

Keski-Suomen maakunnan poliittisen päätöksentekorakenteen valmistelu

Päivämäärä 2.5.2019

Sisällysluettelo

1.	Yhteenveto.....	1
2.	Nykytila ja tavoitteet	1
	2.1 Nykytilan kuvaus	1
	2.2 Vaatimukset	1
	2.3 Tavoitteet	2
3.	Toteutus.....	3
	3.1 Työn sisältö ja laajuus	3
	3.2 Lopputuotokset.....	4
	3.3 Rajaukset.....	4
	3.4 Hyödyt.....	5
4.	Organisointi.....	6
	4.1 Valmisteluryhmä.....	6
	4.2 Sidosryhmät	6
5.	Riskit.....	6
6.	Dokumentointi	7
7.	Opit ja kehittämissuhteet	7
	7.1 Opit ja palaute	7
	7.2 Kehittämissuhteet.....	7
8.	Lisätietoa	8

1. Yhteenveto

Keski-Suomen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aikana valmisteltiin maakunnan alustavaa hallintosääntöä. Suunnittelua tehtiin Kuntaliiton ja maakuntien edustajien laatimaan hallintosääntöpohjaan.

Keski-Suomessa hallintosäännön valmistelutyössä lähdettiin liikkeelle erilaisten poliittisen päätöksenteon mallien arvioinnin kautta. Maakuntahallitus ja -valtuusto edellyttivät projektin poliittisina ohjaajina, että valmistelua tehdään rinnakkain niin sanotulla valiokuntamallilla ja lautakuntamallilla.

Hallintosääntötyössä korostui myös erilaisten ohjausmallien toiminnan arviointi maakuntakonsernissa. Sääntöohjauksella tuli rinnakkain varmistaa järjestäjän ja poliittisen päätöksenteon selkeä toimivalta, mutta samalla mahdollistaa liikelaitosten sujuva toiminta. Tämä korostui erityisesti markkinaehtoisten palveluiden (niin sanotut suoran valinnan palvelut) toiminnan osalta. *(Ohjausmalleja on kuvattu tarkemmin raportissa Maakuntakonserni ja konserniohjaus.)*

Hallintosäännön luonnoksia ei ehditty käsitellä poliittisessa päätöksenteossa eikä uudistuksen johtoryhmässä. Poliittisen päätöksenteon periaatteista käytiin kuitenkin alustavia keskusteluja uudistuksen aikana sekä peilattiin Keski-Suomen malleja aktiivisesti muiden maakuntien valmisteluun

2. Nykytila ja tavoitteet

2.1 Nykytilan kuvaus

Kunnallinen päätöksenteko perustuu usein lautakuntapohjaiseen päätöksentekoon, jossa valtuusto jakaa toimi- ja budjettivaltaa alaisilleen substanssilautakunnille.

Kuntalain uudistamisen yhteydessä 2015 poliittista päätöksentekoa tarkasteltiin osin uudistetulla tavalla. Kuntalaissa tunnistettiin perinteisen lautakuntamallin rinnalla niin sanottu valiokuntamalli, jossa valiokunnan jäsenet olisivat varsinaisia valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Niin sanotussa ministerimallissa lautakuntien puheenjohtajat olivat myös kunnanhallituksen jäseniä. Rinnalla kulki myös pormestarihallitusmalli, jossa vaaleissa eniten ääniä kerännyt ehdokas / keränneet ehdokkaat, tulisivat valituiksi kunnan eri toimialojen johtaviin tehtäviin. Lainsäädäntö sekä niiden kokeilu käytännössä jo ennen lainsäädännön uudistamista korostivat poliittisen ohjauksen vahvempaa roolia kuntien johtamisessa.

Uudistunut kuntalaki velvoitti kuntia ottamaan käyttöön uudenlaisia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. Esimerkiksi vaikuttamistoimielimet (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto ja nuorisovaltuusto) tulivat kunnissa lakisääteisiksi. Lisäksi lainsäädännön uudistuksessa terävöitettiin ohjausmalleja. Kuntakonsernin omistajaohjausta vahvistettiin ja konserniohjauksen rooli mm. talousvastuiden kautta tiivistyi.

