



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunta- uudistus prosessina



Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ympäristöministeriö
Suomen Kuntaliitto

23/2012

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntaudistus prosessina

Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa

Jenni Airaksinen
Toni K. Laine
Anni Kyösti
Antti Markkola
Helena Härkönen
Antti Afflekt
Jenni Lehtola
Henna Paananen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

| | | |
|--|--|-----------------------|
| Julkaisija ja julkaisu-aika | Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2012 | |
| Tekijät | Jenni Airaksinen, Toni K. Laine, Anni Kyösti, Antti Markkola, Helena Härkönen, Antti Afflekt, Jenni Lehtola ja Henna Paananen | |
| Julkaisun nimi | Kuntaudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. | |
| Asiasanat | kuntaudistus, muutos, johtajuus | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012 | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen. | |
| Painopaikka ja -aika | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012 | |
| ISBN 978- 952-251-372-4 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978- 952-251-373-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF) | Sivuja 116 | Kieli Suomi |

Tiivistelmä

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa teoreettisesti jäsennelyä kokemustietoa kuntauudistuksista prosessina. Institutionaalisen johtajuuden kehikon kautta tarkastellen tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on ollut se, millainen yhteinen tavoitteisto ja endogeeniset piirteet ovat toteutuneiden kuntaliitosten ja toimivien yhteistoiminta-alueiden takana? Kysymyksiä on tutkimuksessa lähestytty tarkastelemalla sekä sitä, millaisilla foorumeilla endogeenista ymmärrystä liitosprosessissa onnistuneilla kuntaliitosalueilla ja yhteistoiminta-alueilla on generoitu että sitä, miten esimerkiksi palvelurakenteisiin ja maankäyttöasioihin liittyviä konflikteja on käsitelty. Kaiken taustalla kulkee kysymys siitä, mihin institutionaalinen johtajuus on prosessin eri vaiheissa paikantunut ja millaisten kanavien kautta sitä on toteutettu?

Tutkimuksessa muutosprosessi jaetaan neljään vaiheeseen, joissa havaittiin erilaista dynamiikkaa ja institutionaalisen johtajuuden vaihdon paikkoja. Tutkimuksemme kohteena olivat vapaaehtoiselta pohjalta syntyneet kuntarakenteen muutosprosessit. Kuntafuusioiden prosesseissa oli paljon samankaltaisuuksia, mutta prosessissa havaitut edut ja hyödyt samoin kuin ongelmat ja haasteet ovat varsin riippuvaisia kuntatyyppistä ja kuntatyyppien sisälläkin näkyvästä kulttuurisesta ja toiminnallisesta variaatiosta.

Kunnallisessa kontekstissa institutionaalista muutoksesta tekee haasteellisen juuri harmaa alue, jonka läpi muutos kanavoituu osallisten, eli yleensä johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulkintana muutoksen tarpeista, suunnasta ja aikataulutuksesta. Tulkinnat puolestaan värityvät tulkitsijoiden maailmankuvan ja elämänpiirin mukaan, luoden muutoksesta ja tavoitellusta lopputuloksesta useita mahdollisia rinnakkaisulottuvuuksia.

Presentationsblad

| | | |
|---|--|------------------------|
| Utgivare och datum | Finansministeriet, juni 2012 | |
| Författare | Jenni Airaksinen, Toni K. Laine, Anni Kyösti, Antti Markkola, Helena Härkönen, Antti Afflekt, Jenni Lehtola och Henna Paananen | |
| Publikationens titel | Kommunreformen som process. Institutionellt ledarskap inom kommunförändringen | |
| Publikationsserie och nummer | Finansministeriets publikationer 23/2012 | |
| Beställningar/distribution | Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress. | |
| Tryckeri/tryckningsort och -år | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy | |
| ISBN 978- 952-251-372-4 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978- 952-251-373-1(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF) | Sidor 116 | Språk Finska |

Sammandrag

Syftet med undersökningen är att ge upphov till teoretiskt strukturerad erfarenhetsinformation om kommunreformerna som processer. Ur det institutionella ledarskapets perspektiv har forskningsintresset riktats mot de gemensamma målsättningar och endogena drag som legat bakom förverkligade kommunsammanslagningar och fungerande samarbetsområden. Frågorna har granskats både med avseende på de fora där endogen insikt genererats inom kommunsammanslagningssområden och samarbetsområden som genomfört framgångsrika sammanslagningsprocesser, och hur till exempel konflikter i anslutning till servicestrukturer och markanvändningsärenden behandlats. I bakgrunden ligger frågan om vart det institutionella ledarskapets lokaliseras i de olika delarna av processen och genom hurdana kanaler det förverkligats?

I undersökningen indelas förändringsprocessen i fyra skeden där man upptäckte olika slag av dynamik och byten av institutionellt ledarskap. Undersökningen riktades mot sådana förändringsprocesser inom kommunstrukturen som uppkommit på frivillig basis. Kommunfusionsprocesserna uppvisade flera likheter, men de nyttor och fördelar, liksom även utmaningar och problem som observerats i samband med processen var tämligen beroende av kommuntypen och även den interna kulturella och verksamhetsmässiga variationen i kommunerna.

Inom den kommunala kontexten består utmaningen med institutionella förändringar just av det gråa området genom vilket förändringen kanaliseras i form av de delaktigas, dvs. främst de ledande tjänsteinnehavarnas och förtroendevaldas tolkning av förändringsbehovet, riktningen och tidtabellen för reformen. Tolkningarna färgas i sin tur beroende på aktörernas världsbild och levnadskrets, vilket leder till flera potentiella parallella dimensioner i fråga om förändringen och det eftersträfvade resultatet.

Description page

| | | |
|--|---|----------------------------|
| Publisher and date | Ministry of Finance, June 2012 | |
| Author(s) | Jenni Airaksinen, Toni K. Laine, Anni Kyösti, Antti Markkola, Helena Härkönen, Antti Afflekt, Jenni Lehtola and Henna Paananen | |
| Title of publication | Local government reform as a process. Institutional leadership in municipal change. | |
| Publication series and number | Ministry of Finance publications 23/2012 | |
| Distribution and sale | The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication. | |
| Printed by | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy | |
| ISBN 978- 952-251-372-4 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251-373-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF) | No. of pages 116 | Language Finnish |
| Abstract <p>The purpose of the research is to produce theoretically structured empirical analysis on local government reform as a process. Examined through the framework of institutional leadership, the subject of interest of the research has been to explore the nature of the common goals and endogenous characteristics lying behind implemented municipal amalgamations and active areas of cooperation. In the research, issues have been approached by examining both the kind of forums in which endogenous understanding has been generated within those municipal amalgamation areas and cooperation areas that have succeeded in the amalgamation process and how, for example, conflicts relating to service structures and land-use matters have been handled. Behind everything lies the question of how institutional leadership has manifested itself in different stages of the process as well as the nature of the channels through which it has been implemented.</p> <p>In the research, the change process is divided into four stages, in which various dynamics and forums of institutional leadership were perceived. The subject of our research consisted of municipal reform processes arising on a voluntary basis. There were many similarities in the municipal fusion processes, but the benefits and advantages perceived in the processes, like the problems and challenges, are highly dependent on the type of municipality and on the cultural and operational variations evident within the various types of municipality.</p> <p>In a local government context, institutional change is challenging partly due to the grey area, through which change is channelled in the form of the participants' – i.e. generally the senior office holders and elected officials – interpretations of the need for change as well as its direction and scheduling. Interpretations, on the other hand, are coloured by the world view and circumstances of the interpreters, creating many possible parallel dimensions for change and the desired outcome.</p> | | |

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Johdanto | 11 |
| 2 | Institutionaalinen johtajuus osana institutionaalista organisaatioteoriaa | 13 |
| 2.1 | Tutkimustehtävä ja tavoite | 14 |
| 2.2 | Tutkimuskysymykset | 15 |
| 2.3 | Rakenne | 16 |
| 3 | Alueiden lyhyt kuvaus | 17 |
| 3.1 | Salo | 17 |
| 3.2 | Kouvola | 17 |
| 3.3 | Eksote | 18 |
| 3.4 | Jyväskylä | 19 |
| 3.5 | Joensuu | 20 |
| 4 | Teoreettinen katsaus | 21 |
| 4.1 | Institutionaalinen johtajuus | 21 |
| 4.2 | Institutionaalinen johtajuus ja legitimiteetti | 22 |
| 4.3 | Muutosprosessi institutionaalisen muutoksen kehyksessä | 22 |
| 4.4 | Johtamisen kohteet ja paikat institutionaalisessa muutoksessa | 24 |
| 4.5 | Tutkimuksen lähestymistapa ja menetelmät | 25 |
| 5 | Muutoksen siemenet | 29 |
| 5.1 | Muutosta rakentamassa – sisäiset signaalit ja ulkoiset tekijät | 29 |
| 5.2 | Maankäyttö | 31 |
| 5.3. | Kuntaliitoskeskustelun avaus: liikkeelle pikkuhiljaa ja monella rintamalla | 35 |
| 5.4 | Yhteinen historia – helpommin jaettu tulevaisuus | 38 |
| 5.5 | Erilaisista lähtökohdista erilaisiin odotuksiin | 39 |
| 5.6 | Yhteenveto: Ei jotain kohti, vaan jostain pois | 41 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 6 | Horisontti hahmottuu | 45 |
| 6.1 | Tulkitaan yhdessä, mikä on tärkeää | 45 |
| 6.2 | Käännäytysprosessit | 47 |
| 6.3 | Paikallismedia | 49 |
| 6.4 | Selvitysmiehet..... | 51 |
| 6.5 | Yhteenvedo: Hämärä horisontti ja kaupankäynnin dynamiikka..... | 52 |
| 7 | Muutoksen laukaisu | 53 |
| 7.1 | Epäviralliset verkostot ja harmaat alueet..... | 53 |
| 7.2 | Luottamushenkilörakenne..... | 56 |
| 7.3 | Sopimukset..... | 58 |
| 7.4 | Henkilöstö muutosprosessissa | 60 |
| 7.5 | Kuntaidentiteetti..... | 66 |
| 7.6 | Yhteenvedo: Muutosten laukaisu on epävirallisten verkostojen ja virallisten sopimusten vaihtelua..... | 75 |
| 8 | Muutos institutionalisoituu, uusi kunta syntyy | 79 |
| 8.1 | Muutoksen keskeneräisyys ja johtajuus..... | 79 |
| 8.2 | Väsytys ja sattuma tilannetekijöinä..... | 83 |
| 8.3 | Strategisuus hakee uudessa kunnassa sisältöä | 84 |
| 8.4 | Sopimusten varjopuolet näyttäytyvät..... | 87 |
| 8.5 | Päätöksenteko..... | 88 |
| 8.6 | Katvealueet..... | 91 |
| 8.7 | Sosiaali- ja terveydenhuollon vaa'ankieliasema | 94 |
| 8.8 | Yhteenvedo: toimintakulttuuri uudessa kunnassa..... | 96 |
| 9 | Johtopäätökset | 99 |
| 9.1 | Työntö on tärkeämpää kuin veto | 99 |
| 9.2 | Johtajuus vaihtaa paikkaa ja muotoaan prosessissa | 100 |
| 9.3 | Rakenteellinen muutos ei vielä takaa mitään | 102 |
| 9.4 | Hämärän horisontin ja kaupankäynnin ongelmat..... | 104 |
| 9.5 | Tukitoimet..... | 106 |
| | Lähteet: | 109 |
| | Liite 1: Aineiston ja sen keruun kuvaus..... | 113 |

1 Johdanto

Kunta- ja palvelurakennemuutos on ollut käynnissä vuodesta 2005. Lain voimaantulon (2007) jälkeen sekä kuntarakenteessa että palvelurakenteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Maassa on tapahtunut lukuisia kuntaliitoksia ja 260 kuntaa on perustanut tai suunnittelee yhteistoiminta-alueen muodostamista. Alkuperäisen puitelain mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. Myöhemmin puitelain muutoksen yhteydessä laajennettiin väestöpohjavaatimus koskemaan kaikkia sosiaalihuollon palveluja paitsi lasten päivähoidon. Lain tavoitteistossa on ollut keskeisessä asemassa taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa koko maassa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden. Kuitenkin tavoitteena on ollut saada aikaan myös muutosta kuntarakenteessa.

Valtioneuvosto on tuonut esiin (VM 2.9.2011) kuntarakenteen uudistamisen jatkon peruseriaa-teen. Tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne. Päätökset uudesta kuntarakenteesta tehdään vuoden 2014 loppuun mennessä. Valtioneuvoston tavoitteisto viestittää, että kuntien ja kuntapalveluiden uudistaminen nojautuu jatkossa vahvoihin kuntiin. Selkeä poliittinen suuntaus on uusien yhteistoimintarakenteiden sijaan tukea suuria ja vahvoja peruskuntia. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu pyritään nykyisten linjauksien mukaan pääsääntöisesti palauttamaan yhteistoiminta-alueilta kunnille (STM 21.3.2012).

Paras-lain velvoitteiden kuntiin kohdistuvat muutospainet ovat muotoutuneet alueilla hyvin erilaisiksi lopputuloksiksi. Kunnille asetetut tavoitteelliset rakenneratkaisut, esimerkiksi yhteistoiminta-alueet eivät kuitenkaan ole taanneet alueellisten yhteistyöorganisaatioiden toimivuutta eivätkä prosessien tasolle etenevää muutosta (vrt. Laine, Airaksinen, Kyösti & Härkönen 2011). Tämä viittaa siihen, että pelkästään lainsäädännöllisellä, ulkoisella paineella ei välttämättä saada aikaan pysyviä ja kuntien toimintoja edullisella tavalla lähentäviä ratkaisuja. Muutosjohtajuuden näkökulmasta puitelainsäädännön tuoma interventio on saanut hyvin erilaisia muotoja, joista osa on selkeästi johtanut muutosta torjuvien, kosmeettisten organisaatioiden rakentamiseen, jolloin esimerkiksi toivotut kustannussäästöt ovat jääneet odotettua pienemmiksi ja palveluiden kehittäminen on osoittautunut vaikeaksi.

Lainsäädännöllinen paine uudistuksiin ja kuntien välisen yhteistyön tiivistämiseen on johtanut kunnissa joitain poikkeuksia lukuun ottamatta reagoitiin, mutta käytännössä paine on muuntunut alueilla hyvin erilaiseksi ymmärrykseksi siitä, mitä tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi tehdä. Uudistus on johtanut kuntien ohjauksesta riippuen hyvin erilaisiin lopputuloksiin. Kuntaliitosten toteutusprosessien vertailu antaa viitteitä siitä, että

kuntien institutionaalisella johtajuudella, huolellisella valmistelulla ja sisäsyntyisellä muutostarpeen tunnistamisella on merkittävä vaikutus siihen, kuinka onnistuneena uudistusta pidetään. Vastaava tilanne on todennettavissa myös onnistuneesti toteutetuilla ja toimivilla sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla, joilla mahdollinen yhteistoiminta-alueesta siirtyminen peruskunnaksi kuvataan huomattavasti helpommaksi prosessiksi kuin esimerkiksi ristiriitojen värittämän valmisteluprosessin läpikäyneillä alueilla. Rakennemuutosten näkökulmasta varsinaisten uudistusprosessien toteutus voidaan nähdä mustana laatikkona, jonka sisälle katsominen voi valottaa uudistusten keinojen ja tulosten välistä suhdetta. Ajatellaan, että mustan laatikon sisältöä voidaan yrittää valottaa institutionaalisen johtajuuden käsitteen avulla.

2 Institutionaalinen johtajuus osana institutionaalista organisaatioteoriaa

Institutionaalinen johtajuus toimii tutkimuksessa käsitteellisenä, yleisenä viitekehyksenä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaista temaattisesti luokiteltua institutionaalista johtajuutta löytyy toteutuneiden kuntaliitosten (Kouvola, Jyväskylä, Salo, Joensuu) ja toimivan yhteistoiminta-alueen (Eksote) taustalta ja millaisissa positioissa ja millaisissa prosessin vaiheissa institutionaalinen johtajuus on näyttäytynyt. Institutionaaliseen johtajuuteen kiinnittyvä varsinainen tutkimuskysymyksemme on: “Mihin institutionaalinen johtajuus on prosessin eri vaiheissa paikantunut ja millaisten kanavien kautta sitä on toteutettu?”

Institutionaalinen johtajuus on osa institutionaalista teoriaa. Instituutiolle on useita määritelmiä organisaatioteorioissa. Ensinnäkin, ne ovat sosiaalisen järjestyksen ilmentymiä, jotka ovat arvojen läpäisemiä (Selznick 1957, 17). Instituutioita on kaikilla tasoilla, ne näkyvät niin maailmanlaajuisina järjestelminä kuin henkilökohtaisina suhteina. Ne ylläpitävät jatkuvuutta, mutta ovat silti alttiita niin vähittäisille kuin yhtäkkiäkin muutoksille. (Scott 1995, 33). Tässä raportissa tarkastelemme paikallisen hallinnon instituutioita ja niiden muutoksia. Sivuumme kuitenkin myös valtion institutionaalista, sekä pakotettavaa että normatiivista valtaa kuntiin kohdistuvien eksogeenisten paineiden muodossa (vrt. DiMaggio & Powell 1983, 147). Instituutioilla tarkoitamme järjestelmää, joka muodostuu virallisista hallintosäännöistä ja toimintaohjeista sekä sosiaalisesti rakentuneista käyttäytymissäännöistä, jotka ovat joko seurausta virallisista säännöistä tai instituution ulkopuolisista vaikutteista. Instituutiot voidaan käsittää myös pelkästään sääntöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi (Clinger Mayer & Feiock 2001), mutta tässä lähestymistavassa on ongelmansa. Instituution luoneet säännöt voivat muuttua joko organisaation sisäisestä aloitteesta tai ulkoisen muuttujan vuoksi. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti poista sosiaalisesti rakentunutta instituutiota. Kuntaliitoksissa sosiaalisesti rakentuneen instituution muutoksen hitaus voi näkyä muun muassa luottamuselinten toiminnassa. Laajempia organisaatiokokonaisuuksia luotaessa päätösvallan delegointi voi olla liki välttämätöntä, kun hallinnollisten päätösten määrä kasvaa. Esimerkiksi henkilöstöhallintoon liittyvää toimivaltaa saatetaan siirtää luottamuselimiltä viranhaltijoille. Luottamushenkilöiden voi olla vaikea hahmottaa tätä juridisen instituution muutosta, sillä aiemmin vallinneen juridisen ja sosiaalistuneen instituution tapojen mukaan luottamushenkilöillä oli merkittävä rooli henkilöstön palkkauksessa. Tämä ilmenee luottamushenkilöiden haluna vaikuttaa ja puuttua viranhaltijoiden päätöksiin.

Instituutiot on määritelty myös kestäviksi kulttuurisiksi, normatiivisiksi ja säänteleviksi rakenteiksi, jotka tuovat vakautta ja merkityksellisyyttä sosiaaliseen järjestelmään. Erilaiset symbolijärjestelmät, toiminnot ja artefaktit ylläpitävät ja uusintavat instituutioita. (Scott 1995, 33.) Paikallisen hallinnon näkökulmasta instituutiota kantavien symbolien merkitys on vahva myös silloin, kun kuntia yhdistetään. Uuden kunnan nimi, vaakuna ja muut kokonaan tai osittain symboliset seikat, kuten uuden hallinnon sijaintipaikka tai kunnan nimen katoaminen postiosoitteesta nousevat usein keskeisiksi kysymyksiksi sekä päätöksentekijöiden että kuntalaisten näkökulmasta.

2.1 Tutkimustehtävä ja tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa teoreettisesti jäsenneltä, kokemuksiin perustuvaa tietoa sekä kunta- ja palvelurakennereformin edistämisen kanssa painiville kunnille että valtion tasolla toimiville uudistuksen toteuttajille. Yhdistämällä erityyppisten kuntaliitosten kautta saadut kokemukset yhteistoiminta-alueiden rakenteiden ja johtajuuden tutkimukseen voidaan olettaa, että ratkaisevat tekijät kuntauudistuksen etenemisen ja sen onnistumisen suhteen löytyvät yhtälöstä, jossa otetaan huomioon rakenteiden soveltuvuus ja muutosprosessin johtajuuden kanavointi kohti yhteistä päämäärää. Keskeisenä näkökulmana tutkimuksessa on endogeenisten eli sisäsyntyisten muutostarpeiden ja eksogeenisten eli ulkopuolelta tulevien muospaineiden asema siinä, millaisena kuntien yhdistyminen ja yhteistyöprojekti koetaan.

Aikaisempi tutkimus (Airaksinen, Tolkki & Laine 2011, 58–60; Laine ym. 2011, 27, 54) antaa viitteitä siitä, että mikäli yhteistyölle ei ole löydetty lainsäädännön ohjaavuuden lisäksi muuta, endogeenista tarvetta, uudistus saattaa lähteä muotoutumaan suuntaan, jossa tavoitteeksi nousee kaiken säilyttäminen ennallaan uuden rakenteen sisällä sen sijaan, että pyrittäisiin luomaan aidosti yhteinen uusi rakenne. Tällöin luodun yhteistoimintarakenteen tehtävä onkin aikaisemman, kuntien omaan vastuuseen ja valtaan perustuvan toimintatavan turvaaminen esimerkiksi kuntakohtaisen budjetoinnin ja kustannusjaon keinoin. Myös palvelurakenteiden karsimiseen kohdistuvaa keskustelua saatetaan välttää niin, että kunnat karsivat yhteistoimintarakenteelle osoittamiaan varoja määrittelemättä mistä palveluja tulisi karsia. Näin kunnat sysäävät poliittisen harkinnan vastuun yhteiselle organisaatiolle siirtäen todellisten, omaan taloudelliseen kantokykyynsä liittyvien ongelmien ratkaisua.

Yhteistoiminta-alueiden tutkimuksen kautta saatujen tulosten perusteella kuntien ohjausvaikutus yhteistoiminta-alueiden toteutettuihin rakenteisiin on erittäin merkittävä. Mikäli tavoitteisto on rakennettu torjumaan muutosta luomalla kosmeettinen yhteistoimintarakenne, ratkaisu heijastuu kielteisesti sekä yhteisen organisaation sisäiseen palvelujen kehittämiseen että organisaation ulkoiseen toimintakykyyn kytkeytyvään palvelurakenteiden järkevöittämiseen ja päällekkäisyyksien poistamiseen. Kokonaisreformin näkökulmasta kyse on siitä, halutaanko muutosta torjua edellä kuvatun kosmeettisen yhteistyön avulla vai koetaanko alueella, että sisäsyntyinen tavoitteisto voidaan sovittaa ulkoiseen paineeseen, jolloin yhteistoiminnalle tulee tila muotoutua aidoksi ja kestäväksi. Yhteistoiminta-alueiden tutkimuksessa kunnan rooli palveluapparaattina korostuu. Erilaisten

kuntaliitoskokemusten kautta tarkastelu laajentuu koskemaan myös alueen elinvoiman vahvistamiseen ja ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä sekä osallisuuden kokemusten ja paikallisen vaikuttamisen teemoja.

2.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen yleishyödyllinen näkökulma löytyy mahdollisuudesta yhdistää kuntaliitosalueilta ja toimivilta yhteistoiminta-alueilta saatuja kokemuksia myös käynnissä olevan kuntauudistuksen valmistelun tueksi. Tässä tutkimuksessa on keskitytty kuvaamaan institutionaalisen johtajuuden kehikosta dynamiikkaa toteutuneiden kuntaliitosten (**Kouvola, Jyväskylä, Salo, Joensuu**) ja toimivien yhteistoiminta-alueiden (**Eksote**) taustalla. Tutkimusalueiden valinnassa on painotettu yhdyskuntarakenteen kannalta ainakin pääosin onnistumisen edellytykset täyttäviä kuntaliitosalueita ja alueita, joissa kuntaliitokseen on osallistunut useampia kuntia. Joensuu toimii tutkimuksessa esimerkkinä alueesta, jolla kuntaliitosten toteuttaminen on ketjuuntunut ja toteutettu kahdella erillisellä muutoksella, kun taas Salossa ja Kouvolassa edettiin monikuntaliitoksessa ”kertarysäyksellä”. Salon ja Kouvolan liitokset ovat keskenään hieman erilaisia. Kouvolan liitoksen erityispiirteenä on Kouvolan ja sen entisten ympäröskuntien lähtökohtainen erilaisuus. Salon liitoksen erityispiirre taas on ympäröskuntien into liittyä varakkaaseen keskuskuntaan ja toisaalta Salon halu jakaa silloisia teknologiateollisuuden avulla saatuja varojaan myös ympäröskuntiin, koska ne kantoivat kortensa kekoon varallisuuden luomisessa esimerkiksi tarjoamalla asuinpaikkoja ja palveluita teknologiateollisuuden työntekijöille. Jyväskylän liitos on esimerkkinä prosessista, jossa taustalla on lukuisia epäonnistuneita kuntarakennemuutosyrityksiä ja jossa on voimakas keskuskaupunki. Lisäksi Jyväskylässä yksi selvästi kaupunkiseutuun nivoutuva kunta jäi liitoksen ulkopuolelle. Eksote puolestaan on yhteistoiminta-alueena poikkeuksellinen, koska siellä on vapaaehtoisesti lähdeetty hakeamaan koko maakunnan kattavaa ratkaisua sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Tutkimuksen pääkysymykset ovat:

- Millainen yhteinen tavoitteisto ja endogeeniset piirteet ovat toteutuneiden kuntaliitosten ja toimivien yhteistoiminta-alueiden takana? Kysymyksellä tavoitellaan ymmärrystä siitä, miten ulkoisen muospaineen ja sisäisen muutostarpeen välinen yhteys on eri prosesseissa kehittynyt.
- Millaista johtajuutta muutoksen eri vaiheissa on toteutettu?
 - o Kysymystä lähestytään tarkastelemalla sekä sitä, millaisilla foorumeilla endogeenista ymmärrystä liitosprosessissa onnistuneilla kuntaliitosalueilla ja yhteistoiminta-alueilla on generoitu että sitä, miten esimerkiksi palvelurakenteisiin ja maankäyttöasioihin liittyviä konflikteja on käsitelty?

Erityisenä teoreettisen viitekehiksemme ohjaamana teemana kaiken taustalla kulkee kysymys siitä, mihin institutionaalinen johtajuus on prosessin eri vaiheissa paikantunut ja millaisten kanavien kautta sitä on toteutettu?

Olemme tarkastelleet sekä rakenneuudistuksen tavoitteistoa ja endogeenisen ymmärryksen saavuttamisen prosessia että toteutunutta institutionaalista johtajuutta useiden eri teemojen kautta. Näihin teemoihin kuuluvat palvelut, palveluverkot ja niiden tulevaisuus sekä maankäyttöasioiden rooli. Maankäytön yhteydessä on tarkasteltu sekä virallisia että epävirallisia sopimuksia tulevaisuuden maankäytön periaatteista. Lisäksi olemme pohjineet kuntauudistuksen yhteydessä kunnan elinvoimautuvuutta, tulevaisuuden odotuksia ja mahdollisesti näistä asioista laadittuja sopimuksia. Tulevaisuuteen ojentautuen olemme myös kiinnittäneet huomiomme näkemyksiin, joita kuntauudistukseen vaikuttaneilla ihmisillä on tavoista, joilla kuntien rakennemuutosta voidaan konkreettisesti tukea sekä raportin lopussa tuottaneet vielä pohdinnan konkreettisista keinoista, joilla kuntien rakennemuutosta (erityisesti kuntaliitoksia) voitaisiin tämän tutkimuksen tulosten perusteella prosessitasolla tukea

Kuntien muutoksen sisäsyntyisen onnistumisen tematiikan ja kuntien institutionaalisen johtamisen endogeenisten, kestävien muutosreformien jäsentämisen avulla voidaan hahmotella kuntafuusion yleisimmät karikat osoittava väyläkartta. Käänteisesti väyläkartta osoittaa kuntauudistuksen institutionaalisen johtajuuden vaiheisiin nojaten tukitoimia, joiden avulla prosessin etenemistä voidaan tukea. Väyläkartalla ei voida varmistaa menestyskonsepteja kuntaliitoksiin tai yhteistoimintaan, mutta kokemusten analysoimisella voidaan välttää pahimmat, kuntien institutionaaliseen muutosjohtamiseen liittyvät tyypilliset sudenkuopat.

2.3 Rakenne

Raportin alussa esitellään lyhyesti tutkimuksen kohdealueet ja niiden lähtökohdat kuntaliitokseen tai yhteistoimintaan. Tämän jälkeen lähestymme kuntaliitosprosessia institutionaalisen muutoksen teoreettisen viitekehiksen kautta. Analyysi etenee muutosprosessin mukaisesti muutoksen siemenistä l. lähtökohdista muutoksen toteutukseen ja uuden kunnan alkutaipaleelle, institutionalisoitumisen vaiheeseen. Eri vaiheissa nostetaan esille keskeisiä erityisteemoja. Näissä keskitytään haastatteluaineistosta nostettuihin kiinnostaviin kysymyksiin, jotka ovat tulkintamme mukaan olleet tärkeitä prosessin etenemisen kannalta. Tutkimuksen lopussa esitellään kuntauudistusprosessin vaiheisiin perustuen johtopäätökset ja luonnostellaan tukitoimia. Tukitoimien esittelyn tarkoituksena on tehdä kuntauudistusprosessien analyysiin perustuva esitys kuntaliitoksen etenemistä mahdollisesti tukevista elementeistä.

3 Alueiden lyhyt kuvaus

3.1 Salo

Salon seudun kymmenen kunnan kuntaliitos tapahtui 1.1.2009, jolloin Saloon liittyivät Halikko, Kuusjoki, Kiikala, Pertteli, Suomusjärvi, Muurla, Kisko, Perniö ja Särkisalo. Kuntaliitosselvittäjänä toimi Arto Koski. Uudessa kunnassa on noin 55 000 asukasta.

Uuden Salon hallinnon valmistelutyötä tehtiin järjestelytoimikunnassa siihen asti, kunnes uuden kunnan kunnanhallitus aloitti toimintansa. Järjestelytoimikunnan jäsenet valittiin suhteessa kuntien kokoon, heitä oli yhteensä 27. Lisäksi järjestelytoimikunnassa oli mukana kaksi henkilöstön edustajaa läsnäolo- ja puheoikeudella. Asioiden valmistelusta vastasi muutosjohtajatiimi, joka koostui kunnanjohtajista ja henkilöstöjohtajista.

Salon taloudellinen tilanne oli hyvä liitossuunnitelmien aikaan. Salon ympäristökunnista osa hyötyi monin eri tavoin myös Nokian vaikutuksista, mutta tuottojen ei koettu jakaantuvan oikeudenmukaisesti alueen kesken. Etenkin yhteisöverotuottojen keskittymisen Saloon koettiin epäoikeudenmukaisena. Liitoksen toteutus- ja alkuvaiheessa taloudellinen tilanne muuttui kuitenkin radikaalisti alueen rakennemuutoksesta johtuen, jolloin yhteisöverotuotot putosivat merkittävästi. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa sopimus-
hetkellä oletetut resurssit ja nykyinen taloudellinen tilanne eivät ole tasapainossa.

Salon seudulla oli yhteistyöperinteitä kuntien välillä jo ennen kuntaliitosta. Seudulla on pitkä yhteistyöhistoria kuntayhtymien puitteissa, mikä oli luonut alueelle valmista luottamus-
pääomaa, jota voitiin hyödyntää kuntaliitoksen toteutuksessa.

3.2 Kouvola

Kouvolan kuntaliitoksessa kaikki entiset kuusi kuntaa sekä kolme kuntayhtymää lakkautettiin ja uusi Kouvola aloitti toimintansa 1.1.2009. Kuntaliitoksessa yhdistyivät Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala. Uudessa Kouvolaassa on yhteensä noin 87 500 asukasta. Selvitysmiehenä kuntaliitoksessa toimi Esko Rieppula.

Uutta kuntaa valmisteltiin järjestelytoimikunnassa, jonka valmistelevaa ja toteuttavaa työtä hoiti yhdistymistyöryhmä. Keskeiset poliittiset päättäjät kokosivat prosessin tueksi vielä työjaoston nimellä kulkeneen ryhmän, jonka toimintaa arvioitiin jälkepäin erittäin onnistuneeksi. Ryhmän työskentelyn seurauksena päätökset saatiin menemään läpi, ja päätöksenteko oli lisäksi nopeatempoista.

Kouvolan alueen historiassa on aikaisemminkin keskusteltu kuntaliitoksissa. Kouvola ja Valkeala kävivät kuntaliitosneuvotteluita jo 1970-luvulla, mutta liitossuunnitelmat kaa-tuivat tuolloin. Kuntien välillä on ollut tiivistä yhteistyötä jo ennen kuntaliitosta muiden muassa 1970-luvulla perustetun perusterveydenhuollon kuntayhtymän kautta. Alueella koettiin yhteistyön tiivistyneen jatkuvasti terveydenhuollon lisäksi yhteisen energiahuol-lon kautta. Kuntien keskuudessa toimi kolme kuntayhtymää ennen kuntaliitosta.

Kouvolassa tapahtui merkittävä rakennemuutos 1990-luvulla, jolloin työttömyys kas-voi 4%:sta 24%:iin. Voimakas rakennemuutos ja lisääntynyt työttömyys heijastuivat kun-tien talouteen, ja joidenkin kuntien itsenäiset selviytymismahdollisuudet muuttuivat hyvin hankaliksi.

3.3 Eksote

Eksote (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri) aloitti toimintansa hallinnollisesti vuonna 2009. Palvelutuotannon Eksote aloitti 1.1.2010. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat Lap-peenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari. Imatra on mukana yhteistoiminnassa vain erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon osalta. Yhteistoiminta-alueen väestöpohja on noin 133 000 asukasta.

Eksote perustettiin vastaamaan Paras-lain velvoittamaan 20 000 asukkaan väestöpohja-vaatimukseen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Alueella oli pohdittu yhteistyö- ja liitosmahdollisuuksia ja taustalla vaikutti kaatunut Saimaan kaupunki -hanke. Pienissä kunnissa pelättiin Lappeenrannan vahvaa asemaa ja yhteistoiminta-alue tarjosi vaihtoeh-don kuntaliitokselle. Yhteistoiminta-alueeseen sitouduttiin ja sen toimintaa on kehitetty systemaattisesti toimintavuosien aikana. Suhteellisen lyhyessä ajassa Eksotessa on onnis-tuttu kehittämään uusia palvelumuotoja ja ratkaisuja erilaisiin palvelutarpeisiin erilaisilla alueilla. Yhteistoiminta-alueen perustamista valmisteltiin huolella, alueella teetettiin muun muassa selvitys eri kuntien palvelutasosta.

Yhteistoiminnan taustalla vaikutti ajatus siitä, että alueella haluttiin turvata erikois-sairaanhoidon palvelut. Samalla koettiin, että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoi-don raja aiheuttaa turhia kustannuksia, joten uudistuksella haluttiin tarttua myös tähän ongelmaan. Pienissä kunnissa havaittiin, että palvelut voidaan turvata paremmin yhteis-toiminnan kautta kuin pienten kuntien omana tuotantona. Yhteistoiminta-alueen kautta toivottiin lisäksi helpotusta esimerkiksi lääkäreiden rekrytointiongelmiin.

Eksote poikkeaa muista tämän tutkimuksen caseista siinä, että kyseessä ei ole kuntien yhdistyminen vaan yhteistoiminta-alue. Kyseessä on kuitenkin kuntauudistus ja institu-tionaalisen muutoksen kehikon näkökulmasta varsin samankaltainen prosessi kuin kun-tien yhdistyminen. Lisäksi Eksote tarjoaa tarkastelualustan sosiaali- ja terveydenhuollon onnistuneesta yhdistämisestä. Sote-palveluihin fokusoituva tieto on hyödyllistä silloin, kun etsitään reseptejä toimiviin kuntien yhdistymisprosesseihin, ensinnäkin sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat keskeisen osan kuntapalveluista ja toiseksi niiden yhdistä-miseen liittyy monenlaisia jännitteitä. Sosiaali- ja etenkin terveyspalveluiden toimivuus, saatavuus ja palveluverkko ovat eräs yleisimmin esiin nostetuista kuntaliitoksiin liittyvistä teemoista ja kiisteltyjen kohteista.

Toinen tärkeä näkökulma, jonka sote-palveluita tuottavan yhteistyöalueen tarkastelu kuntaliitoksen rinnalla tuo, on mitä mahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen tarjoaa sellainen toimivana pidetty malli, jossa kunnat nimenomaan eivät ole yhdistyneet tai yhdistymässä. Eksote on varsin laaja yhteistoiminta-alue, joka ei välttämättä olisi toimiva, mikäli alue muodostaisi yhden yhtenäisen kunnan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen mallina se on kuitenkin toimivampi, kuin monet pienemmät ja tiiviimmät yhteistoiminta-alueet. (Airaksinen ym. 2011, Laine ym. 2011.)

3.4 Jyväskylä

Kuntien yhdistyminen tapahtui 1.1.2009, jolloin Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti lakkasivat olemasta ja perustettiin uusi Jyväskylä. Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin selvitysmiehenä toimi Jussi-Pekka Alanen. Ajallisesti Korpilahden ja Jyväskylän liitosvalmistelu aloitettiin ennen Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan liitosvalmistelua. Jarmo Asikainen toimi selvitysmiehenä Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan liitoksessa. Kuntaliitosta valmisteltiin erilaisissa työryhmissä, joita olivat järjestelytoimikunta, työvaliokunta sekä viisi valmistelutyöryhmää: kaupunkirakennepalvelut, sivistyspalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut, talous ja investointi.

Korpilahden työssäkäynti suuntautui paljon kunnan ulkopuolelle. Kunnanjohtajat olivat vaihtuneet useasti viimeisten vuosien aikana, mikä oli osaltaan heikentänyt johtajuutta kunnassa. Organisaatio oli myös hyvin ohut ja siitä oli tunnistettavissa anoreksiaorganisaation piirteitä. Korpilahden kunta oli suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, joita lisäsivät osaltaan myös investointipaineet. Yleinen hajanaisuuden tila johtamisjärjestelmässä oli vaikuttanut talouden ajautumiseen kriittiseen tilaan. Korpilahdella järjestettiin kansanäänestys liitoshankkeesta. Äänestystulos oli liitosta vastaan, mikä aiheutti painetta päätöksenteossa. Kuntaliitospäätöksestä äänestettiin hallituksessa tuloksin 5-2 liitoksen puolesta. Korpilahdelle luvattiin yhdistymisavustuksia, joiden avulla Korpilahdella alettiin heti suunnitella keskustan kehittämistoimia. Liitosvalmisteluiden alkuvaiheessa Jyväskylän kaupungilta saatua asiantuntijatukea pidettiin Korpilahdessa arvossa. Jyväskylän maalaiskunnan liitosprosessin käynnistyttyä nämä voimavarat siirtyivät osittain myös toisen liitoksen valmisteluun.

Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan liitos oli ollut keskusteluissa jo pitkään ja siihen oli asetettu myös ulkoisia paineita. Liitoksessa merkittävimmin alullepanijoina toimivat kuitenkin alueen sisäiset motiivit. Liitoksen taustalla vaikuttivat Jyväskylän maalaiskunnassa talouden kestävyys pitkän aikavälin näkymät. Kunta oli muuttovoittoinen kahden prosentin vuotuisella väestönkasvulla ja investointitarpeet olivat suuret. Palveluiden järjestäminen pelkästään omin resurssein koettiin vaikeaksi tulevaisuudessa. Keskustelu tulevaisuudesta johti päätökseen, että maalaiskunnassa tehdään sisäisesti palvelurakenneselvitys. Selvityksen toteutti työryhmä, johon kuului sekä poliittisia päättäjiä että kunnan viranhaltijoita. Selvityksessä tuotiin esiin, millaiset tarpeet ja investoinnit olisivat tarpeen tulevaisuudessa, jos maalaiskunta jatkaisi itsenäisenä kuntana. Itsenäisenä kuntana jatkaminen olisi vaatinut paljon investointeja. Esimerkiksi kouluverkko olisi täytynyt ottaa tarkasteluun.

Kuntaliitos oli ollut useasti pöydällä maalaiskunnassa aikaisemminkin, mutta tällä kertaa kunnassa koettiin, että aika oli kypsä liitoksen eteenpäin viemiseen. Liitossuunnitelmien koettiin olevan myös linjassa valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Liitoksen valmistelun aikana toteutettuja selvityksiä pidettiin erityisen hyvinä ja niiden myötä aukeni näkemyksiä vaihtoehtoisista tulevaisuuskuvista. Vastustajien kupissa painoivat erityisesti kunnan pitkä 140-vuotinen historia sekä pelko, että Jyväskylän kaupungin toimintakulttuuri valloittaa maalaiskunnalle ominaisen kulttuurin. Jyväskylän maalaiskunnassa päätös liittymisestä tehtiin vuonna 2008 ja yhdistyminen tapahtui vuoden 2009 alusta.

3.5 Joensuu

Joensuussa kuntaliitosprosessi on ketjuuntunut. Ensimmäisessä aallossa vuonna 2005 Joensuuhun liittyivät Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran kunnat. Kuntaliitosten toinen aalto ajoittui vuoteen 2009, jolloin Eno ja Pyhäselkä liittyivät Joensuun kaupunkiin. Ensimmäisessä liitoksessa selvitysmiehenä oli Pekka Myllyniemi. Toisessa liitosvaiheessa mukana olivat alussa myös Polvijärvi ja Kontiolahti, jotka kuitenkin päättivät olla lähtemättä mukaan kuntaliitosselvitykseen. Kuntaliitoksen toteutusta varten perustettiin ohjausryhmä sekä työvaliokunta. Joensuussa on lisäksi seurantaryhmä, joka on jatkanut toimintaansa liitoksen jälkeen.

Ensimmäisessä liitosvaiheessa taustalla vaikuttivat erityisesti taloudelliset tekijät ja pienemmät kunnat toimivat aloitteen tekijöinä. Toisessa liitosvaiheessa Joensuu toimi liitoksessa aloitteellisesti, syinä olivat seudulliset maankäyttöön liittyvät asiat. Kunnissa oli erilaisia liitosmahdollisuuksia esillä, mutta Joensuun suunta todettiin luontevimmaksi ja riittävän suureksi kokonaisuudeksi. Joensuun seudulla oli ollut jo ennen liitoksia seudullista yhteistyötä esimerkiksi terveydenhuollossa. Seudulla oli lisäksi lääkäripulaa erityisesti pienissä kunnissa, mikä hankaloitti terveyspalveluiden järjestämistä.

Kiihtelysvaaran kohdalla taloudellinen kestävyys tulevaisuudessa nähtiin ongelmallisena, minkä vuoksi liitossuunnitelmat koettiin tarpeellisiksi. Kiihtelysvaarassa koettiin paremmaksi ratkaisuksi ohjata kehitystä itse kuin joutua pakon edessä muutokseen. Myös Tuupovaaran liittymisen taustalla olivat taloudelliset syyt. Pyhäselkä oli ennen liitosta voimakkaasti kasvava kunta. Pyhäselän investointitarpeet muiden muassa koulujen, päiväkotien ja infrastruktuurin osalta olivat suuret. Eno oli ollut mukana seudullisessa yhteistyössä ja liitos koettiin seuraavaksi luontevaksi askeleeksi.

4 Teoreettinen katsaus

4.1 Institutionaalinen johtajuus

Instituutiot ja organisaatiot eivät ole toistensa synonyymejä. Kaikki organisaatiot eivät ole instituutioita eivätkä kaikki instituutiot ole organisaatioita. Organisaatio voi saavuttaa instituution aseman, mikäli se vastaa yhteiskunnassa kumpuavaan järjestäytymisen tarpeeseen. Perhe on esimerkki instituutiosta, joka ei ole organisaatio, mutta joka edelleen jäsentää monin eri tavoin toimintaamme. Instituutiot eroavat muista organisaatioista siinä, että niissä toimivien on mahdollisesti sopeuduttava tiukempiin arvo- ja periaate-rajoihteisiin (Ingram & Clay 2000 525–526). Myös institutionaalinen johtajuus eroaa sellaisten organisaatioiden johtamisesta, joiden ei katsota saavuttaneen instituution asemaa. Johtajuuden vaatimukset ovat institutionaalisen aseman organisaatioissa erilaisia kuin organisaatioissa yleensä nimenomaan siksi, että instituutioiden katsotaan usein kannattavan yhteiskunnalle tärkeitä tapoja ja käyttäytymismalleja. Kuntainstituution peruselementit voidaan löytää paikallisen itsehallinnon peruseriaateista kuten demokratiasta, moniarvoisuudesta ja valistustehtävästä, mikä vaikuttaa myös siihen, millaisia vaatimuksia johtamiselle asetetaan.

Institutionaalisen aseman saavuttaneiden organisaatioiden johtajuus erottuu muiden organisaatioiden johtamisesta ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin, organisaation johtaminen perustuu usein instrumentaaliseen toimijuuteen eli siihen, että johtajuus on ennen kaikkea väline tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Instituutiossa toimiminen asettaa johtamiselle enemmän rajoitteita. Johtajuus kiinnittyy instituution luonteeseen muita organisaatioita vahvemmin, joten johtamisroolissa toimijuudelle on vähemmän tilaa. Toiseksi, muunlaisissa organisaatioissa kuin instituutioissa johtaminen on luonteeltaan hierarkkisempää ja karismaattisella johtajuudella on suurempi rooli. Karismaattisen johtajan rooliin kuuluu vahva välittäjän rooli, sisäisen kommunikaation helpottaminen ja omistautumisen lisääminen, jotta organisaatio pääsisi tavoitteisiinsa. Institutionaalisen johtajuuden roolissa korostuu instituution arvojen välittäminen ja suojeleminen. Kolmanneksi, organisaatioiden johtaminen nojautuu tyypillisesti tulevaisuuteen suuntautuvaan visioon. Instituutioiden johtamisessa visio ohjaa toimintaa, mutta se on kiinnittynyt vahvasti organisaation ytimenä toimiviin arvoihin, jopa historiaan, ei niinkään tulevaisuudessa toivottavana pidettyyn tilaan. (Washington, Boal & Davis 2008, 722–725.)

