

Maakuntalaisten osallistaminen Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa

Suhonen, Marjo & Paasivaara, Leena

ABSTRACT

Provincial involvement at the planning stage of the Kainuu administrative experiment

The purpose of the paper is to describe and analyse the provincial involvement. 'Involvement' here refers to an effort to involve the inhabitants of the province in active participation in developmental work. Provincial involvement was approached from the viewpoint of at the planning stage of the Kainuu administrative experiment. The data (N = 68) consisted of planning documents (meeting records), newspaper articles and web site bulletins. According to the results, the following expedients were important in provincial involvement: intermediation of fact information, assurance, emphasis on participation and questioning. There was critical questioning of the planning of administrative experiment. Involvement seems to be especially challenging in development organised at the provincial level. It is important to study involvement because it helps to promote provincial participation, whose importance is highlighted in the Constitution (1999/731) and in the Local Government Act (1995/365).

LÄHTÖKOHTA

Kunnat ovat tällä hetkellä lokalisaation ja globalisoitumisen haasteiden keskiössä. Lokalisaation haaste painottaa paikallishallintoa ja kuntien profiloitumista (vrt. Kröger 1997, 35-41). Globalisaatiossa puolestaan korostuu aluekehitys ja lähikuntien verkostoituminen (vrt. Laurila & Kainulainen 2000, 248-253) sekä kansainvälistymi-

nen ja nopea taloudellinen kasvu, joka vaikuttaa aluerakenteeseen (Kaivo-oja & Rajamäki 2001, 81-82). Myös EU ajaa voimakkaasti aluekehittämistä ja aluehallinnollisia ratkaisuja (Kirkinen 1996, Knuutinen 1996, Laamanen 1998, Talvitie 2000). Viime vuosina erityisesti yksittäiset pienet kunnat ovat osoittautuneet taloudellisesti haavoittuviksi yksiköiksi (Kallio 2000, 106). Taustalla ovat mm. kuntatalouden tiukkuus ja lakisääteisten tehtävien hoitamisen haasteet (Helin 2002, Temmes 2003) ja ohjausjärjestelmän muuttuminen (Leskinen 2001), kuntien maantieteelliset (Kröger 1996) sekä toimintakulttuuriset erot (Paasivaara 2002). Kuntien toimintaympäristön muutos on johtanut erilaisten alueellisten toimintamallien ja prosessien tarpeeseen (esim. Paasivaara ym. 2003, 204-209).

Aluehallinnolliset käsitteet ovat vakiintumattomia ja niitä käytetään kirjavasti. Aluehallinto hoitaa Haverin (2003, 218) mukaan julkisen sektorin tehtäviä alueellisella, esim. maakunnan, läänin tai seutukunnan tasolla. Aluehallinnollisiin käsitteisiin kuuluvilla maakunta, seutukunta ja paikkakunta -käsitteillä on yhtymäkohtia toisiinsa. Tässä artikkelissa maakunta on selkeästi laajin käsite, jonka alla voidaan toteuttaa myös seudullista ja paikallista näkökulmaa (kuvio 1). Maakunta määritellään maakuntajakolaissa (1159/97) alueeksi, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Seutukunta -käsite puolestaan perustuu alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1135/1993). Seutukunnat muodostavat toiminnallisen aluekokonaisuuden, jossa useimmiten on yksi keskus ja sen vaikutusalue (HE 248/2001). Seutukuntaan kuuluu tavallisesti neljästä kahdeksaan kuntaa (Haveri 2003, 225). Niiden avulla pyritään kohdentamaan alueke-

hitystoimenpiteitä. Maakunnan ja seutukunnan keskeinen ero tällä hetkellä on, että maakunnat ovat osa virallista julkista aluehallintoa, kun taas seutukunnilla ei ainakaan toistaiseksi ole aluepolitiikan suunnittelun ja kohdentamisen ohella virallista roolia Suomen hallintojärjestelmässä (Haveri 2003, 230).

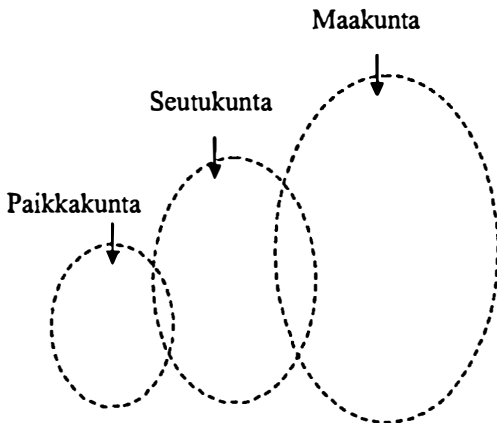
Kuntien välisellä seudullisella yhteistyöllä tarkoitetaan seutukuntayhteistyökokeilulain (560/02) mukaan kuntien vapaaehtoista yhteistyötä, jolla voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta, vahvistaa kunnallista itsehallintoa, edistää päätösvalan hajauttamista ja järjestää seutuyhteistyökokeiluja. Kuntien seudullisen yhteistyön sisällöt ja muodot vaihtelevat, ja muotoja voivat olla esim. kuntayhtymä, kuntien väliset sopimukset, kuntien edustajainkokous ja yhdistys. (Vuorento 1999, 39-42.) Seutukunnan sisällä tapahtuvaa eri toimijoiden vuorovaikutusta kuvataan seutuistuminen -käsitteellä. Seutuistuminen merkitsee hallinnollisesti eri viranomaisten yhteistyötä ja päällekkäisten toimien minimoimista. (Vrt. Vuorento 1999, Haveri 2003.) Seutuistuminen on jo edennyt monien palvelujen osalta huomattavasti pitemmälle kuin julkisten palvelujen tuotantokanteessa (HE 248/2001 vp).

Aluehallinnollista yhteistyötä on tutkittu aiemmin erityisesti alue- ja seutuyhteistyön (esim. Airaksinen & Haveri 2002, Haveri ym. 2003,

Haveri & Majoinen 1995, Haveri & Nieminen 2003, Hoikka ym. 1996, Keränen 2001, Majoinen 2002, Vartola 2000) sekä maakuntatason yhteistoiminnan näkökulmasta (esim. Kallio 2001, Knuutinen 1996, Lakso & Ristaniemi 2001). Temmeksen (1994, 92) mukaan aluehallinnon uudistaminen oli 1990-luvulle asti ns. ikuisuuskyse, jossa konkreettisia toimenpiteitä ei tapahtunut. Aluehallinto kokonaisuudessaan ohjautui valtion keskushallinnosta (Haveri 2003, 224), jolloin paikallistason yhteistyö oli vähäistä. Tämän vuoksi aluehallinto on perinteisesti virittynyt keskushallinnosta välittyvään ja paikallistasolta nousevien jännitteisten traditioiden välimaastoon. Tässä artikkelissa tarkastellaan uudentyyppistä aluehallinnollista Kainuun hallintokokeilua. Kokeilu nivoutuu suomalaisen hallinnon uudistusten sarjaan, joka aloitettiin kuntatasolla 1980-luvun lopulla (esim. valtionosuusuudistus, kuntalain säätäminen) ja jota on jatkettu aluetasolla (esim. Aluehallinto 2000-hanke, aluekeskus- ja seutu-hankkeet) (vrt. Niemi-lilahti ym. 2002, 6-30, Ryyänen 2003, 134). Kainuun hallintokokeilussa on kyse uudeltaisesta valtion ja kuntien yhteistyöstä aluehallinnossa, minkä vuoksi kokeilu on mielenkiintoinen vaihe Suomen aluehallinnon historiassa. Artikkelin on osa laajempaa Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaihetta tarkastelevaa tutkimushanketta (Suhonen 2003).

