

TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ KUNTAYHTEISTYÖSTÄ – JOENSUUN SEUTU 2008

Tiina Soininen



Alue- ja kuntatutkimuskeskus
Joensuun yliopisto

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia
Raportteja 6/2008

**TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ
KUNTAYHTEISTYÖSTÄ
– JOENSUUN SEUTU 2008**

Tiina Soininen

Julkaisija: Joensuun yliopisto, Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia

Kannen kuvio: Matti Fritsch

Saatavana (pdf): www.joensuu.fi/spatia

Joensuun yliopistopaino
2008

TIIVISTELMÄ

Tiina Soininen

**Toimijoiden näkemyksiä kuntayhteistyöstä
– Joensuun seutu 2008**

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 6/2008

Joensuun yliopisto

Heinäkuu 2008

ISBN 978-952-219-150-2 (pdf)

ISSN 1795-9594

Avainsanat: Joensuun seutu, seutuyhteistyö, seutuhallinto, arviointi

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (2007) tähtää elinvoimaiseen ja toimintakykyiseen kuntarakenteeseen, ja se pyrkii varmistamaan laadukkaat ja kuntalaisten saatavilla olevat julkiset palvelut eri puolilla maata. Tämän uudistuksen osana suurimmat kaupunkiseudut ovat tehneet suunnitelmat siitä, kuinka alueilla parannetaan palveluiden käyttöä yli kuntarajojen sekä kuinka maankäyttö, asuminen ja liikenne sovitetaan yhteen. Joensuun seudun kaupunkiseutusunnitelma on saanut myönteistä palautetta muun muassa konkreettisuudesta palveluiden seudullisessa tuotannossa.

Nyt tehdyssä selvityksessä Joensuun seudun yhteistyötä on arvioitu paikallisista lähtökohdista. Selvityksessä kartoitetaan seudun toimijoiden omia näkemyksiä siitä, miten seutuyhteistyön keskeiset tavoitteet on saavutettu, miten seutuyhteistyö pitäisi organisoida ja mihin seutuyhteistyössä tulisi jatkossa kiinnittää huomiota. Aineistona on käytetty Joensuun seudun toimijoille (seudulliset palvelutyöryhmät, seutuvaltuusto ja -hallitus, kunnanhallitukset ja -valtuustojen pj:t) suunnattua kyselyä, avainhenkilöiden haastatteluja sekä kirjallisia dokumentteja. Kyselyyn vastasi yli 50 kunnanvaltuutettua ja virkamiestä.

Yleisesti Joensuun seutuyhteistyötä pidetään toimijoiden mielestä hyödyllisenä ja sitä halutaan laajentaa (92 % kyselyyn vastanneista pitää seutuyhteistyötä hyödyllisenä). Sen katsotaan tukevan alueen kehittymistä, yritystoimintaa ja aluetalouden kilpailukykyä, ja sen uskotaan hyödyttävän myös alueen asukkaita.

Yhteistyön tärkeimpinä tavoitteina pidetään seutuyhteistyön laajentamista ja syventämistä. Alueen vetovoimaisuus yritysten näkökulmasta on toiseksi tärkein tavoite. Kolmanneksi tärkeimpänä tavoitteena pidetään alueen asumisviihtyvyyteen liittyviä yhteistyöasioita. Tulevaisuuden yhteisyydessä korostetaan terveydenhuoltoa, vanhus- ja sosiaalipalveluja sekä elinkeino-, yrittäjyys- ja kilpailukykyasioita. Tämä merkitsee kuntayhteistyön laajenemista entistä syvemmälle kansalaisille suunnattujen palvelujen tuottamiseen.

Seutuyhteistyön tavoitteista parhaiten on toimijoiden mielestä saavutettu turvallisen ja virikkeellisen asuinympäristön luominen lapsille ja aikuisille. Myös laaja-alaisen seudullisen yhteistyön kehittämisessä ja alueen vetovoimaisuuden lisäämisessä on toimijoiden mukaan onnistuttu melko hyvin. Tavoite muodostaa alueesta yli 100 000 asukkaan yhtenäisen talous- ja työssäkäyntialue arvioidaan heikoimmin toteutuneeksi.

Seutuyhteistyön koetaan vaikuttaneen positiivisesti palvelutuotantoon. Yhteistyön uskotaan lisänneen useiden palveluiden määrää, saatavuutta ja laatua. Palveluiden koetaan lisääntyneen sosiaali-, nuoriso-, ympäristö-, liikunta- ja elinkeinotoimissa. Palveluiden saatavuuden koetaan parantuneen eniten maankäyttöön liittyvissä asioissa. Laadun arvioidaan kohentuneen eniten asumisen, liikunnan ja sivistystoimen palveluissa. Yhteistyön vaikutuksia palvelujen tuotannon yksikkökustannuksiin ei tarkastelussa yksiselitteisesti arvioitu.

Joensuun seudun kuntien yhteistyö on vastaajien mielestä organisoitu varsin hyvin. Toimivimmiksi arvioidaan käytännön kehittämistyöhön ja yhteistyöhön keskittyvät toimielimet: palvelutyöryhmät, Joensuun seudun kehittämissyhtiö Joses Oy sekä kehittämishanketoiminta. Kriittisimmin suhtaudutaan seutufoorumien toimintaan.

Jatkossakin toiminta nähdään parhaimmaksi toteuttaa seutuvaltuuston, seutuhallituksen ja käytännön yhteistyötä toteuttavien palvelutyöryhmien kautta. Noin 2/3 vastanneista kuitenkin katsoo, että eri toimialojen käytännön palvelun tuotantoa voisi jatkossa kehittää erilaisten seudullisten organisaatiomuotojen kautta. Tällaisia ovat mm. isäntäkuntamallit, yhtiömuotoinen toiminta, kuntayhtymät, hanke- ja projekti-toiminta sekä yhdistykset ja kehittämiskeskukset.

Arvioinnin tulokset voidaan tiivistää kahteen ulottuvuuteen. Ensimmäkin arvioinnissa nousee esille yleinen näkemys seutuyhteistyön hyödyllisyydestä. Positiiviset arviot liittyvät erityisesti palveluiden käytännön kehittämistyöhön eli seutuyhteistyö koetaan konkreettisesti hyödylliseksi. Toisaalta seutuyhteistyön organisaation ja sen elinten toimintaan suhtaudutaan jossakin määrin kriittisesti. Ongelmalliseksi koetaan erityisesti yhteistyöhön sitoutuminen. Tämän voi nähdä liittyvän yhteistyöorganisaatorakenteiden muuttumiseen perinteisestä hierarkkisesta ja byrokraat-

tisesta rakenteesta seudulliseen, verkostomaiseen kehittämistyöhön. Sopeutumisen edetessä huomiota voidaan kuitenkin siirtää organisatorisista kysymyksistä palveluiden käytännön järjestämiseen asukkaiden arjen sujuvuuden ja alueen toiminnallisten piirteiden mukaisesti.

SISÄLLYS

1 Joensuun seudun yhteistyö.....	9
2 Kuntien seutuyhteistyö Suomessa	12
3 PARAS – Kunta- ja palvelurakennemuutos.....	14
4 PARAS Joensuun seudulla – Kaupunkiseutusuunnitelma ja Strategiasuunnitelma 2008–2013.....	16
5 Kuntien seutuyhteistyön organisaatiot.....	19
6 Arviointiasetus.....	21
6.1 Realistinen arviointi.....	23
6.2 Arvioinnin tavoitteet ja kysymyksenasettelu	24
6.3 Arviointiaineistot ja -menetelmät.....	25
7 Joensuun seutuyhteistyön arvioinnin tulokset	26
7.1 Tavoitteet	26
7.2 Palveluiden muutos Joensuun seudun yhteistyön seurauksena ..	27
7.3 Joensuun seudun organisaatorakenne.....	29
Yhteistyö Joensuun seudun toimielimissä.....	31
Joensuun seudun seutuhallituksen ja muiden toimielimien yhteistyö	35
7.4 Joensuun seudun toiminta	38
7.5 Joensuun seudun yhteistyön hyödyt.....	41
7.6 Joensuun seudun yhteistyön tulevaisuuden painotukset	43
7.7 Viestejä Joensuun seudun toimijoilta	46
Käytännön palveluntuotantoon liittyvät näkökulmat	47
Organisaatioon liittyvät näkökulmat.....	49
Yhteistyöhön liittyvät näkökulmat	50
Toimintaympäristöön liittyvät näkökulmat	52
8 Yhteenveto arvioinnin tuloksista	53
9 Loppuarvioita – Joensuun seutuyhteistyön kuva	57
Lähteet	61

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Toimintaväittämät, joihin ei muodostunut yhteistä näkemystä.....	39
Taulukko 2. Avoimet vastaukset seutuyhteistyön käytännön toimintamalleista	48
Taulukko 3. Avoimet vastaukset seutuyhteistyön organisaation näkökulmasta.....	50
Taulukko 4. Avoimet vastaukset Joensuun seudun yhteistyön näkökulmasta.....	51
Taulukko 5. Avoimet vastaukset toimintaympäristön näkökulmasta...	52

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Joensuun seutuorganisaatioon kuuluvat kunnat	10
Kuvio 2. Realistisen arvioinnin ympyrä	23
Kuvio 3. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyön tavoitteiden toteutumisesta, %.....	27
Kuvio 4. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seudun yhteistyön vaikutuksesta palveluiden määrään, saatavuuteen ja laatuun, %	28
Kuvio 5. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seudun yhteistyön vaikutuksesta palveluiden määrään, saatavuuteen ja laatuun toimialoittain, %	29
Kuvio 6. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyöorganisaation toiminnan onnistumisesta, %.....	30
Kuvio 7. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun toimielinten toiminnan onnistumisesta, %	30
Kuvio 8. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun palvelutyöryhmien toiminnan onnistumisesta, %	31
Kuvio 9. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutuhallituksen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo.....	32
Kuvio 10. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutuvaltuuston toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo.....	33
Kuvio 11. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutufoorumien toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo	34
Kuvio 12. Kyselyyn vastanneiden näkemys palvelutyöryhmien toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo.....	35
Kuvio 13. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja palvelutyöryhmien välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %.....	36

Kuvio 14. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja -valtuuston yhteistyön onnistumisesta, %	37
Kuvio 15. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja -valtuuston välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %	37
Kuvio 16. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja kuntien hallitusten välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %.....	38
Kuvio 17. Kyselyyn vastanneiden kokemukset seutuyhteistyön piirteistä, %	40
Kuvio 18. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyöstä, %.....	42
Kuvio 19. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seutuyhteistyön hyödyllisyydestä, %	43
Kuvio 20. Kyselyyn vastanneiden tärkeiksi kokemat Joensuun seudun yhteistyön tulevaisuuden painopistealueet, lukumäärät	44
Kuvio 21. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun tulevaisuudessa tuottamien palvelujen organisointitavoista, %	45
Kuvio 22. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun tulevaisuudessa tuottamien palvelujen organisointitavoista toimialoittain, %.....	46
Kuvio 23. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun kuntien yhteistyön onnistumisesta paikallisissa kuntien kehittämissaasteissa, %	53
Kuvio 24. Joensuun seutuyhteistyön kaksi ulottuvuutta	59

1 JOENSUUN SEUDUN YHTEISTYÖ

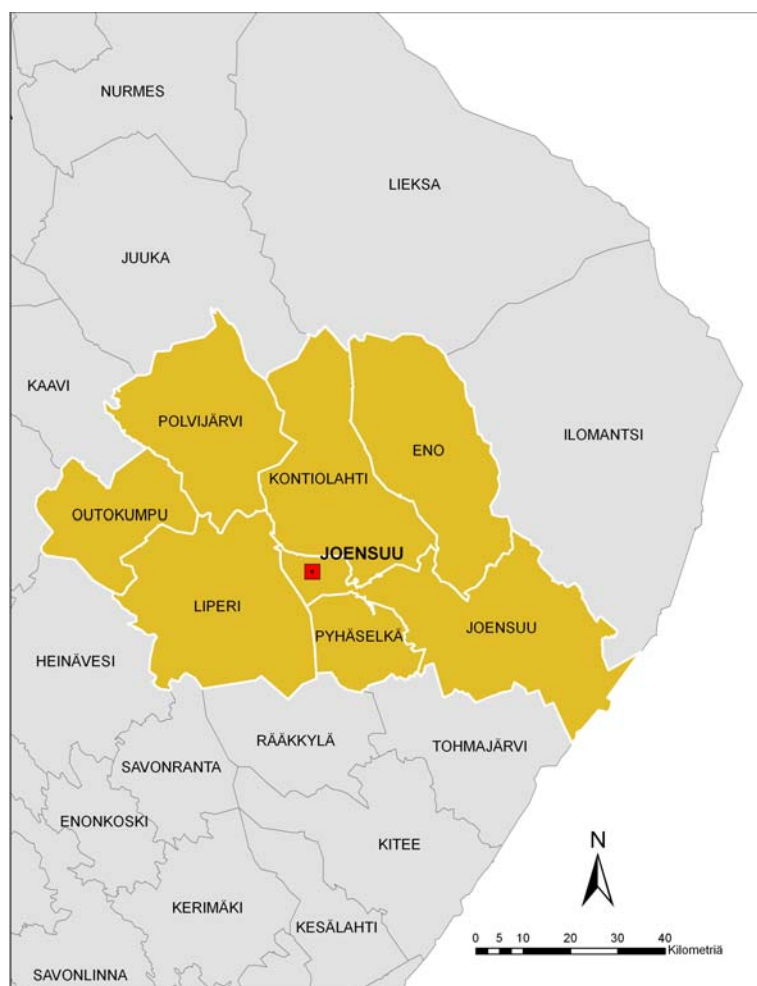
Joensuun seudun yhteistyö on alkanut virallisesti jo vuonna 1993. Tuolloin Joensuun seutukunnan kuusi kuntaa (Eno, Joensuu, Kiihtelysvaara, Kontiolahti, Liperi ja Pyhäselkä) sekä lisäksi Outokumpu ja Polvijärvi¹ perustivat yhteistyöelimekseen Joensuun seudun yhteistyöryhmän (JYTY). Työryhmässä kuntia edustivat johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt. Aluksi seudullinen yhteistyö keskittyi mm. materiaalihankintoihin, asuntolainoitukseen sekä osittain myös yhteiseen aluekehittämiseen ja edunvalvontaan. Yhteistyöryhmän lisäksi kunnilla oli kokemusta yhteisestä toiminnasta koulutuksen ja sairaanhoidon kuntayhtymien kautta. (Hirvonen 1998, 7.)

Nykyinen Joensuun seutuorganisaation toiminta perustuu seutusopimukseen, jonka ovat allekirjoittaneet Joensuun ja Outokummun kaupungit sekä Enon, Kontiolahden, Liperin, Polvijärven ja Pyhäselän kunnat (ks. kuvio 1). Sopimuksessa ne määrittelevät yhteistyön tavoitteet, periaatteet, kustannusten jaon ja organisaation. (Joensuun seudun seutusopimus.) Seutusopimus on mukana olevien kuntien valtuustojen hyväksymä strateginen asiakirja, joka yhdessä seutustrategian kanssa muodostaa poliittisen tahtotilan kuntien yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle. Seutusopimuksella kunnat pyrkivät luomaan perustan ja puitteet yhteistyön tiivistämiselle ja laajentamiselle. (Majoinen ja Tammi 2004, 37.) Kuntien valtuustojen hyväksyntä tekee alun perin strategisesta asiakirjasta myös juridisesti velvoittavan.

Tavoitteena Joensuun seudun seutusopimuksessa on, että pitkällä tähtäimellä seudullisesta yhteistyöstä hyötyvät kaikki osapuolet. Seutusopimuksessa määritellään, että kunnat pyrkivät tekemään avointa ja luot-

¹ Outokumpu ja Polvijärvi kuuluivat vielä tuolloin omaan seutukuntaansa. Nykyisin ne ovat osana Joensuun seutukuntaa. Seutukuntaan kuuluu nyttemmin myös Ilomantsin kunta.

tamuksellista yhteistyötä seudun talouden ja työllisyyden sekä palveluiden vahvistamiseksi. Periaatteena seutusopimukseen on kirjattu kunkin kunnan itsenäisen päätösvallan kunnioittaminen. Kehittämisen ja palveluyhteistyöstä päätetään täydentävien sopimusten kautta. Seutuyhteistyössä toteutetaan seudun strategisia hankkeita, jotka hyödyttävät kaikkia mukana olevia kuntia. Yhteistyöhankkeita voidaan toteuttaa myös kahden kunnan välisesti tai muissa kokoonpanoissa. Seutuyhteistyön toteuttamistapana noudatetaan ns. vastuullisen isäntäkunnan mallia. Seutudemokratiaa pyritään edistämään mahdollistamalla kuntien asukkaiden edellytykset osallistua ja vaikuttaa seudun toimintaan. (Joensuun seudun seutusopimus.)



Kuvio 1. Joensuun seutuorganisaatioon kuuluvat kunnat

Joensuun seudun yhteistyön sisällöksi seutusopimuksessa on määritelty elinkeinojen kehittäminen, palvelut, yleiskaavoitus sekä edunvalvonta. Yhteistyötä aiemmin ohjanneita asiakirjoja ovat Joensuun seudun palvelutoiminnan seutuseelvitys (2002), Joensuun seudun palvelujen kehittämissuunnitelmat sekä Joensuun seudun elinkeino-ohjelmat. Tätä kirjoitettaessa Joensuun seudun toimintaa ohjaavat Joensuun seudun kuntapalvelujen yhteistyön kehittämissuunnitelma 2007–2010, Elinkeino-ohjelma 2007–2010, Joensuun seudun maaseutuohjelma 2007–2013 ja Joensuun seudun yleiskaava 2020. Lisäksi vuonna 2007 on valmistunut Joensuun seudun strategiasuunnitelma 2008–2013, jossa määritellään seutuyhteistyölle asetettuja uusia tavoitteita.²

² Joensuun seudun strategiasuunnitelmaa 2008–2013 käsitellään tarkemmin kappaleessa 5.

2 KUNTIEN SEUTUYHTEISTYÖ SUOMESSA

Seutuyhteistyössä yhdistyy kaksi erilaista käsitettä kuntien yhteistyöstä. Ensinnäkin seutuistumisen käsite viittaa aluejärjestelmien toimintaan. Seutuistuminen on ihmisten ja yritysten arjen toimintaympäristön jäsentymistä hallinnollisten kuntarajojen yli. Ihmiset käyttävät palveluita oman asuinkuntansa ulkopuolella. He käyvät esimerkiksi töissä oman asuinkuntansa ulkopuolella. Seutuistumisesta seuraakin kuntien hallinnollisten rajojen merkityksen väheneminen ihmisten päivittäisessä toiminnassa. (Vartiainen 1992.) Toisaalta seutuyhteistyötä hallinnolliselta kannalta tarkasteltaessa merkityksellisiksi nousevat seutukunnat. Seutukunnat ovat virallisia hallinnollisia alueita, jotka määräytyvät Euroopan unionin alueellisen tilastointijärjestelmän NUTS:in ja sisäasiainministeriön vahvistaman seutukuntajaon perusteella. Lainsäädännöllistä tehtävää seutukunnilla ei ole, mutta joillain toimialasektoreilla lait asettavat seutukunnille yhteistyövelvoitteita (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki 1999).

Seutuyhteistyö voikin perustua virallisille hallinnollisille vaatimuksille tai se voi pyrkiä lähtökohtaisesti vastaamaan toimintaympäristönsä muutoksiin. Suomessa seutuyhteistyö on lainsäädännöllisesti ollut mahdollista jo pitkään. (Nyholm 2008, 68–70.) Lainsäädännöllä on kuitenkin aiemmin pikemminkin pyritty kannustamaan kuntia yhteistyöhön kuin rajoittamaan sitä tai luomaan yhteistyötä pakon kautta. Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, antaa tehtävät toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettaviksi tai kunnat voivat siirtää oman kuntansa viranhaltijan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettaviksi. Kunnat voivat myös harjoittaa vapaaehtoista seutuyhteistyötä.