Tämän perusteella institutionaalisen johtajan rooliin kuuluu kolme olennaista tehtävää, jotka ylläpitävät instituution legitimitettä ja edesauttavat sen säilymistä:

1. Ylläpitää organisaation sisäistä yhtenäisyyttä
2. Kehittää tukimekanismeja, jotka lisäävät instituution legitimizeettiä etenkin siinä vaiheessa, kun organisaatio on muuttumassa instituutioksi
3. Toimia ulkopuolisten uhkien ja vihollisten voittamiseksi. (Washington ym. 2008, 729.)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta organisaation sisäisen yhtenäisyyden ylläpitäminen liittyy sekä ennen yhdistymistä toimineiden kuntien että liitoskuntien yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Onnistuneessa kuntien yhdistymisessä vahvasti kuntaidentiteettiin kytkeytyvä legitimizeetti pitää saattaa uuteen kuntaan siten, että itsenäisen kunnan legitimizeetti säilyy liitosta suunniteltaessa, mutta siirtyy prosessissa osaksi uutta kuntaa. Näin uuden kunnan itsenäinen legitimizeetti voi rakentua uutena kokonaisuutena eikä niin, että näennäisesti yhdistyneet kunnat jatkavat toimintaansa erillään lähes entiseen malliin.

Yhteistoiminta-aluetta perustettaessa toiminnan legitimizeetti kiinnittyy kuntien ja yhteistoiminta-alueen henkilöstön hyväksynnän kautta tulevaan legitimizeettiin ja kuntalaisten näkökulmasta hyväksi ja oikealla tavalla järjestäytyneeksi koettuun palvelutarjontaan. Legitimizeetti on sikäli helpompi rakentaa, että kuntiin perustuva identiteetti pysyy suurelta osin samana, vaikka keskeisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen siirtyykin uudelle organisaatiolle.

4.2 Institutionaalinen johtajuus ja legitimizeetti

Tärkeä osa instituutioiden toimintaa ja toimintakykyä on legitimizeetti ja sen saavuttaminen ja ylläpitäminen myös silloin, kun ympäristö tai instituution oma perusta ja rakenne muuttuvat. Legitimizeetti kytkeytyy valtaan. Olennaista on, että vallankäytön kohteet hyväksyvät sen kohteena olemisen: legitimizeetti muuntaa vallan auktoriteettiasemaksi, oikeudeksi hallita ja velvollisuudeksi totella. (Schmitter 2001, 2; Beetham 1991.)

Instituutiot ovat rakenteita, joissa käytetään valtaa. Kuntien ollessa kyseessä legitimizeetti kiinnittyy lähidemokratiaan ja sitä kautta kuntalaisten oikeuteen vaikuttaa siihen, kuka ja millaisilla arvoilla varustettu ihminen tekee käytännön elämän kannalta keskeisiä päätöksiä muun muassa verotuksen, koulutuksen ja palvelujen suhteen. Kuntien tai keskeisten kuntapalvelujen yhdistyessä legitimizeetin saavuttaminen vaatii ponnistelua. Yhteistä tai yhdistyvää organisaatiota rakennettaessa legitimizeetin rakentaminen uuden kunnan tai yhteistyöalueen päättäjien keskuudessa on ehto organisaatiomuutoksen onnistuneelle toteutukselle. Kun toimintoja yhdistetään, legitimizeetti pitää saavuttaa organisaation sisällä oman henkilöstön keskuudessa niin, että niillä jotka tekevät päätöksiä, on henkilöstön mandaatti päättää. Näin myös itse päätökset voidaan nähdä legitimeinä.

4.3 Muutosprosessi institutionaalisen muutoksen kehyksessä

Kehittäminen ja muutos ovat saman liikkeen ulottuvuuksia, siirtymiä pois vallitsevasta tilanteesta. Muutoksella tavoitellaan parempaa sopeutumista vallitseviin olosuhteisiin.

Ongelmana ovat siirtymät kohti tuntematonta, jolloin muutoksen laatua on vaikea määritellä. Onko kyseessä taantumisen vai edistymisen? (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 37; Hyyryläinen 1992, 7). Onko tulevaisuuden haasteet tunnistettu? Onko ongelmien ratkaisu mekaanista lyhyen aikavälin ongelmanratkaisua vai pidemmälle katsovaa varautumista ajan trendien mahdollisiin vaikutuksiin? (vrt. Lester 1998; Sotarauta ym. 2003).

Kuntien päätöksenteko ja hallinta on perinteisesti katsottu hyvin formaaliksi ja jäsenytyneeksi ihmisten väliseksi toiminnaksi. Kuntien normaalia toimintaa ja päätöksentekoa säätelevät voimakkaasti kuntalaki, lukuisat erillislakien kokonaisuudet sekä normiohjaus. Kuntaliitostilanteessa kuntaa ohjaavat ihmiset joutuvat kuitenkin harmaalle alueelle, tilanteeseen, jossa uuden kunnan rakentamiselle ei ole olemassa vakiintunutta kaavaa tai valmiita menettelyohjeita.

Tutkimuksessa paneudutaan ilmiöön, joka on todennettavissa ainoastaan haastatteleamalla päätöksentekoon osallistuneita ihmisiä. Ilmiön ydin on, miten ihmiset ja heidän mukanaan organisaatiot järjestäytyvät omaehtoisesti uusiksi organisaatioiksi. Muutosten lähtökohdat saattavat olla todennettavissa monella tapaa, perusteluina voivat olla esimerkiksi tarve parempaan resurssiohjaukseen, maankäyttöön tai erikoistuneisiin palveluihin. Kuitenkin se, miten ja millaisilla eväillä uudet kunnat syntyvät, on jäänyt hämärän peittoon.

Yksi näkökulma kuntaan on tarkastella sitä kunnan alueella asuvan paikallisyhteisön yhteisresurssina, jota hallitaan nojaten lainsäädännön asettamiin raameihin virallisessa päätöksenteossa, mutta jota valmisteluvaiheessa ohjataan mitä moninaisimmin verkostollisin ottein.

Tutkimuksessa yhteisresurssin fuusion hallintaa ja muutosjohtajuutta lähestytään kahdesta suunnasta. Keskiössä on analyysi syvällisen muutoksen johtamisen keinoista, itseorganisoitumisesta ja väylistä, jotka kanavoituvat luottamukseksi ja näkemykseksi yhteisestä organisaatiosta. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten kuntaliitos muotoutuu ilmassa leijuvasta tavoitteesta operationaaliseksi uudistamiseksi, jota esimerkiksi keskijohto työstää. Haveri ja Majoinen (2000) käyttävät ilmiöstä nimitystä transformaatiomuutos. He nostavat esiin muutoksen organisaatiokulttuurisen ulottuvuuden, joka ilmenee arvojen, uskusten ja toimintatapojen kautta.

Teoksessaan ”Governing the Commons” Elinor Ostrom (1990) tarkastelee ihmisten itseorganisoitumista yhteisomistuksessa olevien resurssien käytön kestävästä ja tasapuolisena hallitsemisena. Tässä prosessissa eri osapuolet joutuvat punnitsemaan tekijöitä, jotka toisaalta edistävät ja toisaalta estävät institutionaalisten sääntöjen luomista ja muokkaamista. Institutionaaliset säännöt vaikuttavat kaikkeen toimintaan aina päätöksenteosta siihen, kuka tekee päätöksiä ja miten hänen päätöksentekovaltansa määritellään. Eri tekijöiden punnitsemista voidaan tarkastella yksilöiden tai ryhmien valintana, joka vallan vipuvarren kautta kanavoituu organisaatioihin. Haveri ja Majoinen (2000) kuvaavat valintaa johtajuutena, jossa rakennetaan siltaa muutoksen rationaalisuuden ja irrationaalisuuden välille painottaen rationaalisen toiminnan ja irrationaalisuuden välisenä jännitteenä ilmenevää organisaatiodynamiikkaa. Muutosprosessin strateginen ja tavoitetietoinen lähestymistapa edustavat heidän mukaansa prosessin rationaalista puolta, erilaiset ryhmädynaamiset ilmiöt puolestaan prosessin irrationaalista puolta.

Täydennämme Haverin ja Majoisen lähestymistapaa rationaalisuuden käsitteen osalta. Rationaalisuus vaikuttaisi kuntaliitoksessa olevan aina läsnä oleva päätöksen perusta – subjektiivisesta näkökulmasta. Päätökset ovat perusteltuja vallitsevan informaation varassa – kysymys on siitä mitä tietoa yksilö käyttää päätöksenteon perustana ja miten se valikoituu hänen subjektiivisten ja kollektiivisten arvo-, tieto tai tunnesuodattimiensa kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eri organisaatioiden näkökulmista eri asiat näyttävät rationaalisina ja myös yksilön ja organisaation näkökulmasta eri asiat voivat olla rationaalisia.

Vaikka Ostromin (1990) jäsenyys ei ole suoraan sovellettavissa tietäntyyppisiin fuusioihin tai yhteistoimintaan, sen perusteella luotu teoreettinen malli on ihmisten välisen dynamiikan näkökulmasta sovellettavissa kuntien endogeenisen muutoksen tarkasteluun - niihin turuilla ja toreilla sekä huoltoasemien baareissa tapahtuviin keskusteluihin, jotka ovat onnistuneen fuusion takana – luottamuksen varaan rakennettuun itsejärjestäytymiseen.

4.4 Johtamisen kohteet ja paikat institutionaalisessa muutoksessa

Ketkä muutoksia tekevät? Kysymykseen on hankala vastata, sillä muutoksiin osallistuu jollain tasolla aina koko organisaatio. Vastauksen etsimisessä nojaudumme aineistoomme. Kaikilla alueilla fuusioita oli rakentamassa ydinjoukko, joka koostui johtavista luottamushenkilöistä sekä viranhaltijoista, jotka vetivät prosessia eri vaiheissa. Ydinjoukkojen koostumisen ja järjestäytymisen perusteella niissä voidaan havaita useita ominaisuuksia, kuten operationaalinen vipuvarsi (johtavat viranhaltijat), kansanvallan ja strategisen päätöksenteon vipuvarsi (johtavat luottamushenkilöt) sekä useissa vaiheissa fuusio-prosessia tiedon ja menettelyosaamisen vipuvarsi (teknokraatit). Erilaisilla mandaateilla ja auktoriteeteilla prosesseja vetäviä henkilöitä voidaan kuvata monin tavoin.

Yhteiseksi nimittäjäksi prosessiin osallistuville voidaan kuitenkin asettaa heidän läsnäolonsa prosessissa ”institutionaalisina yrittäjinä”, jotka käyttävät osaamistaan ja valtaansa edistääkseen instituutioiden muutosta (Sotarauta & Mustikkamäki 2011). Organisaatioiden sisäistä yrittäjyyttä voi esiintyä myös yksittäisten politiikkojen tasolla. Heidän toiminnallaan voi olla suuri vaikutus yksittäisten asioiden agendalle nousussa. (Flanagan, Uyarraa & Laranjab 2011; Kingdon 1984.) Institutionaalinen yrittäjyys tarkoittaa sellaista toimintaa, jossa toimijat, joilla on intressi tietynlaiseen institutionaaliseen järjestelyyn, käyttävät resursseja uusien instituutioiden luomiseen tai vanhojen muokkaamiseen (Maguire, Hardy & Lawrence 2004, 657). Tällaisia resursseja voivat olla sekä tieto että valta (Sotarauta & Mustikkamäki 2011, 10). Institutionaalisen yrittäjyyden teoria huomioi sen, että kaikki toimijat eivät välttämättä ole yhtä kyvykkäitä tuottamaan haluttuja tuloksia, mikä korostaa tarvetta heterogeeniseen ryhmään ja erilaisiin kompetenssien ja auktoriteettien lähtökohtiin.

Homogeenisten muutosryhmien kyvyttömyys valmistella uutta institutionaalista järjestystä saattaa johtua toiminta-asemien (engl. subject position) rajatusta määrästä. Toiminta-asemiin eivät kuulu pelkästään byrokraattiset valta-asetat vaan myös sosiaalisesti rakentuneet ja legitimoidut asemat, jotka muotoutuvat esimerkiksi kunnissa ajan saatossa

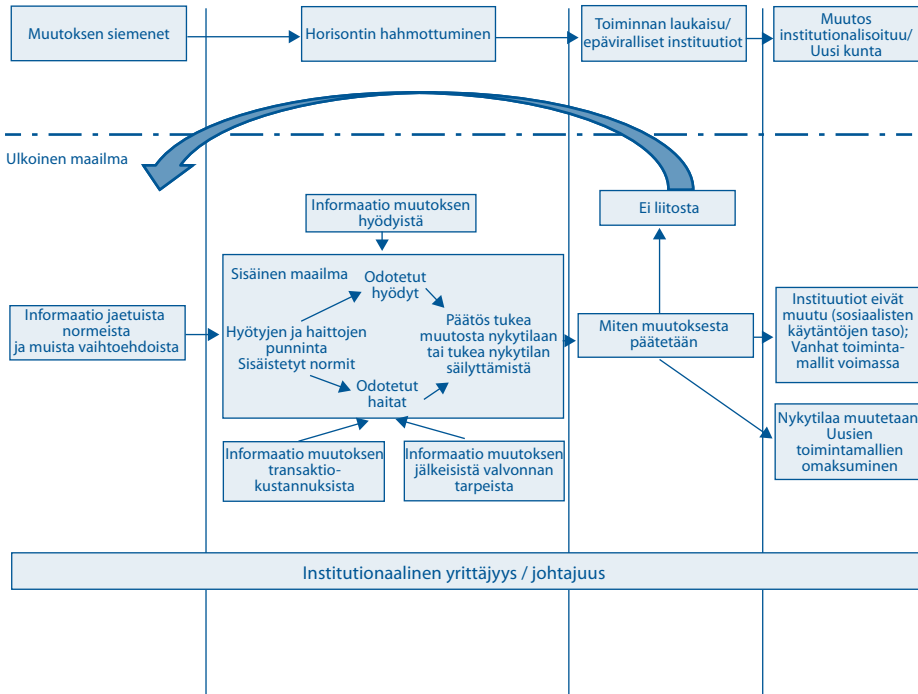
vuorovaikutuksen seurauksena. Konkreettisenä esimerkkinä tästä byrokraattisen valta-aseman huipulla oleva kunnanjohtaja saattaa olla fuusiossa sivussa merkittäviä asioita päätettäessä. Epäviralliset asemat, luottamus ja vallankäyttäjien keskinäiset suhteet antavatkin niiden haltijoille institutionaalisia intressejä ja mahdollisuuksia sekä joissain tapauksissa myös lisäresursseja vallankäyttöön. (vrt. Maguire ym. 2004, 687.)

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutoksen agenteina eivät välttämättä ole ne, joilla on virallisesti korkea valta-asema, vaan liikehdintä saattaa muodostua ”hyvien, innokaiden ja osaavien tyyppien” ympärille. Merkittävä seikka institutionaalisessa yrittäjyydessä on se, että se voi siirtyä henkilöltä toiselle muutosprosessin eri vaiheissa. Tämä ei ole tietoista aloitteen ja muutosvastuun siirtämistä eteenpäin, vaan siirtyminen mahdollistuu hankkeen edetessä ja muovautuessa, jolloin uudet toimijat ottavat sen omakseen ja lähtevät viemään hanketta eteenpäin omista lähtökohdistaan. (Sotarauda & Mustikkamäki 2011, 24.) Tämä ilmiö saattaa kuitenkin aiheuttaa myös kitkaa muutosprosessiin, jos uusilla institutionaalisilla yrittäjillä on aikaisemmista eroava näkemys muutoshankkeen lopullisista tavoitteista.

4.5 Tutkimuksen lähestymistapa ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa käyttämämme teoriakehys, joka myös jäsentää aineistomme käsittelyä on esitetty kuviossa 1. Sen rakentamisessa on hyödynnetty Elinor Ostromin (1990) hahmottelemaa institutionaalisen muutoksen mallia, joka on kuviossa katkoviivan alapuolella, ja Markku Sotaraudan ja Nina Mustikkamäen (2011) käyttämiä institutionaalisen muutoksen eri vaiheita, jotka puolestaan ovat kuviossa katkoviivan yläpuolella. Sotaraudan ja Mustikkamäen malli toimii vaiheistuksena institutionaalisen muutosprosessin kokonaisuudelle, kun taas Ostromin jäsenyyksen avulla pystymme pureutumaan enemmän niihin tekijöihin, jotka vaikuttavat toimintaan prosessin eri vaiheissa. Institutionaalinen muutos on prosessina samankaltainen huolimatta siitä, ollaanko luomassa uusia instituutioita vai muokkaamassa vanhoja. Molemmissa tilanteissa punnitaan hyötyjä ja haittoja. (Ostrom 1990.) Institutionaalisten yrittäjien läsnäolo ja toiminta vaikuttavat yksittäisten toimijoiden asenteisiin ja sitä kautta instituution muutosalttiuteen. Institutionaalisen yrittäjyyden muuntuvan ja eteenpäin siirtyvän luonteen vuoksi se esiintyy kehityksessä muutosprosessin vaiheistuksen ylittävänä tekijänä.

Kuvio 1: Tutkimuksen teoreettinen jäsenyys (Ostrom 1990; Sotarauta & Mustikkamäki 2011)



Lähde: Ostrom 1990, Sotarauta & Mustikkamäki 2011

Institutionaalinen muutos on jaettavissa neljään toisiinsa linkittyneeseen vaiheeseen. Vaiheet ovat muutoksen siemenet, horisontin hahmottuminen, toiminnan laukaisu ja muutoksen institutionalisoituminen. Muutoksen siemenet koostuvat muutosprosessin liikkeelle panevista tekijöistä. Tässä vaiheessa yhteinen tulevaisuus ei ole hahmottunut vaan ajatus yhteistyöstä leijuu irtonaisena. Institutionaaliset yrittäjät voivat toimillaan sysätä muutoksen seuraavaan vaiheeseen, horisontin hahmottumiseen, jossa yhteistä päämäärää luodaan kaikkien osapuolten yhteisen tulkinnan muodostumisen kautta. Yhteisen horisontin pitää olla hahmottunut, jotta voidaan edetä toiminnan laukaisuun, jossa tehdään muutoksen käytäntöjen suunnittelutyö sekä lopulliset päätökset institutionaalisesta uudelleenorganisoinnista. Toiminnan laukaisua seuraa muutoksen institutionalisoituminen vaihe, jossa aiemmissa vaiheissa tehty valmistelu ja suunnittelu pitää vakiinnuttaa, jotta muutoksella haetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Mikäli tässä ei onnistuta, uuteen organisaatioon voi jäädä vaikuttamaan useampia vanhoja instituutioita, mikä asettaa uuden instituution merkityksen ja toimintakyvyn vähintään kyseenalaiseksi. Ääritapauksessa joudutaan tilanteeseen, jossa rakenne, instituutiot ja käytännöt eivät tue toisiaan, mikä saattaa rapauttaa rakenteen sisältäpäin. (Sotarauta & Mustikkamäki 2011, 15–22.)

Ostromin malli rakentuu sisäisessä maailmassa tapahtuvasta päätöksentekoprosessista ja siihen tulevista, ulkoisesta maailmasta peräisin olevista syötteistä. Näitä niin sanottuja summamuuttujia ovat informaatio muutoksen hyödyistä, informaatio muutoksen transaktiokustannuksista, informaatio muutoksen jälkeisestä valvonnan tarpeesta sekä informaatio jaetuista normeista ja muista mahdollisuuksista. Näiden summamuuttujien taustalla vaikuttaa tilanteellisia muuttujia, joiden painoarvo vaihtelee osallisten omien tulkintojen ja omien rationaliteettien perusteella. Summamuuttujien yhteisvaikutuksen perusteella toimijat tekevät ratkaisunsa siitä, lähtevätkö he tukemaan vallitsevien institutionaalisten sääntöjen muutosta vai tukevatko he nykytilan säilyttämistä. Lopputulos on kuitenkin päätös jommankumman vaihtoehdon tukemisesta, sillä yksikään toimija ei pysty yksinään ajamaan merkittävää institutionaalista muutosta läpi. Summamuuttujat ovat yleispäteviä ja soveltuvat luontevasti kuntakontekstissa olevien muutosprosessien tarkasteluun.

Mallissa yhdistyvät kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset muuttujat. Kun yksittäinen toimija pohtii suhtautumistaan muutokseen, kvalitatiiviset arvostukset ja tunteet vaikuttavat rinnakkain kvantitatiivisten ”faktojen” kanssa. Lisäksi jokainen osallinen arvottaa kvantitatiivisen informaation oman arvomaailmansa pohjalta. Tämä harkintaprosessin tulos vaikuttaa siihen, miten yksilöt ja ryhmät toimivat muutosprosessissa. Tähän vaikuttaa myös se, miten muutoksesta päätetään, eli ketkä tekevät virallisen päätöksen muutoksesta ja missä. Tämä vaikuttaa ihmisten toimintamalleihin ja heidän valitsemiinsa strategioihin. Voidaan olettaa, että toimija, joka vastustaa muutosta, valitsee erilaisen tavan toimia tavoitteensa saavuttamiseksi kuin sellainen henkilö, joka kannattaa olemassa olevan instituution muuttamista.

Yhdistämällä nämä kaksi mallia muotoutuu kehys (kuvio 1), jolla pystytään hahmottamaan institutionaalisen muutoksen eri vaiheita sekä niitä prosesseja, joita eri vaiheiden sisällä tapahtuu. Muutoksen siemenet pitää sisällään informaation jaetuista normeista ja muista vaihtoehdoista. Horisontin hahmottuminen sisältää sen hyötyjen ja haittojen punnintaprosessin, jossa osalliset muodostavat mielipiteensä muotoutumassa olevasta muutoksesta ja sen tavoitteista. Tutkimusaineistossa ilmennyt käännyttäminen kuuluu osaksi horisontin hahmottamista. Tässä vaiheessa prosessin osalliset pyrkivät vaikuttamaan toistensa mielipiteeseen. On huomioitava, että henkilöiden kokemat hyödyt ja haitat eivät välttämättä liity pelkkään muutosprosessiin ja sen suoraan aiheuttamiin seurauksiin vaan harkintaan vaikuttavat yhtäläillä sosiaaliset tekijät, joita ”käännyttäjät” tuovat harkintaprosessiin. Tätä seuraa toiminnan laukaisussa muutoksen suunnittelu ja siitä päättäminen. Aineistoissa havaittu ”kaupankäynti” sijoittuu muutosprosessin tähän vaiheeseen. Mikäli muutos kariutuu tässä vaiheessa, prosessissa tehty työ ja saatu tieto jää siemeniksi seuraavaa muutoshanketta varten. Aineistosta ilmenee, että tässä vaiheessa epävirallisilla instituutioilla on suuri merkitys. Viralliset, sääntöihin ja sopimuksiin perustuvat instituutiot, kuten valmisteluryhmät, ovat olemassa, mutta epävirallisesti muodostuneilla rakenteilla voi olla jopa suurempi merkitys tavoitteiden muokkaamisessa. Jos päätös muutoksesta tehdään ja edetään muutoksen institutionalisoitumisen vaiheeseen, tavoitteena on uuden instituution vakiinnuttaminen. On kuitenkin olemassa riski, että uudelle instituutiolle ei muodostu sopivaa kasvualustaa ja vanhat instituutiot määrittävät liiaksi toimintaa myös uuden organisaation sisällä.

5 Muutoksen siemenet

Kuntaliitosprosesseihin ovat vaikuttaneet kahdentyyppiset voimat: ulkoiset paineet ja sisäiset tekijät. Toteutuneissa liitoksissa pääasiallisena liikkeellepanevana voimana ovat olleet alueiden sisäiset tekijät ja paineet. Ulkoisista paineista esimerkiksi Paras-laki nostetaan esiin jonkin verran liitosprosessin alkua vauhdittaneena tekijänä, mutta ohjauvan lainsäädännön merkitys näyttäytyy kuntien näkökulmasta kuitenkin huomattavasti vähäisempänä kuin esimerkiksi kuntien taloudelliset tai toiminnalliset vaikeudet. Valtion taholta tullut ohjaus lainsäädännön, porkkanoiden ja informaation muodossa on ikään kuin kehystänyt prosesseja ja antanut paikallistoimijoille ajattelemisen aihetta sekä luonut liitosprosessien alkutaipaleita helpottavia perusteluja. Ulkoisena kannustimena kuntaliitoksia vauhdittamaan tähdänneet porkkanarahat ovat ajallisesti saattaneet hieman nopeuttaa liitosprosessia, joka muuten olisi saattanut edetä tahmeammin. Muutoksen tulkitaan nopeutuneen porkkanoiden ansiosta, nimenomaan siitä syystä, että niiden saaminen on kytkeytynyt tiettyyn aikatauluun eikä myöhemmistä kannusteista ole ollut takeita.

5.1 Muutosta rakentamassa – sisäiset signaalit ja ulkoiset tekijät

Kuntaliitosprosessin aloittaminen näyttäytyy aineistossa monen asian summana. Yksittäiset henkilöt sekä erilaiset, osittain sattumanvaraisilta vaikuttaneet tapahtumat ovat olleet merkittävässä roolissa liitoskeskustelujen alkaessa. Monin paikoin kuntaliitospuhunta on ollut alueilla aktiivista jo ennen Paras-lain asettamia vaatimuksia. Osassa tutkittuja alueita on tehty lukuisia yrityksiä kuntarakenteen muuttamiseksi. Paras-lakia ei varsinaisesti voida pitää kuntaliitosten alullepanijana, mutta sen tulkitaan antaneen jonkinlaisen vaikeasti määriteltävän sysäyksen prosessin edistymiselle. Ensinnäkin Paras-hanke toi uudenlaista retoriikkaa kuntien ja niiden palvelurakenteen uudistamisen. Retoriikan perusajatuksena oli ”suuri on kaunista” ja uudistamisen suunta oli selvästi kohti leveämpiä hartioita. Strategiaa ei tuolloin kuitenkaan annettu valmiina, jolloin Paras-hanke ei näyttäytynyt alueilla liitoksiin pakottavana prosessina, vaan kunnille jäi mahdollisuus valita sopivin tie rakenteen kasvattamiseen. Kunnille, joilla ei ollut intressiä tai halua liitokseen, annettiin yhteistoiminnan lisäämisen vaihtoehto, joka helpotti prosessiin lähtemistä, kun vaarana ei ollut oman kunnan ja identiteetin menetyks.

Toinen merkittävä Paras-uudistuksen anti kuntaliitosprosessien näkökulmasta oli tietynlaisena vaa’an kielenä toimiminen. Kun kuntaliitoskeskustelu oli käynnissä, laki antoi

signaalin ja perusteltuja argumentteja liitoksen puolesta. Haastateltavien puheessa Paraslain vaikutukset mainitaan kuitenkin yleisesti viimeisenä taustatekijänä kuntaliitoksissa, eivätkä kaikki mainitse lain tuomaa painetta ollenkaan.

Sisäiset paineet voidaan jaotella taloudellisiin ja toiminnallisiin paineisiin. Sisäisistä paineista ylivoimaisesti tärkeimmäksi koettiin kunnan talouteen liittyvät tekijät. Pienten kuntien taloudellinen tilanne oli käynyt monessa kunnassa sietämättömäksi. Usein tilannetta kuvataan jonkinlaisena keskeisten poliitikkojen uudelleenorientoitumisena, jossa meneminen ”järkiavoliittoon” keskustaupungin kanssa ei enää ollutkaan suurempi peikko kuin alijäämäisen budjetin tekeminen. Tarinat siitä, miten ”aika oli kypsä” ovat hämmentävän yhteneväisiä. Perushavaintona näyttää olleen se, että kun kunnalla ei ole varteenotettavia mahdollisuuksia selvittää tulevaisuudessa itsenäisenä, alkaa kuntaliitos näyttäytyä järkevänä vaihtoehtona.

”Ei oo muuta ulospääsyä kun liittyminen.”

Salon kuntaliitoksessa oli tosin muitakin vivahteita, jotka liittyivät keskustaupungin suuriin yhteisöverotuloihin. Ympäryskunnat kokivat epäreiluna tilanteen, jossa kasvun rahoittaminen ja osin kovatkin investoinnit olivat heidän harteillaan, mutta heillä ei kuitenkaan ollut pääsyä keskustaupungin ”lihapatojen ääreen”. Lisäksi Salon seudulla kuvattiin tyypillisenä tilanne, jossa kuntalaiset, etenkin Salossa työssä käyvät, eivät edes tiedostaneet asuvansa jonkin toisen kunnan alueella, jolloin raja oli monin paikoin keinotekoinen jo kuntalaisenkin näkökulmasta.

Taloudellisten paineiden lisäksi myös toiminnalliset ongelmat ovat vaikuttaneet erityisesti poliitikkojen uudelleenorientoitumiseen. Monissa pienemmissä kunnissa oli erilaisia rekrytointiongelmia niin sosiaali- ja terveystoimissa kuin keskushallinnossakin. Kuntaliitoksella ajateltiin olevan välittömiä vaikutuksia rekrytointiongelmaan, koska laajempi yksikkö voitaisiin kokea houkuttelevammaksi työpaikaksi kuin pienen kunnan yksikkö. Luottamushenkilönäkökulmasta on kuitenkin havaittu, ettei kuntaliitos välttämättä ole ratkaissut etenkään syrjäkyllillä sijaitsevien palvelupisteiden henkilöstön rekrytointiongelmia.

Pätevän henkilöstön saamisen lisäksi ongelmat toimintakyvyn ylläpitämisessä heikossa taloudellisessa tilanteessa nähtiin sysäyksenä kuntaliitosta kohti. Joissain kunnissa oli ajautettu tilanteeseen, jossa kunnan organisaatio oli muuttunut rakenteeltaan hyvin ohueksi ja lähes kestävämmäksi. Tutkimuksen kohteena olevilla alueilla tämänkaltaisille organisaatioille oli tyypillistä, että esimerkiksi eläköityvien työntekijöiden tilalle ei palkattu uusia työntekijöitä, vaan tehtävät jyvitettiin organisaatiossa jo valmiiksi oleville ihmisille. Ohuet resurssit ja haavoittuvuuden tiedostaminen johtivat ymmärrykseen siitä, että kuntaliitoksen kautta olisi mahdollista päästä eroon haavoittuvuudesta ja päästä osaksi vahvempaa ja lopulta turvallisempaa organisaatiota.

Osa kuntaliitosten taustalla olevista ongelmista on toiminnallis-kulttuurisia. Näitä ongelmia ovat esimerkiksi kuntien päätöksentekokulttuurin ongelmat sekä kyvyttömyys saneerata omaa taloutta. Osassa kunnista koettiin voimattomuutta, koska kunnanvaltuustolla ei ollut kykyä tehdä kivuliaita, mutta tulevaisuuden kannalta tärkeitä päätöksiä.

Samankaltaisia ongelmia voivat olla esimerkiksi valtuuston sisäinen riitaisuus ja tavaksi otettu toimintamalli, jossa tehdyistä päätöksistä valitetaan paikallislehtien sivuilla. Kunnan päätöksentekokulttuuri onkin merkittävä tekijä kuntaliitoksesta päättämisen taustalla.

”Tämä toimintakulttuuri, jossa ei saanut säästää, vei lopulta siihen, että kuntaliitos oli pakko tehdä.”

Eräässä kunnassa merkittävässä roolissa yhdistymisestä päätettäessä oli taloustilanteen kuvaamisessa tapahtunut muutos. Kunnan taloustilanne oli kuvattu luottamushenkilöille ruusuisempuna kuin millainen se todellisuudessa oli. Kunnan päättäjät joutuivat uudelleen asemaan, kun tietoja kunnan talouden tilasta ei enää esitetty kaunistelevasti ja kunnan itsenäisyyttä puolustaen, vaan laskelmat osoittivat, että kunta ei voinut jatkaa entisellään. Vaihtoehtoina olivat laajat saneeraustoimet tai kuntaliitos, jotta talouden tasapaino voitaisiin säilyttää.

Talouden kehittymistä ennustavat laskelmat olivat useassa kunnassa merkittävässä asemassa kuntaliitosprosessien alkuvaiheessa. Riittävän pitkälle aikavälille kohdistetut konkreettiset laskelmat ja selvällä suomen kielellä tuotettu tieto tulevaisuuden näkymistä avasivat monen päättäjän silmät näkemään, että jotakin on tehtävä ennen kuin on liian myöhäistä. Talousanalyysjä oli tosin tehty aikaisemminkin, mutta uudelleenorientoitumista kuvaa se, että monessa kunnassa talouden ennustamiseen suhtauduttiin kuntaliitoksen alkutai-paleella erilaisilla kuin aikaisemmin. Haastateltavat mainitsivat, että on kunnan kannalta parempi olla itse aktiivinen, jolloin on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kuin jouduttaessa valtion pakkokeinojen alaisuuteen.

”Osotti sen tilanteen mitä oli vähän niinku peitelty aikasemmin.”

”Se avasi silmiä, tässä saattaa alkaa käymään aika hikisesti.”

Pienten kuntien kannalta liitossuunnitelmat vaikuttivat myös organisaation toimintaan niin, että oman kunnan organisaation annettiin kuihtua ja katseet suunnattiin uuden kunnan tulevaan organisaatioon, jossa tulisi olemaan enemmän henkilöstöresursseja ja erityisosaamista kuin omassa pienessä kunnassa. Usean pienen kunnan elämän loppuvaiheessa organisaatio oli päästetty hyvin ohueksi, suorastaan anorektiseksi (vrt. Laine 2010). Uusia virkoja ei perustettu, jos joku vanhoista työntekijöistä jäi pois. Useammassa kuin yhdessä kunnassa kunnanjohtajan tehtäväkenttä oli hyvin laaja ja esimerkiksi kaavoitustyö oli osassa kuntia jäänyt selvästi kehityksessä jälkeen.

5.2 Maankäyttö

Maankäyttö oli tutkimusalueillamme harvemmin keskiössä varsinaisen liitosprosessin aikana, mutta maankäyttöön liittyvät asiat ovat toimineet yhtenä herättävänä tekijänä taloudellisen tilanteen parantamisen ja toimintakyvyn säilyttämisen rinnalla, kun lii-

tosten tarpeellisuutta on alettu pohtimaan. Haastatteluista nousee esiin kolme teemaa, jotka luovat taloudellisten seikkojen lisäksi painetta liitosten tekemiseksi: 1) maankäytön resurssien riittämättömyys, 2) kyllästyminen seutuyhteistyön tehottomuuteen ja 3) kuntien sisäiseen dynamiikkaan liittyvät tekijät. Kaksi ensimmäistä vaikuttavat sekä keskustettävä kehyskunnissa, mutta aineistossamme maankäytön kannalta sisäiseen dynamiikkaan liittyvät ongelmat ovat tyypillisiä pienehköissä ja monitaajamaisissa kunnissa.

Resurssien riittämättömyys näyttäytyy eri tavoin, kun tarkastellaan keskuskaupunkia ja kehyskuntia. Kun kehyskunnissa on pulaa rahasta tai henkilöstöstä, keskuskaupunkien kohdalla ongelmana on riittämätön maapinta-ala, jolloin kuntaliitokset näyttäytyvät strategisena mahdollisuutena ja edellytyksenä kunnan kasvamiselle. Joissain kunnissa maankäyttöasioista on vastannut esimerkiksi kunnanjohtaja oman toimen ohessa. Resurssien vähäisyys on johtanut siihen, että tekniset järjestelmät ovat saattaneet olla vanhentuneita, maanhankintaa ei ole tehty tai lupamenettelyt ovat olleet hyvin vaihtelevia.

”Ei ollut laisinkaan resursseja maankäytön suunnitteluun [...] [Kunnassa] oli aataminaikuiset karttajärjestelmät ja pahimmilla alueilla aloitettiin ilmakuvauksella eli tehtiin [maankäytön ja kaavoituksen] suuri uudistamistyö. [...] en edes muista milloin kunta oli edellisen kerran hankkinut maata, teollisuustonttien tarjontaa ei ollut juuri ollenkaan”

Useat haastateltavat kokevat, että edellä kuvatun kaltaisen puuhastelun aika on ohi. Kuntaidentiteetistä riippumatta kuntalaisten kannalta on järkevämpää siirtyä nykyaikaisiin, kestävämpiin toimintamalleihin. Muutoksen tarpeesta viestimisen vaikeus nousee vahvasti esiin, sillä varsinkin kehyskunnissa maankäytön suunnittelun uudistamisen esille nostaminen vaatii erityisiä taitoja. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteiden tulee olla hyvät ja välittömät. Asia korostuu erityisesti kehyskunnissa, koska niissä maanomistajilla koetaan olevan runsaasti valtaa. Eräs maankäytön ammattilainen kuvaa asiaa näin:

”Se, että kehyskunnassa pystyy tuottamaan hyviä ratkaisuja, vaatii vuorovaikutustaitoja ja taipumista ja poliittisen ilmapiirin aistimista. Virkamiehen ratkaisu ei voi olla se, että asettuu poikkitelein.”

Kuntaliitosten koetaan tuovan enemmän resursseja maankäytön suunnitteluun. Katsotaan, että suuremmassa kunnassa on paremmat mahdollisuudet toteuttaa johdonmukaista ja kuntalaisten kannalta tasavertaista maapolitiikkaa. Kaikilla tutkimuksen kohdealueilla on laadittu seudullisia yleispiirteisiä maankäytön suunnitelmia ja yhdellä seudulla yhteinen yleiskaava. Suunnitelmilla on pyritty sovittamaan yhteen maankäyttöä, asumista ja liikennettä. Kaavoista saatujen hyötyjen osoittaminen on aineiston perusteella hankalaa. Yhtäältä niiden avulla koetaan saavutettavan tuloksia, mutta toisaalta kuntien sitoutuminen seutukaavojen toteuttamiseen asemakaavoituksen tasolla on ollut heikkoa, mikä on puoltanut kuntarakenteen muutoksen toteuttamista.

”Maankäytön kokonaisuuden suunnittelu alueella, on oltava yhdessä pöydässä. Jos naapurilta pyydetään lausunto, se on täysin feikki-juttu. Semmonen kokonaisvastuu, ei sitä käytännössä ole, koska siellä rajalla ollaan selät vastakkain omaan suuntaan, ajattelu pysähtyy siihen omalle rajalle.”

Kuntarajat on koettu seutuyhteistyöstä huolimatta kulttuurisiksi esteiksi. Varsinkaan yhdyskuntarakenteen eheyttämisen näkökulmasta seutuyhteistyön hyödyllisyyttä ei nähdä. Pikemminkin syntyy ”puuttumattomuuden kulttuuri”, jossa kunnat eivät puutu toistensa tekemisiin ja toivovat, että toisen kunnan tekemisistä ei koidu itselle haittaa. Erään haastateltavan mukaan jossain vaiheessa seutuyhteistyössä saavutetaan piste, jossa kaikki mukanaolijat tajuaavat, että kaikki vapaaehtoinen on tehty, ”eväät on syöty” ja tarvitaan muutoksia, jotta asioista saadaan tehtyä kokonaisuuden kannalta järkeviä päätöksiä.

”Seutuyhteistyö ei tuonut ratkaisua yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ongelmaan, koska käytännössä se oli kuitenkin satunnaista, ohutta ja kun korostetaan yhteistyötä, niin se puheessa korostaa sitä, että ei haluta tehdä yhteistyötä.”

Kuntaliitoksen toteutumisen kannalta seutuyhteistyö koetaan kuitenkin tärkeäksi. Ilman pitkäaikaista yhteistyötä ja sitä kautta syntynyttä luottamusta vapaaehtoisten liitosten tekeminen ei onnistu. Yhteisen päätöksentekokulttuurin syntyminen vie useissa tapauksissa aikaa vähintään vuosikymmenen. Nähdään, että ainoastaan sitä kautta liitosprosessit voidaan toteuttaa vapaaehtoiselta pohjalta. Myös maankäytön suunnittelun näkökulmasta työnteon aloittaminen uuden kunnan organisaatiossa tapahtuu kivuttomammin, kun ihmiset ovat entuudestaan tuttuja.

”Se liitos oli [strateginen], koska kasvava taajama on lähellä kaupungin keskustaa ja etelän suunta on ainut mahdollinen kasvusuunta, koska täällä [pohjoisessa] taajamarakenne on kiinni muissa kuntarajoissa [...] sillä oli ihan selkeä [maankäyttölinen] tarve ja tavoite”

Aineistosta nousee selkeästi esille, että maankäytön suunnittelun ja päätöksenteon saaminen saman johdon alaisuuteen koetaan hyväksi. Tällöin päästään eroon aiemmin vallinneesta kuntien keskinäisestä kilpailusta. Näin päästään pelkästä suunnittelusta myös suunnitelmien toteuttamiseen. Selkeitä parannuksia nähdään saavutettavan etenkin joukkoliikenteen tehostamisessa.

”Kuntaliitoksen jälkeen meidän avoimen joukkoliikenteen verkostot ovat laajentuneet yli 400km ja 50%. [...] Eihän sitä olisi tapahtunut, jos olisi edelleen eletty siinä toimintaympäristössä, että olisi neuvoteltu kuntien kesken mikä sopii teille ja mikä ei. [...] kun eihän se kiinnostaa kuntaa, että heidän asukkaat menee naapurikuntaan töihin bussilla”

Yllä oleva lausahdus kuvaa hyvin tilannetta ennen ja jälkeen kuntaliitoksen. Kuntalaisen näkökulmasta mikään hänen elinympäristössään ei ole muuttunut, mutta hallinnollisen

rajan poistuminen mahdollistaa töihin menon joukkoliikennevälineillä. Kustannussäästöjä ei tällä kuitenkaan saada aikaan, päinvastoin, sillä aiemmin valtio on tukenut maaseudun liikennettä, mutta liitoksen jälkeen liikennöinti on siirtynyt kunnan rahoitettavaksi.

Seutuyhteistyöperinteen vuoksi katsotaan, ettei maankäyttösopimuksia tarvitse tehdä kuntien välillä liitosprosessin aikana, koska suuntaviivat on jo luotu yhteistyössä tehdyn maankäytön suunnittelun kautta. Yhdessäkään tutkimuksen kohteena olleessa kunnassa ei ollut tehty suoraan maankäyttöön liittyviä sopimuksia, joilla liitosta olisi edistetty. Esille nousseet sopimukset olivat lähinnä suorien kehitysrahojen varaamisia eri alueille. Kunnissa tiedetään, että liitoksen toteutuessa maankäyttö tulee pohjautumaan kaavoitukseen.

Sopimusten puuttuminen ja se, että maankäyttöasioita ei tarkastella yksityiskohtaisesti liitosvaiheessa, aiheuttaa myös ongelmia. Haastateltavat arvioivat, että vie useamman valtuustokauden ennen kuin päätöksenteon kulttuuri muokkautuu siten, että uutta kuntaa voidaan tarkastella kokonaisuutena vanhojen kuntien yhteenliittymän sijaan. Kyläpolitiikoinnin nähdään jatkuneen kuntarajojen muuttumisesta huolimatta. Yhtenä syynä pidetään juuri sitä, ettei maankäyttöasioita käydä läpi liitosprosessin aikana. Tällöin jännitteet keskustan, eri taajamien ja maaseudun välisestä kehittämisestä nousevat pintaan vasta kuntaliitoksen jälkeen, kun vanhojen peruskuntien ajamat, keskenään ristiriitaiset yhdyskuntarakenteen kehittämissuunnitelmat konkretisoituvat käytännön tasolle. Maankäytön asiat jäävät käsittelemättä ja sopimukset tekemättä pääosin siksi, että liitosprosessin aikana suurimmat panokset käytetään yleensä palveluverkon ja organisaation kuntoon laittamiseen, ei siksi, että sopimuksille ei olisi tarvetta. Maankäytön ja kaavoituksen roolia kuvaa hyvin seuraava kommentti:

”Kaavoitus ei ole se juoni, vaan se miten se toiminta, talous ja kaavat liittyvät yhteen”

Osa niistä kuntien ongelmista, jotka ovat vieneet kohti kuntaliitoksia, voidaan tyypitellä toiminnallis-kulttuurisiksi. Haastatteluista nousi esille joidenkin kehyskuntien maankäyttöä vaivannut vallan keskittyminen harvoin käsiin. Toki pienemmissä kunnissa on luonnollisesti pienemmät piirit, mutta osassa kuntia kaavoitus ja maapolitiikka saavat epäterveiksi koettuja piirteitä. Ongelmana voidaan pitää esimerkiksi kaavoittajien ja vahvojen intressiryhmien kiinteitä siteitä, jotka vaikuttavat joidenkin näkemysten mukaan epäedullisesti kunnan kehitykseen. Asia näyttäytyy muun muassa siten, että kaavoitusta toteutetaan vain, mikäli kyseiset intressiryhmät, jotka eivät välttämättä koostu kunnan hallituksesta, hyväksyvät toteuttamisen ja se palvelee heidän tarkoitusperiään.

”[...]vahva (kaavoituksessa työskentelevän) virkamiehen ja poliitikkojen välinen kimppa.”

Tonttien luovutuksen koetaan olevan paikoin vahvasti poliittisesti väritynyttä. Toisinaan tontteja kuvattu luovutettavan ”*tiskin alta*” keskeisten luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden verkostojen perusteella tai tontteja on ilman valtuuston linjausta esimerkiksi luovutettu ainoastaan sosiaalisin perustein. Tämänkaltainen poliittinen värittyneisyys ja tiiviit klikit hiertävät etenkin niitä, joilla on toisenlainen poliittinen näkemys tai joilta on evätty pääsy päätösten muovaamiseen.

”[...]kunnan tontit eivät olleet alun perinkään kenelle veronmaksukykyiselle tarkoitettu, ostettiin halvalla ja myytiin arava-kelpoisille,[...] sanottiin että [hakijalla] on varaa mennä ostamaan yksityiseltä, menkää [toiseen kuntaan].”