OSALLISTAMISEN NÄKÖKULMA

Tässä artikkelissa tarkastellaan Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaihetta suunnittelijoiden toimintana. Suunnittelijoilla tarkoitetaan Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheeseen osallistuvia henkilöitä, jotka ovat kuntien ja valtion viranhaltijoita, kuntien luottamushenkilöitä ja maallikkojäseniä. Tarkastelunäkökulma kiinnittyy suunnittelijoiden toimintaan maakuntalaisten osallistamisessa Kainuun hallintokokeiluun. Maakuntalainen käsitteenä ei vielä kuulu vakiintuneeseen hallintotieteelliseen terminologiaan. Maakuntalainen -käsitteen valitseminen tässä yhteydessä korostaa tutkimuksen kohdetta: henkilöt asuvat hallintokokeilun toteutusalueella, Kainuun maakunnassa. Osallistamisella tarkoitetaan pyrkimystä saada maakuntalaiset aktiivisesti osallistumaan kehittämistyöhön. Osallistaminen kiinnittyy osallistumis- ja valtaistamis -käsitteisiin. Bäcklundin ym. (2002, 7) mukaan osallistuminen



Kuvio 1. Aluehallinnolliset käsitteet ja niiden väliset suhteet.

viittaa kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa. Sille on tyypillistä tietty omaehtoisuus ja vapaaehtoisuus. Osallistaminen sen sijaan viittaa kansalaisten pyytämiseen osallistua tiettyihin hankkeisiin tai niiden suunnitteluun (Koskiahio 2002, 37, Mäkinen 2003, 276-281), jolloin se korostaa jonkin tahon, esim. poliitikkojen tai hankkeen suunnittelijoiden aktiivisuutta osallistumisen edistämisessä. Valtaistaminen puolestaan viittaa asiantuntijoiden pyrkimyksiin pitää heikompien kansalaisten puolta ja aktivoida heitä mukaan (Koskiahio 2002, 37). Osallistamiskäsitteen valinta tähän artikkeliin pyrkii korostamaan hallintokokeilun suunnittelijoiden taholta tapahtuvaa maakuntalaisten aktivoimista Kainuun hallintokokeilun kehittämistyöhön.

Osallistamisen problematiikka liittyy vahvasti demokratiaan. Tämän artikkelin teoreettiset lähtökohdat kytkeytyvät osallistuvan demokratian teoriaan, joka korostaa ajatusta siitä, että ihmiset haluavat yhä enemmän osallistua itseään koskevien päätösten tekoon. (Sutela 1998, 33). Siitosen (2002, 197) mukaan demokratia merkitsee perimmältään kansalaisten osallisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon, mikä länsimaisessa demokratiassa ilmenee ennen kaikkea edustuksellisenä demokratiana. Osallistaminen nostaa edustuksellisen menettelyn rinnalle uudentyypisen suoran tai osallistuvan demokratian elementtejä. Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaihetta on markkinoitu yhtenä tavanomaista laajempaan pyrkimykseen osallistaa maakuntalaisia kehittämistyöhön. Maakuntalaisten osallistamisen näkyväksi tekeminen auttaa jäsentämään osallistuvan demokratian problematiikkaa.

Osallistamisen taustalla on perustuslaki (1999/731), johon on kirjattu kansalaisten osallistumisoikeus yhteiskunnan asioihin ja vaikuttamiseen. Myös kuntalain (1995/365) mukaan kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa vireillä olevista asioista ja niiden vaikutuksista sekä huolehdittava siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistamista on aiemmin tutkittu lähinnä kuntalaisten ja julkissektorin työntekijöiden näkökulmasta (esim. Emery & Giauque 2003, Farnham ym. 2003, Horton 2003, Koskiahio 2001, Leino 2001, Parys 2003). Terveydenhuollon toimivuutta selvittäneessä, erityisesti asiakkaan asemaan keskittyneessä STM:n

raportissa (Nikkilä 1998, 16-21) korostetaan kansalaisten ja terveydenhuollon asiakkaiden osallistumisen tärkeyttä. Raportin mukaan suomalaisen terveydenhuollon asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamiskulttuuri ei ole kovin vahva.

Osallistamisen tarkastelu on tärkeää, koska maakuntahallinto tehtävineen on Kunnallisalan kehittämissäätiön selvityksen mukaan maakuntalaisille etäinen ja epäselvä (Kuitunen 2003, 69). Selvityksestä ilmeni, että maakunnallisten asioiden seuraaminen on kuitenkin Kainuussa aktiivisempaa verrattuna esimerkiksi Uudenmaan maakuntaan, ja käynnistyvä Kainuun hallintokokeilu on lisännyt kiinnostusta maakunnallisiin asioihin (Kuitunen 2003, 69, Kauppinen 2003).

KAINUUN HALLINTOKOKEILU OSALLISTAMISEN TAUSTAORGANISAATIONA

Kainuun hallintokokeilu perustuu Kainuun maakunnalliseen itsehallintoon. Maakunnallinen itsehallinto on uutta Manner-Suomessa, joten Kainuun hallintokokeilu on ensimmäinen laatuaan käynnistyneen vuoden 2005 alusta ja kestään vuoden 2012 loppuun. Laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343) tuli voimaan 1.6.2003. Sen myötä maakunta vastaa kokeilun alkaessa pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen tehtävistä sekä alueen kehittämistä, maakunnan suunnittelusta ja yleisestä elinkeinopolitiikasta (Hallituksen esitys... 2002).

Hallintokokeilussa valtion aluekehitysrahoitusta kootaan niin, että EU:n rakennerahastovarajat ja vastinrahoitus annetaan rahastokohtaisina kokonaisuuksina suoraan Kainuuseen. Kansallista kehittämisrahoitusta kootaan niin, että valtion talousarvion Kainuun kannalta keskeisimmät kansallisen rahoituksen momentit kootaan yhdeksi momentiksi, jonka käyttötarkoituksesta maakuntavaltuusto päättää. (Perttunen 2002, Hallituksen esitys... 2002.)

Perttusen (2002, 2) mukaan hallintokokeiluun on päädytty Kainuun väestön vähenemisen, ikärakenteen kehityksen, työpaikkojen vähenemisen, kuntatalouden heikkenemisen ja yritystoiminnan supistumisen vuoksi. Aiemmat hallinto- ja budjettirakenteet on todettu riittämättömiksi tukemaan vaikuttavien hankkeiden aikaansaamista Kainuussa. Maakunta nähdään sopivana alueena uudenlaisten hallinto- ja rahoitushank-

keiden kokeiluun. (Hallituksen esitys... 2002.) Kainuu soveltuu hyvin kokeilun toteuttamiseen, koska asutus on keskittynyt kuntakeskuksiin ja Kajaanin kaupunkiin, jolloin pitkät välimatkat asettavat palvelujen järjestämiselle suuria haasteita. Kainuu on myös muuttotappioaluetta. Kokeilu on tärkeä Kainuun myönteisen kehityksen tukemiseksi ja palvelujen turvaamiseksi haja-asutusalueille.

Kainuun hallintokokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kun hallintokokeilu käynnistyy, ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttää maakunnan asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto (Hallituksen esitys... 2002). Se valitsee maakuntahallituksen asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa varten. Hallituksen puheenjohtajana toimii yleisillä vaaleilla valittava maakuntajohtaja. (Perttunen 2002.)

