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovations in the Public Sector*. Cabinet Office, London.
- Walker, R. M. (2003). Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration*, Vol. 84(2), s. 311–335.

# Liite 1.

## Kyselylomake

UUDISTUSTEN KOHDE					
Miten tärkeiksi koet seuraavat yleiset kehittämisen kohteet omassa työssäsi?	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Uusien palvelujen tarjoaminen uusille kohderyhmille	1	2	3	4	5
Olemassa olevien palvelujen tarjoaminen uusille kohderyhmille	1	2	3	4	5
Uusien palvelujen tarjoaminen vanhoille kohderyhmille	1	2	3	4	5
Olemassa olevien palvelujen tarjoaminen uusilla tavoilla vanhoille kohderyhmille	1	2	3	4	5
Miten tärkeinä pidät seuraavia uudistamisen kohteita omassa työssäsi?	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Uudet tai parannetut palvelut	1	2	3	4	5
Organisointi ja organisaatorakenne	1	2	3	4	5
Palveluprosessit (esim. sujuvuus, kustannustehokkuus)	1	2	3	4	5
Uuden teknologian käyttöönotto ja hyödyntäminen	1	2	3	4	5
Tiedotus, viestintä ja markkinointi	1	2	3	4	5
Hallinnolliset prosessit ja päätöksenteko	1	2	3	4	5
Kuntalaisten osallisuus / demokratia-käytännöt	1	2	3	4	5
Miten tärkeinä kehittämisen kohteina pidät seuraavia henkilöstöjohtamisen ulottuvuuksia kuntaorganisaation uudistumiskyvyn näkökulmasta?	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Kehittämishakuisten työntekijöiden rekrytointi	1	2	3	4	5
Tiimimäinen organisaatio ja päätösvalan hajauttaminen	1	2	3	4	5
Työnkuvien laajentaminen ja joustavat työkäytännöt	1	2	3	4	5
Organisaation sisäisten viestintä- ja vuorovaikutuskanavien luominen	1	2	3	4	5
Palkka- ja palkitsemiskäytäntöjen monipuolistaminen ja suoritusperustaisuus	1	2	3	4	5
Osallistavan kehittämisen käytännöt	1	2	3	4	5
Työntekijöiden organisaation ulkopuoliseen koulutukseen ja verkostoitumiseen kannustaminen	1	2	3	4	5



**Miten arvioit palvelutarpeen ja käytettävissä olevien resurssien suhdetta?**

Rajuja päätöksiä edessä resursseista	<input type="checkbox"/>
Pystymme juuri ja juuri hoitamaan meille annetut tehtävät	<input type="checkbox"/>
Tilanne on hyvä, pystymme hoitamaan palvelutehtävämme	<input type="checkbox"/>
Tilanne on erittäin hyvä, meillä ei ole pulaa	<input type="checkbox"/>

**UUDISTUSTEN ESTEET**

<b>Miten tärkeinä pidät seuraavia yleisiä kehittämistavoitteita johtamassasi organisaatiossa?</b>	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Tarjolla olevien palvelujen vähentäminen	1	2	3	4	5
Uusien ideoiden ja toimintamallien etsiminen tutkimuksesta	1	2	3	4	5
Rajattuihin ongelmiin ja/tai mahdollisuuksiin tarttuvien kehittämisprosessien käynnistäminen	1	2	3	4	5
Kokonaisvaltaisen palvelustrategian laadinta	1	2	3	4	5
Toiminnan organisoiminen uudelleen	1	2	3	4	5
Hyvin toimivien käytäntöjen etsintä muista kunnista	1	2	3	4	5
Kustannusten karsiminen	1	2	3	4	5
Palvelujen ulkoistaminen	1	2	3	4	5
Kuntien väliseen yhteistyöhön panostaminen	1	2	3	4	5

<b>Mitkä tekijät motivoivat uudistamaan toimintoja ja palveluja</b>	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Lainsäädännön ja valtion ohjauksen tuoma pakko:	1	2	3	4	5
Kehittämiskeskustelussa liikkuvien muotivirtausten tuomat paineet:	1	2	3	4	5
Kuntalaisten uudet palvelutarpeet:	1	2	3	4	5
Kuntalaiset ansaitsevat hyvät peruspalvelut:	1	2	3	4	5
Paine muuntaa kuntien toiminta yritysmäisemmäksi:	1	2	3	4	5
Talouden pakko, rahat eivät riitä:	1	2	3	4	5
Kilpailu hyvistä veronmaksajista:	1	2	3	4	5