Kokemus kunnan epäterveestä kulttuurista on ainakin muutamassa kunnassa saanut aikaan halun perin pohjaisiin muutoksiin. Tiivis kehittämisestä vastaava klikki on ollut tietyn poliittisen eliitin hallussa siten, että ulkopuolelle jääneille tahoille on osatavoitteeksi noussut jopa poliittisten voimasuhteiden muuttaminen, jotta vaikuttamisen voisi kokea mahdolliseksi. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa osa kunnan keskeisistä toimijoista näkee ainoaksi vaihtoehdoksi kuntaliitoksen tekemisen, jotta epäterveestä toiminnasta päästään eroon. Liitosprosessin kannalta tällainen tilanne saattaa saada aikaan hyvin vaikean tilanteen, koska ne toimijat, jotka kokevat kykenevänsä vaikuttamaan pienemmän kunnan toimintaan, heittäytyvät herkästi vastustamaan liitosta, koska se vähentää heidän vaikutusmahdollisuksiensa. Toisinaan vastustajaksi saattaa valikoitua myös keskeinen viranhaltija.

”siellä muotoutui oikea klikki, joka vastusti tätä yhteistyötä.”

Liitosprosessin johtajilta vaaditaan tällaisessa tilanteessa herkkää vaistoa siitä, miten avainhenkilöt saadaan sitoutettua prosessin läpivientiin. Maankäyttöön ja maahan koetaan liittyvän paljon tunteita ja kaavoitus koetaan monin paikoin keskeisenä osana kunnan itsehallinnon ydintä. Tärkeäksi koetaan, että prosessin aikana kyetään turvaamaan maankäytön suunnittelun paikallistuntemuksen säilyminen myös uudessa kunnassa. Tämän ajatellaan edesauttavan liitoksen legitimitettä myös vastustajien joukossa.

5.3. Kuntaliitoskeskustelun avaus: liikkeelle pikkuhiljaa ja monella rintamalla

Kuntaliitoskeskustelun avaus vaatii jonkinlaisen legitimaation alueella. Keskustelun ensimmäisinä avaajina ovat toimineet esimerkiksi Paras-lain vaatimukset ja maakunnalliset linjaukset. Keskustelunavauksen aika ja paikka nähdään olennaisina koko liitosprosessin onnistumisen kannalta. Vaikka keskeisten poliittisten päättäjien julkinen avaus on antanut sysäyksen liitoskeskustelulle, on prosessi aloitettu jo kauan ennen sen julkisuuteen tuomista. Haastateltavat pitävät olennaisena sitä, missä vaiheessa kuntaliitoskeskustelu nostetaan yleiseen keskusteluun. Julkisen keskustelun tueksi tarvitaan riittävä määrä liitosta tukevia poliittisia päättäjiä, jotta keskustelu ei tyrehdy alkuunsa negatiivisen palautteen vuoksi.

”Laskea mistä löytyy riittävä enemmistö, taustalla tehtiin laskutoimitusta.”

Monien liitosten taustalla on useita epäonnistuneita liitosyrityksiä, jotka ovat osaltaan tasoittaneet tietä liitokselle, koska aihe on ollut jo aikaisemmin esillä. Toisaalta aikaisem-

mat liitokset ja jatkuva liitoksesta puhuminen on voinut johtaa siihen, että pelkästään sana kuntaliitos on saanut alueella negatiivisen sävyn. ”--liikuin eri puolella Suomea, ensimmäinen kysymys oli koska liitytään kaupunkiin, ulkoista painetta keuhettiin kunniakkaasti 140 vuotta.” Julkisen liitoskeskustelun avaamisen myötä yhdistyminen voi saada hyvin aikaisessa vaiheessa myös positiivisia signaaleja ja tukijoita keskeisiltä tahoilta, kuten esimerkiksi yliopistolta ja kauppaamarilta.

Yhdistymisavustusten merkitys kuntaliitoksissa koetaan etenkin alkuvaiheessa suhteellisen vähäisenä etenkin keskuskaupunkien näkökulmasta. Yhdistymisavustuksia on kuitenkin keskustelunavauksissa käytetty ikään kuin pelimerkkeinä. Yhdistymisavustusten suuntaaminen esimerkiksi pienempien taajamien kehittämiseen on luonut tunnetta siitä, että taajamia ollaan halukkaita kehittämään myös uudessa kunnassa. Tämä on ollut tärkeää, koska pienempien kuntien pelko kaiken keskittymisestä ja oman taajaman näivettymisestä on saattanut tyrehtyttää kuntaliitoskeskustelut heti alkumetreillä. Kokonaisbudjetin tasolla yhdistymisavustukset koetaan pieniksi ja merkityksettömiksi. Yhdistymisavustukset ovat enemmän ikään kuin henkisiä kipurahoja, joita kohdentamalla voidaan voittaa jokin alue liitoksen puolelle ja luoda yhteisöllistä hyvää alueelle. Porkkanarahojen tyyppistä avustusta toivotaan kuitenkin myös jatkossa uusien kuntaliitoshankkeiden tueksi, joskin konseptia voisi monien mielestä pohtia hieman uudelleen.

Toteutuneiden liitosten yksi merkittävimmistä tekijöistä on poliittinen tahtotila. Haastateltavien mukaan ilman alueen sisäistä poliittista tahtotilaa liitoksella ei ole mahdollisuuksia toteutua. Poliittisen ytimen myönteinen suhtautuminen liitokseen ja poliittisten päättäjien pyrkimys kohti yhteistä tahtotilaa on olennainen osa toteutunutta kuntaliitosta. Poliittisten voimasuhteiden vaikutuksia ei voida sivuuttaa kuntaliitosprosesseissa. Joillakin alueilla poliittisissa voimasuhteissa siintävät muutokset tai laskennallinen vaalivoitto uudessa kunnassa kuvattiin liitosta vauhdittaneiksi tekijöiksi. Vaikka jokaisessa liitoksessa on haastatteluiden perusteella mahdollista löytää muutamien keskeisten avainhenkilöiden muodostama ryhmä, ei kukaan väitä, että kuntaliitoksia tekevät pelkästään yksilöt. Kuntaliitos on muutoksena sen luonteinen, että sen perusta luodaan ryhmissä. Ryhmissä viedään eteenpäin myös instituution muovaamisessa tarvittavan luottamusväyän kasvuprosesseja ja muita muutokseen vaadittavia elementtejä.

”Monesti sanottu että kuka sen teki, ei semmosta ookkaan.”

Kuntaliitosten taustalla nähdään kuitenkin myös yksilöiden toiminnan ja tavoitteiden vaikutuksia. Taustalla on ollut aina ymmärrys siitä, että uusi kunta olisi alueen kannalta parempi kuin entinen rakenne. Kuitenkin riskialttiiseen prosessiin lähteminen on vaatinut poliitikoilta myös yksilöllisiä tavoitteita ja kannusteita. Joillekin toimijoille oli tärkeää olla mukana johtamassa uutta vaihetta kunnan historiassa. Voimakkaat toimijat halusivat jättää oman kädenjälkensä historiaan, jolloin heidät muistetaan tulevaisuudessa tärkeinä avainhenkilöinä, jotka laittoivat liitosprosessin alulle ja olivat viemässä sitä eteenpäin.

Jotkut johtohenkilöt päätyivät kuntaliitoksen kannalle, koska he halusivat olla mieluummin kuntaliitosasiassa edelläkävijöitä kuin kehityksen hännille jättäytyneitä toimijoita. Kehityksen nähtiin väistämättä ennemmin tai myöhemmin johtavan liitokseen, joten

oli parempi toimia etulinjassa kuin pakotettuna viimeisten joukossa. Edelleen puheessa korostuu, että myös silloin, kun korostetaan kunnan edelläkävijyyttä tai oma kädenjälki on haluttu jättää näkyviin, perusteluna toiminnalle on kuitenkin ollut se, että itsenäisenä toimimisen tie on kuljettu loppuun.

Poliitikkojen keskuudessa tapahtui eräänlaista uudelleenorientoitumista, kun liitossuunnitelmat konkretisoituivat. Kuntaliitos saatettiin tulkita ikään kuin järkiavioliitoksi, josta oli hyötyä omalle kunnalle tai kaikille osapuolille. Jos itsenäisenä kuntana jatkaminen ei enää ollut mahdollista, oli parasta valita sellainen liitoskumppani, joka koettiin järkevimmäksi vaihtoehdoksi oman kunnan kannalta. Myös viranhaltijoiden keskuudessa tapahtui uudelleenorientoitumista. Kuntajohtajatasolla yhdistymispäätöksen kannalle oli käännytty yleensä hyvissä ajoin ennen valtuuston päätöskokousta. Sektoriviranhaltijatkin olivat useimmiten sisäistäneet kuntaliitoksen tarpeellisuuden melko aikaisessa vaiheessa kuntaliitoskeskusteluita.

Nyt, kun liitos on toteutunut, tarinoita kuntaliitosprosesseista leimaa usein ristiriitaisuus. Monet eri tahot kuvaavat olleensa liitosajatuksen takana, käynnistäneensä epävirallisen keskustelun asiasta ja lähteneensä liikkeelle ensimmäisenä. He myös kuvaavat lähteneensä liikkeelle pikkuhiljaa ja antaneensa muille tahoille aikaa totutella ajatukseen.

Kaiken kaikkiaan alueilla esiintyi erilaisia näkemyksiä siitä, mistä kuntaliitossuunnitelmat olivat saaneet alkunsa. Joidenkin mielestä suunnitelmat alkoivat selkeästi poliittiselta taholta samalla kun toiset saattoivat olla sitä mieltä, että ensimmäiset signaalit tulivat viranhaltijajohdosta. Tilanteen voi tulkita niin, että kuntaliitos on koettu ajankohtaiseksi molemmilla puolilla, jolloin prosessin alkupistettä ei voida tarkasti määritellä, vaan se on lähtenyt liikkeelle eri suunnista samanaikaisesti. Viranhaltijavetoisissa liitoksissa nähtiin tärkeäksi luottamushenkilöiden osallistaminen riittävän aikaisessa vaiheessa liitoksen suunnittelua. Erot alueiden välillä ovat kuitenkin tämän suhteen merkittäviä. Joillakin kuntaliitosalueilla koko prosessi on ollut luottamushenkilövetoinen, vaikka kipinä liitoksen selvittämiseen olisikin tullut luottamushenkilöjärjestelmän ulkopuolelta.

Liitosprosessien huolellisesta suunnittelusta ja toteutuksesta huolimatta prosessin aikana vaikuttavat myös sellaiset sattumanvaraiset tekijät, joita on lähes mahdotonta ohjata etukäteen. Eräs tällainen tekijä on toimijoiden välinen henkilökemia. Jos eri toimijat tulivat hyvin toimeen keskenään ja yhteinen näkemys löytyi, se edisti liitosprosessin etenemistä huomattavasti. Jos taas avainhenkilöiden väliset suhteet olivat ongelmallisia joillakin osaluilla, se heijastui väistämättä myös liitosprosessin toteutukseen. Toisinaan liitoskaavailut konkretisoituivat, kun liitosta vastustanut avainhenkilö joko kääntyi liitoksen puolelle tai poistui kuvioista.

”Liian paljon ratkaisee se, että miten henkilösuhteet toimivat. Myös selvää sattuman kauppaa.”

5.4 Yhteinen historia – helpommin jaettu tulevaisuus

Tutkimusalueilla korostuvat yksilölliset alueen historiaan ja kulttuuriin painottuvat piirteet, joten eri asiat ovat eri alueilla vaikuttaneet liitospäätöksen syntyyn. Alueilla on kuitenkin samankaltaisia kehityspiirteitä kuntaliitosprosesseissa. Kaikilla alueilla kunnat ovat tehneet yhteistyötä vähintään jollakin sektorilla ennen liitosta. Yhteistyötä on voinut olla esimerkiksi kuntayhtymien, yhteisen palvelutuotannon tai seudullisen suunnittelun muodossa. Yhteistyön kautta on luotu yhteistä kieltä ja rakennettu kiinteitä vuorovaikutussuhteita toimijoiden välille. Kaikilla alueilla on myös keskusteltu jo aikaisemmin kuntaliitoksista, mutta hankkeet ovat kaatuneet. Joillakin alueilla Paras-laki on koettu sysäykseksi kohti toimintaa, joillakin alueilla taas liitoshankkeet olivat käynnissä jo ennen lain voimaantuloa.

”Useaan otteeseen pohdittu ja yritetty ja aina joku mutka matkaan tullut.”

Vahvana liitoksia eteenpäin vievänä tekijänä toimii aiemman yhteistyön aikana saavutettu luottamus. Sen katsotaan nopeuttaneen prosessia tai jopa olleen ehdoton edellytys uuden kunnan synnylle. Kaikilla alueilla liitoksen mahdollistajina nousivat esiin aiemmat verkostohankkeet, kuntayhtymät ja niiden puitteissa toimiminen. Luottamus on monin paikoin rakentunut alueilla kymmenien vuosien aikana. Samalla ajatus yhteisestä alueesta on kypsynyt hiljalleen. Yhteistyön vaikutus kuntien yhdistymistä edistävänä voimana tulee kahdesta suunnasta: osassa kunnista koettiin, että kaikki muut vaihtoehdot oli jo koetettu ja ainut varteenotettava tulevaisuuskuva oli kuntaliitos ja joillain alueilla yhteinen keskustelu oli johtanut kiinteisiin suhteisiin alueen päättäjien ja viranhaltijoiden kesken, minkä nähdään nopeuttaneen kuntaliitosprosesseja huomattavasti. Se, millä sektorilla yhteistyötä on tehty, ei välttämättä ole niin merkittävää kuin se, miten kauan prosessit ovat kestäneet ja millainen mielikuva niistä on yhteistyön kannalta saatu.

”Vapaaehtoisen yhteistyön polku oli jo kuljettu loppuun.”

”Se pohja oli helpompi lähteä siitä rakentamaan.”

Kuntaliitoksiin johtaneet prosessit ovat käynnistyneet ratkaiseviltä osiltaan verkostomaisissa järjestelyissä, kuten erilaisissa työryhmissä, kuntayhtymissä ja epävirallisissa yhteistyökonklaaveissa. Näille verkostoille on ollut ominaista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden keskinäinen luottamus, joka on johtanut tuttuuteen, ennustettavuuteen ja yhteiseen kieleen. Alueen mieltäminen yhtenä kokonaisuutena sekä yhteinen kieli ovat olennaisesti helpottaneet uuden kunnan syntyprosessia etenkin kuntaliitoskeskusteluiden alkuvaiheessa. Yhteisen kielen ja kulttuurisen ymmärryksen syntymiseen tarvittavaa prosessia on mahdotonta korvata millään pikaratkaisulla.

”Historiaa ei pystytä korvaamaan.”

5.5 Erilaisista lähtökohdista erilaisiin odotuksiin

Kuntien yhdistymisprosesseissa on ollut paljon samankaltaisuuksia, mutta niissä on ollut myös eroja. Salon liitosta voidaan kuvata hyvillä ajoilla rakennetuksi liitokseksi, joka paisui lumipallotyypisästi alueen kuntien pienestä koosta johtuen. Kouvolan liitoksessa haettiin ennen kaikkea synergiaetuja ja säästöjä. Samalla se oli myös eräänlainen kokoava sinetti laajalle palveluyhteistyölle ja niin sanotulle ”Suurelle suunnitelmalle”, eli seudullisen yhteistyön tiivistämiselle, jossa tavoitteena oli yhteinen palvelutuotanto. Kouvolassa vahva perustelu liitokselle oli myös seudun elinvoimaisuuden lisääminen kuntien yhdistymisen avulla. Jyväskylän maalaiskunnan ja kaupungin liitos oli ollut agendalla lukuisia kertoja ja käynnissä oli vuosikausia ollut ”eräänlainen viivytystaistelu”. Joensuun liitos puolestaan lähti liikkeelle kaupungin näkökulmasta hieman erikoisesti, kun varsin etäiseksi koetut ”vaarat” Tuupovaara ja Kiihtelysvaara tekivät aloitteen yhdistymisestä.

Myös muutosten lähtökohdat kuntaliitosalueilla ovat olleet hyvin erilaisia. Erityisesti Salon seutua profiloivat voimakas taloudellinen diversiteetti. Endogenista muutosta kuvaa se, että useat kunnat tiedostivat olevansa kyvyttömiä järjestämään palvelut tulevaisuudessa. Huolimatta alun vaikeuksista ja eräänlaisesta ”yhteisöverotuloihin liittyvästä kyttäysmentaliteetista”, yhteistyössä päästiin nopeasti eteenpäin. Yhdistyminen kuvattiinkin Salon seudulla luontevana ratkaisuna. Tämän kerrottiin johtuvan erityisesti siitä, että takana oli pitkä yhteistyö kuntayhtymien puitteissa, mikä oli luonut alueelle luottamus pääomaa. Siirtymä yhden kunnan malliin ei näin ollen ollut erityisen haasteellinen. Myös Kouvolan seudulla sekä Eksoten alueella kuntien väliset erot taloudellisen kestävyys suhteen ovat olleet huomattavia. Erityisesti Kouvolaa vaivannut voimakas rakennemuutos ja lisääntynyt työttömyys teki joidenkin kuntien selviämistä lähes mahdotonta. Kasvat kauluskunnat, kuten Jyväskylän maalaiskunta ja Pyhäselkä kohtasivat erityyppisiä ongelmia.

Kuntien yhdistymiseen johtaneet taloudelliset paineet jakautuvatkin kahteen eri tyyppiin. Kasvavien kehyskuntien talouspaineet olivat seurausta väestönkasvusta johtuvista investointitarpeista. Rakennemuutosalueilla ja seutujen reuna-alueilla ongelmat olivat päinvastaisia, kun väestörakenne heikkeni ja tulopohja supistui. Puhe investoinneista on myös tutkimuskunnissamme mielenkiintoisella tavalla ristiriitaista keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä. Yhtäältä nähdään, että keskuskaupunki investoi tiettyihin erityispalveluihin, joita kehyskunnan käyttävät ilman että osallistuvat kustannuksiin, toisaalta taas kehyskunnissa nähdään, että paine asumisen, päivähoiton ja koulujen osalta tapahtuviin investointeihin on kehyskuntien harteilla.

”Yhteisöveron jako oli se pulma, kaikki kunnat tekivät työtä että Nokia voisi menestyä, kaikissa kunnissa panostettiin päivähoitoon, kouluun, asumiseen, elinkeinopoliittisesti kunnat loivat hyviä edellytyksiä yrityksille.”

Elinkeinorakenteeltaan alueet ovat huomattavan erilaisia. Salon seudulla vanha Salo sekä muutama pikkukunta pystyivät hyötymään muita paremmin Nokian vetovoimasta. Kouvolan seudulla erityisesti Valkeala pystyi harjoittamaan vetovoimaista maapolitiikkaa ja keräämään hyviä veronmaksajia, Etelä-Karjalassa erityisesti Luumäen talous oli erittäin

vahva. Mielenkiintoinen havainto onkin, että taloudellisista eroavaisuuksista huolimatta menestyvät kunnat eivät välttämättä jääneet yhteistyön tai liitosten ulkopuolelle. Syynä saattaa olla laaja palveluyhteistyö sekä näkemys tulevaisuuden vaikeutumisesta ulkopuolisena toimijana. Sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksissä esimerkiksi Etelä-Karjalassa ja Joensuun seudulla nousivat esiin myös pienten kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rekrytointiongelmat.

Liitosalueiden kuntien taloudelliset erot vaikuttavat odotuksiin liitoksen vaikutuksista sekä siihen, miten palveluverkon uudistamiseen suhtaudutaan. Erityisen pieniä tai taloudellisilta olosuhteiltaan haastavassa tilanteessa olleissa kunnissa uudistukseen suhtaudutaan lähinnä positiivisesti, sillä uudistuksessa ei koeta hävityn juuri mitään, pikemminkin joidenkin palveluiden saatavuuden katsotaan parantuneen.

”kunnasta ei oo mitään lähtenyt mut on järkeistetty, on saatu paremmat tilat, erikoispalvelut parantunut, ei ollut ammattitaitoista lastensuojelua vaan ostettiin, vammaispalvelut saatavissa kaupungin sisältä, tietyllä tavalla parantanut, helpompi hakea omasta kaupungista.”

”Palveluita pystytään nyt tehokkaammin tuottamaan kun ei oo kuntarajoja, auto voi jatkaa matkaa, ennen tuli kuntaraja vastaan. Se on niinku paljon järkevämpää tää toiminta.”

Myös Eksote nojaa Etelä-Karjalan maakunnan yhteistoimintaperinteeseen, koska yhteistyöalueeseen kuuluvat Imatraa lukuun ottamatta kaikki Etelä-Karjalan kunnat. Alueellisen yhteistoiminnan lisäksi endogeenisina yhteistyökannustimina nähtiin tarve yhtenäistää sekä erikoissairaanhoidon että terveydenhoidon palveluita alueella.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ryhdytään rakentamaan yhteisesti, tavalisin sisäsyntyinen syy on tarve saada säästöjä ja varmistaa lakisääteisten palvelujen tuottaminen. Toinen keskeinen syy ovat ulkopuolelta tulevat, erityisesti lainsäädännön asettamat paineet. Eksoten perustamisen keskeisimpänä syynä nähdään halu tuottaa palvelut tehokkaammin ja paremmin yhtenäisen, ison organisaation avulla, joka vähentää kuntien ja sektoreiden välisiä raja-aitoja. Säästöt eivät olleet Eksoten rakentamisessa erityisen keskeisenä tavoitteena, vaan perimmäinen lähtökohta oli palveluiden turvaaminen koko toimialueella parhaalla mahdollisella tavalla.

Aloitteen laajapohjaiseen palveluyhteistyöhön teki maakuntaliitto, mutta Lappeenrannan luottamushenkilöjohto oli vahvasti mukana hankkeessa. Myös kuntajohtajien yhteistyö nähdään kantavana voimana Eksoten perustamisessa eikä alueella aikanaan viritetty kuntaliitosyritys, Saimaan-kaupunki –hankekaan ole historiallisesti merkitykseltään. Tosin joidenkin näkemysten mukaan kyseisen prosessin koetaan jättäneen myös arpia, joiden johdosta Imatra ei ole mukana Eksoten toiminnassa. Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole alueella kovin yleinen. Kunnanjohtajien yhteistyöperinne loi pohjan palvelujen yhdistämiselle. Luottamushenkilöillä ei vastaavaa yhtä vahvaa yhteistoimintahistoriaa ollut. Pienemmät kunnat saatiin mukaan sisäisesti tunnistettujen paineiden, kuten vanhusväestön kasvun ja lääkärivajeen lisäksi Paras-lain avustuksella. Sen toimivuutta epäiltiin etukäteen, mutta

lainsäädännön vaikutuksiin ollaan loppujen lopuksi varsin tyytyväisiä. Katsotaan, että Paras-laki antoi tarvittavaa työntöapua pienille kunnille, joista osa olisi muutoin jäänyt Eksoten ulkopuolelle. Päätökset eivät kuitenkaan olleet helppoja tai nopeita. Etenkin pienemmissä kunnissa yhteistoiminta-ajatukseen totuttelu vei aikaa. Vaikka lähtökohtana oli, että nykyisillä rakenteilla toiminta ei voi jatkua kauan kestäväenä, ajatus koko maakunnan laajuisen soite-alueen perustamisesta vaati totuttelua.

Paras-hanke toimi Eksotessa voimakkaimpana eksogeenisena sysääjänä. Toisin kuin monilla muilla Paras-uudistuksen myötä syntyneillä yhteistyöalueilla, Eksotessa Paras-hanketta ei pidetty pakollisena pahana, jonka vaatimukset kunnat pyrkivät täyttämään minimivaatimusten mukaisesti kosmeettisen yhteistyön avulla (ks. Laine ym. 2011). Sen sijaan Paras-hanke tarjosi sopivat puitteet osuessaan ajallisesti yhteen endogeenisten yhteistyösuunnitelmien ja alueella nähtyjen muutostarpeiden kanssa. Näistä lähtökohdista alueella päädyttiin laajempaan yhteistyöhön, kuin mitä itse Paras-hanke vaati. Eksogeenisina muutokannustimina toimivat lainsäädännön lisäksi Kaste-ohjelman kautta ja EU:lta saadut yhteistoiminnan ja eri vastuualueiden kehittämiseen tarkoitetut rahat.

5.6 Yhteenvedo: Ei jotain kohti, vaan jostain pois

Kuntaliitosprosessiin liittyvät ongelmat ovat erityyppisiä prosessin eri vaiheissa. Lähtötilanteessa kunnat kamppailevat tyypillisesti omien sisäisten ongelmien, kuten talouden, kulttuurin tai rekrytoinnin kanssa. Tyypillisesti ongelmat liittyvät joko liian suuriin investointipaineisiin muuttovoittoisissa kehyskunnissa tai verotulojen ehtymiseen muuttotappion ja ikääntyvän väestön lisääntyessä. Muuttovoittoisilla alueilla investointipaineet ovat olleet niin suuria päivähoito- ja koulupaikkojen suhteen, että vanhojen kiinteistöjen saneeraukseen ei ole jäänyt resursseja.

Liitosta vauhdittaneita muita syitä voi etsiä toiminnasta tai kulttuurista. Esimerkiksi kunnan päätöksentekokulttuuri on voinut ajautua umpikujaan, jossa ei olla valmiita karsimaan mistään palveluista tai rakenteista, vaikka taloudelliset resurssit eivät riitä järjestelmän ylläpitämiseen. Ainoaksi vaihtoehdoksi jää kuntaliitos, jonka myötä hankalat päätökset siirretään uuden kunnan päätöksentekoon tai vanhat rakenteet onnistutetaan sementtimaan uuden kunnan perustamissopimuksissa.

Pienten kuntien hallintokulttuuri poikkeaa monella tapaa suurempien kuntien tavoista hoitaa asioita. Pienten kuntien matalat organisaatiot ja monia tehtäviä yhdistelevät toimenkuvat koetaan osittain ongelmallisiksi. Tämä näkyy erityisesti maankäytössä ja rakentamisessa. Pienten kuntien järjestelmät ja valvontakapasiteetti ovat usein puutteellisia. Kaavoitus ei aina ole ollut ajan tasalla eikä yhdyskuntasuunnittelu ole aina ollut järkevää. Poikkeuslupien myöntäminen rakentamisessa on saattanut olla yleinen käytäntö ja maanhankinta on voinut olla satunnaista. Joidenkin kokemusten mukaan sisäpiiri on tällaisissa kunnissa hallinnut päätöksentekoa ja hyvän hallintatavan mukaiset käytännöt ovat olleet osittain rapautuneita. Tämä on osaltaan ollut sysäämässä kuntaa uuteen aikaan ja uuteen rakenteeseen.

”Sitten kun saadaan sopiva porukka, pidetään klimppiä, ikään kuin kaapataan homma omiin käsiin.”

Yleisesti kuntaliitosten on kuvattu tapahtuneen alueilla osin väärin lähtökohtien pohjalta, mutta niiden välillä esiintyy huomattavasti eroavaisuuksia. Yhdistymisen motiivina on usein pienten kuntien erilaiset vaikeudet, ei halu rakentaa aidosti yhtenäistä kuntaa. Kuntaliitokset saattavat synnyttää vääristymiä organisaatioiden ”luonnolliselle evoluutiolle”. Tällöin esimerkiksi toimintojen karsiminen jää tekemättä silloinkin, kun se olisi ainoa mielekäs ratkaisu. On olemassa mahdollisuus, että pienemmät liitoskumppanit pystyvät käyttämään palveluverkkonsa tai palvelupisteidensä säilyttämistä neuvotteluvalltina, vaikka kunnat olisivat olleet pitkällä tähtäimellä kyvyttömiä niitä itsenäisesti ylläpitämään. Tällöin esimerkiksi liitosporokkanat saatetaan allokoida vanhojen ja kestävämpien palvelurakenteiden ylläpitoon, jolloin uusia toimivia malleja ei pääse syntymään.

”Porkkanarahoilla tehdään uusia kustannuksia. Pitäisi ennakkoluulottomasti käydä läpi päällekkäisiä toimintoja, palveluverkkoja ja siihen pitäisi olla valtiolta velvoitteita. Pie-nempi liittyvä kunta voi kiristää suurempaa kaupunkia. Tiettyjen palveluiden säilyttämisestä pitää pitää kiinni, vaikka kunta ei itsenäisenä olisi niitä pystynyt ylläpitäminen.”

Kaupunkien ja niiden lähialueiden erilaiset luonteet näkyvät aineistossa voimakkaasti. Alueiden taloudellinen vetovoimaisuus ja kantokyky ovat huomattavan erilaisia maan eri osissa, mikä heijastuu myös kysymyksiin kuntaliitoksista ja niiden motiiveista. Vahva peruskunta -metaforan näkökulmasta tilanne on paradoksaalinen, sillä kunnan vahvuus näyt-täytyy lähtötilanteessa useimmiten kielteisenä suhtautumisena yhteistyöhön.

”Jos liittyvän kunnan edellytykset ovat huonot, liittyminen kiinnostaa. Jos talous on edes jossain mielessä kunnossa, niin liitos ei kiinnosta.”

Väärät motiivit paljastavat ongelmallisuutensa vasta myöhemmin, mutta ne voi kuitenkin nähdä jo liitosprosessien alkuvaiheessa. Vaikka koheesiota periaatteessa pystyttäisiinkin rakentamaan suurissa yksiköissä toiminnallisilla ja vetovoimaisilla kaupunkiseuduilla, taantuvilla seuduilla yksikköjen kokoaminen ei välttämättä edistä keskuskaupungin vahvistumista seudullisena veturina. Sen sijaan liitos saattaa muuttaa kaupungin voimavarojen kokoamisen fokuksen elinvoiman ja kilpailukyvyyn lisäämisestä kääntäen sen haja-asutus alueiden palveluverkon tekehengittämiseen. Syntyneen poliittisen hajanaisuuden ongelmaa kuvattiin esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Ennemmin tästä tulee kaupungille rasitteita. Velvoitteita haja-asutusalueelle. Tulee kyläpolitiikointia ja hajanaisuutta. Uuden kaupungin valtuusto voikin yllättäen joutua tilanteeseen, jossa keskustan alue onkin päätöksenteossa aliedustettuna.”

Pitkällisen yhteistyön ja verkostojen merkitys on liitosprosesseissa ollut kiistaton. Yhteistyötä koskeva puhunta kiinnittyy voimallisimmin tuttuuteen, luottamukseen ja yhteiseen kieleen, mitkä voidaan nähdä sosiaalisen pääoman osatekijöinä. Tämä asettaa suuria vaatimuksia myös uuden kunnan päätöksenteolle. Mikäli kuntien yhdistymisen käynnistävä tekijä on ollut vahva yhteinen sosiaalinen pääoma, riippuu uuden kunnan tulevaisuus pitkälti kyvystä vaalia tätä luottamusta myös tulevaisuudessa. Mikäli vertikaalisella tasolla toiminut luottamus ja dialogisuus katoavat ja tilalle entisten institutionaalisten rajojen puolustamisen hengessä tapahtuva debatti, muuttuvat uuden kunnan ohjaamisen perusteet merkittävästi ja saattavat ajaa organisaation jatkuvan kamppailun tilaan.

6 Horisontti hahmottuu

Sen jälkeen, kun kunnissa on – joko ensimmäistä kertaa tai uudelleen – havahduttu muutostarpeeseen ja keskustelu kuntaliitoksesta on käynnissä, alkaa institutionaalisen muutoksen näkökulmasta prosessissa uusi vaihe. Muutoksen suunta hahmottuu, mutta hahmo ei vielä konkretisoidu, vaan se ilmenee retoriikkana uudesta uljaasta kunnasta. Tässä vaiheessa uusi kunta näyttäytyy ensimmäistä kertaa jopa realistisempuna tulevaisuuskuvana kuin itsenäisenä kuntana jatkaminen. Tärkeässä asemassa tässä vaiheessa mainitaan monesti yhteiset selvitykset, joilla tavoitellaan maaperää, jossa keskustelua voidaan käydä. Jotta vaikealle kuntaliitospäätökselle saadaan selkänokkaa, tarvitaan alueella riittävästi selvitystietoa siitä, millaiset kuntien tulevaisuuden näkymät ovat ja millaisten suurten haasteiden eteen ilman muutosta joudutaan.

6.1 Tulkitaan yhdessä, mikä on tärkeää

Yhteisen tulkinnan syntyminen on olennainen kuntien yhdistymisen taustatekijä. Tulkinnan syntyminen helpottuu olennaisesti, mikäli alueen toimijoilla on jo entuudestaan yhteisen tavoitteen asettamisen kulttuuri. Tässä yhteydessä kuntayhtymissä ja erilaisissa yhteistyöverkostoissa tehty työ näyttää todellisen arvonsa. Yhteisten tulkintojen syntymiseen tarvitaan aikaa ja mahdollisuuksia, sillä varsinainen tulkintatyö tehdään lukuisissa tapaamisissa, tiedotustilaisuuksissa, verkostoissa, poliittisten ryhmien kokouksissa ja erilaisten pienempien ryhmien kokoontumisissa. Myös selvitysprosesseissa juuri vuorovaikutteisuus nostetaan kaikkein olennaisimmaksi osatekijäksi. Kaikilla tutkimusalueillamme vuorovaikutustilanteita ja -mahdollisuuksia on järjestetty runsain mitoin ja tiedotukseen on selvitysprosessien alusta lähtien panostettu valtavasti.

”näitä tapaamisia pitää olla paljon ja niissä on todella jalkauduttava kentälle. Ilman sitä menemistä niihin ryhmiin, on turha kuvitella mitään liitosta tulevaisuudessa.”

Pelkkä tilaisuuksien järjestäminen ei tietenkään riitä, vaan myös puhetavoilla ja sisällöillä on prosesseissa suuri merkitys. Puheessa on kuntaliitosta joko selvittämässä tai niitä poliitikkoina ”johtamassa” olleiden toimijoiden mielestä korostettava jatkuvasti tulevaisuutta. Horisontti on hahmotettava riittävän kauas nykyhetkestä, jotta oman kunnan lakauttaminen osattaisiin ottaa huomioon varteenotettavana vaihtoehtona. Toimivana keinona tähän on käytetty esimerkiksi kysymystä siitä, kuinka moni vielä viidentoista vuoden

päästä näkee oman kunnan itsenäisyyden realistisena vaihtoehtona. Mikäli kunnalla ei ole viidentoista vuoden aikajänteellä todellisia selviytymismahdollisuuksia tai itsenäisenä ei jostain muusta syystä kannata jatkaa, kuntarakenteen muutosta on realistista perustella proaktiivisuudella. Proaktiivinen toimintatapa on perusteluissa nähty paremmaksi kuin se, että odotetaan, että joku muu tekee tulevaisuudessa ratkaisut, jotka voivat mahdollisesti tulla liian myöhään tai olla muuten huonompia.

”Tulevaisuudesta on puhuttava. On kysytty, kuinka moni oikeasti uskoo, että kunta selviää esimerkiksi investoinneistaan vielä viisitoista vuotta. On harvoja käsiä siinä nousnut. Sitten voidaan ruveta puhumaan, että kannattaisko edetä nyt kun voi vielä vaikuttaa.”

Monella alueella kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa keskeisetkin toimijat suhtautuivat liitokseen hyvin varautuneesti joko siitä syystä, että etuja ei ollut vielä mielletty tai siitä syystä, että yleinen ilmapiiri on ollut selvästi liitoskielteen. Selvitykset aloitettiin monella alueella tilanteessa, jossa vain pieni ydinryhmä uskoi liitoksen toteutumiseen. Laajemmissa ryhmissä liitoksen toteutumiseen ei juurikaan uskottu. Ilmapiirin muuttuminen ja poliitikkojen uudelleenorientoituminen on useissa tapauksissa lähtenyt liikkeelle tilanteessa, joissa seutuyhteistyö on tullut tiensä päähän. Seudullisen yhteistyön lisäämisen nähdään näissä tilanteissa johtavan siihen, että kunnat eivät itsenäisesti päättäisi enää juuri mistään, vaan suuri osa päätettävistä asioista siirtyisi joka tapauksessa kunnan ulkopuolelle harmaalle alueelle. Tämä taas johtaa demokratiavajeeseen, kun merkittävät päätökset tehdään entistä kauempana suorilla vaaleilla valituista luottamushenkilöistä. Demokratiavajeen ja lisääntyvien hallintotasojen vuoksi puheessa alkaakin korostua näkökulma, jonka mukaan järkevämpi vaihtoehto on tehdä kuntaliitos. Osa keskeisistä toimijoista huomasi itsekkin melko äkillisesti muuttaneensa mielipidettään kuntien yhdistymisen tarpeellisuudesta ja alkoivat ikään kuin ”puolivahingossa” puhua uuden kunnan puolesta.

”Kun jotain päättää, niin alkaa näkemään positiivisesti sen asian, päädyin tähän ja lähdin sitä puhumaan.”

Lähes jokaisella seudulla toimijat puhuvat vaiheesta, jonka aikana ilmapiiri kuntaliitoksen suhteen muuttui äkisti. Sitä on edeltänyt usein melko laaja ”käännytystyö”, jonka aikana keskeiset poliittiset toimijat ovat varsin systemaattisesti käyneet perustelemassa muutostarvetta kollegoilleen naapurikunnissa. Keskeisten liitosvalmistelussa mukana olleiden henkilöiden puheesta kävi ilmi, että liitossuunnitelmat alkoivat edistyä, kun he ensin päättivät itse olla liitoksen kannalla, ”oman pään sisällä piti ensin kääntää nappulat eri asentoon”, ja sen jälkeen he alkoivat ”käännyttämään” myös muita liitoksen taakse. Esimerkiksi Salossa yhteinen tahtotila uuden kunnan perustaksi muotoutui laajan keskustelun tuloksena järjestelytoimikunnassa. Kouvolassa yhteistyön kuvattiin kääntyneen hie-man yllättäenkin kuntien yhdistymisen suuntaan. Prosessin jossakin vaiheessa on monella seudulla nähty, että puhunta kuntaliitoksesta on muuttanut muotoaan. Tulevaisuuteen on alettu viitata ”sitten kun liitospäätös on tehty”-tyylisesti. Tämä vaihe on kuntaliitoksia edis-

tämässä olleiden aktiivien mielestä ollut ensimmäinen vaihe, jossa uuden kunnan synty on ensimmäistä kertaa konkretisoitunut heille. Uusi kunta on horisonttina saanut hahmon.

Kun Eksotea alettiin kehittää, sen rinnalla pohdittiin mahdollisuutta laajaan kuntaliitokseen, jossa pienemmät kunnat yhdistyisivät Lappeenrantaan. Oltiin yksimielisiä siitä, että entisellä tavalla palvelujen järjestäminen ei onnistu pitkällä tähtäimellä, mutta keinovalikoima pidettiin avoimena valmisteluvaiheessa. Eksoten tulevaisuuden kaavailuissa edettiin ikään kuin kahdella kärjellä, toisessa tunnusteltiin kuntaliitosmahdollisuutta, toisessa suunniteltiin yhteistoiminta-aluetta. Keskustelun eteneminen palvelujen turvaamisen näkökulmasta madalsi kynnystä puhua myös kuntien yhdistymisen mahdollisuudesta. Loppujen lopuksi päädyttiin yhdistelmämalliin, jossa tapahtui sekä kuntarakennemuutos, että yhteistoiminta-alueen perustaminen. Joutseno liittyi Lappeenrantaan vuoden 2009 alusta ja Ylämaa vuotta myöhemmin. Samaan aikaan palveluja lähdettiin kokoamaan laajalla kuntapohjalla Eksoten muodossa.

6.2 Käännätyssprosessit

Käännätyssprosessit ovat olleet hyvin samankaltaisia eri kuntaliitosalueilla. Jokaisella alueella on ollut kourallinen keskeisiä luottamushenkilöitä, joilla on ollut hyvä tuntuma siihen, millaista mielipideilmastoa erilaiset ihmiset eri kunnissa edustavat. Pääosin nämä keskeiset toimijat ovat olleet pitkään mukana kuntien päätöksenteossa ja politiikassa. Muutamalla seudulla on luottamushenkilöryhmissä koottu jopa listoja, joiden mukaan keskeiset päättäjät on tyypitelty joko liitoksen kannattajiksi, liitoksen vastustajiksi ja tois- taiseksi neutraaleiksi kannaltaan. Ensín on käännätytty neutraalia kantaa edustavien poliitikkojen puoleen ja kasvatettu liitokselle kannatusta sitä kautta. Vasta tietyn kriittisen liitosmyönteisen massan takaamisen jälkeen on lähestytty liitoksen vastustajia, jotka eivät usein ole liittoutuneet keskenään yli kuntarajojen. Sen sijaan liitosmyönteiset toimijat ovat jo liitosprosessin alkuvaiheessa pitäneet yhteyttä yli kuntarajojen. Yleisesti käännätyssprosessit ovat olleet melko pienen ydinryhmän vastuulla, eikä niissä keskeisillä viranhaltijoilla ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ollut suurta roolia. Kuitenkin viranhaltijoiden taustatuki on ollut olennaista, kun kuntien yhdistymiselle on kerätty kannattajia.

”Jokaista vastustajaa piti käsitellä erikseen ja kauheesti siihen menee aikaa. Mutta se oli pitkäjänteistä, sitä suunniteltiin ja tehtiin monta vuotta oikeastaan. Oli siihen itse pakko olla sitoutunut. Ja pelkkä poliitikkojen sitoutuminen ei riitä, vaan siinä pitää olla viranhaltijat mukana.”

Pelkästään poliitikkojen käännätyttäminen ei riittänyt siihen, että ilmapiirin muuttui alueilla liitosmyönteiseksi. Lisäksi on tarvittu yhteistyötä median kanssa, jotta uutisointi on tukenut uuden kunnan syntyprosessia. Käännätystyön kohteena ovat olleet myös paikalliset yrittäjät järjestöineen, kolmannen sektorin toimijat sekä paikallislehtien päätoimittajat, jotka tosin usein olivat olleet liitoksen takana jo ennen keskeisiä luottamushenkilöitä.

”Mitä enemmän saatiin mukaan kolmatta sektoria, sitä paremmin tämä muutos alkoi resonoidaan kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kerrottiin, että tässä on nyt mahdollisuus parempaan.”

Ihmisten vakuuttaminen liitoksen tarpeellisuudesta on ollut tietynlaista kaupankäyntiä, jossa vastakkain on ollut kunnan itsenäisyyden menetys ja ruusuisemmalta vaikuttava tulevaisuus osana uutta kuntaa. Ruusuisen tulevaisuuden keskeisenä käsitteenä on useimmiten käytetty elinvoimaa ja elinvoimasta kuntaa, joka on toimiva käsite sekä keskuskäytännön että ympärillä olevien kuntien näkökulmasta. Elinvoiman konsepti on pysynyt tässä vaiheessa riittävän hämäränä. Kuntaliitoksen on toivottu tuovat ratkaisun elinvoiman kannalta hyvinkin erilaisiin ongelmiin ja toteuttavan erilaisia tavoitteita. Kehyskunnassa on voitu puhua investointien yhteisestä kantamisesta, keskuskäytännössä yhteisestä maapinta-alasta ja reunakunnissa palveluiden turvaamisesta. Kaikki nämä asiat ovat elinvoimaisessa kunnassa läsnä eikä käsitettä ole kovin helppoa kritisoida. Kukapa ei haluaisi elinvoimaista kuntaa?

Vastarannankiiskien kanssa keskustelemisella on ollut oma roolinsa kuntaliitosten kannattajille. Vastahakoisten ja kriittisten toimijoiden kanssa keskusteleminen on parantanut kuntaliitosta ajaneiden toimijoiden argumentointikykyä ja asettanut heidät tilanteeseen, jossa oma näkemys on ollut pakko perustella monella eri rintamalla. Tässä prosessissa on usein käynyt niin, että samalla keskeisten toimijoiden oma näkemys liitoksen tarpeellisuudesta on entisestään vahvistunut ja sitoutuminen muutokseen on syntynyt. Tässä vaiheessa tapahtuu myös sitoutuminen uuden kunnan peruseroittamiseen, joka on eri prosesseissa ollut hieman erilainen. Tässä vaiheessa tehdyt epäviralliset tarjoukset ja kaupankäynti ovat sitoneet keskeiset päättäjät pitämään lupauksensa vähintään moraalisesti myös liitoksen jälkeen. Moraalinen sitovuus on etenkin keskuskäytännön luottamushenkilöiden näkökulmasta ollut olennaista. Voidaankin sanoa, että sopimusten keskeiset peruskivet on muurattu käännytysprosesseissa.

”Mä en saanut aina omassa puolueessa tukea siihen käännyttämistyöhön. Nyt piti oikein miettiä itsekkin, että mitä hyötyä tästä voisi olla. Ja perustella sitä, että miten lähidemokratia säilyy. Nöyrä piti olla ydinkeskustasta käsin ja ajatella paljon sinne reunoille päin. Piti luvata, että olen mukana siinä, että tasapuolinen jako säilyy.”

Kansalaisyhteiskunnan näkemyksiin on suhtauduttu hyvin eri tavoin eri kunnissa jopa saman alueen sisällä ja myös kuntien sisällä. Joissakin kunnissa on tehty kyselyitä kuntalaisten mielipiteistä kuntaliitokseen. Osa kunnista kokee tärkeäksi oikeuttaa päätöksenteon kuntalaisten mielipiteellä, osa taas on sitä mieltä, että kuntalaisten mielipidettä ei tulisi kysyä kuntaliitosasiassa, koska vain päättäjillä on tarvittava tietopohja päätöksentekoon. Joillain alueilla vastustajien kerrotaan pitkään puhuneen kansanäänestyksen puolesta, mutta oman ja myös yleisen näkemyksen muututtua kuntaliitosmyönteiseksi, kansanäänestystä vaativat äänet ovat vaienneet. Joillakin alueilla kuntien yhdistymistä koskevan äänestyksen äänestysprosentti on ollut hyvin korkea, jopa korkeampi kuin muissa vaaleissa. Tämä kertoo siitä, että kansanäänestys on aktivoinut suuren joukon kuntalaisia ja kuntalaiset ovat kokeneet

vaikuttamisen liitoskysymyksessä tärkeäksi. Toisilla alueilla taas äänestysprosentti on jäänyt alhaiseksi. Kuntalaisten tuki liitokselle on vahvistanut luottamushenkilöiden päätösvalmiutta, mutta liitos on saatettu tehdä myös huolimatta kansanäänestyksen tuloksesta.

”Pitää olla päättäjillä selkärankaa päättää.”