Kainuun hallintokokeilun piiriin kuuluvat Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kunnat. Kokeilun valmistelua varten on muodostettu laaja, varahenkilöineen 500 henkilöä käsittävä suunnitteleorganisaatio, jossa ylimpinä toimijoina ovat kuntien edustajainkokous ja hallintokokeilun valmistelun ohjausryhmä. Ylintä päätösvaltaa käytävä 100-jäseninen kuntien edustajain kokous päättää laissa mainittujen kuntayhtymien perustamisesta ja niiden perussopimusten hyväksymisestä sekä muista yhteistyösopimuksista. Käytännön valmistelua tehdään yhdellätoista eri sektorilla. Kullekin sektorille on muodostettu valmisteluryhmä, joiden työtä ohjaa oma ohjausryhmä. Kolmen työryhmän työtä johtaa koko valmistelun johtoryhmä. Lisäksi lukuisia alatyöryhmiä on muodostettu asioiden valmistelua varten. Koko hallintokokeilun valmistelua ohjaa valmistelun ohjausryhmä, jolle valmistelun johtoryhmä raportoi ja valmistelee asiat. Johtoryhmän apuna valmistelun johtamisessa ja käytännön valmisteluissa on työvaliokunta, sihteeristö sekä pääsihteerin avustajineen. (Leskinen 2003.)

Kumppanuussopimus on hallintokokeilun piiriin kuuluvien kuntien yhteinen sopimus, jossa

sovitaan hallintokokeilun valmistelusta. Kainuun hallintokokeilun valmistelu on aloitettu kuntien, kuntayhtymien ja valtion edustajien hyväksymän kumppanuussopimuksen perusteella. Valmistelutyössä ovat mukana kuntien ja kuntayhtymien luottamus- ja virkamiehet, TE-keskuksen, ympäristökeskuksen, metsäkeskuksen, lääninhallinnon ja tiepiirin edustajat sekä elinkeinoelämän ja ammattijärjestöjen edustajat ja kansalaisjärjestöt. (Aaltonen 2003.) Suunnittelu on edennyt erilaisten vaiheiden kautta hallintomallin valmisteluun yhden kuntayhtymän alle aiemmin aiottujen kolmen tai neljän kuntayhtymän sijaan (Leskinen 2003). Laki Kainuun hallintokokeilusta muutetaan tämän mukaisesti.

TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TOTEUTTAMINEN

Artikkelin tarkoituksena on kuvailla ja selvittää maakuntalaisten osallistamista Kainuun hallintokokeilun suunnittelijoiden toimintana suunnitteluvaiheessa. Tutkimustehtävänä on tarkastella, minkälaisia keinoja Kainuun hallintokokeilun suunnittelijat käyttävät maakuntalaisten osallistamisessa kokeiluun?

Maakuntalaisten osallistamisen tarkastelussa käytetään laadullista tutkimusta, koska osallistaminen on uusi ilmiö, jota halutaan tarkastella kokonaisvaltaisesti (vrt. Bryman & Burgess 1999). Maakuntalaisten osallistamista Kainuun hallintokokeilun suunnittelussa tarkastellaan induktiivisesti ja aineistosta pyritään löytämään maakuntalaisten osallistamisen näkökulmasta mielenkiintoisia havaintoja. Tutkimusaineisto (N = 68) koostuu Kainuun alueen sanomalehdissä (Kainuun Sanomat, Kaleva, Ylä-Kainuu) ilmestyneistä sanomalehtiartikkeleista (n = 27), hallintokokeiluun liittyvistä tiedotteista ja kirjoituksista hallintokokeilun www-sivuilla (n = 22), jotka oli tarkoitettu sekä maallikoille että hallintokokeilun suunnittelijoille, hallintokokeilun valmistelun johtoryhmän ja ohjausryhmän kokouspöytäkirjoista, yhdestä kuntien edustajainkokouksen pöytäkirjasta, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirjoista ja sosiaali- ja terveydenhuollon valmistelun asiantuntijatyöryhmän kokouspöytäkirjoista. Kokouspöytäkirjat (n = 19) olivat kaikkien maakuntalaisten luettavissa internetin kautta Osku-kansalaisverkossa. Sanomalehtiaineisto

koostui haastatteluista ja asiantuntijakirjoituksista. Laajasta aineistosta valittiin nämä, koska sanomalehdillä ja pöytäkirjoilla on keskeinen asema ja merkitys maakuntalaisten osallistamisen ja tiedottamisen välineinä. Aineisto on pääosin vuodelta 2003, jolloin Kainuun hallintokokeilun suunnittelu ja siitä tiedottaminen oli vilkasta. Sanomalehtiartikkelien avulla on pyritty rikastuttamaan tutkimusaineistoa, koska niissä tulevat esille toisenlaiset näkökulmat kuin hallintokokeilun sisältä lähtevässä tiedotuksessa. Dokumenttien avulla tehdään näkyväksi hallintokokeilun suunnittelijoiden aktiivisuus maakuntalaisten osallistamisessa, koska kyse on suunnittelijoiden toimintaa kuvaavista asiakirjoista.

Tutkimusaineistojen analyysimenetelmänä käytettiin sisällön analyysiä, jonka avulla voidaan järjestellä ja kuvailla tutkittavaa ilmiötä (Miles & Huberman 1994). Analyysiä tehtiin aineistolähtöisesti (induktiivisesti) (Kyngäs & Vanhanen 1999, 5-9). Tutkimusanalyysi oli kolmivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa eri tutkimusaineistot luettiin ja koodattiin itsenäisinä kokonaisuuksina. Toisessa vaiheessa aineistot yhdistettiin yhdeksi kokonaisuudeksi, koska ne olivat sisällöltään samankaltaisia. Kolmannessa vaiheessa aineistosta etsittiin osallistamisen keinoja kuvaavia ilmaisuja. Ilmaisuja pelkistettiin ja samankaltaisia ryhmiteltiin, jolloin muodostuivat maakuntalaisten osallistamista kuvaavat alakategoriat: tavoitekeskeisyys, organisoiminen, seuranta, lopputuloksen hahmotteleminen, suunnittelijälähtöinen vakuutteleminen, poliittikolähtöinen vakuutteleminen, osallistumismahdollisuuksien kuvaileminen ja edistäminen, voimakas osallistaminen ja osallistumisen arviointi, osallistumisen tärkeyden vakuuttelu, populistinen tiedottaminen sekä soraäänien esiin nostaminen. Analyysiä jatkettiin abstrahoiden alakategorioita yhdistellen edelleen yläkategoriat kysymällä aineistolta tutkimustehtävän mukaisesti, minkälaisia keinoja Kainuun hallintokokeilun suunnittelijat käyttävät maakuntalaisten osallistamiseen. Yläkategorioiksi muodostuivat faktatiedon välittäminen, vakuutteleminen, maakuntalaisten osallistumisen korostaminen ja kyseenalaistaminen. Tässä tutkimuksessa eri yläkategoriat yhdistettiin kuvaamaan maakuntalaisten osallistamisen keinoja Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa suunnittelijoiden näkökulmasta.