## STRATEGIAT

Mitkä tekijät vaikeuttavat eniten palvelujärjestelmän uudistamista?	<i>Ei vaikeuta lainkaan</i>	<i>Ei vaikeuta kovin paljon</i>	<i>Vaikeuttaa jonkin verran</i>	<i>Vaikeuttaa paljon</i>	<i>Vaikeuttaa erittäin paljon</i>
Rahallisten resurssien puute	1	2	3	4	5
Henkilöstön osaaminen ei ole uudistusten edellyttämällä tasolla	1	2	3	4	5
Henkilöstön ikääntyminen	1	2	3	4	5
Osaavan henkilöstön saatavuus	1	2	3	4	5
Kuntaorganisaation epätarkoituksenmukaiset rakenteet	1	2	3	4	5
Ajanpuute	1	2	3	4	5
Uudistumishaluisten ihmisten vähäisyys	1	2	3	4	5
Kannustimien puute yksilötasolla	1	2	3	4	5
Kasvatavat palvelutarpeet	1	2	3	4	5
Toimintavapauksien puute (omassa työssä)	1	2	3	4	5
Poliittisen johdon heikko sitoutuminen	1	2	3	4	5
Johtavien viranhaltijoiden heikko sitoutuminen	1	2	3	4	5
Riskien kaihtaminen	1	2	3	4	5
Haluttomuus lakkauttaa olemassa olevia palveluita ja organisaatioita	1	2	3	4	5
Valtion sääntely ja normiohjaus	1	2	3	4	5
Asioiden tarkastelu lyhyellä aikajänteellä	1	2	3	4	5
Yksipuoliset tietolähteet	1	2	3	4	5
Kansallisen kuntia koskevan keskustelun vaihtoehdottomuus	1	2	3	4	5
Valtion ohjauksen sopimattomuus omaan tilanteeseen	1	2	3	4	5

## TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINTA

Onko kuntaorganisaatiossasi uudistustyötä palvelevaa erillistä tutkimus- ja kehittämis-yksikköä?

Kyllä	Ei
-------	----

Onko johtamasi organisaation budjetissa varattu rahallisia resursseja palvelujen uudistamista tukevaan tutkimus- ja kehittämistyöhön?

Kyllä	Ei
-------	----

<b>Miten tärkeinä pidät seuraavia resurssien muotoja johtamasi organisaation uudistamisen kannalta?</b>	<i>Ei lainkaan merkittävä</i>	<i>Jonkin verran merkittävä</i>	<i>Melko merkittävä</i>	<i>Hyvin merkittävä</i>	<i>Erittäin merkittävä</i>		
Tutkimus- ja tuotekehityksen omassa organisaatiossa (sisäisen kehityksen kustannukset):	1	2	3	4	5		
Suorat uudistumista tukevat ostopalvelut (esim. konsulttihankinnat):	1	2	3	4	5		
Tutkimusrahoitus ulkopuolisille toimijoille (esim. yliopistot ja muut tutkimuslaitokset):	1	2	3	4	5		
<b>Paljonko käytät vuosittain johtamassasi organisaatiossa rahaa tutkimus- ja kehittämistoimintaan? (arvio riittää)</b>							
<b>Arvioi montako prosenttia tutkimus- ja kehittämistoimintaan varatut rahalliset resurssit ovat johtamasi organisaation kokonaisbudjetista</b>							
<b>Onko johtamasi organisaation budjetissa varattu rahallisia resursseja yksikkösi henkilöstön kouluttautumiseen, jotta se olisi kykenevä toteuttamaan tarvittavat uudistukset?</b>	<table border="1"> <tr> <td>Kyllä</td> <td>Ei</td> </tr> </table>					Kyllä	Ei
Kyllä	Ei						
<b>Arvioi päätoimisesti kehittämistyötä tekevien henkilöiden osuus (%) koko henkilöstöstäsi</b>							
<b>Käytätkö palvelujen uudistamisessa ulkoista rahoitusta?</b>	<table border="1"> <tr> <td>Kyllä</td> <td>Ei</td> </tr> </table>					Kyllä	Ei
Kyllä	Ei						
<b>Mitkä ovat tärkeimmät kunta-organisaation ulkopuoliset kehittämistyön rahoittajat?</b>							

**TIEDON LÄHTEET**

<b>Miten tärkeinä koet seuraavat tiedon lähteet omassa työssäsi?</b>	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Tieteellinen tutkimuskirjallisuus ja tieteelliset lehdet	1	2	3	4	5
Kohdennettu kunta-alan tiedotus ja viestintä (Kuntaliitto, KAKS yms.)	1	2	3	4	5
Oman alan ammattilehdet (Kuntalehti, Kuntatekniikka yms.)	1	2	3	4	5
Kuntaorganisaatiossa kollegojen kanssa käytävät säännölliset keskustelut	1	2	3	4	5
Muissa kunnissa työskentelevien kollegojen kanssa käytävät säännölliset keskustelut	1	2	3	4	5
Keskustelut tutkijoiden ja konsulttien kanssa	1	2	3	4	5
Lyhytaikaiset koulutukset ja seminaarit	1	2	3	4	5
Pidempikestoiset koulutus- ja valmennusohjelmat	1	2	3	4	5
Sosiaalinen media (Facebook, Twitter, keskustelupalstat jne.)	1	2	3	4	5
TV:n ja radion ajankohtaisohjelmat	1	2	3	4	5
Oman puolueen sisäiset keskustelut ja tiedonlähteet (jos olet puolueen jäsen)	1	2	3	4	5

**YHTEISTYÖ**

<b>Miten tärkeinä yhteistyökumppaneina pidät seuraavia tahoja johtamasi organisaation uudistamisen kannalta?</b>	<i>Ei lainkaan tärkeää</i>	<i>Jonkin verran tärkeää</i>	<i>Melko tärkeää</i>	<i>Tärkeää</i>	<i>Erittäin tärkeää</i>
Asiakkaat, palveluiden käyttäjät	1	2	3	4	5
Kuntaorganisaation ulkopuoliset palveluiden tarjoajat / alihankkija	1	2	3	4	5
Muut kunnat	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö	1	2	3	4	5
Sosiaali- ja terveysministeriö	1	2	3	4	5
Ympäristöministeriö	1	2	3	4	5
Työvoima- ja elinkeinoministeriö	1	2	3	4	5
Muut ministeriöt	1	2	3	4	5
Kuntaliitto	1	2	3	4	5
Kunnallissalan kehittämissäätiö	1	2	3	4	5
Yliopistot	1	2	3	4	5
Ammattikorkeakoulut	1	2	3	4	5
Muut tutkimuslaitokset	1	2	3	4	5
Konsultit	1	2	3	4	5
Sitra	1	2	3	4	5

Missä kunnassa työskentelet/olet luottamushenkilönä? HUOM! Tässä tutkimuksessa ei tehdä kuntakohtaisia analyysejä. Kuntaa kysytään vain, jotta tämän kyselyn tulokset on mahdollista liittää kuntien rakenteita kuvaavaan aineistoon

**Mikä seuraavista vastaa parhaiten toimenkuvaasi?**

Kunnan-/kaupunginjohtaja	<input type="checkbox"/>
Sektori-/yksikköjohtaja	<input type="checkbox"/>
Kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtaja	<input type="checkbox"/>
Kunnan-/kaupunginvaltuuston puheenjohtaja	<input type="checkbox"/>
Muu	<input type="checkbox"/>

**Minkä asioiden kanssa työskentelet ensisijaisesti?**

Yleishallinto	<input type="checkbox"/>
Sosiaali- ja terveys	<input type="checkbox"/>
Opetus- ja kulttuuri	<input type="checkbox"/>
Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö	<input type="checkbox"/>
Kuntatalous	<input type="checkbox"/>
Alue-, kunta- ja seutukehitys, elinkeinopolitiikka	<input type="checkbox"/>

**Mikä on koulutustasosi?**

Tutkijakoulutus (tohtori tai lisensiaatti)	<input type="checkbox"/>
Ylempi korkeakoulututkinto	<input type="checkbox"/>
Alempi korkeakoulututkinto (amk, opisto)	<input type="checkbox"/>
Muu	<input type="checkbox"/>

**Sukupuoli**

Nainen	<input type="checkbox"/>
Mies	<input type="checkbox"/>

**Ikä**

-34	<input type="checkbox"/>
35-44	<input type="checkbox"/>
45-54	<input type="checkbox"/>
55-	<input type="checkbox"/>

## Liite 2.

### Kyselyn saatekirjeet (sähköposti)

#### Viesti I

Hei!

Olemme käynnistäneet Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikössä (Sente) tutkimusprojektin, jonka tavoitteena on löytää kuntien uudistumista tukevat ja estävät tekijät.

Emme ole kiinnostuneita yksittäisistä kunnista vaan koko Suomen kuntajärjestelmän tilanteesta sellaisena kuin alan ammattilaiset sen oman työnsä kautta kokevat.

Tutkimuksen tulokset tulevat vaikuttamaan muun muassa yliopistokoulutukseen ja kunnille suunnattuun täydennys- yms. koulutukseen. Lisäksi uskomme, että voimme tämän tutkimuksen avulla välittää tietoa kuntien tilanteesta kansalliseen päätöksentekoon.

Toivottavasti Sinulla on aikaa, halua ja intoa käyttää noin 10-15 minuuttia vastaamalla kyselyymme. Yksittäisiä vastaajia ei ole mahdollista tunnistaa.

Kysely löytyy osoitteesta:

<https://elomake3.uta.fi/lomakkeet/5111/lomake.html>

Tutkimuksen on tehnyt mahdolliseksi Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoitus

t. Markku

---

Professor Markku Sotarauta, Dean  
University of Tampere, School of Management  
FI-33014 University of Tampere, Finland  
GSM: +358 40 523 3517  
[markku.sotarauta@uta.fi](mailto:markku.sotarauta@uta.fi) / [www.sotarauta.info](http://www.sotarauta.info)

## Viesti II

Hei!

Lähestyin Sinua jokin aika sitten pyynnöllä vastata kuntien uudistumista käsittelevään kyselyyn. Tavoitteemme on löytää kuntien uudistumista tukevat ja estävät tekijät. Emme ole kiinnostuneita yksittäisistä kunnista vaan koko Suomen kuntajärjestelmän tilanteesta sellaisena kuin alan ammattilaiset sen oman työnsä kautta kokevat.

Todella moni on iloksemme jo vastannut kyselyyn. Jos kuulut jo vastanneiden joukkoon, pahoittelen että vaivaan sinua tällä asialla vielä kerran. Emme pysty erottamaan kuka kyselyyn on vastannut ja kuka ei

Uskomme, että voimme tämän tutkimuksen avulla välittää tietoa kuntien tilanteesta kansalliseen päätöksentekoon. Tutkimuksen tulokset tulevat vaikuttamaan myös yliopistokoulutukseen ja kunnille suunnattuun täydennys- yms. koulutukseen.

Toivottavasti Sinulla on aikaa, halua ja intoa käyttää noin 10 minuuttia vastaamalla kyselyymme. Yksittäisiä vastaajia ei ole mahdollista tunnistaa.

Kysely löytyy osoitteesta:

<https://elomake3.uta.fi/lomakkeet/5111/lomake.html>

Tutkimuksen on tehnyt mahdolliseksi Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoitus

t. Markku

---

Professor Markku Sotarauta, Dean  
University of Tampere, School of Management  
FI-33014 University of Tampere, Finland  
GSM: +358 40 523 3517  
markku.sotarauta@uta.fi / [www.sotarauta.info](http://www.sotarauta.info)

## **Kunnallisan kehittämissätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)



- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryyänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPVELUJEN RA-  
HOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOLLILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT  
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja  
ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja  
kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen  
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi  
KUNTARAKENNE MURROKSESSA  
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen  
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?  
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen  
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen  
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén  
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS  
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–  
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto  
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas– Timo Tiainen –Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen  
SUOMI JA ALUEET 2030  
– toteutunut kehitys, ennakkointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja  
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki  
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari  
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen  
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman  
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta & Toni Saarivirta & Jari Kolehmainen  
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-  
tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, <a href="mailto:antti.mykkanen@kaks.fi">antti.mykkanen@kaks.fi</a> , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, <a href="mailto:veli.pelkonen@kaks.fi">veli.pelkonen@kaks.fi</a> , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, <a href="mailto:anja.kirves@kaks.fi">anja.kirves@kaks.fi</a> , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

Markku Sotarauta & Toni Saarivirta  
& Jari Kolehmainen

## Mikä estää kuntien uudistumista?

Mistä kunnat hankkivat uudistumisessa tarvitsemaansa tiedon ja keiden kanssa ne tekevät yhteistyötä? Mikä estää kuntien uudistumista? Mihin kuntien uudistustyö kohdistuu? Onko kunnilla niiden uudistumista tukevaa innovaatiojärjestelmää?

Kuntarakenteesta, kuntien ylisuuresta tehtävätaakasta ja paikallisen demokratian tulevaisuudesta on keskusteltu Suomessa paljon. Vähemmän on kuitenkin keskusteltu siitä, millaisia kykyjä kunnilla on uudistua ennen ongelmien ilmenemistä.

Jospa kuntien suurin ongelma onkin uudistumiskyvyttömyys. Jospa kuntien hatara innovaatiojärjestelmä ei kykene ajoissa tuottamaan uusia ratkaisuja.

Tämä raportti osoittaa, että kuntien uudistumista tukeva innovaatiojärjestelmä on orastava ja sisäänpäin kääntynyt. Kunnat käyttävät pääosin kuntamaailman sisäistä tietoa, ja yhteistyötä tehdään lähes pelkästään muiden kuntatoimijoiden kanssa.