Kuntaliitosprosessien alkuvaiheen aikana alueilla heräsi vastustusta aina säännöllisin väliajoin. Avainhenkilöt, jotka olivat olleet ajamassa liitosta eteenpäin, kuvasivat, että alueella syttyi ”tulipaloja”, jotka oli hoidettava. Tulipaloilla tarkoitettiin esimerkiksi kuntaliitosten vastustajien kokoontumisia tai joitakin yksittäisiä pulmalliseksi koettuja asioita, jotka olivat nousemassa liitoksen tielle. Nämä tulipalot oli sammutettava heti, jotta ne eivät pääsisi laajenemaan ja kaatamaan yhdistymissuunnitelmia. Liitoksen avainhenkilöiden oli otettava tilanne haltuun ja keskusteltava ongelmat selviksi, jotta laajempi vastustajajoukko ei pääsisi jylläämään alueella.

”Pikku tulipaloja piti sammuttaa koko ajan.”

”Ei mennä torille vaan kattoon tapaus kerrallaan.”

Kuten muissakin muutosprosesseissa, kokemukset muutosprosessin vauhdista vaihtelevat sen mukaan, keneltä kysytään ja mistä näkökulmasta asiaa katsotaan. Useimmiten liitoksia kritisoidaan aineistossamme liian nopeasti etenevästä aikataulusta. Samaan aikaan kriitikotkin tiedostavat, että hitaampi aikataulu olisi saattanut johtaa liitoshankkeen kariutumiseen. Liitosprosessin aikana esiin noussut kritiikki liitosprosessin kovaa vauhtia kohtaan voitiin tulkita myös pyrkimykseksi jarruttaa liitosprosessia, jotta se pysähtyisi kokonaan.

”Tarkoitus saada lisää aikaa, junnata.”

6.3 Paikallismedia

Paikallismedian rooli kuntien yhdistymistä koskevassa päätöksenteossa on nostettu monella alueella keskeiseksi tekijäksi. Kuntalaisten kuulemistilaisuuksissa kuvattiin olleen yleensä vain pienempi joukko ihmisiä, joka ei edustanut koko alueen asukaskuntaa. Haastatelluilla oli sellainen käsitys, että suurin osa asukkaista seurasi kuntaliitosprosessia lehdistön eli paikallismedian uutisoinnin avulla. Tästä syystä paikallismedialla oli merkittävä rooli muutoksessa ja liitoksen positiivisen imagon luojana. Esimerkiksi uutisointi erillisestä kuntaliitosta koskevasta mielipidetutkimuksesta saattoi olla erittäin keskeinen tekijä mielipiteiden muokkautumisessa positiiviseen suuntaan. Median kautta tuntumaa kansan syvien rivien näkemyksiin, esimerkiksi tekstiviestipalstaa seuraamalla, hakivat viranhaltijoiden ja kuntalaisten lisäksi myös poliittiset päätöksentekijät.

Paitsi että lehtien palstoilta etsittiin selkänøjää omille näkemyksille, kuntaliitosalueiden päälehdillä koetaan olevan paljon valtaa. ”Yksi päätoimittaja käytti valtaa enemmän

kuin yksikään valtuusto.” Lehdistön jakamat tiedot ja käsitykset kuntaliitoksesta herättivät monenlaisia tunteita ja tietyssä kriittisessä vaiheessa läpipäässyt positiivinen uutinen saattoi nytkäyttää prosessia eteenpäin merkittävästikin. Useimmiten lehdistön rooli liitosprosessien alkuvaiheessa oli kuntaliitosta tukeva.

”Meillä on päätoimittajaan hyvät suhteet ja hän ymmärsi, että jotain on kiireesti tehtävä, ettei kaikki alueella näivety. Ei me silti voitu päättää, mitä lehdessä kirjoitettiin ja aina ennen tiettyä tilannetta jännitti.”

Paikallismedian rooli mielipidevaikuttajana onkin ollut huomattava monella alueella. Joillakin alueilla paikallislehti on jo hyvin varhaisessa vaiheessa ennen poliitikkojen julkilausumia ollut liitoksen puolestapuhuja. Lehtien kirjoitustyyli on kuitenkin muuttunut liitosten jälkeen ja kirjoittelu on saattanut muuttua täysin vastakkaiseksi. Päättäjät ovat kritisoineet lehtien puolenvaihtoa ja sitä, miten uuden kunnan toiminnasta nostetaan esiin pieniä puutteita ja suuremman luokan onnistumisista ei kirjoiteta lainkaan. Medialta toivottaisiin prosesseissa vastuullista uutisointia eikä takinkääntämistä kriittisessä vaiheessa liitosta.

”Lehti on nyt syllistynyt pikku puutteista kirjoitteluun.”

Negatiiviset viestit keskittyivät monessa kunnassa yleisönosastokirjoituksiin. Samallaikin alueella eri ihmisten näkemykset median roolista ja toimintatavoista vaihtelivat, mikä kertoo osaltaan lukijan tulkitsevasta roolista. Kuitenkin jokainen lukee median antamaa viestiä omista lähtökohdistaan käsin ja tekee omat tulkintansa. Myös sillä on vaikutusta, miten julkisesti ja miten tiukasti paikallismedia on tiettyjen poliittisten ryhmittymien kanssa sidoksissa. Joillakin alueilla paikallismedian edustajien kanssa oli käyty keskustelua uutisoinnista ja uutisoinnin ajoittumisesta yhteistyön hengessä. Kokemukset median hallinnasta vaihtelivat, mutta yhteistä prosesseille oli, että media otettiin prosessissa huomioon olennaisena toimijana. Median edustajien kanssa käydyt epäviralliset ”linjakeskustelut” uutisoinnin ajoittumisesta ovat ainakin jonkin verran tukeneet paikallislehtien kirjoittelun ja kuntauudistusprosessin välistä suhdetta, mutta yksittäisiin toimittajiin ja heidän esille nostamiinsa asioihin keskusteluilla paikallismedian edustajien kanssa ei koeta olleen suurta vaikutusta. Kovaääniset ja harvalukuisetkin vastustajat saivat näkemyksensä ainakin ajoittain esille lehtien sivuilla.

Paikallismedia nähtiin prosesseissa resurssina ja sen merkitys koettiin myös tärkeäksi tiedonantajana kuntalaisiin päin. Sen avulla voitiin tavoittaa merkittävä osa kunnan asukkaista. Mielipidepalstojen kirjoittelu yltyy vielä toisinaan. Ajassa ei kuitenkaan voi palata taaksepäin ja katsoa, millainen kunnan tilanne olisi ollut ilman liitosta ja millaisia seurauksia itsenäisen kunnan säilyttäminen olisi tuottanut.

”Jos vois mennä taaksepäin ja nähdä mikä se tilanne olis siellä.”

6.4 Selvitysmiehet

Keskustelu kuntaliitoksista oli vellonut alueilla pitkään, jopa vuosia, ennen kuin varsinaisiin toimiin ryhdyttiin. Muutoksen laukaisussa keskeisessä roolissa olivat useilla alueilla selvitysmiehet. Päätös selvitysmiehen ottamisesta alueelle oli tärkeä. Osassa kunnista liitokseen ei uskottu vielä siinä vaiheessa, kun selvitysmies aloitti toimintansa. Selvitysmiesten raportoinnin perusteella useissa kunnissa alettiin kuitenkin uskoa kuntaliitoksen hyötyihin ja tarpeellisuuteen. Selvitys toimi monin paikoin laukaisevana tekijänä, joka antoi uusia resursseja sekä perusteluja kuntaliitospäätöksen tueksi. Kunnissa koettiin, että erityisen tärkeää oli saada faktoja tukemaan päätöksentekoa.

Samaan aikaan kuntaliitosselvittäjän selvityksen kanssa osassa kunnista toteutettiin omia selvityksiä ja laskelmia kunnan tulevaisuudesta. Esimerkiksi Jyväskylän maalaiskunta teetti omia sisäisiä selvityksiä, joiden rooli liitospäätöksessä oli merkittävä. Kouvolassa kuntaliitosselvittäjän raportin luovutustilaisuus oli ikään kuin viimeinen käännekohta, joka muutti vielä epävarmat kannat liitokselle myönteiseen suuntaan. Selvittäjien parhaimpi ominaisuuksiksi mainittiin katu-uskottavuus, kyky puhua asioista yleisön kielellä, halu jalkautua ja nöyrä asenne. Selvittäjien koettiin olleen alkuvaiheessa riittävän objektiivisiä, mutta prosessin loppuvaiheessa haastaneen kuntapäätäjiä katsomaan riittävän kauas tulevaisuuteen. Osa kuntaliitosten kannalle prosessin aikana kääntyneistä kuvaili kääntymisen tapahtuneen selvitysmiesten työn kautta. Riittävän laajat ja monesta näkökulmasta kuntarakennetta tarkastelevat selvitysraportit antoivat selkänöjan, jonka perusteella oli nähtävissä enemmän argumentteja uuden kuin vanhan kunnan puolesta.

Kuntauudistuksen valmistelutyössä tulisi aineistomme perusteella pystyä tulkitsemaan herkkiä tunteja, heikkoja signaaleja sekä niiden taakse kätkeytyviä missioita. Kuntaliitosselvittäjät ovat toimineet tässä roolissa aivan kuin agentteina, jotka selvittävät erilaisia osin piileviäkin näkemyksiä kuntaliitokseen liittyen. Mitä enemmän selvitysmiehen nähdään jalkautuneen poliitikkoryhmiin, sitä paremmin selvityksen koetaan onnistuneen. Ryhmissä on selvitysmiehen kanssa keskusteltu hyvin monenlaisista asioista ja esitetty monenkirjavia perusteluita liitosten puolesta ja niitä vastaan. Selvittäjien on myös nähty toimineen ikään kuin venttiileinä, joiden kautta kiukku ja pelot ovat voineet kanavoitua jo kauan ennen kuin varsinaisen liitospäätös on tehty.

”Ihmisillä on tärkeää tulla kuulluksi, saada sanoa mielipide --”

Myös kuntalaisten kuuleminen nousee selvitystyössä keskeiseksi. Kuntalaisten kuulemiskierrosta on pidetty erittäin tehokkaana keinona hallita kuntalaisten pelkoja ja vastustuspainetta. Jos kuntalaiset eivät olisi kokeneet tullessa kuulluksi ja kuunnelluksi, paineet olisivat purkautuneet ”Esson baarissa” ja lehtikirjoitteluna. Kuulemiskierroksilla selvitysmiehet, poliittiset päättäjät ja viranhaltijat saivat myös tärkeää tietoa siitä, mitkä asiat kuntalaiset kokivat tärkeiksi. Kuntakierroksia tulkittiin myös vakoiluteorian näkökulmasta tarkoituksellisesti järjestetyiksi ”vakoilutapahtumiksi”, sillä niissä kuntalaiset ja toisinaan myös liitosta vastustavat poliitikot ikään kuin paljastivat aseensa, ja tämän perusteella osatiin valmistautua vasta-argumentointiin tarvittaessa.

”--mistä asioista ollaan kiinnostuneita, osataan varautua.”

Selvitystyön keskeinen anti voidaan tiivistää kahteen osaan: prosessiin ja sisältöön. Ensinnäkin selvitys on kaikilla tutkimillamme alueilla toiminut liitosprosessin ”selkärangan” tuoden prosessiin mukaan riittävästi vuorovaikutustilanteita ja etenemiseen ryhtiä. Selvitysten koettiin vieneen liitoksia eteenpäin ”*kuin junanraiteilla*.” Etenkin tämä on näkynyt tilanteissa, joissa on meinattu jäädä vellomaan toisarvoisiin asioihin, jolloin selvitysmies on palauttanut ryhmät perustehtävään ratkaisemaan pöydällä olevaa asiaa. Toisaalta selvitykset ovat tuoneet päättäjille valtavan määrän sisältöä keskusteluihin ja perusteluita epämääräisten tuntumien taakse ja sijaan sekä sisältöjä kaupankäynnin prosessiin. Selvitysmiesten on koettu tehneen työtä koko persoonallaan ja laittaneen itsensä likoon, minkä on alueilla nähty tukeneen liitosprosesseja merkittävästi.

6.5 Yhteenveto: Hämärä horisontti ja kaupankäynnin dynamiikka

Muutoksen hahmottumisen vaiheessa olennaista on se, että tulevaisuuden horisontti hahmottuu yhteisesti. Tulkinta siitä, mitä yhdessä halutaan, muodostuu. Olennaista on alueen keskeisten poliitikkojen toiminta ja oikean selvitysmiehen valinta. Tässä vaiheessa liiallinen meneminen yksityiskohtiin saattaa vesittää koko prosessin ja parempi on, jos horisontin hahmo on hieman hämärän peitossa ja riittävän kaukana. Yhteinen tulevaisuus taataan kaupankäynnillä ja kuulluksi tulemisella. Epävarmojen toimijoiden pitää kokea, että kaikesta voidaan myöhemmässä vaiheessa sopia ja että heitä kuullaan ja kuunnellaan. Kaupankäynnissä on panoksena tunteella ryyditetyt asiat ja kuntaliitosselvitykseen lähteminen on jo signaali siitä, että yhteinen tulevaisuus on mahdollinen. Yhteinen tulevaisuus tarkoittaa kuitenkin sitä, että oma kunta lakkaa olemasta sellaisena kun se on ja muuntuu osaksi jotain uutta. Tämä on suuri päätös, jonka vuoksi takeita hyvästä tulevaisuudesta koetetaan saada mahdollisimman paljon.

Kaupankäynnin dynamiikka ei ole yhdentekevä, koska tässä vaiheessa tehdyt hämärään horisonttiin liittyvät lupaukset pitää sopimusvaiheessa konkretisoida teoiksi. Kaupankäyntiä uuden kunnan näkökulmasta tekee usein keskeinen poliitikko, joka aikoo olla keskeisessä asemassa myös uudessa kunnassa. Hänen sitoutumisensa lupauksiin on sekä käytännöllistä että moraalista. Hän on tässä vaiheessa selkeästi ilmaissut, että kaikesta voidaan sopia ja kaikki järjestyy tavalla, jonka kaikki pystyvät hyväksymään. Toisinaan tässä vaiheessa tehdyt lupaukset kääntyvät uuden kunnan käynnistämisen vaiheessa esimerkiksi rationalisointitavoitteita vastaan. Lupaukset on kuitenkin tehtävä, jotta prosessi etenee.

7 Muutoksen laukaisu

Institutionaalisen johtajuuden näkökulmasta muutoksen laukaisuvaihe sisältää kiinnostavalla tavalla elementtejä sekä epävirallisista että äärimmäisen virallisista toimintatavoista. Muutoksen laukaisuvaiheeseen lukeutuvat tulkintamme mukaan sekä varsinaisen sopimuksen sisältöjen suunnittelu, muoto että kuntaliitoksesta päättäminen. Muutoksen laukaisu alkaa vaiheella, jossa kenelläkään ei varsinaisesti ole valtaa päättää tulevaisuudesta, mutta puitteet uudelle kunnalle on kuitenkin luotava ja tulevaisuutta koskevat sopimukset on tehtävä. Yhteinen näkemys esimerkiksi kuntaliitosta raamittavan sopimuksen muodosta on useimmiten johtavista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä muodostuneiden verkostojen käsissä. Vaihe sisältää hyvin paljon epävarmuutta ja edellyttää suunnittelussa mukana olevilta toimijoilta syvää sitoutumista ja vaativaa pohdintaa sekä ajankäytöllisiä uhrauksia.

Muutoksen laukaisuvaihe alkaa verkostomaisissa järjestelyissä, mutta päättyy hyvin toisenlaiseen toimintatapaan, kun kuntaliitoksesta päätetään kuntien valtuustoissa. Kuntaliitospäätöksissä oli huomattavia alueellisia eroja. Monessa kunnassa päätökset olivat täysin yksimielisiä, kuten esimerkiksi Salon seudun liitoksessa, jossa seitsemän kuntaa äänesti yksimielisesti liitoksen puolesta, tosin Somero oli jättäytynyt jo aikaisemmin liitoskaavailujen ulkopuolelle. Kouvolan seudulla esimerkiksi Jaalassa nähtiin, että kuntaliitos oli ainoa järkevä vaihtoehto pienelle kunnalle, kun taas Elimäellä valtuusto äänesti ensimmäisen kerran kuntaliitosta vastaan, mutta kun asia vietiin valtuustoon toistamiseen, siellä syntyi niukalla enemmistöllä kuntaliitoksen kannalta myönteinen päätös. Joissakin kunnissa päätökset liittymisestä tehtiin selvällä enemmistöllä vastustajien jäädessä selvään alakynteen. Kuntaliitospäätöksissä oli myös varsin tiukkoja äänestyksiä, joissa liitospäätös syntyi vain pienellä enemmistöllä.

7.1 Epäviralliset verkostot ja harmaat alueet

Uuden, syntymässä olevan kunnan sisällöllinen maisema rakennetaan pitkälti epävirallisissa verkostoissa, jotka koostuvat useimmiten liitosta ajaneista keskeisistä poliitikoista sekä liitosta alusta asti tukeneista viranhaltijoista. Kaikilla kuntaliitosalueilla on havaittavissa verkostojen vahva rooli liitosproessin käytännön suunnittelun käynnistämisessä. Verkostojen toiminnan edellytyksenä on vahva luottamuspääoma, joka ilmenee haastatteluissa erityisesti kertomuksina hyvistä henkilösuhteista ja toimivista työskentelytavoista eri kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Liitosprosessissa muutoksen

laukaisuvaiheen alkutaival on ollut luonteeltaan hyvin epävirallista ja perinteisen kunnallisen päätöksentekohierarkian ohittavaa. Liitosneuvottelujen muotoutuessa vakavamiksi neuvotteluille on yleensä haettu legitimitettä virallisilla päätöksillä, kuten esimerkiksi päätöksellä käynnistää kuntaliitosselvitys. Prosessi on kuitenkin kaikissa tapauksissa ollut luonteeltaan varsin suljettu ja sitä ovat ohjanneet keskeiset luottamushenkilöt. Yleisesti neuvotteluvaltaa ovat kuntien puolesta käyttäneet kunnanhallitusten puheenjohtajat. Joissain tapauksissa myös valtuuston puheenjohtajilla on ollut merkittävä rooli neuvottelevissa verkostoissa ja yksittäisissä tapauksissa vaikutusvaltaa ja vahva rooli on ollut myös poliitikolla, joka ei sillä hetkellä ole ollut valtuustossa virallisesti korkeassa asemassa. Lähinnä keskeisten poliitikkojen osallistuminen on vaarantunut, mikäli johtava luottamushenkilö on ollut selvästi liitoskielteen tai perustelemattomasti kriittinen. Verkostoihin viitataan mm. kuvauksilla ”Esson aamukahviporukasta” ja ”kööristä”. Termistö kuvaa hyvin verkostojen syntymisen ja toiminnan epävirallisuutta ja epämuodollisuutta.

Varsin piilossa olevissa valmisteluverkostoissa tapahtuvaan työhön suhtaudutaan kaksijakoisesti. Aineistosta huokuu ymmärrys piilossa tapahtuvalle neuvotteluprosessille, sillä luottamuksen katsotaan syntyvän parhaiten suljetussa prosessissa. Kritiikkiä toimintatapaa kohtaan esiintyy, mutta se on aineistossamme melko vähäistä. Tämä saattaa luonnollisesti johtua myös aineiston luonteesta, sillä haastateltavina on ollut erityisesti keskeisiä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, jotka ovat olleet mukana näissä verkostoissa tai ainakin kokeneet riittävästi saavansa tietoa keskeisistä asioista. Niin sanottuja perusvaltuutettuja on aineistossa vähän. Toisaalta kyse voi kuntaliitosprosessin osalta olla myös tilanteesta, jossa vastuu sysätään mieluummin keskeisessä asemassa olleille ihmisille.

”Kyllä se vastuu myös työnnetään niille johtaville poliitikoille.”

Haastatteluissa korostuu päättäjien tarve saada muutoksen laukaisuvaiheessa tukea liitosmyönteisyydelle etenkin juuri ennen kuin yhdistymisestä päätetään valtuustossa virallisesti. Tämä selittää osaltaan sitä, miksi liitosvalmistelua tehtiin ja haluttiin tehdä piilossa julkiselta keskustelulta. Jos liitosehdotus olisi nostettu kokouksessa esialistalle ilman, että siitä oli ensin keskusteltu eri puolueiden ja eri toimijoiden välillä, suunnitelmat olisivat voineet vielä kalkkiviivoillakin tyrehtyä. Myönteiseen suhtautumiseen vaadittiin jatkuvaa vakuuttelutyötä sekä yhteisiä positiivisia signaaleja eri leireistä.

Harmaista verkostoista uusiksi rakenteiksi

Harmaata aluetta ei tässä yhteydessä käytetä kuvaamaan jotain laillisuuden tai hyväksytävyyden rajoilla liikkuvaa toimintaa. Kyseessä on pikemminkin uuden kunnan rakentamiseen liittyvä, verkostoissa ja työryhmissä tehtävä työ. Institutionaalisen johtajuuden näkökulmasta valmistelua pitkälti toteuttaneet verkostot ovat kuitenkin olennaisia muutoksen kannalta.

Harmaat alueet ja viralliset päätökset vuorottelevat kuntaliitosprosesseissa kaikilla päätöksillä ja valmistelua tekevillä tasoilla. Myös keskijohdon tasolla muutos on hahmottunut aluksi verkostoissa, joissa se on konvertoitunut rakenteiksi, henkilöstösuunnitelmiksi

ja kunnan organisaatorakenteeksi. Harmaalla alueella verkostotoimijoiden valta ja asema eivät ole kytköksissä heidän asemaansa oman kunnan organisaatiossa, vaan valta ja vastuu kohdistuvat jo edessä hämmöttävään horisonttiin. Viranhaltijoiden verkostoissa vastuu ja valta ovat vapaana harmaan foorumin keskiössä. Aineiston perusteella kyse on yhtäältä siitä, kuka vastuuseen ja valtaan tarttuu ja toisaalta kenelle vastuu työnnetään.

”Ja valinta oli päivän selvä, käytännön valmisteluvastuu ennakoii sitä.”

Jopa hieman yllättäenkin valmisteluvastuun ottamisesta ei viranhaltijoiden verkostoissa näytä syntyneen merkittäviä ristiriitoja, eikä työryhmien sihteerinä toimimisesta käyty kovaa kamppailua. Tilanne näyttäytyy ainakin jälkikäteen kysyttynä tällaisena, vaikka valmisteluvastuu on useilla alueilla konvertoitunut myöhemmin viralliseksi asemaksi uudessa organisaatiossa. Valmisteluvastuuta ottaneille viranhaltijoille yhteistä oli kuitenkin se, että lähes kaikki suhtautuivat kuntamuutokseen hyvin myönteisesti ja nekin, jotka olivat kriittisiä, olivat kriittisiä sen vuoksi, että pelkäsivät strategisuuden häviävän pirstaleisessa valmisteluprosessissa.

”Työryhmävaiheessa muotoutui ketkä tulee ehkä ottamaan sen kokonaisvastuun sitten, esim. hän hoiti valmistelua siinä ryhmässä niin pitkälle...”

Kiinteä osallistuminen valmisteluprosessiin ei ole tulevaisuuden kannalta lainkaan yhdentekevää. Viranhaltijoiden nouseminen epävirallisessa orgaanissa institutionaalisiksi johtajiksi on myöhemmässä vaiheessa muuttunut johtavaksi asemaksi uudessa hierarkiassa.

”Tavallaan valmistelu muotoutui tällaisen hierarkian mukaan, johti siihen että niistä ketkä oli valmistellut tuli sitten niitä (toimialajohtajia uuden kunnan organisaatioon), sen näki heti --”

Luottamus ja vertaistuki, mutta myös työn yleinen kuormittavuus lienevät merkittäviä syitä sille, millaiseksi institutionaalinen johtajuus muotoutuu keskijohdon tasolla. Keski-johto on erittäin olennaisessa asemassa ja toimii liitosprosessissa linkkinä henkilöstön ja muutokseen sitoutuneen ylimmän johdon välillä. Linkkiroolissa keskijohto joutuu tuotamaan käytännöllisen sisällön toisinaan hyvinkin hämäränä horisonttina näyttäytyvälle tulevaisuuden visiolle. Koska keskijohdon edustajat joutuvat oman työnsä rinnalla toimimaan myös uuden kunnan järjestelmäarkkitehteina, valmisteluvastuu ja siihen liittyvä lisätyö eivät välttämättä kiinnosta kaikkia keskijohdossa toimivia, jolloin motivoituneille arkkitehdeille syntyy enemmän tilaa. Harmaalla alueella tapahtuva verkostotoiminta on siis pitkälti joustavasti organisoitua työryhmätyötä, jossa itse valmistelutyön lisäksi haetaan uuden organisaation sisäisten valta-asemien alustavaa hierarkiaa.

Uuden kunnan tulevaisuusnäkyvä eroaa kuitenkin keskijohdon tasolla merkittävästi luottamushenkilöiden ”laajasta horisontista”, sillä muutosmomentumin ylläpidosta ei tarvitse huolehtia samalla tavalla enää operationaalisella tasolla. Keskijohdon tasolla uuden kunnan kehittämisenäkemyksen toteuttaminen on konkreettista ja ongelmanratkaisuun

tähtävää toimintaa, jossa yksittäisiin fuusio-ongelmiin haetaan ratkaisua heterogeenisten ja lukuisten ryhmien voimin.

Kaikilla kuntaliitosalueilla sekä Eksotessa muutosta rakennettiin keskijohdon vahvan vertaistuen avulla erilaisissa työryhmissä. Keskijohdon ryhmäytyminen ja keskinäinen sopeutuminen on muutosvaiheen kriittinen piste. Toimialojen toimintatapojen ja koko hierarkian suunnittelu tapahtuu täysin uudessa, kelluvassa tilassa, jossa pelisääntöjä ei vielä ole, vaan ryhmän on kyettävä rakentamaan ne itse. Kun muutossysäys on käynnistetty, paluuta entiseen ei ole, vaan keskijohto on ikään kuin työnnetty rannasta irti samalle laualle. Yhteinen tulevaisuus saa sisältönsä vasta kun keskijohdon tasolla löydetään yhteinen kieli ja näkymä uudesta kunnasta.

Eksotessa muutoksen laukaisun harmaalla alueella näkökulmana olivat asiakaslähtöiset palveluprosessit sekä sosiaali- että terveydenhuollossa. Palvelujen rakentamisessa ei pyritty laittamaan vanhoja sektoreita uusiksi esimerkiksi erilaisten elämäkaarimallien avulla. Keskeistä oli huomion kiinnittäminen sektorien rajapintoihin luomalla niiden välisiä yhteistyöfoorumeita. Yhteistyön rakentamista ei myöskään pyritty hoitamaan mahdollisimman nopeasti selkeillä ja isoilla harppauksilla, vaan sitä vauhtia, kun asiat kypsyivät.

Eksoten osalta kynnykseksi meinasi nousta se, että niin merkittävä osa kunnan toiminnasta ja päätösvallasta siirrettäisiin ylikunnalliselle toimijalle. Esimerkiksi Luumäellä yhteistoiminta-alueeseen liittymisestä äänestettiin kahdesti, ensimmäisellä kerralla päätös ei mennyt läpi. Etenkin rivivaltuutetut kokivat saaneensa asioista aluksi liian vähän tietoa ja Eksote näyttäytyi peikkona, joka veisi lähipalvelut.

7.2 Luottamushenkilörakenne

Luottamushenkilörakenteen muotoutuminen on kiinnostava vaihe muutoksen laukaisussa. Vanhojen peruskuntien hallinto- ja päätöksentekokulttuurit ovat olleet keskenään hyvin erilaisia, mikä ilmenee erilaisina delegointiperiaatteina, käytänteinä ja rakenteina. Uuden kunnan sisäistä rakennetta pohtivissa ryhmissä keskeisessä asemassa ovat institutionaaliset yrittäjät tai johtajat, muutosmuurarit, joihin myös selvitysmiehet ajoittain kuuluvat. Luottamushenkilörakenteen pohdinnassa on monella alueella ollut mahdollista erottaa vanhojen rakenteiden haastajat ja puolustajat, joiden välisessä ajoittain ahtaassa tilassa muutosmuurareiden on ollut pakko toimia. Rakenteiden haastajien retoriikassa korostuvat termit ”*strateginen kuntaliitos*” ja ”*aidosti uudet toimintatavat*”, rakenteiden puolustajien retoriikka kiinnittyy esimerkiksi ”*perinteeseen*” ja ”*tasa-arvoon*”.

Osassa kuntia uuden luottamushenkilörakenteen valmistelu on ollut melkoista tasapainoilua ja ratkaisuisia on selvästi jouduttu taipumaan kompromisseihin. Avainasemassa on jälleen ollut valmistelussa mukana olleiden toimijoiden pelisilmä ja alueen kunnalliskulttuurien tuntemus. Etenkin siirtymäkauden luottamushenkilörakenteessa mukana olevien poliitikkojen määrään on vaikuttanut toisinaan enemmän tieto jonkin alueen kunnan kulttuurista ja tavoista kuin käsitys tehokkaasta ja ketterästä päätöksenteosta. Luottamushenkilörakenteita on paikoin muokattu myös kaupankäynnin nimissä tai lohtuna siitä, että asema

uudessa kunnassa ei voi enää olla samankaltainen kuin aikaisemmin. Toisinaan pientä epätarkoituksenmukaisuutta on pyritty korjaamaan kirjaamalla kuntaliitossopimukseen lauseke luottamushenkilörakenteen kehittämistä sopimuskauden päättymisen jälkeen.

”Kyllähän me tiedettiin, että se rakenne olisi pitänyt olla pienempi ja toisenlainen, mutta se ei olisi mennyt läpi siellä.”

Luottamushenkilörakenteen suunnittelussa ovat vastakkain tehokkuuden ja laajan demokratian vaatimusten välinen ajoittainen ristiveto. Vaikka kuntaliitoksella tavoitellaan suurempia rakenteita, ei suurta pidetä luottamushenkilörakenteen ominaisuuksista kaudenimpänä. Yhtäällä painavat pelot vallan keskittymisestä liian harvojen käsiin ja toisaalla päätöksenteon hidastumisesta laajan ja entistä heterogeenisemmän luottamushenkilörakenteen johdosta. Alueen poliitikkojen integroimista laajasti luottamushenkilöorganisaatioon puolustetaan viestinnän onnistumisen näkökulmasta, mutta toisaalla aineistossa korostetaan, että viestintä ei ole pelkästään rakenteellinen kysymys, vaan se vaatii yksilöiltä sitoutumista ja halua toimia linkkinä uuden kunnan valtuuston ja omien, alueellisesti spesifien taustayhteisöjen välillä.

Luottamushenkilörakenteen valmistelussa on ollut tulevaisuuden kannalta hyvin samankaltainen dynamiikka kuin viranhaltijoiden aseman kehityksessä. Viranhaltija, joka on asettautunut resurssiksi luottamushenkilörakennetta pohtivan työryhmän työhön, on lähes poikkeuksetta noussut korkeaan asemaan uudessa kunnassa. Samoin on käynyt lähes kaikille luottamushenkilöille. Vain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta uusissa kunnissa johtavassa asemassa on luottamushenkilö, jolla on ollut keskeinen asema myös rakenteen valmistelutyössä. Heidän sitoutumisensa uuteen rakenteeseen on tätä kautta ollut jo lähtökohtaisesti vahvaa, mikä puolestaan on tukenut instituutioiden muovautumista uusia rakenteita tukeviksi.

Luottamushenkilörakenteessa suurimpia vääntökohtia ovat olleet lautakuntarakenne ja delegointisäännöt. Suomalaiset kunnat ovat päätöksentekorakenteiltaan hyvin erilaisia, eikä rakennetta selvästikään pidetä yhdentekevänä. Yhdistyvien kuntien lautakuntamäärissä on ollut suuria eroja ja monissa pienissä kunnissa valtuustotasolla on vielä paljon sellaisia asioita, joita lautakunnat hoitavat suurissa kunnissa hyvin itsenäisesti. Vaikka lautakuntien määrät ja delegointisäännöt saattavat vaikuttaa uuden kunnan rakenteen kannalta triviaaleilta, kulttuurisesti ero saattaa olla merkittävä. Uuden luottamushenkilörakenteenkin osalta sopimukset ovat olennaisia ja myös niiden käytännön ohjausvaikutus on merkittävä. Sopimukset on luettu tarkkaan ja niiden puutteellisesta toteuttamisesta on myös valitettu. Esimerkiksi Jyväskylän uudessa valtuustossa tehtiin sopimuksenvastainen järjestely lautakuntajaossa. Hallinto-oikeuden päätöksellä järjestely katsottiin lainvastaiseksi, jolloin lautakuntajako muutettiin sopimuksen mukaiseksi.

7.3 Sopimukset

Kuntaliitossopimus on erittäin olennainen tekijä kuntaliitosprosessin etenemisen näkökulmasta. Sopimuksissa aikaisempien vaiheiden aikana tehty kaupankäynti konkretisoituu. Sopimuksia tarkasteltaessa voidaan erotella ainakin viralliset, epäviralliset ja moraaliset sopimukset. Kuntaliitossopimukseen tehtyjä kirjauksia pidetään monella alueella liitoksen toteutumisen ehtoina. Joillakin alueilla sopimuksista on käyty tiukempi neuvottelu kuin toisaalla. Kuntaliitossopimusten tarkasta raamittamisesta ollaan montaa mieltä ja sopimusten merkitys ja rooli muuttuvat prosessin eri vaiheissa.

”Mitä tarkempi se on, sitä huonompi tulevaisuudelle, mitään ei voi tehdä ja kädet on sidottu vuosiksi, moraalisesti vielä kauemmas.”

Kuntaliitoksissa on pidetty myöhemmin ongelmallisena sitä, jos sopimusten tekovaiheessa neuvotteluissa ei ole kuljettu kipurajalla, vaan osalliset ovat saaneet haluamansa kirjaukset läpi liian ohuin perustein. Toisinaan osa kunnista kokee saaneensa omat vaatimuksensa läpi hyvinkin helposti, kun samassa liitoksessa toisessa kunnassa koetaan, että koviakin uhrauksia on jouduttu tekemään. Sopimuksia tehtäessä on erittäin haasteellista löytää oikea rajapinta, jossa liitos toteutuu, mutta kaikkien kuntien kaikkia, kokonaisuuden kehittämisen kannalta epäedullisia ratkaisuja ei sopimukseen kirjata. Sopimuksissa on jonkin verran defensiivisiä piirteitä, joilla pyritään turvaamaan pienempien taajamien palvelut. Palveluita sementoidaan sopimusten avulla vähintään tuleviksi kolmeksi vuodeksi.

Sopimusten kirjauksista ollaan lähes poikkeuksetta kahta mieltä. Yksi joukko on sitä mieltä, että sopimusten kirjaukset ovat olleet liian löyhiä ja toinen joukko puolestaan ajattelee, että sopimuksessa on tehty liian tarkkoja kirjauksia, jotka estävät alueen luontaiset kehitysavaukset. On todettava, että eri toimijat ovat tyytyväisiä erilaisiin sopimuksiin. Karkeasti voidaan erotella joitain piirteitä, jotka eri toimijoiden näkökulmista korostuvat. Defensiivisten sopimusten tekeminen on tärkeää poliittisille päättäjille, sillä he haluavat turvata palvelutarjonnan ja elinvoimaisuuden alueen asukkaille. Viranhaltijapuolella ollaan taas usein kriittisempiä sopimuksia kohtaan, koska ne esimerkiksi estävät säästötoimenpiteitä kireässä taloudellisessa tilanteessa. Henkilöstöpuolella sopimusten yksiselitteisyyttä pidetään hyveenä, kun taas kehittämispuolella toivotaan sopimusten antavan enemmän pelivaraa. Kaikkia tyydyttävää sopimusta on kuntaliitosprosessissa mahdoton tehdä, mutta tutkimusalueillamme sopimusten koetaan yhtä kaikki onnistuneen, etenkin kuntaliitosprosessin etenemisen tukemisessa.

Sopimusten teko hetken ja toteutusajankohdan välissä taloudellinen tilanne on saattanut muuttua huomattavasti heikompaan suuntaan. Sopimusten haasteellisuutta kuvaa se, että liitoksen sopimusperusta on saatettu rakentaa erilaiseen tilanteeseen. Mikäli sopimuksissa ei ole joustoa, kunnassa saatetaan tehdä taloudellisen kestävyuden näkökulmasta järjettömiä päätöksiä. Sopimusten ongelmakohdat kumuloituvat, kun henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojaja palvelujen järjestämissopimukset vaikuttavat samaan aikaan taloudellisen tilanteen kiristymisen kanssa. Säästöjen aikaansaaminen saattaa osoittautua tiukkojen sopimuskehikoiden vuoksi lähes mahdottomaksi. Sopimusten luominen ei ole

kuitenkaan helppoa. Sopimusten muotoileminen tiukasti ja huolellisesti koetaan tärkeäksi, jotta tulkintavaraa ei jää liikaa. Toisaalta erityisesti taloudellisten olosuhteiden muuttuessa joustamattomat sopimukset esimerkiksi palveluverkon ylläpitoon ja palvelutasoon liittyen aiheuttavat merkittävän riskin kestäväälle taloudenpidolle.

Merkittävä aineistosta nouseva havainto on sopimuksissa pysymisen merkitys luottamushenkilöille. Sopimusten tärkeys avautuu ennen kaikkea tilanteissa, joissa liitokseen osallistumisesta joudutaan käymään kauppaa kuntien kesken. Tällöin epävirallisilla sopimuksilla haetaan raameja muun muassa palveluverkon ja erilaisten kuntakeskustojen kehittämisen osalta. Vaikka kaikki epävirallisissa neuvotteluissa sovitut asiat eivät päädy virallisiin sopimuksiin, niistä saatetaan silti pitää voimakkaasti kiinni. Syyksi kuvataan luottamuksen säilymisen tärkeys keskeisten päättäjien välillä. Epäviralliset sopimukset ovat saattaneet johtaa hämmentäviin tilanteisiin sopeuttamistarpeiden keskellä. Uuden kunnan toimialajohdolla on voinut olla hankaluuksia ymmärtää luottamushenkilöjohdon periksiantamattomuutta joidenkin palvelutoimintojen suojelemisen suhteen. Vaikka säilyttämispoliittika ja laajan palveluverkon ylläpitäminen erityisesti liitosten alkuvaiheissa saattaa olla taloudellisin perustein epätarkoituksenmukaista, poliittisen järjestelmän vakauden ja luottamuksen säilymisen näkökulmista sopimuksissa pysyminen on välttämätöntä. Lupauksilla ja keskinäisillä takauksilla on saatettu ”ostaa” luottamuspääomaa, jonka kautta erityisesti pienempiä kuntia on taivuteltu liitosten taakse. Koska epäviralliset sopimukset elävät piilossa, ne saattavat kuitenkin vaikeuttaa erityisesti uuden kunnan toimialajohdon työtä ja aiheuttaa turhia ristiriitoja ja jännitteitä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille.

Esimerkiksi Salon tapauksessa koettiin tärkeäksi kirjata huolella palvelurakenteen ja lähipalveluiden perusteet. Sopimusten katsottiin merkitsevän perustaa kehittämisen suuntaviivoille. On kuitenkin otettava huomioon, että liian lukittu sopiminen saattaa aiheuttaa vaikeita tilanteita nopeissa palveluiden sopeuttamistarvetilanteissa, johon esimerkiksi Salon kaupunki on joutunut Nokia Oyj:n vaikeuksien vuoksi. Sopimuksien löysemmän tulkinnan katsottiinkin lisääntyneen huomattavasti talousvaikeuksien myötä ja tiettyjen kehittämislinjausten kuten ”Viherkaupunki-idean” katsottiin hajautuneen. Samoin kävi myös lähidemokratiakokeiluille eli ns. alueneuvostojen työlle. Vaikeuksista huolimatta päätöksenteon Salossa katsottiin olevan edelleen sopuisaa, joskin vaikeuksia ennakoitiin tulevan siinä vaiheessa, kun palveluverkkoon joudutaan tekemään merkittäviä muutoksia. Tämä saattaa ennakoida periferia-keskus -asetelman syntymistä poliittiseen päätöksentekoon, mikä hankaloittaa eskaloituessaan kehittämistyötä.

Joensuussa kuntaliitosten yhteydessä perustettu yhdistymisryhmä jatkoi toimintaansa myös liitoksen jälkeen ja tämä on koettu pääosin toimivana ratkaisuna. Salossa oli mietitty samantyyppistä ratkaisua, mutta se jäi kuitenkin toteuttamatta. Vastaavan ryhmän toimintaa olisi kaivattu myös yhdistymisen jälkeen. Yhdistymiseen liittyvä työ jatkuu vielä pitkään varsinaisen liitospäivän jälkeen, minkä vuoksi työryhmän jatkuvuus on koettu tärkeäksi. Työryhmässä on käsitelty yhteisiä asioita ja tehty tärkeitä päätöksiä, joihin halutaan kaikkien sitoutuvan myös liitoksen jälkeen. Jos työryhmä lopettaa toimintansa liitospäivän jälkeen, suuri tietoresurssi saattaa valua hukkaan.

7.4 Henkilöstö muutosprosessissa

Henkilöstö on olennainen osa muutosta. Mikäli muutos ei valu kuntien henkilöstössä asiakasrajapintaan asti, voi uuden kunnan legitimizeetti jäädä kuntalaisten silmissä ohueksi. Haastatteluaineistomme antaa melko siistin kuvan kuntaliitosprosessien henkilöstönäkökulmasta, mikä on ainakin osin seurausta siitä, että olemme haastatelleet muutoksen johtamisen kannalta keskeisiä toimijoita. Näkemys olisi ollut toisenlainen, mikäli olisimme valinneet haastateltaviksi henkilöstöä, joka ei ole ollut muutosprosessissa samalla tavalla mukana. Meitä kuitenkin kiinnosti, miten institutionaalinen johtajuus ilmeni muutosprosessissa henkilöstöasioiden näkökulmasta, joten valikoimme haastateltaviksemme pääluottamusmiehiä, henkilöstöpuolella työskenteleviä sekä henkilöstöjohtajia.

Henkilöstö on ainakin osittain otettu mukaan muutokseen heti ensimmäisen poliittisen avauksen jälkeen luomalla työryhmiä kuntaliitosselvityksen laatimiseen etenkin henkilöstöön liittyvissä asioissa. Henkilöstön varhaista osallistamista ja alhaalta ylös etenevää selvitystyötä on pidetty pääosin hyvänä, mutta toisaalta on koettu, että verkostomainen lähestymistapa on henkilöstön näkökulmasta konkretisoitunut ”ympäripyöreinä” sopimuksina. Hämärän horisontin ja kaupankäynnin dynamiikan pulmat ovatkin ensimmäisenä näkyneet henkilöstöpuolella. Henkilöstön kannalta keskeisiä sopimustulkintoja on jouduttu tekemään muun muassa palkkojen harmonisointiin liittyvissä asioissa. Tulkintapua on jouduttu hakemaan kunnanhallitukselta saakka. Henkilöstönäkökulmasta sopimustekstien täsmällisyyden tärkeyttä kuitenkin korostetaan.

”Jos ois ollu mukana siinä alkuvaiheessa, niin moni semmonen, mikä nytte jälkikäteen yritettiin tulkita, et mitä tuolla tarkotetaan tossa sopimuksessa, ni ehkä niitä ois voinu selvittää. Ois voinu ehkä tarkemmin määritellä sinne niitä henkilöstöä koskevia asioita, et mitä ne oikeesti tarkoittaa.”

Organisaatiotasolla löydetyn yhteisen tahtotilan merkitys kuntaliitoksen toteuttamisessa korostuu myös henkilöstöpuolella. Henkilöstön näkökulmasta tarkasteltuna tahtotilan ulottuvuudet liittyvät etenkin luottamukseen, tahtoon osallistua muutokseen, haluun nähdä mahdollisuudet ja uhat yhteisinä, haluun oppia sekä valmiuteen unohtaa ja kykyyn sopeutua (Koski 2008, 34). Aivan kuin poliittisella puolellakin, aikaisemman yhteistyön puitteissa saavutetun luottamuksen avulla henkilöstön nähdään kannattaneen yhteistä näkemystä kunnan tulevaisuudesta eikä esimerkiksi eri ammattiryhmien välisiä erimielisyyksiä ole työryhmien työskentelyssä suuremmin ilmennyt.

”Mehän oltiin samalla puolella, kaikki me henkilöstö, se oli meidän yhteinen etu ja meidän yhteinen tarve saada asiat menemään hyvin ja oikein.”

Vaikka perusteet yhdistymiseen ovat olleet olemassa, aikataulu nähdään henkilöstön silmin liian nopeana. Aikataulun nopeus on lisännyt huomattavasti työn kuormittavuutta. Sekä työntekijä- että työnantajataho ovat osallistuneet uuden organisaation valmisteluun

ja suunnitteluun niin, että he ovat samanaikaisesti työskennelleet vanhassa organisaatiossa. Täysin uuden organisaation muodostamisessa kaikki toiminnot on teknisesti luotu alusta alkaen ja yhteensovittamista on ollut paljon. Uuden luomisen ja vanhan ylläpitämisen yhtäaikaisuus yhdistettynä nopeaan aikatauluun on vaikuttanut niin, että varsinaiselle kehittämiselle ei ole jäänyt riittävästi aikaa, vaan painotus on ollut käytännön asioiden hoitamisessa. Etenkin viranhaltijoiden työpanos uuden organisaation rakentamisessa koetaan suureksi, mutta myös muutostyössä aktiivisesti olleen henkilöstön ja esimiesten työn kuormittavuus on lisääntynyt uutta organisaatiota suunniteltaessa.

”Mehän tehtiin se puolitoista vuotta siinä koko ajan [...] kahta hommaa”

”[...] esimiehiä ei paljon näkynyt kun koko ajanhan täs oltiin jossain kokouksissa, että niitä oli niin valtavasti, kun se vuosi oli kuitenkin niin lyhyt aika valmistella.”