MAAKUNTALAISTEN OSALLISTAMISEN KEINOT

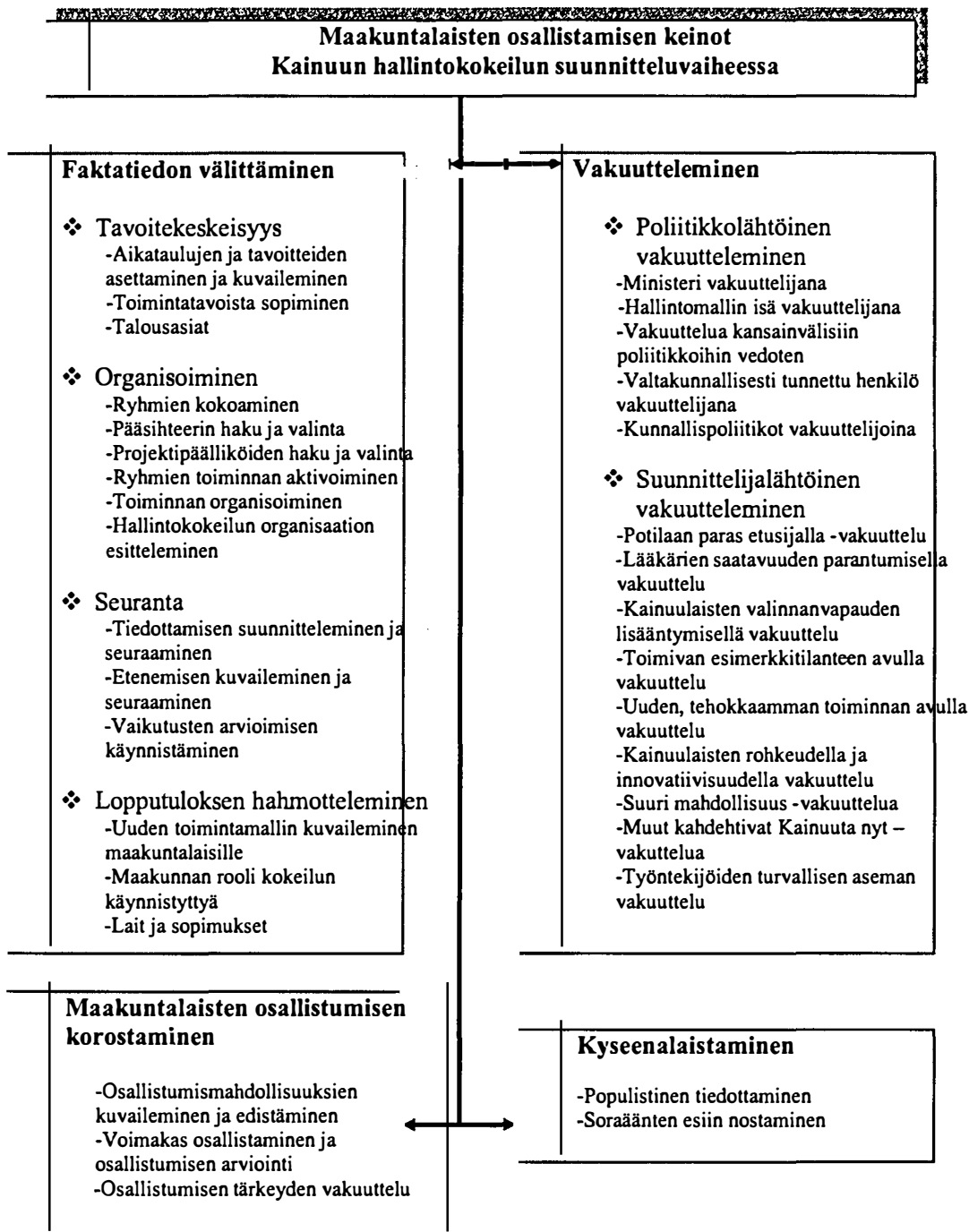
Maakuntalaisten osallistaminen Kainuun hallintokokeilun suunnittelussa perustui tiedottamisen kautta välittyviin osallistamiskeinoihin. Pääkeinot olivat faktatiedon välittäminen, vakuutteleminen, maakuntalaisten osallistumisen korostaminen ja kyseenalaistaminen (kuvio 2).

Faktatiedon välittäminen

Faktatiedon välittäminen maakuntalaisten osallistamisen keinona koostui tavoitekeskeisyydestä, organisoimisesta, seurannasta ja lopputuloksen hahmottelemisesta. Tavoitekeskeisyys merkitsi maakuntalaisten osallistamista kokeilun aikatauluihin, päämääriin ja toimintatapoihin. Aikataulujen ja tavoitteiden asettamisesta tiedotettiin runsaasti kaikissa aineistomuodoissa. Aikataulut liittyivät suunnittelun välitavoitteisiin, päätöksentekoa edellyttävien asioiden ajankohdan tiedottamiseen ja ryhmien kokousaikoihin. Tavoitteiden asettaminen kohdentui hallintokokeilua ja sen suunnittelua ohjaavien sopimusten valmistumiseen. Toimintatavoista sopiminen painottui kokouspöytäkirjoihin ja se näkyi hallintokokeilun suunnitteluun osallistuvien ryhmien hierarkkisten suhteiden kuvailuna, suunnitteluorganisaation sisäisen tiedon kulun turvaamisena ja asiakkaiden näkökulman tärkeyden esiin nostamisena suunnittelussa. Talousasiat kohdentuen hallintokokeilun rahoitusmalliin, talousasioihin liittyviin päätöksiin ja talousasioiden käytäntöihin olivat runsaasti esillä sekä pöytäkirjoissa ja sanomalehdissä. Sanomalehtiartikkeleissa käsiteltävissä talousasioissa keskityttiin hallintokokeiluun kuuluvien kuntien keskenään erilaiseen asemaan päätetyssä rahoitusmallissa. Seuraavassa esimerkkejä tavoitekeskeisyydestä maakuntalaisten osallistamisen keinona:

Sihteeristö ja työvaliokunta ovat hahmotelleet koko prosessin ja sen osatehtävien etenemisen aikataulun. Johtoryhmä esittää koko prosessin ja sen osatehtävien aikataulun ohjausryhmälle 26.3. Nyt tiedossa olevaa aikataulua täydennetään kokoukseen mennessä. (Hallintokokeilun valmistelun johtoryhmän 2. kokouspöytäkirja)

Asiakkaan näkökulma tulee huomioida palveluja järjestettäessä... Potilas- ja omaisjärjestöille



Kuvio 2. Maakuntalaisten osallistamisen keinot Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa.

järjestetään informaatiotilaisuus... (Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän 2. kokouspöytäkirja)

...Kajaani joutuu Sotkamon ja Kuhmon kanssa Kainuun mallin maksumieheksi, jos uuden maakuntayhtymän kulut jaetaan nyt esillä olevan mallin perusteella. Kajaanille tulee lisärasitusta mallin mukaan laskettuna kolme miljoonaa euroa. (Kaleva 22.10.2003)

Tavoitteista tiedotettiin lähes aina virallisten dokumenttien kautta ja vähemmän sanomalehtien kautta. Tällä voi olla yhteyttä kansalaisten vieraantumiseen kehittämistyöstä, koska dokumenttipainotteisuus suuntaa huomion helposti siihen suunnittelun alueeseen, jossa asiantuntijat ovat vahvoilla ja maallikot heikoilla.

Organisoiminen näyttäytyi ryhmien kokoamisena, pääsihteerin ja projektipäälliköiden valintana, ryhmien toiminnan aktivoimisena, toiminnan organisoimisena ja hallintokokeilun organisaation esittelynä. Organisoimisesta tiedottaminen pöytäkirjoissa oli erittäin runsasta, ja se oli lähes ainoa asiasisältö sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän pöytäkirjoissa. Myös pääsihteerin ja projektipäälliköiden valinnan vaiheista tiedotettiin runsaasti pöytäkirjoissa ja www-sivuilla. Yhtä runsasta oli hallintokokeilun organisaation esittelyminen www-sivuilla ja sanomalehtiartikkeleissa. Hallintokokeilun organisaatio ja suunnitteluryhmiin kuuluvat henkilöt tehtiin maakuntalaisille tutuksi, jotta he hyväksyisivät organisaation ja heidän olisi helpompi osallistua suunnitteluun suoraan tai kontaktiansa kautta. Seuraavissa esimerkeissä kuvaillaan organisoimisesta tiedottamista:

Kainuun hallintokokeilun eri osapuolet ovat asettaneet kumppanuussopimuksella tämän ohjausryhmän. Ohjausryhmään on sopimuksessa nimetty asemavaltuutettuna perusturvalautakuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat, Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymähallituksien puheenjohtajat. Heidän lisäksi ryhmään kuuluu 3-4 johtavaa viranhaltijaa ja sosiaalipartnereiden edustajat. (Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän 1. kokouspöytäkirja)

Hallintokokeilun valmistelua ohjaa ohjausryhmä, jolle asioita valmistele ja raportoi käytännön valmistelua johtava johtoryhmä. Johtoryhmällä

on apunaan työvaliokunta, sihteeri sekä koko valmistelua koordinoiva pääsihteeriksi Hannu Leskinen sekä avustajansa Paula Hukkanen. Sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin asioiden valmistelua koordinoi projektipäällikkö Marita Pikkarainen... (Kainuun hallintokokeilun www-sivut 16.9.2003)

Hallintokokeilun valmistelua tehdään useassa työryhmässä. Valmisteluryhmät ja niiden jäsenet on koottu listaksi taulukkoon. Taulukosta on käytävissä myös muuttujien selattava versio... (Kainuun hallintokokeilun www-sivut 18.7.2003)

Seuranta sisälsi hallintokokeilun suunnittelu- ja seurauksen arvioimisen ja vaikutusten arvioimisen käynnistämisen. Tiedottamisen suunnittelu ja sen onnistumisen seuranta liittyivät vahvasti maakuntalaisten osallistamiseen. Tiedottamisen suunnittelu ja seurauksen arvioiminen painottui pöytäkirjoissa ja www-sivuilla. Se oli maakuntalaisille ja kuntien työntekijöille suunnatun tiedottamisen päälinjien ja keinojen suunnittelua sekä tiedottamisen vaikutusten arviointia. Erityisesti kokouspöytäkirjoista oli nähtävissä käytettyjen tiedottamiskeinojen onnistuneisuuden arviointi ja tiedottamisen kehittämissuunnitelmat. Hallintokokeilun etenemisen kuvaileminen ja seurauksen arvioiminen puolestaan keskittyi suunnitteluprosessin etenemisen vertaamiseen asetettuihin tavoitteisiin ja aikatauluihin. Vaikutusten arvioiminen käynnistettiin kokoomalla hallintokokeilulle seurantarayhmä ja määrittelemällä sen tehtävistä. Seurantaan liittyvien toimien avulla maakuntalaisille pyrittiin osoittamaan suunnittelun uskottavuus ja tehokkuus aikataulun pitävyyden ja tavoitteiden saavuttamisen kuvailemisen kautta. Maakuntalaisille osoitettiin toiminnan eteneminen suunnitellusti. Seuraavassa on esimerkkejä seurannan näytävyydestä eri aineistoissa:

Hallintokokeiluun tulee käyttöön yhteinen viestintäalusta Osku -hankkeen kautta. Tiedottamisessa noudatetaan avointa tiedotuspolitiikkaa ja ensisijaisesti tiedotusvastuussa ovat ohjausryhmän puheenjohtaja ja ohjausryhmän asiantuntijajäsenet. Ohjausryhmän kokouksien esityslista lähetetään myös tiedotusvälineille. (Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän 1. kokouspöytäkirja)

Hallintokokeilun valmistelutilanteesta kertoivat pääsihteeriksi Hannu Leskinen sekä projektipäälliköt Marita Pikkarainen ja Esa Toivonen. Pääsihteeriksi

teeri Leskisen mukaan Kainuun mallin valmistelu etenee aikataulun mukaisesti... (Ylä-Kainuu 19.8.2003)

Kainuun hallintokokeilun edistymistä arvioimaan on nimetty sisäasiainministeriön seurantaryhmä... Hallintokokeilun vaikutukset palveluihin, kansalaisten osallistumiseen sekä hallinnon tasoihin selvitetään ja niistä laaditaan raportit ministeriölle. (Kaleva 16.10.2003)

Lopputulosta hahmottelemalla maakuntalaisia pyrittiin osallistamaan suunnitteluun kertomalla, millainen Kainuu ja sosiaali- ja terveystalot olisivat hallintokokeilun käynnistyttyä. Maakuntalaisille kuvailtiin uusia toimintamalleja ja maakunnan roolia erityisesti sanomalehtiartikkeleissa ja www-sivuilla. Samalla tiedotettiin sopimuksista ja laeista, jotka valmistuisivat suunnittelun edetessä. Seuraavissa aineistolainauksissa on esimerkkejä lopputuloksen hahmottelemisesta:

Hoitopalvelut tullaan jakamaan keskitettyihin, seudullisiin ja lähipalveluihin; maakunnallisessa terveydenhuollossa on suunnitteilla, että kansalaisen valinnanvapautta terveydenhuoltopalveluissa lisätään... (Kainuun Sanomat 3.6.2003)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunta vastaa lain mukaan terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja eräiltä osin sosiaalihuoltoa, Leskinen kertoo. (Sinisten ajatusten Kainuu, Kainuun Liiton tiedotuslehti, toukokuu 2003)

Neljän kuntayhtymän (sote, koulutus, Kainuun liitto ja Kainuun maakunta) perussopimukset ja hallintosääntö oli toimitettu "uunituoreina" kokousta edeltävänä perjantaina. Käytiin yhteiskeskustelua aiheesta. (Sote-asiantuntijatyöryhmän 5. kokouspöytäkirja)

Maakuntalaisten osallistumisen korostaminen

Yksi osallistamiskeino oli maakuntalaisten osallistumisen korostaminen (kuvio 2). Se oli osallistumismahdollisuuksien kuvailemista ja edistämistä, voimakasta osallistamista ja osallistumisen arviointia sekä osallistumisen tärkeyden vakuuttelua. Osallistumismahdollisuuksien kuvaileminen ja edistäminen oli tiedottamista niistä keinoista, joilla maakuntalaiset halutessaan pystyvät välittämään omia näkemyksiään suunnitteluun. Näitä

olivat esim. kunnallispolitiikkojen kautta vaikuttaminen, mielipidekyselyyn vastaaminen ja sote-suunnitteluryhmiin nimettyjen potilasjärjestöjen edustajien kautta vaikuttaminen:

Kainuulaiset mukaan Kainuun mallin valmisteluun. Hallintokokeilulain tarkoittaman Kainuun mallin valmistelu on täydessä vauhdissa ja valmistelijat haluavat maakuntalaisten mielipiteitä asiasta. Kainuun liitto on lähettänyt jakoon kysymyslomakkeen, jolla on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja kehittämis ehdotuksia liittyen uuteen hallintomalliin. (Kainuun hallintokokeilun www-sivut 18.7.2003)

Kansalaisjärjestöillä, tarkemmin potilasjärjestöillä on Sote:n valmistelussa organisoitu asiantuntijarooli. Muuten kansalaiset osallistuvat valmisteluun kuten yhteiskunnallisiin muutoksiin yleensäkin: vaikuttamalla edustajiensa kautta, mielipiteitä esittämällä ja ehdotuksia tekemällä. (Hallintokokeilun valmistelun ohjausryhmän 1. kokouspöytäkirja)

Voimakas osallistaminen ja osallistumisen arviointi henkilöityi hallintokokeilun pääsihteerin. Se näkyi sanomalehtiartikkeleissa pääsihteerin vetäminä tiedotustilaisuuksina kunnissa ja hänen maakuntalaisille esittämään osallistumisvetoomuksina. Sanomalehdissä sai runsaasti palstatilaa se, että tiedotustilaisuuksiin osallistuminen oli melko vähäistä. Voimakas osallistaminen ja osallistumisen arviointi näkyivät aineistoissa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Leskinen (Kainuun hallintokokeilun pääsihteerin) perästä kuitenkin, että kuntalaiset osallistuisivat nyt, jotta ei tarvitsisi seuraavan kerran keskustella valmiiksi tehdyistä papereista. (Kainuun Sanomat 3.6.2003)

Voimalla järjestettyyn hallintokokeiluun avoimeen tiedotustilaisuuteen saapui paikalle vain kuusi innokasta kuntalaista... Onkin noussut kysymys, haluavatko kainuulaiset vaikuttaa hallintokokeilun asioihin, kun sille nyt on aika. (Kainuun Sanomat 3.6.2003.)

Osallistumisen tärkeyden vakuuttelu tarkoitti sitä, että suunnittelijat korostivat maakuntalaisten mielipiteiden ja kysymysten tärkeyttä suunniteltaessa hallintokokeiluun kuuluvia palveluja asiakkaiden tarpeita vastaaviksi:

Kuntalaisten osallistuminen on tässä vaiheessa tärkeää, koska maakuntakokeilua valmistelevat työryhmät täytyy saada tietoisiksi ongelmista, joita

niiden odotetaan ratkaisevan... Vaikeistakin asioista on pystyttävä keskustelemaan, koska se lisää uskoa hankkeelle. (Kainuun Sanomat 3.6.2003)

Vakuutteleminen

Vakuuttelemisen maakuntalaisten osallistamisen keinona oli hallintokokeilun tärkeyden ja onnistumisen korostamista. Vakuutteleminen näkyi vain sanomalehtiartikkeleissa ja www-sivun tiedotteissa. Poliittikolähtöisessä vakuuttelemisessa valtakunnallisesti tunnetut poliitikot ja virkamiehet sekä kainuulaiset kunnallispoliitikot vakuuttelivat kokeilun onnistumista ja tärkeyttä jokainen hieman eri näkökulmista. Ministeri vakuutteli kainuulaisen identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistuvan paikallisen demokratian toteuttamisen avulla. Korkeassa asemassa oleva virkamies vakuutteli Kainuun mallin olevan keino rakentaa tulevaisuuden Suomea ja korosti sen olevan osoitus kainuulaisten oma-aloitteisuudesta. Erityisen näkyvästi uskoaan kokeilun onnistumiseen vakuutteli valtakunnan poliitikoista Paavo Lipponen, joka esitti syksyllä 2001 alustavan idean Kainuun hallintokokeilusta. Kainuulaiset kunnallispoliitikot puolestaan painottivat taloudellisista näkökulmia. Seuraavassa esimerkjä poliittikolähtöisestä vakuuttelemisesta:

Lehtomäki muistutti, että merkittävimpiä asioita on paikallisen demokratian toteuttaminen. Sen kautta syntyy identiteetti ja yhteisöllisyys. (Kainuun Sanomat 15.8.2003)

Puhemies Paavo Lipponen uskoo Kainuun mallin menestyksekkääseen toteutumiseen. Kainuun hallintokokeilun valmistelujen lisäksi Lipposen kehuja sai... (Kaleva 7.9.2003)

Hallintokokeilu on tärkeä, koska sen avulla maakunnan voimavarat pyritään saamaan yhteisen hallinnon piiriin, Kemppainen selvitti. Toivanen oli yhtä mieltä kokeilun tärkeydestä ja tarkoituksesta. (Ylä-Kainuu 19.8.2003)

Suunnittelijalähtöinen vakuutteleminen oli hallintokokeilun suunnitteluun aktiivisimmin osallistuneiden henkilöiden, erityisesti pääsihteerin, vakuuttelua kokeilun eduista maakuntalaisille (kuvio 2). Vakuuttelemisessa vedottiin potilaan parhaaseen, lääkärin saatavuuden parantamiseen, kainuulaisten valinnanvapauden lisäänty-

miseen, hyvin toimivaan esimerkkitalanteeseen Ylä-Kainuun palvelukeskuksen muodossa, toiminnan tehostumiseen, kainuulaisten rohkeuteen ja innovatiivisuuteen sekä kuntien työntekijöiden turvalliseen asemaan kokeilussa. Kokeilun korostettiin olevan Kainuulle suuri mahdollisuus ja kainuulaisia kerrottiin kadehdittavan kokeilun vuoksi. Seuraavassa esimerkjä suunnittelijalähtöisestä vakuuttelemisesta:

Potilaan näkökulmaa yritetään mieltää koko ajan, kun Kainuun mallin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää valmistellaan, lääkärivastaanottojen järjestämistä suunnittelevan työryhmän vetäjä Tuomo Pääkkönen lupaa. (Kaleva 1.10.2003)

Jokaisen kainuulaisen sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjän valinnanvapaus kasvaa maakunnan hallintokokeilun alkaessa vuonna 2005... Asiakkaat pääsevät itse valitsemaan käyttämiensä palvelujen tuottajan. (Kainuun Sanomat 31.8.2003)

Kyseenalaistaminen

Suunnittelijat halusivat tiedottaa kokeilun suunnittelusta maakuntalaisille avoimesti. He nostivat tiedostustilaisuuksissa ja haastatteluissa esille Kainuun hallintokokeilun suunnittelun solmukohtia. Lehdistö nosti näistä populistisesti esille erityisesti osallistamiseen liittyviä soraääniä maakuntalaisten näkökulmasta. Hallintokokeilun ja sen suunnittelun kyseenalaistaminen näkyikin vain sanomalehtiartikkeleissa, koska tiedostustilaisuuksissa suunnittelijat ja maakuntalaiset pääsivät suoraan keskustelukontaktiin. Kyseenalaistaminen näyttäytyi yhtäältä epäonnistuneena maakuntalaisten osallistamisena. Toisaalta se oli merkki osallistamisen onnistumisesta, koska ihmisten mielenkiinto hallintokokeilua kohtaan oli herännyt. Ristiriidat saattavat olla tehokkaitakin keskustelun vilkastuttajia ja osallistumisen edistäjiä.

Kyseenalaistaminen näyttäytyi sanomalehtikirjoittelussa esimerkiksi kritisoimalla hallintokokeilun suunnittelun vaikeasti ymmärrettävää kieltä, esittämällä kuntien työntekijöiden ja maakuntalaisten taholta kritiikkiä hallintokokeilun suunnittelua ja suunnittelijoita kohtaan sekä maakuntalaisten uhkakuvina hallintokokeilun epäonnistumisesta. Seuraavissa lainauksissa sanomalehtiartikkeleista on esimerkjä

kyseenalaistamisesta:

Hän oli lukenut totsunsa eli Kainuun maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman luonnoksen, josta ryhmätöitä tehtiin ja sanoi, että se olisi kirjoitettava uudestaan - suomeksi. Kaikki vierasperäiset sanat pois. Jos halutaan saada kansa kiinnostumaan yhteisistä asioista, niin totta helekatissa sen pitää ymmärtää, mistä on kysymys. (Kainuun Sanomat 15.8.2003)

Mitä tämä hallintokokeilun suunnittelu ja valmistelu maksaa, sosiaalityöntekijä Anneli Huttunen kysyi suoraan. Eikö Kuhmossakin ole pyydetty säästämään, että voidaan valmistella hallintokokeilua, Piirainen veisteli. (Kainuun Sanomat 11.6.2003)

Siinä käy kuten HUS:ssa, jossa ihanteena oli lyödä kaikki yhteen. Se ei ole enää kenenkään hallinnassa. Sosiaali- ja terveystoimi kokee Kainuussa hirveitä ongelmia, Korva ennakoii. (Kaleva 8.10.2003)

POHDINTA

Tämän artikkelin tarkoituksena oli kuvailla ja selvittää maakuntalaisten osallistamista Kainuun hallintokokeilun suunnittelijoiden toimintana suunnitteluvaiheessa. Tutkimustehtävänä oli tarkastella, minkälaisia keinoja Kainuun hallintokokeilun suunnittelijat käyttävät maakuntalaisten osallistamisessa kokeiluun. Osallistamista on aiemmin tarkasteltu kuntalaisten ja työntekijöiden näkökulmasta (esim. Emery & Giauque 2003, Farnham ym. 2003, Horton 2003, Koskiahho 2001, Leino 2001, Parys 2003). Osallistamisproblematiikan tarkastelu uudentyypisessä aluehallinnollisessa Kainuun hallintokokeilussa tuo mielenkiintoisen tarkastelunäkökulman osallistuvan demokratian hahmottamiseen. Kainuun hallintokokeilu muuntaa kuntalaisuutta kohti maakuntalaisuutta. Osallistaminen koko maakuntaa koskevien asioiden kehittämiseen on erityisen haastavaa, koska maakuntalaisten voi olla vaikea hahmottaa laajempaa aluehallinnollista kokonaisuutta. Osallistamiseen tuo lisähaasteita se, että Kainuun hallintokokeilu muuntaa myös valtion ja kuntien välisen kilpailuasetelman kohti yhteistyötä. Valtion ja kunnallisen tason yhteistyö aluehallinnossa on ensimmäistä kertaa näin laajaa ja systemaattista. Maakuntalaisten aktivoiminen

valtion ja kuntien aluehallinnollisen yhteistyön muotoutumisen jännitteiden keskellä on mielenkiintoinen ja tuo uusia haasteita osallistuvalla demokratialle (vrt. Sutela 1998). Tämän vuoksi Kainuun hallintokokeilu on erityisen mielenkiintoinen taustaorganisaatio tarkastella osallistamista osallistavan demokratian näkökulmasta.

Osallistavan demokratian kantavana ajatuksena on, että maakuntalaiset haluavat osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon (vrt. Sutela 1998, 33). Osallistuvan demokratian näkökulmasta osallistamisen ja osallistumisen välinen problematiikka on mielenkiintoinen juuri Kainuun hallintokokeilussa. Vapaaehtoisen osallistumisen ja osallistumaan suostuttelun raja voi olla häilyvä. Onko osallistuminen vapaaehtoista, jos maakuntalainen osallistuu suunnitteluun pitkällisten suostuttelujen jälkeen? (vrt. Bäcklund ym. 2002, 7, Koskiahho 2002, 37). Maakuntalaisiin voimakkaasti vetoaminen ja heidän velvoittamisensa osallistumaan ei välttämättä tuota tulosta osallistumisen näkökulmasta. Osallistuminen saattaa menettää vapaaehtoisuuteen perustuvan kiinnostavuutensa. Erityisen runsas osallistumiseen kannustaminen saattaa muodostua rasitteeksi ja jopa passivoida maakuntalaisia aktivoimisen sijasta.

Keskeistä osallistamisessa on osallistumiskeinojen osuvuus ja monipuolisuus. Mäkisen (2003, 279-281) mukaan osallistamiskeinojen osuvuus vaihtelee henkilöittäin. Joku kaipaa ainoastaan faktatietoa osallistumisensa tueksi, toinen jopa ristiriitoja osallistuakseen. Keskeistä osallistamisessa eivät ole pelkästään keinot vaan käsiteltävien asioiden sisältö ja esitystapa. Yksi osallistumisen este voi olla asioiden käsitteleminen niin abstraktilla tasolla, ettei maakuntalainen ymmärrä sitä eikä siksi kiinnostu tarjotuista vaikutusmahdollisuuksista (vrt. Mäkinen 2003, 279). Esimerkiksi pöytäkirjat tai organisaatiokaaviot eivät välttämättä avaudu maakuntalaisille. Myös virkakielen välttäminen voi olla yksi konkreettinen keino maakuntalaisten osallistamisessa. Asioiden esitystapa ja -taso on tärkeää muotoilla kohderyhmälle sopivaksi, jolloin esitystapa on erilainen maakuntalaisille ja asiantuntijoille. (Vrt. Mäkinen 2003, 279.) Tämän artikkelin aineistossa maakuntalaisille ja asiantuntijoille suunnattu tiedotus oli pääosin samantapaista ja -tasoista, jolla saattoi olla kielteinen vaikutus maakuntalaisten osallistamiseen.

Osallistuvan demokratian ja osallistamiskeino-

jen näkökulmasta on tärkeää, että suunnittelu tuottaa ja luo edellytyksiä monisuuntaiselle kommunikaatiolle, yhteyttä pidetään useilla erilaisilla foorumeilla (esim. sanomalehdet, kokoukset) ja suunnittelun edetessä käytyihin keskusteluihin suhtaudutaan kriittisesti.

Osallistumisessa ja osallistamisessa on lopulta kyse vallankäytöstä ja sen hallinnasta (vrt. Leino 2001, 65). Maakuntalaisten osallistaminen Kainuun hallintokokeilun suunnitteluun edistää myös Kainuun hallintokokeilun legitimeettiä. Jatkotutkimushaasteena olisikin mielenkiintoista tutkia maakuntalaisten kokemuksia Kainuun hallintokokeiluun osallistamisesta ja käytetyistä keinoista.