Seutuyhteistyö on lisääntynyt Suomessa huomattavasti 1990-luvun puolen välin jälkeen. Tuolloin Euroopan unionin aluepolitiikan aiheut-

tamien muutosten, kuntien toimintaympäristöjen muutosten sekä taloudellisten paineiden vuoksi seutuyhteistyö sai uudenlaista merkitystä ja muotoa. Sen odotettiin ratkaisevan kuntien kasvavia ongelmia. Seutuyhteistyöstä tuli strateginen toimintatapa, jolla pyrittiin vastaamaan mm. kasvaviin palveluluvotteisiin. Seutuyhteistyö on myös nähty vaihtoehtona kuntaliitoksille. (Laamanen 2007.)

Seutuyhteistyötä on organisoitu kunnissa monin eri tavoin. Yleisiä ovat olleet epäviralliset kuntien yhteiset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joilla ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemisissä asioissa. Harvinaisempia ovat olleet seudulliset lautakunnat sekä kuntayhtymät. Seutuyhteistyötä on usein tehty hankkeiden ja kehittämissuunnitelmien kautta. Erityisesti elinkeinotoimen kehittämisessä kunnat ovat perustaneet yhteisiä kehittämissuhteita. Lisäksi yhteistyötä on organisoitu erilaisten yhdistysten ja yhteisöjen kautta vapaamuotoisesti tai verkostomaisesti. (Nyholm 2008, 72.) Seutuyhteistyön organisoinnissa mm. valtio onkin pitänyt tärkeänä sitä, että organisaatiomuoto sopii paikallisiin kehittämisen tarpeisiin, eikä täten ole lähtenyt säätelemään organisaatiomuotoja tarkemmin. Toiminnan organisoinnin vapaaehtoisuudella ja vapaamuotoisuudella on pyritty siihen, että kunnat lähtisivät tekemään yhteistyötä omista toiminnallisista lähtökohdistaan käsin. Ministeriöt ovat myös koordinoineen erilaisia hallinto- ja kehittämishankkeita seutuyhteistyön kehittämiseksi. (Mm. HE 248/2001; Nyholm 2008, 73; Laamanen 2005; von Bruun 2005.)

Tutkimusten ja selvitysten mukaan kunnissa yhteistyön lisääntyminen on koettu välttämättömäksi palveluiden järjestämisen kannalta. Yhteistyötä on tehty erityisesti elinkeinopolitiikassa sekä hallinto- ja tukipalvelutoiminnoissa. Yhteistyön voidaan luonnehtia tiivistyneen ympäristöterveydenhuollossa ja kirjastopalveluissa, sekä osittain myös päivähoitojärjestämisessä sekä vanhustyössä. Erityisesti 2000-luvulla yhteistyö on tiivistynyt kulttuuritoimissa sekä työväen- ja kansalaisopistopalveluissa. (Laamanen 2005, 7.) Toisaalta seutuyhteistyö ei ole syventynyt enää yhtä voimakkaasti 2000-luvulla kuin mitä kenties on toivottu valtion taholta. Erityisesti kunnille huomattavia taloudellisia kustannuksia aiheuttavassa peruspalveluiden järjestämisessä seudullista yhteistyötä on ollut hyvin vähän. Osittain voidaan puhua kuntatoimijoiden retorisestä muutoksesta eli seutuyhteistyöstä puhuminen on muuttunut toimijoiden strategiseksi ja tarkoitushakuiseksi viestinnäksi. Näin esimerkiksi seutuyhteistyöstä voidaan viestiä tarpeellisena toimintana ja sille annetaan puheissa positiivinen viesti. Kuitenkin käytännön työssä todelliseen yhteistyöhön ja olemassa olevien rakenteiden muodostamiseen ei kiinnitetä huomiota. (Nyholm 2008; Airaksinen, Nyholm, Haveri 2004; Laamanen 2005.)

3 PARAS – KUNTA- JA PALVELU- RAKENNEUUDISTUS

Valtio on aivan viimeaikoina ottanut aikaisempaa aktiivisemmän roolin kuntien yhteistyön kehittämisessä. Vuonna 2007 hyväksyttiin laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Tällä uudistuksella tavoitellaan elinvoimaista ja toimintakykyistä kuntarakennetta. Tavoitteena on myös varmistaa laadukkaat ja kuntalaisten saatavilla olevat julkiset palvelut.

Uudistuksessa kuntarakennetta pyritään vahvistamaan yhdistämällä toisiinsa kuntia tai liittämällä kunnista toisiin osia. Periaatteena on, että kunnan tulisi muodostua yhden työssäkäyntialueen kokoiseksi tai kuntien tulisi yhteistyössä muodostaa työssäkäyntialueen kokoinen yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta-alue voi muodostua esimerkiksi kuntayhtymän kautta. Palvelurakennetta pyritään vahvistamaan myös kokoamalla yhteen useamman kunnan alueella palveluja, jotta niiden käyttäjäkunnasta muodostuu riittävän suuri. Lisäksi palveluntuotannon taloudellisuutta pyritään tehostamaan. Eri palveluiden tuottamiselle on laissa annettu erilaisia väestöpohjavaatimuksia. Esimerkiksi perusterveydenhuolto tulee järjestää sellaisella yhteistoiminta-alueella, jossa asukkaita on vähintään 20 000. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2007.) Tavoiteohjelman toteuttamista tehostetaan mm. kuntien yhdistymisavustuksien voimakkaalla lisäämisellä vuosien 2008–2009 aikana. Kunta- ja palvelurakennemuutos onkin muotoutunut yllättävän nopeasti kuntarakennereformiksi (ks. esim. Myllymäki 2007).

Kaupunkiseutujen kehittäminen voidaan nähdä tärkeänä osana kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, koska niissä asuu 2/3 Suomen väestöstä ja ne toimivat laajempien alueiden taloudellisina ja toiminnallisina vetureina. Lisäksi niillä on suuri merkitys esimerkiksi erityispalveluiden järjestämisessä. Kaupunkiseuduilla tulisikin kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukaan tavoitella sitä, että seutu toimii kuntalaisten arjen sujuvuuden ja palveluiden saatavuuden kannalta kuin yksi kunta. Toisaalta julki-

sen talouden ja tuottavuuden kannalta keskeistä on myös julkisen palveluverkoston optimointi. (Kaupunkiseutusuunnitelmista... 2008.) Osana kunta- ja palvelurakennemuutostusta tiettyjen kaupunkiseutujen tulikin laatia kaupunkiseutusuunnitelmat vuoden 2007 aikana. Kaupunkiseutusuunnitelmien tavoitteena oli vahvistaa kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Suunnitelmassa tuli esitellä se, kuinka kaupunkiseutu suunnittelee parantavansa palveluiden käyttöä yli kuntarajojen sekä kuinka maankäyttö, asuminen ja liikenne sovitetaan yhteen alueella. (Kunta- ja palvelurakennemuutoksen... 2008.)

Kaupunkiseutusuunnitelmia on alustavasti arvioitu eri tahoilla. Arvioiden perusviesti on, että yhteistyöntarvetta on kaikilla kaupunkiseuduilla, mutta kaikki seudut eivät itse ole tätä tunnistaneeet. Yhdyskuntarakenteen hallinnan tarve on monella kaupunkiseudulla havaittu, mutta siitä huolimatta kaupunkiseutujen tarkastelu toiminnallisina kokonaisuuksina jää kaupunkiseutusuunnitelmissa yleisesti ottaen vajavaiseksi. Yhteistoimintaa haittaavat erityisesti kuntien välinen kilpailu sekä sisäiset jännitteet ja luottamuspuola. Lisäksi suunnitelmiin sitoutuminen ja toteuttaminen jäävät usein vajavaiseksi. Toisaalta sellaisilla seuduilla, joilla on jo ennestään olemassa pitkät yhteistyön perinteet, näkyy kokonaisuuden hallinta. Tällöin on myös pystytty muodostamaan valmiita toimintamalleja sekä yhteistyöorganisaatioita. (Hallituksen iltakoulumuistio 21.11.2007; Kunta- ja palvelurakennemuutoksen... 2008; Kaupunkiseutusuunnitelmista... 2008.)

Kaupunkiseutusuunnitelmien toteutuksesta tullaan tekemään myös kansallista jatkoarviointia. Tällöin huomiota kiinnitetään kaupunkiseutujen kehitykseen asukkaiden arjen, kuten käytännön palveluiden hankinnan sujuvuuden kannalta. Lisäksi tarkastellaan, kuinka puitelain tavoitteet toteutuvat, kuinka yhdyskuntarakennetta on hallittu, kuinka kuntien välisestä kilpailusta aiheutuvista ongelmista selvittää ja kuinka kaupunkiseudut asettautuvat rooliinsa alueen taloudellisina vetureina (erityisesti palveluiden ja erityispalveluiden tuottamisessa). Jatkossa arvioidaan myös yleistä kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamista sekä kuntien sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. (Kaupunkiseutusuunnitelmista... 2008.)

4 PARAS JOENSUUN SEUDULLA – KAUPUNKISEUTUSUUNNITELMA JA STRATEGIASUUNNITELMA 2008–2013

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa Joensuun kaupunki veloitettiin tekemään kaupunkiseutusunnitelma yhdessä Kontiolahden, Liperin ja Pyhäselän kuntien kanssa. Suunnitelma toteutettiin kuitenkin laajempaa Joensuun seudun yhteistyöorganisaation kautta, ja siihen osallistuivat myös Enon kunta, Outokummun kaupunki ja Polvijärven kunta. Joensuun seudun kaupunkiseutusunnitelmassa esitellään seudun yleiskaavaa ja liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, sekä palveluiden kuntarajat ylittävän käytön lisäämistä eri palvelusektoreilla: sosiaali- ja terveyspalveluissa, sivistystoimissa, maaseututoimissa, ympäristötoimissa, rakennusvalvonnassa, eläinlääkintähuollossa, maankäytössä ja tekniikassa, hallinto- ja tukipalveluissa sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimissa. Joensuun seudun kaupunkiseutusunnitelma sisältää myös konkreettisen toimeenpanosuunnitelman, jossa esitetään Joensuun seudun strategiasuunnitelmassa 2008–2013 sovitut toimenpiteet ja aikatauluja. (Joensuun seudun Paras.)

Joensuun seudun strategiasuunnitelmassa 2008–2013 seudun kunnat pyrkivät jäsentämään muutostarpeita. Strategisen suunnittelun kautta alueen kunnat pyritään sitouttamaan yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Strategiasuunnitelmassa pyritään huomioimaan jokaisen kunnan omat tarpeet yhdessä toimintaympäristön asettamien uusien tarpeiden kanssa. (Joensuun seudun strategiasuunnitelma 2008–2013, 6.) Joensuun seudun strategiasuunnitelma sisältää myös tilastolliset analyysit toimintaympäristön muutoksesta sekä sen aiheuttamista paineista kuntien toiminnalle.

Joensuun seudun strategiasuunnitelmassa 2008–2013 visiona on, että alueesta kehittyä elinvoimainen kasvukeskus, joka on väestömäärältään kasvava ja kuntarakenteeltaan yhtenäinen ja vahva. Visiossa painotetaan

alueen osaamista, elinkeinotoimintaa sekä työllisyyttä alueen vetovoimatekijöinä. Alueen vetovoima asuinpaikkana pyritään turvaamaan toimivilla julkisilla sekä yksityisillä palveluilla. Yhteistyötä on pyritty jäsentämään asettamalla 10 strategista painotuksia toiminnalle. Asetettuja strategisia painopistealueita voi luonnehtia melko konkreettisiksi kehittämisen painopistealueiksi. Niiden toteuttaminen on myös osittain aikataulutettu. Joensuun seudun strategiset painopistealueet ovat:

1. Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon, palkanlaskennan ja muiden talous- sekä henkilöstöhallinnon tukipalveluiden tuottaminen yhtenäisesti
2. Tietoverkkojen ja ohjelmistojen yhdistäminen
3. Ympäristöterveydenhuollon yhteisen seudullisen organisaation vakinaistaminen
4. Työterveyshuollossa muodostetun liikelaitoksen toiminnan aloittaminen 1.1.2007 (Joensuu toimii tuottajana)
5. Joukkoliikenteen suunnittelu seudullisesti, kuntien kuljetusten suunnittelu yhteistyössä ja laatuikäytävien sekä liikennehankkeiden edunvalvonnan toteuttaminen
6. Kuntarajoilla sijaitsevien päivähoito- ja koulupalveluiden palveluyhteistyön kehittäminen
7. Yhteistyön syventäminen sosiaalitoimen eri osa-alueilla (mm. perhekeskus ja päihdehuolto)
8. Joensuun, Pyhäselän ja Enon perusterveydenhuollon yhteistyön laajentamisen tarkastelu puitelain mukaisesti sisältäen sekä sosiaalitoimen palvelut että yhteistyön muiden kuntien kanssa, Liperin ja Outokummun yhteisen sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannon aloittaminen 2009 lähtien
9. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen, teknisen toimen ja maankäytön, sivistystoimen sekä asumisen yhteistyön kehittäminen nykyiseltä pohjalta
10. Palvelujen sisällön kehittämisessä tehtävä yhteistyö 2007–2010, erityisesti tilaajien ja tuottajien välisen työnjaon selkeyttämisessä, tuotteistamisessa, hinnoittelussa ja kustannusten jaossa (Joensuun seudun kuntapalvelujen kehittämisohjelma 2007–2010).

Nämä strategiset tavoitteet ovat tätä arviointia tehtäessä jo osittain saavutettu. Myös Enon, Pyhäselän ja Joensuun vuonna 2009 toteutuva kunta-liitos vaikuttaa painopistealueiden toteuttamisen tapoihin.

Joensuun seudun kaupunkiseutus suunnitelma on saanut kiitosta monelta eri taholta (esim. Jalasto 2008). Kaupunkisuunnitelmista vuonna 2008 tehdyllä ranking-listalla Joensuun seutu sijoittui väestömäärältään

alle 200 000 asukkaan kaupunkiseutujen joukossa ensimmäiseksi. Joensuun seutu sai kaupunkiseutusuunnitelmastaan yhteensä 35 pistettä (maksimi pistemäärän ollessa 44), kun heikoiten sijoittunut Vaasan seutu sai vain 5 pistettä. Vertailussa huomioitiin mm. suunnitelman teon lähtökohtia (seutujen kokoa, sijaintia jne.), suunnitelman toteuttamista ja toimijoiden sitoutumista suunnitelmaan sekä eri toimialojen suunnitelmien onnistuneisuutta. Joensuun kaupunkiseutusuunnitelma sai positiivista palautetta erityisesti konkreettisuudestaan. Arvioinnin mukaan suunnitelma on onnistunut lisäksi kaikilla osa-alueillaan: maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa, palvelujen rajat ylittävän käytön lisäämisessä sekä sitoutuneisuudessa.

5 KUNTIEN SEUTUYHTEISTYÖN ORGANISAATIOT

Liikenneneuvos Petri Jalasto arvioi kaupunkiseutus suunnitelmien palaute-tilaisuudessa Joensuussa 14.4.2008, että seutujen yhteistyötä edistäviä tai jarruttavia asioita voivat olla

- Kuntien välinen kilpailu ja ns. kermankuorinta
- Sitoutuminen ja luottamuspuola
- Kuntaliitoskysymykset
- Kuntien kokoerot
- Yhteistyörakenteiden puute
- Erityisesti päättäjien tasolla yhteistyötä aika vähän – yhteistyön muodot puuttuvat

Näitä ongelmia voidaan jäsentää myös teoreettisesti, jolloin niihin voidaan luoda etäisyyttä. Perinteistä kuntien organisaatiota luonnehditaan rationaalisen tai byrokraattisen organisaatiokäsitteiden avulla. Tällaisessa organisaatiossa keskeistä on toiminnan ohjaaminen säännöillä, yhtenäiset toiminnot eri järjestelmien välillä sekä rationaalinen päätöksenteko. Byrokratia tarkoittaa, että toimijoiden on noudatettava tiukkoja organisaation itsensä tai ulkopuolisten asettamia sääntöjä. Hierarkkisessa systeemissä vastuu ja valta lisääntyvät hierarkiassa ylöspäin mentäessä. (Clegg 1990, 19.) Byrokratia ja hierarkkiset asemat pyrkivät vähentämään yksilöllisten intressien vaikutusta julkisten asioiden hoitoon. Yksilöiden tulee byrokratiassa sopeutua organisaation vaatimukseen. Yksilöllisten näkemysten ja kokemusten joukosta pyritään erottelemaan organisaation kannalta rationaaliseksi katsotut tavoitteet ja toimintatavat. Yksilön rooliksi jää organisaation tavoitteiden ja johtajien antamien tehtävien toteuttajan rooli. Vain tietyn valta-aseman omaavilla on mahdollisuus esittää esimerkiksi näkemyksiään.

Seutuyhteistyössä on kuitenkin usein kyse aivan toisenlaisesta organisaattiorakenteesta. Seutuyhteistyötä voidaan kuvata esimerkiksi verkoston avulla. Verkostossa tavoite ei niinkään ole toimia tiettyjen sääntöjen mukaan vaan pikemminkin verkosto muodostuu jonkun tietyn palvelun tuottamisen ympärille tai tiedon jakamista varten. Verkostot eivät perustu hierarkkisiin valtasuhteisiin, vaan kyseessä on erilaisten yksilöiden muodostama suhteellisen vapaamuotoinen ryhmä tai yhteisö. Esimerkiksi Joensuun seudun yhteistyön organisaatiota tarkasteltaessa voidaan huomata, että palvelutyöryhmät koostuvat eri kuntien virkemiehistä, joilla ei keskenään ole hierarkkisia suhteita. Toisaalta myös seutuvaltuusto koostuu alueen kuntien valtuutettujen kokoonpanosta, jossa ei ole erotettavissa varsinaisia virallisia hierarkiasuhteita. Hierarkkiset suhteet korvautuvat verkostoissa usein erilaisilla kumppanuus- ja luottamussuhteilla. Tämän takia verkoston keskeisiä toimintaedellytyksiä ovat vapaa päätöksenteko, hyvin toimiva tiedottaminen sekä verkoston jäsenten keskinäinen luottamus. (Hatch 1997.)

Kuntien organisaatioiden muutokset ja seudullinen yhteistyö tähtäävät erilaisten kunnallisten rakenteiden yhdistämiseen. Yhteistyö onkin hyvä nähdä kokonaisuutena, jossa on kyse paitsi tiettyjen rakenteiden yhdistämisestä myös erilaisten toimintatapojen ja käytäntöjen yhdistämisestä. Seutuyhteistyössä on kyse kokonaisvaltaisesta muutosprosessista (ks. mm. Buchanan ja Badham 2000). Tällöin pelkkä asioiden ja rakenteiden yhdistäminen paperilla ei riitä, vaan muutoksessa täytyy huomioida seudun kunnissa asuvat ja työskentelevät ihmiset, esimerkiksi kuntien valtuutetut ja virkamiehet, joiden elämään muutokset vaikuttavat. Muutokset kohtaavat monia erilaisia mielipiteitä ja näkemyksiä, joihin tulee pystyä vastaamaan. Ihmiset kuitenkin tulkitsevat ja havaitsevat asioita eri tavoin. (Burke 2002; Haveri 1995.) Esimerkiksi virkamies voi ymmärtää oman erityisalan toimenpiteiden tärkeyden ja keskeisyyden hyvinkin, mutta toisen alan yhteisten rakenteiden merkitys voi hänelle olla hankalampi hahmottaa. Kuntalaiselle taas esimerkiksi palveluiden käyttö yli kuntarajojen voi tuntua itsestään selvyydeltä, mutta kunnan talousasioita käsittelevän virkamiehen on vaikeampi hahmottaa asia oman työnsä kautta.

Nämä ongelmat voidaan usein poistaa avoimella keskustelulla ja vuorovaikutuksella. Usein tämäntyyppinen avoimuus luo lisää uskoa seutuyhteistyöhön sekä sen merkitykseen ja sitouttaa eri tahojen toimijoita yhteiseen toimintaan. Yhteinen kulttuuri ja yhteinen kokemus yhteistyöstä, sen hyödyllisyydestä tai haitallisuudesta, voi syntyä vain yhdessä tekemisen kautta. Tällöin tarvitaan yksilöiden yhteisiä kokemuksia. (Schein 1985.)