Uuden organisaation rakentamisessa lähtökohtana on ollut valmis henkilöstö. Onnistumista on tukenut merkittävästi, mikäli henkilöstön uudelleensijoittamisessa on edetty alhaalta ylös. Monin paikoin henkilöstö on saanut esittää kiinnostuksensa ja toiveensa haluamaansa työtehtävää kohtaan. Tätä on pidetty yhtenä tärkeimmistä henkilöstöä rauhoittavista tekijöistä, sillä sijoittuminen on herättänyt henkilöstössä pelkoa koko muutosprosessin alkuvaiheen aikana muutostarpeen määrittelystä muutossuunnitelman laatimiseen.

”Missä mejän paikka on ja mihin me päästään ja kummonen toimitila ja ketä me saadaan työkaveriks ja kuka on mejän pomo ja mitä töitä mä mahdan saada tehdä. Semmosta epävarmuutta ja epämiellyttävyyttä oli.”

Henkilöstön sijoittumiseen liittyvissä tekijöissä korostuu ajan merkitys. Mitä aikaisemmassa vaiheessa tulevat työtehtävät ovat selvillä, sitä parempi sekä johdon että työntekijöiden näkökulmasta. Vaikka henkilöstö on ollut tiedossa koko muutosprosessin alkuvaiheen ajan, uuden organisaation kehittämistä ja toiminnan aloittamista tukee vasta lopullinen tieto henkilöstön sijoittumisesta. Työnantajan näkökulmasta sijoittamista hankaloittavana tekijänä pidetään muun muassa tietojärjestelmien puutteita ja eroavaisuuksia yhdistyvien kuntien toimintatapojen välillä, mikä vaikeuttaa muuttuvien henkilöstömäärien laskemista.

”Meijän olis pitänyt aikaisemmassa vaiheessa pystyy sanomaan ne henkilöt, jotka ikään kuin jatkaa entisessä tehtävässä, et siinä ehkä tekisin jotain vähän yksinkertasemmin.”

Organisaatiomuutoksissa ryhmätason vaikutukset, kuten ryhmien kokoamiseen liittyvät tekijät, vaikuttavat vahvasti koko organisaation toimintaan (Burke 2002, 83–84, 115–116; Luoma 2010, 55) ja uuden organisaation toiminnan muodostumiseen. Henkilöstön sijoittamista tarkasteltaessa johtavien viranhaltijoiden rooli on keskeinen uuden organisaation rakentamisessa. Viranhaltijajoukon rakentuessa pääsääntöisesti yhden entisen kunnan viranhaltijoista henkilöstön tasa-arvoisen kohtelun toteutuminen on herättänyt keskustelua. Osa kehyskuntien työntekijöistä kokee jääneensä paitsioon nimityksiä tehtäessä ja

muutoksen vaikutusten koetaan kohdistuneen vahvimmin heihin. Täyttä tasa-arvoisuutta työntekijöiden välillä ei koeta vieläkään saavutettaneen. Osin kyse on myös siitä, kuka on valmisteluvaiheessa napannut käsiinsä alueella vapaana olleen vallan ja vastuun. Useimmiten vastuunkantaja on löytynyt keskuskunnasta, jossa valmiudet kuntaliitoksen tekemiseen ovat olleet mielipidetasollakin vahvimmat. Osin kyse on käytännönkin sanelemasta sijoittumisesta, joka useimmiten kasvattaa keskuskaupungin virastojen henkilöstömäärää.

”Me saatiin kuulla et [keskuskaupunkilaisten] ei tartte muuttaa paikkaansa, et [keskuskaupunkilaiset] saa pitää oman paikkansa niine hyvineen, et me sit vaan saadaan löytää paikkamme jostain rakosesta, niin kyllä se oli tosi epämiellyttävää.”

”Se täytyy sanoo, et ei työt ihan tasasesti viel oo jakaantunut.”

Henkilöstön näkökulmasta viiden vuoden irtisanomissuojaa pidetään sijoittumista koskevan tiedon ohella helpottavana tekijänä. Sen koetaan rauhoittaneen ilmapiiriä, koska pelkoa oman työpaikan menettämisestä ei ole ollut. Työnantajan näkökulmasta irtisanomissuoja ymmärretään välttämättömäksi muutoksen edellytykseksi. Eläköitymisen takia työntekijöitä tulee lähivuosina poistumaan, joten irtisanomissuojan jälkeisiin irtisanomisiin ei todennäköisesti tule tarvetta. Irtisanomissuojan pulmallisuutta on henkilöstöstä vastaavien toimijoiden mielestä aivan liiallisesti korostettu, vaikka jotain epätarkoituksenmukaisuuksia organisaatioihin sen seurauksena syntyy. Todennäköisempää henkilöstönäkökulmasta on kuitenkin se, että etenkin pätevistä henkilöstöstä tulee olemaan pulaa. Uuden organisaation rakentamisessa valmis henkilöstö kuitenkin vaikeuttaa rakenteellisten muutosten tekemistä, henkilöstöä on riittävästi, mutta se ei kohdennu parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä näkyy muun muassa johtamisjälteen kasvuna ja päällekkäisinä työtehtävinä. Lisäksi työtehtävien ja organisaatiotasojen suhteessa nähdään ongelmia.

”Hallinnon ihmisiä ja väliportaan esimiehiä, heille kaikille piti löytää paikka, jolloin siellä kyllä on osittain aika keinotekoista.”

”Et ahaa, et toi pomo tekee nyt tota työtä, ku meillä teki toimistos sihteeri sitä joskus silloin aikasemmin.”

Viiden vuoden irtisanomissuojan ja henkilöstön sijoittumisen ohella kolmanneksi henkilöstölle tärkeäksi tekijäksi on muodostunut palkkojen harmonisointi. Henkilöstön toiveiden koetaan pääosin toteutuneen harmonisoinnin osalta, vaikka osittain epärealistisia odotuksia palkkojen suhteen on esiintynyt. Työnantajan näkökulmasta harmonisointi on ollut haastava urakka ja ennen yhdistymistä tapahtuvan yhteensovittavan työn merkitystä korostetaan.

Henkilöstön valmistautumista uuteen organisaatioon on tuettu koulutuksin. Esimiesten osallistuvan koulutuksen lisäksi muulle henkilöstölle on järjestetty koulutuksia kevyemmillä menetelmillä. Koulutustilaisuudet on koettu pääasiassa hyvinä, mutta kiire ja ylimmän johdon poissaolo tilaisuuksista sekä asioiden yleinen käsittelytaso on koettu huonoksi.

”Yleisellä tasolla, että mitä tämä muutos tarkoittaa [...] ei niin hirveesti ollut tätä ihan perusarkea, et mitä käytännössä sitten tuut tekemään, koska ei ollu olemassa vielä mitään käytännön ohjeita.”

Vaikka yksilötasolla näyttäytyvät muutokset, kuten uudelleensijoittuminen ja koulutukset, nähdään kokonaisuuden kannalta pieninä (Burke 2002, 83–84, 115–116; Luoma 2010, 55), henkilöstön keskuudessa ne koetaan merkittäviksi tekijöiksi. Henkilöstön näkökulmasta juuri arkisten asioiden ja käytännön työn suunnittelu ja järjestäminen koetaan tärkeinä muutosta suunniteltaessa. Toimintatapoja on pyritty rakentamaan kokoamalla parhaat käytännöt usean kunnan toimintatavoista. Sekä esimies- että työntekijätason osallistaminen toimintatapojen rakentamiseen koetaan hyväksi sekä laajan edustavuuden että käytännön näkökulmasta.

”Omia työryhmiä vielä näihin eri käytäntöjen ja ohjeiden valmisteluun, koska ei ollu olemassa enää uuteen organisaatioon valmiita malleja, et miten suhtaudutaan palkkotoimiin, miten henkilöstöä muistetaan, kaikki tämmöset oli laadittava.”

”Hyvin ollaan kyllä pystytty toimimaan niitten käytäntöjen ja päätösten mukaan, joi-takin pikkuihin joudutaan aina tekemään, mutta se minusta oli aika hyvä ratkaisu, tommonen vähän niinku työrukkaset.”

Henkilöstönäkökulmasta muutoksen laukaisuvaiheessa tapahtuvan valmistelun tarkkuus ja toimivuus heijastuu uuden organisaation käytännön toimintakykyyn. Vaikka täysin yksityiskohtaisia suunnitelmia käytännön toiminnasta on lähes mahdotonta laatia, suunnitelmien yksityiskohtaisuutta ja etenkin toimintakäytäntöjen määrittelyä korostetaan uuden organisaation toiminnan käynnistämisessä. Toimintatapojen tunteminen on koettu erityisen tärkeäksi organisaation syntyvaiheessa, jolloin toiminta on ajoittain kaoottista. Kun käytännöt tunnetaan, perustehtävän suorittaminen helpottuu tai se on ylipäättään mahdollista. Mikäli uudet toimintatavat eivät ole henkilöstölle tuttuja, kaoottisessa muutostilanteessa on vaarana, että tukeudutaan vanhoihin toimintatapoihin eikä uusien käyttöönotto toteudu. Toimintatapojen muuttumisen lisäksi osa henkilöstöstä on kohdannut muitakin muutoksia, kuten toimitilasta toiseen ja uuteen työyhteisöön siirtymisen. Etenkin uusien työyhteisöjen tunteminen jo ennen varsinaista muutoksen toimeenpanoa koetaan tärkeäksi toiminnan lähtökohtien helpottamiseksi.

”Jos oltais niitten uusien tiimien kanssa tehty tiiviimpää yhteistyötä ja kartotettu ja perehdytetty oikein hyvin, niin kyllä se ois varmaan antanu paremmat eväät, et ei kaikkiin, mutta joihinkin työyksiköihin ja -pisteisiin.”

Joissain tapauksissa muutoksen toimeenpanon koetaan jääneen liian vähälle huomiolle. Laaja valmistelutyö on uuvuttanut johtavat virkamiehet ja esimiehet ja hengähdystauko pidetään helposti liian aikaisin ennen kuin uusi organisaatio ja uudet toimintamallit on ajettu kunnolla sisään. Mikäli johtajuus on uupunut, henkilöstö kokee jääneensä yksin

eikä tarvittavaa tukea ole esimiehiltä saatu. Järjestelmien ja muiden teknisten asioiden kanssa takkuaminen on lähes jokaisella kuntaliitosalueella saanut muutoksen loppuvaiheessa liian suuren huomion. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa ihmisläheinen ja työskentelyä tukeva johtaminen on jäänyt taka-alalle, ja esimiesten taitojen koetaan osittain kadonneen muutoksessa.

”Tuntuu, että työ keskittyy järjestelmiin ja siihen, että sinne saadaan jotain numeroita, ja semmoseen [...] muodolliseen [...].”

Kielteisistä asioista puhuttaessa myös kiireen nähdään liian paljon lisääntyneen aikaisempaan verrattuna. Joiltain osin muutos on vaikuttanut kuulluksi tulemisen kokemuksiin negatiivisesti. Paikoin henkilöstö kokee vaikutusmahdollisuutensa vähäisiksi eikä riittävää palautetta tai arvostusta omasta työstä saada. Tähän liitetään useimmiten kiire, jota myös esimiehet valittelevat. Lisäksi paikoitellen nousee esiin kommentteja, joiden mukaan kaikkien esimiesten ja ylimmän johdon taitojen ei nähdä vastaavan isomman organisaation tarpeita, vaan johtajuudessa nojataan osittain vielä pienten kuntien maailman aikaiseen kulttuuriin.

”Päästä pois niistä vanhoista toimintatavoista [...] että voitais ajatella [...], että ollaan isossa Kouvolassa eikä enää siinä vanhassa pienessä.”

”Sillon kun kuntaliitos tehdään, et näin monta organisaatiota ja suhteellisen pieniä organisaatioita kootaan näin isoksi organisaatioksi, ja niitten pienten vanhojen organisaatioiden johdosta kootaan se johto, niin siellä ei ole kokemusta eikä ymmärrystä siitä, että miten isoa organisaatiota pitäisi johtaa.”

Organisaation tehokkuuden näkökulmasta jatkuva muutos asettaa haasteita. Työteho saattaa alentua merkittävästi, sillä kun henkilöstö kuormittuu vanhojen työtehtävien ja uuden työn opettelun ristipaineessa, perustehtävän suorittaminen heikkenee. Vasta vakiintuneet käytännöt ja rutiinit takaavat tehokkaan toiminnan organisaatioissa. (Stenvall & Virtanen 2007, 47–48, 52–53.)

”Kylhän nyt siis käytänteet pyörii, mutta tää [...] jatkuva muutos, koska nythän me sen lisäksi, että tapahtu nää kuntien yhdistymiset, niin meil on nyt sit sen jälkeen työterveyshuolto ulkoistettu, talouspalvelukeskus ulkoistettu, sitte taas Pohjois-Kymen sairaala perustettu, aluesairaalan porukka otettu tänne. Tää on [...] jatkuva tämmöstä liikehdintää. Ja nyt sitte tää ihan uusin muutos, niin tekee taas sen, et ihmiset kokee et kiire, kiire, kiire, kiire.”

Kuntien yhdistyminen koetaan erityisen haasteellisena, kun yhdistyviä kuntia on paljon ja jokaisella on oma, erilainen organisaatiokulttuurinsa. Haastavista lähtökohdista huolimatta sekä työntekijä- että työnantajataho katsovat uusien organisaatiokulttuurien rakentumisen käynnistyneen melko hyvin. Yhteisen organisaatiokulttuurin syntymisen

mahdollisuudet koetaan paremmiksi, mikäli kuntien henkilöstö sekoittuu tasaisesti uuteen organisaatioon. Jos henkilöstö rakentuu pääsääntöisesti yhden entisen kunnan toimijoista, organisaatiokulttuuri ei muodostu aidosti yhteiseksi

”Tässä oli 14 organisaatiota, jotka kaikkien kulttuurit poikkes toisistaan ja siitä kukaan ei sulaudu yhteen vanhaan kuntaan tai organisaatioon, vaan kaikista näistä muodostetaan uus, niin voi kuvitella minkälainen soppa siinä on hämmennettävänä.”

Koko organisaation tasolla näyttäytyvä transformatiivinen muutos on vaikuttanut laajasti kuntien toimintaan kokonaisuutena ja sen erilaisina vaiheina. Muutokset ovat kohdistuneet eri tavalla prosessiin osallistuneeseen toimijajoukkoon ja luonnollisesti kokemukset kuntaliitosprosessin arvioinnista vaihtelevat. Eri ammattiryhmien välillä on esiintynyt jonkin verran eroja siinä, miten kuntaliitos on vaikuttanut ja miten se hyväksytään. Vaikka kuntaliitosten toteuttamisen aikataulu on ollut tiukka, henkilöstö on jokaisella alueella osallistettu muutokseen jo aikaisessa vaiheessa. Osallistamisella nähdään olleen myönteisiä vaikutuksia, sillä voimakkaita reaktioita, kuten laajaa muutosvastarintaa, ei ole pienehköjä purkauksia lukuun ottamatta esiintynyt. Pyrittäessä suuriin, sisäisiä toimia muokkaaviin muutoksiin, laajan osallistamisen merkitys jäsenten kesken korostuu. Hierarkkisen aseman vaikutus osallistumisessa hälvenee ja tärkeämpää on pyrkiä luottamuksen saavuttamiseen sekä sen arviointiin, keiden toimijoiden osallistuminen edesauttaa muutoksen etenemistä ja onnistumista. (Nyholm 2008, 227–228.)

Kun Eksoten toiminta aloitettiin, organisaatio oli luotu ja toimintatavat olivat selvillä pääpiirteittäin, mutta niiden tarkempi hiominen aloitettiin vasta, kun palvelutuotanto oli siirretty Eksoteen. Henkilöstö otettiin mukaan kehittämistyöhön jo varhaisessa vaiheessa. Käytännön toiminnan kehittämisessä keskeisessä asemassa ovat joustavat moniammatilliset tiimit, joiden toimialueena on koko Eksote, ei yksittäiset kunnat, joissa työntekijät ovat aiemmin työskennelleet. Näitä tiimejä on esimerkiksi perhepalveluissa sekä oppilashuollossa. Henkilöstön jaksamiseen kiinnitetään huomiota paitsi yleisen viihtyvyyden vuoksi, myös siksi, että lakisääteisiä erikoisosaamisalueita on paljon ja asiantuntijahenkilöstö on niukkaa. Periaatteen takana on ymmärrys siitä, että henkilöstöpula uhkaa ennen kaikkea työpaikkoja, joissa ammattilaisista ei huolehdi.

Vaikka henkilöstö otettiin mukaan valmisteluihin, se joutui myös koville toiminnan alkuvaiheessa. Kun Eksotea alettiin kaavailla, ajatuksen käynnistämiseen ja kuntien mukaantuloon annettiin aikaa, mutta itse perustamisprosessi oli varsin nopea ja kuormittava etenkin työntekijöiden näkökulmasta. Räväkässä alussa nähdään myös hyviä puolia, muutosvaihe ei jäänyt vellomaan vaan uudet toimintaperiaatteet ja prosessit saatiin nopeasti normalisoitua.

”En muista, että missään olis tullu semmosta vastarintaa, että noin ei oo hyvä, ja siitä vois päätellä, että kun ne edusti sitä omaa henkilöstöönä, niitä omia edustettavia, ni ois-han sieltä tullu tätäkin kautta sitä negatiivista palautetta, jos sillä kentällä olis semmonen olo.”

Ammattiryhmien edustajien merkitys kuntaliitosprosessissa on merkittävä heidän asettaessaan vaatimuksia omien ryhmiensä intressien mukaisesti (Stenvall & Virtanen 2007, 90–92). Ammattiryhmien edustajat ovat osallistuneet yhdistämisprosesseissa tiiviisti uuden organisaation suunnitteluun, ja henkilöstönäkökulman huomioiminen prosessissa on tapahtunut ensisijaisesti luottamus- ja pääluottamusmiesten kautta. Heidän toimintansa merkitys muutoksessa voidaan nähdä liittyvän varsinaisen tarkoituksenmukaisen suunnittelun lisäksi tiedottamiseen. Epätietoisuus tulevasta on henkilöstön keskuudessa koettu perustehtävää haittaavana tekijänä, jolloin tiedottamisen ja ajan tasalla pitämisen merkitys korostuu. Tiedottamisen ei ole täysin koettu vastaavan tarpeita, mutta toisaalta tarvittava tieto on kuitenkin saatu, kun sitä on osattu etsiä tai kysyä.

Vastuu tiedottamisesta on useimmiten johtavilla viranhaltijoilla, koska he vastaavat muutosprosessista kokonaisuutena (Stenvall & Virtanen 2007, 90–92). Keskijohtoon ja lähiesimiehiin saatetaan kohdistaa melko epärealistisiakin odotuksia koko prosessin ajan, etenkin muutoksen käytännön toteutusvaiheessa (Nyholm 2008). Jos henkilöstö kokee lähijohtamisen puutteelliseksi jo suunnitteluvaiheen aikana, sen edustajien aktiivinen ote tiedottamisesta usein lisääntyy.

Kun kuntaliitoksilla tavoitellaan toiminnan kehittämistä, korostuvat vanhasta pois oppiminen ja uuden tiedon vastaanottaminen. Oppimista ja tiedon lisääntymistä tukevat muun muassa ajantasainen tiedotus ja tämän johdosta syntyvä dialogi (Stenvall & Virtanen 2007). Oppimisen ohella tiedottaminen ja dialogi lisäävät luottamusta, joka ohjaa sekä uuden organisaation rakennusvaihetta että varsinaista toteutusta. Luottamuksen rakentamisessa korostetaan muutoksen alkuvaiheen merkitystä, koska etenkin silloin pystytään lisäämään yhteistyön todennäköisyyttä ja parantamaan sen laatua (ks. mm. Haveri & Majoinen 2000; Stenvall ym. 2007).

7.5 Kuntaidentiteetti

Kuntaidentiteetin tutkimus

Kuntaliitoksissa kuntien identiteetit joutuvat uudenlaisen haasteen eteen. Muutokseen sisältyy hallinnollisten järjestelyiden lisäksi emotionaalinen puoli, jota ei tulisi vähätellä liitosprosessissa (vrt. esim. Zimmerbauer & Suutari 2007, 357). Kuntaidentiteettiin liitetään keskeisesti tunnekokemukset, sekä ihmisten huolet ja pelot alueen tulevaisuudesta. Kuntaliitoksessa herää muutoksen vastustusta, kun tutuksi mielletty alue, eli oma kunta ja siihen liittyvät symbolit tuntuvat katoavan. (vrt. esim. Zimmerbauer & Suutari 2007, 356–357.) Paikallisuus ja oman kunnan symboliset elementit nousevat uudenlaiseen arvoon, kun niiden olemassaolo on uhattuna. Kuntaliitoksissa usein pieniksi tai vähäpätöisiksi määritellyt asiat saattavat nousta hyvin tärkeiksi. Kuntiin kiinnittyvät identiteetit eivät ole kaikilla alueilla samanlaisia. Joissakin kunnissa kuntalaiset ovat voimakkaammin kiinnittyneitä kuntaan, kun taas toisissa kunnissa identiteettikokemukset saattavat kohdistua voimakkaammin esimerkiksi pienempään yksikköön, kuten kylään. Kuntaidentiteetti on hyvin heterogeeninen ilmiö, joka kiinnittyy eri kunnissa erilaisiin paikkoihin.

Kuntaidentiteettiä on tutkittu aikaisemmin etenkin kvantitatiivisin menetelmin, kyse-lyjen avulla. Tällaisissa tutkimuksissa on kuitenkin saatu hyvin ristiriitaisia tuloksia. Esimerkiksi kysymysten sanamuodoilla on todettu olevan vaikutusta vastaajien kokemuksiin alueellisesta samaistumisesta. Nimeltä mainittu alue/kunta voidaan tuntea läheisemmäksi kuin taas yleisnimi, kuten asuinkunta. Monet tekijät vaikuttavat kyselyn lopputulokseen. Alueellisen identiteetin ja samaistumisen mittaamiseen ei myöskään ole käytössä laajasti testattua ja luotettavaksi todettua mittaristoa. (Zimmerbauer & Suutari 2007, 354.) Yleisten mittareiden puuttuessa voidaan katsoa, että lähes kaikki alueelliseen identiteettiin liittyvät tutkimukset ovat tapauskohtaisia ja niiden tulosten yleistettävyyttä tulee arvioida kriittisesti. Tämä on erittäin tärkeää myös siitä syystä, ettei kuntaidentiteetti ole stabiili ilmiö. Kuntaidentiteetti voi esimerkiksi aktivoitua voimakkaasti kuntaliitoksen yhteydessä, mikä oli nähtävissä myös osassa tutkimuskuntiamme. (vrt. esim. Zimmerbauer & Suutari 2007, 356–357.)

Kuntaidentiteetin tutkiminen on tunnistettu erittäin haasteelliseksi. (vrt. esim. Zimmerbauer & Suutari 2007.) Tässä tutkimuksessa kuntaidentiteettiä koskeva tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita sekä muutamia kuntalaisia. Haastattelujen aikana ilmeni, että haastateltavat eivät aina tunnistanee kuntaidentiteettiä käsitteenä, vaan siihen liittyvä puhunta nousi esiin eri asiayhteyksissä, esimerkiksi kysyttäessä entisen kunnan roolista ja merkityksestä tai suhteesta paikkoihin. Kuntaidentiteettiä koskeva aineisto analysoitiin hieman eri tavoin kuin muu tutkimuksen aineisto. Käytimme kuntaidentiteetin analyysissä kielenkäyttöön keskittyvää analyysitapaa, koska halusimme tutkia erilaisia merkityksiä, joita kuntaidentiteetin yhteydessä nousee esiin. Kielenkäyttö on hyvin moniulotteista, ja sen avulla tuotetaan erilaisia funktioita. Funktiot voivat olla tarkoituksellisia, mutta myös huomaamatta tuotettuja (Suoninen 1993, 48). Kielenkäyttöön painottuvan analyysin avulla tutkimuksessa voidaan päästä käsiksi sellaisiin sisältöihin ja merkityksiin, joita tutkimuskohteet eivät aktiivisesti puheessaan tiedosta. Haastattelun vahvuutena tutkimuksessa on tilannetekijöiden huomioonottaminen. Aineiston keruuta on mahdollista säädellä joustavasti tilanteen vaatimalla tavalla. (vrt. esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 200–201.) Kuntaidentiteetikokemukset ovat hyvin henkilökohtaisia ja toisilla ihmisillä sama tilanne saattaa aiheuttaa voimakkaita tunteita ja toisilla vain neutraalia suhtautumista. Kokemuksia tulkitaan aina kyseisessä tilanteessa ja ajassa. Kokemukset, tuntemukset ja puheet on tuotettu tietyissä kontekstissa. Tämä ei kuitenkaan vähennä tutkimusaineiston arvoa, vaan se kuvastaa sitä todellisuutta, jossa ihmiset konstruoivat asioita ajassa ja paikassa. (vrt. esim. Hall 1999, 58–60; Zimmerbauer & Suutari 2007, 359.)

Kuntaidentiteetin aktivoituminen kuntaliitoksen yhteydessä on tunnistettavissa aineistosta. Kuntaidentiteetti on ilmentynyt kuntaliitoksen eri vaiheissa erilaisin tavoin. Seuraavaksi esitellään kuntaidentiteetin ilmenemismuotoja ja -tapoja, joita on tunnistettu kuntaliitosprosessia kuvaavassa puhunnassa. Tämän jälkeen pohditaan, millaisia identiteettejä kuntaliitosalueilla voidaan tunnistaa ja lopuksi tarkastellaan, millaisia pelkoja kuntaliitokseen on liittynyt sekä sitä, millaisia seurauksia kuntaliitoksilla on ollut kuntaidentiteetille.

Kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa kuntaidentiteetti nousi esiin keskustelutilaisuuksissa sekä esimerkiksi kannanottoina paikallismediassa. Kunnissa järjestetyt kuntaliitosaihei-

set keskustelutilaisuudet olivat tärkeitä foorumeita. Keskustelutilaisuuksissa oli havaittu, että eri kuntien edustajille oli tärkeää tulla kuulluksi. Erilaiset foorumit tarjoavat mahdollisuuden keskustella paikallisesti tärkeiksi koetuista asioista. Foorumit tarjoavat myös tilaisuuden muodostaa ja jäsentää yhteisesti uudelleen paikallista identiteettiä. Kuntaidentiteettiä ei ole voitu sivuuttaa liitosvalmistelussa, vaan sen käsittelyyn on löydetty oikeanlaisia kanavia monessa kunnassa. Joillakin alueilla identiteettiä on kanavoitu esimerkiksi aluetoimikuntien muodossa.

Kuntaliitosprosessi on vaatinut paikallisen identiteetin uudelleenjäsentämistä monilla alueilla. Kuntaliitoksen rationaaliset perusteet saatetaan ymmärtää hyvin, mutta liitos voidaan kokea jollakin tapaa vääräksi, ikään kuin häpeäksi oman kunnan itsehallinnolle, historialle ja perinteelle. Oman kunnan toimintatavat ja juuret ovat monelle tärkeitä. Paikallista identiteettiä ei voida ohjata ulkoapäin hallinnollisilla uudelleenjärjestelyillä, vaan identiteetin ja muutoksen hyväksymisen on lähdeittävä paikallisista toimijoista. Liitosprosessin eteneminen vaatii alueen sisäisen valmiuden ja identiteetin uudelleenjäsentymisen, jonka jälkeen kuntaliitosprosessi saa alueen sisäisen hyväksynnän. Alueen sisäinen hyväksyntä voidaan saavuttaa eri tasoilla. Joillakin alueilla kuntalaiset ovat äänestyksessä osoittaneet enemmistön halukkuuden kuntaliitokselle, toisaalla taas kuntalaiset ovat äänestäneet liitosta vastaan. Yhtäällä kuntaliitospäätös on valtuustossa hyväksytty yksimielisesti, kun taas toisissa kunnissa päätös on saattanut mennä läpi valtuustossa vain hienoisella enemmistöllä tai vasta toisella kerralla.

”--jos tää syntyy, tää syntyy vapaaehtosesti.”

”-- ainahan näissä on sitä vastustusta ja sitä oloa että tää ei oo oikein ja että se identiteetti häipy.”

Liitospäätöksen jälkeen paikalliset identiteetit voivat nousta voimakkaasti esiin esimerkiksi palveluverkkokeskusteluissa. Vanhat kuntarajat voivat nousta vahvoina esiin päätöksenteossa ja niin sanotut kuntapuolueet alkavat nousta esiin. Vastakkainasettelu saattaa kulminoitua myös kaupunki-maaseutu -asetelmaan erilaisina mielipiteinä esimerkiksi alueiden kehityssuunnista. Palveluverkon uudelleenjärjestelyissä virkamiesten toiminta-voilla on ollut merkitystä siihen, miten muutokset otetaan vastaan. Joillakin alueilla kuntalaisten suhtautumiseen esimerkiksi yksikön lakkauttamispäätökseen vaikutti se, millä tavalla viranhaltijat esittivät asian. Viranhaltijoiden inhimillinen suhtautuminen päätöksiin koettiin tärkeäksi. Esimerkiksi Korpilahden kunnan lakkauttaminen vietin kunniakkaasti loppuun. Kunnan viimeisessä valtuuston kokouksessa (joulukuu 2008) pidettiin muistopuheita ja kotiseutuyhdistykselle ojennettiin kunnan vaakuna. Kunnan hautajaiset koettiin tärkeänä liitosprosessin hyväksynnän kannalta.

”Virkamiehillä pitää olla myötätuntoinen saattohoito -asenne.”

Kuntaliitoksissa erityisen tärkeään asemaan nousi kuntien keskinäinen tasavertaisuus liitoksen valmistelu- ja toteutusprosesseissa. Keskuskunnan määräävää asemaa ei pidetty

hyvänä lähtökohtana, vaan kaikille kunnille toivottiin tasavertaisia vaikutusmahdollisuuksia. Joissakin keskuskunnissa pienempien kuntien asemaa huomioitiin esimerkiksi antamalla päätöksenteossa kaikille kunnille sama päätösvalta, eikä keskuskunnan roolia haluttu korostaa esimerkiksi asukaslukuun perustuvalla mallilla. Tällaisilla keinoilla voitiin vahvistaa pienten kuntien identiteettiä sekä luoda yhteistä tahtotilaa. Näillä keinoilla koettiin olleen vaikutusta myös liitoshankkeen etenemiseen. Kun pienten kuntien asema oli tasavertainen suurempien kuntien kanssa, kokemukset vaikuttamismahdollisuuksista ja oman kunnan arvosta olivat positiivisia. Monien kuntien historiassa oli jo koettu toteutumattomia kuntaliitosyrityksiä. Yhtenä syynä kaatuneisiin liitoshankkeisiin nähtiin keskuskaupungin hallitseva rooli, joka oli saattanut johtaa vuosikausia kestäneisiin tulehtuneisiin suhteisiin.

”En koskaan itse kokenut et ois pienet kunnat tullu jyrätyksi.”

Kuntaliitoksia on ainakin jossakin määrin arvostelu jälkeenpäin, mikä kiinnittyy usein muisteluun oman kunnan itsenäisestä ajasta. Osassa kunnista toiminta ennen kuntaliitosta on saanut legendanomaisia piirteitä. Vanhan kunnan toiminta on nostettu jalustalle ja sen muistellaan olleen parempaa kuin toiminta uudessa kunnassa. Entiset ongelmat ovat saataneet unohtua ja uuden kunnan toiminnassa korostuvat huonot puolet. Tässä yhteydessä positiivisista muutoksista vaietaan. Koetaan, että asiat ovat menneet uuden kunnan myötä huonompaan suuntaan ja puheissa sekoittuu usein asioita, jotka eivät todellisuudessa liity toisiinsa. Kuntalaiset saattavat kertoa uuden kunnan vaikutuksista kysyttäessä esimerkiksi, että kuntaliitoksen myötä omalta kylältä on menetetty palveluita, kuten pankki ja posti.

”--muistellaan että kuinka hyvin joskus oli ja kuinka kurjaa nyt on.”

Ennen kuntaliitosta tehdyn selvitystyön määrä vaihtelee alueittain. Toisilla alueilla kuntien tulevaisuuden näkymiä selvitettiin laajemmin kuin toisaalla. Niissä kunnissa, joissa selvitystyö oli vähäisempää, olisi jälkikäteen kaivattu enemmän tutkimustietoa. Erityisesti keskuskunnat olisivat kaivanneet näillä alueilla selvityksiä, joista olisi käynyt ilmi kuntien tulevaisuuden näkymät ilman toteutettua kuntaliitosta. Uuteen kuntaan kohdistuvaan kritiikkiin olisi mahdollisesti voitu esittää vastineeksi esimerkiksi ennusteita itsenäisen kunnan saneeraustarpeista. Tällaisten selvitysten avulla uusilla kunnilla olisi ollut mahdollisuus esittää tutkimustietoa uuden kunnan järkevyydestä ja siitä, millaiset kuntien selviytymismahdollisuudet olisivat olleet ilman liitosta. Tällainen selvitystyö olisi osaltaan saattanut laimentaa kapinaa ja olettamuksia siitä, miten entisen oman kunnan toiminta olisi jatkuessaan ollut parempaa kuin uuden kunnan.

Kuntaidentiteetti ei ole stabiili ilmiö, kuten jo aikaisemmin todettiin. Kuntaidentiteetti saa myös hyvin paljon toisistaan poikkeavia sisältöjä ja merkityksiä kunnissa. Identiteetit ovat eri alueilla myös kiinnittyneet erilaisiin paikkoihin. Kuntaidentiteetti kiinnittyy haastatteluissa tyypillisesti kahteen erilaiseen pääkategoriaan. Ensimmäinen on rajattu alue, kuten kunta tai kylä ja toinen kuntien tehtäviin liittyvät toiminnot kuten terveystalvet ja koulut.

Joillakin alueilla kuntaidentiteetti kiinnittyi selvästi kuntaan. Tällaisissa kunnissa kuntaidentiteetti oli voimakas kunnan sisällä ja kuntalaiset kokivat vahvaa yhteenkuuluvuuden tunnetta. Kuntaidentiteetti saattoi olla myös monikerroksinen, jolloin sama henkilö koki kuntaidentiteetin kiinnittyvän koko kuntaan, mutta jollakin tasolla myös pienempään osaan, kuten asuinalueeseen tai kylään.

Identiteetikokemukset saattoivat kiinnittyä täysin myös kuntaa pienempiin yksiköihin. Joillakin alueilla ei ollut lainkaan havaittavissa puheen tasoista kuntaidentiteettiä, vaan asukkaat kokivat kiinnittyvänsä enemmän kylään tai taajamaan kuin koko kuntaan. Kuntaidentiteetti muodostui tällöin kylän tai taajaman kautta. Esimerkiksi Jyväskylän seudulla identiteetikokemukset kiinnittyivät hyvin vahvasti kyliin ja kunnan osiin. Kyläidentiteetti oli hyvin vahva Korpilahdella ja taajamaidentiteetti Jyväskylän maalaiskunnassa. Kyläidentiteetin katsottiin periytyvän muiden muassa vanhoista suvuista ja tarinoista, jotka ovat kulkeneet sukupolvelta toiselle. Voimakas kunnanosaan kiinnittyvä identiteetti ei poistanut kuntaliitokseen liittyviä pelkoja. Liitoksen suhteen asukkaat olivat huolissaan palveluista ja oman asuinseudun tulevaisuudesta samaan tapaan kuin muuallakin.

Kaikki kunnat eivät olleet yhtä herkkiä muutosprosessille. Eräässä pitkän historian kunnassa ei esiin noussut lainkaan voimakkaita pelkoja kuntaliitoksen aikana. Toisinaan vahvan identiteetin kunnissa kuntaliitoksia ei pelätty, koska niillä ei koettu olevan vaikutuksia paikalliseen identiteettiin. Uuden kuntarakenteen ei katsottu uhkaavan pitkiä perinteitä ja paikallista historiaa. Paikalliset ajattelivat, että kuntarajoissa on tapahtunut muutoksia aikaisemminkin, eivätkä nämä muutokset heikennä aluetta. Tällaisissa kunnissa identiteetti ei kiinnittynyt kuntarajoihin, vaan paikallisyhteisöön. Vaikka alue ei näkynyt omana kuntana kartalta, se oli edelleen tunnistettavissa ihmisten keskuudessa yhtenä osana kaupunkia.

“--eihän Kiihtelysvaara mihinkään häviä--”

Oman alueen identiteetti koetaan positiivisessa mielessä alueen omaleimaisuutta korostavaksi tekijäksi suuren kunnan sisällä. Pienillä kunnilla koetaan myös usein olevan vahvempi identiteetti kuin suuremmilla keskuskunnilla. Pienten kuntien keskustat saattavat sijaita hyvin lähellä suuremman kunnan keskustaa, mikä on voimistanut tarvetta kilpailla sen kanssa. Monet kunnat kokevat vaikutusten tulevan kaukaa historiasta, aina ”hevos-aikakaudelta” asti. Uuden kunnan identiteettiä ei kaikilla alueilla pyritä luomaan, vaan oman alueen identiteetti halutaan säilyttää. Oman alueen huomioiminen päätöksenteossa katsotaan tärkeäksi ja oikeutetuksi uuden kunnan sisällä. Alueellinen identiteetti vahvistaa myös halua pitää huolta omasta asuinseudusta.

”Kunnalla on vielä oma identiteetti ja se tulee säilymään.”

”Vahva pitääj kautta vuosisatojen.”

Vaikka kaikissa kunnissa ei identiteetin katoamista ole kuntaliitosprosesseissa koettu uhaksi, pelko oman kunnan identiteetin katoamisesta oli kuitenkin yleistä ennen liitosta. Suurissa päätöksissä, kuten kuntaliitoksissa, päättäjät kokevat paineita oikean valinnan

tekemisestä. Taustalla vaikuttaa epäonnistumisen pelko päätöksenteossa. Kuntaliitosasiassa esiin nousee lisäksi päätöksen lopullisuus. Kun päättäjät ovat aiemmin kokeneet onnistuneensa päätöksenteossa, onnistumisen tunne on levinnyt myös paikallisyhteisöön. Tätä kautta onnistuneet ja hyviksi koetut päätökset vaikuttavat positiivisesti kunnan identiteettiin. Onnistuneet päätökset voivat kiinnittyä symbolisesti myös esimerkiksi rakennukseen, kuten uuteen urheiluhalliin, josta on iloa monelle kuntalaiselle ja josta voidaan olla yhteisesti ylpeitä.

”Se vahvistaa identiteettiä, kun pysytään hyvillä urilla.”

Reuna-alueilla oli voimakkaita pelkoja siitä, että heidät unohdetaan uudessa kunnassa ja kehitystyö ja palvelutuotanto keskittyvät keskusta. Kuntaliitosprosessin aikana alueet ovat hyvin haavoittuvaisia. Virallisen tiedon puuttuessa huhupuheisiin suhtaudutaan erityisen vakavasti. Joillakin alueilla julkisuuteen oli noussut väärää tietoa tulevaisuuden suunnitelmista, minkä seurauksena tulevaisuus uudessa kunnassa nähtiin synkimmän vaihtoehdon mukaisena. Tästä katsotaan olleen huomattavaa haittaa toiminnalle, kun liitoksen alkutaipaletta varjostivat perättömät uhkakuvat. Väärän tiedon leviäminen kuntalaisten keskuudessa aiheutti vastarintaa, ymmärtämättömyyttä ja sitoutumattomuutta. Kuntaliitoprosessissa tärkeäksi nähdäänkin se, että kuntalaisten tunne siitä, että heitä ei ole unohdettu säilyy.

”Tarvitaan pieniä ilon aiheita, kukkasia ja pyöreitä kiviä tienvarteen, mitkä ei paljon maksa.”

Oman kunnan alue on monelle kuntalaiselle tuttu ja asukkaat hahmottavat kunnan kokonaisuutena. Kuntaliitoksen myötä rajat muuttuvat ja omaan asuinkuntaan tulee paljon uusia alueita, jotka saatavat olla vieraita. Pienemmän kunnan alue tuntuu usein asukkaiden näkökulmasta helpommin ymmärrettävältä. Kuntaympäristön tuttuus luo turvallisuuden tunnetta asukkaille, kun taas uusi suurempi kunta voi aiheuttaa turvattomuuden tunnetta, kun aluetta on vaikeampi ”ottaa haltuun”.

”Kunta tarjoaa myös turvaa.”

Kuntaidentiteetti ei liity pelkästään kuntaan hallinnollisena alueena. Identiteetti voi ilmentyä myös erilaisten symboleiden välityksellä. Monessa kunnassa on jokin erityinen paikka tai rakennus, joka symboloi kuntaa tai kuntaan kiinnittyvää toimintaa. Alueelliset symbolit ja niiden kohtalo nousevat usein merkittävään asemaan kuntaliitoskeskustelussa. Kuntaliitosten yhteydessä alueellisten symboleiden merkitystä ei tulisi aliarvioida. Niillä voi olla erittäin merkittävä rooli asukkaiden näkökulmasta. Eräissä kunnassa kuntaliitoksen jälkeen päätettiin myydä paikallisille tärkeä symbolinen paikka. Paikalla ei ollut merkittävää rahallista arvoa, mutta keskuskaupungissa ei tunnistettu sen paikallista merkitystä tärkeänä identiteetin kiinnittymiskohtana. Tällaiset päätökset saattavat vaikuttaa negatiivisesti tulevaan päätöksentekoon ja yhteistyöhön.

”Heille se oli äärimmäisen tärkeä yhteisöllisenä kokoontumispaikkana.”

Palveluverkon tarkastelu on nostanut joillakin alueilla päätöksenteossa esiin vanhat kuntarajat ja reviirijattelun. Yhteisen edun ajaminen saattaa muuttua oman alueidentiteetin suojelemiseksi, kun on kyse palvelutuotannosta. Liitossopimukset ovat voimassa vain kolme vuotta, mikä osaltaan selittää pelkoja palveluiden keskittämisestä. Osa kokee, että sopimukset ovat moraalisesti velvoittavia vielä varsinaisen sopimuskauden jälkeenkin, osa taas ajattelee, että sopimusten päätyttyä aloitetaan puhtaalta pöydältä. Sopimusten moraalinen sitovuus korostuu yleensä suhteessa siihen, onko päättäjä ollut mukana liitosprosessissa. Jos hän on ollut mukana koko ajan, sopimukset ja epäviralliset lupaukset koetaan hyvin tärkeiksi ja niistä halutaan pitää kiinni luottamuksen säilyttämiseksi. Myöhemmin mukaan tulleet päättäjät, esimerkiksi uudet valtuutetut eivät ole niin sitoutuneita aikaisemmin tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin. Sopimukset ovat yksi keino suojella alueellista identiteettiä ja alueellisesti tärkeiksi koettuja symboleita.

Kuntaliitosprosessi on suuri muutos ja muutosprosesseihin liittyy monenlaisia pelkoja tulevasta. Pelkoja esiintyy kaikilla tasoilla. Tulevaisuudesta ei pystytä antamaan tarkkoja tietoja, esimerkiksi työntekijöitä saattaa huolettua tuleva työpaikka ja kuntalaisia palveluissa mahdollisesti tapahtuvat muutokset. Monet kuntalaiset ovat epätietoisia kuntaliitoksen vaikutuksista ja epätietoisuuteen reagoidaan erilaisilla tavoilla. Toisilla epätietoisuus ja pelot saattavat purkautua esimerkiksi kuntaliitoksen voimakkaana vastustuksena ja kannanottoina paikallislehdissä. Tiedottamista ja keskustelua on käytetty keinoina pelkojen hallitsemiseen, mutta prosessin laajuudesta ja monitasoisuudesta johtuen katvealueita syntyy prosessin aikana.

Pelot saattavat jarruttaa prosessin etenemistä uuden kunnan valmistelutyössä sekä uuden kunnan alkutaipaleella. Kuntaliitosprosesseissa on koettu tärkeäksi pelkosignaalien tunnistaminen ja niihin reagoiminen. Varhaisella puuttumisella ja lohduttavilla tai tyyntävillä siirroilla on saatettu välttää suurempia ongelmia. Avoimuus ja tiedottaminen ovat toteutuneet vaihtelevasti eri aluilla. Joissakin kunnissa on koettu, että tietoa on ollut saatavilla riittävästi, toisissa taas on koettu, että jossakin prosessin vaiheessa tiedottaminen ja avoimuus ovat heikentyneet huomattavasti. Muutoksen solmukohta, kuntien yhdistyminen, on koettu tärkeäksi vaiheeksi myös tiedottamisen ja avoimuuden osalta. Toisinaan valmisteluvaihe on koettu hyvin onnistuneeksi, mutta kuntien yhdistymisen jälkeen tunne avoimuudesta on saattanut kadota. Kaikilla alueilla viestinnässä ei ole koettu yhtä suuria ongelmia. Viestintään ovat vaikuttaneet paljon myös tiedottamisen ketjut, eli miten viesti on kulkenut esimerkiksi valmistelutyössä mukana olevilta luottamushenkilöiltä valtuustolle tai poliittisille ryhmille.

”Kaikki oli avointa, se on hyvin tärkeätä, kaikki oli alusta asti mukana ja tietää missä mennään, et ei tuu sellasta oloa et se on salaista.”

Kuntaliitoksiin liittyy usein monenlaisia pelkoja, joiden syitä ei aina ole selittävässä mil-lään rationaalisilla tekijöillä. Pelot saattavat liittyä myös tunteenomaiseen suhtautumiseen kuntaliitosta kohtaan, kun uhattuna ovat alueelliset symbolit.

”Valmistelutyössä kipupisteet. Se on hassua, mutta vaakuna, nimi ja ne olivat vaikeita. Sehän meni sitten tämmöiseen. Vaakuna sovittiin pienessä porukassa, mentiin lounaalle ja sovittiin. Näin se vietiin eteenpäin. Siinä laukesi moni asia.”

Ajatukset muutoksen mukanaan tuomasta tuntemattomasta tulevaisuudesta, erityisesti omaan asuinalueeseen kohdistuvista muutoksista, aiheuttavat epävarmuutta. Jos pelon tunteille ei ole löydetty oikeanlaisia käsittelykanavia, ne ovat voineet purkautua epämiellettävällä tavalla esimerkiksi päättäjiin kohdistuneena uhkailuna. Päättäjien pelot liittyivät usein ajatukseen keskuskunnan dominoivasta asemasta. Keskuskunnissa nähtiinkin, että pienillä ratkaisuilla voitiin lisätä muiden kuntien luottamusta keskuskuntaan. Tätä kuvattiin kaupankäyntinä, jossa panoksena saattoivat olla esimerkiksi yksityistieavustukset.