LÄHTEET

Julkaistut lähteet

- Aaltonen, Helena: Kainuu ensimmäisenä maakuntaitsehallintoon Manner-Suomessa. Maakuntasihteerin Helena Aaltonen tiedote Kainuun hallintokokeilun www-sivuilla 2003. <http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK>
- Airaksinen, Jenni, & Haveri, Arto: Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampereen Yliopistopaino, Tampere 2002.
- Bryman, Alan & Burgess, Robert: Qualitative research. London, Sage, 1999.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaatat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 2002.
- Emery, Yves & Giauque, David. Emergency of contradictory injunctions in Swiss NPM projects. International Journal of Public Sector Management 16 (2003): 6, s. 468-481.
- Farnham, David, Horton, Sylvia & White, Geoff: Organisational change and staff participation and involvement in Britain's public services. International Journal of Public Sector Management 16 (2003): 6, s. 434-445.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, 18.10.2002.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta 248/2001, 1.2.2002.
- Haveri, Arto, & Majoinen, Kaija: Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Suomen Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki 1995.
- Haveri, Arto, & Nieminen, Juri: Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteen yhdistys. 31 (2003): 1, s. 7-21.
- Haveri, Arto, Laamanen, Elina, & Majoinen, Kaija: Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta nro 155, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.
- Haveri, Arto: Kunnat monitasohallinnan kentässä. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V. ym.: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopistopaino, 2003, s. 217-235.
- Helin, Heikki: Kunnallistalouden rytmihäiriö. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2002. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 39. Acta nro 152. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002.
- Hoikka, Paavo, Kallio, Olavi & Rynnänen, Aimo: Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehtoista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 49/1996. Jäljennepalvelu, Tampere, 1996.
- Horton, Sylvia: Participation and involvement - the democratisation of new public management? International Journal of Public Sector Management 16 (2003): 6, s. 403-411.
- Kainuun liiton www-sivut osoitteessa <http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK>
- Kaivo-Oja, Jari & Rajamäki, Risto: Kuntien strategisen yhteistyön suuntautuminen 1990-luvulla Aluebarometriaineiston perusteella tarkasteltuna. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 29 (2001): 2, s. 79-104.
- Kallio, Olavi: Jämsän suunta. Tutkimus kaupungin maakunnallisesta suuntautumisesta. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 53/2001. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2001.
- Kallio, Olavi: Kuntien välisen yhteistyön edellytykset ja mahdollisuudet talouden näkökulmasta. Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Finnpublishers Oy, Tampere 2000.
- Kauppinen, Markku: Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 31(2003): 2, s. 171-188.
- Keränen, Heimo: Hankesuunnittelun idea ja projektisyklin hallinta aluekehittämisessä. Lisensiaattitutkimus. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämisskeskus. Aluekehitys. REDEC Kajaani, Research Reports 7. Oulun yliopistopaino, Oulu 2001.
- Kirkinen, Heikki: Maakuntahallinto: kansanvallan uusi taso. WSOY, Porvoo Helsinki Juva, 1996.
- Knuutinen, Mikko: Maakunnat, aluekehitys ja EU: tutkimus maakunnan liittojen oikeudellisesta asemasta. Ps Projektihallinta Oy, Tampere 1996.
- Koskiahho, Briitta: Menestyvän kaupungin salaisuuksia hallinnan kannalta. Teoksessa: Häikiö, Liisa, Koskiahho, Briitta & Leino, Helena: Paikallinen valta. Civil society papers 4. Tampereen yliopisto, sosiaalipoliitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere, 2001, s. 5-43.

- Koskiahho, Briitta: Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa: Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 2002.
- Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1997.
- Kröger, Teppo: Kunnat valtion valvonnassa? Teoksessa: Sipilä, Jorma, Ketola, Outi, Kröger, Teppo & Rauhala, Pirkko-Liisa (toim.). Sosiaalipalvelujen Suomi. WSOY, Juva 1996, s. 23-85.
- Kuitunen, Soile, Pajunen, Jari, & Aho, Pauliina: Maakuntien merkitys ja tehtävät. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 36. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2003.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa: Sisällön analyysi. Hoitotiede 11 (1999): 1, s. 3-12.
- Laamanen, Kati: Maakunnallinen kylätoimintayhdistys alueellisenä kehittäjänä - kylätoimintaa vanhan ja uuden murroksessa. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 6 (1998): 1, s. 28-34.
- Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.
- Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.
- Lakso, Timo & Ristaniemi, Olli: Sektoritavoitteista yhteistoiminnalliseen maakuntasuunnitteluun: arvio suunnitteluprosessin organisoimisesta ja kehittämistarpeista Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 29 (2001): 2, s. 115-130.
- Laurila, Hannu & Kainulainen, Ilkka: Globalisaation haasteet kaupunkipolitiikalle ja kaupunkitalouden hallinnalle. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 28 (2000): 3, s. 244-255.
- Leino, Helena: Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasunnittelussa. Teoksessa: Häikiö, Liisa, Koskiahho, Briitta & Leino, Helena: Paikallinen valta. Civil society papers 4. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere, 2001, s. 44-70.
- Leskinen, Hannu: Kainuun hallintokokeilu. Pääsihteeri Hannu Leskinen kirjoitus Kainuun hallintokokeilun www.sivuilla 2003. <http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK>
- Leskinen, Hannu: Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, Terveystieteiden ja -talon laitos. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki 2001.
- Maakuntajakolaki 1159/97
- Majoinen, Kaija: Kuntaliitokset ja kuntien seudullinen yhteistyö - tutkimuksellisia näkökulmia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30 (2002): 4, s. 406-412.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M.: Qualitative data analysis. Thousand Oaks, CA: Sage 1994.
- Mäkinen, Marko: Suora kansalaisosallistuminen aluekehittämisessä. Hallinnon tutkimus 22 (2003): 3, s. 276-282.
- Niemi-lilahti, Anita, Stenvall, Jari & Ståhlberg, Krister: Iskukykyisempi Suomi - suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Asiantuntija-arviointi, Sisäasiainministeriö, 2002.
- Nikkilä, Juhani: Terveystieteiden kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti I terveydenhuollon toimivuus. Asiakkaan asema terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 1998:1.
- Paasivaara, Leena, Leskinen, Hannu, Kinnunen, Juha & Hassi, Juhani: Terveystieteiden ja palvelun strategia Kainuun haja-asutusalueella - paikallisuuteen perustuva näkökulma. Hallinnon tutkimus 22 (2003): 3, s. 204-211.
- Paasivaara, Leena: Tavoitteet ja tosiasiallinen toiminta. Suomalaisen vanhusten hoitotyön muotoutuminen monitasotarkastelussa 1930-luvulta 2000-luvulle. Väitöskirja. Acta universitatis ouluensis, Medica D 707. Hoitotieteiden ja terveyshallinnon laitos, Oulun yliopisto, Oulu, 2002.
- Parys, Myriam: Staff participation in the Belgian public sector reform. International Journal of Public Sector Management 16 (2003): 6, s. 446-458.
- Perttunen, Juhani: Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002. www.intermin.fi/julkaisu/sininenkainuu.pdf
- Ryynänen, Aimo: Kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden renessanssi. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V. ym. (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopistopaino, 2003, s. 122-136.
- Sitonen, Pentti: Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Anttiroiko A.-V. ym.: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopistopaino, 2003, s. 197-216.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Sutela, Marja: Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: Hoikka, P. (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. TAJU, Tampere, 1998.
- Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 36, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2000.
- Temmes, Markku: Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto, Helsinki, 1994.
- Temmes, Markku: Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 22 (2003): 3, s. 227-243.
- Vartola, Juha: Miten maamme hallintoa on uudistettu ja mitä siitä voisi oppia aluehallintoa kehitettäessä?

Hallinnon tutkimus 19 (2000): 3, s. 320-323.

Vuorento, Reijo: Seutukunta ja talouskunta - Mistä on kyse ja miten ne voisivat toimia? Teoksessa: Yhteisvoimin tulevaisuuteen - Kuntien muuttuvat toimintatavat. José Valanta (toim.). Suomen kuntaliitto, Helsinki 1999.

Julkaisemattomat lähteet:

Suhonen, Marjo: Osallistujaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa. Esimerkkinä Kainuun hallintokokeilu 2002-2004. Väitöskirjatyön tutkimussuunnitelma. Oulun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta, Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos, Oulu 2003.

Lista tutkimusaineistona käytetyistä pöytäkirjoista ja sanomalehtiartikkeleista löytyy kirjoittajilta.