6 ARVIOINTIASETELMA

Arviointitutkimuksella voi olla useita erilaisia tarkoituksia. Julkisessa hallinnossa arvioinnin lisäämisen tarvetta on perusteltu mm. strategisen toiminnan tehostamisen välttämättömyydellä. Pohjimmiltaan arviointi tai evaluaatio pyrkii osoittamaan onko jokin tietty asia tai kehittämistoimenpide arvokas tai arvoton, hyödyllinen tai hyödytön. Arviointi pyrkii objektiivisuuteen siinä mielessä, että siinä asetetaan etukäteen ne kriteerit joiden mukaan asiaa arvioidaan. Arviointi on systemaattista tiedonkeruuta toiminnasta. Arvioinnin mittareina voidaan käyttää esimerkiksi toiminnalle asetettuja tavoitteita tai valtion asettamia suosituksia, asiakastyytyväisyyttä tai talouden indikaattoreita ja niiden muutoksia tiettyjen ajan jaksojen välillä tai suhteessa muihin kuntiin tai seutuihin. Huomiota voidaan kiinnittää myös toiminnan taloudelliseen tehokkuuteen, organisaation toimintaan tai tuotettujen palveluiden laatuun. (Ks. Mm. Creutz ja Sundqvist 2002, 61.)

Taloudellisen tehokkuuden arviointi tuottaa enimmäkseen tietoa toiminnan ja toimijoiden ulkopuoliselle maailmalle. Se ikään kuin oikeuttaa toimintaa ulkopuolisten silmissä. Jos taas arvioinnilla tähdätään toiminnan ja osaamisen kehittämiseen, laadun varmistamiseen tms., tietoa tuotetaan pääasiassa organisaation sisäisille toimijoille. Se, mitä tietoa halutaan tuottaa ja kenelle sitä suunnataan, vaikuttaa arvioinnin tutkimusmenetelmien valintaan. Arviointitutkimuksessa ja menetelmien valinnassa on huomioitava myös, että tutkimukseen itseensä voi vaikuttaa erilaiset poliittiset voimat. Arviointia tehdään sidoksissa erityisiin käyttötarkoituksiin. Esimerkiksi jos virheitä ei tunnusteta, ei niistä myöskään voida oppia. Toisaalta jos onnistunutta toimintaa ei huomata, ei siitä voida myöskään palkita. Usein arvioinnin tehtäväksi muodostuukin toiminnan esille tuominen ja sen käsitteellistäminen – mitä oikeastaan onkaan tehty ja miksi. Mitä toiminnalla on saavutettu ja mitä on jäänyt saavuttamatta? Arviointia voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen, jol-

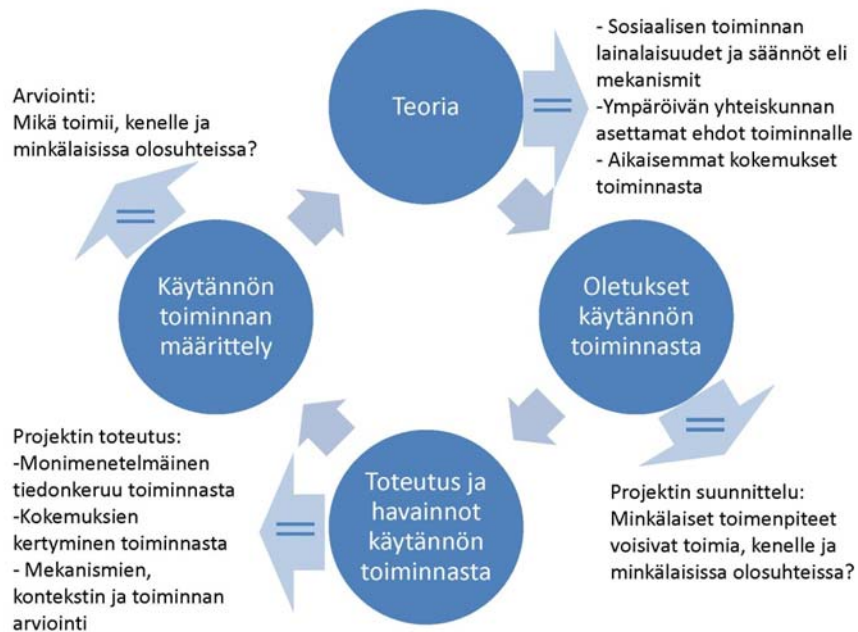
loin arvioinnin tuottamaa tietoa käytetään hyväksi toiminnan uudelleen ohjaamisessa tai toiminnan jatkosuunnittelussa. Arvioinnin kautta voidaan myös pyrkiä nostamaan esille kriittisiä kysymyksiä toiminnasta, erilaisia näkökulmia toimintaan tai ratkaisumalleja ongelmien käsitteilyyn. Arviointitutkimuksessa onkin keskeistä myös se, kuinka arviointien tulokset tulisi hyödynnettyä mahdollisimman hyvin.

Arviointia ja arviointitutkimusta yleisesti on kuitenkin tieteiden piirissä kritisoitu yksipuolisesta toiminnan mittaamisesta sekä arvopohjan ja näkökulmien kapeudesta. (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 13 ja 108.) Esimerkiksi projektin tulokset voivat olla nimenomaisia projektin tavoitteita, mutta tulokset voivat olla myös ei-toivottuja. Toiminnan sivutuotteina syntyneet tulokset voivat olla hyviä projektin kannalta, mutta ne voivat olla myös esimerkiksi tietyn asiakasryhmän kokonaistilannetta huonontavia. Perinteistä arviointitutkimusta on kritisoitu myös siitä, että se keskittää huomionsa vain havaittavissa ja mitattavissa oleviin tuloksiin. Tällöin jää huomioimatta ohjelmien laajallekin leviävät verkostomaiset vaikutukset. Nämä vaikutukset saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua ohjelmien päättymisestä tai sellaisilla yhteiskunnan osa-alueilla, joita ohjelmat eivät suoranaisesti käsittele. Lisäksi arvioinnissa pystytään usein tarkastelemaan vain projektia ja sen vaikutuksia, mutta toimeenpanoprosessi ja itse mekanismit, joilla tulokset ovat syntyneet, jäävät tuntemattomaksi. (Schmid 1996; Schmid, O'Reilly ja Schömann 1996.)

Arviointitutkimuksessa tuloksia pyritään kartoittamaan perinteisen yhteiskuntatutkimuksen keinoin. Usein arviointitutkimuksessa tarkastellaan tilannetta ennen projektia ja projektin jälkeen. Alku- ja lopputilanteiden erilaisuus voi johtua projektin mekanismeista ja malleista, jotka ovat vaikuttaneet tuloksen syntymiseen, tai erilaisuus voi johtua esimerkiksi ympäröivien instituutioiden ja yhteiskunnan muutoksesta. Lisäksi projektin toiminnassa voi olla ollut sellaisia mekanismeja, joita ei tietoisesti pystytä erittelemään, mutta jotka toimivat itse asiassa tulosten tuottajina. Näihin ongelmiin on pyritty vastaamaan erilaisten arviointitutkimuksen teoreettisten ja metodologisten tutkimussuuntien kautta. Tunnetuimpia näistä ovat vaikuttavuuden tutkimus, prosessi-, realistinen, konsultoiva, kehkeytyvä ja osallistuva arviointi. Arviointitutkimuksen suhde tutkittavaan kohteeseen vaihtelee täysin ulkopuolisesta arvioinnista osallistuvaan tai osallistavaan arviointiin. Osallistava arviointi pyrkii dialogien ja keskustelujen kautta ensinnäkin luomaan arviointitietoa toiminnasta, mutta samalla myös kehittämään toimintaa toimijoiden yhteisymmärryksen kehittymisen ja toiminnan tavoitteiden selkiytymisen kautta.

6.1 Realistinen arviointi

Realistinen evaluaatio pyrkii tuomaan esille sen, että itse asiassa mikään sosiaalinen toiminta ei ole suoraviivaista (alkutilanne – vaikuttava mekanismi – lopputilanne). Ohjelmien ja projektin suunnittelu, toteutus ja arviointi muodostavat ympyrän, jossa eri piirteet kertautuvat aina uudestaan. (Kuvio 2.)



Kuvio 2. Realistisen arvioinnin ympyrä³

Usein projektin suunnittelun lähtökohtana ovat havainnot tilanteesta, joka ei vastaa sen hetkistä tavoitetta. Lisäksi on olemassa havaintoja siitä, kuinka tätä tilannetta voitaisiin pyrkiä parantamaan ja minkälaiset toimenpiteet olisivat parhaita. Näistä käsityksistä lähdetään rakentamaan projektia ja luodaan oletuksia siitä, mikä voisi toimia, kenelle projekti tulisi suunnata ja minkälaisissa olosuhteissa projekti tulisi toteuttaa. Projekti suunnitellaan tiettyyn ympäristöön, joten sen vaikuttavuutta pyritään asettamaan tuon ympäristön tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti. Projektia lähdetään toteuttamaan ja samalla alkaa kertyä uusia ha-

³ Lähde: Pawson ja Tilley 1997, 85.

vainoja tilanteesta. Arvioijat keräävät tietoa projektista ja sen havainnoista ja pyrkivät samalla luomaan kokonaiskuvaa projektista. Tämän jälkeen määritellään projekti ja se, mikä toimii, kenelle ja minkälaisessa ympäristössä. Näistä määrittelyistä ja havainnoista luodaan uutta teoriaa ja täydennetään vanhaa teoriaa uusien havaintojen avulla: miten yhteiskunta tai yhteisö toimii. Tämän tieteellisen teoreettisen sekä myös jokaisen yksilön omaan kokemustietoon pohjautuvan teoreettisen tiedon avulla pyritään jälleen luomaan uusia hankkeita.

Evaluaatiotutkimukselle on asetettu erilaisia laadunkriteereitä ja sille on muodostunut oma eettinen säännöstönsä. Tällaisia kriteereitä ovat arvioinnin riippumattomuus, avoimuus ja kriittisyys. Arvioinnilla tuotetun tiedon tulee olla luotettavaa (tutkimuksen reliabiliteetti sekä validiteetti) ja sen tulee myös olla hyödynnettävissä arkikäytännöissä. Arviointitietoa pyritään tuottamaan myös mahdollisimman reaaliaikaisesti niin, että arvioinnin tuottama tieto voidaan hyödyntää toiminnassa.

6.2 Arvioinnin tavoitteet ja kysymyksenasettelu

Tässä arvioinnissa tarkastellaan Joensuun seudun kuntien yhteistyön onnistumisia ja menestystekijöitä sekä ongelmakohtia. Arvioinnin tarkoituksena on tukea seudullisen yhteistyön jatkoon suunnittelua ja kehitystyötä. Arviointi perustuu Joensuun seudun toiminnassa mukana olleiden sekä toimintaa seuranneiden toimijoiden näkemyksiin yhteistyöstä ja sen kehittämistä.

Arvioinnissa painotetaan kuntien yhteistyön toiminnan ja organisaation tarkastelua – esimerkiksi sitä, mitkä ovat seudun kuntien yhteistyön kriittiset kohdat ja missä toisaalta on onnistuttu. Erityisesti haetaan sisältöä tulevaan seutuyhteistyöhön: mitä ovat seutuyhteistyön hyödyt ja mitä varten yhteistyötä tehdään? Näkökulma toimintaan on oppiminen – jo tehdystä yhteistyöstä pyritään löytämään uusia näkemyksiä onnistuneeseen toimintaan. Arviointikysymykset ovat:

- Mitkä ovat seutuyhteistyön keskeiset tavoitteet ja kuinka ne on saavutettu?
- Minkälaiset toimintatavat on seutuyhteistyössä koettu hyväksi? (Esim. projektiluonteisuus vai pysyvät tehtävät)
- Minkälainen seutuyhteistyön organisointi olisi toimijoiden mielestä onnistunein?
- Mihin seutuyhteistyön tulisi jatkossa kiinnittää huomiota? Mitä toimintoja tai toimialoja tulisi painottaa?

6.3 Arviointiaineistot ja -menetelmät

Arvioinnin aineistona on Joensuun seutuyhteistyön toimijoille lähetetty kysely. Kyselyssä käsiteltiin Joensuun seudun yhteistyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista, tulevaisuuden tavoitteiden tärkeysjärjestystä, Joensuun seudun organisaation ja eri toimielimien toimintaa ja yhteistyötä sekä sitä, kuinka Joensuun seudun yhteistyö voitaisiin tulevaisuudessa organisoida.

Kysely lähetettiin Joensuun seudun seutuhallituksen, seutuvaltuuston sekä palvelutyöryhmien jäsenille. Lisäksi kysely lähetettiin seutuyhteistyöhön osallistuvien kuntien hallitusten jäsenille ja valtuustojen puheenjohtajille. Kyselyjä lähetettiin yhteensä 161 kappaletta ja niitä palautui 53 kappaletta. Vastausprosentiksi muodostui siten 33. Kysely lähetettiin sähköpostitse, mutta jos vastaajalla ei ollut toimivaa sähköpostiosoitetta, lähetettiin kysely postitse. Vastausaikaa oli vain yksi viikko arvioinnin ripeän aikataulun vuoksi. Vastanneet jakautuivat Joensuun seudun eri toimielimiin seuraavasti:

- seutuhallitus: 6 (ryhmän vastausprosentti 37,5)
- seutuvaltuusto: 5 (ryhmän vastausprosentti 17)
- kuntien hallitukset ja puheenjohtajat: 19 (ryhmän vastausprosentti 31)
- palvelutyöryhmät: 23 (ryhmän vastausprosentti 40)

Aineiston tulkinnessa sekä myös kyselylomakkeen muodostamisessa hyödynnettiin Joensuun seutuhallituksen ja seutuvaltuuston kokouspöytäkirjoja ja muita Joensuun seudun yhteistyöasiakirjoja. Kyselyn ja dokumenttien lisäksi arvioitsija tapasi muutamia Joensuun seudun toimintaan eri tavoin perehtyneitä avainhenkilöitä. Avainhenkilöiden näkemysten avulla pyrittiin muodostamaan kokonaiskuva Joensuun seudun toiminnasta. Lisäksi käytettiin haastatteluja apuna aineiston tulkinnessa.

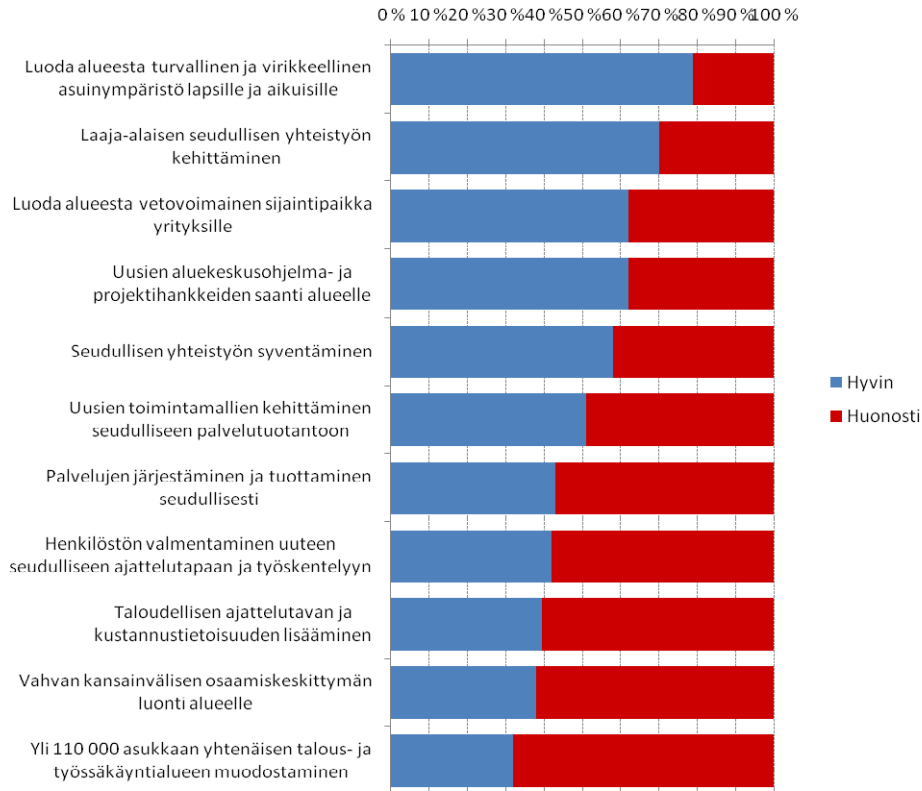
7 JOENSUUN SEUTUYHTEISTYÖN ARVIOINNIN TULOKSET

7.1 Tavoitteet

Joensuun seudun palveluiden kehittämisohjelma 2006:ssa Joensuun seudun yhteistyölle luotiin visio ja sen toteuttamiseksi tavoitteita. Tätä arviointia varten suoritettussa kyselyssä kysyttiin arvioita näiden tavoitteiden toteutumisesta asteikolla 1 = erittäin huonosti ja 6 = erittäin hyvin. Tulosten mukaan tavoitteiden koettiin toteutuneen pääasiassa melko hyvin. Yhdenkään tavoitteen ei koettu toteutuneen erittäin hyvin. Yleisesti ottaen seutuyhteistyön laaja-alaisempien tavoitteiden koettiin toteutuneen paremmin kuin tarkemmin yksilöityjen tavoitteiden. Palveluiden käytännön järjestämiseen ja yhteistyön syventämiseen liittyvien tavoitteiden koettiin toteutuneen keskinkertaisesti. Noin puolet vastanneista koki että näiden tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu ”melko hyvin” tai ”hyvin”, ja puolet koki niiden toteutuneen ”melko huonosti” tai ”huonosti”. (Kuvio 3.)

Vastausten mukaan parhaiten on onnistuttu tavoitteessa luoda alueesta turvallinen ja virikkeellinen asuinympäristö lapsille ja aikuisille: noin 4/5 kyselyyn vastanneista koki, että tässä tehtävässä on onnistuttu vähintään melko hyvin. Myös laaja-alaisen seudullisen yhteistyön kehittämisen arvioitiin onnistuneen melko hyvin kuten myös tehtävässä luoda alueesta vetovoimainen sijaintipaikka yrityksille sekä saada alueelle uusia aluekeskusohjelmia ja kehittämishankkeita. (Kuvio 3.)

Heikoimman arvion sai tavoite muodostaa alueesta yli 100 000 asukkaan yhtenäinen talous- ja työssäkäyntialue. Myös vahvan kansainvälisen osaamiskeskittymän luomisen ja yleisen taloudellisen ajattelutavan ja kustannustietoisuuden lisäämisen katsottiin toteutuneen melko heikosti. (Kuvio 3.)



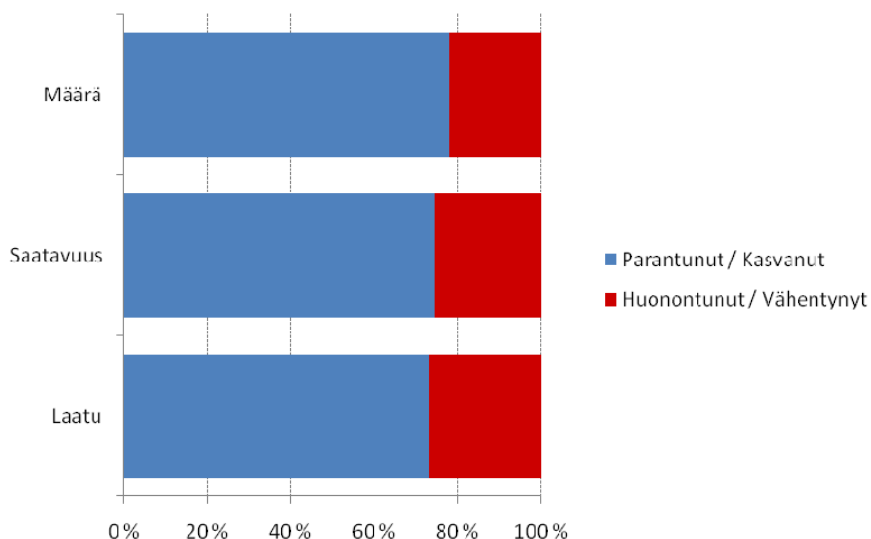
Kuvio 3. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyön tavoitteiden toteutumisesta, %

Vastaajia pyydettiin myös asettamaan kolme mielestään keskeisintä seutuyhteistyön tavoitetta tärkeysjärjestykseen. Tärkeimmiksi tavoitteiksi nousivat yleiset seutuyhteistyön laajentamiseen ja syventämiseen tähtäävät tavoitteet. Alueen vetovoimaisuus yrityksiä ajatellen katsottiin toiseksi ja alueen asumisviihtyvyyttä kolmanneksi tärkeimmäksi tavoitteeksi.

7.2 Palveluiden muutos Joensuun seudun yhteistyön seurauksena

Kyselyyn vastanneet katsoivat, että seutuyhteistyö on lisännyt eri toimialojen palveluiden määrää, saatavuutta ja laatua. Suurin muutos katsottiin tapahtuneen palveluiden määrässä, sillä noin neljä viidestä vastaan-

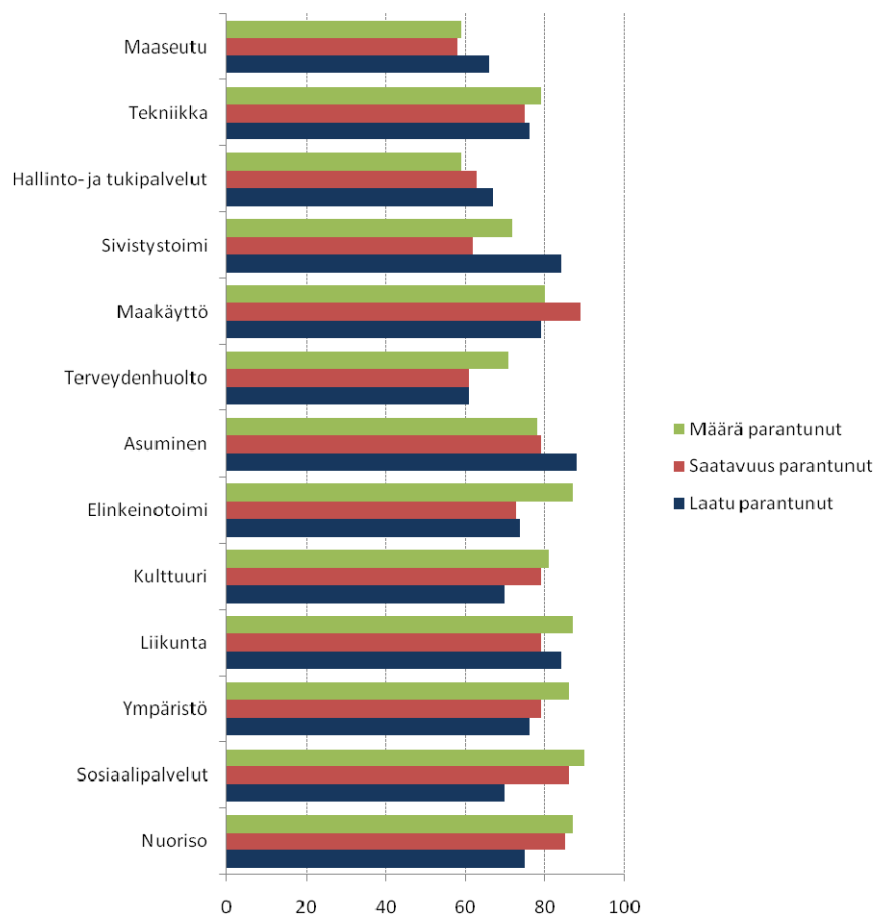
neesta arvioi näiden lisääntyneen. Palveluiden saatavuudessa ja laadussa hieman yli 70 prosenttia katsoi tapahtuneen edistystä seutuyhteistyön ansiosta. (Kuvio 4.)



Kuvio 4. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seudun yhteistyön vaikutuksesta palveluiden määrään, saatavuuteen ja laatuun, %

Palveluiden saatavuudelle seutuyhteistyöstä on ollut eniten hyötyä maankäytön palveluissa. Palveluiden määrän osalta seutuyhteistyön hyödyt kohdistuvat puolestaan sosiaali-, nuoriso-, ympäristö-, liikunta- ja elinkeinotoimen palveluihin. Palveluiden laadun suhteen seutuyhteistyön hyödyt kohdistuvat eniten asumisen, liikunnan ja sivistystoimen palveluiden paranemiseen. (Kuvio 5.)

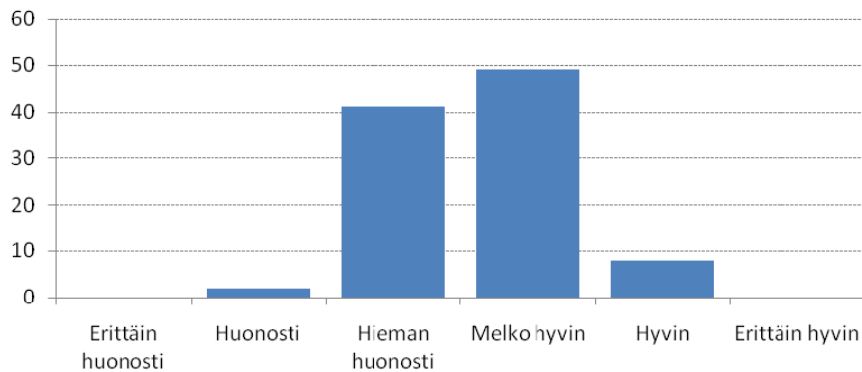
Toimialoista tekniikka ja maankäyttö nousevat vastauksissa esille, sillä niissä on koettu vahvaa nousua niin palveluiden määrän (80 % vastanneista), saatavuuden (89 % vastanneista) kuin laadunkin (79 % vastanneista) suhteen. Lisäksi myös sivistystoimen palveluissa sekä asumisen ja liikuntatoimen palveluissa vastanneet kokivat palveluiden laadun nousseen selvästi. Voidaankin ajatella että näillä sektoreilla on palveluiden laadun suhteen saavutettu tuloksia. Terveystoimen palveluissa, hallinto- ja tukipalveluissa sekä maaseutupalveluissa niin laadun, saatavuuden kuin määränkin koki parantuneen vain noin 60 prosenttia vastanneista (Kuvio 5.)



Kuvio 5. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seudun yhteistyön vaikutuksesta palveluiden määrään, saatavuuteen ja laatuun toimialoittain, %

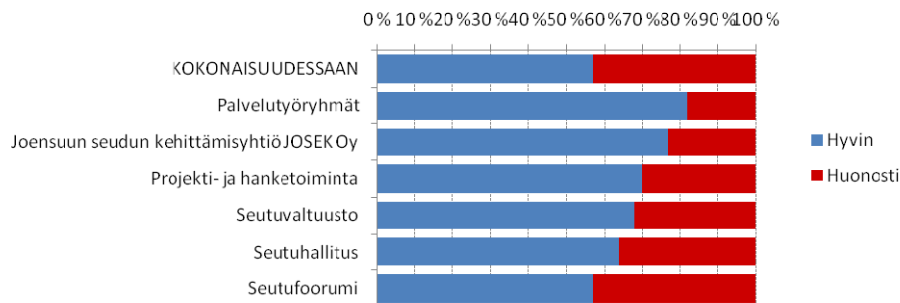
7.3 Joensuun seudun organisaatorakenne

Joensuun seudun organisaatio koostuu seutuhallituksesta, seutuvaltuustosta, seutufoorumista, toimialoittain järjestäytyneistä palvelutyöryhmistä ja Joensuun seudun kehittämissyhtiö Josek Oy:stä sekä hanke- ja projekti-toiminnasta. Joensuun seudun toimijoille lähetetyssä kyselyssä pyydettiin arvioimaan näiden elimien toimintaa. Yleisimmin Joensuun seudun organisaation toiminnan koettiin onnistuneen ”melko hyvin” tai ”hieman huonosti”. (Kuviot 6 ja 7.)



Kuvio 6. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyöorganisaation toiminnan onnistumisesta, %

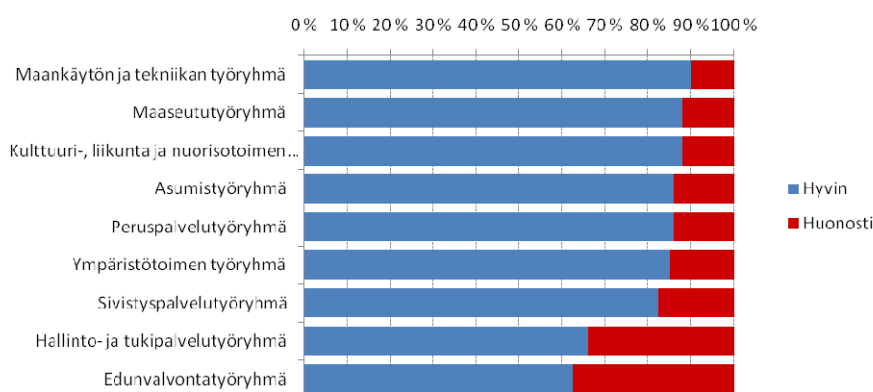
Parhaimmat arviot saivat kehittämistyön ja yhteistyön toimielimet: palvelutyöryhmät, Joensuun seudun kehittämissyhtiö Josek Oy sekä projekti- ja hanketoiminta. Palvelutyöryhmien toimintaa piti onnistuneena jopa noin 4/5 vastanneista. Huonoimmat arviot sai seutufoorumien toiminta. Vastaukset jakautuvat melko tasaisesti eri toimielimien jäsenten välillä, joten mikään tietty ryhmä ei ole kokenut Joensuun seudun toimintaa erityisen huonoksi tai hyväksi. (Kuvio 7.)



Kuvio 7. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun toimielinten toiminnan onnistumisesta, %

Palvelutyöryhmistä parhaimman arvion kyselyyn vastanneet antavat maankäytön ja tekniikan työryhmälle: 90 prosenttia vastanneista arvioi sen toimineen hyvin. (Kuvio 8.) Yksi syy tähän hyvään arviointitulokseen lienee työryhmän laatima yleiskaava, jota voidaan pitää merkittävänä yhteistyön saavutuksena koko seudun ja jopa maakunnan mitassa tarkasteltuna. Määrällisesti tarkastellen palvelutyöryhmien arvioinnit painottu-

vat ”melko hyvin” vastauksiin. Maankäytön ja tekniikan työryhmän kohdalla vastaukset painottuvat kuitenkin ”melko hyvin” ja ”hyvin” vastauksiin. Myös peruspalvelu-, asumis-, ja kulttuuri-, liikunta ja nuorisotoimen työryhmien toiminnan arvioi hyväksi noin neljännes vastanneista. Palvelutyöryhmistä heikoimman arvion saavat edunvalvontatyöryhmä ja hallinto- ja tukipalveluiden työryhmä. Edunvalvontatyöryhmän toiminta on ollut melko vähäistä. Hallinto- ja tukipalveluiden työryhmän kriittinen arviointi voi selittyä sillä, että palveluiden määrän, saatavuuden tai laadun ei koettu parantuneen seutuyhteistyön seurauksena. (Kuvio 8.)



Kuvio 8. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun palvelutyöryhmien toiminnan onnistumisesta, %

Yhteistyö Joensuun seudun toimielimissä

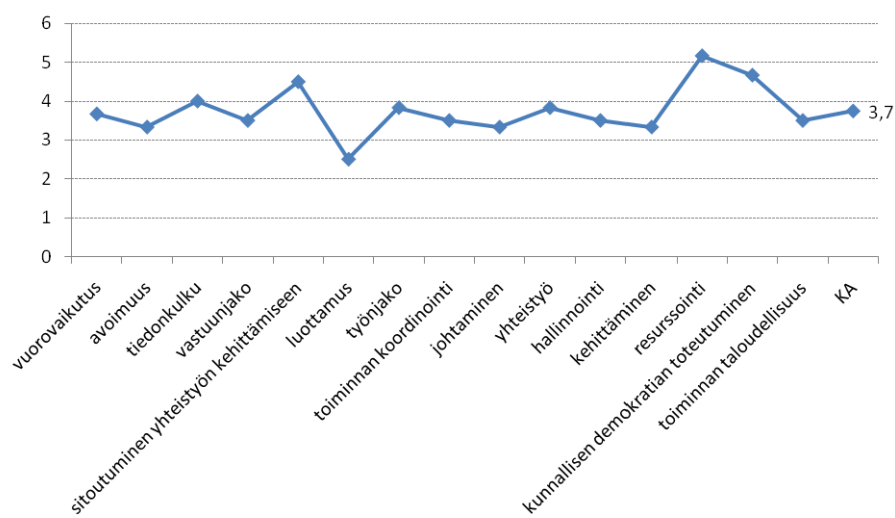
Kyselyssä kysyttiin myös eri toimielimiin kuuluvien henkilöiden näkemyksiä siitä, kuinka hyvin yhteistyön eri osa-alueilla on onnistuttu kyseisessä toimielimessä. Seuraavaksi tarkastellaan näitä arviota keskiarvojen avulla.

Seutuhallitus

Seutuhallituksen yhteistyön onnistumisen keskiarvoksi muodostuu 3,7 (asteikolla 1 = erittäin huono, 6 = erittäin hyvä) eli yleisarvosana on ”melko hyvä”.

Seutuhallituksen jäsenten arvio yhteistyöstä vaihtelee hieman yhteistyön eri osa-alueiden mukaan. Parhaimman arvion seutuhallitus antaa

resursoinnille, sitoutumiselle yhteiseen kehittämistyöhön sekä kunnallisen demokratian toteutumiselle omassa työssään. Näiden kaikkien osa-alueiden arvioiden keskiarvot nousevat yli neljään eli melko hyväksi. Myös seutuhallituksen sisäinen tiedonkulku, työnjako ja yhteistyö on arvioitu melko hyväksi. Heikommaksi seutuhallituksen jäsenet ovat arvioineet keskinäisen luottamuksensa, jossa vastausten keskiarvo jää 2,5:een eli ”huonon” ja ”melko huonon” välille. (Kuvio 9.)



Kuvio 9. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutuhallituksen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo (asteikko 1 = erittäin huonosti ... 6 = erittäin hyvin)

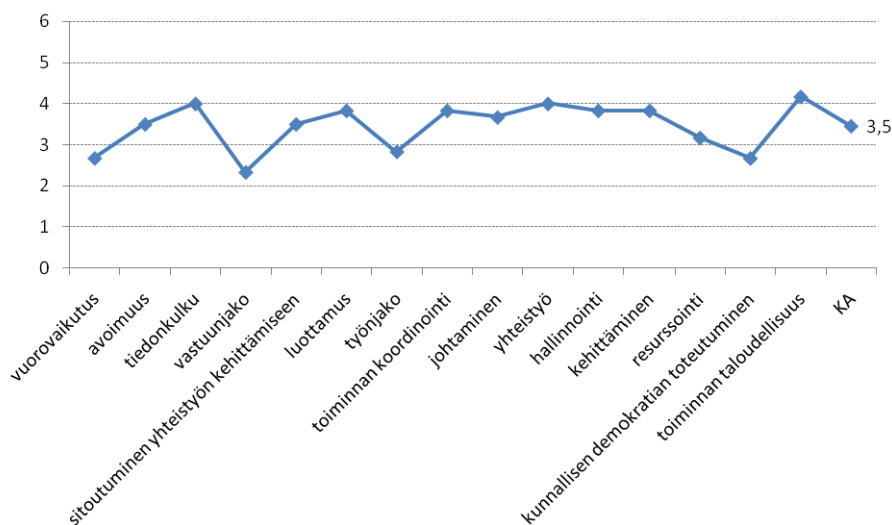
Seutuvaltuusto

Seutuvaltuuston jäsenet ovat arvioineet oman keskinäisen yhteistyönsä hieman heikommaksi kuin seutuhallitus. Keskiarvoksi vastauksille muodostui 3,5 (asteikolla 1 = erittäin huono ja 6 = erittäin hyvä). Arviot vaihtelevat hieman yhteistyön eri osa-alueissa. (Kuvio 10.)

Parhaimman arvion seutuvaltuuston jäsenet antavat seutuvaltuuston toiminnan taloudellisuudelle, tiedonkululle sekä yleiselle yhteistyölle valtuustossa. Nämä kaikki saavat keskiarvoksi ”melko hyvän”. Myös usealla muulla yhteistyön osa-alueilla seutuvaltuuston koetaan onnistuneen melko hyvin. (Kuvio 10.)

Seutuvaltuuston jäsenet arvioivat heikoimmiksi yhteistyönsä alueiksi vastuunjaon, vuorovaikutuksen, kunnallisen demokratian toteutumisen sekä työjaon. Näillä osa-alueilla vastausten keskiarvo jää alle kolmen,

jolloin niiden yleiseksi arvosanaksi muodostuu ”hieman huono” tai ”huono”. (Kuvio 10.) Tulos voi selittyä esimerkiksi sillä, että valtuuston päätösvalta ja toimivalta ovat kuitenkin melko rajattuja. Täten seutuvaltuuston jäsenet voivat myös kokea, että työnjako mm. seutuhallituksen suuntaan ei ole onnistunut. Näin voi myös selittyä vastaajien arvio kunnallisen demokratian heikosta toteutumisesta, koska kuntien valtuutetuilla ei ole mahdollisuutta osallistua mielestään tarpeeksi Joensuun seudun päätöksentekoon.



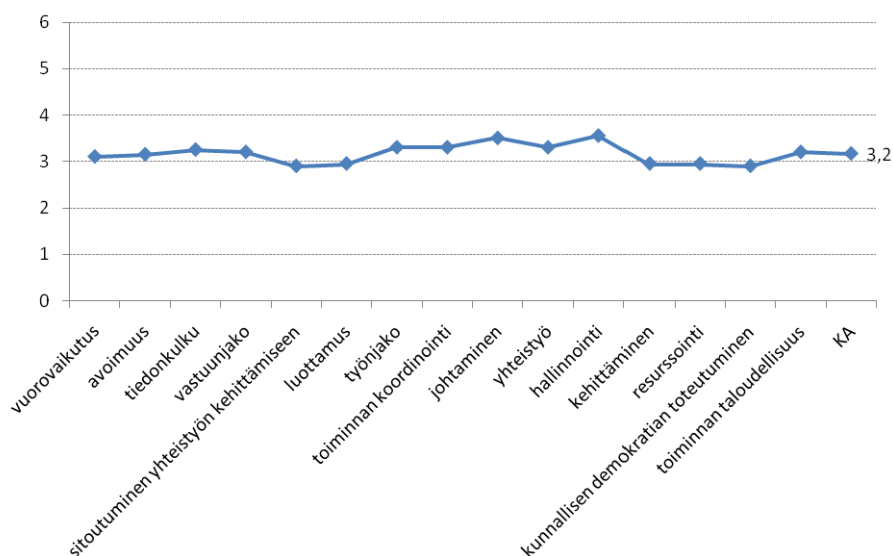
Kuvio 10. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutuvaltuuston toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo (asteikko 1 = erittäin huonosti ... 6 = erittäin hyvin)

Seutufoorumi

Joensuun seudun seutufoorumi on toimielin, joka kokoontuu noin kaksi kertaa vuodessa. Seutufoorumiin kutsutaan seudun kuntien hallitukset. Joensuun seudun yhteistyöhön osallistuvien kuntien hallitusten jäsenet sekä valtuustojen puheenjohtajat arvioivat seutufoorumin toimintaa keskimäärin melko kriittisesti. Keskiarvoksi vastauksille muodostui 3,2, eli yleisarvosanaksi muodostuu ”hieman huono”. Vastaukset jakautuvat kuitenkin tasaisesti ”melko hyvään” ja ”melko huonoon”.

Parhaimman arvion seutufoorumi saa toiminnan hallinnoinnista, joka on vastanneiden näkemysten mukaan toiminut pääasiassa melko hyvin (60 % vastanneista pitää hallinnointia hyvänä). Heikoimmat arviot (toteutunut melko huonosti tai huonosti) saavat sitoutuminen

yhteistyön kehittämiseen (70 % vastanneista), luottamus (70 % vastanneista), kehittäminen (74 % vastanneista), resursointi (75 % vastanneista) sekä kunnallisen demokratian toteutuminen (75 % vastanneista). (Kuvio 11.)



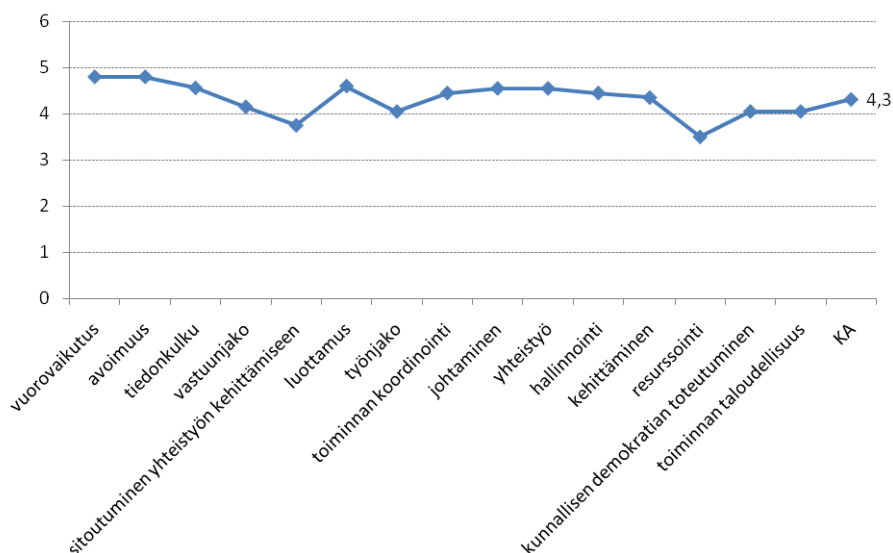
Kuvio 11. Kyselyyn vastanneiden näkemys seutufoorumin toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo (asteikko 1 = erittäin huonosti ... 6 = erittäin hyvin)

Palvelutyöryhmät

Palvelutyöryhmien jäsenet arvioivat oman yhteistyönsä onnistumisen verraten korkealle. Vastausten keskiarvo yhteistyötä koskevissa kysymyksissä oli 4,3 (asteikolla 1 = erittäin huono ja 6 = erittäin hyvä), mikä on jonkin verran korkeampi kuin muiden toimielimien arviot toiminnastaan. Yleisarvosanaksi muodostuu ”hyvä”. Mitään yksittäistä yhteistyön osa-aluetta ei ole palvelutyöryhmien toiminnan osalta arvioitu huonoksi.

Parhaiten palvelutyöryhmien jäsenet olivat kokeneet onnistuneensa vuorovaikutuksessa ja avoimuudessa. Molemmat yhteistyön osa-alueet saavat vastanneilta arvosanan ”hyvä”. Vuorovaikutuksen koki hyväksi peräti 95 prosenttia vastanneista, kuten myös avoimuuden, tiedonkulun, luottamuksen ja johtamisen. Hyväksi palvelutyöryhmien yhteistyössä koettiin myös toiminnan koordinointi, yhteistyö, hallinnointi ja kehittäminen (90 % vastanneista). Heikoimmaksi osa-alueeksi arvioitiin resur-

sointi, jota vain 50 prosenttia palvelutyöryhmien jäsenistä piti onnistuneena. (Kuvio 12.)



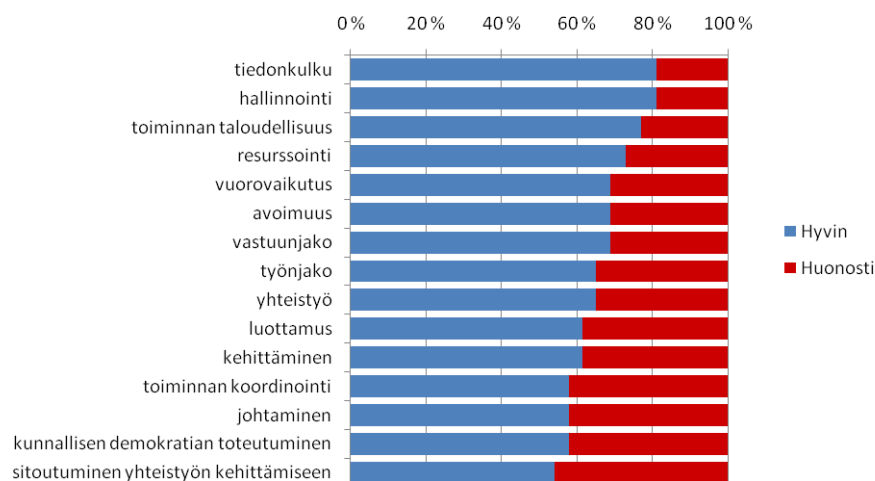
Kuvio 12. Kyselyyn vastanneiden näkemys palvelutyöryhmien toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, keskiarvo (asteikko 1 = erittäin huonosti ... 6 = erittäin hyvin)

Joensuun seudun seutuhallituksen ja muiden toimielimien yhteistyö

Seutuhallitus on keskeisin Joensuun seudun toimielimistä. Sillä on eniten päätösvaltaa, ja se myös valvoo käytännön yhteistyön toteutusta palvelutyöryhmissä. Kyselyssä tiedusteltiin sitä, kuinka vastaaja kokee yhteistyön sujuvan seutuhallituksen kanssa. Joensuun seudun organisaation toiminnan kannalta on tärkeää, että yhteistyö seutuhallituksen kanssa toimii joka sektorilla hyvin. Näin seutuhallitus pystyy vastaamaan valtuutettujen tuomiin alueen asukkaiden näkemyksiin ja kokemuksiin, kuntien hallitusten kautta kanavoituihin kuntien erilaisiin odotuksiin ja myös käytännön palvelujen tuotannon tasolla palvelutyöryhmistä tuleviin käytännön haasteisiin.

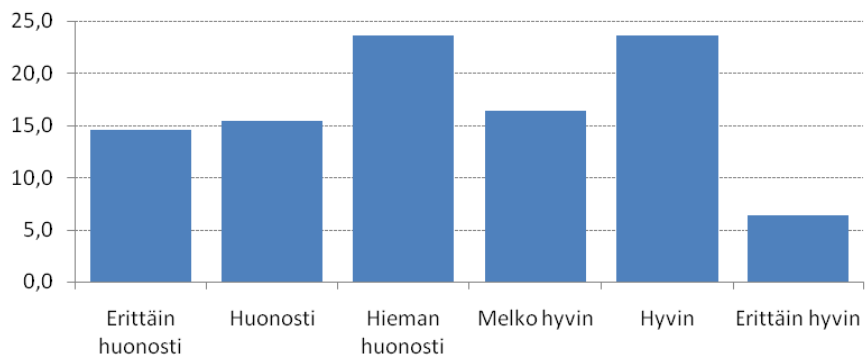
Parhaiten seutuhallituksen yhteistyö oli sujunut palvelutyöryhmien kanssa. Keskiarvoksi yhteistyön eri ulottuvuuksia tarkastelevien kysymysten vastauksille muodostui 3,8. Seutuhallituksen ja palvelutyöryhmien yhteistyön ovat kyselyyn vastanneet arvioineet pääosin ”melko hyväksi”.

Parhaiten onnistuneiksi osa-alueiksi seutuhallituksen ja palvelutyöryhmien yhteistyössä nousivat tiedonkulku ja hallinnointi. Vastanneista 81 prosenttia arvioi näiden kahden osa-alueen toteutuvan palvelutyöryhmien ja seutuhallituksen välillä hyvin. Heikoimmaksi yhteistyön osa-alueeksi vastanneet arvioivat sitoutumisen yhteiseen kehittämiseen, jonka osalta 46 prosenttia kyselyyn vastanneista katsoi yhteistyön onnistuneen huonosti. (Kuvio 13.)



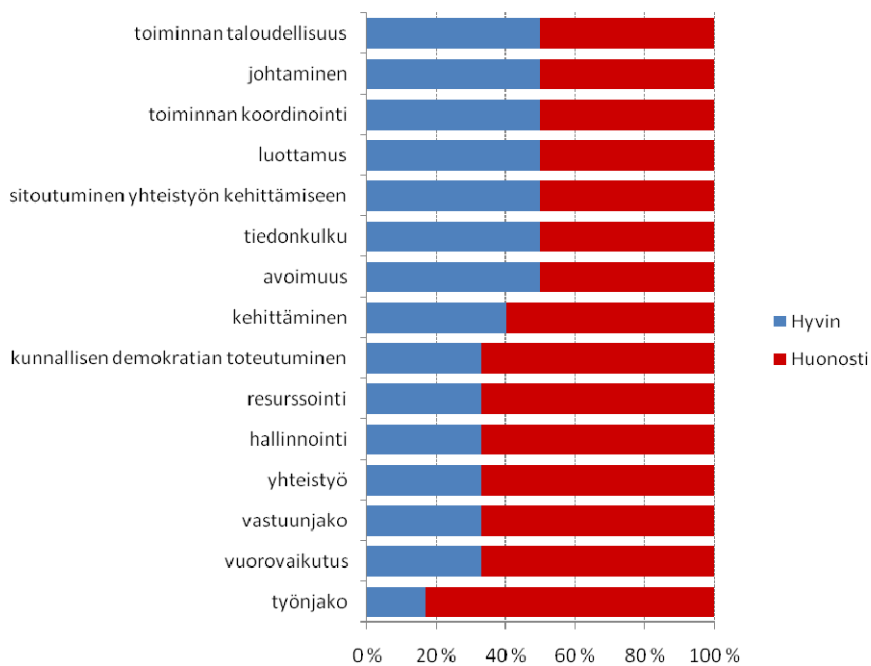
Kuvio 13. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja palvelutyöryhmien välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %

Seutuhallituksen ja seutuvaltuuston yhteistyö sai keskiarvon 3,1 eli arvosanan ”hieman huono”. Vastaukset jakautuvat melko tasaisesti ”erittäin huonon” ja ”hyvän” välille. Vastaukset kuitenkin painottuvat lievästi yhteistyön huonon toimimisen puolelle. (Kuvio 14.)



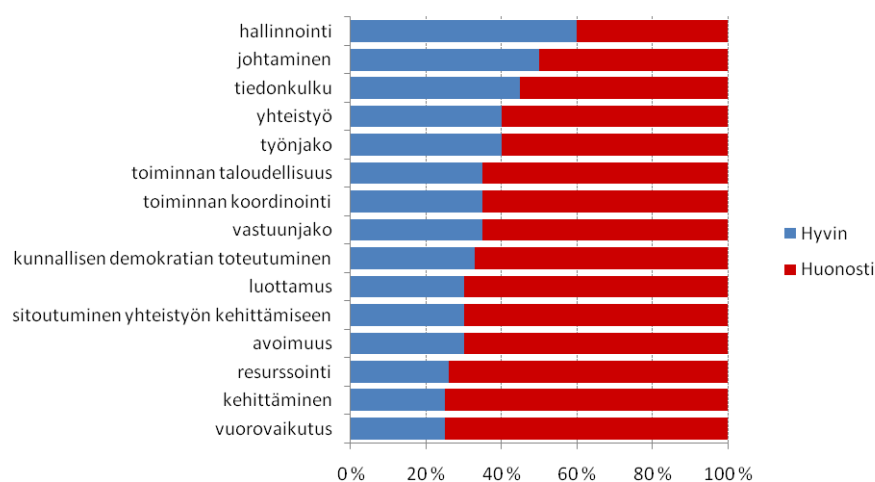
Kuvio 14. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja -valtuuston yhteistyön onnistumisesta, %

Heikoimmin seutuhallituksen ja seutuvaltuuston yhteistyön koettiin onnistuneen työnjaossa: alle viidennes vastanneista katsoi tältä osin yhteistyön toimineen hyvin. (Kuvio 15.)



Kuvio 15. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja -valtuuston välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %

Yhteistyön seutuhallituksen ja kuntien hallitusten välillä arvioitiin myös toimineen ”hieman heikosti”. Vastausten keskiarvoksi muodostui 3,2. Mikään yhteistyön osa-alueista ei saanut vastanneilta selkeästi hyvää arviota. Parhaiten toteutuneeksi yhteistyön osa-alueeksi kuntien hallitusten jäsenet arvioivat hallinnoinnin. Heikoimmiksi yhteistyön osa-alueiksi arvioitiin puolestaan vuorovaikutus, kehittäminen ja resursointi, joiden toteutumisen arvioi huonoksi noin joka neljäs vastanneesta. Myös avoimuus, sitoutuminen, luottamus, kunnallisen demokratian toteutuminen, vastuunjako, toiminnan koordinointi ja toiminnan taloudellisuus saivat vastanneilta usein huonon arvion. (Kuvio 16.)



Kuvio 16. Kyselyyn vastanneiden näkemykset seutuhallituksen ja kuntien hallitusten välisen toiminnan onnistumisesta yhteistyön eri osa-alueilla, %

7.4 Joensuun seudun toiminta

Joensuun seudun toimintaa kyselyssä tiedusteltiin erilaisten väittämien kautta. Vastajia pyydettiin ottamaan kantaa sen mukaan, olivatko he väittämien kanssa samaa vai eri mieltä. Eniten yhteisymmärrystä vastanneiden keskuudesta löytyi siitä, että Joensuun seudun kaupunkiseutusuunnitelma ja strategia 2013 sisältävät seututoiminnan jatkon ytimen. Myös Joensuun seudun kehittämisspällikön työn nähtiin tukevan seutuyhteistyötä. Tärkeää on myös huomata että vastanneet olivat melko yhtä mieltä siitä, että Joensuun seudun yhteistyö perustuu käytännön yhteistyön kehittämiseksi. Toisaalta puolet vastanneista oli samaa mieltä

väitteen kanssa, että ”Joensuun seudun yhteistyö on ollut pikemminkin korulauseita kuin todellista käytännön yhteistyötä”. Vain osa vastanneista katsoi, että yhteistyö oli toteutunut hyvin käytännön tasolla. Kuitenkin palvelutyöryhmien saamat hyvät arviot toiminnastaan viittaavat siihen, että Joensuun seudun toiminnassa käytännön yhteistyö on ollut kenties sen onnistunein osa. (Kuvio 17.)

Muiden väittämien osalta vastanneiden näkemykset vaihtelivat siten, että ne jakautuivat melko tasan väittämää puoltaviin näkemyksiin ja väittämää vastustaviin näkemyksiin. (Taulukko 1.)

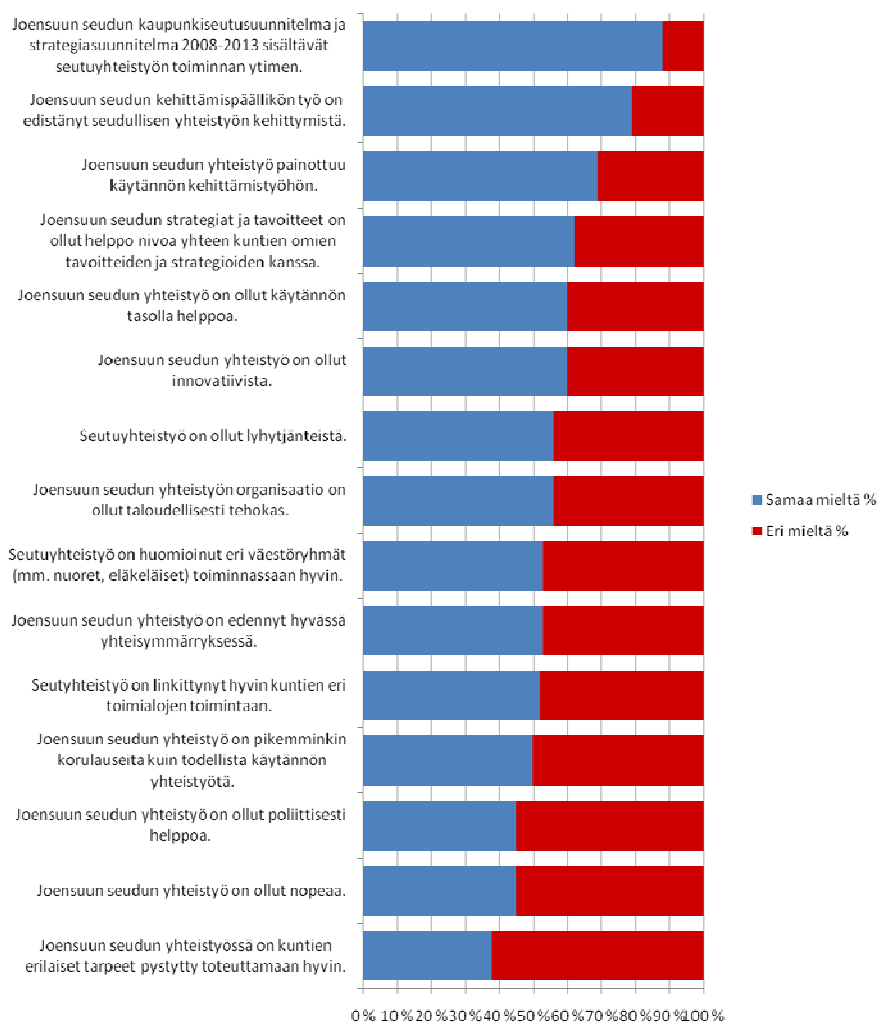
Taulukko 1. Toimintaväittämät, joihin ei muodostunut yhtenäistä näkemystä

Toimintaväittämät, joihin ei muodostunut yhtenäistä näkemystä

- Joensuun seudun yhteistyössä on kuntien erilaiset tarpeet pystytty toteuttamaan hyvin.
- Joensuun seudun yhteistyö on ollut nopeaa.
- Joensuun seudun yhteistyö on ollut poliittisesti helppoa.
- Joensuun seudun yhteistyö on pikemminkin korulauseita kuin todellista käytännön yhteistyötä.
- Seutuyhteistyö on linkittynyt hyvin kuntien eri toimialojen toimintaan.
- Joensuun seudun yhteistyö on edennyt hyvässä yhteisymmärryksessä.
- Seutuyhteistyö on huomionut eri väestöryhmät (mm. nuoret, eläkeläiset) toiminnassaan hyvin.
- Joensuun seudun yhteistyön organisaatio on ollut taloudellisesti tehokas.
- Seutuyhteistyö on ollut lyhytjänteistä.
- Joensuun seudun yhteistyö on ollut innovatiivista.
- Joensuun seudun yhteistyö on ollut käytännön tasolla helppoa.
- Joensuun seudun strategiat ja tavoitteet on ollut helppo nivoa yhteen kuntien omien tavoitteiden ja strategioiden kanssa.

Eniten vastaajien näkemykset erosivat niissä kysymyksissä, jotka käsittelivät yhteistyön toteutumista käytännön tasolla sekä yhteistyön toteutumi-

sen nopeutta. Muiden väittämien kohdalla vastaukset painottuivat näkemyksiin, joiden mukaan vastaajat olivat väittämien kanssa joko ”hieman samaa mieltä” tai ”hieman eri mieltä”. (Kuvio 17.)



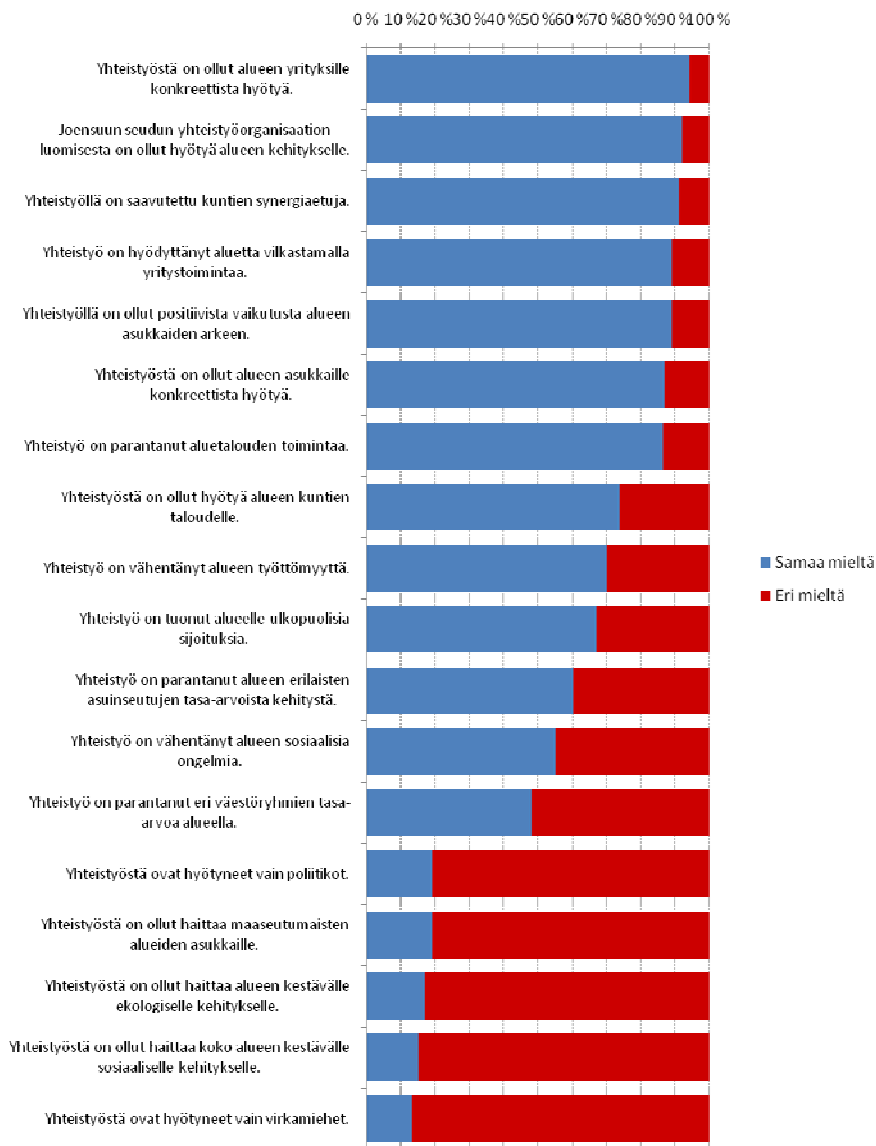
Kuvio 17. Kyselyyn vastanneiden kokemukset seutuyhteistyön piirteistä, %

7.5 Joensuun seudun yhteistyön hyödyt

Arvioinnissa haluttiin tarkastella myös sitä, miten toimijat kokevat seutuyhteistyön hyödyllisyyden. Joensuun seudun toiminnan mukanaan tuomia hyötyjä kysyttiin myös väittämien avulla. Hyötyä koskevissa väittämissä vastaajien näkemykset olivat keskimäärin yhdenmukaisempia kuin mitä ne olivat Joensuun seudun toimintaa käsitelleiden väittämien kohdalla.

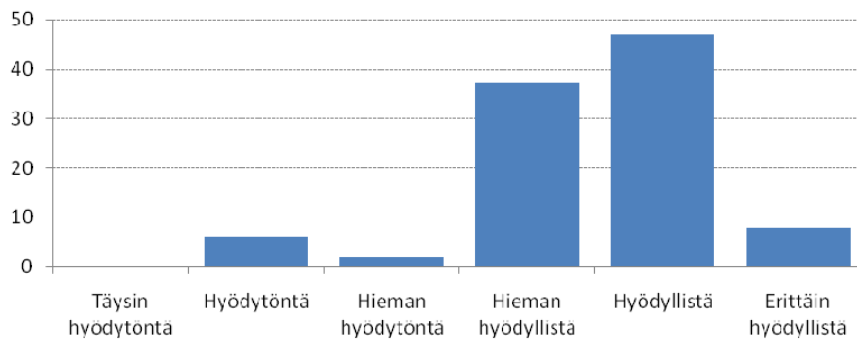
Suurin yksimielisyys vallitsi siitä, että seutuyhteistyöstä on ollut konkreettista hyötyä alueen yrityksille. Lisäksi vastanneet olivat vahvasti samaa mieltä siitä, että Joensuun seutuyhteistyöstä on ollut hyötyä aluetalouden kehitykselle, yhteistyöllä on saavutettu kuntien synergiaetuja, yritystoiminta on vilkastunut ja että yhteistyö on hyödyttänyt myös alueen asukkaita heidän arjessaan. Vastanneet myös katsovat, että seutuyhteistyö ei ole hyödyttänyt ainoastaan yksittäisiä seutuyhteistyötoimijaryhmiä, kuten virkamiehiä tai poliitikkoja. Sen ei myöskään katsota olleen haitaksi esimerkiksi koko alueen kestäväälle sosiaaliselle kehitykselle, kestäväälle ekologiselle kehitykselle tai maaseutumaisten alueiden asukkaille. (Kuvio 18.)

Yhteistä näkemystä vastaajien kesken ei kuitenkaan näytä muodostuvan sellaisten kysymysten kohdalla, jotka käsittelevät seutuyhteistyön hyödyllisyyttä koskien alueen ihmisten ja asukkaiden tasa-arvoa tai erilaisia alueen asukkaiden saamia sosiaalisia hyötyjä. Näiden kysymysten osalta vastaukset jakautuvat melko tasaisesti siten, että osa vastanneista on väitteiden kanssa samaa mieltä ja osa eri mieltä. (Kuvio 18.)



Kuvio 18. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun yhteistyöstä, %

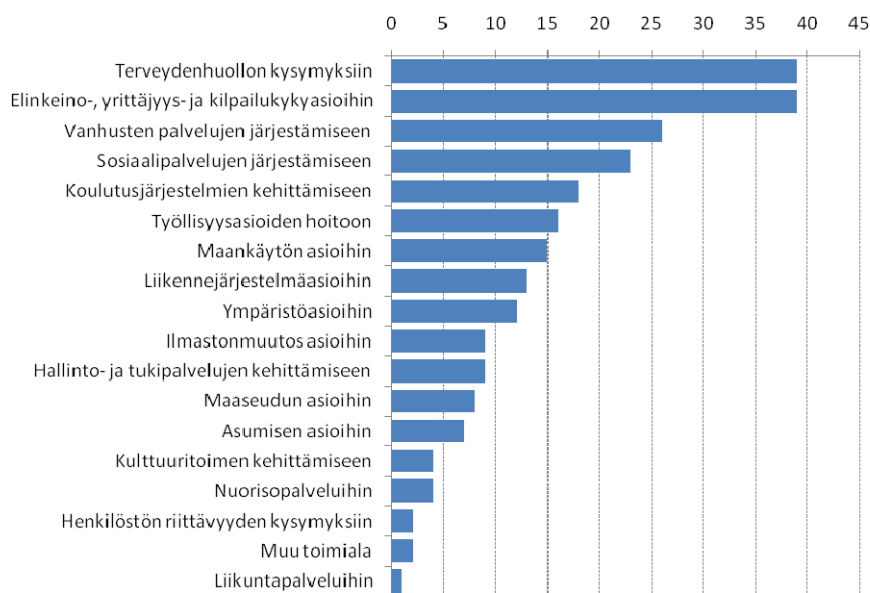
Kaiken kaikkiaan 92 prosenttia vastanneista piti Joensuun seutuyhteistyötä hyödyllisenä. Yksikään vastaaja ei pitänyt sitä täysin hyödyttömänä. (Kuvio 19.)



Kuvio 19. Kyselyyn vastanneiden kokemukset Joensuun seutuyhteistyön hyödyllisyydestä, %

7.6 Joensuun seudun yhteistyön tulevaisuuden painotukset

Arvioinnissa selvitettiin myös sitä, mihin Joensuun seudun tulisi jatkossa keskittää huomiota. Kyselyyn vastanneita pyydettiin merkitsemään viisi mielestään keskeistä yhteistyötoimialaa Joensuun seudun tulevaisuuden kannalta. Vastauksien mukaan keskeisimmiksi yhteistyön aloiksi nousivat alueen terveydenhuollon järjestämisen kysymykset sekä alueen elinkeino-, yrittäjyys- ja kilpailukykyasiat. Myös vanhusten palveluiden ja muiden sosiaalipalvelujen seudullinen kehittäminen koettiin jatkon kannalta tärkeiksi. Vähemmän keskeisinä tulevaisuuden yhteistyön painotusten kannalta pidettiin kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisotoimen alaan kuuluvien palveluiden seudullista kehittämistä. (Kuvio 20.)

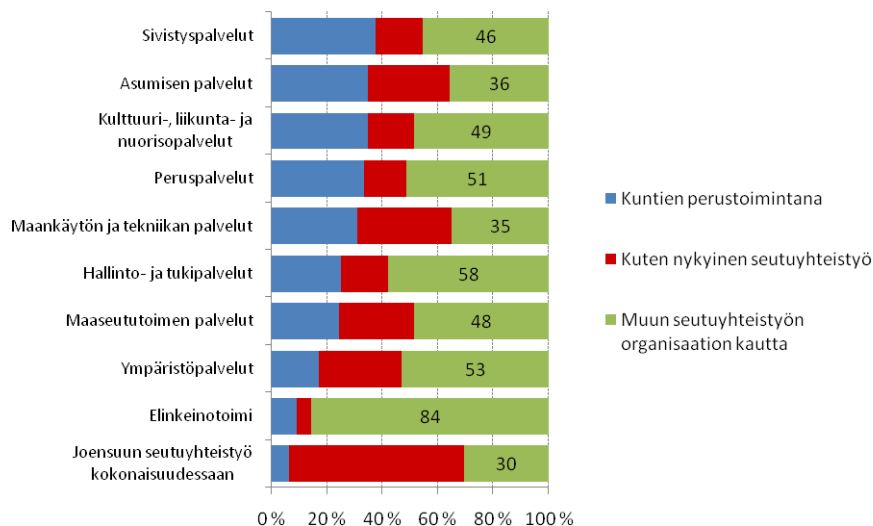


Kuvio 20. Kyselyyn vastanneiden tärkeiksi kokemat Joensuun seudun yhteistyön tulevaisuuden painopistealueet, lukumäärät

Seutuyhteistyötä voidaan organisoida monin eri tavoin, joten kiinnostavaa on tietää, missä organisaatiomuodoissa seutuyhteistyön toimijat näkevät tulevaisuudessa mahdollisuuksia. Joensuun seudun toiminta kokonaisuudessaan koettiin parhaana järjestää nykyisten toimielimien eli seutuvaltuuston ja seutuhallituksen sekä käytännön yhteistyötä toteuttavien palvelutyöryhmien kautta (62 % vastanneista). Toimialoittain tarkasteltuna myös elinkeinotoimen järjestäminen entiseen tapaan eli yhtiömuotoisesti saa kannatusta. Vastanneista 56 prosenttia katsoi, että Joensuun seudun kehittämissyhtiö Josek Oy:n tulisi jatkaa toimintaansa yhtiömuotoisesti. Josek Oy oli myös toimitielinkohtaisissa sekä palveluntuotannon onnistuneisuuden arvioinneissa saanut positiivista palautetta. (Kuvio 21.)

Noin 2/3 vastanneista katsoo, että myös toimialoittainen palveluiden tuotanto on hyvä järjestää ainakin osittain erilaisten seudullisten organisaatioiden kautta. Tällaisia organisaatioita ovat nykyisen kaltainen seutuvaltuuston, -hallituksen ja palvelutyöryhmien organisaatio, isäntäkuntamallit, yhtiömuotoinen toiminta, kuntayhtymät, hanke- ja projektitoiminta, asiakkoittaiset sopimukset sekä yhdistykset ja kehittämisskeskukset. Palveluiden tuotanto nykyisen kaltainen seutuyhteistyön pohjalta (seutuvaltuusto, -hallitus ja palvelutyöryhmät) saa kannatusta erityisesti maan-

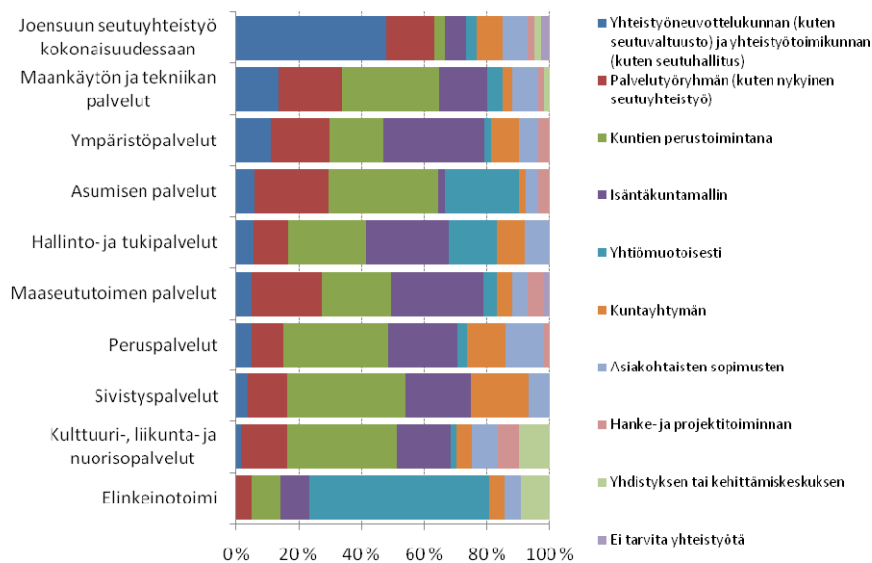
käytön ja tekniikan palveluissa, ympäristöpalveluissa, asumisen palveluissa sekä maaseututoimen palveluissa. (Kuvio 21.)



Kuvio 21. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun tulevaisuudessa tuottamien palvelujen organisointitavoista, %

Toisaalta on kuitenkin mielenkiintoista huomata, että asumisen palveluiden järjestämisessä kannatusta saa myös palveluntuotannon järjestäminen yhtiömuotoisesti: 24 prosenttia vastanneista katsoo, että ainakin osa näistä palveluista voitaisiin järjestää yhtiömuotoisesti. Ympäristöpalveluiden, maaseututoimen palveluiden sekä hallinto- ja tukipalveluiden järjestäminen isäntäkuntamallin kautta saa vastanneilta kannatusta. Tätä organisointitapaa kannattaa ympäristötoimen palveluissa 32 prosenttia, maaseututoimen palveluissa 29 prosenttia ja hallinto- ja tukipalveluissa 26 prosenttia vastanneista. (Kuvio 22.)

Noin 1/3 vastanneista kannattaa eri toimialojen palveluntuotannon järjestämistä kuntien perustoimintana. Tätä organisointitapaa kannatetaan erityisesti sivistyspalveluiden (38 % vastanneista), kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen palveluiden (35 % vastanneista), asumisen palveluiden (35 % vastanneista), peruspalveluiden (33 % vastanneista) sekä myös maankäytön ja tekniikan palveluiden (31 % vastanneista) järjestämisessä. (Kuvio 22.)



Kuvio 22. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun tulevaisuudessa tuottamien palvelujen organisointitavoista toimialoittain, %

Vaikka Joensuun seudun yhteistyön organisoinnin toivottiin varsin yleisesti säilyvän nykyisellään, yksittäisten toimialojen järjestämisessä nostettiin esille myös uusia vaihtoehtoja palvelutyöryhmille. Vaihtoehtoina nähtiin toiminnan järjestäminen ainakin osittain kuntien perustoimintana, isäntäkuntamallilla tai yhtiömuotoisesti.

7.7 Viestejä Joensuun seudun toimijoilta

Avoimissa kysymyksissä vastaajat saivat kertoa vapaasti omista näkemyksistään arvioitsijalle. Näihin oli vastattu kiitettävän hyvin ja ne antavatkin merkittävästi tukea myös muiden kysymysten tulkintaan ja analyysiin. Ensinnäkin kysyttiin ”Mikä mielestänne on ollut onnistuneinta Joensuun seudun kuntien yhteistyössä?” Toiseksi kysyttiin ”Mikä mielestänne on vaikein ongelma ratkaistavaksi Joensuun seudun yhteistyötä kehitettäessä?” Vastaajat saivat myös perustella vastauksensa.

Vastaukset käsittelevät neljää eri teemaa ja ne voidaan jakaa neljään luokkaan: käytännön palveluntuotannon ja toimintamallien onnistumisiin, seutuyhteistyön organisoinnin kysymyksiin, yhteistyön kysymyksiin sekä toimintaympäristön muutoksiin. Käytännön palveluntuotannon ja toimintamallien kehittämisen asiat tulevat esille erityisesti onnistumisia

kysyttäessä, mutta myös haasteina. Toiminnan organisatoriset ja yhteistyöhön sekä toimintaympäristöön liittyvät näkemykset nousevat esille kysyttäessä seutuyhteistyön haasteita. Seuraavassa esimerkissä käsitellään näitä kaikkia neljää tekijää sen kannalta, minkälaisia haasteita nämä näkökulmat tuovat Joensuun seudun yhteistyön kehittämiseen:

”Ongelma on, että maaseudun asukkaan kannalta koko ajan palveluita osa pyrkii siirtämään kauemmaksi ja keskittämään palveluita jolloin maalla asuva kärsii. Yhteistyö on kuitenkin huomattavasti parempi toimintamalli kuin oman maaseutukunnan lopettaminen, joka vieläkin varmemmin vie palvelut pois maaseudulta. Joensuun seudun yhteistyössä ongelma on myös, että kustannustehokkuus ajattelu ei ole keskeisenä toimintamallina kovin monessa kunnassa ollut. Joensuun ylimielisyys ja Joensuun pyrkimys pyöritellä maalaispäättäjiä häiritsee. Maaseudulla asuvalle palvelujen hakeminen Joensuusta on paljon hankalampaa kuin nykyinen malli, kun nyt palvelut löytyvät omasta kunnasta eikä tarvitse matkustaa kauemmaksi palveluita saadakseen.”

Ensinnäkin vastaaja pitää palveluiden käytännön tuottamista ongelmallisena alueen asukkaiden arjen kannalta. Palveluiden seudullisessa tuottamisessa on keskeistä myös se, että alueen keskuksen ulkopuolella asuvilla on muiden asukkaiden kanssa tasavertainen mahdollisuus käyttää palveluita. Toisaalta seudullinen organisaatio nähdään parempana vaihtoehtona kuin kuntien yhdistyminen. Seudullisen yhteistyön ongelmat kuitenkin haittaavat seutuorganisaation toimintaa.

Käytännön palveluntuotantoon liittyvät näkökulmat

Erityisesti onnistumisen kokemuksissa, mutta myös haasteiden kohdalla, vastaajat tuovat esiin eri toimialojen käytännön toimenpiteiden tai toimintamallien onnistumisia. Muun muassa seudullista yhteistyötä elinkeinoasioissa kiitetään erittäin onnistuneena. Myös maankäytön seudulliset toimenpiteet, peruspalveluiden ja perusterveydenhuollon järjestäminen, lastensuojelun ja sosiaalipäivystyksen toimintamallit, seutukirjasto, palo- ja pelastustoimi, seutuopisto, nuorisotyö, jätehuolto, yhteishankinnat sekä muut hanke- ja käytännön kehittämistoimet mainitaan avoimissa kysymyksissä Joensuun seudun onnistuneiksi osa-alueiksi. (Taulukko 2.)

Käytännön toimintamallien onnistumisessa on ollut keskeistä se, että näin on pystytty tuottamaan laadukkaampaa palvelua, palveluiden määrä on noussut ja alueen asukkaat ovat osittain tasapuolisemmassa asemassa

palveluiden tarjonnan kannalta. Asumisen ja elämisen laatu voivat myös tätä kautta parantua. Tämä koetaan myös haasteena. On tärkeää pystyä kehittämään palveluntuotantoa seudulla siten, että se ei aseta kuntalaisia eriarvoiseen asemaan palveluiden saatavuuden kannalta. Haasteissa nousee esiin erityisesti vanhusten palveluiden tuottaminen kaikilla alueilla tasapuolisesti. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Avoimet vastaukset seutuyhteistyön käytännön toimintamalleista

Käytännön palveluntuotantoon ja yhteisiin toimintamalleihin liittyvät näkökulmat	
Onnistumiset	<p>ELINKEINOASIAT <i>Elinkeino ja maankäyttö eräät hallintokunta-kohtaiset yhteistyöratkaisut. Lisännyt keskinäistä luottamusta. / Joensuun seudun elinkeinoyhteistyö. Imagon nousu, uusien yritysten määrä, yritysten kasvu, uudet investoinnit, tehokkuus. / JOSEKin toiminta / Elinkeinojen kehittäminen, vaikkakin tulokset eivät vakuuta. / Elinkeinopolitiikka ja maankäyttö. / Elinkeinopolitiikka on monipuolistunut ja toimii tehokkaasti Josekin johdolla. / Elinkeinoyhteistyö Josek. / Josek ja seutuopisto. / Elinkeinotoimi. Sivistyspalvelut. / Elinkeinoyhtiö, työllisyyskehitys ollut hyvä > uusia työpaikkoja syntynyt. / Yritystoiminnan kehittäminen.</i></p> <p>TERVEYDENHUOLTO- JA SOSIAALIPALVELUT SEKÄ PELASTUSLAITOS <i>Perusterveydenhuollon hankkeen kautta toteutui perusterveydenhuollon järjestäminen Paras-lain edellyttämällä tavalla, joka oli varmasti luomassa edellytyksiä kuntaliitoksen toteutumiselle. Lastensuojelun, sosiaalipäivystyksen ja päihdehuollon hankkeiden kautta edellä mainittujen palveluiden kehittäminen on ollut onnistunutta ja siltä osin seudun kuntien sitoutuminen palveluiden kehittämiseen on ollut erittäin onnistunutta. / Perusterveyden huolto. Joensuu hoitaa ja kunnat maksavat. / Erityis- ja päivystyspalvelujen yhteistyöstä sopiminen, yhtenäisistä käytännöistä sopiminen, hankkeet ja kehitystoiminta Palo- ja pelastustoimi sinänsä olisi, mutta se ei ole Joensuun seudun kuntien juttu, vaan maakuntajuttu. / Aluepelastuslaitos / Aluepalolaitos (tosin kustannukset ovat korkeammat).</i></p> <p>SIVISTYS-, NUORISO-, LIIKUNTA- JA KULTTUURIPALVELUT <i>Seutukirjasto Joensuun seudulla. Siitä hyötyy kuntalaiset selkeästi, voi lainata ja tilata kirjoja koko alueelta. / Nuorisotyö – löytynyt enemmän vaihtoehtoja käytännön tasolla.</i></p>

	<p>MAANKÄYTÖN JA ASUMISEN PALVELUT / LIIKENNE JA YLEISKAAVA</p> <p><i>Seudullinen osayleiskaava. Kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista loppuu./ Yritys laatia yhteinen yleiskaava. Ei tosin onnistunut. / Seutu-kaavan tekeminen loppusuoralla. / Jätehuoltoyhteistyö plussaa. / Kaato-paikka (tosin kustannukset ovat korkeammat). Jätehuolto.</i></p> <p>YLEINEN PALVELUNTUOTANTO</p> <p><i>Konkreettiset yhteistyön muodot (hankintatoimi, seutukirjasto jne.). / Yhteishankinnat kilpailuttaminen. Edullisuus</i></p> <p>PALVELUNTUOTANTO JA ASUKKAIDEN ARKI</p> <p><i>Yhteisillä toimintamalleilla on saatu laadukkaampaa ja tasapuolisempaa palvelua. / Seutukunnan kuntien toimintojen toimintamallien ja toimintatasojen havaitseminen ja ottaminen opiksi, lisäarvon tuominen muille => kaikilla kunnilla toimintatason laatu ja määrä kasvaa => asukkailla on parempi elää ja asua.</i></p>
Haasteet	<p><i>Koulutoimi. Paljon kuntakohtaisia, koulukohtaisia poliittisia ja henkilökohtaisia intohimoja. / Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyö. Nokittelusta pitää päästä aitoon kehittämiseen ja päällekkäisyyksien purkamiseen. / Hallinto- ja tukipalvelut / Vanhuspalvelut eivät vielä toimi seudullisesti. Kuntaliitoksen (Eno, Pyhäselkä, Joensuu) jälkeen tulisi voimallisesti yhdistää ja kehittää vanhuspalveluja tasa-puolisesti. / Vanhusten palvelujen ja terveydenhuollon järjestäminen niin, että ne ovat vaivattomasti sekä viivytyksettä kaikkien saatavilla ja eivät aiheuta lisäkuluja käyttäjilleen esim. matkustuskuluina. / Palveluiden maksuperusteet ja hinta.</i></p>

Organisaatioon liittyvät näkökulmat

Organisaatioon liittyvät onnistumisen näkökulmat sekä haasteina nähdyt tekijät liittyvät lähinnä kuntaliitosasioihin. Toisaalta Joensuun seudun yhteistyön rakenne ja organisaatio nähdään hyvänä asiana, koska se koetaan vaihtoehtona kuntien yhteen liittymiselle. Myös organisaatioon liittyviä näkökantoja perustellaan kuntalaisten edulla: toisaalta nähdään, että seutuyhteistyön kautta voidaan varmistaa palveluiden tarjonta myös syrjimmässä sijaitsevien kuntien asukkaille, toisaalta taas katsotaan, että kuntaliitoksen kautta olisi paremmat mahdollisuudet turvata myös syrjimmässä asuvien palvelut. (Taulukko 3.)

Taulukko 3. Avoimet vastaukset seutuyhteistyön organisaation näkökulmasta

Organisaatioon liittyvät näkökulmat	
Onnistumiset	<i>On luotu järjestelmä käsittelemään yhteisiä asioita ja palvelutyöryh- mät ovat toimineet kokonaisuudessaan hyvin. Tärkein asia on ollut luoda sellainen yhteistyöjärjestelmä, joka voi olla kuntaliitosten vaihto- ehtona yhteistyössä ja siinä mielessä Joensuun seudun yhteistyölle voi- daan antaa varsin hyvä kokonaisarvio. / Yhteistyö on parempi malli kuin kuntien yhdistäminen. Yhteistyöllä saadaan yhteistyön hyvät vaikutukset mutta yhteistyömallissa ei tule riesaksi kuntaliitoksen huo- not puolet. / Edenneet kuntaliitokset menestyksen moottori, niitä tulee jatkaa. / Kollegiaalisuus.</i>
Haasteet	<i>Oli mahdollisuus luoda entistä parempi ja kilpailukykyisempi hallin- totoimintamalli kaupunkiseudulle. / Kuntaliitokset Joensuun seudulla tulee toteuttaa. Yksi iso kunta on parempi vaihtoehto tehokkaiden palvelujen järjestämisen, kuntalaisten etujen, maankäytön suunnitte- lun ja ilmastonmuutoksen torjunnassa.</i>

Yhteistyöhön liittyvät näkökulmat

Yhteistyöhön liittyvissä näkökulmissa painottuvat enemmän haasteet kuin onnistumiset. Onnistumisissa kiitetään Joensuun seudun seutuyhteistyötä siitä, että se on osittain pystynyt rakentamaan luottamusta eri toimijoiden välille. Tästä luottamuksesta kertoo myös alueen kuntaliitokset. Lisäksi yhteistyötä kiitetään siitä, että se on aloittanut kuntien yhteisen keskustelun, mikä on tärkeää, jos aiotaan edetä myös muussa konkreettisemmässä yhteistyössä. (Taulukko 4.)

Toisaalta yhteistyökysymykset sisältävät paljon haasteita Joensuun seudun toiminnassa. Useassa vastauksessa esille nostetaan edelleen kuntien ja eri toimijoiden välisen luottamuksen puute. Tähän liittyvät myös näkemykset siitä, kuinka seutuyhteistyön eri toimijaosapuolet käsittelevät ja hoitavat asioita – ei aivan pystytä luottamaan toisten toimintaan. Yhteistyön ongelmiin liittyvät myös kokemukset kuntakeskusten liian voimakkaasta roolista seutuyhteistyössä. Kaivataan edelleen laajempaa keskustelua ja luottamuksen rakentamista eri osapuolien välille, jotta epäluottamus toisten intresseihin ei kasva yhteistyön esteeksi. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Avoimet vastaukset Joensuun seudun yhteistyön näkökulmasta

Yhteistyöhön liittyvät näkökulmat	
Onnistumiset	<i>Perusterveydenhuollon hankkeen kautta toteutui perusterveydenhuollon järjestäminen Paras-lain edellyttämällä tavalla, joka oli varmasti luomassa edellytyksiä kuntaliitoksen toteutumiselle. Lastensuojelun, sosiaalipäivystyksen ja päihdehuollon hankkeiden kautta edellä mainittujen palveluiden kehittäminen on ollut onnistunutta ja siltä osin seudun kuntien sitoutuminen palveluiden kehittämiseen on ollut erittäin onnistunutta. / Yhteistyön ilmapiirin ja luottamuksen synnyttäminen. On syntynyt käsitys siitä, että kunnat eivät ole seudulla yksin. / Keskustelun aikaansaaminen. Kuntaliitos. / ”Kuntaperhe” tullut joka suhteessa tutummaksi. / Ylipäätään yhteistyön lähteminen käyntiin. Kehittäminen ei saa kuitenkaan pysähtyä, vaan on voitava tehdä korjauksia aina kun se on tarpeen ja mahdollista. / Alkuvaiheessa yhteisyyden luominen. Linjausten muututtua ja kuntaliitosprosessin kariuduttua turhan tuntuista. / Henkinen ja poliittinen ilmapiiri on muotoutunut positiivisemmaksi seutuyhteistyölle, mutta valitettavaa on ollut, että kuntaliitoksiin rohkeus ei ole riittänyt.</i>
Haasteet	<i>Yhteistyötä vaikeuttaa Joensuun halu kuntaliitoksiin ja seutuyhteistyön jatkuva vähättely. Joensuu haluaa myös olla sanelemassa yhteistyötä järjestettäessä eikä ota riittävässä määrin huomioon pienten kuntien näkemyksiä. Osalla seutuyhteistyössä mukana olevilla on halu keskittää palveluja liian paljon ja erityisesti maaseudun palvelut kärsivät. Joensuun edustajilta näyttää monesti unohtuvan, että yhteistyö onnistuu vain toisten myös itsenäisten kuntien päätösvaltaa arvostaen – ei sanellen. / Luottamuksen lisääminen Joensuun kaupunkiin ja muiden kuntien välille koskien yhteistyön tiivistämistä myös muilla sektoreilla. / Poliittisen avoimen ja luottamuksellisen yhteistyön puute. / Toimivan päätöksentekojärjestelmän luominen siten, että demokratia toteutuu ja kansalaisvaikuttaminen on mahdollista samalla tasolla kuin yksittäisessäkin kunnassa. / Poliittinen päätöksenteko. / Todellisen yhteistyön puute. / Luottamuspula. Seutuyhteistyön osapuolet eivät usko, että tärkeissä asioissa (sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistystoimi, kaavoitus) voitaisiin saavuttaa eri osapuolia tyydyttäviä yhteisiä linjauksia. Jos tilanne ei korjaudu, seutuvalluustojen kaltaiset elimet voidaan tarpeettomina lakkauttaa. / Vanhoilliset ajattelutavat. / Poliittisten päättäjien riittämätön tietämys ja asioiden ymmärtäminen, että oikeasti tietäisivät ja ymmärtäisivät, mistä milloinkin ovat päättämässä ja mitkä päätösten vaikutukset ovat tulevaisuudessa. / Kuntarajat, poliittinen päätöksen-</i>

	<p><i>teko. Nykytilanne vaikuttaa joksikin aikaa lukitulta. / Taitaa olla kuntien poliittiset päättäjät. / Joensuun asenne pienempiin kuntiin on käyttänyt liika isännän ääntä sanelemalla. / Joensuun liian keskeinen asema päätöksen teossa ja palvelujen hintojen määrittely tehdään Joensuun lautakunnissa. / Maakuntakeskuksen liian määrällävä rooli ja asenne. / Keskinäisen luottamuksen puute. / Lisää avoimuutta ajatteluun, innovatiivisuutta ratkaisuihin. Poliittisessa ajattelussa ei saa kangistua kaavoihin eikä jääräpäisesti pitää kiinni entisestä. / ”Painostus kuntaliitoksiin”, joskus asenneilmapiiri > suurimman/vahvimman asenne, varsinkin kun ”laki on takana”.</i></p>
--	---

Toimintaympäristöön liittyvät näkökulmat

Avoimissa vastauksissa esille nousi myös Joensuun seudun toimintaympäristön muutokseen liittyviä näkökulmia. Toimintaympäristön muutosta tai siihen sopeutumista ei yksikään avoimiin kysymyksiin vastanneesta nähnyt mahdollisuutena tai onnistumisena Joensuun seudun toiminnassa. Toimintaympäristön muutos koettiin haasteena seutuyhteistyölle. (Taulukko 5.)

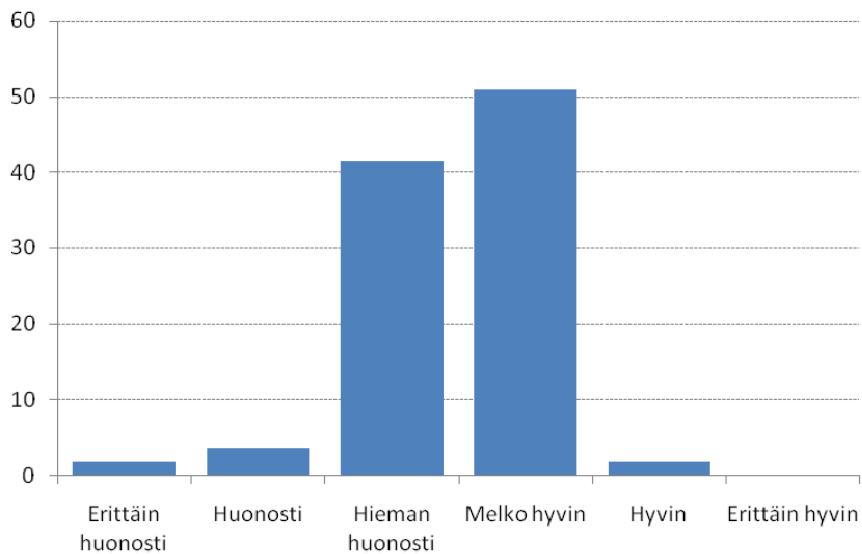
Vastauksissa painotetaan erityisesti työssäkäyntialueeseen perustuvaa alue- ja palvelurakennetta. Haasteena koetaan myös alueen työpaikka- ja väestökehitys, erityisesti väestön ikääntyminen. Näihin kysymyksiin liittyy myös alueen kuntien taloudellisten resurssien riittävyys. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Avoimet vastaukset toimintaympäristön näkökulmasta

Toimintaympäristöön liittyvät näkökulmat	
Haasteet	<p><i>Joensuun seudulla tulee rakentaa elinvoimainen työssäkäyntialueeseen pohjautuva 90 000–100 000 asukkaan kaupunki tasavertaisesti kilpailemaan muiden aluekeskusten kanssa. / Kuntarajat ja työssäkäyntialueet. / Työpaikka- ja väestökehitys. / Pohjois-Karjalan väestö vähenee ja vanhenee. Terveystieteiden huolto nielee yhä suuremman osuuden resursseista. Mihin rahat riittävät? Tämä on peruskysymys. / Raha, kuntien sijoittamat rahat eivät ole tasaisesti jakautuneet. / Korkea työttömyysaste seudulla.</i></p>

8 YHTEENVETO ARVIOINNIN TULOKSISTA

Joensuun seudun yhteistyö on vastannut paikallisiin kuntien kehittämisen haasteisiin kohtalaisesti. Arviointia varten tehdyn kyselyn mukaan seutuyhteistyö on vastannut kuntien kehittämisen haasteisiin joko ”melko hyvin” (51 % vastanneista) tai ”hieman huonosti” (42 % vastanneista). (Kuvio 23.)



Kuvio 23. Kyselyyn vastanneiden näkemykset Joensuun seudun kuntien yhteistyön onnistumisesta paikallisissa kuntien kehittämissaasteissa, %

Arvioinnin keskeisiä tuloksia esitellään seuraavissa yhteenvetotaulukoissa. Ne koskevat seutuyhteistyön tavoitteita, palvelutuotantoa, Joensuun seudun organisaatiota ja toimintaa sekä yhteistyön koettua hyötyä ja tulevaisuutta.

Tavoitteet		
<p>Seutuyhteistyön tärkein tavoite on sen laajentaminen ja syventäminen. Seuraavaksi tärkeimpiä asioita ovat alueen vetovoimaisuus yritysten näkökulmasta ja alueen asumisviihtyvyys.</p> <p>Seutuyhteistyön laaja-alaiset tavoitteet on saavutettu paremmin kuin tarkemmin yksilöidyt tavoitteet. Tehtävissä palveluiden käytännön järjestämiseksi ja yhteistyön syventämiseksi on onnistuttu keskinkertaisesti. Parhaiten on onnistuttu tavoitteessa luoda alueesta turvallinen ja virikkeellinen asuinympäristö lapsille ja aikuisille. Heikoimmin on onnistuttu tavoitteessa muodostaa alueesta yli 100 000 asukkaan yhtenäinen talous- ja työssäkäyntialue, vaikka sitä pidetään yhtenä keskeisimmistä Joensuun seudun tavoitteista.</p>		
<p>Seutuyhteistyölle asetetut tavoitteet on saavutettu melko hyvin. Mitään asetetuista tavoitteista ei ole saavutettu ”erittäin hyvin”.</p>	<p>Kolmen keskeisimmän tavoitteen joukossa eniten mainintoja saanut tavoite on ”luoda alueesta vetovoimainen sijaintipaikka yrityksille”. Noin 60 prosenttia Joensuun seudun toimituksista on sitä mieltä, että tämä tavoite on saavutettu hyvin.</p>	<p>Yhteiseen palvelutuotantoon liittyviä tavoitteita pidetään tärkeinä. Niiden osalta yhteistyön tulokset ovat vain osin vastanneet odotuksia.</p>

Palveluiden tuotanto		
<p>Kuntien yhteistyö on vaikuttanut myönteisesti Joensuun seudun kunnallisten palvelujen määrään, saatavuuteen ja laatuun.</p>		
<p>Palveluiden saatavuuden kannalta tarkasteltuna seutuyhteistyöstä on ollut eniten hyötyä maankäytön palveluissa.</p>	<p>Palveluiden määrän osalta seutuyhteistyön hyödyt kohdistuvat eniten sosiaali-, nuoriso-, ympäristö-, liikunta- ja elinkeinotoimen palveluihin.</p>	<p>Palveluiden laadun osalta seutuyhteistyön hyödyt kohdistuvat eniten asumisen, liikunnan ja sivistystoimen palveluihin.</p>

Joensuun seudun organisaatio

Noin 60 % koki Joensuun seudun organisaation kokonaisuudessaan toimineen vähintään melko hyvin. Toimialoista maankäytön ja tekniikan työryhmä sai eniten myönteistä palautetta. Palvelutyöryhmistä selvästi heikoimman arvion sai edunvalvontatyöryhmä.

<p><i>Joensuun seudun seutuhallituksen</i> yhteistyö on onnistunut melko hyvin. Parhaimman arvion yhteistyön osa-alueista seutuhallitus antaa resursoinnille, sitoutumiselle sekä kunnallisen demokratian toteutumiseksi.</p> <p>Heikommaksi osa-alueeksi seutuhallitus arvioi keskinäisen luottamuksen.</p>	<p><i>Seutuvaltuusto</i> arvioi oman keskinäisen yhteistyönsä hieman heikommaksi kuin seutuhallitus. Parhaimmat osa-alueita koskevat arviot seutuvaltuuston jäsenet antavat toiminnan taloudellisuudelle, tiedonkululle sekä yhteistyölle.</p> <p>Heikoimpia yhteistyön osa-alueita ovat vastuunjako, vuorovaikutus, kunnallisen demokratian toteutuminen sekä työjako.</p>	<p><i>Seutufoorumin</i> jäsenet arvioivat toimintaansa melko kriittisesti. Parhaimman osa-alueita koskevan arvion seutufoorumilla saa toiminnan hallinnoinnista.</p> <p>Heikoimpia osa-alueita ovat sitoutuminen, luottamus, kehittäminen, resursointi sekä kunnallisen demokratian toteutuminen.</p>	<p><i>Palvelutyöryhmissä</i> yhteistyö on toteutunut Joensuun seudun toimielimistä parhaiten. Parhaiten toimivia yhteistyön osa-alueita ovat vuorovaikutus, avoimuus, toiminnan koordinointi, yhteistyö, hallinnointi ja kehittäminen.</p> <p>Heikoimpia osa-alueita ovat sitoutuminen ja resursointi.</p>
--	---	---	--

Seutuhallituksen yhteistyö muiden toimielimien kanssa oli sujunut parhaiten palvelutyöryhmien kanssa. Seutuhallituksen ja seutuvaltuuston yhteistyössä oli selvästi parantamisen varaa.

Joensuun seudun toiminta

Joensuun seudun kaupunkiseutusunnitelman ja strategian vuosille 2008–2013 sisältää keskeiset Joensuun seudun yhteistyön toimintaperiaatteet. Joensuun seudun yhteistyö perustuu käytännön yhteistyön kehittämiseksi, vaikka osa vastanneista katsoo, että kehittäminen on ollut enemmän korulauseita kuin todellista käytännön kehittämistyötä.

Toimijoiden näkemykset Joensuun seudun toiminnasta jakautuivat melko tasaisesti erilaisia toimintaväittämiä puoltaviin ja niiden kanssa eriäviin näkemyksiin.

Hyöty	
Joensuun seudun yhteistyötä pidetään hyödyllisenä (92 % vastanneista).	
Joensuun seudun toimijat ovat samaa mieltä siitä, että seutuyhteistyöstä on ollut hyötyä alueen yleiselle kehitykselle, alueen yritystoiminnalle ja myös alueen asukkaille heidän arjessaan.	Joensuun seudun toimijat ovat melko yksimielisiä siitä, että seutuyhteistyöstä ei ole ollut haittaa alueen sosiaaliselle ja kestäväälle ekologiselle kehitykselle eikä maaseutumaisten alueiden asukkaille.

Tulevaisuus		
Joensuun seudun tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä yhteistyön aloja ovat terveydenhuollon järjestäminen sekä alueen elinkeino-, yrittäjyys- ja kilpailukykyasiat. Myös vanhuspalveluiden ja muiden sosiaalipalvelujen seudullinen kehittäminen koetaan tärkeäksi.		
Joensuun seudun toiminta kokonaisuudessaan koetaan parhaaksi järjestää nykyisten toimielimien (seutuvaltuusto, seutuhallitus ja palvelutyöryhmät) kautta. Toimialoittain tarkasteltuna myös elinkeinotoimen järjestäminen entiseen tapaan eli yhtiömuotoisesti saa kannatusta.	Nykyisen kaltaisen organisaation lisäksi erityisesti asumisen palveluiden järjestämisessä kannatusta saa myös yhtiömuotoinen toiminta ja ympäristö-, maaseutu- sekä hallinto- ja tukipalveluiden kohdalla toimintaa voisi järjestää isäntäkuntamallin kautta.	Toimialojen palveluntuotannon järjestäminen kuntien itsensä tuottamana saa melko paljon kannatusta. Kuntien omaa palvelutuotantoa kannatetaan erityisesti sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden, asumisen, perus- sekä maankäytön ja tekniikan palveluiden järjestämisessä.
Vaikka Joensuun seudun yhteistyön organisoinnin toivotaan varsin yleisesti säilyvän nykyisellään, yksittäisten toimialojen toiminnan järjestämisessä nostetaan esille myös uusia vaihtoehtoja. Näitä vaihtoehtoja ovat esimerkiksi kuntien oma palvelutuotanto, isäntäkuntamalli ja yhtiömuotoisuus.		

9 LOPPUARVIOITA – JOENSUUN SEUTUYHTEISTYÖN KUVA

Joensuun seudun arvioinnin tuloksissa nousee esille se, kuinka seutuyhteistyö on erilaisten näkemysten ja yksilöllisten kokemusten yhdistämistä. Toisistaan poikkeavat näkemykset toiminnan painopisteistä, onnistumisista tai organisaation toiminnasta voivat vaikeuttaa tulevaisuuden jatko-suunnittelua. Joensuun seudun yhteistyön kaupunkiseutusuunnitelma on saanut kansallista kiitosta. Jatkossa kuitenkin tullaan tekemään uusia arviointeja, jolloin ei enää kiinnitetä huomiota vain suunnitelmien laatuun vaan myös siihen, kuinka niitä on käytännön tasolla lähdetty toteuttamaan. Tällöin tärkeää on se, kuinka yhteistyötä on kehitetty alueiden asukkaiden arjen sujumisen kannalta, kuinka yhdyskuntarakennetta on hallittu, kuinka kuntien välisestä kilpailusta aiheutuvista ongelmista on selvitty ja kuinka kunnat ovat lopulta sitoutuneet sovittuihin kehittämistoimenpiteisiin.

Seutuyhteistyötä tutkittaessa on havaittu, että se usein sisältää paljon ristiriitaisuuksia. Tällaisia ovat toimijoiden usein toisistaan täydellisesti poikkeavat näkemykset. Esimerkiksi sellaisilla seuduilla, joissa ei ole nimetty seutujohtajaa koetaan usein, että yhteistyö ei etene, koska ei ole vahvaa koordinointia. Toisaalta taas niillä seuduilla, joissa johtaja on nimetty, koetaan usein, että johtajuus on liian vahvaa tai että vahva koordinointi ohjaa liiaksi yhteistyötä. Samoin sellaisilla seuduilla, joissa ei ole selkeää keskusta, koetaan usein, että yhteistyön ongelmat liittyvät juuri siihen, ettei kenelläkään ole muita suurempaa intressiä kehittämistoimenpiteisiin. Toisaalta taas vahvan keskuksen omaavat seudut kokevat usein, että keskus vie kaiken hyödyn seutuyhteistyöstä itselleen ja muut jäävät maksajiksi. (Airaksinen, Nyholm ja Haveri 2004, 242–244.)

Nyholmin (2008) mukaan seutuyhteistyössä konfliktien ratkaisu ja muutoksen onnistuminen vaikeutuvat, koska toimintaympäristö muuttuu kokoajan yhä eriytyneemmäksi ja ennakoimattommaksi. Samalla

kuntien toimijat ovat tottuneet toimimaan perinteisten rationaalisten ja byrokraattisten toimintamallien mukaan. Nämä perinteiset hierarkkiset tavat toimia eivät kuitenkaan onnistu uudenaikaisessa verkostomaisessa yhteistyössä. Byrokraattinen toimintatapa myös jättää huomiotta yksilön ja hänen mielipiteensä ja näkemyksensä. Kun yksilölliset tavoitteet, pelot, ja epävarmuudet eivät tule huomioituiksi käytännön seututoiminnassa, saavat ne muutostilanteessa entistä korostuneemman merkityksen ja lisäävät muutoksen kaoottisuuden tuntua. Seutujen kehittäminen ja yhteistyön syventäminen vaatiikin Nyholmin mukaan uudenlaisia päätöksentekomekanismeja ja selkeämpää muutoksen tarpeen havainnointia, tavoitteiden asettamista. Tarvitaan myös yksilöiden ja erilaisten ryhmien äänen kuulemistä ja esille tuontia ja luomalla sellaisia malleja, joissa pyritään yhdistämään erilaisia näkökulmia. Näkemyserot tulisikin seutuyhteistyössä ymmärtää muutoksen kannalta positiivisina, uutta arvoa ja ajatusta luovina tekijöinä. Seutuyhteistyössä voikin olla kyse siitä, kuinka hyvin siedetään jatkuvaa erimielisyyden tilaa ja prosessia, jonka ei odotetaakaan päättyvän yhteisymmärrykseen. Tällöin prosessissa ei ole yhtä hallitsevaa tai valtaa pitävää tahoja, joka lopulta määrittäisi yhteisen tahdon. Pikemminkin tavoitteena voisi olla erilaisten toimijoiden näkemyserojen ymmärtäminen ja kunnioittaminen. (Ks. myös Nyholm 2008, 238.)

Nämä ongelmat on usein poistettavissa avoimen keskustelun ja vuorovaikutuksen avulla sekä kohtaamalla nämä erimielisyydet ja käymällä niistä keskustelua. Usein tämä keskustelu luo lisää uskoa seutuyhteistyöhön sekä sen merkitykseen ja sitouttaa eri tahojen toimijoita yhteiseen toimintaan. Yhteinen kulttuuri ja yhteinen kokemus yhteistyöstä, sen hyödyllisyydestä tai haitallisuudesta, voi syntyä vain yhdessä tekemisen kautta. Tällöin tarvitaan yksilöiden yhteisiä kokemuksia. Arviointitutkimusta voidaan käyttää tässä jatkon suunnittelussa ja keskustelun luomisessa hyväksi. Arviointitutkimuksessa esiin nousevat erot näkemyksissä ja toisaalta myös yhteisesti koetut seutuyhteistyön hyödyt voivat olla pohjana rakennettaessa tulevaisuuden toimivaa yhteistyötä. Näkemyksiä keräämällä voidaan herättää keskustelua ja pyrkiä löytämään yhteisiä intressejä kuntien ja erilaisten toimijoiden välille. Arviointitutkimus voi toimia myös keskustelun aloittajana.

Tästä Joensuun seudun arvioinnista voidaan nostaa esille kahteen eri ulottuvuuteen sijoittuvia tuloksia. Ensinnäkin arvioinnissa nousee esille positiivisia näkemyksiä, jotka liittyvät erityisesti palveluiden käytännön kehittämistyöhön. Palveluiden tuotannossa koetaan palveluiden määrän, saatavuuden ja laadun parantuneen. Lisäksi palvelutyöryhmien toiminta arvioidaan hyväksi. Joensuun seudun toimijoilla on yhtenäinen näkemys seutuyhteistyöstä saaduista hyödyistä. Käytännön yhteistyön ja palvelun-

tuotannon koetaan tuoneen hyötyä alueen taloudelle ja asukkaille. Toisaalta seutuyhteistyön organisaation ja sen toimielinten toimintaa toimijat arvioivat jossain määrin kriittisesti. Ongelmalliseksi koetaan erityisesti yhteistyöhön sitoutuminen. Osittain hankalina yhteistyön osa-alueina koetaan myös luottamus, resursointi sekä kunnallisen demokratian toteutuminen. Näiden yhteistyössä koettujen ongelmien voi nähdä liittyvän kuntaorganisaatorakenteiden muuntumiseen perinteisestä hierarkkisesta ja byrokraattisesta seudulliseen, verkostomaiseen kehittämistyöhön. Niiden osalta voi toimijoiden myös olla hankala löytää yhteistä intressiä. Jotta selkeämpi yhteinen näkemys voisi muodostua, tulisi ensin pystyä rakentamaan uudenlainen luottamus toimijoiden välille. (Kuvio 24.)



Kuvio 24. Joensuun seutuyhteistyön kaksi ulottuvuutta

Nämä kaksi erilaista näkökulmaa Joensuun seudun yhteistyöhön asettavat myös erilaisia lähtökohtia yhteistyön tulevaisuudelle. Ne voivat olla toisilleen osittain vastakkaisiakin näkökulmia ja niiden yhteensovittaminen voi tuntua vaikealta, koska on kyse usean eri toimijaryhmän näkemyksistä. Asia voidaan kuitenkin nähdä myös siten, että Joensuun seudun yhteistyössä on olemassa yhteinen hyöty ja intressi, joka löytyy käytännön yhteistyöstä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tehdystä arvioinnista (Stenvall, Vakkala, Syväjärvi ja Tiilikainen 2008) kiinnitetään huomiota siihen, kuinka kunnissa seutuyhteistyön huomio on kiin-

nittynyt organisaatorakenteiden muodostamiseen käytännön palvelutoiminnan tuottamisen sijaan. Seudullisten organisaatorakenteiden muodostaminen on kuitenkin melko vaativa tehtävä, koska se kohtaa yhteistyön eri osa-alueiden ongelmia. Ongelmia voi olla esimerkiksi luottamuksessa ja sitoutumisessa, jotka nousivat esille myös Joensuun seudun organisaation arvioinnissa. Valtakunnallisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen arvioinnissa johtopäätöksenä tuodaankin esille, että kaupunki-seutus suunnitelmien toteutuksessa huomiota siirrettäisiin nimenomaan käytännön palveluntuotannon järjestämiseen ja painotettaisiin alueiden asukkaiden arjessaan tarvitsemien palveluiden seudullista järjestämistä.

Joensuun seutu onkin jo toiminut myös käytännön ja konkretian tasolla, mikä tuotiin positiivisena piirteenä esille myös valtakunnallisessa arvioinnissa. Vaikka edelleen koetaan ongelmia organisatoristen rakenteiden ja toisaalta myös yhteistyön eri osa-alueiden kohdalla, on pystytty tekemään käytännön yhteistyötä. Palveluntuotannossa on Joensuun seudulla luotu yhteistä näkemystä. Laamanen (2007) kuvaa seutu- tai kuntayhteistyössä syntyvää konsensusta. Hänen mukaansa seutuyhteistyöhön on 2000-luvulla muodostunut uusi erilaisia näkemyksiä yhdistävä ja laaja-alainen toimintaympäristön muutoksia painottava puhe- ja toimintatapa. Toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista painotettaessa voidaan huomio siirtää useista ristiriitoista aiheuttavista kysymyksistä palveluiden käytännön järjestämiseen. Olennaista tällöin on riittävän suurien palveluntuotannon yksiköiden organisatorinen muodostaminen joko seudullisen yhteistyön ja verkostojen kautta tai kuntaliitosten avulla. Yleensä suuria yksiköitä perustellaan niiden kustannustehokkuudella ja tätä väitettä käytetään tehokkaasti myös seutuyhteistyön syynä ja perusteluna. Se on tarpeeksi konkreettinen perustelu, mutta samalla se on tarpeeksi laaja-alainen – sillä voidaan perustella jokaisen eri toimialan ja sektorin yhteistyön tärkeyttä, ja se on jokaisen kunnan intresseissä. (Hirvonen 1977.)

LÄHTEET

- Airaksinen, J., Nyholm, I. ja Haveri, A. (2004): Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.
- von Bruun, S. (2005): Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Acta nro 179. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Buchanan, D. ja Badhamn, R. (2000): Power, Politics and Organizational Change. Winning the Truf Game. Sage Publications: Lontoo.
- Burke, W.W. (2002): Organizational Change. Theory and Practice. Sage Publications: Kalifornia.
- Clegg, S.R. (1990): Modern organizations. Organization Studies in Postmodern World. Sage Publications Ltd: Iso-Britannia.
- Creutz, K. ja Sundquist, S. (toim.) (2002): Miksi arvioida kunnan palveluja? Praksis – Tiedosta toimeen Nro 4. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Hallituksen iltakoulumuistio 21.11.2007. [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/ILTAKOULUMUISTIO/\\$file/ILTAKOULUMUISTIO.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/ILTAKOULUMUISTIO/$file/ILTAKOULUMUISTIO.pdf). Ladattu 1.5.2008.
- Hatch, M.J. (1997): Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. Oxford University Press.
- Haveri, A. (1995): Ohjelmat menetystekijöinä. Strateginen lähestymistapa. Finnpublishers Oy: Tampere.
- HE 248/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2001/20010248>.
- Hirvonen, T. (1997): Kuntien yhteistyö ja kuntaliitokset: Tulkintoja kuntarakenteen ja kuntien kehittämisen reunaehdoista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1997, 254–259.
- Hirvonen, T. (1998): Seutuyhteistyön rajoitteet ja mahdollisuudet Joensuun kaupunkiseudulla. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita N:o 6/1998.
- Hirvonen, T. (2002): Kuntien yhteistyön sisältöjä. Teoksessa Hirvonen, T. (toim.): Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Acta-sarja nro 146. Suomen kuntaliitto: Helsinki. 13–68.
- Jalasto, P. (2008): Kaupunkiseutusuunnitelmien arviointi – terveiset Joensuun, Kuopion ja Mikkelin seuduille. Esitelmä Kaupunkiseutusuunnitelmien palautetilaisuudessa Joensuussa 14.4.2008. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080416Kaupun/name.jsp. Lataus pvm 23.5.2008.
- Joensuun seudun elinkeino-ohjelma (2002).
- Joensuun seudun elinkeino-ohjelma 2007–2010.

- Joensuun seudun kuntapalvelujen kehittämisohjelma 2007–2010. Joensuun seudun seutuhallinnon julkaisu 1/2007.
- Joensuun seudun maaseutuohjelma 2007–2013.
- Joensuun seudun palvelutoiminnan seutuselvytys (2002).
- Joensuun seudun Paras. Eno, Joensuu, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu, Polvijärvi, Pyhäselkä. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta annetun lain (169/2007) 7 §:n mukainen suunnitelma (kaupunkiseutusunnitelma). Teoksessa Joensuun seudun strategiasuunnitelma 2008–2013. LIITE 5.
- Joensuun seudun seutusopimus. <http://www.jns.fi/Resource.phx/sivut/sivut-jyty/seutusopimus/index.htx>. Ladattu 13.6.2008.
- Joensuun seudun strategiasuunnitelma 2008–2013. (2007).
- Joensuun seudun yleiskaava 2020.
- Laamanen, E. (2005) (toim.): Seutuyhteistyön käsikirja II. Praksis. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Laamanen, E. (2007): Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Acta nro 194. Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (2007).
- Kaupunkiseutusunnitelmista annettava palaute. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen toimeenpanon seurantaryhmä 30.1.2008. Valtiovarainministeriö; Liikenne- ja viestintäministeriö; Työ- ja elinkeinoministeriö; Ympäristöministeriö; Opetusministeriö. Helsinki. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080130Kaupun/name.jsp. Ladattu 1.5.2008
- Kunta- ja palvelurakennemuutuksen kaupunkiseutusunnitelmat. Muistio 24.1.2008. Valtiovarainministeriö; Liikenne- ja viestintäministeriö; Työ- ja elinkeinoministeriö; Ympäristöministeriö; Opetusministeriö. Helsinki. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080130Kaupun/name.jsp. Ladattu 1.5.2008.
- Majoinen, K. ja Tammi, T. (2004): Seutusopimus seutujohtamisen välineenä. Teoksessa Majoinen, K., Mäki, J. ja Tammi, T. (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta nro 163. Suomen kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö: Helsinki.
- Myllymäki, A. (2007): Kunta- ja palvelurakennemuutos. Tavoiteohjelman muuntaminen päätöksenteoksi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007, 243–246.
- Nyholm, I. (2008): Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta Nro 199. Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto: Helsinki.

- Pawson, R. ja Tilley, N. (1997): *Realistic Evaluation*. SAGE: Lontoo, Thousand Oaks, New Delhi.
- Pyy, I. (1998): Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, n:o 36.
- Schein, E.H. (1985): *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Schmid, G. (1996): *Process Evaluation: Policy Formation and Implementation*. Teoksessa Schmid, G., O'Reilly, J. & Schömann, K. (toim.): *International Handbook of Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar: Cheltenham, Iso-Britannia. Brookfield, Yhdysvallat. 198-234.
- Schmid, G., O'Reilly, J. & Schömann, K. (1996): *Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction*. Teoksessa Schmid, G., O'Reilly, J. & Schömann, K. (toim.): *International Handbook of Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar: Cheltenham, Iso-Britannia. Brookfield, Yhdysvallat. 1-36.
- Sinkkonen, S. ja Kinnunen J. (1994): Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 22.
- Stenvall, J., Vakkala, H., Syväjärvi, A. ja Tiilikainen, A. (2008): Paras alussa – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008: Helsinki.
- Vartiainen, P. (1992): *Seutuistumisen näköalat Keski-Suomessa*. Keski-Suomen liitto: Jyväskylä.