”--jos ei olis annettu periksi niin ei olis tullut liitosta, olis kaatunut pieniin asioihin.”

Kuntaliitosten yhteydessä syntyy toisinaan myös eräänlaisia tulkintaväärityksiä esimerkiksi muiden kuin kunnan palveluiden suhteen. Kuntaliitoksissa tulisi kuitenkin erottaa erilaiset syy–seuraussuhteet toisistaan. Esimerkiksi yksityisten palveluiden keskittämisestä saatetaan syyttää kuntaliitosta vaikka asiat eivät liity millään tavoin yhteen. Joillakin alueilla palvelurakenteen ehtoihin on kirjattu jokin tietty väestömäärä. Jos väestömäärä laskee alle tietyn rajan, palveluverkko otetaan tarkasteluun. Tällaisissa tapauksissa kuntaliitos ei ole syy palveluverkon tarkasteluun, vaan väestömäärän väheneminen, joka taas voi johtua monista asioista. Kuntalaiset saattavat kokea jotkut palvelut, kuten esimerkiksi vanhustenhuollon ja kyläkoulun erittäin tärkeiksi. Nämä palvelut saattavat olla myös alueellisia symboleita ja identiteetin kiinnittymiskohtia. Tällaisissa tapauksissa lakkautuspäätökset tai muutokset saatetaan kokea hyvin raskaasti, ikään kuin henkilökohtaisina menetyksinä. Joillakin alueilla puolestaan pelätään hyvin voimakkaasti palveluverkon karsimista kuntaliitoksen seurauksena, vaikka todellista uhkaa palveluverkon karsimisesta ei olisi. Tulkintavääritykset ovat kuitenkin hyvin henkilökohtaisia, ja ne saattavat muodostua tärkeiksi vain joidenkin henkilöiden tai ryhmien keskuudessa.

Kuntapäättäjien ja kuntalaisten välinen viestintä on joiltakin osin koettu haastavaksi. Kuntalaisten näkökulma on monesti hyvin konkreettinen ja se kiinnittyy olemassa oleviin asioihin, esimerkiksi alueellisiin symboleihin. Pitkän aikavälin suunnitelmallisuus ja varautuminen tulevaisuuden haasteisiin koetaan toisinaan vaikeaksi ymmärtää kuntalaisten sekä toisinaan joidenkin päättäjien keskuudessa. Kuntaliitoksessa keskustelu saattaa heilahdella ääriäidasta toiseen. Välillä tulevaisuus nähdään erityisen synkkänä ja toisinaan päättäjät syyllistyvät kuntaliitoskeskusteluissa liian positiiviseen tulevaisuuskuvan maalailuun. Tämä saattaa aiheuttaa närkästystä kuntalaisissa, kun lupaukset eivät toteudukaan halutulla tavalla. Pettymyksiin saattavat johtaa myös erilaiset tulkinnat, joita asioista on tehty.

”Ihmiset katsoo tätä kuntauudistusta uimakoulun ja vanhustenhuollon kautta.”

”Luvattiin pitää koko kunta asutettuna ja kaikista kirkonkylistä westendejä.”

Palvelukeskustelua käydään kuntaliitosten yhteydessä monesti kiivaaseen sävyyn. Palveluita ei olla valmiita karsimaan, ainakaan omalta alueelta. Alueelliset symbolit halutaan säilyttää, vaikka toisaalta saatetaan jopa tunnistaa niiden ylläpitoon liittyvät korkeat kustannukset. Lukioon liittyvä keskustelu on ollut joissakin kunnissa vahvasti pinnalla ja tunteita herättävää ja kuntalaisten kuvataan ottaneen päättäjiin paljon yhteyttä asiassa. Joidenkin näkemysten mukaan palvelukeskustelussa saatetaan kuitenkin unohtaa palveluiden käyttäjien näkökulma. Esimerkiksi nuorten mielipide on saattanut jäädä sivuun lukiokeskustelussa. Monessa tapauksessa nuoret ovat palveluverkon näkökulmasta tehneet ratkaisuvia päätöksiä valitessaan koulutuspaikaksi keskuskaupungin suuremman lukion oman kunnan pienemmän yksikön sijaan.

”-- sitten kun sai valita nuoret äänestivät jaloillaan --”

Paikallisesta näkökulmasta katsottuna lukion menetys on voitu kokea raskaasti, mutta muutoksilla on ollut myös hyviä seurauksia. Muutosten jälkeen päätöksiin ollaan oltu tyytyväisiä, sillä uudet palveluratkaisut ovat tarjonneet paremmat edellytykset toiminnalle.

”Se oli aikanaan kova keskustelun paikka.”

”Nyt on tyytyväisiä. Koko ajan ollut ajatuksena, että saadaan terveelliset oppimisympäristöt ja opetusympäristöt.”

Uusien kuntien institutionalisointiprosessin vastakohtana voidaan pitää kuntien deinstitutionalisointia. Deinstitutionalisointiprosessin lähtökohtana on alueella tapahtuva rakenteellinen muutos, kuten kuntaliitos, josta seuraa alueellinen uudelleenjärjestäytyminen. Kuntaliitosprosessissa instituutiot korvautuvat osittain uusilla ja vanhat instituutorakenteet saattavat kadota tai heikentyä. Olemassa olleet institutionaaliset toimintatavat korvautuvat ennemmin tai myöhemmin uuden instituution käytännöillä. Kuntaliitosprosessissa vanhat instituutiot saattavat kuitenkin jäädä elämään uusien rinnalle. Entiset kunnat katoavat hallinnollisesta järjestelmästä, mutta osa niiden instituutioista ja symboleista saattaa edelleen jäädä elämään ja asioiden hoitamista saatetaan jatkaa entisen tutun viranhaltijan kanssa, vaikka varsinaisesti uuden instituution puitteissa vastaava viranhaltija olisikin aivan toinen. (vrt. Riikonen 1995, 90–91; Zimmerbauer 2006, 113.)

Symbolit toimivat muistoina alueen identiteetistä ja ne muistuttavat alueen asemasta osana uutta järjestelmää eli uutta kuntaa. Deinstitutionalisointiprosessin seurauksena alue voi elää dokumentoituna esimerkiksi internetissä, kylätalon muodossa, kunnan historioteosten kautta sekä muistinvaraisena tietona, jota alueen asukkaat voivat jakaa. (Riikonen 1995, 90–91; Zimmerbauer 2006, 113.)

Deinstitutionalisointiprosessi asettaa paineita kuntaidentiteetille. Identiteetti ei voi enää kiinnittyä kuntaan hallinnollisten rakenteiden kautta. Zimmerbauerin (2006, 117) mukaan alueellinen identiteetti ei kuitenkaan tarvitse hallinnollista yksikköä kiinnityspisteekseen. Samaistuminen ei-hallinnolliseen alueeseen voi olla hyvin voimakasta, ja se tapahtuu symbolisten elementtien ja muistitiedon kautta. Kuntaliitosprosessissa voi tapah-

tua myös alueellista rekonstruktiota, jolloin alue säilyy edelleen muistitietona, mutta samaan aikaan tapahtuu alueen uudelleenmäärittelyä osana uutta kokonaisuutta. (Zimmerbauer 2006, 113–120.) Tämä voidaan nähdä esimerkiksi kylätoiminnan voimistumisena uudella tavalla osana uutta kuntaa.

Kuntaliitosalueilla on selvästi havaittavissa deinstitutionalisoitumiseen liittyviä piirteitä. Enossa deinstitutionalisoitumisprosessi näkyi entisen Enon rajalle pystytetyn Joensuu-kunnan kyltin tarvelemisena. Joensuu korvasi Enon kunnan kyltin Joensuu-kyltillä hyvin nopeasti liitoksen toteuduttua ja tätä kylttiä tarveltiin säännönmukaisesti kirjoittamalla siihen Eno, useita kuukausia. Myös esimerkiksi entisellä Korpilahden kunnalla on edelleen omat internetsivunsa, joita voidaan pitää deinstitutionalisoituneen kunnan säilyneenä osana, jota ylläpidetään dokumentoituna tietona. Kunnan identiteetti on edelleen olemassa, vaikka kunta on hallinnollisena yksikkönä sulautunut uuteen Jyväskylään. Edelleen ylläpidetyt internetsivut kuvastavat ainakin joidenkin kunnan alueen asukkaiden halukkuutta säilyttää oma, Korpilahteen kiinnittyvä identiteettinsä. Korpilahdella ilmestyy myös edelleen oma paikallislehti, minkä voi myös ajatella kuvastavan halua säilyttää ja uusintaa korpilahtelaista identiteettiä. Tällaisten toimien kautta Korpilahden identiteetti ei elä pelkästään muistitiedon varassa, vaan Korpilahdella tuotetaan edelleen entisen kunnan alueeseen liittyvää käytäntöä. Korpilahden kunta elää uuden Jyväskylän rinnalla deinstitutionalisoituneena alueena. Kiinnostava yksityiskohta tässä yhteydessä on se, että Korpilahden kirkonkylän sekä Korpilahden nykyidentiteetin perustan, suositun sataman, kunnostus ja investoinnit saatiin käyntiin kuntaliitosporkkanoilla.

”Korpilahti on entinen Suomen kunta, joka sijaitsee Keski-Suomen maakunnassa, Länsi-Suomen läänissä. Korpilahti oli itsenäinen vuoden 2008 loppuun saakka, jonka jälkeen Korpilahti liitettiin osaksi Jyväskylää.” (Korpilahti 2012).

”Korpilahdella julkaistaan paikallislehteä, nimeltään Korpilahti-lehti, jota julkaisee Korpilahden Paikallislehti Oy.” (Korpilahti 2012).

7.6 Yhteenveto: Muutosten laukaisu on epävirallisten verkostojen ja virallisten sopimusten vaihtelua

Muutoksen laukaisuvaihe on muutosprosessin kannalta kiinnostava ensinnäkin siksi, että siinä vaihtelevat hyvin erilaiset koordinaatiomekanismit ja vuorovaikutuksen tavat. Suurin osa työstä tehdään epävirallisissa verkostoissa, joiden työn tulokset konkretisoituvat sopimukseksi ja päätökseksi kuntien valtuustoissa. Muutoksen laukaisuvaiheessa valta ja vastuu ovat alueella irrallaan, kelluvassa tilassa ja institutionaalille yrittäjyydelle syntyy tilaa. Valtaan ja vastuuseen tarttuvat useimmiten ne, jotka ovat ottaneet vastuun aikaisemman vaiheen kaupankäynnistä ja muiden toimijoiden vakuuttelemisesta. Toisekseen vaihe onkin kiinnostava siksi, että tulevaisuuden asemien kannalta on olennaista olla

mukana sopimusvalmistelussa, sillä paitsi tulevaisuuden sisällöt ja rakenteet, myös osa uuden rakenteen johtajuudesta muodostuu tässä vaiheessa.

Muutoksen laukaisuvaiheessa tapahtuu myös hämärän horisontin tarkentuminen sekä lupauksen ja kaupankäynnin konkretisoituminen. Yhteinen kunta alkaa saada hahmon alueellisena kokonaisuutena, organisatorisina järjestelminä ja demokratian käytäntöinä. Hahmon muotoutuminen sisältää sekä kuohuvia että hyvin tyyniä vaiheita. Mitä parempi luottamus pääoma toimijaryhmillä on, sitä paremmassa ilmastossa ja tehokkaammin uusien rakenteiden muotoutuminen tapahtuu. Sopimuksissa yhteisen kunnan taustalla olevat lupaukset saavat konkreettisen muodon virallisessa sopimuksessa. Kaupankäyntivaiheessa mukana olleiden luottamushenkilöiden läsnäolo myös muutoksen laukaisuvaiheessa on olennaista, jotta myös epäviralliset ja moraaliset sopimukset otetaan jo rakenteiden suunnitteluvaiheessa mukaan. Luottamushenkilöt korostavat tyypillisesti sopimusten suunnitteluvaiheessa myös epävirallisten ja moraalisten sopimusten merkitystä, mikä onkin merkityksellistä uuden kunnan tulevaisuuden kannalta.

Tiukan kaupankäyntivaiheen negatiivisena rekyylinä saattaa sopimusvaiheessa syntyä melko voimakkaasti tulevaisuutta hankaloittavia rakenteita betonoivia sopimuksia. Kuntaliitosten laukaisuvaiheessa tulisi kriittisesti pohtia, mihin sopimuksilla pyritään. Tiukkojen neuvottelujen kautta syntyneiden sopimusten tavoitteena voi olla jopa epätarkoituksenmukainen palvelurakenteiden ja toimintojen jäädyttäminen entiselleen. Sopimusneuvotteluissa olisi tärkeää pohtia sopimusten vaikutusta myös uuden kunnan toiminnan kannalta, esimerkiksi sille asetettujen taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta.

Kiitoksissa vastuunkantajina profiloituvat erityisesti pitkäaikaiset luottamushenkilöt, useimmiten nämä ovat olleet myös kuntien hierarkioissa korkeassa asemassa. Kritiikkiä esitettiin muutoksen vetovastuun painottumisesta liikaa kunnanhallitusten puheenjohtajien harteille, mutta samalla vastuu on selvästi myös työnnetty näille liitosprosessien voimahahmoille. Myös kuntien viranhaltijajohdon keskinäinen luottamus on tärkeä tekijä. Johtavien viranhaltijoiden vahvassa yhteistoiminnassa valmistellut liitosprosessin vaiheet vaikuttavat vievän prosessia vahvemmin ja pitkällä aikavälillä kestävämmiin eteenpäin kuin esimerkiksi keskuskaupungin viranhaltijajohdon profiloituminen määräävään asemaan suhteessa muihin viranhaltijoihin.

Kuntaliitokset ovat asettaneet erilaisia ja eritasoisia paineita tutkimusalueiden kuntaidentiteeteille. Erityisen mielenkiintoista on se, että eri kunnat ovat reagoineet hyvin eri tavoin kuntaliitoksiin. Kunnan asemasta osana uutta kuntaa ollaan joillakin alueilla oltu erittäin huolestuneita. Joillakin alueilla on taas koettu, että kuntaliitos on yksi hallinnollinen muutos muiden joukossa, mikä ei varsinaisesti vaikuta kunnan identiteettiin.

Yhtenä selityksenä siihen, että kuntaidentiteetti koetaan liitosten yhteydessä hyvin eri tavoin, voidaan pitää kuntaidentiteetin kiinnittymiskohtia. Kuntaidentiteetti on saattanut joillakin alueilla olla sidoksissa kuntarajaan ja kuntaan hallinnollisena yksikkönä. Toisaalla identiteetti on taas kiinnittynyt alueellisiin symboleihin. Näiden kahden lähestymistavan ero saattaisi selittää erilaiset reagoitavat kuntaliitosalueilla. Jos kunnan identiteetti on kiinnittynyt alueellisiin symboleihin ja yhteisesti jaettuun historialliseen kokemukseen kunnasta, niin hallinnollisilla muutoksilla ei ole niin voimakkaita vaikutuksia kuntaidentiteettiin. Jos kuntaidentiteetti taas on kiinnittynyt voimakkaasti hallintoon ja kunta-

rajoihin, identiteetti on koettu suuresti uhatuksi kuntaliitoksessa ja asian käsitteleminen on herättänyt voimakkaita tuntemuksia kuntalaisissa. Kuntaidentiteettitulkinnoissa tulee kuitenkin huomioida niiden subjektiivisuus sekä muuttuva luonne. Kuntaidentiteetti ja oman kotikunnan merkitys saattavat nousta korkeampaan arvoon, kun kunnan olemassaolo on uhattuna.

Kuntaliitospäätös voidaan luokitella niin sanotuksi ilkeäksi ongelmaksi (wicked problem) (vrt. Rittel & Webber 1973). Tätä kuvastaa esimerkiksi tilanne, jossa kunnalla ei ole taloudellisia edellytyksiä jatkaa itsenäisenä, mutta kunnan itsenäisyys koetaan kuitenkin kuntalaisten ja päättäjien näkökulmaksi tärkeäksi ja suojelemisen arvoiseksi asiaksi. Päätöksenteossa ollaan kahden tulen välissä. Päätettiin kunnassa jatkaa itsenäisenä tai tehdä kuntaliitos, molemmilla päätöksillä on ei-toivottuja seurauksia. Ilkeisiin ongelmiin liittyvä päätöksiä on siis huomattavasti vaikeampi tehdä kuin yhteishenkeä nostattavia päätöksiä. Kuntaliitoksiin ja yhteistoimintaan liittyvät päätökset ovat kauaskantoisia ja monet ovat kuvanneet ongelmana sitä, että ”ei voida kulkea kahta polkua” eli päätöksen jälkeen ei tiedä, mitä olisi tapahtunut, jos olisi valittu toisin.

Kaikkien tutkimuksessamme mukana olleiden kuntien osalta voidaan kuitenkin todeta, että tämän tutkimuksen tarkastelujaksolla paikalliset identiteetit ovat säilyneet kaikissa kunnissa. Voimakkaat pelot kuntaidentiteettiin liittyen ovat usein hälventyneet prosessin aikana tai sen jälkeen. Kuntaidentiteetti on joillakin alueilla kanavoitunut uusiin kohteisiin ja löytänyt uudenlaisia kiinnittymiskohtia. Kunnissa on tapahtunut deinstitutionalisoitumisprosesseja, joissa kunnat kanavoivat identiteettiään uusien väylien kautta.

8 Muutos institutionalisoituu, uusi kunta syntyy

Valtuustojen myönteisten päätösten jälkeen kuntaliitosvalmistelut saatettiin aloittaa virallisesti. Uuden kunnan perustaminen vaatii paljon selvitystyötä ja järjestelyä, jota hoitivat viranhaltijat, poliitikot ja erilaiset työryhmät, jotka joko jatkoivat työtä edellisestä vaiheesta tai jotka perustettiin tässä vaiheessa. Valmisteluprosessin ja toteutusprosessin saumakohta on häilyvä, eikä selvää rajaa niiden välille voida piirtää. Ne ikään kuin limittyvät käytännön toiminnassa jatkuvina prosesseina. Kuntaliitosalueilla korostettiin näkemystä, jonka mukaan uuden kunnan suunnittelu- ja kehitystyön tulee saumattomasti jatkua muutoksen laukaisun jälkeen.

Yhdistymisen tavoitteistossa ja retoriikassa on useimmiten mainittu hyvien käytäntöjen jalostaminen ja käyttöönotto eri kunnista. Joissakin liitoksissa tässä koettiin onnistutaneen paremmin kuin toisissa. Joillakin alueilla oltiin sitä mieltä, että keskuskunnan kulttuuri jatkui suoraan uudessa kunnassa, eikä uusia käytäntöjä ollut aidosti pohdittu lainkaan, kun taas toisissa kunnissa koetaan, että kulttuurien muotoutumisessa tapahtui positiivista kulttuurista vaihtoa. Seuraavassa pohdimme tarkemmin syitä, jotka ovat haastatteluiden perusteella mahdollisesti vaikuttaneet uuden kunnan kulttuurin muotoutumiseen.

8.1 Muutoksen keskeneräisyys ja johtajuus

Muutoksen institutionalisoitumisen vaiheen suurimpana haasteena on keskeisten toimijoiden väistyminen. Väistyminen puolestaan liittyy siihen, että sitä edeltävät vaiheet ovat usein olleet kuluttavia prosessin johtamisen kannalta olennaisille toimijoille. Liitosprosessi ei kuitenkaan pääty liittymispäivänä, vaan sen jälkeen alkaa prosessissa uusi, työläs vaihe, jonka tavoitteena on saavuttaa uuden kunnan toiminnalla toivottuja etuja.

Uudet kunnat aloittivat toimintansa liitossopimuksissa määriteltyinä ajankohtina. Tämä kuitenkin tarkoitti sitä, ettei joillakin alueilla ollut vielä yhteisiä toimintatapoja eikä organisaatioiden yhdistämistä ollut vielä tehty. Kuntien yhdistymisen alkuvaihe koettiin ongelmalliseksi, jos organisaatioita ei ollut ehditty valmistelemaan muutokseen riittävästi. Tämä vaikutti esimerkiksi tiedon saatavuuteen, kun yhteisiä järjestelmiä ei ollut vielä käytössä ja talousennusteiden tekeminen oli täysin mahdotonta. Käytännössä järjestelmät aiheuttivat hankaluuksia liitosalueilla lähes poikkeuksetta. Muutoksen keskellä saatettiin esimerkiksi kuitenkin jo vaatia hallinnolta talouslukuja, joita oli mahdotonta antaa. Toiminta oli myös

monin paikoin täysin sekaisin uuden kunnan ensimmäisinä toimintapäivinä, vaikka kuntalaiset ja asiakkaat tietenkin odottivat, että kaikki toimii kuin ennenkin. Sekavuuden tilaa ei millään alueella raportoitu kovin pitkäksi vaiheeksi, mutta tiettyä kaoottisuutta kuvattiin olleen kaikkialla.

”--pitäis heti pystyä mahdollisimman täydellisesti toimimaan.”

Aikaisempien prosessin vaiheiden merkitystä korostettiin monella alueella. Sopimukset osoittivat tietyt raamit, joiden puitteissa toiminta uutena kuntana aloitettiin, mutta niiden ohjausvaikutus käytännön toimintaan koettiin paikoin liian ohueksi. Joidenkin näkemysten mukaan kuntaliitospäätöksen jälkeen valmisteluvaiheeseen olisi pitänyt käyttää huomattavasti enemmän aikaa, jotta sovitut toimintamallit olisi ehditty viedä käytännön tasolle ja pohtia niiden vaikutuksia toimintaan. Toisaalta kyseenalaistettiin myös suurten organisaatiomuutosten, kuten tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen toimivuus samassa yhteydessä kuntaliitoksen kanssa.

Päätäjät päättivät uusista toimintamalleista, mutta niiden todellinen sisältö ja ymmärrys vaadittavista muutoksista saattoi olla täysin hämärän peitossa. Päätösten eteneminen koettiin hyväksi asiaksi, mutta joidenkin päätösten kohdalla olisi kuitenkin toivottu enemmän harkintaa ja todellisten vaikutusten pohtimista. Jos uudet toimintamallit ajettiin sisään keskeneräisinä ja esimerkiksi tilaajan ja tuottajan roolit olivat aluksi epäselvät, mallien kääntäminen oikeille urille jälkepäin koettiin erittäin vaikeaksi. Valmisteluun olisi kaivattu riittävästi aikaa, jotta uudet toimintamallit olisi voitu viedä uuteen organisaation mahdollisimman oikealla tavalla heti alusta asti.

”Ei siitä kukaan tiennyt mitä ne päätti, kun ne päätti siitä.”

Muutoksen institutionalisointivaiheen keskeisiin avaintekijöihin liittyvät kokemukset eroavat luonteeltaan haastateltavan aseman mukaan. Erityisesti kärkijohtajien (mukaan lukien luottamushenkilöjohto) haastatteluissa nousevat esiin yleisemmät luottamukseen ja psykologisiin asioihin liittyvät tekijät sekä eri kuntien ja myös kuntapäättäjien väliset suhteet. Keskijohdossa esiin nostettavat asiat ovat selkeästi operationaalisempia, teknisempiä ja liitosten detaljiasioihin keskittyviä. Haastatteluaineiston perusteella onnistunut toimintojen yhteen liittäminen, koskee se sitten koko kuntaa tai vain yhtä toimialaa kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaatii sekä kokonaisuuden että operationaalisen tason yhtäaikaista huomioimista ja kongruenssia. Prosessin käynnistämisessä poliittisen- ja ammatillisen kärkijohdon rooli on kuitenkin ensisijainen. Määräys ”liitostoimien laukaisuun” välittyy haastatteluissa selkeänä lähtöpisteenä muutoksen tekemiselle, jolloin myös keski-johto alkaa irrottautua vanhoista toimintamalleista ja alkavat aidosti luottaa uuden organisaation syntymiseen. Liitostoimia suunnitteleville kunnille aineistosta välittyy viesti, jonka perusteella tulee pyrkiä – ja kyetä – strategisen johdon tasolla määrätietoisiin päätöksiin, jotka ovat selkeitä ja suuntaa näyttäviä. Vasta toimivan suunnan näyttämisen jälkeen on myös keskijohdolla mahdollisuus tarttua aktiivisesti muutoksen eteenpäin viemiseen, muutoksen sisältöjen tuottamiseen ja vaatimaan operationaalisten asioiden yhteen liittämiseen.

Muutoksen laukaisu on poliittinen päätös, joka saadaan aikaan neuvottelujen ja sopimusten keinoin. Laukaisun jälkeinen institutionalisoitumisen vaihe ja muutoksen ohjaus on vähintään yhtä tärkeää onnistuneen lopputuloksen näkökulmasta. Dynamiikka on näissä vaiheissa erilainen ja johtajuuden kannattelijat vaihtelevat. Neuvottelu- ja sopimisprosessia kuvataan usein raskaaksi ja aikaa vieväksi. Riskinä onkin, että ylimmän johdon huomio alkaa herpaantua liitospäätöksen aikaansaamisen jälkeen. Prosessin näkökulmasta muutoksen epävarmuuden kokemisen painopiste siirtyy poliittisen valintatilanteen jälkeen ylimmästä johdosta keskijohtoon ja välittyä aina henkilöstöön asti.

Erityisesti ammattijohtolta kaivataan painopisteen siirtymisen aikana voimakkaita tuenosoituksia ja psykologista kannustusta organisaationsa toimijoille. Liitospäätöksen rakentamisen aikana johtajat ovat saattaneet olla paljon ”henkisesti poissa” omista organisaatioistaan. Muutoksen siirtyessä toteutusvaiheeseen johtajien tuleekin tehdä paluu omiin organisaatioihinsa – mielellään mahdollisen näyttävästi. Johtajat ikään kuin astuvat omaan, uudesti syntyneeseen organisaatioonsa antamaan luvan valmistelun aloittamiseen ja kannustamaan keskijohtoa tarttumaan toimeen. Sosiaalisen järjestäytymisen täytyy tapahtua siis jälleen uudelleen siten, että vanhoissa organisaatioissa rakennetaan tarttumapinnat muihin liitokseen osallistuviin organisaatioihin, jotta varsinainen tekninen valmistelu saadaan käyntiin. Lähes kaikkia kuntaliitosalueita yhdistää se, että luottamus pääoma ja verkostot olivat valmiina myös keskijohdolla, erityisesti mikäli alueella on ollut aiempaa vapaaehtoista palveluyhteistyötä. Mikäli palveluyhteistyötä ei ole ollut, operationaalisen tarttumapinnan luominen on aineiston perusteella nopealla aikataululla lähes mahdoton.

Näyttääkin siltä, että liitosprosesseissa ammattijohtolta kaivataan eniten *leadershipiä*, kun taas *management* on pitkälti keskijohdon tehtäväkentässä. Ylimmän johdon tarvetta ihmisten kohtaamiseen ja tukemiseen lisää entisestään se, että keskijohto on kaikkien kuvausten mukaan muutosvaiheessa erittäin työllistetty, sillä he joutuvat vetämään perässään omaa toimialaorganisaatiotaan samaan aikaan kuin rakentavat uutta. Tällöin keskijohtoon kohdistuvat paineet teknisten muutosten suunnasta, ylimmästä johdosta mutta myös henkilöstöstä.

”Kyllä se paine tota niin kohdistu hyvin paljon siihen (viittaa keskijohtoon) koska se henkilöstö on siinä vastassa ja sillä tavalla he kyselevät jatkuvasti ja ovat huolestuneita että miten tämän ja tämän homman tekee.”

Ylimmän johdon tarpeellisuutta henkilöstön johtamisessa pohdittiin useassa haastattelussa. Myös monet ylimmässä johdossa toimineet tunnistivat jälkikäteen johtamisessaan asioita, jotka olisi pitänyt tehdä toisin.

”Toteutus, olisin satsannut enemmän johtajuuteen, psykologiseen asioiden läpivientiin enemmän huomiota...”

”Johtajuus, mitä ylempäs mennään sitä viisaampi psykologinen silmä täytyy olla. Nopeita ja kovempia tuloksia pehmeillä arvoilla. Poikkeusoloissa eri asia, silloin käsketään...”

Eksotessa institutionaalisen muutoksen dynamiikka on hieman toisenlainen. Käytännön työn onnistumisen kannalta oman organisaation toimivuuden lisäksi kiinteiden yhteistyöverkostojen ylläpitäminen kuntiin päin on olennaista. Kun esimerkiksi opetustoimi kuu- luu edelleen kunnallisiin palveluihin mutta monet muut siihen linkittyvät palvelut, kuten oppilashuolto ovat osa Eksoten palvelukenttää, yhteistyörakenteiden ylläpitäminen on tärkeää toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi. Vaikka Eksoten luominen on koonnut monia palveluita ja rakenteita yhteen, kuntiin jäävät palvelut muodostavat uusia rajapintoja, joille ongelmat todennäköisimmin muodostuvat. Alueella rajoja on pyritty kaventamaan sopimalla menettelytavoista niin, että työ on paitsi tavoitteellista, myös eri organisaatioissa yhteistyössä toimivien välillä keskenään yhteensopivaa. Yhteistyöverkostoja ylläpidetään jatkuvasti, koska sujuvuuteen ei riitä, että asiat sovitaan kerran.

Yhteistoiminta perustuu vahvaan kaikkien kuntien edustukseen tärkeissä kysymyksissä. Ohjenuorana on, että keskeisiä kehittämisprosesseja juoksetetaan yhtä aikaa poliittisen ohjauksen ja arkityön tasolla. Näin pystytään välttämään yhteistoiminta-alueilla suhteellisen yleisesti näkynyt sudenkuoppa, kompastuminen siihen, että kuntien keskinäinen yhteistyö toimii, mutta operatiivisella tasolla toiminta jatkuu samaan tapaan kuin ennen yhteistyötä, kukin toimialue on sekä toiminnallisesti että henkisesti sitoutunut kuntaan, ei yhteistoiminta-alueeseen. (vrt. Laine ym. 2011, Airaksinen ym. 2011.)

Eri tasojen kytkemiseksi Etelä-Karjalassa on Eksoten ja kuntien välille luotu uudenlaisia linkkejä. Tavoitteena on vahvan kuntaohjauksen ja läpinäkyvyyden saavuttaminen niin, että yksittäisillä kunnilla ei ole sellaista yliotetta yhteistoimintarakenteesta, joka rampauttaa alueen ja palveluiden kehittämisen yhtenä kokonaisuutena. Ylimmän johdon tasolla yhteydenpitokanavan muodostaa kuntajohtajien neuvottelukunta ja vastuualueiden tasolla palvelujohtajat. Lisäksi tarpeen mukaan perustetaan erilaisia käytännön työryhmiä.

Institutionaalisen muutoksen tukena Eksotessa toimii kuntajohtajien neuvottelukunta, jonka päätavoite on, että kuntien ääni saadaan kuuluviin. Siinä kuntajohtajat ja Eksoten johto pohtivat yhdessä strategisia asioita. Kuntien ja yhteistyöalueen ammattijohtajien yhteinen foorumi perustettiin, jotta kunnat – kuntayhtymä -vastakkainasettelu saataisiin vältettyä. Vastakkainasettelusta oli entuudestaan huonoja kokemuksia erikoissairaanhoidon osalta. Neuvottelukunnan avulla pyritään varmistamaan tiedonkulku molempiin suuntiin ja se, että kun päätöksiä tehdään, molemmilla puolilla puhutaan samoista asioista.

Tärkeitä Eksoten yhteistyökumppaneita kunnissa ovat palvelujohtajat, joilla on keskeinen välittäjän rooli käytännön työn osalta sekä kunnista Eksoteen että Eksotesta kuntiin päin. Palvelujohtajilla on myös uudenlainen rooli Eksotessa, he osallistuvat eri vastuualueiden johtoryhmiin. Kuntalaiset kommentoivat palvelujen saatavuutta kuntien omille palvelujohtajille. Väylä on yksinkertaisempi kuin esimerkiksi erilaisissa tilaaja-tuottajamalleissa, jossa toimintaan suoraan liittyvä palaute annetaan palveluntarjoajalle ja yleis- palaute kunnan johdolle tai poliitikoille. Näissä tapauksissa käy käytännössä usein niin, että palautekanavat eivät ole selkeitä tai se, jolle palautetta annetaan, ei voi tehdä asialle mitään. Lisäksi kunnilla on erilaisia työryhmiä ja neuvottelukuntia, joita perustetaan tarpeen vaatiessa keskittymään ajankohtaisiin asioihin. Näin prosessit etenevät paitsi yhteistoiminta-alueen ammattijohdon ja kuntajohdon, myös arkitoiminnan tasolla yhteistyössä.

Rajapinnoilla on kuitenkin taipumusta muodostua johonkin, vaikka niitä yritettäisiin hioa, jos vastakkainasettelu on joka tapauksessa olemassa. Eksotessa jännitteitä ja hankauksia on muodostunut yhteistoiminta-alueen valittujen luottamushenkilöiden ja kuntajohdajien neuvottelukunnan välille. Jännite ei ole kuitenkaan johtanut vakaviin kiistoihin tai kriiseihin, vaan se nähdään lähinnä uuden toimintamallin alkuun liittyvänä paikkojen ja asemien hakemisena. Kaiken kaikkiaan Eksoten toiminnan käynnistymisen ja yhdistymisprosessin katsotaan onnistuneen jopa odotuksia paremmin. Vaikka rakenteita pidetään hyvinä, kipukohtia tulee yleensä suurten muutosten yhteydessä. Eksotessa johtaminen on kuitenkin onnistunut hyvin, kipukohtat eivät ole lähteneet repeilemään suuriksi ongelmiksi.

Kun palveluja siirretään isompaan kokonaisuuteen, riippumatta siitä onko kyseessä kuntafuusio vai yhteistoiminta-alue, on tyypillistä, että suuren keskuskunnan ja pienempien ympäristökuntien välille syntyy jonkinlainen vastakkainasetteluasema. Pienemmät kunnat pelkäävät, että keskuskunta imaisee keskeiset palvelut itseensä ja ympäristökunnat jäävät ilman riittäviä lähipalveluita. Uuden kunnan tapauksessa pulmat saattavat näkyä päätöksenteossa pulpahtelevina kuntapuolueiden vastakkainasetteluina tai jopa keskusperiferia jakona. Yhteistoiminnassa vastakkainasettelu on astetta vakavampi asia, koska ääritapauksessa kärjistyneet asetelmat voivat johtaa yhteistoimintaorganisaation institutionaalisen aseman rapautumiseen ja lopulta jopa hajoamiseen. Eksoten tapauksessa keskuskaupunki on selkeästi Lappeenranta, muut kunnat ovat selvästi pienempiä. Alueella ei kuitenkaan tunnisteta keskuskammoisuutta. Jos pelkoja oli alkuvaiheessa, ne hälväivät Eksoten valmisteluvaiheessa toimineen valmennusryhmän myötä. Valmennusryhmä vahvasti osaltaan tunnetta, että palvelut voidaan turvata paremmin yhdessä kuin yksin. Pienissä kunnissa oli enemmän paineita palvelujen järjestämisen turvaamisen osalta kuin Lappeenrannassa, joten keskuskaupungin olemassaolo koettiin loppujen lopuksi ennemminkin mahdollisuutena kuin uhkana.

8.2 Väsymys ja sattuma tilannetekijöinä

Kuntien yhdistymisprosesseissa tärkeään asemaan nousevat suunniteltujen ja tahallisten toimien lisäksi myös olosuhdetekijät ja sattuma. Olosuhdetekijöistä tärkein on prosessin kuormittavuuden aiheuttama väsymys. Keskijohdon tasolla tämä voi johtaa siihen, että operatiivisen tason rakenteet ja käytännöt ovat keskeneräisiä vielä uuden kunnan käynnistysvaiheessa. Ylin johto kuormittuu eniten prosessin alussa, joten vaarana on, että sen edustajat huokaisevat helpotuksesta liian aikaisin ja siirtyvät osittain pois etulinjasta, kun uusi organisaatio aloittaa toimintansa. Tärkeä sattumatekijä prosessin onnistumisen kannalta on henkilösuhteiden toimivuus.

Muutoksen kuvattiin institutionalisoitumisen vaiheessa rasittavan organisaatiossa erityisesti keskijohdtoa sekä henkilöstöä. Muutoksen tuomat rasitteet eivät liity pelkästään huoleen omasta asemasta tai työnkuvan muutoksesta, vaan useat huolenaiheet koskevat hyvin yleisluontoisia asioita, jotka vaikuttavat koko organisaation toimintaan. Kuntarajoja muutettaessa ei tehdä ainoastaan rajalinjauksia, vaan jättimäisiä tietojärjestelmä uudistuksia ja toimintakulttuurien yhdistämisä. Näihin kuuluu suuria ja työläitä kokonaisuuksia, kuten

henkilöstötietojen kokoaminen, palkkojen harmonisointi, normien yhdenmukaistaminen ja päätöksentekoketjujen rakentaminen. Nämä muutosprosessit jäävät ennen kaikkea keskijohdon harteille, joka joutuu kohtaamaan huomattavia käytännöllisiä ongelmia johtuen vanhan rakenteen pyörittämisen ja uuden rakentamisen yhtäaikaaisuudesta. Koska muutosmomentumia kuitenkin pitävät yllä luottamushenkilöt ja ylin johto, käytännön ongelmat eivät ole todennetusti hidastaneet muutosta missään vaiheessa. Tällöin muutos toteutetaan, vaikka operatiivisen tason yhdenmukaistaminen on vielä kesken. Arkkitehtuurin keskenräisyys siirtyy uuden kunnan sisään ja alkuvaihe on kaoottisempi kuin se muutoin olisi. Mikäli kunta joutuu aloittamaan taipaleensa esimerkiksi tietojärjestelmien osalta keskenräisenä, kaaos myös kestää pidempään.

Keskeiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kuormitettuja koko prosessin ajan. Liitosprosessin aikana kokousten määrän kuvattiin lisääntyneen sekä viranhaltijoiden luottamushenkilöiden keskuudessa lähes sietämättömälle tasolle. Uuden organisaation rakentamisesta aiheutuva kuormittavuus sekä samanaikainen rutiinityö organisaation eri tasoilla on liitosprosesseissa todellinen riski. Viranhaltijat kuvailivat olleensa prosesseissa ”jaksamisen äärirajoilla”.

”Pitkälti siirsin työaikani tähän prosessiin.”

Johtajuuden näkökulmasta uuden kunnan perustamisvaihe on erityisen herkkä etenkin henkilöstön näkökulmasta. Kun liitosprosessin alkuvaihe on saatu päätökseen ja liitos on toteutunut, on riskinä, että johtajat jäävät päätöksiin tyytyväisinä ylätasolle, kun samaan aikaan henkilöstössä kaivattaisiin erityistä tukea. Kun yhdistyminen on tapahtunut, monet yhteensovittamisprosessit vasta alkavat kunnissa. Tässä vaiheessa työntekijät kaipaivat selkeää johtamista ja tukea uusien toimintatapojen sekä prosessien luomiseen.

Sosiaalisten suhteiden toimivuudesta oli kahdenlaisia kokemuksia. Joissakin asioissa koettiin, että sosiaaliset suhteet olivat hyviä uudessa organisaatiossa, mikä osaltaan edesauttoi liitosprosessin toteuttamista ja uuden organisaation rakentamista. Joissakin tapauksissa taas ongelmat sosiaalisissa suhteissa saattoivat vaikeuttaa ja heikentää uuden organisaation kehitystyötä ja toimintaa. Uuden organisaation sosiaalisten suhteiden onnistumisen taustalla vaikuttivat myös uuden kunnan rekrytointiin sekä henkilöstön uudelleensijoitukseen liittyvät päätökset.

”Henkilösuhteet voi muuttaa todella paljon, niillä on hirveä merkitys--”

8.3 Strategisuus hakee uudessa kunnassa sisältöä

Toiminnan strategisuus on eri kunnissa ja eri alueilla ollut lähtökohdiltaan hyvin erilaisia. Pienissä kunnissa on toimittu usein keskinäisen sopeutumisen periaatteen mukaisesti. Poliittisilla puoluerajoilla ei ole ollut tavoitteiden asettamisessa niin suurta merkitystä kuin suuremmissa kunnissa. Tämä saattaa näyttytyä uudessa valtuustossa puolue-ryhmien hajanaisuutena ja yhteisen kannan puuttumisena. Suuremmissa kunnissa toimi-

neille pienten kuntien järjestelmä on tuntematon ja heidän on toisinaan vaikea ymmärtää yhteisen puoluepoliittisen näkemyksen puutetta ja ryhmien puheenjohtajien roolin pienen strategisten suuntien luotaamisessa.

Uuden kunnan toiminnan alettua ajattelussa on paikoin noussut esiin harha siitä, että toiminta uudessa kunnassa heijastaa selvästi jonkun vanhan peruskunnan toimintatapaa. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että enemmän kyse on jonkinlaisesta hybridistä ja kaikissa uusissa kunnissa oli osia eri kuntien toimintakulttuureista. Toimijoiden oli kuitenkin helpompi nimetä ja tunnistaa niin sanottu ”vieraat kulttuurit”. Suurempi ongelma jatkuvuuden kannalta on ollut se, että kuntaliitospäätösten jälkeen monet suunnitteluvaiheissa toimineet keskeiset poliittiset päättäjät ovat jääneet sivuun, ja näin ollen jatkumo suunnittelun ja toteutuksen välillä on katkennut. Tämä on saattanut heijastua esimerkiksi heikompana sitoutumisena suunnitteluvaiheissa tehtyihin sopimukseen sekä yleisesti kokonaiskuvan hahmottamisen ongelmina.

”--putosi vanhojen puolueiden tyypit pois--”

Uusien valtuustojen toiminta on koettu haasteelliseksi sisäistää suuremman valtuustokoon ja etenkin suuremman alueen dynamiikan vuoksi. Suunnitelmien ja strategioiden luominen on koettu monimutkaisemmaksi ja asiakokonaisuudet ovat muuttuneet suhteessa entisten pienten kuntien toimintaan.

Strategisen tason hahmottamisen haasteet

Kuntien toiminta- ja päätöksentekokulttuurit eroavat toisistaan myös siksi, että pienessä kunnassa niin poliitikkoja kuin viranhaltijoita on määrällisesti vähemmän. Pienissä kunnissa strategisen suunnittelun rooli kunnanhallituksessa on ollut erilainen ja hallituksen kokouksissa on käsitelty myös operatiivisen tason asioita. Suurissa kunnissa taas hallituksen rooli strategisten linjausten tekijänä on keskeinen eikä halua operatiivisiin asioihin puuttumiseen ole. Kuntaliitosprosessien jälkeen erilaiset toimintakulttuurit vaativat aikaa nivoutuakseen yhteen ja löytääkseen oikein tason asioiden käsittelyyn.

Institutionaalinen muutos edellyttää muutosta asioiden jäsentämistavoissa, käytännöissä ja ajattelutavoissa. Rakenne ja institutionaaliset käytännöt eivät uusissa kunnissa strategisuuden osalta aina tue toisiaan, vaan asiat jäsentyvät uudenkin kunnan aikana helposti entisten kuntarajojen, toimintakulttuurien ja käytäntöjen ohjaamana. Jotta institutionaalinen muutos voi aidosti edetä, on defensiivisestä puhunnasta ja vanhojen rakenteiden säilyttämisestä siirryttävä uudelle tasolle, jossa koko uusi kaupunki nähdään yhtenä kokonaisuutena. Kunnissa ollaan huolestuneita tulevaisuuden kehityssuunnista, jos keskustelu kulminoituu pitkälti palvelurakenteeseen ja sen säilyttämiseen, eikä päätöksenteossa pysytä näkemään laajempaa kokonaisuutta.

”Kun tietää mihin maailma on menossa ja mitkä on ne probleemit mihin pitäis hakea ratkaisuja --”

”Kyse on lopulta siitä miten osataan ennakoida tulevaisuuteen, vaikka nyt menis kuinka hyvin.”

Uuden kunnan hallituksen koko on noussut pohdintaan liitosalueilla. Suurempien hallitusten toiminnassa on koettu olevan ongelmia, etenkin pienten kuntien osalta. Ryhmytymisen ja ryhmädynamiikan kannalta hallituksen koon kasvaminen lisää selvästi haastetta ryhmän sisäisen koheesion säilyttämisessä. Strategisen tason säilyttäminen keskustelussa on ryhmäkoon vuoksi toisinaan haastavaa. Joissain kunnissa koetaan myös haitaksi se, että entinen, hyvinkin ammattimaiseksi koettu hallitustyöskentely on hidastunut, kun mukaan on tullut uusia, eri tavoin asioita katsovia jäseniä.

”--on kuin Kiinan kansankokous--”

”Sinne pääsee mukaan nyt semmosta millä ei oo mitään annettavaa siihen kaupungin kehittämiseen.”

Kuntastrategia organisaation ohjausvälineenä uusissa kunnissa on muutenkin kyseenalaistettu, tosin luottamushenkilöt puhuvat kuntastrategiatyön olevan yleisemminkin kriisissä. Strategiat nähdään tyypillisesti voittokulkuisina kertomuksina, joihin on kirjattu kaikki ”hyvä ja kaunis”. Strategiatyön ei katsota vastaavan todellista maailmaa, jossa kampaillaan toimintaympäristön monimutkaisuuden ja ongelmallisuuden kanssa. Ongelmallisenä nähdään myös se, että uusien kuntien ongelmat ja kehitystarpeet ovat hyvin erilaisia kaupungin keskusta-alueilla kuin maaseutumaisissa taajamissa ja kylissä. Uusissa heterogeenisissa kunnissa erilaisiin ongelmiin ei pystytä vastaamaan samanlaisilla välineillä. Ongelmaksi saattaa muodostua myös strategioiden tulkinta. Jos hämärän horisontin visiointivaiheessa ja sitä kautta asiakirjoissa ei ole tarkasti määritelty, mistä alueista ja millaisista keinoista puhutaan, saattaa syntyä väärinymmärryksiä ja toisinaan sisällöt tulkitaan katteettomiksi lupauksiksi.

”--jos uusia isoja kuntia tehdään, ei tällaisella strategiaprozessilla voida hallita.”