Kuntaliitto oli aktiivisesti mukana lainsäädännön uudistamistyössä ja valmisteli kuntien käyttöön uuden hallintosääntöpohjan. Hallintosäännön tarkastelu yhteisen mallin pohjalta mahdollisti sen, että mahdollisimman monet lainsäädännössä tulleet yksityiskohdat tulivat huomioiduksi kuntien sääntöohjauksessa. Keski-Suomessa useat kunnat uudistivat hallintosääntöjään ja toimintaansa vastaamaan uutta kuntalakiä. Useimmissa kunnissa perustettiin lainsäädännön valmistelun edetessä myös lakisääteiset vaikuttamistoimielimet.

2.2 Vaatimukset

Uudistunut kuntalaki toimi monessa asiassa pohjana myös maakuntalaille. Keskeisimmän muutoksen kuntapohjaiseen ajatteluun teki kuitenkin maakunnan järjestämistehtävien erottaminen palvelutuotannosta

monituottajamalliin ja monilta osin asukkaiden valinnanvapauteen perustuneessa lainsäädännössä. Keski-Suomessa järjestämistehtävää tarkasteltiin kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien vastuiden ja velvoitteiden osalta. Valmistelua tehtiin pitkälti järjestämistehtävää kuvanneen järjestämissuunnitelman kautta. Suunnitelman oli tarkoitus kuvata mm. maakunnalle kuuluvien tehtävien sisällöt, rahoitus ja palveluiden tuottamistapa. Suunnitelman hyväksymisestä vastasi maakuntavaltuusto.

Maakuntakonsernin palvelutuotannon eli omien liikelaitosten johtokunnat tuli lainsäädännön mukaisesti valita asiantuntijaperustein, ei vaalituloksen perusteella. Esteellisyyttä koskevat säädökset olivat monessa kohdassa tiukat ja ne huomioitiin tarkasti alustavassa valmistelussa.

2.3 Tavoitteet

Järjestämissuunnitelman valmistelun rinnalla hahmoteltiin hallintosääntöä. Alustavissa sääntöluonnoksissa poliittinen päätöksenteko ohjasi aina maakunnan järjestämistehtävän toteutusta ja ohjasi sitä kautta resurssit maakuntakonsernin omalle palvelutuotannolle sekä valinnanvapauden piirissä oleville palveluntuottajille asiakkaiden valintojen mukaisesti.

Sekä lautakunta- että valiokuntamallissa tehtävien jako tehtiin järjestämissuunnitelman rakenteen mukaisesti. Järjestämissuunnitelman 1. version olisi lautakuntamallissa hyväksynyt valtuusto, jonka jälkeen tehtävien sisältöjen tarkennukset, rahoituksen muutokset tai rahoituksen sisällä tapahtunut palvelutuotannon tapa olisi kuulunut substanssilautakuntien toimivaltaan. Valiokuntamallissa jako olisi mennyt samalla tavalla palvelusisältöjen mukaisesti. Päätösvalta olisi kuitenkin valiokuntamallissa säilynyt koko ajan maakuntahallituksella ja -valtuustolla.

Poliittisessa päätöksenteossa ja valmistelun aikana työstetyssä järjestämissuunnitelmassa maakuntaa tarkasteltiin yhtenä kokonaisuutena. Näin ollen palveluiden määrittelyssä tehdyt ehdot koskivat aina koko maakuntaa yksittäisten kuntien sijaan. Palveluiden myöntämiskriteerit olivat kaikille yhdenvertaiset ja palveluiden saavutettavuutta määriteltiin yhteneväisesti koko maakunnan alueella. Valinnoilla tuettiin asukkaiden yhdenvertaisuutta koko Keski-Suomen alueella.

Järjestämistehtävien erottamisella omasta palvelutuotannosta pyrittiin asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen toimivien ja eheidän palvelu- ja hoitoketjujen kautta. Suunnittelun irrottaminen palveluiden ”nykytilanteesta” auttoi hahmottamaan nykypalveluiden ongelmakohtia ja etsimään niihin uudenlaisia ratkaisuja laajasti eri toimijoiden yhteistyönä. Näin pystyttiin muodostamaan asukkaiden kannalta toimivia palvelukokonaisuuksia ja vastaamaan yksilöllisemmin erilaisiin palvelutarpeisiin. Poliittisessa päätöksenteossa tämä olisi tarkoittanut sitä, että päättäjät keskittyvät tekemään ratkaisuja asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamiseksi. Sen sijaan konsernin oman palvelutuotannon tehokkuutta olisi johdettu asiantuntijoista koostuvien liikelaitosten johtokuntien ohjauksessa maakuntavaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten raamien puitteissa.

Asukkaiden osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien takaaminen olivat keskeisessä roolissa poliittisen päätöksenteon suunnittelussa. Maakuntaan tuli lakisääteisesti perustaa vanhus- ja vammaisneuvosto sekä nuorisovaltuusto, johon tuli edustajat jokaisesta kunnasta. Keski-Suomen mallissa rinnalle suunniteltiin lisäksi asukasneuvostoa, jossa myös olisi ollut edustajat jokaisesta kunnasta, mutta joiden edustajien valinta olisi ollut kuntien päätettävissä. Hallintosäännön suunnittelussa hahmoteltiin vaikuttamistoimielinten suhdetta lautakuntien, maakuntahallituksen ja -maakuntavaltuuston toimintaan. Mietinnässä oli sekä yhteistyömuodot että merkittävien asioiden käsittelyn velvoittavuus vaikuttamistoimielimissä. Tätä kautta pyrittiin mm. lievittämään huolta siitä, miten varmistetaan niidenkin kuntien asukkaiden kuuleminen, joista ei välttämättä valita edustajia maakuntavaltuustoon.

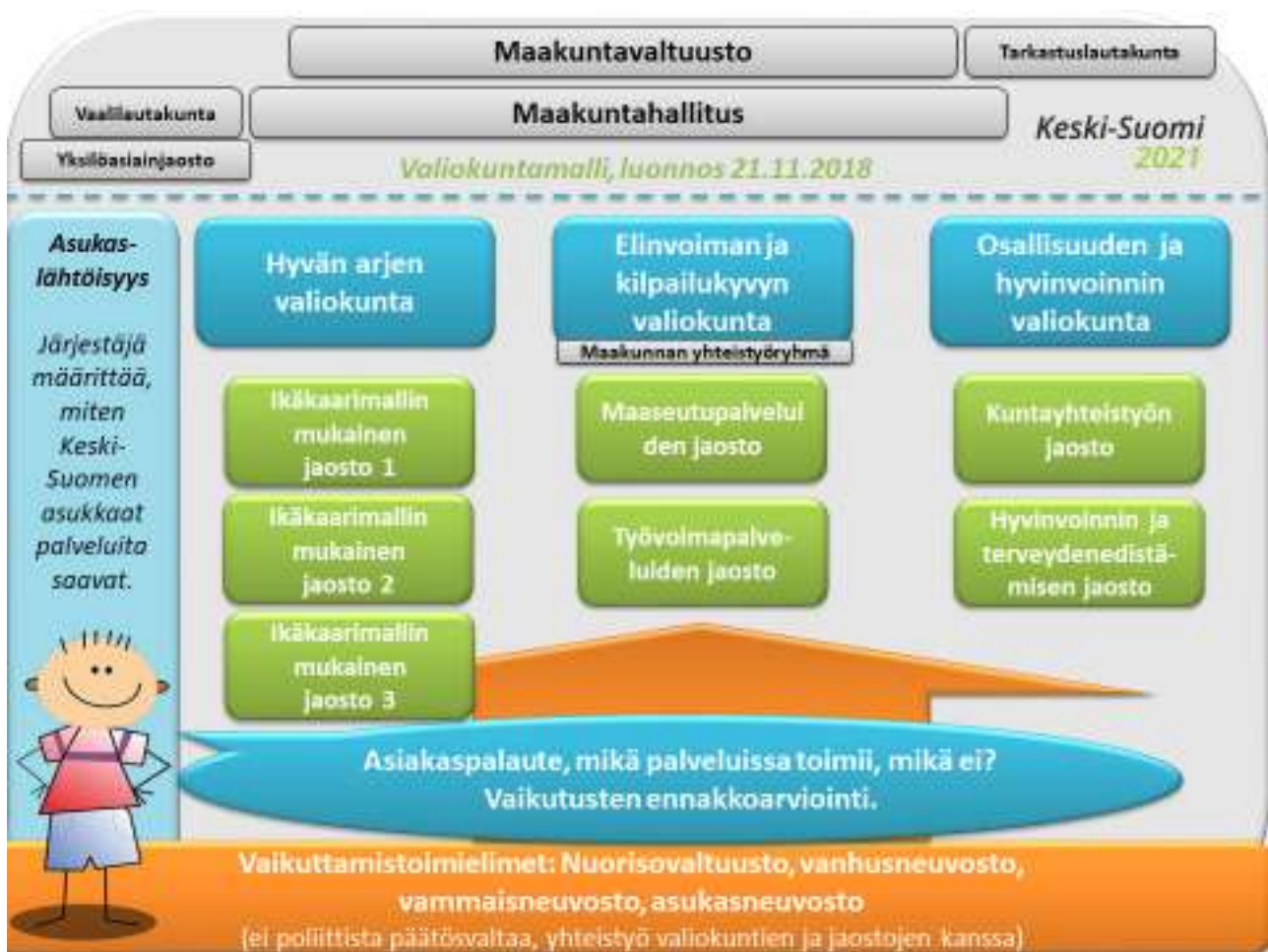
Valio- ja lautakuntamalleissa päätöksenteon osaksi hahmoteltiin automaattisesti päätösten ennakkovaikutusten arviointia, johon kuului osana päätösvaihtoehtojen asukasvaikutusten arvioinnit sekä tarvittaessa myös asukkaiden osallistaminen ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseen. Myös osallistava budjetointi

Keski-Suomi 2021

olisi ollut eteenkin valiokuntamallissa vuosittainen tapa osallistaa asukkaita palveluiden painopisteiden löytämiseen. Kaikki asiakkailta kerätty palaute sekä asukkaiden jättämät kehitysideoita oli tarkoitus koota yhteiseen järjestelmään, jota sekä asukkaat että päättäjät pystyivät seuraamaan nähdäkseen, miten palvelut eri puolilla maakuntaa toimivat ja missä kenties palveluihin ollaan tyytymättömiä. Näin päätöksenteon tukena olisi aina reaaliaikainen asiakas- ja asukaspalaute.

Valiokuntamallissa valiokunnan jäsenet olisivat päättäneet, mitä asioita otetaan kulloinkin valiokunnan käsittelyyn. Tämä olisi tarkoittanut sitä, että asukkaat olisivat voineet olla suoraan yhteydessä valiokuntaan tai sen jäseniin ja kertoa palveluissa kohtaamistaan epäkohdista sekä mahdollisista kehittämisideoista. Valiokunta olisi pystynyt priorisoimaan sisäisessä keskustelussaan, mitä asioita ottaa käsittelyyn ja vie edelleen maakuntahallituksen ja -valtuuston päätöksentekoon.

Kuva 1. Esimerkki osallistavan valiokuntamallin hahmotelusta ja suhteesta vaikuttamistoimielimiin.



3. Toteutus

3.1 Työn sisältö ja laajuus

Hallintosäännön ensimmäistä luonnosta valmisteltiin johtoryhmän jäsenistä ja projektitoimiston edustajista koostuvan 3 hengen ydinporukan toimesta. Hallintosääntötyön edetessä haastateltiin aina vastuuvaihtajia käsiteltävän aiheen mukaisesti. Järjestämistehtävää, siihen liittyvää toimivaltaa ja virkavastuita hahmoteltiin järjestämisen vastuuvaihtajien kanssa, henkilöstöasioita henkilöstöasioiden vastuuvaihtajien kanssa, konsernijohtamista muutosjohtajan ja projektipäällikön kanssa jne.

Lisäksi sääntömäärityksessä käytiin myös toimialakohtaista keskustelua esimerkiksi Pelastuslaitoksen kanssa, jotta toimivaltaa koskevat määräykset saatiin erityislakien osalta mukaan suunnitteluun. Tätä työtä olisi tarkennettu vielä mm. ympäristöterveydenhuollon, elinvoima- ja työllisyyspalveluiden, maaseutupalveluiden jne. osalta, jotta erityislainsäädäntö olisi saatu laajasti mukaan valmisteluun. Työtä jaettiin myös maakuntien kesken ja eri maakunnat ottivat alustavia vastuita järjestämistehtävien ja toimivallan määrittelystä. Suunnitelmia ei kuitenkaan ehditty laajasti käydä läpi lakivalmistelun aikataulun muuttuessa ja lopulta kaatuessa.

Poliittisen päätöksenteon (lautakuntamalli tai valiokuntamalli) alustavia pelisääntöjä ehdittiin käydä läpi maakuntahallituksessa ja -valtuustossa. Poliittisessa päätöksenteossa ohjeistettiin valmistelemaan rinnakkain siten, että nykyinen maakuntavaltuusto voi tehdä alustavat päätökset poliittisen päätöksenteon rakenteista ennen ensimmäisiä maakuntavaaleja. Näin vaaleihin valmistautuvilla puolueilla oli ehdokashankinnassa selkeät sävelet luottamushenkilöpaikkojen määrästä, esteellisyyksistä luottamustehtäviin, toimivallan jakautumisesta, päätöksenteon toiminnan logiikasta, palkkiosäännöstä ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksista.

Tehdyn esiselvityksen pohjalta nykyisistä maakuntavaltuutetuista ja puolueiden piirijärjestöjen edustajista olisi koottu ryhmä, jossa valio- ja lautakuntamalleja olisi puntaroitu. Ryhmä oli tarkoitus perustaa heti lakien hyväksymisen jälkeen. Ryhmän kautta keskustellen olisi tehty varsinaiset ehdotukset poliittiseen päätöksentekoon. Lopulliset täsmennykset olisi tehnyt vaaleilla valittu maakuntavaltuusto hallintosäännön hyväksyessään.

3.2 Lopputuotokset

Lopputuotoksen kuvaus	Valmis kk/vuosi
Ensimmäinen esitys lautakunta- ja valiokuntamalleista maakuntahallitukselle ja -valtuustolle sekä Kuntaliiton asiantuntijavideot malleista	6/2018
Maakunnan järjestämissuunnitelman 3. versio	12/2018
Maakunnan nuorisovaltuuston perustaminen ja nuorisovaltuuston 1. toimintasäätöluonnoksen hahmotteleminen	8/2018
Valiokunta- ja lautakuntamallien alustava vertailu ja asioiden juoksuttaminen toimielimissä (luonnos)	1/2019

3.3 Rajaukset

Poliittisen päätöksenteon rakenteita hahmoteltiin hallintosääntöluonnoksiin, jota ei ehditty tehdä valmiiksi asti. Luonnosta ei käsitelty uudistuksen johtoryhmässä eikä poliittisessa päätöksenteossa lautakunta- ja valiokuntamallien peruseriaatteita laajemmin.

Kuntien vanhus- ja vammaisneuvostojen puheenjohtajat tavattiin kesällä 2018 ja keskusteltiin maakuntaan muodostettavien vaikuttamistoimielinten periaatteista. Seuraavien suunnittelupalaverien piti olla loppuvuonna 2018, mutta aikataulujen siirtyessä myös suunnittelutapaamiset siirtyivät eikä niitä ehditty pitämään ennen uudistuksen kaatumista.

Päätöksenteon vuosikelloa valmisteltiin toimivallan jakautumisen näkökulmasta, mutta asioiden juoksutusjärjestystä eri toimielimissä tai vaikutusten ennakoarvioinnin työkalun hyödyntämistä ei ehditty mallintamaan kirjalliseksi tuotokseksi alustavia luonnoksia laajemmin.

3.4 Hyödyt

Maakunnan valmistelu uuden lainsäädännön puitteissa edellytti järjestämisen ja tuottamisen eriyttämistä maakuntakonsernissa. Samalla se haastoi poliittisen päätöksenteon tarkasteluun uudenaikaisessa viitekehyksessä. Maakuntien aloittaessa toimintansa järjestämistehtävä tuli organisoida uudella tavalla ja poliittinen päätöksenteko rakentaa tukemaan muutosjohtamista toiminnan käynnistyessä.

Maakuntien toimivaltaa ei voinut verrata kuntiin, sillä maakunnille siirtyi monia aiemmin ministeriöiden suorassa ohjauksessa olleita elinvoima- ja työvoimatehtäviä. Substanssilauta- ja valiokunnat tuli siten miettiä uudella tavalla järjestämissuunnitelman tehtäväkokonaisuuksiin suhteutettuna esimerkiksi elinkaari- tai ilmiöpohjaisesti. Monialaisen maakunnan tuli myös huolehtia, että esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon sekä sosiaali- ja terveystalouden viranomaisasiat tulivat asianmukaisesti käsiteltyä. Tämä lisäsi keskustelua monialaisen maakunnan eri valmistelijoiden välillä ja lisäsi ymmärrystä asioiden syy-seuraussuhteista.

Maakunnan tehtävä oli myös lisätä asukkaiden osallistumismahdollisuuksia sekä vahvistaa demokratiaa sekä luottamusta uutena hallinnon tasona. Lakiin oli kirjattu minimivaatimukset osallisuuden osalta, mutta samalla uusi toimintaympäristö antoi mahdollisuuden myös miettiä uudenaikaisia keinoja tukea asukasosallisuutta ja avointa päätöksentekokulttuuria.

Muutosvaiheen johtaminen ja vallan keskittäminen ainakin alkuvaiheessa vaaleilla valitulle maakuntavaltuustolle puolsi valiokuntamallia. Valiokunnissa olisi työskennelleet valtuutetut ja varavaltuutetut määrittellen itse ne asiat, joita tulee muuttaa tai parantaa asukailta saadun palvelun perusteella. Virkamieskunta olisi valmistellut asiat poliittisessa ohjauksessa prosessin alusta loppuun. Se olisi lisännyt poliittista valtaa, asukasosallisuuden merkitystä sekä tukenut muutosjohtamista uudessa tilanteessa, jossa ei täysin voitu ennustaa rahoituksen kohdentumista eri palveluihin maakunnan laajuisesti.

Lautakuntamallissa päätöksenteko olisi perustunut perinteisempään ”esittelystä päätöksenteko -malliin”, jossa virkamiehet olisivat tuoneet asiat esityslistan kautta poliittiseen päätöksentekoon. Malli ei olisi perustunut yhtä vahvasti palautteeseen vaan ennemminkin talouden asettamiin raameihin tai valtuuston sitoviin tavoitteisiin. Uhkana muutosvaiheessa nähtiin erityisesti se, että lautakunnat joutuisivat taistelemaan tiukoista resursseista keskenään. Tällöin vaaleilla valitulle valtuustolle olisi jäänyt rooli talouden tasapainottamisessa talousarviopäätösten ja talousarviomuutosten kautta.

Toisaalta lautakunta olisi tuonut yhä useammalle maakunnan asukkaalle osallistua päätöksentekoon päätöksiä tekevänä tahona. Maakuntalakiin kirjatut esteellisyysperusteet olisivat kuitenkin aiheuttaneet sen, että substanssilautakunnissa esteellisiä olisivat olleet mm. kyseisen alueen järjestämistä vastuulla olevien palveluiden työntekijät. Sosiaali- ja terveystalouksissa tämä olisi rajannut monien vaaleissa ehdolla olleiden mahdollisuutta osallistua lautakuntatyöhön.

Valiokuntamallissa esteellisyys tarkasteltiin valtuutettujen esteellisyysmääräysten mukaisesti, jolloin ehdot olivat väljemmät. Koska valiokuntamalli olisi kaventanut päätöksentekopaikkojen määrää, rinnalle suunniteltiin useita asiantuntijajoukkoja, jotka mahdollistivat useamman vaaleissa ehdolla olleen osallistuminen maakunnalliseen päätöksentekoon. Joukkojen esteellisyyspykälät olivat myös väljemmät, joka mahdollistivat asiantuntijuuden hyödyntämisen asiantuntijaelimissä.

Toimivallan jako suhteessa maakuntavaltuustoon oli asia, jota pohdittiin laajasti jo alustavassa valmistelussa. Valtuustolla ei maakunnassa ollut yhtä laajoja lakisääteisiä tehtäviä esimerkiksi kaavoituksen osalta, kuin peruskunnissa. Kun kaava-asiat jäivät pois ja maakunnan tehtävien järjestämistä vastuu jaettiin asiantuntijalautakunnille, nousi esille huoli siitä, ettei valtuustotasolle riittäisi ensimmäisen toimintavuoden jälkeen riittävästi käsiteltäviä asioita. Ensimmäisenä vuonna isoja asiakokonaisuuksia olivat mm. maakuntastrategia, järjestämissuunnitelman kokonaisuus, hallintosääntö, konsernin perustaminen, laajat strategisen tason suunnitelmat jne. Seuraavina vuosina rutiiniasioina käytännössä talousarvio, tilinpäätös, maakunta-aloitteet sekä satunnaiset suunnitelmien tarkastukset. Uuden vaaleilla valitun toimielimen osalta legitimitietin saavuttaminen edellytti kuitenkin näkyvää toimivaltaa. Tasapainon löytäminen valtuuston ja lautakuntien välillä olisi ollut jatkovalmistelussa keskeinen osa-alue. Valiokuntamallissa toimivalta oli koko ajan maakuntavaltuustolla ja -hallituksella, joten vastaavaa ristiriitaa ei ilmennyt

Molemmassa malleissa päätöksenteko valmisteltiin vaikutusten ennakoarvioinnin sekä vaikuttamistoimielinten kuulemisen pohjalta. Hallintosääntöön laadittiin alustavia kirjauksia toimielinten kokouskäytännöistä ja liitteeksi olisi voitu laatia toimielinten työjärjestys, joissa olisi voitu antaa määräyksiä em. aiheesta konsernin lautakuntia/valiokuntia, jaostoja ja soveltuvin osin myös liikelaitosten johtokuntia koskien.

4. Organisointi

4.1 Valmisteluryhmä

Hallintosäännön valmisteluvastuu nimettiin johtoryhmän varajäsenelle. Työssä valmistelijaa tuki maakuntakonsernin vastuuvalmistelijä sekä projektitoimiston viestinnän ja osallisuuden valmistelijä. Aihekohtaisesti säännöksiä käytiin läpi eri vastuuvalmistelijoiden kanssa kappaleessa 3.1. kuvatulla tavalla.

Poliittisen päätöksenteon osalta valmistelu olisi lähtenyt käyntiin laaditun pohjamateriaalin lakien hyväksymisen jälkeen. Maakuntavaltuuston kanssa käytiin jo alustavia keskusteluja siitä, että lakien hyväksymisen myötä nimitään maakuntavaltuutettujen, puolueiden piirijärjestöjen ja maakuntavalmistelijoiden työryhmä, jossa malleja arvioidaan ja työstetään eteenpäin maakuntahallituksen ja -valtuuston päätöksentekoon ennen ensimmäisten maakuntavaalien toteuttamista. Näin vaaleihin mennessä olisi ollut selkeä näkymä siitä, millaisia luottamushenkilöpaikkoja vaaleihin asettuville on tarjolla, miten toimivalta jakautuu ja millaisia asiantuntijarooleja päätöksentekoon liittyy. Rinnalla olisi valmisteltu eri lautakunta- ja valiokuntamalliin pohjautuvat palkkiosääntömallit sekä määritelty mahdolliset osa-aikaiset ja kokoaikaiset luottamushenkilöpaikat.

4.2 Sidosryhmät

Poliittisen päätöksenteon valmistelun kannalta oleellisen yhteistyökumppani oli luonnollisesti projektin poliittisesta ohjauksesta vastannut maakuntahallitus ja -valtuusto sekä puolueiden piirijärjestöt. Yhteistyötä piirijärjestöjen kanssa käynnistettiin jo vuonna 2018 ja tarkoitus oli aloittaa säännölliset suunnittelupalaverit kesällä 2018. Aikataulun siirtyessä myös suunnittelupalaverit siirrettiin lakien hyväksymisen jälkeiseen aikaan.

Vaikuttamistoimielinten (kuntien vanhus- ja vammaisneuvostojen edustajat sekä maakunnallinen nuorisovaltuusto) edustajien kuuleminen suunnittelussa oli keskeistä. Näin voitiin suunnitella vaikuttamistoimielinten luonteva toiminta poliittisen päätöksenteon tueksi sekä varmistaa niiden toiminta aidosti kuntalaisia kuulevana ja osallistavana väylänä. Myös vapaamuotoisempien osallisuusfoorumien, kuten maakunnallisten järjestöjen ja monikulttuurisuusasioiden kumppanuuspöytien suhdetta poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi aloiteoikeuden kautta pohdittiin ko. rakenteiden suunnittelussa.

Asukas- ja asiakasosallisuuden suunnittelulla tähdättiin koko ajan ajankohtaisen tiedon tuottamiseen maakunnan poliittisen ja virkamiesjohdon suunnittelutyön tueksi. Avoin hallinto ja asukkaita kuuleva päätöksenteko toimivat valmistelun ohjenuorina.

5. Riskit

Valmistelussa tiedostettiin koko ajan riski siitä, että lainsäädäntö ei välttämättä toteudu suunniteltuna. Lakiluonnoksiin tuli myös täsmennyksiä, jotka vaikuttivat myös poliittisen päätöksenteon sisältöjen suunnitteluun. Siksi hallintosäännön ja poliittisen päätöksenteon rakenteita ei työstetty kovinkaan pitkälle vaan odoteltiin lopullisia lakiesityksiä ja niiden vaikutuksia päätöksenteon rakenteisiin. Keski-Suomessa valmistelun peruslinja pysyi kuitenkin koko ajan samana. Poliittinen päätöksenteko tehtiin palveluiden järjestäjän ominaisuudessa ja operatiivinen johtaminen toteutui liikelaitosten johtokunnissa.

Valmistelussa tiedostettiin riski siitä, että asukasdemokratia erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden osalta "etääntyy asukkaista" uuden hallintotason aloittaessa ja päätöksenteon koskiessa kokonaista maakuntaa kunnallisen päätöksentekotason sijaan. Tähän pyrittiin vaikuttamaan suunnittelemalla asukas- ja asiakasosallisuuden lukuksia eri väyliä, vahvistamalla poliittisen päätöksenteon roolia palveluiden suunnittelussa ja käsittelyssä prosessien alusta loppuun, tekemällä hallinnosta mahdollisimman avointa, panostamalla ymmärrettävään ja erityisryhmät huomioivaan viestintään sekä varmistamalla eri ikäisten ja eri työtilanteissa olevien päättäjien osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon.

6. Dokumentointi

Dokumentti	Päivämäärä	Liitteenä / dokumentin verkko-osoite
Ensimmäinen esitys lautakunta- ja valiokuntamalleista maakuntahallitukselle ja -valtuustolle sekä Kuntaliiton asiantuntijavideot malleista	6/2018	Maakuntavaltuuston pöytäkirja 1.6.2019
Valiokunta- ja lautakuntamallien alustava vertailu ja asioiden juoksuttaminen toimielimissä (luonnos)	1/2019	Liitteenä.
Järjestämissuunnitelman 3. versio sekä luonnoksesta saatu palaute	3/2019	http://www.ks2021.fi/jarjestaminen/
Maakunnan osallisuusohjelman 1.luonnosversio	3/2019	http://www.ks2021.fi/osallisuus/
Maakunnan nuorisovaltuuston perustaminen ja nuorisovaltuuston 1. toimintasäätöluonnoksen hahmotteleminen	8/2018	http://www.nuortensuomi.fi/keski-suomen_nuorisovaltuusto/

7. Opit ja kehittämisehdotukset

7.1 Opit ja palaute

Järjestämistehtävien ja palvelutuotannon tarkastelu toisistaan erillään mahdollisti aidosti asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien suunnittelun. Samalla se mahdollisti myös poliittisen päätöksenteon roolin tarkastelun aidosti "asukkaiden edunvalvojan" näkökulmasta. Uuteen tilanteeseen siirtyminen mahdollisti myös poliittisen päätöksenteon vahvan roolin tarkastelun maakuntakontekstissa. Kuntakohtaiset tarkastelun sijaan päätöksenteossa olisi aidosti keskittyä koko Keski-Suomen väestön yhdenvertaisuuden ja palveluiden saatavuuden tarkasteluun.

Monialaisen maakunnan perustamisen kautta hoito- ja palveluketjuja olisi voitu tarkastella laajasti yli nykyisten organisaatorajojen. Tätä kautta olisi voitu virtaviivaistaa palveluiden sujuvuutta ja lisätä eri alojen toimijoiden yhteistyötä. Poliittisen päätöksenteon rakentaminen aidosti asukkaiden ja asiakkaiden tarpeita kuulevaksi olisi mahdollistanut uusien kehittämisideoiden tuomisen päättäjien tietoisuuteen ja levittämiseen kerralla koko maakunnan väestön hyvinvoinnin tukemiseen.

7.2 Kehittämissuhteet

1. Astutaan alas norsunluutorneista. Poliittisen päätöksenteon tulee perustua nykyorganisaatioissa aidosti asukkaiden kuulemiseen ja yhteiseen kehittämiseen. Mitä aiemmin asioita pohditaan yhdessä, mitä läpinäkyvämpää on eri vaihtoehtojen vaikutusten arviointi ja mitä näkyvämmiin

kerrotaan yhdessä kehitetyistä toimintamalleista, sitä enemmän lisäämme luottamusta päätöksentekoon ja herätämme kiinnostusta osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen päätöksenteon eri tasoilla.

2. Kaikissa merkittävässä päätöksissä tulee aina tehdä vaikutusten ennakoarviointi sovitusta näkökulmista. Näin lisätään päätöksenteon avoimuutta ja ymmärrettävyyttä niin asukkaiden kuin eri sidosryhmien näkökulmasta ja lisätään kiinnostusta vaikuttaa yhteisten asioiden valmisteluun.
3. Maakunnallista yhteistyötä tulee jatkaa ja ”hartioita leventää” erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen osalta.
4. Kuntien poliittisten päätöksentekijöiden vuoropuhelu on tärkeää, jotta vapaaehtoisuuteen pohjautuvia yhteistyömalleja voidaan viedä maakunnassa käytäntöön ilman lainsäädännöllistä pakkoa.

8. Lisätietoa

Viestinnän ja osallisuuden valmistelija Emmi Hyvönen, emmi.hyvonen@jkl.fi