”--hyviäkin esimerkkejä on – ei kaupunkistrategian ansiosta, vaan huolimatta siitä.”

Joissakin kunnissa tehtiin kuntaliitoksen aikana erikseen siirtymävaiheen strategiat. Siirtymävaiheiden strategioita kritisoitiin siitä, että ne veivät turhaan aikaa käytännön valmistelutyöltä, joka koettiin siinä vaiheessa paljon tärkeämmiksi ja akuutimmiksi kuin strateginen suunnittelu.

”Ne on ihan turhia ne siirtymävaiheen strategiat, ei se niin kun siihen ei ois kannattanut käyttää aikaa vaan siihen organisaation perusasioihin ja sen rakentamiseen.”

8.4 Sopimusten varjopuolet näyttäytyvät

Kuntaliitossopimukset on tehty kuntaliitosten suunnitteluvaiheessa ja sopimusten kirjaukset ovat olleet monesti ehtoina liitoksen toteutumiselle. Aineiston perusteella pulmana on se, että yleisen taloustilanteen muutoksia ei ole kuitenkaan riittävästi ennakoitu sopimuksissa, vaan osa sopimuksista tehtiin ruusuisten tulevaisuudennäkymien aikaan. Sopimukset sitovat kuntaliitoksen alusta seuraavat kolme vuotta ja henkilöstöllä on viiden vuoden irtisanomissuoja. Poikkeuksena tähän ovat kuitenkin esimerkiksi kuntayhtymät, joille on annettu siirtymäaikaa kuntaliitoksen yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa viiden vuoden irtisanomisaika alkaa vasta siitä hetkestä, kun toiminnot integroidaan osaksi uutta kuntaa. Erityisesti Salossa tapahtui sopimuskauden aikana erittäin voimakas rakennemuutos Nokian irtisanomisten seurauksena. Tilannetta kuvataan erittäin haastavana, kun ”sopimukset on tehty aivan toisenlaiseen maailmaan”. Palveluiden järjestämissopimuksissa on määritelty usein hyvin tarkkaan palvelurakenteet ja keskustelut on käyty kaupankäyntivaiheessa, jolloin sopimusten tehtävänä on ollut tukea prosessin etenemistä.

”Siellä sopimuksessa oli sellasia reunaehtoja, et nyt ei varmaan toimittais niin.”

Sopimusten onnistuneisuus ja epäonnistuneisuus sekä onnistumisen suhde sopimusten sitovuuteen ja löyhyyteen on hankala kysymys ja myös aineistomme näyttää siitä ristiriitaisen kuvan. Osa kokee, että sopimukseen olisi pitänyt kirjata vielä tarkemmat perusteet ja määritelmät sille, milloin palvelurakennetta voidaan muuttaa. Toisaalta taas taloustilanteen muutosta ja maailmantalouden heilahduksien vaikutuksia paikallisella tasolla on mahdotonta ennustaa etukäteen. Tarkan sopimussääntelyn seurauksena kunta saattaa joutua tilanteeseen, jossa verotuotot vähenevät merkittävästi, mutta palveluiden uudelleenjärjestely on mahdotonta sopimusten vuoksi. Sopimukset ovat eräänlainen turvaverkko, johon kunnat ovat takertuneet. Sopimusten päättymistä pelätään erityisesti palveluihin kohdistuvien muutosten pelossa. Toisaalta kuntaliitos on kuitenkin tarjonnut pienille kunnille mahdollisuuden siirtää vaikeita palveluverkkopäätöksiä uuden kunnan harteille. Vanhat päättäjät saattoivat säilyttää arvostuksensa kuntalaisten keskuudessa alueelle uskollisina päättäjinä, ja uuden kunnan päätöksentekijät saivat kantaa vastuun karvaista pettymyksistä.

Henkilöstöä koskeva viiden vuoden irtisanomissuoja sai jonkin verran kritiikkiä tutkimusalueilla. Irtisanomissuoja ymmärretään henkilöstön kannalta tärkeäksi turvaa luovaksi sopimukseksi ja ilman irtisanomissuojaa kuntaliitosprosessien pysähtyminen olisi hyvin todennäköistä. Irtisanomissuoja estää kuitenkin toisinaan järkevän henkilöstöpolitiikan etenkin uuden kunnan suunnittelun näkökulmasta. Kariikoiden uuden organisaation suunnittelu koetaan nurinkuriseksi, jos ensin pohditaan henkilöstön sijoittumista, jonka päälle luodaan sen mukaiset rakenteet, jotka eivät välttämättä vastaa tarvetta. Jos rakenteet vääristyvät jo alussa epätarkoituksenmukaisiksi, niitä on vaikea korjata jälkepäin.

Eksotessa organisaatorakenne valmisteltiin ensin työryhmässä, jonka jälkeen tehtäviä alettiin täyttää. Toisin kuin kuntaliitosorganisaatioissa, Eksotessa suunnittelu aloitettiin tarkoituksenmukaisen rakenteen pohdinnalla, jonka jälkeen siirryttiin rekrytointiin. Ensimmäiseksi uuteen organisaation rekrytoitiin toimitusjohtaja, ja tämän jälkeen alkoi muiden tehtävien täyttö.

8.5 Päätöksenteko

Pragmaattista päätöksentekoa vai politikointia – pienet kunnat ja suuret kunnat

Kuntien ohjaamisessa on yksi perustavanlaatuinen ominaisuus, joka on se, että niitä ei voi ohjata mekaanisesti kuin koneita. Sofistikoituneesta ja hierarkkisesta päätösjärjestelmästä huolimatta suuri osa päätöksenteosta tapahtuu todellisuudessa muualla kuin nuijan kopahtaessa pöytään. Kuntia ohjaavat ihmiset ja heidän välisensä vuorovaikutus, jonka toimintaan pätevät samat ryhädynamiikan, luottamuksen ja tunteiden maailmat kuin vaikkapa heimoyhteisöihin tuhansia vuosia sitten.

Aineistomme pienissä kunnissa kuvataan järjestelmällisesti olleen erittäin pragmaattinen päätöksentekokulttuuri, jossa puoluepolitiikka ei ole juurikaan näkynyt. Tämän kuvataan johtuvan siitä, että asiat ovat olleet varsin konkreettisesti hahmotettavissa. Yhteiset linjat löytyvät näin yleensä nopeasti. Toisinaan jopa liian pienessä piirissä ja jopa liian nopeasti, jotta asioihin päästäisiin riittävästi vaikuttamaan.

Teoreettisesti kysymys on pienemmän päätöksentekokollegion toiminnan eduista ja haitoista. Poliittista kamppailua ja hajanaisuutta ei pääse syntymään pienessä päätöksentekijöiden joukossa niin nopeasti kuin suuremmassa poliittisessa järjestelmässä. Pienten kuntien päätöksentekojärjestelmä muistuttaa monessa mielessä yhtiöiden hallituksia, joissa pragmaattinen yhteisön etujen ajaminen ei jätä tilaa ristivedolle, vaan se perustuu suostutteluun ja keskinäiseen sopeutumiseen. Toimintamallin kielteinen piirre on se, että tiiviit suhteet päättäjien ja viranhaltijoiden välillä saattavat toisinaan estää tehokkaasti ulkopuolella olevien toimijoiden pääsemisen vallan ytimeen. Tiivis johtamisjärjestelmä mahdollistaa myös voimakkaan identiteettikokemuksen synnyn. Kyse on yhteisistä saavutuksista, ja niiden luomasta sosiaalisesta koheesiosta, joka usein kanavoituu edelleen varsinaiseksi kuntaidentiteetiksi. Tämä selittää myös tilanteita, joissa pienelle kunnalle uusi liikuntatalo saattaa olla kuin Manchester Unitedille Old Trafford.

Sosiaalisen itsejärjestäytymisen idea toimii yksinkertaisesti paremmin pienissä kunnissa, joissa kunnan kehittämisessä saattavat hyvin voimakkaasti olla mukana lähes kaikki kunnan toiminnan kannalta keskeiset toimijatahot. Tiiviin regiimin ohjaama kunnan kehittäminen varmistaa yhtenäisenä pysyessään kunnan johdonmukaisen kehittämisen ainakin vaalikauden ajaksi. Asetelma saattaa toki heilahtaa pääläelleen kuntavaaleissa. Suuremmissa kaupungeissa kuntaliitoskaupungit mukaan lukien järjestelmät ovat toimivia, mutta sisäinen koheesio saattaa olla heikompi, mikä vaikeuttaa yhteisten linjausten muovaamista. Pahimmillaan tilanteesta saattaa muodostua keskus-periferia-asetelma, jolloin jopa hallituksen sisällä saattaa esiintyä alueellisesti painottuneita näkökulmia puolustavia kantoja.

Uuden kunnan syntymisessä yhdistyvät useiden kuntien erilaiset hallinto- ja päätöksentekokulttuurit. Niiden yhteensovittaminen vaatii alussa oman panostuksensa, jotta erilaisista toimintavoista hitsautuu uuden kunnan yhteinen tapa toimia.

”Toimitaan samoin kun ollaan aikasemmin toimittu ja nyt pelikenttä on ihan eri kenttä.”

”--kulttuuri on muotoutumassa--”

Lisääntynyt standardointi ja suuren yksikön päätöksenteko

Kuntaliitoksessa tapahtuu kaikissa kunnissa huomattava alueellinen laajentuminen. Toimintakenttä kasvaa ja muuttuu monimuotoisemmaksi. Suuremman yksikön hallinnoinnissa tarvitaan enemmän voimavaroja kuin pienemmän yksikön. Pienissä kunnissa oli totuttu keskinäiseen sopeutumiseen, kun taas suuremmissa kunnissa toimintoihin vaadittiin enemmän standardointia. Kuntaliitoksessa kuvataan tapahtuneen muutoksia kunnan toimintatavoissa ja päätöksenteossa erityisesti pienempien kuntien osalta. Hallinnonin kuvataan muuttuneen raskaammaksi, sillä suuremmissa yksiköissä ohjeita ja normeja on enemmän. Toisinaan keskuskaupungin päätöksentekokulttuuri arvioidaan vanhanaikaiseksi ja ylikontrolloiduksi ja sitä kritisoidaan erityisesti delegoinnin puutteesta, toisinaan keskuskunnan kulttuuria ei pidetä soveliaana, koska se sisältää liiallista delegointia, jolloin valtuuston asema koetaan heikoksi.

Pienemmissä kunnissa työntekijöillä ja viranhaltijoilla kerrotaan olleen laajemmat toimenkuvat ja suurempi henkilökohtainen päätöksentekovalta. Ilmiön käänntöpuoli on kuitenkin ns. anoreksiaorganisaatiot (ks. Laine 2010) erityisesti pienissä kunnissa, joissa joi-tain tehtäviä hoidettiin ikään kuin vasemmalla kädellä liian laajojen toimenkuvien vuoksi. Erityisesti kunnan kehittämistehtävät kärsivät liian pienistä organisaatioista, kun organisaation rutiinien hoitoon menee merkittävä osa henkilöstön ajasta.

Siirtymä pienestä kunnasta suurempaan näkyy kuitenkin erityisesti poliittisessa päätöksenteossa. Poliittisen päätöksenteon ja virkavalmistelun suhteen kuvataan muuttuneen erityisesti pienten kuntien luottamushenkilöiden näkökulmasta. Pienemmissä kunnissa luottamushenkilöt olivat tottuneet siihen, että asiat tuodaan varhaisemmassa vaiheessa valmisteluun ja asioita valmistellaan avoimemmin. Päätöksentekijänä toimimisen kuvattiin yleisesti muuttuneen siirryttäessä suurempaan yksikköön. Tämä on saattanut aiheuttaa hankaluuksia erityisesti pienempien kuntien toimintatapoihin tottuneille luottamushenkilöille. Detaljitason päätöksenteon muuttuminen yleisemmän tason arvomäärityksi on aiheuttanut useille luottamushenkilöille tunteen, että asiat karkaavat omista käsistä. Pienissä kunnissa varsinainen arvopolitikointi on erittäin vähäistä ja ratkaistavat ongelmat saattavat liittyä hyvinkin konkreettisiin asioihin kuten vaikkapa kaavoitukseen, yksityisteiden tai yhdistysten tukiin. Sen sijaan suuremman kunnan toimintatavoissa korostuu useimmiten karkeammalla tasolla tapahtuva resurssien allokointi, joka ei välttämättä ole yhtä helposti yhdistettävissä konkreettisiin asioihin tai kohteisiin. Edellä kuvatun muutoksen aiheuttama skisma näkyy joillain kuntaliitosalueilla siten, että luottamushenkilöt kokevat viranhaltijoiden käyttäytyvän itsevaltaisesti ja salailevan asioita, jolloin asioiden käsittely saattaa tulla heille yllätyksenä.

”Ei tuoda keskusteluun, liian valmiina tuodaan, ei täällä voi vaikuttaa, jos jossain... niin keskustellaan (puolueryhmissä).”

Säästöt, fuusio ja sopimusten noudattaminen

Kuntaliitosalueilla odotukset säästöjen suhteen ovat olleet moninaisia. Haastatteluissa nostettiin esiin, että liitosta rakentamassa olleet henkilöt tiedostivat mahdollisten säästöjen syntyvän vasta pidemmällä aikavälillä. Odotukset muutosta eteenpäin vievän ytimen ulkopuolella saattoivat olla kuitenkin hyvin korkealla ja säästöjä odotettiin nopeassa tahdissa. Merkittäväksi esteeksi säästöjen saamiselle nostettiin haastatteluissa kuntaliitossopimus, irtisanomissuoja ja palkkojen harmonisointi. Kuntaliitossopimus jäädyttää palvelurakenteen kolmeksi vuodeksi, mikä on joidenkin kuntien näkökulmasta ollut syy suostua kuntaliitokseen ja sopimuksen toteutumista valvotaan silmä kovana. Irtisanomissuojaan suhtaudutaan samaan tapaan. Kuntafuusiot kuvataan mahdottomiksi toteuttaa, mikäli irtisanomissuojaan puututaan. Johtamisjärjestelmän näkökulmasta irtisanomissuoja saattaa kuitenkin olla hankala ja se luo lähes aina epätarkoituksenmukaisuutta johtamisjärjestelmään ja kohtaanto-ongelmia olemassa olevan ja tarvittavan henkilöstön välille.

Kysymys irtisanomissuojasta ei ole akuutti kaikilla kunnan toimialoilla. Useilla aloilla työvoimaa tarvitaan edelleen runsaasti. Suurten yksiköiden luomisen ei myöskään kuvata välttämättä vähentäneen hallinnollisen työn tarvetta, sillä standardointiin ja esimiestyshön kuuluu enemmän henkilöresursseja. Suurten yksiköiden luomisen ja etenkin niihin liittyvän standardoinnin lisääntymisen vuoksi järjestelmät saattavat olla puutteellisia. Kiire, standardointi ja kuntaliitosta raamittavat sopimukset ovat yhteisvaikutuksena johtaneet tilanteeseen, jossa hallinnon rooli on ylikorostunut eikä professioiden yhteistyön hiontaa eikä johtamisjärjestelmää ole päästy rakentamaan tarkoituksenmukaiseksi, vaan niiden kuvataan syntyneen osittain liian hallintolähtöisesti, osittain jopa sattumanvaraisesti.

”Tää ei oo niinku johtamisjärjestelmää kehittänyt, se on niinku hallintolähtönen.”

Mielenkiintoinen kysymys on, miten muutoksen institutionalisointivaiheessa mielletään keskittämisen kysymys. Haastatteluissa nousee esille ymmärrys siitä, että joitakin palveluita keskittämällä, vaikka sosiaali- ja terveyspalveluissa, voidaan päästä tuloksellisempaan toimintaan. Samalla kuitenkin haastatteluissa nousee esille, että osa toiminnoista kärsii tästä. Esille nousevat esimerkiksi perinteinen kunnan yleiseen toimialaan liitettävät toiminnot kuten vapaa-aikatoimi ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Tilanteen kuvattiin esimerkiksi Salossa menneen merkittävästi huonompaan suuntaan erityisesti entisten varakaiden pienten kuntien kohdalla, jotka järjestivät runsaasti kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvia palveluja. Kasvaneella kunnalla ei ole enää läheistä kosketusta erityisesti reuna-alueilla asuvien ihmisten aktivointiin, minkä kuvattiin aiheuttavan sosiaalisia ongelmia ja lisäävän riskiä syrjäytymisen kasvuun.

Erityisenä ongelmana nostettiin esille tiettyjen, pienen kunnan kannalta kätevien järjestelyiden purkautuminen, jolloin pienen kunnan näkökulmasta kyseessä on etuoikeuksien menetys, vaikka suurelle kunnalle aikaisempikaan toimintatapa ei olisi ollut vaivaksi. Esimerkkinä tällaisesta voidaan nostaa erään pienen kunnan uimahallin käyttöpoliitiikka, joka perustui siihen, että hiljaisena aikana joukko iäkkäitä miehiä sai käyttää uimahallia

korvauksetta, koska siitä ei ollut kenellekään mitään haittaa. Uuden kunnan aikakausi toi tilanteeseen kuitenkin muutoksen tasapuolistamisen nimissä, korvaukseton käyttäminen ei enää käynyt kukaan, mikä nähtiin kielteisenä kehityssuuntana ja kuntaliitoksen huonona sivuvaikutuksena.

8.6 Katvealueet

Vaikka näyttää siltä, että kuntaliitosten ja yhteistoiminnan syntyminen edellyttää ennen kaikkea sosiaalista itsejärjestäytymistä ja voimakasta luottamusta, konsensus, vuorovoittoisuus sekä uuden yhteisen tulevaisuuden rakentaminen eivät ratkaise kaikkia ongelmia. Tällaisiksi ongelmiksi kuvattiin esimerkiksi tietojärjestelmien ja päätöksentekojärjestelmien yhtenäistäminen, joihin on lähes kaikilla alueilla liittynyt merkittäviä alkuvaikeuksia. Spesifit tekniset kysymykset, kuten tietojärjestelmät vaativat kapeaa ja syvää asiantuntemusta, jota ei luottamushenkilöillä ole, eikä myöskään yleisjohtajilla, jotka liitosprosessin vetämisessä ovat keskeisiä ryhmiä. Nämä kysymykset jäävät myös usein liitosten rakennusprosessissa sivuraiteelle, mikä kostaatuu myöhemmin. Luottamushenkilöille tietojärjestelmäongelmat saattavat olla täysin vieraita ja heille on tullut yllätyksenä, että viranhaltijat eivät tiedä mikä on henkilöstön määrä tai että luotettavaa talousennustetta on mahdotonta ajaa ulos. Törmäystä saattaa koventaa vielä muutoksen korostama tarve ohjata toimintaa tähän informaatioon perustuen. Teknisten järjestelmien rakentamisen laiminlyönti varhaisessa vaiheessa saattaaakin olla merkittävä ajalehtimiskriisi toiminnan alkuvaiheessa. Etukäteen ajatellen muutoksen vakiinnuttamisen vaiheessa olennaisiksi nousevat asiat voivat vaikuttaa pieniltä suurin linjoihin verrattuna.

”Kuntaliitosvaiheessa ei tarpeeks paljo älytä kiinnittää huomioo ihan sellasiin pikkusasioihin”

Yleinen keskijohdon näkemys liitosprosessien kehittämiseksi onkin, että erityisesti teknisiin kysymyksiin, koelaskelmiin ja tietojärjestelmien yhdistämisiin tulisi varata huomattavasti enemmän aikaa, sillä yleensä toimintojen yhdistämisessä uuteen organisaatioon siirtyy kuntien toimintojen lisäksi myös kuntayhtymien toiminta. Useiden organisaatioiden eri suuntaan kehittyneiden ja historiassa kerrostuneiden järjestelmien yhdistäminen on lähes poikkeuksetta johtanut ongelmiin ja aikaa on yhteisten järjestelmien toimintakuntoon saattamisessa kulunut huomattavasti enemmän kuin ajateltiin. Uuden kunnan aloitustaessa saattaa syntyä tilanne, jossa viranhaltijoilla ei ole päätöksentekoa tukevia ohjelmia, tietokantaohjelmia tai sovittuja toimintaprosesseja valmiina uuden kunnan työtehtäviä varten, toisinaan jopa palkanmaksu on ollut vaarassa. Tilanne on monin paikoin viranhaltijoille outo ja erittäin stressaava, koska tilanteet uudessa kunnassa eivät enää ole automaattisesti kenenkään käsissä.

”Ennen tiedettiin, se oli selkärangassa miten tehdään jotku päätökset ja miten edetään...”

Jatkuvuuden ongelma

Liitosprosesseissa luottamuksen kautta syntynyt sosiaalinen itsejärjestäytyminen ja muutosta edistävä koheesio ovat olennaisia asioita muutoksen laukaisuvaiheessa. Sosiaalinen koheesio ei kuitenkaan välttämättä ole pitkäaikaista eikä automaattisesti kannan läpi muutoksen institutionalisoitumisen vaihetta. Muutosprosessit ovat väsyttäviä ja vaativat paljon viranhaltijoilta sekä erityisesti poliittisilta päätöksentekijöiltä. Yksi merkittävä ja raskauttava tekijä liitosten näkökulmasta on yleinen taloudellinen tilanne, mikä kaataa monia kunnissa näkyviä kielteisiä asioita kuntaliitosten niskaan, vaikka syynä olisi pikemminkin yleinen taloudellinen epävarmuus ja niukkuus. Erityisesti luottamushenkilönä toimiminen on tässä vaiheessa usein epäkiitollista työtä. Useilla kuntaliitosalueilla ongelmia on jo syntynyt, kun liitoksen rakentanut päätöksenteon ykkösketju on jäänyt tai jäämässä pois päätöksenteosta. Henkilöiden vaihtuminen päätöksenteon kärjessä saattaa tuoda kunnallisen päätöksenteon kontekstiin uudet peliasetelmat ja myös sisäiset valtakäistelut puolueiden sisällä. Suomalaiseen kuntajohtamiseen liittyvät tavat, kuten kunnanjohtajan ja keskeisten luottamushenkilöiden välinen yhteistyö saattavat näin joutua koetukselle. Myös viranhaltijoille tämä on vaikeaa, sillä ryhmätuen etsiminen valmistelun tueksi on hankalaa.

Teknisemmissä kysymyksissä ongelma on kuvattu kuntien kehittämissuunnitelmien ”hukkaaminen”. Ennen kuntaliitosta kunnissa on saatettu tehdä merkittävää ja pitkäaikaista valmistelua alueen kehittämiseksi, mitä ei ole hyödynnetty enää uuden kunnan puitteissa. Turhauttavaksi asetelma muuttuu, mikäli uuden kunnan kulttuurissa ei ole tilaa soveltaa pienemmissä kunnissa tehtyä kehittämistyötä, esimerkiksi organisointitapojen tai tietojärjestelmien hyödyntämisen saralla. Pääosin kehittämissuunnitelmilla työskentelevät ovat kokeneet suuremman organisaation mahdollisuutena ja etenkin hyvin ohuilla resursseilla toimineet asiantuntijat kokevat hyvänä tilanteen, jossa he ovat saaneet uudessa käyttöönsä paitsi ajantasaiset järjestelmät, myös kehittämis- ja suunnittelutyötä tekevien ihmisten yhteisön.

Kehittämisen haasteet: elinkeinopoliitiikka vs. sote

Kuntien tulevaisuudenkuvaa pidemmällä tähtäimellä pohtivat ovat huolissaan alueiden elinkeinoelämän ja kehityksen mahdollisuuksista. Kuntaliitoksen perusteina on saatettu käyttää alueen elinvoimaisuuden lisäämistä, mutta liitosvaiheessa tämä tavoite on hautautunut muiden asioiden alle. Keskustelua dominoi erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen, joka jättää syrjään tulevaisuuden kehittämistä koskevat keskustelut.

”--jos laitetaan päättäjälle kehittäminen ja vanhukset vastakkain, niin kumman ne valitsee, arvakkaa.”

Pidemmällä aikavälillä muutosta tarkastelevat ovat erityisen huolissaan tulopohjan ja yrittäjyyden tilasta uudessa kunnassa. Yleisessä keskustelussa tulisi heidän mielestään kiinnittää huomiota pidemmän aikavälin suunnitelmiin. Erityisen ongelmallista elinvoimaisuuden parantamisessa on saada rahoitusta toimintaan. Maakuntien kautta kanavoidut

kehittämispanostukset ja valtion avustukset ovat vähentyneet ja kiristyvässä talouden tilanteessa odotetaan, että kunnat kohdentaisivat itse enemmän resursseja kehitystoimintaan. Kunnissa koetaan kuitenkin, että uusien kuntien heterogeeniselle joukolle poliittisia päätöksentekijöitä on hyvin vaikea legitimoida kehitysrahoituksen tarvetta, kun toisessa vaakakupissa painavat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvesurssit. Kehitystoiminnan tulosten perusteellinen katsotaan erityisen haasteelliseksi, sillä tulokset ovat nähtävillä usein vasta pidemmällä aikavälillä ja konkreettisia lupauksia kehitystyön tuloksista on vaikea antaa.

”Kuntaliitos ei ole se tekijä, vaan miten globaalissa murroksessa, miten tässä pärjää.”

”Pitäis olla sellasta tuotantoo jolla tasataan tilit.”

Kuntaliitosten yhtenä hyötynäkökulmana pidetään alueen elinvoimaisuuden lisäämistä. Yhteisen laajemman maantieteellisen alueen oletetaan luovan paremmat edellytykset esimerkiksi elinkeinotoiminnalle. Esimerkiksi Kouvolan seudun kuntaliitosta perusteltiin erityisesti elinvoimaisuuden näkökulmasta, eikä esimerkiksi säästösyistä. Elinvoimaisuuden lisääminen alueella on kuitenkin ollut haasteellista myös kuntaliitoksen jälkeen. Kuntaliitoksesta on kuitenkin kulunut vasta suhteellisen lyhyt aika, minkä vuoksi kaikkia vaihtokuituksia on mahdotonta arvioida, kun prosessit ovat vielä kesken ja muutoksia tapahtuu jatkuvasti. Kouvolan kehitys ei ainakaan toistaiseksi ole vastannut toivottua kehityskulkua elinvoimaisuuden lisäämisestä alueella.

Kuntaliitos saatetaan kokea jonkinlaiseksi välineeksi, jolla voidaan tehdä muutoksia alueella. Elinvoimaisuuden kehittäminen on koettu haasteelliseksi ainakin liitosten alkuvaiheessa, etenkin jos uuden kunnan eri alueilla on hyvin defensiivisiä käyttäytymispiirteitä. Elinvoimaisuuden kehittäminen ei ole niin konkreettinen toimi kuin esimerkiksi palveluverkkoon liittyvät toimet. Kunnan päätöksenteon näkökulmasta konkreettisempiin asioihin on helpompi saada tarttumapintaa sekä vastinetta kuntalaisille. Elinvoimaisuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutukset eivät ole verifioitavissa yleensä kovin lyhyellä aikavälillä, minkä vuoksi niiden vaikuttavuus on helppo kyseenalaistaa.

”Kuntaliitos on pieni murhe, se ei ole väline jolla ongelmat ratkaistaan, kysymys on siitä miten saadaan talous pyörimään, se ratkaisee tulevaisuuden.”

Jyväskylän seudulla toimii neljän kunnan (Jyväskylä, Laukaa, Muurame ja Uurainen) yhteinen seudullinen kehittämissyhtiö Jykes Oy, joka perustettiin vuonna 1996. Jykes on jatkanut toimintaansa samalla tapaa liitosten jälkeen. Jokaisella mukana olevalla kunnalla on yksi ääni päätöksenteossa. Maalaiskunta oli mukana toiminnassa aikaisemmin, mutta yhdistymisen jälkeen se on tietenkin tullut osaksi Jyväskylää. Korpilahti puolestaan ei ollut lainkaan mukana toiminnassa aikaisemmin. Elinkeinoelämän kehityksen kannalta Jykesin toiminta on koettu onnistuneeksi eikä toimintaa haluta tuoda osaksi uutta kuntaa. Seudun kuntien yhteisen yhtiön kautta on voitu vahvistaa koko seudun kehitystä.

8.7 Sosiaali- ja terveydenhuollon vaa'ankieliasema

Haastatteluille, jotka tapahtuvat ilman strukturoitua rakennetta on tyypillistä, että aineistosta nousee usein varsinaisen kehikon ohittavia näkemyksiä, joilla on tutkimuksen kokonaistematiikan kannalta huomattava merkitys. Tässä tutkimuksessa tällainen tematiikka löytyi sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien ratkaisemisesta. Puhunnassa asettuvat vastakkain paikalliseen rakenteeseen kiinnittyvä malli, joka perustuu alueen elinolojen ja ongelmien tuntemiseen ja substanssinäkökulmaan kiinnittyvä malli, joka puolestaan kiinnittyy yhdenvertaisuuden ja palvelusisältöihin. Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen ei aineiston perusteella ole myöskään kuntarakenteen muutoksen kautta onnistunut. Suuremmat yksiköt ovat tuoneet mahdollisuuden tiettyjen asioiden keskittämiseen ilman että palveluverkkoa on merkittävästi karsittu, samaan aikaan kunnissa koetaan, että kuntafuusio ei kuitenkaan ole ratkaissut sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisen haasteita, vaan osa ongelmista on jopa kasvattanut mittakaavaansa.

Yleisesti aineistosta huokuu se, että kunnissa pidetään tärkeänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta mahdollisimman läheltä kuntalaisia. Kasvava erikoistumisen aste ja paisuvat kulut haastavat kuitenkin pienyksikköiden tuottamis- ja hallintakyvyn sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, mikä on lainsäädännöllisten syiden lisäksi ollut merkittävimpiä tekijöitä kuntaliitosten sekä yhteistoiminta-alueiden synnyn takana. Näkemyksiä on kuitenkin monenlaisia ja ne vaihtelevat haastateltavan taustan mukaan. Paikallishallinnon rakenteiden muuttamiseen keskittyvää kehittämistapaa kritisoitiin joissain haastatteluissa voimakkaasti. Joidenkin näkemysten mukaan kuntarakenteen sijaan pitäisi keskittyä palveluiden sisältöihin, palveluprosesseihin ja teknologian hyödyntämiseen sekä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suuriin rakenneuudistuksiin kuntarakenteeseen keskittymisen sijaan. Taustalla on huoli palvelutuotannon yksikkökoon jäämisestä usealla alueella edelleen liian pieneksi. Toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluiden irrottamista kuntapäätöksenteosta pidetään ongelmallisena, jolloin vaihtoehdoksi jää kuntarakenteen ja palvelurakenteen yhdensuuntainen kehittäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiseksi tarvittavien yksikkökokojen kuvattiin esimerkiksi muodostuvan niin suuriksi, että ainakaan vapaaehtoiselta pohjalta kehittyvällä kuntarakenteella ja sosiaali- ja terveydenhuollon symmetrisillä rakenteilla ei nähty olevan kaikilla alueilla yhteistä tulevaisuutta. Kuntiin perustuvan sote-järjestelmän heikkoutena voidaankin pitää erikokoisten ja erilaisin edellytyksin toimivien yksikköjen syntymistä eri puolilla maata, mikä haittaa palveluiden yhdenvertaisuustavoitteen saavuttamista. Toisaalta on otettava huomioon, että kuntaperusteisessa sote-järjestelmässä kyse on myös ohjaukseen liittyvän symmetriavaatimuksen toteuttamisesta, jolloin arvoksi myös sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä nousee suoraan paikalliseen demokraattiseen päätöksentekoon kiinnittyvä malli. Samalla esiin nousee kuitenkin, että toimialaan liittyvä voimakas ylhäältä annettu ohjaus on syleillyt demokraattisen pelivaran hyvin pieneksi, jopa liian pieneksi. Tämänkaltaiset näkemykset liittyvät pitkälti normiohjaukseen ja alan vahvaan professioluonteeseen.

Yhteenvetona kunnallisten ”lähi- ja aluepalveluiden” erilaiset määrittelyt ja myös kuntakoko vaikuttavat näkemyksiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Perustason

hyvinvointistruktuuri katsotaan tärkeäksi säilyttää kunnilla. Kysymys onkin symmetrian ja epäsymmetrian välisestä ristiriidasta; missä määrin palvelurakenteet ja palvelusisällöt voidaan järjestää samanlaisiksi koko maassa, jossa kuntakoko vaihtelee huomattavasti kuntaliitoksista huolimatta?

Miten toiminnot sitten tulisi järjestää? Nykyisessä järjestelmässä toimitaan kahden erityyppisen logiikan mukaisesti. Yhteistoiminta-alueiden ja kuntaliitosalueiden toimintalogiikka saattaa erota merkittävästi. Perinteiseen kuntatuotantoon pääosin nojaavan järjestelmän sijaan yhteistoiminta-alueella kunnat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasomistajia. Kunnan rooli ja kunnan johdon rooli on tilata, eli ”ostella palveluja” kuten eräs kunnanjohtaja totesi (Laine ym. 2011). Näin joitain suuryksikkötuotannon etuja pystytään saavuttamaan hajautetussa tilaaja-intressissä, mutta haasteena säilyy edelleen tilaajaosaaminen, jonka tulee säilyä kunnassa ja joka edellyttää tiettyä professio-osaamisen tasoa. Demokraattinen ohjaus saattaa näkyä lähinnä resurssiohjauksena. Tilaamisen suhteen järjestelmään on voitu rakentaa varaventtiili, jota voidaan käyttää, mikäli kunnassa ollaan tyytymättömiä palveluihin. Sopimusventtiilin avulla kunta voi ”ostelijansa” kautta tilata enemmän palveluja ja näin käyttää demokraattista resurssiohjausvaltaansa paikallisyhteisön hyväksi. Tämä on ollut mahdollista esimerkiksi Eksotessa.

Yhteistoiminta-alueen toiminta muistuttaa karkeasti tilaaja-tuottaja -mallia. Kunnat tilaavat palveluita eritasoisina tuotteina ja perussopimukset mahdollistavat esimerkiksi Eksotessa kunnan myös nostavan halutessaan palvelutasoaan tilaamalla enemmän palveluja. Paikallisyhteisön hallinto-organisaatio on raskaimman julkisen palvelualueen eli sosiaali- ja terveydenhuollon osalta siirtynyt näin myös edunvalvontaa ja asiakasasemaan perinteisen omistajuuteen perustuvan hierarkkisen ohjauksen sijaan. Demokraatiakeskustelun suhteen tilanne täyttää järjestämisvaatimuksen ja resurssiohjauksen tarpeet, mutta ei symmetristä tuottamisvaatimusta. Sinänsä tilanne ei ole uusi, sillä esimerkiksi tilaaja-tuottaja -järjestelmissä poliittista tuotannonohjausta on moitittu (kts. esim. Stenvall & Airaksinen 2009; Pauni 2011). Arvovalinta sen suhteen, kuinka vahvasti kunnan luottamushenkiöiden tulee valvoa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa ja kuinka paljon tuotannosta on irrotettava kunnallisesta in-house tuotannosta, on hyvin pitkälti poliittinen ja vaihtelee myös haastatteluiden perusteella sen mukaan, keneltä asiaa kysytään.

Eksotessa ei allekirjoiteta ajatusta siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluissa uusi hallinnan taso toisi mukanaan tarpeetonta hallintoa ja hallintahimmeleitä. Kun palvelut suunnitellaan asiakkaiden näkökulmasta mahdollisimman sujuviksi, kaikille asioille tarvitaan tekijät. Tietty määrä ihmisiä pitää olla, jotta järjestelmä toimii. Päätöksentekijöitä on kuntaa kohden vähemmän kuin ennen ja monikunnallinen hallintotaso rajaa päättäjien osallisuutta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lautakuntien tilalle perustettujen toimikuntien asema on erilainen kuin lautakunnilla ennen. Niillä ei ole entisen kaltaista päätöksentekovaltaa. Järjestelmän irtautuminen välittömästi edustuksellisesta demokraatiasta voidaan nähdä ongelmana kuntien kannalta. Toisaalta kuntien yhteisen elimen ei välttämättä katsota muuttaneen tilannetta todellisen päätösvallan osalta. Substanssivalta on ennenkin ollut viranhaltijoilla. Joihinkin asioihin, kuten investointeihin pystyi kunnan palvelutuotannon aikana vaikuttamaan periaatteessa nykyistä mallia paremmin. Tämäkin valta on nyt siirtynyt viranhaltijoille. Tosin valmistelulta oli ennenkin viranhaltijoilla.

Vaikuttamismahdollisuuksia on rajattu ja säädelty paljon myös lainsäädännön avulla, joten todellista eroa nykytilanteeseen on vaikea arvioida.

Kokemus eri kuntien asemasta Eksotessa on pääasiassa positiivinen. Eri kuntien katsotaan kuitenkin suhtautuvan yhteistoimintaan eri tavoilla. Toiset ovat mukana syvällisemmin, toiset pintapuolisemmin. Kuntien roolissa Eksoten suuntaan korostuu oman yhteisön edunvalvonta. Vaikka poliittinen päätöksentekokoneisto on entistä kauempana palvelutuotannosta, kuntien ammattijohdon joukossa nähdään, että kunnan on aikaisempaa helpompi ohjata palvelua, joka on sopimuksilla säädeltyä. Budjetointi ja strategisen tason sisällön määrittelemineen on helpompaa kuin vanhassa kuntavetoisessa mallissa, jossa operatiiviset kysymykset olivat liiankin lähellä. Nyt painotus on siirtynyt suurempiin linjoihin, kuten laajaan palveluverkkoajatteluun ja ennaltaehkäisevään työhön. Samalla kunnan roolissa on vahvistunut identiteettiulottuvuus, kun merkittävä osa palvelutuotannosta on siirtynyt Eksoten hoidettavaksi.

Eksoten alueella on välttytty suuremmilta kuntien välisiltä konflikteilta sekä kriiseiltä kuntien ja yhteistoiminta-alueen kesken. Osittain kysymys on siitä, että kunnilla ei ole entuudestaan vahvoja kilpailu- tai kyriäilyasetelmia. Eksoten hyväksymiselle annettiin kunnissa myös aikaa. Se, että palvelujen järjestämistä ei nähdä pidemmän päälle mahdollisena pienen kunnan omana toimintana, on tavallista eri puolella Suomea. Se ei kuitenkaan tarkoita, että palveluja järjestävä suurempi kokonaisuus saisi välttämättä tähän johdopäätökseen tulneiden pienten kuntien tuen. Siitä huolimatta, että yhteistoiminta nähdään tarpeellisena, kunnat voivat harata palvelukokonaisuuden yhtenäistymistä vastaan kaikin mahdollisin keinoin. Taustalla on usein epärealistisia odotuksia siitä, että uudessa rakenteessa kaikki säilyy samanlaisena, mutta leveämmillä harteilla turvattuna ja vielä niin, että kaikki maksaa kuitenkin vähemmän.

Eksotessa kokonaisuuden legitimitetin saavuttamiseen on kiinnitetty huomiota sekä kuntayhtymän ja kuntien että hallinnon ja operatiivisen tason välillä. Tarve tähän on huomioitu, koska kun hallintarakenteet muuttuvat, päätösvalta hakee aina jollain tavalla paikkaansa. Tämä prosessi nostaa yleensä esiin vastakkainasetteluja, jotka asettuvat tämän tyyppisissä rakenteissa kuntien ja palveluorganisaation ammattijohdon väliin. Vastakkainasettelut voivat näkyä myös siinä, että palveluorganisaatioiden käytännön toimijat ovat sitoutuneet vanhoihin, kuntiin rajautuviin rakenteisiin palveluita järjestävän yhteistoimintaelimen sijaan. Ongelmaksi saattaa muodostua myös se, että kunnat kokevat, että operatiivinen toiminta on valunut liian kauas kunnan hallinnasta, mikä puolestaan voi operatiivisen toimijan kannalta olla puhtaasti etu. (Härkönen & Airaksinen 2012).

8.8 Yhteenveto: toimintakulttuuri uudessa kunnassa

Muutoksen institutionalisointivaiheen haasteet liittyvät aikaisempien vaiheiden kuormittavuuteen ja uuden kunnan toimintaedellytysten turvaamiseen. Kuntaliitospäätösten seurauksena toimijoiden käsitykset tulevaisuudesta ovat myllerryksessä ja keskeiset toimijat ovat saattaneet uupua aikaisempien vaiheiden kuormittavuuteen. Uuden kunnan toimintaedellytyksiä syövä erilainen käsitys strategisuudesta, erilaiset lähtökohdat toimin-

nan kehittämiseksi ja uuden kunnan toimintojen heterogeenisyys. Kuntien yhdistymisen kautta syntyy organisaatioita, joiden toimintalogiikka voi olla pirstaleinen ja joiden johtaminen vaatii paljon aikaa ja panostusta kulttuurin kehittämiseen.

Muutoksen institutionalisoitumisen vaiheen kannalta on olennaista, minkälaisella kulttuurilla uudessa kunnassa toimitaan. On nähtävissä, että mikäli johtajat ja johtajuus väsyvät muutoksen laukaisuvaiheen kuormittavuuden vuoksi, osa käytännöistä jää uudistumatta. Tämä johtaa helposti siihen, että uuden kunnan sisällä olevat toiminnot valuvat vanhoihin uomiinsa. Vanhoista uomista on vaikeaa muutosmyllerrysten jälkeen päästä ulos, mikä saattaa johtaa siihen, että joissain toiminnoissa uuden kunnan sisällä toimii vielä monta vanhaa instituutiota. Tällä tarkoitamme tilannetta, jossa esimerkiksi kunnan hallituksen jäsen tekee edelleen päätöksensä aikaisemman kuntansa toimijoiden kanssa käymiensä keskusteluiden perusteella, tai jossa viranhaltija ottaa vanhasta tottumuksista yhteyttä aikaisemmin asiaa hoitaneeseen ihmiseen ja jättää uuden institutionaalisen järjestyksen omaan arvoonsa.

Muutoksen institutionalisoituminen on tärkeä vaihe, jonka aikana voidaan saada aikaan jotain uutta. Tässä vaiheessa on mahdollista päästä eroon vanhoista ongelmallisista kulttuureista, jos muutosta jaksetaan johtaa sekä järjestelmien että ihmisten tasolla. Tässä vaiheessa muutos voi vielä pysähtyä ja johtaa niin kutsuttuun kosmeettiseen uudistamiseen, jossa tehdään paljon tekoja ilman, että mikään muuttuu. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa muutoksesta saadaan esiin vain haitat, eikä muutoksen hyötyjä. Pahimmillaan uusi kulttuuri voi myös olla pelkästään vanhan jatkumoa. Tällainen tilanne on mahdollinen, mikäli kukaan ei tässä vaiheessa johda visionäärisesti toimintaa uuteen aikaan. Tuloksena on tilanne, jossa toimitaan niin kuin ennenkin, koska ei ole esitetty mitään muutakaan toimintamallia. Missään tutkimassamme kunnassa instituutiot eivät ole koko kunnan tasolla jääneet entiselleen, mutta jokaisessa uudessa kunnassa oli kuitenkin tietynlaisia ”taskuja”, joihin muutos ei ollut edennyt, mikä on aiheuttanut ongelmia.

Prosessin näkökulmasta muutoksen epävarmuustaakka siirtyy poliittisen valintatilanteen jälkeen viranhaltijoille ja siellä etenkin keskijohtoon ja välittyä aina henkilöstöön asti. Johto myös kuormittuu prosessissa voimakkaasti. Voimakkaalla kuormituksella on merkittävä riski vaikuttaa negatiivisesti myös valmistelun laatuun ja siten prosessin etenemiseen. Liitosprosesseja rakennettaessa olisikin ehkä viisasta irrottaa ajoittain keskeisiä valmistelutöitä tekeviä viranhaltijoita päivätyöstään.

Erittäin tärkeiksi elementeiksi nousivat yksittäisten viranhaltijoiden toimintatavat ja sosiaaliset suhteet. Etenkin kyky tuottaa sisältöä muutoksille ja kommunikoida sitä eteenpäin on tämän vaiheen työssä olennaista. Kuntaliitosten eri vaiheisiin liittyvät erityyppiset ongelmat. Uuden kunnan alkutaipaleen ongelmat kohdentuvat pääpiirteissään instituutioiden muuttumattomuuteen, uuteen päätöksentekokulttuuriin ja siihen liittyviin haasteisiin, kuten strategisen tason hahmottamiseen ja monimutkaistuneeseen toimintaympäristöön, sekä liitossopimuksiin ja ehtoihin.

Uuden kunnan toimintakulttuurin muotoutuminen vie aikansa. Valtuustojen koossa tapahtuu huomattavia muutoksia ja eri kuntien toimintatavoilta vaaditaan integroitumista yhteiseen päätöksentekoon. Vanhaa toimintakulttuuria pidetään monesti uutta parempana, sillä se on muotoutunut pitkällisen yhteistyön tuloksena, ja se perustuu jollakin tapaa ”tut-

tuuteen”. Monet kuntien edustajat ovat sitä mieltä, että uuteen kuntaan on siirtynyt jonkun entisen kunnan päätöksentekokulttuuri. Sama mielipide tulee kuitenkin esiin kaikista kunnista, jolloin kyseessä ei niinkään ole jonkun tietyn kunnan päätöksentekokulttuurin siirtyminen uuteen kuntaan, vaan yksinkertaisesti muutoksesta johtuva tilanne, jossa uudet toimintamallit ja -tavat on rakennettava uudestaan. Kaikki päätöksentekijät katsovat uuden kunnan toimintaa omista lähtökohdistaan käsin ja tuovat omaa perinnettään ja kulttuuriaan uuteen toimintaan. Uuden yhteisen toimintatavan löytyminen vie aikansa, ja uusien luottamussuhteiden muodostuminen on pitkälinen prosessi.

9 Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena on ollut tuottaa teoreettisesti jäsenneiltyä kokemustietoa kuntauudistuksesta prosessina. Institutionaalisen johtajuuden kehikon kautta tarkastellen meitä on kiinnostanut se, millainen yhteinen tavoitteisto ja millaiset endogeeniset piirteet ovat toteutuneiden kuntaliitosten ja toimivien yhteistoiminta-alueiden takana? Olemme yrittäneet empiirisen aineiston avulla lisätä ymmärrystä siitä, miten ulkoisen muutospaineen ja sisäisen muutostarpeen välinen yhteys on erilaisissa paikallisissa kuntauudistusprosesseissa kehittynyt sekä millaista johtajuutta muutoksen eri vaiheissa on toteutettu.

Kysymyksiä on tutkimuksessa lähestytty tarkastelemalla yhtäältä sitä, millaisilla foorumeilla sisäistä, yhteistä ymmärrystä liitosprosessissa onnistuneilla kuntaliitosalueilla ja yhteistoiminta-alueilla on luotu ja toisaalta sitä, miten esimerkiksi palvelurakenteisiin ja maankäyttöasioihin liittyviä konflikteja on käsitelty. Kaiken taustalla kulkee kysymys siitä, mihin institutionaalinen johtajuus on prosessin eri vaiheissa paikantunut ja millaisten kanavien kautta sitä on toteutettu?

9.1 Työntö on tärkeämpää kuin veto

Tutkimuksemme kohteena ovat olleet kuntarakenteen muutosprosessit, joita voidaan luonnehtia vapaaehtoisuuteen perustuviksi. Tutkimustuloksemme osoittavat, että myös vapaaehtoiselta pohjalta tehdyt liitokset näyttäisivät tapahtuneen jonkun työntötekijän seurauksena pikemmin kuin tulevaisuuden vetovoimaiseen visioon perustuen. Tällaisia liitokseen johtaneita työntötekijöitä tai syitä ovat olleet taloudelliset paineet sekä palveluiden järjestämiseen liittyvät ongelmat tai esimerkiksi pula maa-alueista. Tulostemme perusteella kuntarakenteen muutosprosessit ovat helpommin ymmärrettävissä liikkeenä jostakin pois kuin jotakin kohti.

Tulevaisuuden kuntaliitoskeskustelussa tulee pohtia erityisesti niitä argumentteja, joilla kuntaliitoksia perustellaan. Tutkimusalueilla korostui voimakkaasti halu ja tarve tutkimustiedolle, jolla voidaan osoittaa kuntaliitosten todellisia vaikutuksia. Luottamushenkilöt kaipaavat selkänöjää vaikeille päätöksille. Ongelmana luonnollisesti on yksiselitteisen tiedon tuottamisen mahdottomuus ajassa muuntuviissa prosesseissa. Kuitenkin kuntaliitosten tueksi kaivataan vahvaa tietoa ja näyttöä liitosten eduista, mutta myös pilkahduksia siitä toisinaan karustakin realismista, jota liitoksissa on kohdattu etenkin taloudellisten realiteettien osalta. Päätöksentekijöiden tilanne kuntien yhdistymisessä on aidosti vaikea, minkä vuoksi on helppo ymmärtää, miksi taloudellinen, faktinen kriisi tai selvät ongelmat

palveluiden järjestämisessä ovat konkreettisuudessaan sellaisia, joiden vuoksi omasta, itenäisestä kunnasta voidaan ajatuksena luopua.

Kuntafuusioiden edut ja hyödyt samoin kuin ongelmat ja haasteet ovat varsin riippuvaisia kuntatyyppistä, ja kuntatyyppien sisälläkin näkyvästä kulttuurisesta ja toiminnallisesta variaatiosta. Pienempien ympäristökuntien ja suurten keskuskuntien ongelmat poikkeavat toisistaan massiivisesti ja myös syyt, joiden vuoksi kuntarakenteen muutoksessa päästään eteenpäin vaihtelevat. Oleellinen kysymys onkin se, voidaanko paikallishallinnon keskeisiin ja keskenään hyvin erilaisiin ongelmiin löytää ratkaisuja kuntarakennemuutoksen avulla vai olisiko löydettävissä uudenlaisia keinoja?

Ongelmat ja haasteet eivät kuntarakennemuutoksen toteuttaneiden toimijoiden viisauksen perusteella aina paikannu lainkaan hallintoon tai yksittäiseen kuntaan sinänsä, vaan siihen kokonaisuuteen, josta suomalainen kunta vastaa. Ongelmat nousevat palvelutuotannosta, lakisäateisistä palveluista ja palvelutuotannon rahoituksen riittävyydestä. Toisinaan suurimmat ongelmat juontuvat esimerkiksi kunnan päätöksentekokulttuurista. Se, miten näitä ongelmia voidaan ratkaista kuntarakenteen muutoksen avulla, on edelleen kuntatoimijoille epäselvää. Mikään rakenteellinen ratkaisu ei voi ratkaista kaikkia ongelmia eikä sen enempää liitos kuin yhteistoimintaorganisaationkaan perustaminen ei ole autuaaksi tekevä voima. Pohjimmiltaan kyse on siitä, että muutos voi luoda edellytyksiä muuttaa ja kehittää esim. maankäytön suunnittelua, palvelutuotantoa tai päätöksentekokulttuuria, jotka puolestaan voivat vaikuttaa alueella asuvien ihmisten elämään myönteisesti.

Mikäli kuntarakennemuutosta halutaan tukea tiedolla, pelkkä ”fakta” ei riitä, vaan yhtä olennaista on puhua asioista, jotka ovat luottamushenkilön näkökulmasta riittävän lähellä ja koskettavat heidän äänestäjiään. Käytetyn kielen merkitystään ei pidä vähätellä, tehokkaan viestinnän näkökulmasta terminologian koukeraisuus on ongelma eikä abstrakteista käsitteistä aina löydy kosketuspintaa luottamushenkilön arkityöhön. Myös tiedon välittäjällä on merkitystä, eikä ministeriön virkamiehen suusta tullutta faktaa kuunnella samalla vakavuudella kuin oman alueen tunnettua ja luotettua poliitikkoo tai viranhaltijaa.

9.2 Johtajuus vaihtaa paikkaa ja muotoaan prosessissa

Kuntaliitosprosessin suurin kysymys liittyy muutoksen ohjauksen eri vaiheiden keinovalikoimaan. Miten mekaanisia ja hierarkkiseen järjestäytymiseen nojaavia yksiköitä ohjataan muutoksen eri vaiheissa ilman määriteltyä toimivaltaa, vastuuta ja yhteistä näkemystä? Tutkimuksessa olennaisin muutoksen läpiviemiseen vaikuttava dynamiikka löydettiin juuri tästä epävarmuuden vaiheesta, kun kunnallinen instituutio hakee uutta muotoaan tilanteissa, joissa kenelläkään ei ole formaalia auktoriteettia prosessiin.

Institutionaalista muutoksesta tekee haasteellisen juuri harmaa alue, jonka läpi muutos kanavoituu osallisten, eli yleensä johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulkintana muutoksen tarpeista, suunnasta ja aikataulutuksesta. Tulkinat puolestaan värittyvät tulkitsijoiden maailmankuvan ja elämänpiirin mukaan luoden muutoksesta ja tavoitellusta lopputuloksesta useita mahdollisia rinnakkaisulottuvuuksia. Tutkimuksemme tämä näkyy esimerkiksi Salon seudulla viherkaupunki-ajatuksena, jota oli määrit-

telyn avoimuuden takia tulkittu lukuisilla erilaisilla tavoilla. Muutosta eteenpäin vievänä visiona ajatus oli loistava ja kykeni yhdistämään heterogeenisen alueen eri osien preferenssit nerokkaasti. Konkreettisten valintojen näkökulmasta määrittely ei silti välttämättä ole ohjausvaikutukseltaan riittävä, koska rinnakaistulkintojen kirjo saattaakin olla niin laaja, että estää käytännön valintojen tekemisen. Määrittelyjen avoimuuden hyvä puoli on siinä, että ne vievät itse muutosprosessia eteenpäin, koska kaikilla saattaa olla sama näkemys suunnasta, vaikka lopputulos olisi täysin erilainen kuin yksittäiset käsitykset.

Kuntaliitosta on kaikilla tutkimillamme alueilla valmistellut varsin tiivis joukko. Tiiviin joukon lisäksi asioita on käsitelty erittäin laajasti hyvin erilaisilla foorumeilla. Foorumien moninaisuuden kautta ei välttämättä saada aikaan suurta sitoutumista uuteen kuntaan, koska osallistujien joukko on usein melko kapea. Suurempi merkitys foorumeilla on ollut tiedustelutoimintana ja paineiden purkutilaisuuksina, joiden myötä keskeiset luottamushenkilöt, selvitysmiehet ja keskeiset viranhaltijat ovat saaneet tietoa ihmisiä askarruttavista asioista. Näitä näkemyksiä on sitten valmistelemissa ryhmissä tulkittu. Niitä vastaan on pohdittu argumentteja sekä mietitty keinoja, joiden avulla ongelmiin voitaisiin hakea ratkaisua tai välttää edessä mahdollisesti hämmöttävät sudenkuopat.

Valmistelevan joukon tiiviiksi kokeminen liittyy yleensä luottamukseen ja aikaisempiin kokemuksiin yhteistoiminnasta. Yhdistävät kokemukset ja vuosien aikana kasvanut luottamus auttavat aineiston perusteella toimijoita löytämään yhteisiä intressejä ja mahdollisuuksia, jotka kanavoituvat helpommin yhteiseksi jaetuksi tulevaisuuskuvaksi. Toinen liitoksia valmistelleiden ryhmien ominaisuus on kokemus ja etenkin kokemuksen avulla saavutettu sisäinen ymmärrys alueen toimijoille ominaisesta kielenkäytöstä, heidän halutaan, peloistaan ja tarpeistaan. Kolmas kuntaliitoksia valmistelleiden ryhmien ominaisuus on katu-uskottavuus, käytännön vaikutusvalta ja koeteltu kansalaisyhteiskunta. Neljäntenä ryhmäominaisuutena voidaan nostaa esille hyvät verkostot. Yhteenlaskettuina valmistelussa mukana olleiden toimijoiden verkostot ovat kattaneet kaikki kunnan toiminnan kannalta olennaiset sidosryhmät aina työväenyhdistyksistä paikallismediaan ja paikallisiin yrittäjiin.

Vaikka kuntauudistusta valmistelevat ydinryhmät olivat varsin samankaltaisia eri alueilla, oli muutosmuurareissa kuitenkin yksilöllisiä eroja. Kuntafuusioissakaan johtajuutta kannattelevat muutosmuurarit eivät välttämättä ole niitä, joilla on virallisesti korkea valtasema, vaan liikehdintä on alkanut ”hyvien, innokkaiden ja osaavien tyyppien” ympärillä. Toisinaan liikehdintä on saanut voimaa siitä, että innokas, yritteliäs ja osaava toimija on kokenut jääneensä kunnan kehittämisestä vastaavan ryhmän ulkopuolelle tilanteessa, jossa ymmärrystä kuntaliitoksen tarpeellisuudesta ei ole vielä laajalti mielletty. Empiriamme osoittaa, että myös kuntamuutoksissa institutionaalinen yrittäjäyys on voinut siirtyä henkilöltä toiselle muutosprosessin eri vaiheissa. Tämä ei ole ollut tietoista vastuun siirtämistä eteenpäin, vaan siirtyminen on mahdollistunut ja tapahtunut hankkeen edetessä ja muovautuessa, jolloin toiset toimijat ovat ottaneet muutoksen omakseen ja lähteneet viemään sitä eteenpäin omista lähtökohdistaan. (Sotarauta & Mustikkamäki 2011, 24) Tämä ilmiö saattaa kuitenkin aiheuttaa myös kitkaa muutosprosessiin, jos uusilla institutionaalisilla yrittäjillä on aikaisemmista eroava näkemys muutoshankkeen lopullisista tavoitteista. Näkemysten eroavuus on hyvinkin mahdollista tilanteessa, jossa yhteinen ymmärrys on saavutettu vasta hämärästä horisontista, ei käytännön valinnoista. Jokaisessa muutoksen

vaiheessa olennaisia ovat kuitenkin ne muutosmuurarit, jotka osaavat olla riittävän epäselviä kun tarvitaan, riittävän rohkeita laittaakseen itsensä tietyissä vaiheissa likoon ja riittävän toivorikkaita uskoakseen parempaan huomiseen.

Kehittämisen ja siihen liittyvän muutoksen taakse tarvitaan yhteinen näkemys kehittämissuunnasta. Sen muodostaminen ei ole yksinkertaista, koska kuntafuusioissa toimijoita on aina useita, ja koska liitoksiin osallistuvat kunnat saattavat olla hyvinkin erilaisia olosuhteiltaan ja poliittiselta kulttuuriltaan, myös tulkinnat fuusion tarpeesta, tavoitteista ja tavoitetilasta voivat olla hyvin eriytyneitä. Prosessin näkökulmasta kysymys on yksilöiden ja ryhmien kehitysnäkemyksistä, visioista jotka nousevat esiin kokemuksista, koulutuksesta, odotuksista sekä arvoista. Kehitysnäkemykset ohjaavat vahvasti kuntaliitoksen ympärillä uutta kuntaa valmistelevien ihmisten toimintaa. Informaatio ja tapahtumat tulkitaan aina yksilön kehitysnäkemyksen läpi ja ne päätetään samalle areenalle yhteisissä neuvotteluissa, jolloin kehitysnäkemykset saattavat päästä kongruenssiin tai eriytyä konfliktiksi. (vrt. Sotarauta ym. 2003).

Eriytyisen haasteen muutoksen läpiviemiselle luottamushenkilön ja viranhaltijan näkökulmasta tuo paikallisyhteisön viestien, tunteiden ja tarpeiden tulkitseminen. Näistä tarpeista saattaa kehittyä varsin suuria kiviä fuusion tielle. Konfliktit kytkeytyvät aina myös kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuteen ja vahvaan poliittiseen luonteeseen. Palveluverkon karsimiseen suostuminen tai yksittäisen, kuntalaisille merkittävän palvelupisteen lakkauttamispäätöksen tukeminen saattaa olla yksittäisen kunnan luottamushenkilölle poliittinen itsemurha, vaikka hän laajemmasta seudullisesta näkökulmasta tunnistaisikin palveluverkon kaventamisen tarpeet. Tällöin luottamushenkilö joutuu vakavasti punnitsemaan tilannetta fuusion edistymisen näkökulmasta ja hakemaan tukea muilta liitosta edistävilta henkilöiltä.

Aineiston perusteella ratkaisuksi on muodostunut usein ”kaupankäynti”. Konfliktit eivät ole erityisesti vahvan luottamuspääoman verkostoissa fuusion näkökulmasta kohtalokkaita, vaan konfliktitilanteissa ratkaisuja haetaan tasapainoilemalla konsensuksen rajamailla käymällä kauppaa esimerkiksi palveluverkosta. Aineistossamme tämä heijastuu esimerkiksi palveluihin kohdistuvana säilyttämispolitiikkana tai myönnytyksinä erityisesti pienempien liitoskumppanikuntien suuntaan, jotta itse fuusioprosessi ei pysähtyisi tai alkaisi pirstaloitua. Vaikka erityisesti vaikeassa taloudellisessa tilanteessa betonoidut palveluverkot saattavat sotia itse liitoksen tavoitteita vastaan, käytännössä ne ovat olleet edellytyksinä liitoksen syntymiselle. Johtajuutta kannattelevat kuntauudistusprosesseissa paitsi erilaiset ja eri paikoissa toimivat ihmiset, myös yhteiset visiot, lupaukset ja sopimukset.

9.3 Rakenteellinen muutos ei vielä takaa mitään

Kuten aikaisemmassa tutkimuksessakin (Airaksinen ym. 2011, 58–60; Laine ym. 2011, 27, 54.) myös tässä tutkimuksessa voidaan vahvistaa tulos, jonka mukaan rakenteellinen muutos ei vielä takaa suuria sisällöllisiä muutoksia, ainakaan ensimmäisellä valtuustokaudella. Osin tämä liittyy aikaisemmin todettuun sopimusedynamiikkaan, jossa sopimusten sisällöt muotoutuvat usein muutosprosessissa epätarkoituksenmukaisiksi, jotta kuntauu-

distus saadaan vietyä läpi. Kaupankäynti kostautuu institutionalisoitumisen vaiheessa. Vanhojen toimintatapojen betonointi heikentää uuden kunnan institutionaalisen uskotavuuden kehittymistä. Toisinaan betonointi säilyttää uuden kunnan sisällä joissain toiminnoissa taskuja, joihin muutos ei ulotu. Näiden taskujen sisältä katsottuna uusi kunta ei välttämättä ole muovautunut toimintaa jäsentäväksi instituutioksi lainkaan, vaan toiminnan kehikkona toimii edelleen aikaisempi kuntarakenne, toimintamallit, vuorovaikutussuhteet ja niiden luoma järjestys.

Uuden kunnan institutionalisoitumisen näkökulmasta erilaiset asiat aiheuttavat ongelmia. Yhtäällä pulmat kiinnittyvät kunnantalolta pois siirtyviin hallintopalveluihin, kun taas toisaalla uuden instituution muovautumista vaikeuttavat esimerkiksi kuntaidentiteettiin liittyvät tekijät, jotka eri kunnissa ovat hyvin erilaisia. Instituutioiden muutos jää vajavaiheeksi myös, mikäli johtajuus ja muutosta eteenpäin vievät ihmiset väsyvät rankassa muutosprosessissa, eikä ihmisten johtamisen ulottuvuuteen uudessa rakenteessa riitä energiaa.

Johtajuuden näkökulmasta on olennaista, että institutionaalinen johtajuus ”vaihtuu saatteen” eikä johtajuuteen synny välillä tyhjiötä. Tämän vuoksi instituutioiden aidon muutoksen taustalla on prosessissa olennaista johtajuutta kantaneiden ihmisten näkyvyys edelleen muutoksen institutionalisoitumisen vaiheessa. Roolit muutoksessa vaihtuvat, eikä keskeisten ylimpien johtajien tarvitse olla kehittämässä uudelle organisaatiolle sisältöä, mutta sisältöjen kanssa kamppailevia keskijohdon ja esimiestason ihmisiä on silti tuettava prosessissa. Sisältöjen tuottamisessa puolestaan olennaista on järjestelmien ja teknisten asioiden huomioonottaminen riittävän aikaisessa vaiheessa. Ilman toimivia järjestelmiä, uudet sisällöt eivät toimi ja uusi kunta nilkuttaa alkutaipaleensa, mikä heikentää sen uskottavuutta yhteisenä instituutiona. Olennaista on huomioida myös se, että vasta tässä vaiheessa muutos etenee ensimmäistä kertaa tietylle henkilöstötasolle, jolloin myös inhimillisen muutosulottuvuuden näkökulmasta eri vaiheissa olevia toimijoita pitää ymmärtää. Inhimilliset ulottuvuudet muutoksessa kiteytyvät esimerkiksi uuden organisaation hyväksymiseen tai hylkimiseen, mikä puolestaan joko luo hyvää pohjaa uuden kunnan institutionalisoitumiseen ja legitimitettiin saavuttamiseen tai rapauttaa niitä jo alkuvaiheesta lähtien.

Institutionaalisen muutoksen eteneminen saattaa myös ikään kuin pysähtyä aivan kalkkiviivoille, jos nilkuttaminen ja kaoottisuus jatkuvat liian kauan tai jos viitteet uuden kunnan toimintakulttuurista tuntuvat vierailta. Tästä näkökulmasta kuntaliitoksissa kritiikkiä keräävät erityisesti liitosprosessien loppuvaiheet. Vaikka liitosprosessi olisi itsessään ollut avoin ja osallistava, päätöksenteon avoimuuden kuvattiin monin paikoin kadonneen välittömästi, kun uusi kunta syntyi. Osa luottamushenkilöistä kuvasi tilannetta ”palatsivallankaappaukseksi”. Tulkintamme mukaan kyseessä on juuri institutionaalisen johtajuuden katkeaminen ja hetkellisen johtajuustyhjiön syntyminen. Käytännössä tämä näkyi kokemuksina siitä, että asioita ei valmisteltu avoimesti ja päätöksenteko tuli luottamushenkilöiden eteen liian nopeasti. Joillain alueilla esiintyi näkemyksiä, että kuntaliitoksen valmistelutyöryhmän olisi ollut hyvä jatkaa toimintaansa liitoksen jälkeiseen aikaan, jotta sopimusten tulkinta olisi ollut valmistelutyöryhmän tarkoituksen mukainen eikä johtajuustyhjiötä olisi syntynyt.

Prosessin etenemisen turvanneet sopimukset ovat omalla tavallaan myös vaikeuttaneet uusien kuntien institutionalisoitumista, koska uusien organisaatioiden johtamis- ja pal-

velurakenteet eivät kaikilta osin ole tarkoituksenmukaisia. Voidaan tulkita, että vapaaehtoisuus ja prosessin tukemisen tarve on johtanut tilanteeseen, jossa johtamisen rakenteet ovat rakentuneet osin sattumanvaraisesti ja kaupankäynnin seurauksena. Sekä organisaatiot että johtamisen rakenteet ovat syntyneet kompromissien tuloksena ja ne edustavat usein sopimuskauden kestävää välivaihetta. Väliaikaisuuden tuntu vaikeuttaa tulevaisuuteen suuntautuvaa kehittämistä ja rakenteiden talousvaikutukset saattavat tulla myös niitä suunnittelemassa olleille luottamushenkilöille yllätyksenä. Vaikka epätarkoituksenmukaisuus oivallettaisiinkin jo melko pian uuden organisaation käynnistyttyä, sopimukseen sitoutuminen estää suurten muutosten tekemisen. Taloudelliset vaikeudet ja tuottavuuden kehittämispaineet kuitenkin vaikeuttavat uuteen kuntaan sitoutumista ja kultaavat aikaisemman ajan muistoja, vaikka ne osittain liittyisivätkin vanhaan, liitoksessa sementoituun, aikaisemmin suunniteltuun, hajanaiseen palvelurakenteeseen.

9.4 Hämärän horisontin ja kaupankäynnin ongelmat

Tutkimuksen ehkä kiinnostavin tulos liittyy dynamiikkaan, jossa prosessin etenemisen takaamiseksi tehdyt teot kääntyvätkin prosessin seuraavassa tai sitä seuraavassa vaiheessa takaiskuiksi. Ensimmäinen on dynaaminen prosessi, jota kutsumme ”hämärän horisontin ongelmaksi”. Prosessin alkuvaiheessa tarvitaan riittävän hämärä horisontti, jonka kaikki voivat hyväksyä kehittämisen suunnaksi. Horisontin määrittely on tarpeellinen ja määrittelyssä on sallittava suuri määrä tulkintavariaatioita, mikä puolestaan saattaa seuraavassa vaiheessa vaikeuttaa prosessin etenemistä. Momentumin säilyttämiseksi tehdyt teot saattavatkin kääntyä sisältötulkinnoissa konfliktin siemeniksi, kun kaikilla on oma tulkintansa siitä, mistä horisontin määrittelyssä sovittiin.

Kuntaliitosta raamittavan sopimuksen ja muutoksen institutionalisoitumisen vaiheen välinen suhde on samankaltainen. Kuntaliitossopimus on olennainen osa muutoksen laukaisuvaihetta ja eteenpäinviemistä, mutta sopimuksen rooli uuden kunnan institutionalisoitumisessa on hyvin erilainen. Muutoksen laukaisuvaiheessa tehdään suuri määrä tulevaisuuteen vaikuttavia valintoja, jotka saattavat kääntyä uuden kunnan tarkoituksenmukaista kehittämistä vastaan. Sopimusten tekemisen vaiheessa olennaiseksi muodostuukin kyky pysytellä ”kipurajoilla” ja tarkastella nykyisyyden lisäksi myös vaikutuksia tulevaisuuteen etenkin tuottavuuden ja tiukan taloudenpidon näkökulmista.

Uusien kuntien toiminnassa on uudenlaisia dynaamisia piirteitä, jotka liittyvät ainakin osittain kuntaliitosprosessiin. Mikäli kuntaliitoksessa on edetty pienen kunnan tarpeet ja tavoitteet edellä, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa keskuskaupungin kehittämisen koetaan näivettyvän. Monin paikoin saatetaan kokea, että vapaaehtoisuuden elementit ovat johtaneet tilanteeseen, jossa uuden kaupungin päätöksenteko uhkaa tukkeutua, kun päätöksenteossa on poliittisten puolueiden lisäksi merkittävä sananvalta myös kuntapuolueilla. Toisinaan leveät hartiat ovat johtaneet myös hajanaisen hartioiden ongelmaan, jossa huolta aiheuttaa aikaisemmin luotu hajanainen yhdyskuntarakenne, johon myös tarvittavat palvelut kiinteästi nivoutuvat. Toisinaan pelkona on se, että mikäli päätöksentekokulttuurissa ei pian

päästä eroon kuntapuolueista ja aikaisempia rakenteita uusintavasta ajattelutavasta, joutuu keskuskaupungin kantokyky vielä täysin kestävämpään tilanteeseen.

Tämä avaa kiinnostavan näkökulman myös kuntauudistuksen toteutustapoihin ja etenkin kuntauudistusta tukevaan keinovalikoimaan. Pakkoliitos tai pakkoyhteistyö poistaisi prosessista kaupankäynnin dynamiikan, joka aiheuttaa prosessin tulevissa vaiheissa ongelmia ja saattaa jopa johtaa epätarkoituksenmukaisiin palvelu- ja johtamisrakenteisiin. Tuloksemme eivät kuitenkaan tue pakolla uudistamista, koska rakenteellinen uudistaminen ei välttämättä takaa sisällöllistä eikä institutionaalista uudistumista. Suuria ongelmia on odotettavissa myös tilanteessa, jossa rakenteet muuttuvat, mutta ihmiset mieltävät asiat, ja ääritapauksessa myös toimivat edelleen aikaisempien instituutioiden kautta. Pahimmillaan pakkoliitoksen kautta toteutettu prosessi johtaa epämuutokseen, jossa tehdään tekoja, ettei mitään tarvitsisi muuttaa. Tällöin kuntauudistuksen hyödyt, riippumatta siitä, onko kyseessä kuntarakenteen muutos vai uusi yhteistyörakenne, voivat suurelta osin jäädä saamatta. Tosin näyttää siltä, ettei vapaaehtoisuuskaan aina takaa institutionaalista muutosta, eivätkä abstraktien visioiden konkretisoitumisen vaiheessa muutoksen tavoitteet enää näytä yhteisiltä.

Vapaaehtoisen kuntauudistamisen eräs suurimmista pulmista liittyy niin sanottuun väärin morsiamien ongelmaan. Lähes kaikissa tutkimissamme kuntauudistuksissa ja myös yhteistoiminta-alueilla on jokin esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kannalta olennainen kunta jäänyt kuntauudistuksen ulkopuolelle ja jokin toinen kunta, joka ei ehkä toiminnallisesti edullisimman rakenteen kannalta olisi niin keskeinen, on saattanut tulla liitokseen tai yhteistyöhön mukaan. Useimmiten tilanne oli sen kaltainen, että keskuskaupunki oli ainakin implisiittisesti osoittanut halukkuutensa oman maa-alueensa laajentamiseen ja kuntaliitoksiin. Kun jokin lähialueen kunta osoittaa tällaisessa tilanteessa halukkuutensa yhdistyä keskuskaupungin kanssa, on keskuskaupungin vaikea enää perääntyä. Vapaaehtoisuuteen liittyvä väärin morsiamien dynamiikka vaikeuttaa kehittämistä ja on jo johtanut tilanteeseen, jossa kehittäminen on keskuskaupunkien näkökulmasta selvästi hajautunut, tai se suuntautuu nyt eri suuntaan kuin mihin olisi muuten suuntautunut. Tässä tilanteessa kehittäminen on muuttunut vaikeammaksi ja hajallaan sijaitsevaa rakennetta säilyttäväksi, ei kokonaisuutta yhtenäistäväksi.

Kun keskeisiä kunnallisia organisaatioita tai kuntarakennetta muutetaan, legitimiteetin saavuttaminen kuntalaisten keskuudessa on kunnasta riippuen erilainen prosessi. Yhtäällä legitimiteetti ei aiheuta ongelmia, jos esimerkiksi kunnan nimi ei muutu kaikille. Mikäli kunnan nimi, symbolit ja kulttuuri muuttuvat, voi legitimiteetin saavuttaminen olla hyvin hidas prosessi. Prosessi alkaa, kun organisaatiomuutosta aletaan suunnitella ja se jatkuu toteuttamisvaiheessa. Muutkin kuin kuntien tai palvelujen yhdistämisestä johtuvat, etenkin negatiivisena koetut muutokset, leimataan helposti uuden rakenteen syyksi. Aika saattaa kullata muistot, mikä kuuluu puheena vanhoista hyvistä ajoista, joiden hyvyys on kuitenkin monilla mittareilla mitattuna ollut parhaimmillaankin korkeintaan kohtuullista. Tärkeä välittäjän asema legitimiteetin saavuttamisessa on medialla. Voimmekin sanoa, että tämä tutkimus vahvistaa myös tulokset, jonka mukaan paikallislehtien kirjoittelu määrittää usein kuntien ja kuntapalvelujen yhdistymisprosessia niin hyvässä kuin huonossa.

(Airaksinen ym. 2011, 58–60; Laine ym. 2011, 27, 54.) Kiinnostavaa on se, että useimpien paikallislehti on voimakkaasti ollut kuntarakenteen muutoksen puolella prosessivaiheessa, mutta kääntynyt uutta rakennetta vastaan sen institutionalisoitumisen vaiheessa.

Muutosten hyväksyminen voi olla hidasta paitsi kuntalaisten, myös kunnan ammattijohdon ja poliitikoiden keskuudessa. Tärkeässä asemassa on luottamus eri kuntien keskeisten toimijoiden välillä. Jos taustalla on pitkäaikainen yhteistyö, luottamuksen syntyminen on helpompaa kuin tapauksissa, jossa liitos- tai yhteistyökumppaneita haetaan muualta kuin vanhoista yhteistyösunnista. Historiaa ei tutkimuksemme mukaan korvaa mikään eivätkä aikaisemmat yhteistyöhimmelit ole vapaaehtoisen kuntarakennemuutoksen näkökulmasta millään muotoa turhia tai tarpeettomia.

9.5 Tukitoimet

Tämän tutkimuksen perusteella ei voida osoittaa mitään yksityiskohtaista listaa toiminnoista, joiden perusteella kuntaliitoksia voitaisiin saada aikaan kivuttomasti. Prosessit ovat monimutkaisia, vuorovaikutteisia ja osin sattumankin eteenpäin viemiä tapahtumakulkuja. Näiden tapahtumakulkujen keskiössä toimivat kuitenkin olennaiset institutionaaliset yrittäjät, muutosmuurarit, joiden toiminta on olennaista. Muutosmuurarit ovat ryhmä, joka muuttuu ja elää kuntaliitosprosessin ajan. Keskeisessä asemassa tässä ryhmässä ovat johtavat poliitikot, johtavat viranhaltijat, luottamusmiehet, paikallismedian toimijat ja muut alueen mielipidevaikuttajat. Heidän tehtävänä on ylläpitää muutosprosessin sisäistä yhtenäisyyttä ja kehittää tukimekanismeja, jotka lisäävät muotoutuvan instituution legitimitettä etenkin siinä vaiheessa, kun organisaatio on muuttumassa instituutioksi. Lisäksi heidän tehtävänä on toimia ulkopuolisten uhkien ja vihollisten voittamiseksi, jotka muutoksen vaiheessa ovat niitä, jotka vastustavat muutosta ja asettavat esteitä muutoksen tielle. (vrt. Washington ym. 2008, 729.)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta organisaation sisäisen yhtenäisyyden ylläpitäminen liittyy sekä ennen yhdistymistä toimineiden kuntien että liitoskuntien yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Yhteistoiminta-alueella organisaation sisäinen yhtenäisyys on tietyllä tavalla vielä haasteellisempaa, koska myös kaikki kunnat jatkavat toimintaansa ja ennen kunnan yhteydessä ollut tehtäväkokonaisuus pitääkin uudessa tilanteessa mieltää yhtenäisenä, ilman suoraa kytköstä kuntaan. Onnistuneessa kuntien yhdistymisessä vahvasti kuntaidentiteettiin kytkeytyvä legitimitetti pitää saattaa uuteen kuntaan siten, että itsenäisen kunnan legitimitetti säilyy liitosta suunniteltaessa, mutta siirtyy prosessissa osaksi uutta kuntaa, jotta sen itsenäinen legitimitetti voi rakentua uutena kokonaisuutena, ei niin, että näennäisesti yhdistyneet kunnat jatkavat toimintaansa erillään lähes entiseen malliin.

Olemme seuraavassa tyypitelleet institutionaalisen muutoksen vaiheiden mukaan olennaisia asioita, joihin panostamalla voi olla mahdollista tukea institutionaalista muutosta. Muutoksen siementen itämisen näkökulmasta olennaista on inhorealismi. Mikäli muutos halutaan saada liikkeelle, on keskeisten toimijoiden saatava paikalliselle kielelle käännettyä tietoa siitä, mitä seuraa, mikäli mitään ei tehdä. Toisena tekijänä – etenkin mikäli muutosta halutaan ulkopuolelta tukea – on kepin ja porkkanan vilauttaminen. Tämä tarkoittaa

taa käytännössä sitä, että jos muutosta tukevia elementtejä on olemassa, niistä pitää tässä vaiheessa jakaa tietoa. Kolmantena olennaisena tekijänä on löytää paikallisen mielipiteen muodostumisen kannalta olennaiset, kokeneet toimijat, joiden tuntuma paikallisesta mielipiteestä ja näkemysten kirjosta on hyvä. Tähän liittyy muutosmuurareiden löytämisen lisäksi sellaisten tilaisuuksien rakentaminen, joiden avulla voidaan helpottaa yli kuntarajojen tapahtuvaa ristipölytystä.

Seuraava vaihe – horisontin hahmottuminen – sisältää keskeisten hyötyjen ja haittojen punninnan ja yhteisen vision muotoutumisen. Toimivan horisontin muotoutumisen näkökulmasta on olennaista yhtäältä riittävä hämäryys ja toisaalta riittävä retorinen vetävyys. Tälle vaiheelle on erityisen tärkeää, että keskustaupungin toimijat osoittavat sekä kärsivällisyyttä että valmiutta joustaa yhteisen tulevaisuuden nimissä. Tässä vaiheessa selvitysmiehet myös useimmiten aloittavat selvitysprosessinsa, mikä painostaa toimijoita muodostamaan yhteisen näkymän tulevaisuudesta. Horisontin hahmottumisen vaiheessa useimmilla alueilla on toteutettu myös laajamittainen käännytystyö, jossa ensin kuntauudistusta puoltavat sekä kannaltaan epävarmat on houkuteltu uuden kuntanäkymän taakse. Kannatusta on kaikilla alueilla ensin hiljaisesti kasvatettu, kunnes varmuus tietyn kriittisen massan saamisesta liitoskaavailujen taakse on saavutettu. Myös median hallinta korostuu tässä vaiheessa. Paikallismedian kautta ajatus on saanut ensin varovaista kannatusta, kunnes ennemmin tai myöhemmin paikallismedian on koettu prosessin kriittisissä vaiheissa tukeneen liitoskaavailuja jopa merkittäväällä tavalla. Paikallismedian kautta viesti on saatu alueen kuntalaisille, mikä on prosessin etenemisen kannalta ollut kriittisen tärkeää.

Kolmas vaihe – muutoksen laukaisu – sisältää muutoksen käynnistymisen, jossa epäviralliset ja viralliset toimintatavat vaihtelevat. Suurin osa tässä vaiheessa tehdystä valmistelusta tapahtuu niin kutsutulla harmaalla alueella, jossa kenelläkään ei ole virallista valtaa päättää tulevaisuuden rakenteista. Muutoksen laukaisuvaiheessa luodaan myös uuden kunnan puitteet kuntaliitossopimuksen muodossa. Vaihe päättyy äärimmäisen viralliseen toimintatapaan, jossa kuntien valtuustot päättävät tulevaisuudestaan joko itsenäisinä kuntina tai osana uutta, suurempaa kuntaa. Harmaan alueen näkökulmasta tukitoimia on melko vaikea hahmottaa. Ennemminkin kyseessä on institutionaalisen yrittäjyyden kasvun ja kehittymisen tilanne, jossa johtajuus otetaan ja tulevaisuuden asemat määritellään. Olennaista tässä vaiheessa on luoda tilaa ja väljyyttä institutionaaliselle yrittäjyydelle.

Oma tärkeä roolinsa on kuntaliitossopimuksella, joka useimmiten on luonteeltaan säilyttävä, defensiivinen ja lohduttava sen sijaan, että se olisi uutta luova, innovatiivinen tai vallankumouksellinen. Keskeisenä syynä tähän on se, että kuntaliitossopimuksen suurimpana tehtävänä on ollut prosessin etenemisen turvaaminen ja sen takaaminen, että kaikki ei uuden kunnan alkutaipaleella muutu. Jonkin verran hyötyä voisi olla sopimusformaattista, joka kannustaisi visionäärisesti sisällyttämään sopimukseen kehittämismallit esimerkiksi uuden luottamushenkilöorganisaation luomisen ensimmäisten toimintavuosien jälkeen tai lähidemokratian rakenteiden ja toimivuuden tarpeen pohdinnan ensimmäisen valtuustokauden puolivälissä.

Toinen kuntarakennemuutoksen visionäärisyyttä tukeva elementti voisi olla vaiheitaisten porkkanoiden tekniikka, jossa ensimmäiset porkkanat saataisiin, kun uusi, tulevaisuuden kannalta järkeväksi osoitettu rakenne on suunniteltu. Toisen vaiheen porkka-

nat saataisiin, kun suunniteltu rakenne on toiminnassa. Kolmannen vaiheen porkkanat saataisiin vasta, kun pystyttäisiin osoittamaan, että rakenne tuotti juuri niitä vaikutuksia, joita sillä haettiin. Vaiheittain laukeavien porkkanoiden arviointiin tarvitaan tosin ulkopuolinen raati, jonka arvioinnin perusteella porkkanoita voitaisiin myöntää. Tällä tavoin voitaisiin ainakin osittain estää kosmeettisten, epämuutoksia tuottavien rakenteiden luomisen intentio.

Neljännän vaiheen – muutoksen institutionalisoitumisen – kannalta olisi olennaista panostaa jälkihoitoon ja muutoksen institutionalisoitumisen tukemiseen. Ulkopuolisia tukitoimia voi tähän vaiheeseen olla vaikea määrittää, mutta vaiheittain laukeavien porkkanoiden prosessiin liittyvä auditointi voisi ainakin osittain täyttää myös muutoksen jälkihoitoon liittyvää tyhjiötä.

Lähteet:

- Airaksinen, J., Tolkki, H. & Laine, T.K. (2011) Paras palvelutuotanto - peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottajasovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Acta nro 223. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Beetham, D. (1991) *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Burke, W.W. (2002) *Organizational Change. Theory and Practice*. Inc. California: Sage Publication.
- Clingermyer, J.C. & Feiock, R.C. (2001) *Institutional Constraints and Policy Choice; An Exploration Of Local Governance*. Albany: State University of New York Press.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W. (1983) "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48 (1983), 147–160.
- Flanagan, K., Uyarra, E. & Laranjab, M. (2011) Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy*, Volume 40, Issue 5, June 2011, Pages 702–713.
- Hall, S. (1999) *Identiteetti*. (suom. ja toim. Lehtonen, M. & Herkman, J.) Tampere: Vastapaino.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2000) Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997) *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.
- Hyyryläinen, T. (1992) *Omaehtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä*. Tampere: Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, sarja A:14.
- Härkönen, H. & Airaksinen, J. (2012) Johtajuuksien rajapinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Kuntoutus-lehti* 1/2012. Kuntoutussäätiö.
- Ingram, P. & Clay, K. (2000) The Choice-Within-Constraints. *New Institutionalism and Implications for Sociology. Annual Review of Sociology*, Vol. 26: 525–546.
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longham.
- Korpilahti (2012) www.korpilahti.fi (katsottu 8.5.2012)

- Koski, A. (2008) Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Acta nro 203. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laine, T.K. (2010) Hallintakyvyn rakenteet: kunnan organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmän toimintakyky ammattijohdon näkökulmasta. Pro Gradu-tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laine, T.K., Airaksinen, J., Kyösti, A & Härkönen, H. (2011) Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lester, R.K. (1998) *The Productive Edge: How U.S Industries are Pointing the Way to a New Era of Economic Growth*. New York: W.W. Norton & Company.
- Luoma, J. (2010) Organisaatiomuutos ja muutosjohtaminen toimintatutkimuksena. Lisen-siaatintutkimus. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja nro. 178/2010. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T.B. (2004) Institutional Entrepreneurship in Emer-ging Fields: HIV/AIDS Treatment in Canada. *Academy of Management Journal*, 2004, Vol. 47, No. 5, 657–679.
- Nyholm, I. (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana: seutuyhteistyö muu-tosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 705.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pauni, M. (2011) (toim.) *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 –verkostohankkeen tuloksista*. Helsinki: Suomen kun-taliitto.
- Riikonen, H. (1995) Sukupolvet ja alueellinen muutos. *Terra* 107:2, 88–100.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Scien-ces* 4 (1973), 155–169.
- Schmitter P.C. (2001) What is there to legitimize in the European Union ... and how might this be accomplished? In *Symposium: Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01*. New York: NY University School of Law.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott W.R. (2004) “Institutional theory” Teoksessa *Encyclopedia of Social Theory*, Ritzer, G. (toim.) Thousand Oaks, 408-414. CA: Sage.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys liikkeelle. Tiedote 48/2012. Julkaistu 21.3.2012.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2011) Institutional Entrepreneurship Relay for Science-based Innovation. Sente Working Papers 31/2011.
- Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Suvinen, N. (2003) Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampere: Tekniikan akateemisten liitto ja Tampereen yliopisto, Sente-julkaisuja 16/2003.
- Suoninen, E. (1993) Kielen käytön vaihtelevuuden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009) Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007) Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.
- Valtiovarainministeriö (2011) Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen: Uudet kunnat turvaamaan palvelut. Tiedote 88/2011. Julkaistu 2.9.2011.
- Washington M., Boal, K. & Davis, J.M. (2008) Institutional Leadership: past, present, and future. Teoksessa Handbook of Organizational Institutionalism. Greenwood R., Oliver C., Suddaby, R. & Sahlin-Anderson, K. (toim.) 721–735. London: Sage.
- Zimmerbauer, K. (2006) Kunnan deinstitutionalisoituminen. Alueellinen identiteetti kuntaliitoksessa: esimerkkinä Peräseinäjoen ja Seinäjoen liitos. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2006:2, 109–121.
- Zimmerbauer, K. & Suutari, T. (2007) Alueellinen identiteetti kuntarakenteen muutosprosesseissa – Aluesamaistumisen olemuksen ja tutkimuksellisten haasteiden jäljillä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2007:4, 348–359.

Liite 1: Aineiston ja sen keruun kuvaus

Tutkimusaineisto

Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koostuu kuntaliitoksissa ja yhteistoiminta-alueella mukana olleiden toimijoiden haastatteluista. Haastatteluiden lisäksi aineistona on käytetty erilaisia materiaaleja, kuten esimerkiksi kuntaliitosopimuksia, joita kunnat ovat tuottaneet liitosprosessien aikana.

Jotta kuntaliitosprosesseista saatiin laaja kokonaiskuva, oli varmistuttava siitä, että haastateltavien määrä ja profiili oli oikeanlainen. Tutkimuksessa tarvittiin näkemyksiä koko prosessin ajalta ja haastateltavien valinnoilla haluttiin taata kattava kuva koko prosessin vaiheista ja etenemisestä. Erilaiset valmisteluryhmät olivat keskeisessä asemassa kuntaliitoksissa. Kuntaliitosprosessit etenivät myös virallisissa ja epävirallisissa verkostoissa, jolloin tarvittiin yhteydenottoja alueille, jotta keskeiset toimijat hahmottuivat.

Ennen haastatteluja tehtiin selvitystyötä kuntaliitosprosesseissa mukana olleista keskeisistä henkilöistä saatavilla olevien materiaalien (mm. pöytäkirjat, valmisteluasiakirjat, työryhmät) puitteissa. Yhteydenotot kuntiin tapahtuivat hyvin varhaisessa vaiheessa ja alueilta valittiin ns. yhdyshenkilöt. Yhdyshenkilöiden kautta saatiin tietoa liitosprosesseissa keskeisesti mukana olleista henkilöistä: keskeisistä luottamushenkilöistä, viranhaltijoista sekä henkilöstön edustajista. Yhdyshenkilöiden osoittamien henkilöiden kautta saatiin jälleen tietoa mahdollisesti muista olennaisista toimijoista liitoksen aikana.

Haastateltavat ovat olleet kohdealueiden nykyisiä sekä entisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä ja pääluottamusmiehiä. Keskeisenä kriteerinä haastateltavien valinnassa on toiminut henkilöiden mukanaolo prosessissa ja sen eri vaiheissa. Haastateltavat toimivat erilaisissa rooleissa kuntaliitosprosesseissa. Tarkoituksena on ollut saada mahdollisimman kattava kuva liitosprosessista eri näkökulmista liitosta tarkastelleiden toimijoiden haastatteluiden avulla. Edellä mainittujen ryhmien lisäksi on haastateltu kuntaliitosten selvitysmiehiä sekä Kuntaliiton ja ministeriöiden asiantuntijoita. Haastatteluista tutkimuksessa tehtiin yhteensä 68 kappaletta.

Haastattelut toteutettiin alueittain helmi-huhtikuun aikana. Haastattelut olivat yksittäisiä henkilöhaastatteluja, joiden kesto vaihteli puolesta tunnista kahteen tuntiin. Pieni määrä haastatteluja toteutettiin puhelimitse aikataulullisista syistä.

Haastattelut tallennettiin ja niistä kirjoitettiin muistiot, joita tarkennettiin tallennusten perusteella. Haastattelulainauksista on poistettu tunnistettavat murteet ja viittaukset nimiin ja osittain myös paikkoihin. Suluissa on tutkijoiden lisäyksiä ja kolmella pisteellä kuvataan sitä, että lainaus on katkaistu.

Tutkimusaihe oli osittain arkaluontoinen, minkä vuoksi haastatelluille henkilöille taatiin täysi anonymiteettisuoja. Anonymiteettisuojan myötä haastateltavat puhuivat avoimemmin prosessin vaiheista ja kulusta. Tämän voidaan katsoa myös lisänneen tutkimuksen arvoa sekä tutkimustulosten luotettavuutta.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

23/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Kesäkuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-372-4 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-373-1 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminto
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus