

PIENEN KUNNAN KEHITTÄMINEN ORGANISAATION OP-
PIMISEN NÄKÖKULMASTA

Elina Kirjalainen
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Aluetiede
Pro gradu-tutkielma
Kesäkuu 2006

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

KIRJALAINEN, ELINA: Pienen kunnan kehittäminen organisaation oppimisen näkökulmasta

Aluetieteen pro gradu-tutkielma, 78 sivua, 3 liitesivua

Kesäkuu 2006

Tutkimus käsittelee kunnan kehittämistä organisaatioiden oppimisen teorian näkökulmasta. Tutkimus keskittyy havainnoimaan organisaation oppimisprosesseja erityisesti pienissä kunnissa. Niiden omaehtoisen toiminnan tarkastelu on erityisen ajankohtaista nyt, kun Suomessa on meneillään kunta- ja palvelurakennehanke. Organisaation oppimisella tarkoitetaan jatkuvaa, kehämäistä ja yhteisöllistä prosessia. Sen vaiheita ovat informaation luominen, sen integroiminen organisaation kontekstiin, tiedon yhteisöllinen tulkinta sekä oikeus toimia tehdyn tulkinnan pohjalta. Oppimisen tarkoituksena on organisaation strategisten tavoitteiden saavuttaminen, mihin usein liittyy muutoksen toteuttaminen.

Tutkimusta varten on tehty haastatteluja eteläsavolaisessa Hirvensalmen ja keskisuomalaisessa Petäjäveden kunnassa. Ensimmäisen alakysymyksen eli kuntien strategiatyön suhteen voidaan todeta, että erityisen strategiamallin käyttäminen saattaa vaikeuttaa oppimisen prosesseja, koska ne sisältävät hankalaksi koettua retoriikkaa, strategiaa voidaan pitää vain muodollisuutena ja malli ohjaa tai rajaa ideointia. Strategiatyö voi myös käynnistää yhteisöllisen ideoinnin. Toinen alakysymys on poliittisuuden vaikutus. Puolue-erot edistävät toisten kyseenalaistamista ja siten oppimista. Ongelmia voivat olla valtuuston huono vaikutusvalta ja luottamushenkilöiden passiivisuus. Kolmas alakysymys koskee lukuisia sidosryhmiä. Ne voivat tuoda pienen kunnan käyttöön lisää osaamista ja ovat edellytys niiden itsenäiselle kehittämiselle, mutta osa mieltää ne edelleen vain kilpailijoiksi tai itsenäisyyden uhaksi.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntaorganisaation oppimisen prosesseja edistävät esimerkiksi selkeä työnjako, luottamushenkilöiden aktiivinen osallistuminen, aktiivinen kunnanjohtaja sekä kriisi tai muu käänteentekevä tilanne. Oppimisprosessien tuloksena syntyy itse rakennettuja päätöksiä, joihin sen vuoksi myös sitoudutaan. Kyky oppia edistää kykyä kriittisesti arvioida omaa toimintaa ja uskallusta tehdä muutoksia, jotka eivät ole vain vanhojen toiminta- ja ajatusmallien päivittämistä vaan niiden kyseenalaistamista. Pienten kuntien toiminnan ja menestyksen tarkastelu osoittaa jälleen sen, kuinka tärkeää on säilyttää valintavaltaa pienillä alueellisilla yksiköillä itsellään, koska elinvoimaisuus ei synny ulkoapäin.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. TUTKIMUKSEN TAUSTA, TAVOITTEET JA MENETELMÄT.....	4
2.1. Tutkimuskysymys, teoreettinen viitekehys ja tutkimuksen tavoitteet.....	4
2.2. Organisaation oppiminen ja kunnat tutkimuksessa	6
2.3. Tutkimuksen menetelmät ja haastattelut.....	9
2.4. Tutkimuksen rakenne.....	10
3. YHTEISKUNNALLINEN KEHITYS JA KUNTIEN ASEMA	11
3.1. Hyvinvointiyhteiskunnan perusta ja kehityssuunnat	11
3.2. Palvelutuotannon reunaehtojen ja toimintaympäristön muutokset	13
3.3. Kuntien määrä ja koko Suomessa.....	14
3.4. Kuntakoon edut ja haitat	17
3.5. Kuntarakenteen toimivuus ja siihen vaikuttaminen.....	18
3.6. Kunnallinen hyvinvointipolitiikka ja tulevaisuuden haasteet	20
3.7. Kunnat, strategiat ja tiedon merkitys	22
4. ORGANISAATIOT JA OPPIMINEN.....	24
4.1. Organisaatiot ja oppimisen käsite.....	24
4.2. Oppiminen ja sen yhteys muihin organisaatiotutkimuksen näkökulmiin	26
4.3. Oppimisprosessi ja oppimiskehä	27

4.4. Oppiminen ja julkisen sektorin organisaation muutos.....	30
4.5. Oppimisen keinot ja oppimiskyky.....	32
5. ORGANISAATION OPPIMINEN JA KUNTA.....	35
5.1. Kunta ja organisaation oppimisen määritelmä.....	35
5.3. Kunnallisen toiminnan poliittinen luonne ja organisaation oppiminen.....	36
5.3. Organisaation oppiminen ja sen tavoite kunnissa	37
5.4. Muutos ja sen yhteys organisaation oppimiseen	38
6. HIRVENSALMI JA PETÄJÄVESI	41
6.1. Hirvensalmen ja Petäjaveden taustatiedot.....	41
6.2. Hirvensalmen strategiat	42
6.3. Petäjaveden valtatiekorttistrategia.....	44
6.4. Kuntaliitoskysymys ja sen merkitys kunnalle.....	45
6.5. Hirvensalmen ja Petäjaveden alueellinen asema ja kuntayhteistyö	47
6.6. Päätöksenteko ja johtajuus	49
7. KUNTAORGANISAATION OPPIMINEN JA SEN EDELLYTYKSET JA ILMENEMINEN KUNNISSA.....	52
7.1. Strateginen suunnittelu ja oppimisprosessit	52
7.2. Yhteisöllisyys ja sen muodot oppimisprosessien näkökulmasta.....	55
7.3. Osaaminen, työnjako ja niiden merkitys oppimisprosesseille	57
7.4. Kunnan toiminnan ja oppimisprosessien syklisyys ja kehät.....	60
7.5. Muutos ja kuntaorganisaation oppiminen	62
7.7. Pieni kuntakoko ja oppimisprosessit	64

8. PÄÄTELMÄT	66
LÄHTEET	73
LIITTEET	79
Liite 1. Haastattelurungot	79

1. Johdanto

Kuntien viime vuosien kehityssuuntien ja ratkaisujen takana on lukemattomia eri tekijöitä. Vielä vuonna 1960 Itä-Suomessa asui enemmän ihmisiä kuin Uudellamaalla (Myllymäki 2002, 71). Suomessa oli yhteensä 548 kuntaa (Kunnat.net 2006a). Maa oli noussut sodan tappioista ja hyvinvointivaltio ja sen järjestelmät alkoivat jo vähitellen hahmottua. Sodan jälkeisen ajan tuomat muutokset merkitsivät kuitenkin sitä, että elinkeinot muuttuivat. Maaseutuvaltaiset kunnat alkoivat menettää väestöään, kun ihmisten täytyi muuttaa pois kotikunnastaan ja kotiseudultaan työn ja koulutuksen perässä. Muuttoliike oli niin voimakasta, että muuttotappioalueita ei auttanut Suomen väestökasvukaan. Vaikka Suomen väestö kasvoi noin miljoonalla hengellä vuoden 1950 jälkeen, saivat Uudenmaan ulkopuoliset alueet tästä vain yhden neljänneksen (Myllymäki 2002, 71). Muutokset ovat olleet monelle Itä-Suomen kunnalle niin merkittäviä, että niiden jälkeen monella kunnalla ei ole enää muuta suurta jäljellä kuin niiden pinta-ala. Kun vuosituhannenvaihde saavutettiin, oli Itä-Suomen väestömäärä enää puolet Uudenmaan väestömäärästä (emt.).

Samaan aikaan kun muuttoliike kiihtyi ja elinkeinot muuttuivat, lisääntyivät kunnalliset palvelut. Erityisesti 1970- ja 1980 – luvuilla palveluelinkeinot ja etenkin kunnalliset palvelut laajentuivat, joka korvasi teollisuuden työpaikkojen supistumisen (Rönkkö 2001, 114). Maksuttomat peruspalvelut kuuluivat valtion strategian mukaan kaikille riippumatta siitä, missä ihminen asui tai minkälaiset olivat hänen omat taloudelliset resurssinsa (emt., 129). Niin itäsuomalainen muuttotappiokunta kuin eteläsuomalainen muuttovoittokunta tarjoavatkin periaatteessa samat palvelut. 1990-luvun lama lopetti kuitenkin kuvitelmat täystyöllisyydestä ja muutti samalla perusteellisesti kuntien toimintaedellytyksiä.

Edellä kerrottu kehitys on johtanut siihen, että kuntien väliset erot ovat kasvaneet suuriksi. Kuten Myllymäki (2002, 71) toteaa, on Suomeen syntymässä kokonaisia yhdyskuntia, joissa työikäisten määrä on pienempi kuin lasten ja vanhusten määrä. Toisaalta esimerkiksi Etelä-Suomen suurissa kunnissa voi lasten ja työikäisten osuus olla kohtuullisen suurikin. Näillä kunnilla on kuitenkin esimerkiksi infrastruktuuriongelmaa, jotka liittyvät asuntotuotantoon ja palveluiden järjestämiseen (emt., 73). Kuntien eroja havainnollistaa se, että yli 180000 asukkaan Vantaan kaupungin keskimääräinen työttömyysaste oli vuonna 2004 Uudenmaan TE-keskuksen mukaan 8,4 %, mutta Pohjois-Savossa sijaitsevassa noin 2200 asukkaan Rautavaaran kunnassa työttömyysaste oli samana vuonna Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan keskimäärin 17,1 %.

Samaan aikaan kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut lukuisia muitakin muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet niiden toimintaan ja sen edellytyksiin. Tietoyhteiskunta on noussut keskeiseksi nimittäjäksi monille ilmiöille ja päätöksille myös kunnissa, sillä se on saanut mm. Anttiroikon (2001, 283) mukaan strategisen erityisaseman liike-elämän ja poliittisen eliitin piirissä. Suomi on ollut vuodesta 1995 Euroopan unionin jäsen, mikä on vaikuttanut monen muun asian ohella esimerkiksi maatalouden ja aluepolitiikan toimintamalleihin. Lisäksi laman

jälkeen ovat kuntien taloutta heikentäneet esimerkiksi valtionosuuksien väheneminen ja elinkeinotoiminnan surkastuminen, mikä on voinut vähentää merkittävästikin joidenkin kuntien verotuloja (Haveri 2002a, 17).

Vähitellen yhteiskunnallinen kehitys on myös muuttanut kuntarakennetta, mutta paine sen muuttamiseen ja muuttamiseen on edelleen vahva. Yleisen keskustelun henki vaikuttaa olevan se, että kuntajaotus on muuttunut liian vähän ja liian hitaasti. Kuitenkin vuodesta 1960 vuoden 2006 alkuun kuntien lukumäärä on vähentynyt 117:lla (Kunnat.net 2006a). Kuntarakenteen kehitykseen vaikutetaan suorasti ja epäsuorasti monilla valtion päätöksillä. 1960-luvulla alettiin pohtia kuntarakenteen kokonaisuudistusta, mutta vielä 1980-luvullakaan poliittisista yksimielisyyttä kuntarakenteen kokonaisuudistukseen tekemiseen ei riittänyt (Niemi-vuo 1991, 55-57). Tuorein kuntarakennekysymykseen vaikuttava valtionhallinnon toimenpide on vuonna 2005 käynnistynyt valtion kunta- ja palvelurakennemuudistus -hanke. Sen tavoitteena on taata kuntien vastuulla oleville palveluille riittävän vahva taloudellinen ja rakenteellinen perusta, jotta palvelut voidaan turvata myös tulevaisuudessa (Sisäasiainministeriö 2005b).

Tämän yhteiskunnallisen kehityksen on saanut kokea Suomen jokainen kunta riippumatta siitä, sijaitseeko se Itä-Suomessa vai jossain muualla. Toisissa kunnissa opetusryhmien koot ovat ääriarjoilla, kun kuntaan muuttaa paljon lapsiperheitä. Toisissa kunnissa tarjotaan tontteja nimelliseen hintaan ja houkuttelevaa paluumuuttajia. Samaan aikaan kunnat yrittävät toteuttaa esimerkiksi hoitotakuuta, koululaisten iltapäivähoitoa ja monia muita uusia ja vanhoja velvoitteitaan. Paine tehdä kuntaliitos kohdistuu etenkin niin sanottuihin reikäleipäkuntiin ja moniin pieniin, usein myös taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, jotka saattavat sijaita isomman ja joissakin tapauksissa myös paremmin toimeen tulevan kunnan naapurissa. Nämä kunnat ovatkin usein jo toiminnallisesti yhtenäisiä alueita. Toisaalta kunnat voivat hakea ratkaisua taloudellisiin ja rakenteellisiin ongelmiinsa ilman kuntien yhdistymistä kuntayhteistyöstä ja uudenlaisista tavoista järjestää palvelut.

Kuntien päätöksentekijöiden on täytynyt kehittää erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana uusia strategioita, joilla ne pärjäävät muuttuvassa toimintaympäristössään ja säilyttävät elinvoimaisuutensa. Kunnan vaikeudet ja kuntalaisten tyytymättömyys eivät kuitenkaan poista epäluuloja uusia ratkaisuja kohtaan. Kielteiset ja epäilevät näkemykset aiheuttavat sen, että kuntapäätäjillä on vielä suurempi paine perustella esimerkiksi mahdollisen kuntaliitoksen, toimintojen ulkoisoamisen tai laajenevan kuntayhteistyön etuja verrattuna aikaisempaan toimintamalliin. Kuntaliitosmahdollisuuden selvittäminen vaatiikin hyvää kykyä kunnan tilanteen ja kehityksen analysointiin ja ennakointiin, mutta kaikkia seurauksia on mahdotonta ennustaa. Toisaalta kuntien yhdistymisen toivotaan joskus olevan ensiapu kunnan ongelmiin. Näiden tekijöiden vuoksi kunnassa voi olla tarve tehdä niin kuntaliitoksen kuin muidenkin asioiden suhteen sellaisia ratkaisuja, jotka saavat aikaan nopeasti näkyviä ja selviä vaikutuksia.

Julkisessa keskustelussa paineet ovat kohdistuneet etenkin pieniin kuntiin. Edellä mainitut esimerkit pienten kuntien taloudesta, väkiluvusta ja työllisyydestä ovat tyypillisiä. Pienet kunnat ovat myös enemmän riippuvaisia naapurikunnistaan kuin suuremmat kunnat. Toisaalta on olemassa pieniä kuntia, joiden itsenäistä asemaa pidetään väkiluvun perusteella kyseenalaisena, mutta jotka ovat onnistuneet kehittämään taloudellista tilannettaan ja toimintaansa. Kunnan pienuus ei olekaan suoraan kuntataloudelle ongelma muuta kuin silloin, kun siihen yhdistyy voimakas muuttotappio, ikärakenteen vinous ja pieni verotulopohja (Ovaska 2003, 242). Kokonaisuudessaan pienten kuntien palvelurakenne ei ole kuitenkaan ollut yksiselittei-

sen huono tai kustannuksiltaan ylettömän kallis ja niiden palvelurakenne ottaa huomioon jopa suuria kuntia paremmin asukkaiden tarpeet (emt., 240).

Ryynänen (1996, 125) totesi jo 1990-luvun puolivälissä, että myös paikallistasolla ratkaisujen tekeminen on tullut yhä vaikeammaksi, koska kompleksisuus lisääntyy, taloustilanne on vaikea ja toisaalta vaatimukset kunnallishallintoa kohtaan kasvavat. Kasvun aikana vaikeat tai hankalat ratkaisut on voitu välttää sillä, että osoitetaan rahaa haluttuihin kohteisiin, mutta nykyisessä kompleksisessa tilanteessa kunnallispolitiikkoja voi vaivata päätöshaluttomuus. Lisäksi enemmistöpäätöksiä on yhä vaikeampi tehdä, valtuuston tilanne tulee vaikeaselkoisemmaksi ja poliittiset reaktiot ennakoimattomiksi. (Emt.) Kielteinen tai myönteinen kuntaliitosratkaisu on erinomainen esimerkki vaikeasta ja jopa epämieluisasta ratkaisusta. Viranhaltijan ja luottamushenkilön näkökulmasta sillä voi olla myös vaikutusta heidän asemaansa ja tehtäviinsä kunnassa. Toisaalta luottamushenkilöt ovat merkittävässä roolissa muotoiltaessa kunnan strategisia linjauksia. Lisäksi kuntien toiminnan ja mahdollisten toimintatapojen monipuolistuminen vaatii päättäjiltä myös lisää osaamista. Vaikeista päätöksistä huolimatta heidän on kyettävä pääsemään eroon vanhoista ajatus- ja toimintamalleista ja samalla muovattava uusia malleja keskeisten muutossuuntien pohjalta (Anttiroiko & Hoikka 1999, 42). Tämä luo perustan tarkastella kuntien toimintaa ja sen kehittämistä organisaation oppimisen näkökulmasta.

2. Tutkimuksen tausta, tavoitteet ja menetelmät

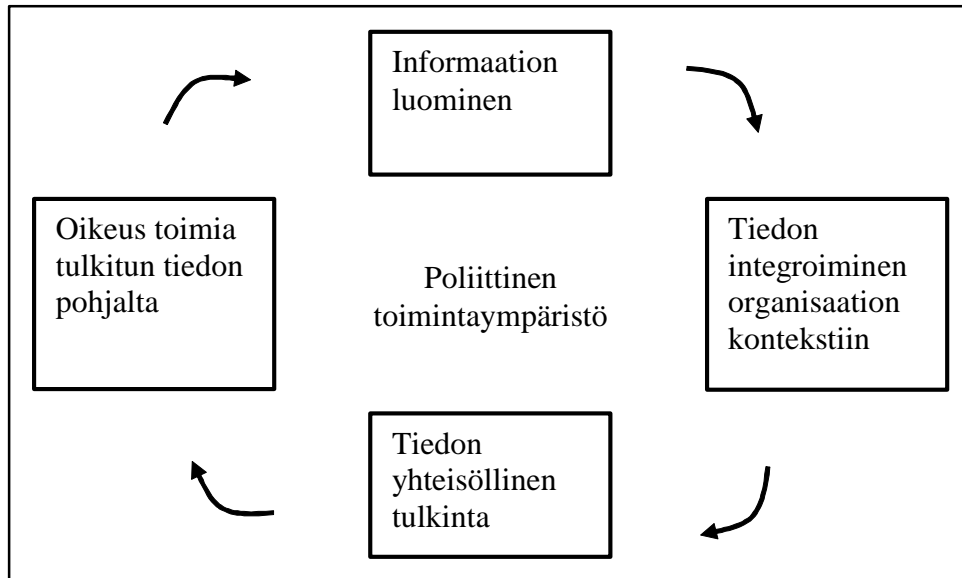
2.1. Tutkimuskysymys, teoreettinen viitekehys ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tehtävänä on syventyä erityisesti pienen kunnan ratkaisuihin ja toimintaan organisaation oppimisen ja oppivan organisaation viitekehysten näkökulmista. Tutkimus tarkastelee organisaation oppimisen viitekehysten avulla sitä, kuinka kunnan päätöksenteko ja toimintatavat ovat edistäneet organisaation oppimista ja miten toisaalta organisaation oppiminen näkyy kunnan ratkaisussa ja toiminnassa. Toisin sanoen tutkimus keskittyy organisaation oppimisen prosessiin kunnassa. Muutokset kuntien toiminnassa ja toimintaympäristössä ovat haasteita kuntaorganisaation toimijoille. He joutuvat analysoimaan kunnan ja sen toimintaympäristön kehitystä ja heijastamaan omia ratkaisujaan sitä vasten. Eri kunnat myös tulkitsevat asioita eri tavoin ja tekevät erilaisia ratkaisuja, vaikka taustatekijät olisivatkin kunnissa samankaltaisia. Näiden tekijöiden vuoksi organisaation oppimisen viitekehyksellä pyritään hakemaan uutta tapaa ja näkökulmaa kuntien toiminnan tarkasteluun.

Ensimmäinen tutkimuskysymys on: *Mitkä tekijät edistävät organisaation oppimista kunnassa?* Kysymyksellä haetaan vastausta siihen, mitkä tekijät esimerkiksi päätöksenteossa ja siihen liittyvissä asenteissa tai toimintamalleissa edistävät kuntaorganisaation oppimista. Kysymykseen liittyy myös mahdollisten ulkoisten tekijöiden, kuten valtion toiminnan ja kunnan seudullisen aseman merkitys oppimisprosesseille. Toinen pääkysymys on: *Miten organisaation oppimisen prosessi ilmenee kunnan toiminnassa?* Kysymys liittyy siihen, mitä seurauksia oppimisprosesseilla voi olla niin kunnan tavoitteiden saavuttamisessa kuin kuntaorganisaation sisäisen toiminnan kehittymisessä. Organisaation oppiminen ja sen tarkastelu eivät ole itsetarkoitus, vaan nimenomaan sen merkitys tavoitteiden saavuttamiselle ja toiminnan kehittymiselle. Keskeisimpänä tehtävänä voidaan pitää kunnan hyvinvointitehtävää, joten ihanteellisessa tapauksessa organisaation oppimisprosessin vaikutukset heijastuvat kunnan kykyyn toteuttaa tätä tehtävää. Koska tutkimus perustuu ajatukseen organisaation syklisestä oppimisprosessista, voidaan esittää oletus, että organisaation oppimisprosessien kehittyminen ei ainoastaan ole seurausta päätöksenteon luonteesta ja toimintatavoista, vaan se myös kehittää niitä.

Tämä tutkimus nojautuu ennen kaikkea Fingerin ja Bürgin Brandin (1999) sekä Dixonin (1994) tutkimuksiin, jotka käsittelevät organisaation oppimista sosiaalisesta näkökulmasta syklisenä transformaatioprosessina. Finger ja Bürgin Brand tarkastelevat oppimista nimenomaan julkisen sektorin näkökulmasta. Sen oma erityinen kulttuuri, poliittisuus sekä yksityi-

sestä sektorista poikkeavat tavoitteet ja toimintamallit vaativatkin erityistä huomiota, kun halutaan havainnoida organisaation oppimista ja sen taustoja. Dixon puolestaan on kehittänyt oppimiskehän, joka kuvaa syklisen oppimisprosessin vaiheita ja edellytyksiä. Myös Finger ja Bürgin Brand käyttävät Dixonin oppimiskehää, minkä vuoksi ne muodostavat yhdessä hyvän viitekehäksen julkisen organisaation oppimisprosessin tarkasteluun.



Kuva 1. Organisaation oppimisen kehän vaiheet (Dixon 1994, 70).

Kuntien organisaation oppimista on melko luontevaa tarkastella *kuntaorganisaation toimijoiden näkökulmasta*. Yhtenä lähtökohtaisena ajatuksena onkin, että kysymys kuntarakenteesta ja kuntien toimintaedellytyksistä kytkeytyy aina lopulta siihen, kuinka jokaisessa yksittäisessä kuntaorganisaatiossa toimitaan. Tässä tutkimuksessa kuntaorganisaation näkökulmaa edustavat ennen kaikkea kunnanjohtajat ja keskeiset luottamushenkilöt, mutta tarkastelussa ei suljeta pois muiden kuntaorganisaation toimijoiden merkitystä. Kunta ei ole myöskään suljettu systeemi, minkä vuoksi voidaan olettaa, että oppimisprosesseihin kytkeytyy myös kuntaorganisaation ulkopuolisia toimijoita. Niistä ehkä keskeisin on valtio, joka luo puitteet ja toisaalta myös rajoitteet kuntien toiminnalle. Lisäksi esimerkiksi seudullinen yhteistyö vaikuttaa yhä enemmän kuntien toimintaan. Myös kuntalaiset vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti kunnan kehitykseen, vaikka kuntalaisten rooli tai kansalaisten osallistumisen mekanismit eivät ole ensisijainen tarkastelun kohde. Poliittisella toiminnalla on merkittävä roolinsa kunnallisessa päätöksenteossa ja oppimisprosessissa, mutta puoluekannan merkitys ei ole tarkastelun kohteena.

Organisaation oppimisen tarkastelua on myös rajattu siten, että tutkimuksessa keskitytään nimenomaan pieniin kuntiin. Suomalaiset kunnat eroavat toisistaan merkittävästi asukasmäärän ja siten myös toimintansa laajuuden suhteen, minkä vuoksi tutkimuksessa keskitytään keskenään lähtökohtaisesti samankaltaisiin ja siten myös osittain vertailukelpoisiin kuntiin. Esimerkkinä käytetään kahta pientä ja maaseutumaista kuntaa eli Hirvensalmen kuntaa Etelä-Savosta ja Petäjäveden kuntaa Keski-Suomesta. Keskustelu kuntarakenteen muutostarpeista ja kuntien taloudellisista ongelmista sekä vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenne-

hanke ovat jälleen nostaneet esille etenkin pienen kuntakoon ongelmat. Esimerkiksi väestörakenne, muuttoliike, talous ja palveluiden ylläpito ovat monen pienen kunnan tyypillisiä ongelmia. Toisaalta samat tekijät saattavat olla ongelmia myös suuremmissa kunnissa ja kasvukeskusten alueella. Pienellä kuntakoolla on myös myönteisiä puolia, sillä pieni organisaatio saattaa olla joustavampi ja kuntalaisten näkökulmasta helpommin lähestyttävä. Näiden tekijöiden vuoksi pienten kuntien tarkastelu on erityisen ajankohtaista.

Tutkimuksen *tavoitteena on auttaa oppimisnäkökulmaa soveltaen paremmin ymmärtämään etenkin pienten kuntien omaehtoista, itsestä lähtevää toimintaprosessia ja sen edellytyksiä*. Sen vuoksi se voi auttaa havainnoimaan erityisesti sitä, mitkä tekijät parantavat kunnan omaa kykyä vaikuttaa tilanteeseensa ja kehitykseensä eli minkälaisia ominaisuuksia ja taitoja kunta tarvitsee. Organisaation oppiminen ja sen tarkastelu ei siis sinänsä ole itseisarvo, vaan sen taustat ja seuraukset. Paitsi että kunnan toimijat voivat oppia, voi koko kuntaorganisaation yhteiset käsitykset kehittyä ja muuttua, jolloin voidaan puhua nimenomaan organisaatiotason oppimisesta. Lisäksi tavoitteena on se, että erityisesti pienten kuntien toimintaprosessien ja strategioiden tarkastelu organisaation oppimisprosessien viitekehyksen avulla avaisi muutamia näkökulmia myös siihen, minkälainen yhteys kunnan koolla ja toimintamahdollisuuksilla on.

2.2. Organisaation oppiminen ja kunnat tutkimuksessa

Oppimista on tutkittu organisaatioiden yhteydessä monesta eri näkökulmasta. Etenkin tämän tutkimuksen kannalta yksi keskeinen tekijä on se, käsitetäänkö oppiminen eräänlaiseksi toimintatavaksi, joka voidaan organisaatiossa tietoisesti aloittaa vai jonkinlaiseksi organisaatiossa itsessään olevaksi, jopa tiedostamattomaksi prosessiksi, joka ilmenee organisaation toimintatavoissa ja ratkaisuissa. Huolimatta siitä, pidetäänkö organisaation oppimista tarkoituksellisena toimintamallina vai aina jossain muodossa läsnä olevana sisäisenä prosessina, voidaan esimerkiksi seuraava Otalan (2002, 163) määritelmä yhdistää molempiin näkökulmiin: Oppiva organisaatio osaa käyttää kaikkien yksilöiden ja ryhmien koko oppimiskykyä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja kykenee luomaan jatkuvaan oppimiseen ja kehittämiseen kannustavan ilmapiirin.

Oppivan organisaation käsite käsitetään usein kirjallisuudessa liian suppeasti. Se ei ole henkilöstöpolitiikka, asiantuntijaorganisaatio tai esimerkiksi henkilöstön kouluttamista (emt., 164). Edelliset ominaisuudet voivat olla vain pieni osa oppivaa organisaatiota. Käsitettä oppiva organisaatio käytetään yleisesti, mutta käytännössä se on lähinnä jonkinlainen ideaali (mm. Finger & Bürgin Brand 1999, 136; Ojala 2002, 216). Siksi kyse onkin ensisijaisesti organisaation oppimisen tarkkailusta. Ojala (2002) on vain yksi esimerkki niistä monista tutkimuksista, jotka kytkevät oppimisen esimerkiksi elinikäisen oppimisen, osaamisen ja henkilöstön kehittämiseen ja olettavat, että organisaation oppimista voi edistää ja mitata erilaisilla menetelmillä ja mittareilla. Osittain näin onkin, mutta esimerkiksi erilaiset koulutusohjelmat ja johtamisopit eivät vielä kerro sitä, onko organisaatiossa oppimista. Kuten Contu ja Willmott (2003, 292) toteavat, organisaation oppimisen valtavirtatutkimus keskittyy tietämyksen siirtämisen ja koamisen muodollisiin kanaviin ja strategioihin. Situationaalinen oppiminen puolestaan ym-

märtää tietämyksen muodostamisen prosesseja ja tietämyksen jakamista keskeisenä osana päivittäisiä käytäntöjä (emt.).

Taulukkoon 1 (s. 8) on tiivistetty oppivan organisaation ja organisaation oppimisen lähestymistavat ja keskeiset tutkijat. Kuten taulukosta voi nähdä, Dixon (1994) sekä Finger ja Buringin Brand (1999, teoksessa Easterby-Smith ym. 1999) sijoittuvat organisaation kulttuurin näkökulman alle, mutta tarkastelu liittyy jollain tavoin kaikkiin näkökulmiin. Myös Suomessa on julkaistu tasaisesti organisaation oppimiseen liittyvää kirjallisuutta (mm. Viitala 2005; Kirjavainen, Lähteenmäki, Salmela & Saru 2005 (toim.)). Silti Suomessa ei ole tehty kovin paljon nimenomaan kuntia ja organisaation oppimista koskevia tutkimuksia. Joitakin tutkimuksia on, kuten Pellonpään (2003) pro gradu-tutkielma kuntaliitoksesta oppimis- ja muutosprosessina. Myös monet kuntiin tai ylipäätään julkiseen hallintoon ja oppivaan organisaatioon liittyvät tutkimukset käsittelevät lähinnä esimerkiksi henkilöstön koulutusta, tiimityöskentelyä ja muuta organisaation kehittämistä tai tietohallintoa ja tietoyhteiskuntakehitystä (mm. Leinonen 2004; Luukkonen 1993; Työministeriö 2000; Vehviläinen 2002). Tarkemmin oppivan organisaation ja organisaation oppimisen tutkimuksen eri näkökulmia yleisesti ja erityisesti tämän tutkimuksen kannalta tarkastellaan luvussa 4.1.

Lisäksi voidaan mainita vuonna 2000 käynnistetty Keski-Suomen kehittämishanke, jonka tavoitteena oli maakunnan kehittäminen oppivaksi alueeksi. Oppivalla alueella kuntien on tarkoitus kehittää verkosto, jossa ne toimivat toisiaan täydentäen eikä keskenään kilpaillen. (Ojala 2002, 316.) Hankkeessa on määritelty, että oppiva maakunta muodostuu ensinnäkin yritysten ja muiden taloudellisten toimijoiden kilpailukyvästä. Toiseksi se muodostuu asukkaiden hyvinvoinnista, johon kuuluvat esimerkiksi jatkuvan oppimisen mahdollistaminen, koulutusmahdollisuudet, asuinympäristön turvallisuus ja peruspalvelujen saatavuus. Kolmas tekijä on sosiaalisen pääoman määrä ja laatu, johon kuuluvat esimerkiksi luottamus maakunnan järjestelmiin, verkostojen määrä, ihmisten suhteet, hyvä johtaminen ja hallinto sekä esimerkiksi imago ja identiteetti. (Emt., 317-318.) Määritelmä on melko laava ja yhdistää esimerkiksi kilpailukyvän, hyvinvoinnin ja tietoyhteiskunnan elementtejä. Toisaalta se kertoo myös niiden ominaisuuksien moninaisuudesta, joihin oppimiskyvyllä ja -prosesseilla voi olla vaikutusta.

Tutkimuksen yksi keskeinen teema on pienten kuntien asema ja toimintamahdollisuudet, joita käsitellään paljon myös kuntaliitostutkimuksessa. Kuntarakenne ja kuntaliitokset ovat olleet Suomessa jokseenkin pysyvästi ajankohtainen ja samalla ristiriitainen aihe, minkä vuoksi niistä on tehty myös säännöllisesti tutkimuksia ja erilaisia selvityksiä. Tutkimus ei ole antanut yksiselitteisiä vastauksia kuntaliitosten vaikutuksista. Yksi syy on se, että usein on vaikea erottaa toisistaan yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja kuntaliitoksesta johtuvien tekijöiden vaikutuksia, kuten Leinamo (2004, 9) huomioi omassa tutkimuksessaan. Leinamo (emt., 130) on havainnut tutkimuksessaan, että vaikutukset pienemmän osapuolen eli liitoskunnan kehitykseen vaihtelevat paikkakunnittain. Esimerkiksi vastaanottajakunnan etäisyydellä, väkiluvulla, elinkeinorakenteella tai poliittisella paikkajakaumalla ei ole suoraa yhteyttä liitoskunnan kehitykseen. Sen sijaan huoli kunnan reuna-alueiden ja sivukylien asemasta on osittain aiheellinen. Myös pienten kuntien itsemääräämisoikeus voi vähentyä liitoksessa, koska niiden poliittinen arvo on yleensä suhteessa niiden väkilukuun. Eniten yhdistyminen vaikuttaa Leinamon mukaan kunnallisten palvelujen määrään ja sijaintiin. Lisäksi liitos voi aiheuttaa kuntaan vuosiksi ristiriitoja ja epäsopua. (Emt., 130-132.)

Näkökulma	Keskeiset tutkijat	Oppimistavoite
Informaation käsittely	Adler & Cole (1993), Argyris & Schön (1978), Huber (1991), Walsh & Ungson (1991), Kim (1993), Bood (1998), Klimecki & Lassleben (1998), Stata (1989), Argote ym. (1990)	Tietovirtojen tehostaminen organisaatiossa. Kustannusten alentaminen toistuvissa prosesseissa.
Tietojohtaminen	Brooking (1990), Ciborra & Lanzara (1994), Kühn & Abecker (1997), Nonaka & Takeuchi (1995), Qvortrup (1994), Romhardt (1997), Styhre (2003)	Tiedon suunnittelu, välittäminen ja varastointi. Henkisen pääoman mittaaminen.
Organisaation kehittäminen	Argyris (1990), Coopey (1995), Crossan ym. (1999), Cummings & Worley (1997), Duncan & Weiss (1979), Garvin (1993), Hedberg (1981), Isaacs (1993), McGill ym. (1993), Nevis ym. (1995), Pedler ym. (1991), Senge (1990; 1996), Starkey (1996)	Oppimisen rakenteellisten esteiden poistaminen. Johtajuuden ja normien kehittäminen oppimista tukevaksi. Kommunikaation ja tiedonkulun laadullinen kehittäminen, mentaalisten mallien muuttaminen.
Strateginen johtaminen	Bruderer & Singh (1996), Dumphy ym. (1993), Fiol & Lyles (1985), Hannan & Freeman (1988), Lant & Mezias (1992), Parke (1991), Powell ym. (1996), Prahalad & Bettis (1996), Zander & Kogut (1995)	Strategisen kilpailukyvyn saavuttaminen organisaation oppimista tehostamalla.
Organisaatiokulttuuri	Abma (1993), Brown & Duguid (1991), Dixon (1994), Gherardi & Nicolini (1998), Easterby-Smith ym. (1998), Lave & Wenger (1991), Orr (1990), Sonntag (1996), Spender (1996), Tyre & von Hippel (1997), Weick & Westley (1996)	Oppimiskulttuurin rakentaminen ja yhteisesti jaettujen merkitysten löytäminen. Noviisien sisäänpääsy ja osallistaminen asiantuntijoiden ajattelun välineitä käyttäen. Vuorovaikutuksen, kommunikaation ja yhteistyön parantaminen.

Taulukko 1. *Organisaation oppimisen ja oppivan organisaation lähestymistapoja tutkimuksessa. (Kirjavainen & Lähteenmäki 2005, 8.)*

Taloudelliset vaikutukset ovat usein kuntaliitoksia ja kuntakokoa koskevan keskustelun ja tutkimuksen keskipisteessä. Yksi viimeisimmistä tutkimuksista on Moision ja Uusitalon (2003) selvitys kuntaliitoksen vaikutuksista kuntien menoihin vuosina 1970-1997. Tutkimuksen (emt., 60-61) yksi keskeisin tulos on se, että ei voida osoittaa, että kuntaliitokset olisivat

pienentäneet kuntien menoja. Kuntarakenteen tulevaisuutta käsitellään puolestaan esimerkiksi Haverin, Laamasen ja Majoisen (2003) tutkimuksessa kunta-alan toimijoiden ja asiantuntijoiden käsityksistä kuntajaotuksen muutostarpeista. Kuntakoon suurentuminen nähdään tarpeelliseksi tulevaisuudessa etenkin kuntien kasvavan kustannusvastuun, kilpailukyvyn, valtionosuuksien ja muuttoliikkeen vuoksi. Pääosa ei koe, että kuntien välinen yhteistyö poistaisi kuntaliitoksien tarvetta. Tutkimuksen mukaan yhdistymisen tarve nähtiin suurimpana reikäleipäkunnissa ja suurten tai keskisuurten kaupunkien lähellä. Pienin tarve on Pohjois- ja Itä-Suomen suurissa, harvaan asutuissa kunnissa. (Emt., 7-8.). Lisäksi voidaan mainita muutosprosessia ja johtajuutta käsittelevä Haverin ja Majoisen (2000) sekä reikäleipäkuntia ja eilaskettavia vaikutuksia käsittelevä Puustisen (1998) tutkimus.

2.3. Tutkimuksen menetelmät ja haastattelut

Tutkimuksessa käytetään esimerkkinä kahta kuntaa, mutta tutkimus ei ole luonteeltaan vertaileva. Joitakin keskeisiä teemoja ja suhtautumista niihin verrataan, mutta tarkoituksena ei ole asettaa kuntia paremmuusjärjestykseen, vaan löytää kahden kunnan eroja ja yhtäläisyyksiä havainnoimalla kuntaorganisaation oppimiseen keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. Siksi toisen kunnan tehtävänä on ennen kaikkea auttaa arvioimaan toisessa kunnassa tehtyjä havaintoja. Organisaation oppimisen viitekehukseen sopisi hyvin myös vertaileva tutkimus, koska suomalaisten kuntien välillä on suuria eroja niin koossa, taloudellisessa tilanteessa, väestö- kuin elinkeinorakenteessakin. Laajempi vertaileva tutkimus voisi mahdollisesti paljastaa monipuolisemmin erilaisia oppimisprosesseja ja analysoida niiden edellytyksiä ja merkitystä. Siinä tapauksessa tarvittaisiin myös suurempaa aineistoa, mikä ei tämän tutkimuksen puitteissa ole mahdollista.

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty haastattelujen avulla. Kohteena ovat Etelä-Savossa sijaitseva Hirvensalmen kunta ja Keski-Suomessa sijaitseva Petäjäveden kunta. Molemmat ovat pieniä alle 4000 asukkaan kuntia, jotka sijaitsevat suuremman kaupungin naapurissa. Kuntia yhdistää lisäksi se, että ne ovat molemmat kerran olleet mukana kuntaliitosprosessissa. Kunnat ovat myös olleet taloudellisissa vaikeuksissa, mutta tällä hetkellä niiden talouskehitys on myönteistä. Sen vuoksi kohdekunnat antavat hyvän tilaisuuden tarkastella myös sitä, minkälaisia prosesseja, ratkaisuja ja toimijoita hyvän taloudellisen kehityksen taustalla on.

Molemmissa kunnissa on haastateltu kunnanjohtajia, hallituksen puheenjohtajia ja kolmantena haastateltavana ovat olleet Petäjäveden osalta kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja Hirvensalmen osalta jo viidettä kautta kunnanvaltuustossa oleva luottamushenkilö. Haastattelut on toteutettu vuoden 2006 alkuvuoden aikana. Haastattelut pohjautuivat melko väljään runkoon, joissa keskeisimpiä käsiteltäviä aihealueita ovat olleet strategiat painopisteineen, päätöksenteko sekä alueellinen asema ja yhteistyö (ks. liite 1, s. 79). Haastattelurunkoja muokattiin hieman riippuen siitä, missä asemassa kunnassa kukin haastateltava on.

2.4. Tutkimuksen rakenne

Alussa perehdytään suomalaisten kuntien aseman ja tehtävien kehitykseen. Luvussa 3 käydään tiivistetysti läpi hyvinvointivaltiokehitys sekä kuntien toiminnan taustalla olevat periaatteet ja kehityssuunnat. Koska kuntien asemaan, toimintatapoihin ja kuntaliitoskysymykseen vaikuttavat lukuisat tekijät globaalilta tasolta paikallistasolle asti, on välttämätöntä ottaa monipuolisesti esille eri tekijöitä, mutta toisaalta ei ole mahdollisuutta eikä välttämätöntäkään perehtyä yksittäisiin tekijöihin kovin tarkasti. Esille halutaan tuoda erityisesti kuntien monitasoinen toimintaympäristö sekä kuntien hyvinvointitehtävä ja siihen liittyvät vaatimukset ja vaikeudet. Lisäksi tuodaan esille pieneen kuntakokoon liittyviä tekijöitä ja pohditaan hieman kuntien strategioiden ja tietotarpeen merkitystä. Nämä tekijät ovat tutkimuksessa tarkasteltavalle kuntaorganisaation oppimiselle paitsi konteksti niin myös kohde.

Luvussa 4 tutustutaan tarkemmin oppivan organisaation ja organisaation oppimisen viitekehukseen. Ensin käsitellään yleisesti organisaation oppimisen tutkimuksen eri suuntauksia. Sen jälkeen perehdytään tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehityksen muodostaviin Dixonin (1994) sekä Fingerin ja Bürgin Brandin (1999) tutkimuksiin. Dixon on kehittänyt yhteisölliseen oppimiseen perustuvan organisaation oppimisen kehän ja Finger ja Bürgin Brand ovat empiirisen tutkimuksen pohjalta Dixonin viitekehystä käyttäen perehtyneet erityisesti julkisen sektorin organisaatioiden transformaatioon ja oppimiseen. Luvussa 5 yhdistetään oppiva organisaatio ja organisaation oppiminen edellisen luvun pohjalta suomalaisten kuntien toiminnan kontekstiin ja pohditaan muutamia erityisesti kuntien oppimiseen liittyviä tekijöitä ja niiden taustoja.

Luvussa 6 perehdytään pääasiassa tehtyjen haastattelujen pohjalta tutkimuksen esimerkkikuntiin Hirvensalmeen ja Petäjäveteen. Erityisiä teemoja ovat kuntien näkemykset strategioista sekä strategisten painopisteiden taustat, kuntien alueellinen asema ja kuntayhteistyö, kokemukset kuntaliitosprosessista sekä päätöksenteko. Luvussa 7 analysoidaan erityisesti esimerkkikuntien toimintaa organisaation oppimisen viitekehityksen avulla ja yritetään löytää vastauksia siihen, mitkä tekijät vaikuttavat kuntaorganisaation oppimiseen ja minkä vuoksi, minkälaisia oppimisen prosesseja on havaittavissa ja mitä seurauksia organisaation oppimisen prosesseilla on. Viimeiseksi kootaan yhteen tulokset ja pohditaan myös lyhyesti organisaation oppimisen viitekehityksen mahdollisuuksia kuntatutkimuksessa.

3. Yhteiskunnallinen kehitys ja kuntien asema

3.1. Hyvinvointiyhteiskunnan perusta ja kehityssuunnat

Etenkin 1990-luvulta lähtien hyvinvointivaltiota on toistuvasti määritelty kriisi-sanalla kautta. Puhutaan rahoitus-, legitimititeetti-, ideologisesta sekä rakenteellisesta ja toiminnallisesta kriisistä (Kautto 2002, 15). Vähitellen keskustelu on siirtynyt hyvinvointivaltion elämänkaaren päättymisestä siihen, millaista hyvinvointivaltiota Suomeen tulisi rakentaa. Vaikka olosuhteet olisivat vaikeat ja poliittinen retoriikka korostaa jopa radikaalien muutosten tarvetta, on hyvinvointivaltiossa lukuisia pidäkkeitä, jotka tekevät nopeat käännökset vaikeiksi ja jopa epätodennäköisiksi. Instituutiot ovat jähmeitä muuttumaan, muutoksen epäonnistumisella voi olla korkea poliittinen hinta ja kansalaiset ovat haluttomia luopumaan saavutetuista eduista. (Emt., 16-17).

Hyvinvointivaltion perustana on ollut hyvinvointivaltion sektoristrategia, jossa valtio säättää kunnille lakisääteiset velvoitteet, osallistuu valtionapujen kautta tehtävien rahoitukseen ja valvoo myös yksityiskohtaisesti niiden käyttöä. Sektoristrategiaan ovat kuuluneet myös hierarkkiset linjaorganisaatiot, ammatillisesti sektoroituneet palvelujärjestelmät, kunnallinen palvelumonopoli, fordistinen palvelutuotanto ja palvelujen rahoitus verovaroin. Järjestelmän toimivuus on perustunut taloudelliselle kasvulle ja tasa-arvoa korostaville arvoille, jotka ovat taanneet sekä taloudelliset että poliittiset edellytykset. Näin syntynyt institutionaalinen hyvinvointivaltio tarjoaa peruspalvelut ja perustoimeentuloturvan kaikille kansalaisuuden perusteella. Toiminnan taustalla on ollut valtion keskushallintoon ministeriöille ja keskusvirastoille keskitetty rationaaliseen suunnitteluun ja ohjaukseen perustuva päätöksenteko. (Rönkkö 2001, 125-130.)

1990-luvun aikana tilanne kääntyi monessa suhteessa päinvastaiseksi, sillä vuosikymmentä voidaan nimittää yhteiskunnallisen murroksen, taloudellisen laman, hyvinvointivaltion kriisin ja uudelleenarvioinnin vuosikymmeneksi (emt., 130). Laman myötä on siirrytty tehtäväkohtaisista yleisiin valtionavustuksiin ja menojen mukaan määräytyvistä laskennallisiin. Monia kunnan menoja on supistettu juustohöylällä eli samalla prosenttiosuudella ja henkilöstömenoja on pienennetty esimerkiksi lomautuksilla ja vähentämällä uusien työntekijöiden palkkaamista. (Emt., 130-131.) Toisaalta taloudellisen laman lisäksi 1990-luvulla suomalaisen yhteiskuntapolitiikkaan tuli uusi, vahva taustavaikuttaja, kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Se on merkinnyt liittymistä EMU:n jäseneksi ja osaksi EU:n sisämarkkina-alueetta. Ennen kaikkea jäsenyys luo paineita suomalaiselle talouspolitiikalle ja hyvinvointivaltion rahoitukselle (Kantola 2002, 33).

Vaikka hyvinvointivaltiojärjestelmään kuuluvat peruspuitteet ovat edelleen olemassa, on järjestelmän toiminta myös monin tavoin muuttunut. Sotaraudan (1996, 54) mukaan valtiollisen tavoiterationaalisuuden tilalle on noussut toimijalähtöinen tavoiterationaalisuus. Käytännössä se näkyy esimerkiksi yksikkökohtaisessa tulosajattelussa (emt.). Ilmiö liittyy hallintokulttuurin muutokseen, joka on alkanut 1980-luvulla. Vapaakuntakokeilusta käynnistyivät lukuisat uudistukset, joita olivat esimerkiksi valtiosuusjärjestelmän uudistaminen, uusi kuntalaki, kirjanpituudistus, tulosohejaus ja -johtaminen sekä aluehallinnon uudistukset (Haveri 2002a, 13). Hallintokulttuurin muutos on tarkoittanut siirtymistä hallintolegalismista ja byrokratiasta uuteen julkisjohtamiseen. Käsite on laaja ja kiistanalainenkin eikä sellaisenaan kuvaa suomalaista hallintokulttuuria. Joka tapauksessa Suomi on ollut kuitenkin Temmeksen (1998, 443-453) mukaan 1990-luvulla johdonmukaisin ja päättäväisin uuden julkisjohtamisen soveltaja Pohjoismaissa.

Uuden julkisjohtamisen menetelmien käyttöön oton taustalla on keskushallinnon aloite (Haveri 2002b, 4). Aiempaa itsenäisempien ja itseohjautuvimpien organisaatioiden avulla on pyritty uuteen johtamiseen, joka lisäisi toiminnan tuloksellisuutta, innovaatioita ja vaikuttavuutta (Haveri 2002a, 13). Uuden julkisjohtamisessa on neljä keskeistä keinoa, joista ensimmäinen on hajauttaminen sekä järjestelmä- että organisaatiotasolla. Se tarkoittaa normiohjauksen vähentymistä ja myös taloudellisen vallan hajauttamista. Toinen keino on markkinamenetelmien soveltaminen, mikä on tarkoittanut esimerkiksi julkisten monopolien alistamista kilpailulle, tiedottamisvelvollisuuden lisääntymistä sekä asiakaspalautteen korostamista. Kolmas keino on huomion kiinnittämistä tuloksiin ja vaikutuksiin panosten ja prosessin sijasta. Siihen liittyvät keskeisesti palkitseminen, suoritus- ja arviointikriteerien kehittäminen sekä ylipäätään yrittäjämäinen toimintatapa. Neljäs keino onkin yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen. Se ilmenee esimerkiksi tulospalkkauksena, jäykän virkamiesjärjestelmän muuttamisena sekä henkilöstöhallinnon ja rekrytoinnin toimintatapojen muuttamisena entistä joustavampaan suuntaan. (Haveri 2002b, 8-9.)

Uuden julkisjohtamisen periaatteiden ja menetelmien rinnalla valtion ja kuntien toimintaa vaikuttavat myös monet muut ehkä vähemmän konkreettiset tekijät. Yksi keskeisimmistä on toimijoiden välisen riippuvuuden lisääntyminen niin paikallisella, kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Anttiroikon ja Haverin (2003, 143) mukaan uuteen julkisjohtamiseen liittyvät ratkaisut joutuvat tekemään tilaa myös koalitiio- ja kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja demokraattiselle hallintamallille. Yhteiskunnassa siirytään vähitellen perinteisestä hallinnon mallista uuteen hallinnan malliin, jossa hallinto toimii dynaamisesti ja kehittämisorientoituneesti erotuksena vanhaan kontrolliorientoituneeseen hallintoon (emt., 142). Pitää kuitenkin muistaa, että riippuvuus merkitsee yhteistyön välttämättömyyttä, mutta myös laajempaa kilpailua toimijoiden välillä. Esimerkiksi EU-jäsenyys on tuonut mukanaan lisää yhteistyötahojaa, mutta myös kilpailuttamisvelvoitteen ja sisämarkkinat.

1990-luvun talouskriisin myötä on siirrytty jossain määrin hyvinvointivaltiopuheesta hyvinvointiyhteiskuntapuheeseen (Kautto 2002, 13). Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että puhutaan myös markkinaehtoisista ratkaisuista, korostetaan yhteiskunnan vastuun ohella yksilön omaa vastuuta ja järjestökentän roolia (emt.). Suomalainen yhteiskunta on globaalin yritys ympäristön ja toisaalta palveluiden ja sosiaaliturvan välisessä ristipaineessa. Tässä tilanteessa järjestelmän toimivuus edellyttää suurta talouskasvua, mikä luo paineita tehokkaille palvelujen tuotantotavoille ja kansalaisten oman vastuun korostamiselle. (Emt., 6.) Teollisuuden tuottavuus kasvoikin lamavuosina rajusti ja on noussut maailman kärkeen. Kilpailukyvyltään Suo-

mi on maailman johtavia maita ja julkinen velka oli jo vuonna 2002 Euroopan pienimpiä. Siitä huolimatta tuloerot kasvavat ja alueellinen eriarvoisuus kiihtyy, kun ihmiset ja työt keskittyvät kasvukeskuksiin. (Kantola & Kautto 2002, 143.) 1990-luvun kehityslinjat ovat asettaneet mm. perustoimeentulon takaamisen maassa asumisen perusteella sekä tasa-arvoisuuden ja köyhyyden poistamisen periaatteet kyseenalaiseksi (emt., 142-143). Nämä haasteet ja ongelmat joudutaan kohtaamaan kuntatasolla erityisen läheltä.

3.2. Palvelutuotannon reunaehtojen ja toimintaympäristön muutokset

Perinteistä hyvinvointivaltion rakentamisen ajan kuntaa voidaan nimittää legalistiseksi viranomaiskunnaksi (Ryynänen 2004, 32). 1990-luvun aikana kunnista on muodostunut Rönkön (2003, 85) mukaan paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajia eli itsehallinnollisia palvelukuntia. Hyvinvointipolitiikan paikallisuus kertoo myös siitä, että kuntien välillä on eroja sekä väestörakenteessa ja väestön tarpeissa että edellytyksissä vastata tarpeisiin. Kuten Kantola ja Kautto (2002, 147) toteavat, on yksi ongelmallisimmista tekijöistä se, että tulot eivät jakaudu tasaisesti eri kunnille, mutta velvoitteet ovat yhdenmukaiset. Valtion ja kuntien välillä onkin jatkuvaa kiistaa verotulojen jakamisesta (emt.). Valtio on laajentanut myös laman jälkeen kuntien lakisääteisiä tehtäviä, mutta supistanut omaa osuuttaan niiden rahoittamisesta (mm. Rönkkö 2003, 85; Myllymäki 2002, 22). Tämä on vastoin ns. rahoitusperiaatetta, joka sisältyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklaan (Ryynänen 2004, 100). Sen mukaan kunnille pitää taata tosiasialliset edellytykset vastata itsehallinto-oikeudestaan (emt.).

Toisaalta poliittinen ongelma on myös se, että kunnilla melko vapaat kädet palvelujen järjestämisessä, mikä myös voi olla syynä palvelujen tason vaihteluun (Kantola & Kautto 2002, 148). Uusi kuntalaki (1995/365) on mahdollistanut kunnille erilaiset tavat tuottaa palveluja. Lain 2 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (1992/733) mahdollistaa sen, että kunta voi järjestää 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät myös sopimuksin muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin. EU ja laki julkisista hankinnoista (1992/1505) velvoittavat lisäksi kunnat kilpailuttamaan hankintojansa, mikä on tuonut mukanaan monia tulkintaongelmia. Kunnat jäljittelevät markkinoiden toimintatapoja käyttämällä esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallia ja yhtiöittämällä toimintojaan. Näin kunnat voivat muodostaa oman palvelustrategiansa lukuisin eri tavoin ja painotuksin, mikä voi johtaa eroavaisuuksiin palvelujen laadussa ja saavutettavuudessa.

Kuntien toimintaa ja edellä mainittuja palvelutuotannon vaihtoehtoja määrittää pyrkimys tehokkuuteen. Siihen yritetään vaikuttaa niin valtion kuin yksittäisten kuntien tasolla esimerkiksi tulostavoitteilla, erilaisilla kriteereillä ja tuottavuuden, tehokkuuden ja laadun seurannalla. Nämä tekijät heijastavat nimenomaan uuden julkisjohtamisen periaatteita ja liberalistisia arvoja. Tehokkuuteen perustuva tulkinta merkitsee sitä, että talousongelmien syynä pidetään kuntien sisäisiä tekijöitä, joihin tehostamisella voidaan siis vaikuttaa (Rönkkö 2005, 151).

Tehokkuuden kasvattamiseen ei kuitenkaan pyritä enää tiukan valtion ohjauksen avulla. Ryy-nänen (2004, 77) kutsuu myös global-ohjaukseksi nykyistä mallia, jossa valtio ei enää harjoita yksittäistapauksellista valvontaa vaan ensisijaisesti tukee ja ohjaa esimerkiksi tuottamalla avuksi soveltuvaa informaatiota ja arviointia. Kuntien ja valtion suhde on muuttumassa yhä kehittämisorientoituneemmaksi ja sopimus pohjaisemmaksi (Anttiroiko & Haveri 2003, 143). Väljemmän ohjauksen kääntöpuolia voivat kuitenkin olla tietty ennustamattomuus ja vastuun siirtäminen kunnille hankalissa ratkaisuisissa.

Kaikki kuntien ongelmat eivät ole silti suoraan johtuneet säästöistä, sillä esimerkiksi Myl-lymäen (2002, 22) mukaan suurimmat kivut kunnille ovat kuitenkin aiheuttaneet valtavat vä-estönmuutokset, joiden vuoksi asutuskeskukset eivät voi kehittyä niihin suuntautuvan muut-tovirran tahdissa ja toisaalta muuttotappiokunnat eivät talousongelmiensa vuoksi voi taata toimivia hyvinvointipalveluja. Väestöliike ja kuntien väliset erot vaikuttavat myös kuntien keskinäisiin suhteisiin. Kuten edellisessä luvussa todettiin, toimijat ovat toisilleen sekä yhteis-työ- että kilpakumppaneita. Kuntien välisestä yhteistyöstä on jo tullut tietynlainen normi, eikä pienen kunnan olekaan mahdollista tai järkevää tarjota yksin kaikkia palveluita. Toisaalta kuntien väliset erot ja kilpailu asukkaista ja työpaikoista aiheuttaa myös kilpailua kuntien vä-lille. Kunnat päättävät itse alueensa palveluiden tasoista, minkä vuoksi hyvinvointivaltiolle ominainen alueellinen yhtenäisyys on vaihtunut erilaisiin paikallisiin palvelustrategioihin (Rönkkö 2001, 133). Alueiden välinen kilpailu puolestaan suurentaa lisää niiden välisiä eroja (emt.). Kunnat eivät myöskään kilpaile kenestä tahansa uudesta asukkaasta, vaan ne kilpaile-vat hyvästä työssäkäyvästä veronmaksajasta.

Kilpailusta huolimatta verkostoituminen ja erilaiset yhteistoiminnan muodot voivat vähen-tää hallinnollisten rajojen merkitystä (emt.). Kilpailullakin kunta toisaalta vaan pyrkii vahvis-tamaan omaa asemaansa ja painoarvoansa esimerkiksi suhteessa muihin verkoston jäseniin. Ne sidosryhmät joista kunnat ovat riippuvaisia ja joiden kanssa ne toisaalta kilpailevat voi-daan luokitella esimerkiksi Anttiroikon ja Haverin (2003, 147) mukaan kolmelle eri tasolle. Ylipaikalliselle hallintasuhteiden kentälle kuuluvat globaali yritys-elämä, globaali kansalaisyhteiskunta, muut kuin paikalliset julkisyhteisöt, ylipaikalliset verkostot ja liittoumat sekä EU ja suhde valtioon. Paikallistason hallintasuhteisiin kuuluvat puolestaan suhteet paikalliseen elin-keinoelämään, paikallistason julkisyhteisöihin sekä paikalliseen kansalaisyhteiskuntaan. Kun-taorganisaation sisäisten hallintasuhteiden kentässä huomio kiinnitetään ensisijaisesti poliittis-ten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden välisiin suhteisiin ja esimerkiksi avoimuuteen, vastuunjakoon ja luottamukseen. (Emt., 145-147.) Verkostojen ja hallintasuhteiden laajuus asettaa omat haasteensa kunnalliselle päätöksenteolle ja lisää toisaal-ta toimintaympäristön ennustamattomuutta.

3.3. Kuntien määrä ja koko Suomessa

Kuntien roolin, menestyksen ja kriisien rinnalla on kulkenut keskustelu kuntaliitoksista. Se valtakunnallisella tasolla tiivistyvän siihen, mikä on kuntien oikea määrä ja koko asukasmää-rän suhteen. Keskustelu optimikoosta ja -määrästä näkyy yhä niin tutkimuksen kuin politiik-an tasolla. Esimerkiksi syksyllä 2005 kunta- ja palvelurakennehanke käynnistettiin kol-mella ehdotuksella kuntien rakenteen ja toiminnan uudistamiseksi. Aluekuntamalli perustui

20-25 aluekuntaan ja nykyisiin kuntiin lähikuntina, peruskuntamalli 20 000-30 000 asukkaan toiminnallisiin alueisiin ja piirimalli 100 000 asukkaan sosiaali- ja terveystieteisiin (Sisäasiainministeriö 2005c, 3-4). Suomessa kuntien koko niin pinta-alan kuin asukasmäärän suhteen poikkeaa kuitenkin merkittävästi toisistaan. Kaikilla kunnilla on siitä huolimatta vastuullaan periaatteessa samanlaiset tehtävät ja perustoiltaan samanlainen organisaatorakenne. Siksi onkin ymmärrettävää, että haetaan sopivaa kuntakokoa suhteessa kunnan tehtäviin.

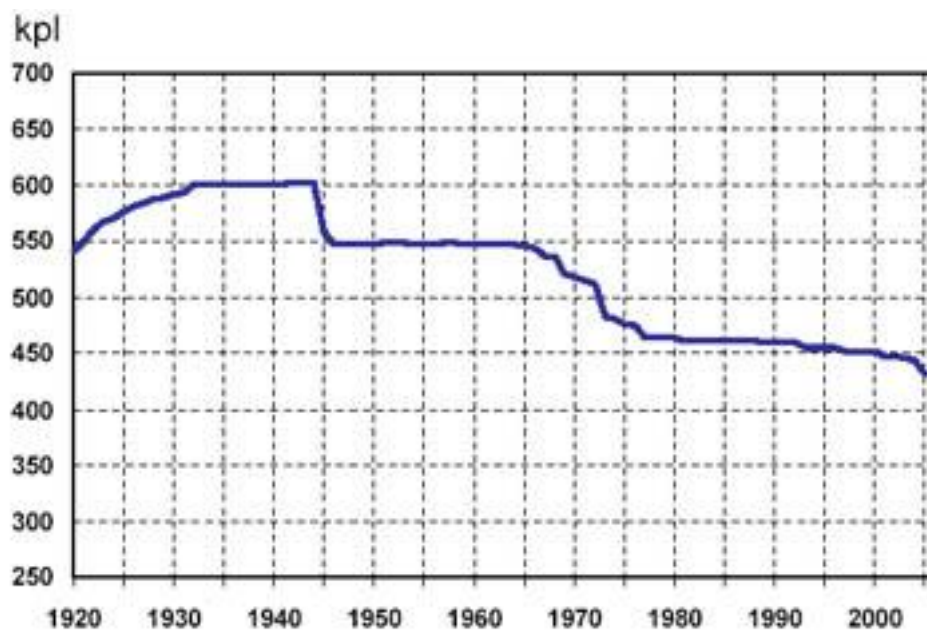
Voidaan kuitenkin kysyä, minkä vuoksi keskustelu keskittyy ainoastaan kuntakoon kasvattamiseen. Erilaisissa malleissa optimikooksi ei ole yleensä määritelty esimerkiksi yli 100 000 asukkaan kuntaa, vaikka niitä Suomessa oli Tilastokeskuksen (2005) mukaan vuoden 2004 lopussa kuusi ja niissä asui lähes 1,5 miljoonaa asukasta. Siitä huolimatta Suomessa ei ole juurikaan vielä aloitettu keskustelua siitä, onko joidenkin kuntien asukasmäärä jo liian suuri. Esimerkiksi Ruotsissa on alettu jo 1980-luvulla jakaa kuntia, koska erityisesti pakkoliitoksiin ei olla oltu tyytyväisiä (Keinonen 1996, 85). Ehkä Suomessa pelätään, että keskustelu liian isoista kunnista vahingoittaisi erityisesti kunta- ja palvelurakennemuutosten vauhdittamaa yhdistymiskeskustelua. Vaikeinta saattaakin olla löytää tasapaino kuntien toiminnan ja kuntarakenteen valtiolähtöisen sääntelyn sekä kuntien omaehtoisen, omista olosuhteista rakentuvan itsenäisen toiminnan välillä.

Keskeinen ristiriita kuntakoko keskustelussa on kansanvaltaisuuden ja tehokkaan tehtävien hoidon välillä. Alun perin pientä kuntakokoa ja kuntien jakamista pidettiin tarpeellisenä esimerkiksi kansanvaltaisuuden vahvistamiseksi ja pitkien etäisyyksien tuomien haittojen ehkäisemiseksi (Keinonen 1995, 24). Suomen itsenäistyessä kuntia oli 532 ja parhaimmillaan vuosina 1942-1944 kuntia oli yhteensä 603 (Kunnat.net 2006a). Toinen maailmansota olikin käännteentekevä Suomen kuntarakenteen kehityksen kannalta. Ensinnäkin Suomi joutui luovuttamaan toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliitolle 44 kuntaa (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 29). Toiseksi kuntien määrä ei enää noussut, koska 1960-luvulta alkaen käsitkset sopivasta kuntakoosta muuttuivat merkittävästi.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa pyrittiin alueelliseen tasa-arvoon ja tiettyjen peruspalvelujen takaamiseen kaikkien kuntien asukkaille. Kun hyvinvointivaltion järjestelmät vakiintuivat, katsottiin että pienkuntavaltainen kuntarakenne on este kuntien roolille eli tasa-arvoiselle palvelutuotannolle (Niemivuo 1991, 49). Nyt kuntien itsehallintoa on jälleen alettu painottamaan enemmän, mikä näkyy myös siinä, että uudet säännökset ovat siirtäneet liitosharkinnan lähemmäksi kuntalaisia (Haveri ym. 2003, 29). Pienkunnat koetaan edelleen useimmiten ongelmana. Erikoista tilanteessa on se, että sekä itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta että kuntien keskeistä roolia peruspalvelujen järjestämisessä korostetaan ainakin periaatteellisella tasolla samanaikaisesti. Tähän asti edellisellä on perusteltu pienkuntia ja jälkimmäisellä isompia kuntia.

Kuntarakenteeseen on vaikutettu sekä suoraan että välillisesti poliittisilla ohjelmilla ja päätöksillä. 1960-luvulla alettiin valmistella kuntarakenteen kokonaisuudistusta, jolla pyrittiin vaikuttamaan pienkuntaongelmaan (Haveri ym. 2003, 30). Lait kuntien yhdistämisestä ja yhteistoiminta-alueista säädettiin vuonna 1972, mutta vielä 1980-luvullakaan poliittisista yksimielisyyttä kuntarakenteen kokonaisuudistukseen tekemiseen ei löytynyt. Lopulta kuntauudistuksen suunnittelulaki kumottiin 1988. 1980-luvulla valtio alkoikin korostaa kuntajaon ja kuntien välisen yhteistoiminnan kehittämisessä vapaaehtoisuutta. (Niemivuo 1991, 55-57.) Vaikka uudistus kaatui, väheni kuntien määrä osittain suunnitellun uudistuksen vaikutuksesta 1970-luvun loppuun mennessä yli kahdeksalla kymmenellä (emt., 50).

Seuraavina vuosikymmeninä kuntaliitoksia tehtiin melko vähän, sillä kuntien lukumäärä väheni 1980-luvulla neljällä ja 1990-luvulla kahdeksalla (Kunnat.net, 2006a). Paine kuntakoon kasvuun on kuitenkin lisääntynyt koko ajan. Nyt asiaa lähestytään kunta- ja palvelurakennehankkeen kautta. Vaikka vielä onkin epäselvää, millä konkreettisilla toimenpiteillä kuntien lukumäärää vähennetään ja kuntakokoa kasvatetaan, ei poliittisten ohjelmien ja uudistusten vaikutusmahdollisuuksia pidä väheksyä. 2000-luvulla kuntien määrää on jo vähentynyt kahdellakymmenelläyhdeellä (emt.) ja kuntarakennehankeen myötä lukuisat kunnat ovat käynnistäneet yhdistymisselvityksiä. Hyvinvointivaltion rakentaminen ja kuntarakenteen uudistusohjelma saivat aikanaan aikaan useiden kymmenien kuntien liitoksen. Nyt kuntien toiminta on ollut murroksessa viime vuosikymmenten aikana alkaneiden muutosten johdosta ja kunta- ja palvelurakennetta halutaan kehittää aivan kuten 1960- ja 1970-luvuillakin. Kuten kuvasta 2 on havaittavissa, on kuntien määrä lähtenyt 2000-luvun aikana laskemaan nopeammin kuin kertaakaan 1970-luvun alun jälkeen.



Kuva 2. Kaupunkien ja kuntien lukumäärän kehitys 1917-2005. (Kunnat.net http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4869, luettu 2.9.2005).

Kuntien optimikokoa on määritelty esimerkiksi kuntauudistussuunnitelman yhteydessä vuonna 1965, kun Pienkuntakomitea esitti 8000 asukkaan vähimmäiskokoa (Moisio & Uusitalo 2003, 24-25). Kuntauudistuksen neuvottelukunta teki vuonna 1970 esityksen pohjalta suunnitelman, jossa kuntamääräksi ehdotettiin 311 (emt.). Optimikoon määrittämiseen uskotaan edelleen. Esimerkiksi vuonna 2003 Mathur, Rynnänen ja Nysted esittivät erilaisten tunnuslukujen ja väestöennusteiden pohjalta kunnan minimikooksi 8000 asukasta (emt.). Heidän mukaansa kuntien lukumäärää tulisi vähentää vähintään 236:een. Myös ruotsalaisessa selvityksessä on päädytty 8000 asukkaan vähimmäiskokoon. (Emt.) Nyt käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana kuntakoon vaatimus on suurentunut vähintään 20 000-30 000 asukkaaseen.

3.4. Kuntakoon edut ja haitat

Kuntatasolla keskustelu ei ole keskittynyt laskemaan niinkään sopivaa kuntakokoa, vaan lähinnä puolustamaan erikokoisten, ennen kaikkea pienten kuntien toiminnan oikeutusta ja hyödyllisyyttä. Esimerkiksi vuonna 2005 yli 20 000 asukkaan kuntia oli kuitenkin Suomen 432 kunnasta vain 53 kuntaa, mutta sen sijaan alle 10 000 asukkaan kuntia oli 330 (Kunnat.net 2005a). Valtakunnallisesta näkökulmasta paikallisten olosuhteiden huomioiminen on jokseenkin mahdotonta, minkä vuoksi joudutaan pakosta määrittelemään yleisiä kriteerejä ja standardeja (Haveri ym. 2003, 77). Standardit toimisivat vain, jos alueet ja olosuhteet olisivat samanlaisia (emt.). Siksi jo lähtökohtaisesti valtionhallinnosta lähtevä kuntarakennemuutos ei kohtaa paikallistasoa, jossa kuntien välillä on suuriakin eroja niin olosuhteissa, paikallisiin olosuhteisiin perustuvissa toimintatavoissa kuin käsityksessä siitä, minkälainen on hyvä kunta. Kriittinen tekijä tulee olemaan uudistuksen toteutustapa ja yhteisymmärrys siitä.

Pientä kuntakokoa puolustetaan ja kuntaliitoksia vastustetaan hallinnon läheisyyden ja demokratian, eri taajamien ja reuna-alueiden aseman, oman maankäytön suunnitteluvallan sekä esimerkiksi kotikunnan merkityksen vuoksi (Puustinen 1998, 139). Ehkä keskeisimpinä pelkoina voidaan pitää nimenomaan päätösvallan menettämistä sekä pienten kylien ja reuna-alueiden aseman heikentymistä. Lähellä kuntalaista oleva päätöksenteko on osa alueidentiteetin poliittista aspektia, minkä vuoksi kuntien yhdistymistä usein vastustetaan (emt., 160). Osittain pelko on myös aiheellinen, sillä kuntaliitoksessa pienemmän alueen poliittinen vaikutusvalta vähenee yleensä merkittävästi (Leinamo 2004, 128). Pieni kunta ohjaa alueensa kehitystä itsenäisesti, mutta liitoksen jälkeen päätösvalta siirtyy suurelta osin paikkakunnan ulkopuolelle (emt., 131-132). Toisaalta liitos saattaa olla eräänlainen syntipukki, vaikka tosiasiasa kehitys voi olla siitä riippumatonta. Leinamo (emt., 130) on vertaillut liitosalueita ja itenäisiä vertailukuntia ja toteaa, että haja-asutusalueiden väestökehitys ja osin yritystoiminnan muutokset ovat niissä samankaltaisia, mikä kertoo yleisen yhteiskunnallisen kehityksen merkityksestä. Suurin vaikutus liitoksella on tutkimuksen (emt.) mukaan pienemmän liitososapuolen kunnallisten palvelujen sijaintiin ja määrään eli juuri niihin tekijöihin, jotka ovat asukkailla tärkeimpiä.

Kuntakoon etuja voidaan myös luokitella raha- ja reaalitaloudellisten tekijöiden pohjalta, kuten esimerkiksi Tervo (2005) tekee. Rahataloudellisiin perusteisiin voidaan lukea kuntaliitoksen keskeisistä eduista ja toiveista esimerkiksi hallinnon ja palveluiden päällekkäisyyksien poistaminen sekä vapaamatkustajaongelman poistuminen (Puustinen 1998, 139). Ennen kaikkea taustalla on oletus suuremman mittakaavan tuomista säästöistä. Niiden oletetaan syntyvän, kun suuremmissa yksiköissä yksikkökustannukset laskevat ja tehokkuus nousee ja sitä kautta palvelut paranevat (Haveri 2002a, 8). Aiemmin viitattiin jo Moisio ja Uusitalon (2003) tutkimukseen, joka kumoaa oletukset kuntaliitoksen tuomista säästöistä. Sen mukaan näyttöä tehokkuuden kasvusta ei ole ja kuntien asukaskohtaiset menot ovat liitoksen jälkeen usein kasvaneet (emt., 62). Vaikka suoranaisia säästöjä ei tulisi, voi liitos todellakin vauhdittaa yksikkökoon kasvamista. Leinamo (2004, 128) on havainnut, että liitoksen jälkeen etenkin perusopetuksen ja päivähoidon yksikkökoko usein kasvoi. Leinamon (emt.) mukaan sitä selittää kuitenkin itse kuntaliitosta enemmän uuden kunnan poliittisen päätöksenteon lähtökohdat.

Reaalitaloudelliset perusteet ovat Tervon (2005) mukaan kuntaliitoksen tarpeellisuuden kannalta tärkeämpiä kuin rahataloudelliset. Tervo viittaa reaalitaloudellisilla perusteilla alueen

toiminnallisuuteen ja kilpailukykyyn. Alueen imago, suurempi vetovoima ja painoarvo, alueiden välisen turhan kilpailun poistuminen, parantuvat kehittämisen voimavarat sekä parantuva maankäytön suunnittelu ovat Puustisen (1998, 139) tutkimuksessaan havaitsemia kuntaliitoksen ja suuremman kuntakoon etuja, joita voidaan pitää reaalityökaluina. Jotta kuntaliitoksesta saataisiin todellisia hyötyjä, täytyy alueen olla toiminnallisesti yhtenäinen. Siksi kaukana suurista keskuksista sijaitsevalle pienelle kunnalle liitos ei välttämättä ole paras vaihtoehto. (Tervo 2005). Täytyy kuitenkin muistaa, että haluttujen vaikutusten toteutuminen kuntaliitosten yhteydessä riippuu oleellisesti poliittisesta tahdosta ja uuden kunnan organisaation suunnittelusta liitosprosessin aikana (Puustinen 1998, 143). Keskustelun jäädessä puolesta ja vastaan -argumenttien tasolle se voi vaikeutua.

Alueen toiminnallisuutta voidaan katsoa eri näkökulmista, mikä saattaa isojen kuntien suhteen unohtua. Kunnan reuna-alueilta käsin alueen toiminnallisuus ei välttämättä kasva kuntaliitoksen myötä. Leinamo (2004) löytää tälle väitteelle myös joitakin perusteita. Esimerkiksi hallintopalvelut keskittyvät usein keskusvirastoihin tai kunnantalolle, varsinkaan maaseutumaisen taajamien kaavoitus ei välttämättä kehity liitoksen jälkeen ja kaupunkimaisia taajamia lukuun ottamatta osa alueista voi jäädä reuna-alueiksi ja kirkonkylät tai muut toiminnalliset keskukset voivat kärsiä (emt., 127-130). Yhdistyminen voi varsinkin reuna-alueiden tai koko pienen kunnan näkökulmasta merkitä maankäytön suunnitteluvallan menetyksiä. Leinamo (2004, 130) on löytänyt sille myös empiirisiä todisteita tutkimuksessaan, sillä hän on havainnut, että etenkin pienempää liitosaluetta voidaan kehittää liitoksen jälkeen vähemmän kuin sitä itsenäisenä on kehitetty.

Myös isolle ja kasvavalle kunnalle muuttoliike voi olla ongelma siinä missä pienellekin, koska väestön kasvu luo esimerkiksi paineita infrastruktuurille ja palveluille (Myllymäki 2002, 73). Puustinen (1998, 160) on lisäksi havainnut, että kuntaliitoksen koetaan poistavan kaupungin ja maaseudun välisen eron ja siten vievän pois maaseutumaisen kunnan identiteetin. Identiteetti liittyy myös imagoon, sillä monet pitävät Puustisen (emt., 158) mukaan liitoksen kannalta ongelmallisena kuntien erilaista imagoa. Ehkä kuntaliitoskeskustelussa pitäisikin erottaa nykyistä selvemmin toisistaan kuntien väliset erot asukasmäärien suhteen, kuntien väliset erot palvelujen ja talouden suhteen sekä erot kuntien imagoissa ja identiteeteissä. Vaikka pienet kunnat usein kärsivät taloudellisista ongelmista ja esimerkiksi väestön ikääntymisestä, kuntien taloudelliset ongelmat eivät silti kehity suoraan suhteessa kunnan kokoon. Kunta- ja palvelurakennehankkeesta virinneessä keskustelussa jäivätkin sivuun ne kunnat, joiden kokonsa puolesta tulisi yhdistyä, mutta joiden toiminnallinen ja taloudellinen tilanne ei välttämättä edellytä sitä. Yksi ratkaisumahdollisuus on kuntien yhteinen palvelutuotanto tai palveluiden ostaminen toiselta kunnalta esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen tehtävissä ilman kuntaliitoksia. Toisaalta silloin tulevat esille kysymykset siitä, etäännykö päättäminen liikaa peruskunnasta ja väheneekö toiminnan läpinäkyvyys. Nämä tekijät ovat olleet kuntayhteistyön ongelmia (Ryynänen 2004, 187).

3.5. Kuntarakenteen toimivuus ja siihen vaikuttaminen

1990-luvun laman jälkeen kuntien toiminnan ja sitä kautta kuntarakenteen toiminnan edellytyksiin on ylhäältä päin pyritty vaikuttamaan esimerkiksi muuttamalla kuntajakolakia ja pai-

nottamalla eri tavoin kuntien välistä yhteistyötä. Välillisesti kuntarakenteeseen vaikuttavat myös esimerkiksi kuntien rahoitusta koskevat päätökset. Viimeisimmät muutokset nykyiseen kuntajakolakiin (1997/1196) on tehty keväällä 2005. Päätös kuntajaotuksen muuttamisesta ei ole tällä hetkellä lain 4 §:n mukaan mahdollinen ilman asianomaisten kuntien valtuustojen suostumusta tai jos ehdotus ei ole saanut enemmistön kannatusta asianomaisissa kunnissa järjestetyissä kansanäänestyksissä. Erityisenä kannustimena laissa ovat yhdistymisavustukset. Jos kuntajaon muutos merkitsee kuntien määrän vähenemistä, saavat kunnat 38 §:n mukaan muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina neljänä vuotena laskennallisilla perusteilla määräytyvää yhdistymisavustusta. Lisäksi Sisäasiainministeriö voi 40 §:n mukaan myöntää kunnille kuntajaon muutoksen edistämiseksi tukea sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään vahvistamaan elinkeinopohjaa tai pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita. Tätä tukea ei enää saa asettaa yhdistymisen ehdoksi.

1990-luvulta alkaen yksi keskeisimpiä piirteitä on ollut kuntien ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön painottaminen. Kuten aiemmin mainittiin, mahdollistavat esimerkiksi kuntalaki ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta erilaiset tavat palvelutuotannon järjestämisessä. Lisäksi laajempaa kuntien välistä yhteistyötä on kehitetty esimerkiksi vuonna 2000 käynnistyneellä seutuhankkeella, jonka pohjalta tuli vuonna 2002 voimaan seutuyhteistyön kokeilulaki (Sisäasiainministeriö 2005d). Mukana olevat kunnat voivat esimerkiksi luoda uudentyypisen seudullisen julkisoikeudellisen toimielimen, jolle kuntien päätösvaltaa voidaan siirtää (emt.). Lisäksi suomalaiset seutukunnat tekevät yhteisiä seutu-strategioita ja seudullisia palvelustrategioita. Aluekeskusohjelmat puolestaan pyrkivät vahvistamaan 34 kaupunkiseudun ja 270 kunnan kilpailukykyä strategisen kehittämisen avulla (Sisäasiainministeriö 2005a). Siinä kunnat ovat yhteistoiminnassa elinkeinoelämän, oppilaitosten, tutkimusyksiköiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa (emt.). Kuntien välisen yhteistyön yksi keskeinen ongelma on kuitenkin se, että järjestelmät ovat isännättömiä ja kokonaisvastuu puuttuu (Ryynänen 2004, 187). Silloin asioiden hoito voi pirstoutua, hajautua ja tulla läpinäkymättömäksi. Myös poliitikkojen vaikutusmahdollisuudet kokonaiskehitykseen tai yksittäisiin toimialueisiin heikentyvät. (Emt.)

Monet valtion päätökset, EU ja monet muut tekijät vaikuttavat siis välillisesti tai suoraan kuntien toimintaedellytyksiin ja sitä kautta kuntarakenteeseen. Jo pelkästään poliittinen paine saada aikaan merkittävämpiä muutoksia on kuitenkin vahva, ja siihen pyrkii vastaamaan keväällä 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuutos. Sisäasiainministeriön (2005b, 1) mukaan hankkeen tavoitteena on se, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Siinä huomioon otetaan ministeriön mukaan palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen. Hankkeen ensimmäisenä tehtävänä on arvioida kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisia järjestämisvastuualueita sekä tarkastella kuntajaotuksen muutoksia ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Toinen keskeinen tehtävä on selvittää ja edistää palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa sekä arvioida kuntien ja valtion välistä kustannustenjakoa. Lopuksi hankkeen yhteydessä valmistellaan sen toteutusta koskevat keskeiset palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset, jotka liittyvät kuntien tehtäviin ja rahoitukseen, palveluiden järjestämisen organisointiin, kuntien yhteistyötasoihin ja

yhteistyön toteuttamiseen sekä kuntajakoon ja sen muuttamiseen. (Emt., 1-2.) Lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alussa (emt., 4).

Hankkeen yhteydessä ehdotetut mallit saattavat olla lähinnä keskustelun herättäjiä ja samalla varoitus siitä, että todellisia muutoksia on tapahduttava. Varoitus on tehonnut, sillä esimerkiksi helmikuussa 2006 käynnissä oli Kuntaliiton (Kunnat.net 2006b) mukaan 30 kuntaliitosselvitystä, joissa mukana on lähemmäs 90 kuntaa. Selvä muutos on myös se, että useissa selvityshankkeissa on mukana enemmän kuin kaksi kuntaa ja parhaimmillaan jopa seitsemän kuntaa. Sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Arto Koski (Keskisuomalainen 2006) näkee selvitysten määrän nopean kasvun ensisijaiseksi syyksi kuntien kriisitietoisuuden kasvamisen ja vasta toiseksi syyksi kunta- ja palvelurakennehankkeen aiheuttaman huolen siitä, että valtio sanelee muutokset ylhäältä päin. Todennäköisesti järjestys on kuitenkin päinvastainen, sillä kuntien kriisitietoisuus ei ole syntynyt vasta hankkeen myötä toisin kuin kasvanut pelko jopa pakkoliitoksista. Monet kunnat ovat luultavasti tarvinneet kunta- ja palvelurakennehankkeen kaltaista potkua, jotta ne todella pohtisivat vaihtoehtojaan tulevaisuuden suhteen. On silti syytä epäillä, että nopea selvitysinto ja esimerkiksi kuntaliitosavustuksiin liittyvät takarajat aiheuttavat myös melko lyhytnäköisiä päätöksiä. Silloin saatetaan keskittyä enemmän yhdistymisen käytännön toteutukseen kuin uuden kunnan toiminnan suunnitteluun tulevaisuuden ja uuden kuntakokonaisuuden näkökulmasta.

3.6. Kunnallinen hyvinvointipolitiikka ja tulevaisuuden haasteet

Valtiollisen ja kunnallisen hyvinvointipolitiikan välillä on yhtäläisten oikeuksien ja paikallisten tarpeiden välinen jännite sekä toisaalta pysyvyyden ja muutoksen välinen jännite (Kananoja 2001, 42). Kuten on jo aiemminkin todettu, ovat hyvinvointiin liittyvät tarpeet hyvin erilaisia ja kuntien välillä on eroja, joten tulevaisuudessa on yhä enemmän tarve paikallisista oloista lähtevälle hyvinvointipolitiikalle. Tämä asettaa haasteen tasa-arvoon perustuvalla politiikalle. Tasa-arvon ongelma on se, että valtakunnalliset tasa-arvotavoitteet voivat johtaa siihen, että paikallisesti tarkastellen huono-osaisimmat ryhmät jäävät vaille riittävää tukea (Emt., 39).

Kananoja (emt.) on koonnut yhteen kunnallisen hyvinvointipolitiikan piirteet. Ensinnäkin sille on ominaista ohjautuminen paikallisista olosuhteista, mikä tarkoittaa sitä, että tavoitteena eivät ole valtakunnalliset standardit ja keskiarvot. Paikallisesta näkökulmasta tavoite on hyvinvointipolitiikan erilaisuus, jos sillä pystytään vastaamaan väestön tarpeisiin. Siksi priorisoinnitkin pitäisi määritellä paikallisesti. Toinen paikallisen hyvinvointipolitiikan tekijä on se, että hyvinvointitavoitteiden toteutuminen vaatii kumppanuuksia yli hallinnonalojen. Siihen kuuluu verkostoituminen myös julkisen sektorin ulkopuolelle. Valtiolähtöinen keskitetty ohjaus on kuitenkin liian hidas ja kankea keino paikallisten yhteistyöverkostojen sääntelyyn. Kolmas tekijä on eri asukasryhmien tarpeiden tasapainoinen huomioon ottaminen. Valtakunnallisessa politiikassa tehdään helposti se virhe, että kehitetään yhden ryhmän palveluja, mutta ei oteta huomioon sen heijastusvaikutuksia muihin toimintoihin. Kuntatasolla ne puolestaan joudutaan ottamaan huomioon jo pelkästään taloudellisista syistä. (Emt., 37-38.)

Neljäs tekijä ja samalla kunnallisessa hyvinvointipolitiikassa keskeisin kysymys on toimintakokonaisuuksien tasapaino suhteessa väestön tarpeisiin. Ongelma on se, että kun lain-

säättäjä säättää kunnille uusia tehtäviä tai laajentaa niiden toimintoja, joudutaan paikallistasolla rajoittamaan sen vuoksi muiden toimintojen kehitystä. Viides paikallisen hyvinvointipolitiikan piirre on asukkaiden rooli, joka on paikallistasolla erilainen kuin valtiossa. Paikallistasolla asukas on toimija ja osallinen oman hyvinvointinsa rakentamisessa, mutta valtiotasolla asukas on lähinnä etuuksien ja palveluiden vastaanottaja, jonka vastuut ja velvollisuudet on säännöksin määritelty. Asukkaan roolia ei voi kuitenkaan standardisoida ja paikallistaso tarjoaa luontevan mahdollisuuden vastavuoroisuuteen. Viimeinen eli kuudes tekijä on se, että paikallistasolla arviointi toteutuu jokaisen kunnan elinvoiman ja asukkaiden näkökulmasta. Valtiolähtöinen arviointi perustuu usein kansallisiin keskiarvoihin ja sektoritavoitteisiin. Sektoriarvioinnilla on oma tehtävänsä, mutta kokonaisuudesta lähtevä arviointi on säilytettävä sen rinnalla. (Emt., 38-39.)

Kuntien toiminnan arviointi ja kriteerit ovat ongelmallinen tekijä. Kunta- ja palvelurakennemuutos korostaa tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista keskeisenä keinona. Rönkön (2005, 151) mukaan kyse on ollut siitä, että kuntien taloudellisten ongelmien syynä on pidetty kuntien kustannuseroja ja menojen nopeaa kasvua. Tähän ongelmaan on etsitty ratkaisuja kuntien toiminnan sisältä eli nimenomaan tehokkuudesta ja tuottavuudesta (emt.). Ongelmana tässä lähestymistavassa on Rönkön (emt.) mukaan se, että suurimmat kuntien taloudelliset ongelmat johtuvat valtionosuuksien leikkauksista ja kunnallisveroon kohdistetuista veronkevennyksistä eli kuntien kannalta niiden ulkoisista eikä sisäisistä tekijöistä. Kuntien toiminnan tehottomuus voidaan kyseenalaistaa esimerkiksi sillä perusteella, että terveydenhuoltomenojen bkt-osuus ja menot asukasta kohti ovat Suomessa länsimaiden alhaisimpia ja toisaalta valtion rahoitusosuus terveydenhuoltomenoista on supistunut 1990-luvulla 35,6 %:sta 16,8 %:iin (emt.).

Kuntien toiminnan uudistuksen lähtökohtana saattaa siis olla liian suppea näkökulma kuntien ongelmiin. Silloin käytettävät keinot eivät ole yhdenmukaisia kuntien hyvinvointipolitiikan piirteiden, ongelmien ja niiden taustojen kanssa. Rönkkö (emt.) ennustaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikuttavuus tulee jäämään heikoksi, jos kuntien ulkoisista tekijöistä johtuviin ongelmiin etsitään ratkaisuja vain kuntien toiminnan sisäisistä tekijöistä. Lisäksi uudistuksella tulee olemaan Rönkön (emt.) mukaan merkittäviä haittavaikutuksia yhteiskunnalle, eri alueille ja eri väestöryhmille. Jos keinot eivät vastaa todellisiin ongelmiin, tarkoittaa se samalla sitä, että kuntien ja valtion näkemykset ongelmista ja niiden ratkaisukeinoista eivät monelta osin kohtaa. Lisäksi paikallistasolla on tärkeää vaikutusten arviointi, ei pelkästään se miten toimintoja on toteutettu, miten paljon suoritteita on saatu aikaan ja miten paljon rahaa on käytetty tai säästetty (Kananoja 2001, 39.) Kun esimerkiksi Kuntaliiton asemaa kuntien yhteisenä edustajana ei pidetä riittävän vahvana (Myllymäki 2002, 71), ovat kunnat lukumäärästään huolimatta melko hajanainen osapuoli verrattuna valtioon.

Anttiroikon ja Karhun (2003, 102) mukaan suuri haaste suomalaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle on se, miten julkisyhteisöt pystyvät globaaliksi laajentuvan vapaamarkkinaideologian puitteissa turvaamaan alueensa asukkaiden hyvinvoinnin ja yhteiskuntakehityksen tasapainoisuuden. Siinä kunnilla on keskeinen rooli. Toiminnan kehittämisessä siten, että se vastaa riittävän tehokkaasti sekä toimintaympäristön haasteisiin että hyvinvointitehtävän toteuttamiseen, on keskeistä lopulta yksittäisten ihmisten ajattelumallit ja asenteet. Suomen kunnallishallintoon on aktiivisesti levitetty uusia toimintamalleja ja muutettu rakenteita sekä ohjausjärjestelmiä (Haveri 2002b, 17). Silti se on edelleen siirtymävaiheessa, jossa pintatasoa leimaavat uuden julkisjohtamisen kaltaiset toimintatavat, mutta hallinnon syvärekenneissä ja

kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistinen perinne. Uudistamisen keinot eli niin sanotut kovat muutokset eivät suoraan muuta itse hallintokulttuuria, vaan se muuttuu vasta sitten, kun kovat muutokset alkavat vaikuttaa organisaatiossa työskentelevien henkilöiden ajattelutapoihin ja asenteisiin. Silloin syntyy vähitellen uusia vakiintuneita käytäntöjä ja toimintatapoja. (Emt.) Ne vaikuttavat merkittävästi siihen, millä periaatteilla, keinoilla ja tavoitteilla kuntia tulevaisuudessa kehitetään.

3.7. Kunnat, strategiat ja tiedon merkitys

Kuntien toimintaan vaikuttavat riippuvuus-, kumppanuus- ja kilpailusuhteet muiden toimijoiden kanssa. Toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa, jonka nopeus ja luonne ovat usein epävarmoja. Sääntelyyn perustunut ohjaus on osittain vaihtunut informaatio-ohjaukseen, mutta kuntien valinnan vapautta rajoittaa merkittävästi resurssien niukkuus. Toisaalta kuntarakenteen kehittämisen suhteen edessä saattaa olla aiempaa tiukempaa sääntelyä. Kunnilta toivotaan kykyä ennakoita toimintaympäristön kehitystä ja muuttaa, kehittää ja sopeuttaa toimintaansa. Nämä toimintaa määrittävät tekijät aiheuttavat sen, että tiedon keräämisen ja tulkinnan rooli korostuu. Julkisen sektorin organisaatioiden menestys riippuu yhä enemmän siitä, miten tehokkaasti ne pystyvät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantoja sovittautuessaan toimintaympäristön muutoksiin (Anttiroiko 2000, 19). Se puolestaan vaatii kunnilta strategista tietojohdamista (emt.).

Strategiat voivat olla yksi osa tietojohdamista. Vuonna 2000 strategista suunnittelua harjoittivat kaikki suuret ja lähes kaikki keskisuuret kunnat, mutta alle 5000 asukkaan kunnissa strategisen suunnittelun puute oli suhteellisen yleistä (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 9). Kuudessa vuodessa se lienee yleistynyt myös pienissä kunnissa. Strategioista on tullut suomalaisissa kunnissa virkavelvollisuus, joka tehdään määräajassa ja tietyssä muodossa, kuten Stenvall ja Suikkanen (2003, 103) pääkirjoituksessaan toteavat. Seurauksena on se, että strategiat eivät useinkaan synnytä uudenlaista ajattelua ja ideoita (emt.). Strategisella suunnittelulla ja strategioilla on toki monia hyviä puolia. Niiden avulla voidaan valmistautua ihmisten tarpeisiin, toiminnan muutostarpeisiin ja välttää lyhytnäköisyyttä (Doherty & Horne 2002, 68). Strategiat voivat edistää holistista tarkastelutapaa, toimintojen koordinoitua ja luovuutta (emt.). Stenvall ja Suikkanen (2003, 103) arvioivat, että strategiat ovat todella lisänneet suomalaisissa kunnissa kumppanuutta sekä systemaattisempaa ja tiedostavampaa tarkastelua. Silti strateginen suunnittelu ei välttämättä ole ollut vastaus kuntien ongelmiin.

Stenvall ja Suikkanen (emt., 104) kysyvät, onko edes yhtä aluetta Suomessa, joka olisi aidosti menestynyt strategiansa seurauksena. On helppo havaita, että eri kuntien strategiat muistuttavat suuresti toisiaan. Monilla kunnilla on lukuisia strategioita eri toimialoille ja ongelmille, mutta ne eivät kytkeydy toisiinsa. (Emt., 103-104.) Tällöin holistisuuden idea katoaa. Suikkasen ja Stenvallin (emt.) mukaan pitäisi miettiä, mihin strategioita todella tarvitaan ja kuinka moni kunnassa todella tuntee strategioiden sisällön. Doherty ja Horne (2002, 68) arvostelevat myös strategioiden käyttökelpoisuutta, koska toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Strategia voi olla juuri niin onnistunut, kuin se informaatio on, jonka perusteella se on tehty. Jos toimintaympäristö ei ole vakaa, strategian sisältämä informaatio on kyseen-

alaista ja sen arvo strategialle on heikentynyt, koska informaatio kuvaa strategian tekohetkeä eikä nykyhetkeä. (Emt.)

Tiedon prosessointi on siis keskeinen toiminto nykyään, mutta kuntien strategiat eivät ainakaan nykyisellään usein täytä tiedon prosessoinnin tarpeita ja tarkoitusta. Anttiroiko (2000, 25-26) toteaa Castellsiin (1989) ja Giddensiin (1997) viitaten, että ennen kaikkea syvällisimmät kontekstuaaliset muutokset eli globalisaatio ja tietoyhteiskuntakehitys ovat vahvistaneet tiedon käytön refleksiivisiä puolia. Anttiroikon (emt., 24) mukaan strateginen sovittautuminen on yhä enemmän tekemisissä kulttuurisen ja symbolisen merkityksenannon ja tulkinnan kanssa. Tilanne suosii organisaatioita, joilla on symbolianalyttistä ja kommunikaationintensiivistä kompetenssia. Käytännössä kunnat saavat tietoa ja reagoivat kontekstuaalisiin muutoksiin paitsi ympäristön tarkkailulla niin myös verkottumalla ja ankkuroimalla toimintansa paikallisiin olosuhteisiin, instituutioihin, yritys-elämään sekä kansalaisyhteiskuntaan. Verkottuminen auttaa laajentamaan tietovarantoja ja voi mahdollistaa vaikuttamisen kunnan toimintaa koskeviin institutionaalisiin ratkaisuihin. (Emt., 24-25.)

Tietojohtamiseen kuuluvat tietoprosessit. Ne ovat yksilöllisiä ja yhteisöllisiä prosesseja, joissa tietoa kerätään, luodaan, prosessoidaan, käytetään ja myös hävitetään, jotta organisaatio voi rakentaa rikastuneen tieto- ja ymmärrysperustan. Strategisia tietoprosesseja ovat ne toiminnalliset osa-alueet, joilla on syvällisin ja kauaskantoisin vaikutus julkisyhteisön toiminnan vaikuttavuuden aikaansaamiseen. Käytännössä kyse on siis prosesseista, joissa hankitaan tietoa toimintaympäristön muutoksista ja muovataan strategiset linjaukset. (Emt., 24.) Kuten Anttiroiko (emt., 25) vielä toteaa, on kunta organisaatio, joka on tekemisissä monien rajajärjestelmien, kontaktipintojen ja tehtäväalueiden kanssa ja jolla on poikkeuksellisen laaja ja monipuolinen tietotarve. Näitä rajajärjestelmiä, kontaktipintoja ja tehtäväalueita sekä niihin liittyviä haasteita on pohdittu tässä luvussa. Siltä pohjalta voidaan esittää kysymys siitä, mitkä ovat kunnan omat keinot tässä kontekstissa ja mitä ne edellyttävät kunnalta. Tätä kysymystä lähestytään seuraavissa luvuissa kuntaorganisaation oppimiskyvyn ja -prosessien näkökulmasta.

4. Organisaatiot ja oppiminen

4.1. Organisaatiot ja oppimisen käsite

Organisationaalinen oppiminen on noussut organisaatiotieteissä esille voimakkaammin 1990-luvulta alkaen. Se ei ole yhtenäinen tieteellinen koulukunta, vaan käsitteellisesti varsin hajanainen tutkimuksen alue. Se on tullut niin taloustieteilijöiden, liiketoiminnan strategioiden, sosiologien kuin konsulttienkin mielenkiinnon kohteeksi. (Easterby-Smith & Araujo 1999, 1.) Käsitteellisen hajanaisuuden vuoksi seuraavaksi luokitellaan ensin lyhyesti organisaatioon ja oppimiseen liittyviä näkökulmia ja käsitteitä, minkä jälkeen täsmennetään organisaation ja oppimisen käsitteitä tämän tutkimuksen näkökulmasta.

Easterby-Smith ja Araujo (1999) ovat käyneet läpi organisaation oppimisen ja oppivan organisaation tutkimusta. He (emt., 2) viittaavat Tsangiin (1997), jonka mukaan organisaation oppimisen kirjallisuus on keskittynyt organisaatioiden sisäisten yksilöllisten ja kollektiivisten prosessien havainnointiin ja analysointiin. Oppivan organisaation kirjallisuus puolestaan keskittyy erityisiin diagnostisiin ja evaluatiivisiin metodologisiin työkaluihin, joiden avulla voidaan tunnistaa, kehittää ja arvioida organisaation oppimisprosessien laatua. (Emt.)

Organisaation oppimista koskeva tutkimus voidaan jakaa sen mukaan, painottavatko ne oppimista teknisenä vai sosiaalisena prosessina. Teknisen näkökulman mukaan oppiminen on tehokasta prosessointia sekä lähinnä eksplisiittisen tiedon tulkintaa ja siihen reagointia. Koulukunnan kuuluisimpia edustajia ovat Argyris ja Schön, jotka kehittivät vuonna 1978 käsitteet yksöis- ja kaksoiskehäoppiminen (single-loop-, double-loop learning). Ensimmäiset virheet korjataan olemassa olevien toimintamallien ja muuttujien pohjalta, mutta jälkimmäisessä muutetaan toimintamallien taustalla olevia perusoletuksia ja -muuttujia. Lisäksi koulukunnan edustajista voidaan mainita Zuboff (1988), joka on kehittänyt käsitteen ”informating”. Idea on, että informaatioteknologiaa voidaan käyttää työntekijöiden vapauttamiseen antamalla heille enemmän tietoa (informating) tai kielteisessä mielessä heidän tarkkailuun ja ohjailuun antamalla valikoitua tietoa. (Easterby-Smith & Araujo 1999, 3-4.)

Sosiaalinen näkökulma on vähitellen vahvistunut tutkijoiden keskuudessa (emt., 7). Se keskittyy siihen, kuinka ihmiset käsittelevät työhön liittyviä kokemuksiaan, jotka syntyvät sekä eksplisiittisistä, muodollisista lähteistä että hiljaisesta, epäsuorasta tiedosta. Oppiminen tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tarkemmin se voidaan jaotella sosiaalisesti konstruoiduksi, poliittiseksi prosessiksi tai organisaation kulttuuriin liittyväksi. Konstruktionistisen näkökulman mukaan tiedolla on merkitystä vasta sitten, kun ihmiset määrittävät sen merkityksen. Tärkeä organisaation tietämys ei ole yksittäisillä ihmisillä vaan organisaatiolla koko-

naisuutena, minkä vuoksi oppiminen vaatii esimerkiksi uusia jäseniä tai uusien käyttäytymismallien omaksumista. Toinen tekijä on organisaatioiden poliittinen puoli, jonka tekninen koulukunta näkee ongelmana, joka täytyy ratkaista tai ohittaa, jotta oppimista tapahtuisi. Sosiaalinen koulukunta (mm. Coopey, 1994) puolestaan näkee sen luonnollisena osana mitä tahansa sosiaalista prosessia. Koska tieto on sosiaalisesti konstruointua, on luonnollista että tietyt tulkinnat sopivat tiettyjen henkilöiden intresseihin. Kolmas näkökulma on se, että oppiminen on kulttuurinen artefakti. Oppiminen on osa organisaation kulttuuria ja tapahtuu vuorovaikutuksessa. Keskeistä oppimiselle on esimerkiksi Laven ja Wengerin (1991) mukaan organisaation uusien jäsenten socialisaatio. Edellä mainittujen lisäksi narratiiviset ja lingvistiset näkökulmat ovat lisääntyneet tutkijoiden keskuudessa. (Emt., 4-7.)

Oppivan organisaation tutkimus keskittyy siis malleihin ja metodologioihin, joilla pyritään luomaan oppimista. Teknisen koulukunnan edustajien huomion kohteena ovat oppimisen tulokset prosessien ja mekanismien sijaan. Tutkijat ovat kehittäneet eri malleja oppimisen mittaamiseksi, kuten oppimiskäyrän. Sosiaalisen koulukunnan lähtökohta on puolestaan ihmisten kyky oppia kokemuksistaan, toisiltaan ja yhdessä toisten kanssa. Yksi näkökulman edustaja on Senge (1990), joka on kehittänyt dialogiin perustuvaa metodologiaa. Yksi keskeinen tekijä oppivan organisaation käsitteellistämiseksi on lisäksi se, kuinka oppimisprosessi määritellään. Monet tutkijoista uskovat, että normatiivinen prosessi voidaan määritellä ja sen avulla on mahdollista parantaa oppimiskapasiteettia. Esimerkiksi Argyriksen yksöis- ja kaksoiskäyttöoppiminen edustavat lineaarisista, hierarkkista mallia. Jokainen taso on toisistaan erillinen ja organisaation prosessit voidaan luokitella jollekin näistä tasoista. Oppimisen kannalta seuraavalle tasolle pääseminen on toivottavaa. Syklisessä mallissa organisaation oppiminen on jatkuva prosessi, johon kuuluvat yleensä informaation kerääminen, tulkinta ja toimiminen sen perusteella. Useimmat sykliset mallit perustuvat Kolbin (1984) oppimisen kehään. (emt., 8-10.)

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on ennen kaikkea sosiaalinen näkökulma. Ensinnäkin kuntaorganisaation poliittista luonnetta ei voida nähdä oppimisen esteenä, vaan yhtenä siihen vaikuttavana organisaation ominaisuutena. Myös konstruktivistinen käsitys tiedosta sopii kuntatutkimukseen. Esimerkiksi Puustinen (1998, 26) käyttää sitä kuntaliitosprosessin tarkastelun lähtökohtana ja toteaa, että sen avulla tutkimuskohteeksi voidaan nostaa sosiaalinen toimintaprosessi, jossa yhteiskunnan ja kuntien jäsenet sekä instituutiot määrittelevät tietyt olosuhteet poliittiseksi ongelmaksi ja etsivät näin määrittelylle ongelmalle ratkaisua. Oppimisen prosessi nähdään tässä yhteydessä syklisenä. Se ei ole hierarkkinen ja lineaarinen, jolloin esimerkiksi kuntaliitosratkaisu voitaisiin helposti tulkita jonkinlaisena oppimisen huipentumana tai päämääränä. Oletettavasti kuntaliitosprosessi kiihdyttää ja ehkä myös käynnistää uusia oppimisprosesseja kunnassa, mutta ne ovat osa jatkuvasti käynnissä olevia oppimisprosesseja. Ne ovat olleet käynnissä ennen kuntaliitoskysymystä ja jatkuvat jossain muodossa kuntaliitosratkaisun jälkeen.

4.2. Oppiminen ja sen yhteys muihin organisaatiotutkimuksen näkökulmiin

Organisaatioiden tutkiminen oppimisen näkökulmasta ei ole muista organisaationaalisista ilmiöistä ja niiden tutkimuksesta irrallinen aihealue. Ensinnäkin organisaation oppimisen yksi keskeisimpiä tavoitteita on se, että organisaatio selviytyy ja sopeutuu toimintaympäristönsä muutoksiin. Siksi oppimisen teorioiden taustalla on usein systeemiteoria (Finger & Bürgin Brand 1999, 131). Systeemiteoria liittyy kontingenssiteoriaan, jota Haveri (2002a) käyttää tarkastellessaan kuntaliitoksia. Kunnat ovat riippuvaisia toimintaympäristönsä muutoksesta ja joutuvat sen vuoksi sopeuttamaan toimintojaan ja mahdollisesti myös kuntarajojaan (Haveri 2002a, 11). Erilaiset uudistukset ovat tuoneet kunnille lisää vapautta ja samalla vastuuta, mikä tekee niistä itseohjautuvampia. Muutosten, uudistusten ja itseohjautuvuuden tulisi periaatteessa johtaa siihen, että kunnille tulee tarve sopeuttaa kuntarajoja, jos ne eivät kykene nykyisten rajojen puitteissa hoitamaan tehtäviään mahdollisimman hyvin. (Emt.) Toisaalta itseohjautuva kunta ei tämän periaatteen mukaan tee kuntaliitosta, jos se kykenee itse kehittämään yhdistymistä paremman toimintastrategian ja toteuttamaan sitä.

Kuntarajat eivät kuitenkaan ole muuttuneet sitä vauhtia, kuin niiden periaatteessa pitäisi muuttua esimerkiksi kontingenssiteorian näkökulmasta. Kontingenssiteoriaa onkin kritisoitu deterministisyydestä ja rationaalisuuspyrkimyksistä, jotka jättävät huomiotta organisaatioiden sosiaalisen ja poliittisen funktion (Leväsvirta 1999, 92). Pikkalan (1992, 82) mukaan normatiivinen ja rationaalinen kontingenssiteoria ei huomioi sitä, että preferenssejä ja toimintalinjoja koskevat konfliktit ovat yleisiä, minkä vuoksi organisaation rakenteen suunnittelu tapahtuu sisäisen auktoriteetti- ja valtakilpailun tuloksena. Myös Haveri (2002a, 18-19) huomauttaa, että yksi keskeinen syy kuntarajojen jäykkyyteen ja joustamattomuuteen on kuntaorganisaation luonne. Kunnat ovat moniarvoisia, poliittisia ja sen vuoksi melko usein hitaasti suuria muutoksia tekeviä (emt., 19).

Organisaation kehittymisen ja muutosten tarkasteleminen oppimisen ja erityisesti sen sosiaalisen näkökulman pohjalta voi auttaa edellä mainituissa kontingenssiteorian ongelmakohdissa, jotka liittyvät etenkin julkisen sektoriin ja poliittisiin organisaatioihin. Finger ja Bürgin Brand (1999, 132; 137) toteavatkin, että kirjallisuudessa oppiminen onkin usein lähes synonyymi muutokselle ja monet organisaation muutokseen keskittyneet tutkijat ovat alkaneet nähdä muutosprosessin oppimisprosessina. Kun Haveri (2000) tarkastelee kuntaliitoksia muutosprosessien johtajuuden näkökulmasta, tarkastelee hän samalla itse asiassa myös oppimista ja sen johtamista. Muutoksen läpikäymiseen liittyy aina myös jonkinlaista oppimista, kun ihmiset uusia asioita kohdatessaan joutuvat mahdollisesti kyseenalaistamaan omia käsityksiään.

Lopulta oppiminen voidaan kytkeä myös tietojohdamisen, strategian, strategisen johtamisen ja hallinnan (governance) tutkimukseen ja käsitteisiin. Oppimisessa itsetarkoitus ei ole oppiminen, vaan oppiminen on keino saavuttaa organisaation strategisia tavoitteita (Finger & Bürgin Brand 1999, 137). Luvussa 4.5. käsitellään oppimisen menetelmiä ja oppimiskapasiteettia, jotka ovat monelta osin yhteneväisiä strategisen johtamisen ja strategioiden toteuttamisen menetelmien kanssa. Hallinta on käsitteenä noussut perinteisen hallinnon käsitteen rinnalle. Anttiroikon ja Haverin (2003, 142) mukaan hallinto toimii dynaamisesti ja kehittämisorientoituneesti kontrolliorientoituneen hallinnon sijaan, jos se on omaksunut hallinta-

ajattelun. Myös julkishallinnossa on hallinta-ajattelun kannalta keskeistä koalitio- ja kumpu-panuussuhteiden rakentaminen ja toimiminen yhteistyössä kaikkien panostenhaltijoiden kanssa (emt., 143). Laaja yhteistyö sidosryhmien kanssa ja kontrollin korvaaminen kehittämissuuntautuneisuudella luovat hyvän pohjan asioiden tarkasteluun etenkin kollektiivisen oppimisen näkökulmasta. Uudet ja erilaiset ongelmat, ajoittain suurenkin tietomäärän jäsentäminen sekä ratkaisujen kehittäminen ovat mitä suurimmassa määrin oppimisen prosessi.

4.3. Oppimisprosessi ja oppimiskehä

Dixon (1994) on kehittänyt oppimisen kehän, joka on syklinen ja kuvaa oppimista jatkuvana prosessina. Kehä perustuu neljään vaiheeseen, joissa organisaatio kerää, tulkitsee ja soveltaa informaatiota. Dixonin (1994, 5) mukaan organisaationaalinen oppiminen tarkoittaa oppimisprosessien tarkoituksellista käyttöä yksilö-, ryhmä- ja järjestelmätasolla, jotta organisaatio jatkuvasti muuntautuu niin, että se tyydyttää organisaation sidosryhmiä. Lisäksi oppiminen on merkitysten konstruoimista ja uudelleen konstruoimista, joka tekee siitä dynaamisen prosessin. Kehämäisen oppimisen tarkoitus on organisaation jatkuva transformaatio, minkä vuoksi paino on prosessissa eikä sen päätepisteessä, joka on pidemmällä aikavälillä vain yksi välietappi. (Emt., 6-7.) Dixonin (emt., 13) mukaan toimijoiden väliset erot eivät haittaa oppimista, vaan ne ovat oppimisen perusta. Tämä johtuu siitä, että ihmiset kiinnostavat huomiota nimenomaan siihen, mikä poikkeaa heidän omasta ymmärryksestään ja odotuksistaan (emt.).

Dixon (1994) mainitsee tutkimuksensa keskeisiksi taustavaikuttajiksi Reg Revansin ja Chris Argyriksen. Heidän teoksiensa pohjalta Dixon on kehittänyt oman tutkimuksensa neljä keskeistä taustaoletusta ja teemaa. Ensinnäkin oppiminen on osa työtä, minkä vuoksi niitä ei voi erottaa toisistaan. Toiseksi oppiminen ei ole ensisijaisesti oikean tiedon ja vastusten hankkimista, koska se on ennen kaikkea merkitysten luomista omien ja muiden kokemusten pohjalta. Kolmanneksi oppimisen pitää olla suunniteltua ja tarkoituksellista, sillä sen ei voi olettaa tapahtuvan itsestään. Neljänneksi Dixon korostaa, että kollektiivisesti on mahdollista oppia ja löytää ratkaisuja ongelmiin, minkä vuoksi toimijoiden pitää ensin luottaa itseensä eikä ulkopuolisiin asiantuntijoihin. (Emt., xiii-xiv.) Dixon (emt., xiv-xv) painottaa, että organisaation kehittämisen pitää perustua nimenomaan oppimiselle eikä pelottelulle, pakottamiselle tai suostuttelulle. Kun hyödynnetään organisaation älyä, tietämystä ja kollektiivista ymmärrystä, organisaatio voi itse kyetä muuttumaan ja uudistumaan omien valintojensa pohjalta (emt., xv).

Edellä mainitut Dixonin keskeiset näkemykset oppimisesta ja kehittämisestä sopivat hyvin kuntaorganisaatioon. Kunnan ei organisaationa pitäisi asennoitua niin, että muutos ja kehittyminen ovat vain väliaikaisia tiloja vakauden keskellä. Nykyinen kehitys on epäjatkovaa ja kulkee epätasapainojen eli muutosten kautta kohti seuraavaa epätasapainotilaa (Kirvelä 1998, 19). Koska kunnassa on erilaisia intressiryhmiä, tulee ne voida nähdä myönteisenä ja kehitystä edistävänä eikä esimerkiksi oikeita ratkaisuja rajoittavana tekijänä. Dixonin oletukset korostavat myös organisaation sisältä ja sen toimijoista lähtevää muutosta ja kehitystä. Niin kunnan yleisen toiminnan kuin kuntarakennekysymyksenkin kannalta on tärkeää mainita kolme premissiä, joihin oppiminen Dixonin (1994) mukaan perustuu. Ensimmäinen premissi on, että ei ole yhtä oikeaa vastausta, vaan oikeita vastauksia ja oikeita tapoja saavuttaa samat tavoitteet on monia (emt., 2). Toiseksi ne ihmiset joita ongelma koskettaa tai jotka ovat siitä

huolissaan, ovat myös kykeneviä kehittämään siihen ratkaisuja. Kolmanneksi oppiminen tapahtuu työn ja käytännön yhteydessä ja vaatii tarkoituksellista panostusta siihen. (Emt.) Kuten on jo todettu, ei ole olemassa oikeaa kuntien määrää tai kokoa eikä voida sanoa suoraan, missä tapauksessa kuntaliitos auttaa ratkaisemaan kunnan ongelmia. Myöskään kunnan ulkopuolelta esimerkiksi valtiolta annetut valmiit ratkaisut harvoin tyydyttävät niitä, jotka ongelman käytännössä kohtaavat.

Dixonin ajatus oppimisesta sekä oppimisen kehä perustuu McClellanin (1983) ajatukseen siitä, että organisaatioissa on sekä yksityisiä, näkyviä että kollektiivisia *merkitysrakenteita* (meaning structures) (emt., 36). Kun organisaation jäsenet kehittävät, muuttavat, heijastavat ja rakentavat omia merkitysrakenteitaan, he oppivat. Organisaation oppiminen ei ole organisaation jäsenten tietämyksen summa, vaan heidän oppimiskykynsä kollektiivista käyttöä. Monet organisaation jäsenten yksityiset tiedot ja näkemykset eivät ole kaikkien tiedossa, koska ne saattavat olla luottamuksellisia, vahvistaa henkilön poliittista asemaa tai vaihtoehtoisesti henkilö pelkää, että ne heikentävät hänen asemaansa ja pätevyyttään organisaatioissa. Organisaation oppimiseen puolestaan vaikuttavat näkyvät merkitysrakenteet. Ne eivät kuitenkaan ole kaikille organisaation jäsenille näkyviä, koska esimerkiksi poliittiset ja kulttuuriset tekijät voivat rajoittaa niiden julkisuutta. (Emt., 36-37.)

Erityyppisissä organisaatioissa eri merkitysrakenteiden ala vaihtelee (emt., 42). Kollektiiviset eli yhteisölliset merkitysrakenteet sisältävät muiden tietojen ja käsitysten lisäksi normit, strategiat ja oletukset, joiden perusteella työ organisoidaan ja suoritetaan organisaatioissa (emt., 39). Traditionaalisissa organisaatioissa yhteisöllinen merkitysrakenne on hallitseva. Nämä organisaatiot pitävät pitkän kokemuksen perusteella omia näkemyksiään totuutena, mikä tekee niistä vaikeasti muuttuvia ja vaikuttaa niiden tapaan tulkita informaatiota. Koska traditionaaliset organisaatiot vahvistavat jatkuvasti kollektiivisia merkitysrakenteitaan, eivät ne kykene radikaaleihin tai nopeisiin muutoksiin tai haastamaan olemassa olevia käsityksiään. Sen vuoksi tällaisen organisaation pakottaa usein muuttumaan jokin ulkopuolinen voima, joita ovat esimerkiksi muutokset teknologiassa tai organisaation taloudelliset ongelmat. (Emt., 40.) Yksityisten ja yhteisöllisten merkitysrakenteiden täytyy tulla näkyviksi, jotta niitä voidaan tarkastella ja haastaa ja organisaatio voi oppia. Se vaatii organisaatiolta taitoja, tietämystä ja kulttuuria, jotka tukevat yhteisöllistä oppimista. (Emt., 43.)

Oppimisen kehä sijoittuu näkyvän merkitysrakenteen alueelle (Dixon 1994, 45). Dixon korostaa, että oppimisen askeleet eivät sinänsä ole uusia organisaatiolle, mutta yleensä oppimista rajoittaa se, että jokaisesta vaiheesta eli askeleesta on vastuussa eri osa organisaatiota. Dixon huomauttaa, että myös Kolb (1984) painottaa kaikkien organisaation jäsenten osallistumista jokaiseen vaiheeseen, mutta keskeisin ero on se, että Dixonin mukaan osallistumisen pitää olla yhteisöllistä. On paljon haastavampaa, kun organisaation jäsenten täytyy tiedon keräämisen lisäksi myös omaksua muiden keräämä informaatio. Tämä avaa kuitenkin oppimiselle väylän, koska jokainen tulkitsee samaa tietoa erilaisesta näkökulmasta ja nimenomaan erilaisuus on kriittistä oppimisen kannalta. (Emt., 44-46.)

Ensimmäinen oppimisen askel on informaation luominen (emt., 69). Dixonin mukaan kyse on nimenomaan luomisesta (generate), koska organisaation täytyy sekä kerätä tietoa ulkoisista ja sisäisistä lähteistä että sisäisesti kehittää uusia ideoita. Tiedon keräämisen täytyy olla jatkuvaa ja sitä keräävät tiedon ensisijaiset käyttäjät. Jos informaatio tulee esimerkiksi johtajien kautta, sitä on jo monta kertaa tulkittu ja suodatettu, ennen kuin varsinainen käyttäjä saa sen. Oppimisen vuoksi organisaation toimijoiden ja esimerkiksi eri osastojen täytyy ymmärtää

toistensa erilaisia tapoja tulkita informaatiota, vaikka se on usein vaikeaa. Sisäisiä tiedonlähteitä voivat olla virheiden tai onnistumisten analyysi, toimintojen jatkuva analysointi tai keulut ja kyseenalaistaminen. (emt., 70-71.)

Toinen organisaation oppimisen kehän askel on uuden ja paikallisen tiedon integroiminen organisationaaliseen kontekstiin. Jos toimijat eivät tarkastele ja ymmärrä asioita koko organisaation kontekstissa, heillä voi olla vaikeuksia tulkita omaa informaatiotaan. Koko organisaation konteksti puuttuu myös silloin, kun yhdellä osalla organisaatiota ei ole pääsyä toisen osan tietoihin. Tiedon integroinnin kannalta on tärkeää, että koko organisaatioon jaetaan mahdollisimman täydellistä ja tarkkaa tietoa. Ongelmallista oppimisen kannalta on kuitenkin se, että työnantajat että työntekijät usein kontrolloivat joko tahallisesti tai tahattomasti eri keinoin tiedon kulkemista. (Emt., 73-74.) Asioiden suhteuttaminen kontekstiin on keskeinen kysymys kuntaliitoksissa. Esimerkiksi Leinamo (2004, 130) painottaa, että liitosratkaisut ja niiden seuraukset ovat yksilöllisiä ja vaihtelevat paikkakunnittain. Toisin sanoen ei voi määrittää yleispäteviä edellytyksiä ja seurauksia kuntaliitosratkaisulle, koska jokaisen kunnan konteksti on erilainen. Silti keskustelu ja tutkimus näistä asioista eivät ole vähentyneet. Usein keskustelussa vedotaan myös asiantuntijoihin ja esimerkiksi tilastotietoihin. Dixon (1994, 76) huomauttaakin, että asiantuntijat ovat usein käsitelleet tietoja pitkälle ja käyttävät myös omaa kieltään, minkä vuoksi he tarvitsevat erityisesti kykyä ylittää rajat itsensä ja muun organisaation tai esimerkiksi yhteiskunnan välillä, jotta saataisiin luotua yhteistä ymmärrystä.

Kolmas oppimisen askel on informaation kollektiivinen tulkinta. Ensin yksilöt valikoivat, sisäistävät ja vertaavat tietoa omiin käsityksiinsä, jolloin siitä tulee osa hänen omaa merkitysrakennettaan ja pitkäaikaista muistiaan. Kollektiivinen tulkinta syntyy, kun ihmiset ovat vuorovaikutuksessa ja vaikuttavat toistensa merkitysrakenteisiin. Ihmisten täytyy yhdessä hyväksyä syntynyt tulkinta ja sen perusteet, vaikka eivät olisikaan siitä täysin yhtä mieltä. Yhteinen tulkinta auttaa ymmärtämään ongelman osatekijät paremmin. Perinteisesti tulkinta syntyy, kun organisaation johto kerää informaatiota alaisiltaan ja tulkitsee sen heille. Tällöin menetetään kollektiivinen ymmärrys ja oppiminen. (emt., 77-79.) Etenkin kuntaliitoksissa yhteisöllisyyttä ja tulkinnan yhteisyyttä voidaan pitää jopa yhtenä keskeisimmistä ongelmista. Toimijat jakautuvat helposti vastustajien ja kannattajien puolelle, jolloin kollektiivisen, yhteisesti hyväksytyt tulkinnan syntyminen voi olla vaikeaa ja hidasta. Dixonin (emt., 79) mukaan kollektiivista tulkintaa tukevat etenkin tiedon ja asiantuntijuuden leviäminen, egalitaariset arvot, organisaation tai yksiköiden sopiva koko ja fyysiset järjestelyt sekä dialogia edistävät taidot ja prosessit. Keskeisiä egalitaarisia arvoja ovat vapaus, tasa-arvo ja kunnioitus (emt., 80). Dialogi tarkoittaa tässä yhteydessä erityistä organisationaalista puhetta, joka paljastaa merkitysrakenteita. Sen edistämiseen kuuluvat esimerkiksi tiedon kattavuus, selkeät perustelut, oletusten testaaminen ja kyky myös vaihtaa omaa kantaa. (Emt., 83-87.)

Organisaation oppimisen kehän neljäs askel on oikeus toimia syntyneen tulkinnan pohjalta. Oppiminen menetetään, jos organisaatio ei voi toimia kollektiivisen tulkinnan pohjalta. Toisaalta ihmiset eivät toimi halutulla tavalla ja organisaatiossa esiintyy muutosvastarintaa, jos toiminnan taustalla ei ole ensimmäisen, toisen ja kolmannen askeleen kaltaiset vaiheet, koska silloin yhteistä ymmärrystä ja tulkintaa ei ole syntynyt. (Emt., 91-92.) Haluttomuus muutokseen voi synnyttää jopa kustannuksia, jotka syntyvät muutoksen hidastumisesta ja mahdollisesta ihmisten työtehon laskemisesta (Haveri 2000, 30). Lopuksi Dixon (1994, 92) korostaa, että toimeenpanovaiheessa toimintaa ei saa liian tarkkaa suunnitella ja määritellä

etukäteen. Toimijoiden täytyy saada käyttää myös omaa harkintaa, minkä vuoksi rajojen määrittely voi riittää. (Emt.)

4.4. Oppiminen ja julkisen sektorin organisaation muutos

Dixonin (1994) organisaation oppimisen kehä antaa hyvän pohjan organisaation oppimisen jäsentämiseen. Sellaisenaan Dixonin malli ja sen perusoletukset eivät kuitenkaan luo tyydyttävää taustaa kuntaorganisaation oppimisen tarkasteluun. Yksi keskeinen syy tähän on se, että Dixon keskittyy omassa tutkimuksessaan yksityisen sektorin organisaatioihin, joiden toiminnan perusoletukset ovat osittain erilaisia ja oppimisen yksi keskeinen tähtäin on yrityksen tuloksen parantaminen. Finger ja Bürgin Brand (1999) ovat tutkineet julkisen sektorin organisaatioiden oppimista ja kehittäneet sen perusteella organisaation oppimisen ja oppivan organisaation teoriaa julkisen organisaation näkökulmasta. He käyttävät Dixonin oppimisen kehää oppimisen tarkastelunsa pohjana. Fingerin ja Bürgin Brandin (1999, 139) mukaan Dixonin edustama pragmaattinen koulukunta sopii ryhmätasoisien oppimisen tarkasteluun, koska se yhdistää toisiinsa yksilöllisen ja kollektiivisen oppimisen. Kognitiivinen ja humanistinen koulukunta perustuvat ensisijaisesti yksilön oppimiseen. Lisäksi pragmaattinen näkemys antaa parhaan pohjan oppimisen tarkasteluun nimenomaan organisaation muutoksen ja transformaatiossa. (Emt., 139-140.)

Fingerin ja Bürgin Brandin (emt., 137) määritelmän mukaan organisaation oppiminen on *transformaatioprosessi*, johon organisaation sidosryhmät osallistuvat yksilöllisesti ja kollektiivisesti oppimisensa kautta. Oppiva organisaatio on ennen kaikkea ideaali, jota kohti organisaation tulisi kehittyä, jotta se selviytyisi erilaisista siihen kohdistuvista paineista. Finger ja Bürgin Brand huomauttavat, että oppiva organisaatio ja organisaation oppiminen eivät ole sama asia tai automaattisesti toistensa seurauksia, kuten esimerkiksi Senge (1990) olettaa. Finger ja Bürgin Brand haluavat korostaa ensisijaisesti oppimista prosessina eikä siihen liittyvinä toimintoina. Siksi oleellista on myös se, että oppiminen ei ole interventio, kuten Dixon (1994) olettaa. Oppiminen on transformatioprosessi ja keino, jolla voidaan saavuttaa tavoite eli oppiva organisaatio. Oppiva organisaatio on itse asiassa yksi strateginen tavoite organisaatiolle, koska oppiminen on keino saavuttaa organisaation strategisia tavoitteita ja toteuttaa strategiaa. (Emt., 136-139.)

Fingerin ja Bürgin Brandin mukaan julkisen sektorin muutos- eli transformatioprosessit täytyy nähdä yhteisöllisinä oppimisprosesseina, koska julkisen sektorin organisaatiot ovat usein suhteellisen hitaita muuttamaan (emt., 130). Muutoksen hitautta on pidetty yhtenä keskeisenä ongelmana kuntarakenteen ja esimerkiksi kuntien toimintamallien kehityksessä, minkä vuoksi Fingerin ja Bürgin Brandin perusoletukset sopivat myös suomalaisten kuntien ratkaisujen tarkasteluun. Heidän (emt., 132) mukaansa oppiva organisaatio on avoin muutokselle tai voi jopa itse käynnistää muutoksen. Organisaation pakottaa muuttamaan ja mahdollisesti myös oppimaan toimintaympäristöstä johtuvat paineet. Muutos ja sen tarve ei ole itsetarkoitus, vaan niiden takana ovat erilaiset paineet. Ensinnäkin globalisoituminen ja globaali talous aiheuttavat kasvavan paineen kilpailuun, joka on levinnyt myös julkisen sektorin alueelle. Toiseksi Finger ja Bürgin Brand viittaavat Coriatiin (1990), jonka mukaan työn muuttuva luonne aiheuttaa paineita, joiden taustalla on erityisesti teknologian kehitys. Kolmanneksi

perinteinen kansallisvaltio on muuttumassa, minkä vuoksi perinteiset politiikat muuttuvat ja paine parantaa julkisten palveluiden laatua kasvaa. Julkisen sektorin organisaatioilla on tarve saada etenkin kansalaisilta legitimaatio toiminnalleen. Lisäksi kansalaiset nähdään nykyään myös asiakkaina, joka viittaa muutokseen kohti yritysmäisempää identiteettiä ja kulttuuria julkisen sektorin organisaatioissa. (Emt., 132-134.) Nämä paineet koskevat myös Suomen julkista sektoria ja kuntia, kuten luvussa 3 monin eri tavoin kävi ilmi.

Oppimisen avulla julkisen sektorin organisaatio voi siis kohdata siihen kohdistuvat haasteet ja paineet. Finger ja Bürgin Brand painottavat kuitenkin, että julkisella sektorilla on omat erityiset rajoitteensa, jotka pitää ottaa huomioon tarkasteltaessa niiden oppimista. Ensimmäisenä ovat toimintaympäristöstä johtuvat rajoitteet. Julkisen sektorin konteksti on sekä poliittinen että julkinen. Toisella puolella ovat yhteiskunta ja kansalaiset ja toisella puolella ovat poliittiset toimijat. Julkinen sektori onkin osa laajempaa järjestelmää, jossa se toteuttaa julkista tehtäväänsä ja vastuutaan kansalaisia kohtaan. Sen vuoksi julkinen sektorin muuttuminen liittyy laajemman järjestelmän ja sen osien muuttumiseen. (Emt., 134.)

Toiseksi omat rajoitteensa asettavat organisationaaliset tekijät, jotka tulevat jo historiasta. Julkinen sektori on perinteisesti ollut suojattuna kilpailulta ja sillä on usein ollut myös monopoli toiminta-alueillaan, minkä vuoksi se on luonteeltaan melko byrokraattinen. Koska julkinen sektori on ollut jopa ylisuojattu, voi se kohdata muutokset myös poikkeuksellisen draamattisina, radikaaleina ja nopeina. Sen vuoksi organisationaaliset muutokset koetaankin usein uhkana. Koska byrokraattinen luonne on ehkä edelleenkin osa julkisen sektorin identiteettiä ja kulttuuria, menee muutos usein organisaation ytimeen asti. Kolmantena rajoitteena Finger ja Bürgin Brand mainitsevat erityiset julkisen sektorin rajoitteet, joita ovat ammattiliittojen vahva asema ja jossain määrin myös julkisen sektorin oma lainsäädäntö, joka vaikuttaa erityisesti henkilöstö- ja taloushallintoon. (Emt., 134-135.) Suomessa tämä tarkoittaa esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita koskevaa lainsäädäntöä.

Edellä mainitut julkiseen sektoriin kohdistuvat paineet sekä toisaalta rajoitteet aiheuttavat sen, että julkisen sektorin reaktio muospaineisiin on erityisen kompleksinen (emt., 135). Sen vuoksi Finger ja Bürgin Brand (emt., 140) tiivistävät lopulta kolme eri tekijää, jotka julkisen sektorin transformaatioissa ja oppimisen tarkastelussa pitää huomioida: *prosessinäkökulma, erityinen organisationaalinen ulottuvuus sekä julkisen sektorin organisaatioiden muuttuva suhde niiden poliittiseen toimintaympäristöön*. Fingerin ja Bürgin Brandin (emt., 136) mukaan prosessuaalinen lähestyminen on ainoa tapa saada julkisen sektorin organisaation edes muuttumaan, koska muutos vaatii kärsivällisyyttä ja monen eri tekijän huomioimista. Oppivan organisaation kehittäminen pitää nähdä perusteellisena organisationaalisenä muutoksena eikä interventiona ja se sisältää sekä kulttuurin, rakenteet että suhteet poliittiseen toimintaympäristöön (emt., 140). Julkisen sektorin organisationaalinen ulottuvuus viittaa erityisesti sektoriin omaan, usein taustaltaan byrokraattiseen organisaatiokulttuuriin. Lisäksi se viittaa valtasuhteiden ja toimijoiden erilaisten toimintatapojen merkitykseen (emt., 136). Myös organisationaalinen ulottuvuus sisältää sekä kulttuurin, rakenteet että johtajuuden. Poliittinen toimintaympäristö puolestaan vaikuttaa keskeisesti organisaatioiden käyttäytymiseen ja kehittämiseen. (Emt., 140). Muutoksen lähestyminen vaatiikin laajaa näkökulmaa, koska esimerkiksi uudet johtamismallit eivät sellaisenaan ratkaise asioita, jos koko järjestelmä ei muutu. Siksi kaikkien toimijoiden on oltava kollektiivisesti osana muutosta. (Emt., 135-136.)

4.5. Oppimisen keinot ja oppimiskyky

Kun organisaation oppimista tarkastellaan ja kehitetään, vaatii se sekä rakenteellisia että kulttuurisia muutoksia. Finger ja Bürgin Brand (1999, 142) huomauttavat, että monet tutkijat keskittyvät oppivan organisaation käsitteessä vain sen kulttuuriseen ulottuvuuteen. Heidän mukaansa tarkastelu vaatii kuitenkin holistisempaa otetta ja useampia eri tasoja. Rakenteellisia ja kulttuurisia tekijöitä ei edes voi erottaa toisistaan, sillä kulttuurisen muutoksen käynnistyminen voi vaatia ensin muutoksia rakenteessa. (Emt., 142-143.) Ennen kaikkea oppiminen vaatii kapasiteettia oppia, joka kehittyy Fingerin ja Bürgin Brandin (emt., 148) mukaan erilaisten oppimistoimintojen pohjalta. Keskeisiä oppimistoimintoja ovat:

1. koulutus (erityisesti suoraan työn ohessa tapahtuva oppiminen);
2. organisaation sisäiset oppimisen lähteet (esimerkiksi työnkierto, tiedon jakaminen, suoritusstandardit, yhteiset kokoukset, parhaat käytännöt ja itseohjautuvat tiimit);
3. organisaation ulkoiset oppimisen lähteet (esimerkiksi asiakaspalautte, markkinatutkimukset, benchmarking, yhteistyö ja tiedotusvälineiden analyysi) sekä
4. oppimista kannustavan toimintaympäristön luominen esimerkiksi yhteisten kannustimien, kollektiivista oppimista kannustavien kriteerien, tavoitejohtamisen ja yhteistyökumppaneiden osallistumisen avulla (emt., 148).

Lista on lähinnä ehdotus sopivista toimintatavoista ja jokainen organisaatio voi kehittää omat toimintonsa (emt.). Finger ja Bürgin Brand (emt., 148-149) huomauttavat, että näiden toimintojen ainut tarkoitus ei ole parantaa oppimista, vaan ne ovat keinoja vaikuttaa myös muihin organisaation tavoitteisiin. Myös kuntaorganisaation oppimisen tarkastelussa on keskeistä huomioida tämä asia, koska yleensä oppiminen ei kunnassa ole ääneen lausuttu ja tiedostettu tavoite. Silti oppimista voi tapahtua erilaisten toimintatapojen johdosta. Osa niistä voi olla hyvinkin samankaltaisia kuin edellä olevassa luettelossa, koska ne ovat nykyään melko tyyppillisiä toimintamalleja myös suomalaisissa organisaatioissa.

Finger ja Bürgin Brand painottavat oppimisessa sekä yksilöllisiä, kollektiivisia että organisaationaalaisia tekijöitä. Sen vuoksi he korostavat, että organisaationa oppimiskapasiteettiinkin tulee määritellä riittävän moniulotteisesti. Finger ja Bürgin Brand (emt., 147) toteavat myös, että oppimiskapasiteetin kehittäminen vaatii oppimista mittaavia indikaattoreita, jotka ovat osa muita organisaation keskeisiä mittareita. Heidän (emt., 150-151) mukaansa on olemassa ainakin kuusi oppimiskapasiteetin ulottuvuutta, joilla on myös useita mahdollisia indikaattoreita:

1. yksilön oppimiskapasiteetti (esimerkiksi kyky ajatella kriittisesti tai pistää itsensä muiden asemaan sekä avoimuus);
2. kollektiivinen oppimiskapasiteetti (etenkin yksilöiden välinen onnistunut vuorovaikutus, joka syntyy esimerkiksi kyvystä kohdata konfliktit, toimivasta dialogista ja ryhmän hengestä);
3. rakenteellinen oppimiskapasiteetti (esimerkiksi matalat hierarkiat ja hajautetut rakenteet, jotka mahdollistavat osallistumisen ja yksiköiden välisen yhteistyön);

4. kulttuurinen oppimiskapasiteetti (kommunikaatiota, avoimuutta, läpinäkyvyyttä, luottamusta ja riskinottokykyä lisäävät arvot ja normit);
5. työn organisointiin pohjautuva oppimiskapasiteetti (esimerkiksi oppimista edistävät informaatiojärjestelmät, kokeilut, kontrollin hajauttaminen ja työnkierto) sekä
6. johtajuuden kapasiteetti oppia ja tukea oppimista, joka tarkoittaa esimerkiksi palkitsemistapoja, kykyä ohjata ja hyväksyä kritiikkiä ja erilaisia vaihtoehtoja.

Lopulta Finger ja Bürgin Brand päätyvät yhdistämään oppimiskapasiteetin ulottuvuudet Dixonin oppimisen kehän neljään askeleeseen (ks. taulukko 2, s. 34). Näin jokaiselle oppimiskapasiteetin ulottuvuudelle määritellään keskeiset oppimistoiminnot jokaista askelta kohden, mikä mahdollistaa myös oppimisen indikaattorien kehittämisen täsmällisemmin. Finger ja Bürgin Brand painottavat erityisesti sitä, että koska julkisen sektorin organisaatioiden toimintaympäristöön kuuluu useita erilaisia sidosryhmiä, täytyy niiden myös edistää useita strategisia tavoitteita. Sen vuoksi organisaatioiden toimenpiteiden ja niihin liittyvien mittareiden tulee kytkeytyä toisiinsa. Silloin oppimista edistävät toiminnot edistävät organisaation keskeisiä tavoitteita ja toisaalta organisaation tavoitteiden ajaminen edistää oppimista. (Emt., 151-154.)

Oppimiskapasiteetin ulottuvuudet	Koko oppimisen kehä	Informaation luominen	Informaation integrointi	Informaation tulkinta	Toiminta tulkinnan pohjalta
Yksilöllinen	Systeemiajattelu	Tiedon omaksuminen Kyky olla yhteydessä toimintaympäristöön Itsetarkkailu Kyky huomioida	Monipuoliset taidot Avoimuus Kyky integroida uutta informaatiota	Luova kyky ajatella Empatia Suvaitsevaisuus Rohkeus Huumori	Kyky muuntautua Into Kyky ottaa vastuuta Avoimuus muutokselle
Kollektiivinen	Ryhmän kapasiteetti		Monipuoliset toimintamallit Auttavaisuus	Kyky dialogiin Kyky kohdata konfliktit Diversiteetti	Kyky toimeenpanna
Rakenteellinen	Hajauttaminen		Matala hierarkia Integroida henkilöstö	Pienet yksiköt Jatkuva vuorovaikutus	
Kulttuurinen	Ongelmanratkaisu	Mittaamisen ongelma Aktiivinen asennoituminen tietoon Avoimuus ympäristölle	Läpinäkyvyys Luottamus Jatkuvan tiedonhankinnan kulttuuri	Dialogin ja kommunikaation kulttuuri Avoimuus eri näkökulmille Myötätunnon ja kilpailun henki	
Työn organisointiin pohjautuva		Palauteketjun valvonta Itsekorjaava testaaminen	Käyttäjästävälliset tiedonvälityskanavat Työnkierto vähentää liikaa erikoistumista Integroida henkilöstö	Työryhmät, työskentely tiimeissä	Hajautettu kontrolli Väljä ohjeistus ja määrittely
Johtajuus		Antaa vastuuta informaation luomisesta	Palkita asianmukaisesta informaatiosta	Egalitaariset olosuhteet	Valmentaminen

Taulukko 2. Organisaation oppimiskapasiteetin ulottuvuudet ja sen ominaispiirteet. (Finger & Bürgin Brand 1999, 152.)

5. Organisaation oppiminen ja kunta

5.1. Kunta ja organisaation oppimisen määritelmä

Organisaation oppimista on vaikea määritellä lyhyesti, etenkin kun se määritellään Fingerin ja Bürgin Brandin sekä Dixonin tavoin prosessiksi. Sen vuoksi tässä luvussa tarkastellaan vielä hieman tarkemmin organisaation oppimisen käsitettä, kun se yhdistetään kuntiin ja niiden kehittymiseen ja kehittämiseen. Luvussa 4 oppimista, sen edellytyksiä sekä esteitä määritellään monin eri tavoin, mutta määritelmien yhdistävä tekijä on niiden sosiaalinen näkökulma organisaatioiden oppimiseen. Lisäksi voidaan nostaa esille erityisesti kolme tekijää, jotka määrittävät organisaation oppimisen käsitettä. Ne ovat syklinen prosessi, yhteisöllisyys sekä oppiminen keinona saavuttaa organisaation strategisia tavoitteita. Oppiva organisaatio on tässä tutkimuksessa puolestaan jossain määrin toissijainen käsite, vaikka se organisaatiolle ihanteellinen tavoite onkin. Se ei silti ole eikä pitäisi sellaisenaan olla organisaation ensisijainen tavoite.

Organisaation oppiminen jatkuvana, syklisenä prosessina tarkoittaa sitä, että oppiminen ei ole lineaarinen jakso, jolla oletetaan olevan alku ja jonkinlainen päätepiste. Oppiminen ei ole siten yksittäiseen ratkaisuun käytettävä metodi tai johtamismalli, joka projektin tavoin aloitetaan ja ennen kaikkea päätetään. Jatkuva prosessi tarkoittaa sitä, että suuri ratkaisu tai jopa strategisen tavoitteen saavuttaminen ei pääätä oppimista. Voidaan jopa ajatella, että kriittinen vaihe myös oppimisen näkökulmasta tulee merkittävän ratkaisun jälkeen. Kuntaliitosta koskevan kielteisen tai myönteisen päätöksen jälkeinen toiminta voi kertoa vasta siitä, minkälaisista oppimista päätöksentekoprosessiin on sisältynyt ja toisaalta erityisesti ratkaisun toimeenpääntö vaatii organisaation oppimista. Vaikka oppiminen ei pääty, voi yksi sykli päättyä. Kuntien toiminnassa syklin muodostaa talousarviovuosi tai esimerkiksi kuntaliitosprosessi. Siksi voidaan kysyä myös sitä, rajoittavatko kunnan toimintaa liittyvät syklit mahdollisesti oppimista. Hyvä esimerkki siitä on vaalikausi ja sen päättyminen, joka voi esimerkiksi siirtää hankkeiden aloittamista, hankalien ratkaisujen tekemistä tai aiheuttaa vaihdoksia luottamushenkilöissä.

Tässä työssä organisaation kollektiiviseen oppimiseen viitataan termillä yhteisöllinen. Se on haastava edellytys oppimiselle. Toisaalta yksilölähtöinen näkemys oppimisesta ei olisi hedelmällinen kunnan kehittämistä tarkasteltaessa. Kunnan toimintaan on jo lainsäädännön tasolla sisällytetty edellytys eri toimijoiden näkemysten huomioon ottamisesta. Oppimisen näkeminen prosessina ja syklisenä vaatii ennen kaikkea oikeanlaista, kokonaisvaltaista asennoitumista organisaation oppimiseen. Yhteisöllisyys vaatii asennoitumisen lisäksi myös konkreettisia toimintamalleja ja käytäntöjä. Siinä Fingerin ja Bürgin Brandin (1999, 136) mainitsema julkisen sektorin organisaationaalinen ulottuvuus voi edelleen vaikuttaa merkittävästi.

Byrokraattinen organisaatiokulttuuri ja myös siihen liittyvä organisaatorakenne näkyy edelleen kuntaorganisaatioissa jossain määrin (Haveri 2002b, 17), vaikka yksittäisten kuntien välillä suuria eroja voi ollakin. Esimerkiksi sektoripohjainen työnjako on edelleen yksi työn organisoinnin perusta. Siksi erityisesti sektorien rajojen ylittäminen kunnissa ja erilaisten käytäntöjen yhteensovittaminen saattaa olla haaste yhteisöllisyyden toteutumiseksi kunnallisessa päätöksenteossa. Toinen keskeinen kysymys yhteisöllisyyden näkökulmasta on se, kuinka hyvin edustuksellinen demokratia välittää kuntalaisten näkemyksiä päätöksentekoon.

On silti ymmärrettävä, että yhteisöllisyys ei tarkoita sitä, että kaikki tekevät jotakin yhtä aikaa tai että kaikki olisivat samaa mieltä. Sen sijaan asian pitää olla kaikkien näkökulmasta hyväksyttävä ja ymmärrettävä. Yhteisöllinen oppiminen yhdistää yksilöiden osaamisen. Jokila (2005, 156) esittää, että yksilöiden oppimisen yhdistää yhteisölliseksi oppimiseksi epälineaarinen maailmankuva, johon kuului usein suuri määrä sosiaalista pääomaa. Viitalan (2005, 165) mukaan silta henkilökohtaisen ja organisaation osaamisen välille muodostuu sosiaalisista prosesseista ja organisationaalisista tekijöistä. Sosiaalisissa prosesseissa ihmiset jakavat, luovat ja hyödyntävät tietoa ja osaamista vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Organisaation rakenteet, järjestelmät ja toimintamallit muodostavat kehyksen, joka ohjaa, pakottaa, tukee ja luo osaamisen prosesseja. (Emt.) Poliittinen toimintaympäristö on yksi julkisen sektorin organisaation oppimisen haasteista, eikä se edes ole konteksti, jossa täydellistä yksimielisyyttä voitaisiin vaatia. Kuten Dixon (1994, 13) toteaa, toimijoiden väliset erot ovat oppimisen perusta.

5.3. Kunnallisen toiminnan poliittinen luonne ja organisaation oppiminen

Kunnan päätöksenteko perustuu poliittiseen prosessiin. Suomalaisen kunnan luottamushenkilöt edustavat erilaisia intressiryhmiä, joita ovat ennen kaikkea poliittiset puolueet mutta myös esimerkiksi luottamushenkilön edustama väestöryhmä tai kunnan osa-alue. Eroavaisuudet synnyttävät kunnan toimintaan jännitteitä. Kuntien toiminnassa poliittisuus ja siihen liittyvät tekijät ovat ikään kuin annettu tekijä eli lähtökohta, joka on osa organisaation luonnetta. Ruostetsaari ja Holttinen (2001, 92) ovat havainneet tutkimuksessaan, että kuntien vallan ytimessä ovat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Seuraavana tulee kunnanhallituksen puheenjohtaja, sitten hallintokuntien osastopäälliköt ja vasta sitten virallisen protokollan ykkönen eli kunnanvaltuuston puheenjohtaja (emt., 93). Ruostetsaaren ja Holttisen (emt., 94) mukaan valta keskittyy väistämättä kunnanhallitukselle ja viranhaltijoille, kun kunnallishallinnon logiikka perustuu ammattimaisten viranhaltijoiden ja amatööriluottamushenkilöiden väliseen suhteeseen. Valtakysymys ei kuitenkaan ole vain kuntien välinen tai johtavien henkilöiden välinen asia, sillä Ruostetsaaren ja Holttisen (2001, 92) tutkimuksessa asioiden hoidossa yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi nousivat luottamushenkilöiden näkökulmasta kunnan eri alueiden väliset suhteet. Ruostetsaari ja Holttinen (emt.) huomauttavatkin, että alueiden sisäinen erilaistuminen on alueiden välisen erilaistumisen jalkoihin.

Kestoaiheita ovat olleet kunnanvaltuustojen vaikutusvalta ja vähentynyt kiinnostus kunnallispolitiikkaa kohtaan niin äänestäjänä kuin aktiivisempänä osallistujana. Näillä tekijöillä on vaikutus organisaatioiden oppimisprosesseihin, koska valtuuston rooli vain päätösten vah-

vistajana ei toteuta ajatusta oppimisen kehästä ja vähentynyt kiinnostus saattaa heikentää tai ainakin kaventaa yhteisöllisyyden näkemyksen syntymistä. Osittain kyse on myös siitä, kuinka kunnanvaltuusto osaa ja saa käyttää nykyistä rooliaan strategisena johtajana. On esitetty näkemyksiä, että valtuuston osallistuminen näin vastuulliseen tehtävään ei onnistu tai ainakin tulokset ovat vaatimattomia (Asikainen 2004, 22). Toiset taas uskovat, että strategiatyö saattaa harhauttaa valtuuston työskentelemään liian isoissa asiakokonaisuuksissa, jolloin yksittäiset, kuntalaisia kiinnostavat asiat karkaavat viranhaltijoiden valtaan (emt.). Valtuuston uudenlainen rooli vaatii myös uudenlaista asennetta ja jonkin verran myös toisenlaista osaamista kunnallispolitiikkaan. Lisäksi yhtenä viime vaalikausien piirteenä voidaan mainita se, että poliittinen vastuu on niin sanotusti kasvottunut, kun valtuutettuja ja varavaltuutettuja on valittu entistä enemmän hallitukseen ja lautakuntiin (Majoinen 2004, 16). Se merkitsee sitä, että päätöksille löytyy kasvot ja asioiden hoito voi olla tehokkaampaa. Luottamushenkilöt voivat olla paremmin perillä asioista ja kasvattaa vaikutusvaltaansa. Samalla tehtävät toisaalta kasaantuvat entistä harvemmille. (Emt.)

Sotarauta (2001, 204) on tutkinut alueellista kehittämistä, jota kunnankin toiminta monin tavoin on. Hän on havainnut, että kehittämisessä on monia paradokseja, joiden kanssa ei osata elää. Kehittämisellä tavoitellaan harmoniaa mutta törmätään konflikteihin; etsitään objektiivisuutta mutta törmätään toistuvasti subjektiivisuuteen; etsitään alueen tahtoa mutta toteutetaan omaa tahtoa ja pohditaan tulevaisuutta mutta toimitaan lähinnä tässä ja nyt. (Emt.) Kunnan toiminnassa samat tekijät aiheuttavat jatkuvia ristiriitoja. Esimerkiksi kuntaliitoksissa tarve saada aikaan todisteita liitoksen kannattavuudesta tai haitoista saattaa ajaa tekemään melko lyhytnäköisiä ratkaisuja.

Sotarauta (emt.) näkee kuitenkin paradoksaalisten tilanteiden ja epäselvyyden hallinnassa mahdollisuuden saada ihmiset innostumaan ja esimerkiksi verkostoitumaan. Parhaimmillaan paradoksit voivat synnyttää jännitteen, joka haastaa olemassa olevat ajattelu- ja toimintamallit. Tätä jännitettä voi kutsua luovaksi jännitteeksi, joka saa ihmiset etsimään uusia ratkaisuja ja tekemään asiat uudella tavalla ja paremmin kuin aiemmin. Ihmisten innostaminen ja paradoksien sisältämän voiman oivaltaminen vaatii johtajuutta. (Emt., 204-205.) Usein ristiriitainen ja erilaisten näkemysten värittävä poliittinen prosessi tarjoaa siis runsaasti potentiaalia oppimiselle edellyttäen sitä, että myös johtajuus toimii organisaatiossa.

5.3. Organisaation oppiminen ja sen tavoite kunnissa

Prosessin ja yhteisöllisen ominaisuuden lisäksi oppiminen on organisaatiolle parhaimmillaan keino saavuttaa strateginen tavoite tai tavoitteita. Kunnan toiminnan kehittämisen, organisaatiomuutosten tai esimerkiksi tehokkuutta ja laatua koskevien tavoitteiden yhteisenä päämääränä on saada aikaan toimintakykyinen kunta, joka tulee taloudellisesti toimeen ja kykenee tuottamaan asukkailleen palvelut eli täyttämään hyvinvointitehtävänsä. Siksi organisaation oppimisen tavoitteeksi ja parhaimmillaan oppivaksi organisaatioksi voitaisiin määritellä kunta, joka oppimisen myötä kykenee paremmin toteuttamaan hyvinvointitehtävänsä. Oppiminen ei siis ole tiedostettu tai itsetarkoituksellinen prosessi.

Kuntaliitos tai muu kunnan kehittämiseen tähtäävä ohjelma tai toimenpide ei sinällään voi olla strateginen tavoite, mutta sen vaikutukset kunnan toimintakykyyn ja ennen kaikkea kun-

nan asukkaisiin ovat perimmäinen, organisaation kannalta strateginen tavoite. Oppimisen ja kehittämisen sekä strategisten tavoitteiden välillä on myös oltava yhteys (Finger & Bürgin Brand 1999, 147). Kuntaliitosprosessissa kokonaisuuden kannalta melko pienet, mutta konkreettiset tekijät saattavat saada suhteellisen paljon huomiota. Ne vaikuttavat ihmisten käsityksiin liitoksen merkityksestä ja kannatettavuudesta, mutta voivat olla melko epäolennaisia kunnan elinvoimaisuuden ja toimintakyvyn parantamisen ja turvaamisen kannalta. Esimerkkinä tästä on yksittäisten palvelupisteiden asemasta tai kunnan nimestä käytävä keskustelu. Puustinen (1998, 146) on havainnut, että liitososapuolet eivät yleensä hahmota uuden kunnan muuttuvaa strategista asemaa verrattuna aikaisempaan kilpailutilanteeseen. Sen sijaan osapuolet puhuvat kuntien välisestä kilpailusta ja jännitteestä, vaikka kyse on liitoksen jälkeisestä ajasta (emt.). Silloin se vaikuttaa myös prosessiin, jolla tavoitteeseen tähdätään. Sama tilanne voi koskea tiivistyvää kuntayhteistyötä, jossa kuntien välinen kilpailuasetelma muuttuu. Prosessia ohjaavat poliittiset kysymykset ja omat intressit saattavat siis olla yhteensopimattomia todellisen strategisen tavoitteen kanssa.

Ongelmallisia oppimisen kannalta ovat ne tilanteet, jossa kuntaliitosta, kuntayhteistyötä tai esimerkiksi muutoksia organisaatio- tai palvelurakenteessa ei koeta strategiseksi tekijäksi vaan lähinnä välttämättömäksi pahaksi. Koska oppiminen on yhteisöllistä ja toimijoista itsestään lähtevää, voi motivaation puute ja sitoutumattomuus vaikeuttaa oppimista. Jos kunnalla ei ole todellista halua kehittyä ja muuttua, se ei välttämättä kykene haastamaan omia toimintamallejaan ja käsityksiään eikä kykene muodostamaan yhteistä näkemystä kunnan sisällä tai yhteistyökumppaneiden kanssa. Ruotsissa purettu pakkoliitokset ovat esimerkki siitä, kuinka keskeisiä ovat motivaatio, sitoutuminen ja oma näkemys toiminnan perustana.

Strategiset tavoitteet sisältyvät usein myös kunnissa strategioihin. Sotarauta (1996, 208) määrittelee, että strategian tavoitteena on kiinnittää organisaatio tai yksilö johdonmukaisesti, pitkäjänteisesti mutta joustavasti toiminnan ytimeen ja toimintaympäristön muutokseen. Kuntaorganisaatioissa strategia on moniulotteinen käsite ja se koostuu usein yksiköiden ja sektoreiden strategioista. Yksiköiden ja sektoreiden strategiat perustuvat melko yleisellä tasolla olevaan kuntastrategiaan, mutta yksikköstrategiat muokkaavat käytännössä yleensä myös kuntastrategiaa. (emt., 217.) Strateginen ajattelu ja suunnittelu vaativat kunnan päätöksentekijöiltä ainakin kykyä käsitteelliseen, abstraktiin ajatteluun sekä kykyä yhdistää suunnittelu toteutukseen (emt., 223-224).

5.4. Muutos ja sen yhteys organisaation oppimiseen

Yksi keskeinen oppimisen funktio ja strateginen tavoite organisaatiossa on siis transformatio. Tutkimuksessa organisaation oppimisen viitekehystä käytetään tapana tarkastella kunnan toimintaa ja tämän viitekehysten sisällä organisaatiossa tapahtuvat muutokset ovat keskeinen havainnoinnin kohde. Käsitteenä transformatio viittaa periaatteessa muuntautumiseen tai muodonmuutokseen eli merkittävään muutokseen organisaatiossa. Tässä yhteydessä oppimiseen liittyvä muutos käsitetään kuitenkin hieman laajemmin. Muutoksen ei tule olla niin retoriikan kuin käytännönkään tasolla itsetarkoitus. Se saattaa olla vaarana myös nyt, kun hallituksella on paine saada kunta- ja palvelurakennehankkeen myötä aikaan näkyviä muutoksia. Tähän retoriikkaan on välillä sisällynyt yleistävä oletus kuntien muutoskyvyttömyydestä. Yh-

teiskunnallisesta tilanteesta ja kunnan tarpeista riippuu se, minkä asteisesta muutoksesta kunnassa on kuitenkin kyse. Muutoksen tyyppi sinällään ei ole este oppimiselle eikä oppimisen kriteeri voi ainoastaan olla transformaatio. Doherty ja Horne (2002, 32) käyttävät seuraavaa luokitusta:

Muutos	Ero aiempaan tilanteeseen	
	Nopeus	Iso
Hidas	Emergenttinen	Transitio
Nopea	Inkrementaalinen	Transformaatio

Taulukko 3. *Muutoksen tyypit (Doherty & Horne 2002, 32).*

Melko stabiilissa toimintaympäristössä suuret muutokset eivät ole usein välttämättömiä, mikä on koskenut myös kuntia. Romanellin, Tushmanin ja Viranyn (1996, 305) mukaan oppimisen mallit vaihtuvatkin kausittain. Heidän näkemyksensä pohjautuu ajatukseen, että organisaatiot kehittyvät konvergenssin ja uudelleen orientoitumisen kautta. Konvergenttisinä kausina organisaatio oppii ajamaan strategiaansa yhä tehokkaammin, mutta uudelleen orientoitumisen kausina organisaatio joutuu tekemään jopa perusteellisia järjestelmämuutoksia esimerkiksi rakenteessa, vallanjaossa ja kontrollimekanismeissa. (Emt.) Konvergenttisiin kausiin liittyy ensimmäisen tason oppiminen (first-order learning). Se on inkrementalistista päivittämistä sen suhteen, kuinka parhaiten reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Silloin voi myös kehittyä epäjohdonmukaisuuksia suhteessa olemassa oleviin tavoitteisiin. Toisen tason oppiminen (second-order learning) uudelleenorientoitumisen aikakausina merkitsee muutosta perusolettamuksissa ja päätöksenteon pmissseissä. Toisen tason oppiminen on myös poisoppimista. Uudelleenorientoitumisen kausina ihmisten käytös ei ole niin yhdenmukaista, vaan erilainen käytös lisääntyy, mikä edistää uusien tavoitteiden ja ymmärryksen syntyä. Uudelleenorientoitumisen kausien taustalla on usein myös uudet johtajat tai muutokset johtamisprosessissa. (Emt., 323). Siksi onkin tärkeää, että organisaatioissa on toimiva ja tarvittaessa muutoksiin kykenevä johtoryhmä (emt., 325).

Suomalaisten kuntien kehitysvaiheista on hahmotettavissa sekä konvergenttisiä että uudelleen orientoitumisen kausia. Kaudet voivat olla lyhyitä tai melko pitkiä, vuosikymmeniä kestäviä ajanjaksoja. Toimintaympäristön muutosten, uusien toimintamallien ja kuntien toimintavaikkeuksien vuoksi nykyistä ajanjaksoa voidaan pitää uudelleen orientoitumisen kautena, jolloin muutoksia vaaditaan niin kuntien rakenteessa kuin vallanjaossakin. Inkrementalistinen päätöksenteko luonnehtii etenkin ajanjaksoa ennen 1990-luvun kriisiä. Silloin kuntarakenteeseen ei kohdistunut niin suuria muutospaineita ja toiminnan taloudelliset perusedellytykset sekä toimintamallit olivat suhteellisen vakaita. Tuolloin konvergenssin kautta kehittyminen oli usein organisaation toimintakyvyn kannalta myös riittävää. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutos tähtää selkeästi melko suureen ja yhteiskunnalle suhteelliseen nopeaan muutokseen eli transformatioon, mikä vaatii uudelleenorientoitumista. Se on kuitenkin jo poliittisen arkaluontoisuuden vuoksi niin vaikeaa, että muutos voi tyrehtyä osin inkrementalistiseksi. Mahdollinen ongelma syntyy siitä, että organisaation oppimisen luonne on ristiriidassa toimintaympäristön kehitysvaiheen kanssa. Toisaalta kunnan sisällä on päällekkäin useita toimintaprosesseja, joista osaa voi luonnehtia konvergenttisiksi ja osaa uudelleenorientoitumi-

seksi. Esimerkiksi monissa kunnissa kuntayhteistyöhön liittyvä toiminta voi olla uudelleen-orientoitumisen vaiheessa, mutta kunnan yksittäisen palvelusektorin toiminta uudistuu lähinnä inkrementaalisesti.

Muutoksen tarkastelun yhteydessä joudutaan ottamaan esiin myös muutosvastarinta. Se saattaa olla yksi merkittävä organisaatioon oppimisprosessien etenemiseen ja vaikutuksiin vaikuttava tekijä. Muutosvastarinta ilmenee välinpitämättömyytenä, epävarmuuden pelkona, korostuneena itsesuojeluna, muiden asioiden priorisointina, informaation torjuntana sekä ideologisenä ristiriitana (Santalainen 1990, 147). Kunnan oppimisprosesseille muutosvastarinta on erityinen haaste sen vuoksi, että kunnassa muutosvastarintaa ei esiinny ainoastaan organisaation sisällä. Kunnissa kuntalaiset ja muut sidosryhmät voivat vastustaa muutosta, sillä kuntalaisilla on suhde omaan kuntaansa niin asiakkaana, veronmaksajana kuin ”osakkeenomistajanakin” sekä historiallisista että tunnesyistä (Haveri & Majoinen 2000, 29). Muutosvastarinta voi myös määrittää koko kuntaa toimijana, mikä saattaa näkyä esimerkiksi kuntayhteistyöhön liittyvinä pelkoina. Joka tapauksessa kunnilta vaaditaan kykyä muuttua, minkä vuoksi kunnissa on oltava myös muutosjohtajuutta. Sen tehtävänä on luoda kuva organisaatiosta asemoituna tulevaisuuteen (Haveri & Majoinen 2000, 100). Lisäksi siihen kuuluu tilanneherkkyyttä, kykyä ymmärtää eri ryhmien mielialoja ja asemaa sekä yhteydenpitoa ja luottamuksen rakentamista. Muutosjohtajat tarvitsevat myös tiettyjen avainhenkilöiden tukea kommunikoinnissa ja muutoksen toteuttamisen alkuvaiheessa. (Emt., 100-101.)

Kuntaorganisaation oppimisprosessien edellytyksiä, vaiheita ja seurauksiakin sekä kunnan toimintaa ja sen reunaehjoja on mahdollista tarkastella monien eri tekijöiden suhteen, kuten on tullut ilmi luvuissa 3, 4 ja 5. Kun yhdistetään kuntien tilanne ja toisaalta teoriasta nousseet kysymykset, voidaan tehdä muutama tarkentava alakysymys jäsentämään kuntien oppimisprosessien havainnointia. Ensimmäinen tarkentava kysymys liittyy kuntien strategiseen kehittämiseen, joka ei ole ollut ongelmatonta, kuten luvussa 3.7. todetaan. Strategioilla ja strategisella ajattelulla pyritään kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti kehittämään kuntia, mutta *miten kuntien näkemykset strategioista ja strategisesta ajattelusta tukevat organisaatioiden oppimisprosesseja?* Kun muistetaan että oppimisprosessin tarkoitus on edistää strategisia tavoitteita eli laajasti katsottuna edistää ainakin kunnan hyvinvointitehtävän toteutusta, voidaan edellinen kysymys esittää tietysti myös päinvastaisessa järjestyksessä. Toinen alakysymys kytkeytyy kunnan muista organisaatioista eroavaan päätöksentekojärjestelmään. *Miten oppimisprosesseihin vaikuttaa se, että kunnan päätöksenteon huippuna on poliittinen luottamushenkilöjärjestelmä?* Kysymys on keskeinen etenkin kahden eri tekijän vuoksi. Ensinnäkin poliittinen järjestelmä vaikuttaa vallan jakautumiseen kunnassa. Toiseksi luottamushenkilöjärjestelmä merkitsee sitä, että kunnan päätöksenteossa on mukana ns. maallikkojäseniä eli henkilöitä, joilla ei yleensä ole taustalla jollakin tapaa kunnalliseen alaan liittyvää koulutusta kuten viranhaltijoilla on. Kolmas tarkentava kysymys liittyy kuntien toimintaan kytkeytyviin lukuisiin sidosryhmiin aina kansainväliseltä tai valtiotasolta paikallisyhteisöihin. *Mikä rooli kunnan oppimisprosesseissa on sillä, että kunnan toimintaan vaikuttaa monta eri sidosryhmää?* Etenkin valtion rooli koetaan usein kunnan toimintamahdollisuuksia rajaavana. Ennen näiden teemojen tarkempaa pohtimista syvennyttään seuraavassa luvussa tutkimuksen esimerkkikuntiin eli Hirvensalmeen ja Petäjäveteen.

6. Hirvensalmi ja Petäjävesi

6.1. Hirvensalmen ja Petäjäveden taustatiedot

Eteläsavolainen Hirvensalmen kunta ja keskisuomalainen Petäjäveden kunta ovat molemmat maaseutumaiseksi luokiteltavia, pieniä alle 5000 asukkaan kuntia. Kumpikin sijaitsee hieman alle 40 kilometrin päässä suuremmasta aluekeskuksesta; Hirvensalmi Mikkelin ja Petäjävesi Jyväskylän kaupungin lähellä. Ne ovat myös siinä mielessä tyypillisiä maaseutumaisia kuntia, että molempien kuntien valtuustoissa keskustalla on enemmistö. Sen jälkeen tulevat molemmissa SDP ja kokoomus. Talouskehitys on ollut Hirvensalmella myönteistä viime vuosien aikana ja etenkin vuoden 2002 jälkeen. Talouskehityksestä kertoo Sisäasiainministeriön kuntaosaston (2005e) kuntien välinen vertailu, jonka mukaan Hirvensalmi on sijoittunut vielä vuonna 2002 vuosikatteen 397. sijalle, mutta vuonna 2004 Hirvensalmen sijoitus oli jo 18. Myös Petäjävesi on viime vuosina parantanut merkittävästi taloudellista tilannettaan. Vuonna 2002 kunnan sijoitus Sisäasiainministeriön vuosikatteen mukaisessa vertailussa oli 362., mutta jo seuraavana vuonna kunta nousi sijalle 10 ja vuonna 2004 sijoitus oli 111. Myös vuonna 2005 molemmat kunnat ovat onnistuneet vähentämään lainakantaansa ja kerryttämään noin 100 000 euroa ylijäämää (Hirvensalmi.fi 2006; Petäjävesi.fi 2006).

Hirvensalmen kunnan väestökehitys on ollut melko positiivista viime vuosina. Väestömäärä ei ole absoluuttisesti kasvanut, sillä 2000-luvulla väkiluku on vähentynyt keskimäärin vajaalla yhdellä prosentilla vuodessa (Tilastokeskus 2006e). Väkiluvun laskuun yksi keskeinen syy on se, että Hirvensalmella yli 64-vuotiaiden osuus on melko suuri. Sen sijaan tulo-muutto on ollut poismuuttoa suurempaa viime vuosina ja samalla tuonut kuntaan lisää myös lapsiperheitä. Hirvensalmen väkiluvun on ennustettu pysyvän ainakin vuoteen 2010 noin 2600 asukkaassa (2006d). Petäjävedellä väestökehitys on ollut Hirvensalmen kaltaista. Väkiluku on aikaisemmin ollut pienessä laskussa (Tilastokeskus 2006e), mutta muuttoliike on vuodesta 2004 alkaen kääntymässä positiiviseksi (Tilastokeskus 2006a). Vastoin ennusteita väkiluku on lähtenyt pieneen nousuun. Taulukkoon 4 on koottu molempien esimerkkikuntien keskeiset tiedot.

	Hirvensalmi	Petäjävesi
Asukasluku (2004)	2579	3682
Ikärakenne (2004)	0-14: 14,6 % 15-39: 18,5 % 40-64: 40,1 % 65- : 26,8 %	0-14: 17,7 % 15-39: 23,8% 40-64: 38,3 % 65- :20,2 %
Elinkeinorakenne (2003)	Maa- ja metsätalous 20 % Jalostus 26,4 % Palvelut 50,8 %	Maa- ja metsätalous 11,5% Jalostus 26 % Palvelut 59,5 %
Vuosikate €as 2005	198	256 (n.)
Työttömyysaste (1/2006)	11,6	15,6

Taulukko 4. *Hirvensalmen ja Petäjäveden kuntien perustiedot.(Tilastokeskus 2006e; Tilastokeskus 2006d; Kunnat.net 2005b; Hirvensalmi.fi 2006; Petäjävesi.fi 2006; Tilastokeskus 2006c.)*

6.2. Hirvensalmen strategiat

Vapaa-ajan asukkaisiin ja heihin liittyvään potentiaaliin perustuva strategia on ollut Hirvensalmen kunnassa menestykselinen. Kesämökkejä kunnassa on ollut vuonna 2004 hieman yli 2700 ja vuodesta 1990 kesämökkien määrä on kasvanut lähes 700:lla (Etelä-Savon maakuntaliitto 2004). Käytännössä se merkitsee sitä, että kunnan väkiluku yli kaksinkertaistuu kesäkausina. Strategian tarkoitus ei ole kuitenkaan lisätä ensisijaisesti kesämökkien vaan pysyvien asukkaiden määrää. Kunnanjohtajan mukaan huomio vapaa-ajan asukkaiden potentiaaliin syntyi aluksi erilaisten sattumien johdosta. Hän oli esimerkiksi havainnut, että kunnan ulkopuolella tapaa usein ihmisiä, joille Hirvensalmi on tuttu mökkikuntana ja se helpotti omien asioiden ajamista. Kunnassa alettiin analysoida sitä, keitä hirvensalmelaiset ovat, mistä he tulevat ja kenelle kuntaa kannattaa markkinoida. Keskeinen havainto oli, että ne ovat niitä ihmisiä, joilla on jo entuudestaan siteet Hirvensalmeen. Koska kunnan asukasluku yli kaksinkertaistuu parhaimmillaan vapaa-ajan asukkaiden myötä, vapaa-ajan asukkailla täytyy olla merkittävä vaikutus palvelurakenteisiin, ostovirtoihin ja rahaliikenteeseen. Lisäksi vapaa-ajan asukkaat ovat olleet tutkimuksissa tyytyväisiä kuntaa ja jopa tietyllä tavalla sitoutuneempia kuin varsinaiset kuntalaiset.

Keskittymisellä vapaa-ajan asukkaisiin liittyvään potentiaaliin on ollut monia myönteisiä seurauksia, kuten se että tulomuutto ylittää nykyään vuosittaisen lähtömuuton määrän. Kunta on edistänyt kuntaan suuntautuvaa muuttoa tarjoamalla esimerkiksi rantatontteja aivan kirkonkylän keskustasta, mikä on toisaalta herättänyt pitkään myös jonkin verran vastustusta. Tonttitarjontaa on saattanut olla yksi syy siihen, että kuntaan muuttaneiden joukossa on ollut kohtuullisen paljon lapsiperheitä. Haastateltavat kertovat, että toinen keskeinen strategian

seuraus on ollut se, että kuntaan on tullut lisää yrittäjiä ja sitä kautta työnantajia. Pidemmällä aikavälillä kuntaan muuttavat asukkaat tasapainottavat myös jonkin verran kunnan väestörakennetta. Lisäksi yksi myönteinen seuraus on ollut se, että kunta ja myös kunnanjohtaja ovat saaneet kohtuullisen paljon julkisuutta ja tunnettavuutta asian suhteen. Haastatteluissa mainittiin myös, että sekä yksi syy että seuraus menestykselle on ollut se, että sanomalehti Länsi-Savo on suhtautunut kuntaan myönteisesti ja antanut Hirvensalmeen liittyville asioille kohtuullisen paljon palstatilaa.

Vapaa-ajan asukkaiden strategian toteuttaminen ja onnistuminen on vaatinut haastateltavien mukaan ensinnäkin jonkinlaista asennemuutosta. Yli kymmenen vuotta sitten vapaa-ajan asukkaita saatettiin pitää kunnassa myös jonkinlaisena uhkana ja heihin suhtauduttiin hieman varautuneesti. Edelleen ehkä asenteelliseksi luettavia ongelmia on siinä, mitä palveluja vapaa-ajan asukkaille tulisi tarjota. Vapaa-ajan asukkaat halutaan nähdä kuntalaisina ja heille tarjotaan periaatteessa palveluja kuten muillekin. Etenkään terveyskeskuksessa linjaa ei ole haluttu noudattaa. Yhtenä strategian edistäjänä on mainittu myös se, että on löydetty selkeä, tiivis ja hyvin lähestyttävä kohdejoukko vapaa-ajan asukkaista. Asian kehittyminen on vaatinut myös sitä, että on päästy puheista ja suunnitelmista toiminnan tasolle, mihin yhtenä syynä mainittiin erityisesti muutamien yksittäisten ihmisten vaikutus asian edistymiseen. Strategian varsinaisena alkuunpanijana haastateltavat pitivät kunnanjohtajaa. Strategian menestykseen ovat toisaalta vaikuttaneet myös kunnasta riippumattomat tekijät, joita on onnistuttu hyödyntämään. Niitä ovat esimerkiksi etätönn mahdollisuus ja ihmisten tyytymättömyys asumis- ja palvelutasoon Etelä-Suomen suurilla paikkakunnilla.

Toinen keskeinen strateginen painopiste Hirvensalmella on yrittäjät. Yritystoimipaikkojen määrän kasvu on ollut Hirvensalmella merkittävää, sillä vuonna 2004 yritystoimipaikkoja oli jo 46 % enemmän kuin vuonna 1995 (Tilastokeskus 2006b). Kunta toivoo, että sinne perustetaan tai muuttuu mahdollisimman paljon etenkin pieniä yrityksiä. Pienet yritykset ovat joustavampia ja ainakin osa niistä pystyy kehittymään ja palkkaamaan uusia työntekijöitä, mutta kunta ei kärsi, vaikka jotkut pienyritykset eivät menestyisikään. Sen sijaan Hirvensalmi ei ole riippuvainen suurista yrityksistä, joiden yritystoiminnan vaikeudet tai loppuminen vaikuttavat merkittävästi yrityksen kotikunnan työpaikkojen määrään ja kunnan verotuloihin. Hirvensalmen kunta ei ole myöskään halunnut profiloitua jonkin tietyn toimialan tai teeman edustajaksi. Haastateltavat toteavat, että linjautumiseen liittyy se vaara, että kunta voi menettää sellaisia yrittäjiä ja mahdollisuuksia, jotka eivät edusta valittua linjaa. Lisäksi ne olosuhteet, joissa esimerkiksi erikoistuminen tiettyyn toimialaan on valittu, voivat muuttua, jolloin yrittäjät ja sitä kautta myös kunta voivat joutua vaikeuksiin.

Yksi keskeinen piirre yrittäjyyden tukemisessa on se, että yrittäjät pyritään sitouttamaan paikkakunnalle antamalla heille myös vastuuta. Kunta ei pääsääntöisesti rakennuta valmiita tiloja yrittäjille, vaan ensisijaisesti tukee esimerkiksi kaavoituspolitiikalla toimitilojen saantia. Silloin paikkakunnalle tulevat yrittäjät eivät lähde helposti pois, koska toimitilat sitovat heitä ja kunta puolestaan tukee muilla tavoin. Kun yrittäjä omistaa itse toimitilansa, on hänen etsittävä tiloihin uusi toimija, jos hän haluaa lopettaa oman toimintansa. Näin Hirvensalmen valitsema politiikka tukee myös yrittäjyyden jatkuvuutta. Toinen sitoutumista liittyvä tekijä on se, että yrittäjyyden toivotaan syntyvän kunnassa olevista vahvuuksista ja voimavaroista. Silloin yrittäjä on sitoutunut paikkakuntaan eikä kovin helposti lähde muualle. Kunta ei tavoittele esimerkiksi valtionhallinnon työpaikkoja, koska ne voivat myös hallinnollisilla päätöksillä lähteä kunnasta pois ilman että kunta itse on asiaan vaikuttanut.

Haasteltavat mainitsevat, että kunnan päätös olla valitsematta mitään tiettyä linjaa tai tarkkaa strategiaa on herättänyt myös jonkin verran kritiikkiä kunnan sisällä, koska se on tulkittu linjattomuudeksi tai elinkeinopolitiikan puutteeksi. Kuten toimipaikkojen määrän kasvusta näkee, on valittu toimintalinja kuitenkin tuottanut tulosta. Yksi haastateltava huomauttaakin, että on parempikin olla ilman elinkeinopolitiikkaa ja pysyä joustavana. Hirvensalmi on mukana myös Mikkelin seudulle perustettavassa elinkeino-yhtiössä, mutta kunta on silti halunnut pitää oman elinkeinoasiamiehen. Haastateltavat toteavat, että etenkin pienen kunnan asema voisi muuten olla huono muihin alueen kuntiin nähden, jos esimerkiksi uusi yritys olisi kiinnostunut Mikkelin seudulle sijoittumisesta. Yrittäjäyhteistyö kytkeytyy yhteen myös vapaa-ajan strategian kanssa. Vapaa-ajan asukkaiden suuri määrä luo suuremman käyttäjäpohjan yrittäjien palveluille ja toisaalta yrittäjä voi olla kiinnostunut myös kunnassa asumisesta.

6.3. Petäjaveden valtatiekorttistrategia

Petäjaveden kunnassa näkemys strategiasta poikkeaa merkittävästi Hirvensalmen näkemyksestä. Kun Hirvensalmella ei käytetä erityistä strategiamallia, on Petäjäviedellä kehitetty oma strategiatyökalu eli valtatiekorttistrategia (Highway Card Strategy). Mallin on kehittänyt Petäjaveden kunnanjohtaja Balanced Score Card -mallin pohjalta. Valtatiekorttistrategia on myös palkittu osana Y4-yrittäjäyhteistyöohjelmaa Tuottava Idea-palkinnolla ja sen kehittäjä Teppo Sirniö sai vuonna 2005 strategiasta maakunnallisen INNOSUOMI-kunniamaininnan. Valtatiekorttistrategia perustuu valittuihin menestystekijöihin eli valtateihin. Niiden taustalla ovat kunnan missio olla ”Jyväskylän seudun verkostokaupungin aktiivinen ja vahvuuksiaan hyödyntävä palvelukunta” sekä visio eli tavoite 4100 asukkaan kunnasta, jossa on kilpailukykyiset kehitysolosuhteet ja hyvä kuntakuva. Kukin valtatie jakaantuu vielä uusiksi valtateiksi. Jokaiseen valtatiehen liittyy konkreettisia tavoitteita ja jokaiselle toimialalle on lisäksi tehty tuloskortit. Myös niihin sisältyy missio, visio, kriittiset menestystekijät, toimenpiteet sekä mittarit. Lisäksi strategian toteuttamiseen ja kehittämiseen kuuluvat kehittämiskeskustelut kunnan johdossa ja eri toimialojen sisällä. Nykyinen strategia on tähtää vuoteen 2015.

Petäjäviedellä on otettu strategian muodostamiseen mukaan laaja joukko toimijoita. Kunnassa on järjestetty iltoja kuntalaisille ja kuunneltu lisäksi esimerkiksi yrittäjiä ja verkostoyhteistyökumppaneita. Yrittäjäyhteistyö on toteutettu mm. järjestämällä muutaman kuukauden välein yrittäjien ja kunnan edustajien yhteisiä epämuodollisia tilaisuuksia. Näiden keskustelujen pohjalta virkamiehien tehtävä on koota alustavasti yhteen kannatusta saaneet ja kunnan toimintaan sopivat elementit. Lopulta niistä kehitetään valtatie eli kunnan menestystekijät yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa. Petäjäviedellä valtateiksi on valittu kestävä kehitys ja ympäristö, kunnan talous ja palvelut, yrittäjäyhteistyö ja taitoteknologia, elävä maaseutu sekä kuntayhteistyö. Yhteistyö on ulotettu myös valtateiden tuloskorttien muodostamiseen, sillä työryhmissä on mukana aina kyseisen sektorin edustajia. Esimerkiksi paikalliset tuottajayhteistyöt ovat olleet mukana maaseudun tuloskortin työryhmässä. Valmis strategia on haluttu pitää riittävän selkeänä, minkä vuoksi se on tiivistetty melko lyhyeksi PowerPoint esitykseksi.

Petäjaveden strategiatyökalussa mittareilla on keskeinen asema. Tulokorteilla ja mittareilla strategia konkretisoidaan ja niiden avulla myös seurataan sen toteutumista. Haastateltavat puoltavat mittareiden käyttöä, mutta oman kunnan käytössä olevat mittarit koetaan vielä jon-

kin verran puutteellisiksi. Erityisesti kuntien välisen vertailutiedon puute koetaan ongelmana. Lisäksi kaivataan lisää tietoa muissa kunnissa jo kehitetyistä mittareista ja malleista, mikä nopeuttaisi toimivien tapojen käyttöön ottoa. Kunnanvaltuusto ei ole juuri puuttunut mittareihin, mutta kunnanhallitus seuraa niitä konkreettisemmin ja mittaa esimerkiksi kunnanjohtajan onnistumista työssään. Myöskään tuloskortteihin ja mittareihin liittyvä osaaminen ei ole vielä riittävää. Uusi talousarvio on rakennettu tuloskorteiksi, mutta tässä vaiheessa pidetään tärkeänä sitä, että eri toimialoilla orientoidutaan tuloskortin käyttämiseen, ymmärretään sen periaatteet ja sitoudutaan uuteen toimintamalliin.

Valtatiekorttistrategian on tarkoitus olla ohjaava työkalu tilintarkastusta tehtäessä, strategiaa päivitettyäessä, talousarvioita ja kuntasuunnitelmaa tehtäessä, johtoryhmän työskentelyssä sekä toimialatyöskentelyssä. Kunnanjohtaja pitää myös tärkeänä sitä, että strategiana on tukena, kun kunta osallistuu verkostokaupunkiyhteistyöhön. Toisaalta yksi haastateltava epäilee, että lyhytaikainen paikallinen etu saattaa välillä ohittaa strategian mukaisen ja kokonaisuuden kannalta järkevämmän ratkaisun. Lisäksi strategian ohjaava rooli edellyttää myös sitä, että kaikki ovat sisäistäneet strategiatyön. Esimerkiksi uusia luottamushenkilöitä onkin jonkin verran koulutettu strategiatyöhön.

6.4. Kuntaliitoskysymys ja sen merkitys kunnalle

Hirvensalmella järjestettiin vuonna 1998 kansanäänestys kuntaliitoksesta Mikkelin, Anttolan, Ristiinan ja Mikkelin maalaiskunnan kanssa. Äänestyksessä 69,6 prosenttia kuntalaisista vastusti liitosta ja lopulta vuonna 2001 Anttola, Mikkeli ja Mikkelin maalaiskunta muodostivat uuden Mikkelin kaupungin. Jälkikäteen kunnanjohtaja (Ruhanen 1999, 26) on arvioinut, että Hirvensalmella ei koskaan vakavasti uskottu kunnan olevan mukana uuden kunnan muodostamisessa, vaan kunta lähti lähinnä kohteliaisuussyistä mukaan vuonna 1996 alkaneeseen selvitystyöhön. Kunnassa koettiin, että Hirvensalmi, Anttola ja Ristiina olivat mukana selvitystyössä lähinnä siksi, että Mikkelin maalaiskunta saadaan mukaan. Keskeisimpänä ongelmana kunnanjohtaja pitää sitä, että kunnassa ei oltu edes ennen selvitystyötä keskusteltu kuntarakenteen muutoksen välttämättömyydestä ja tunnistettu yhteisesti ongelmaa, johon liitos olisi ratkaisu. (Emt., 27.)

Kuntaliitosprosessin etenemisessä oli useita ongelmia. Yleisesti prosessia vaivasi tietty välinpitämättömyys, sillä valmistelutyöstä puuttui kunnanhallituksen tuki, kehittämissryhmän jäsenet jopa julkisesti irtisanoutuivat hankkeesta ja kuntalaiskeskustelu oli vähäistä. Toisaalta viranhaltijoiden oli valtuuston antaman tehtävän mukaisesti oltava mukana valmistelussa. (Emt., 27-28.) Myös vapaa-ajan asukkaat ilmaisivat kielteisen suhtautumisensa liitosta kohtaan (emt., 34). Monien kuntalaisten ja joidenkin luottamushenkilöiden oli myös vaikea hahmottaa hankkeen melko abstraktia tavoitetta alueellisen painoarvon lisäämisestä. Sekä kuntien välillä että Hirvensalmen kunnan sisällä tavoitteet olivat myös keskenään erimittaisia. Kunnanjohtaja korostaakin, että prosessissa olisi tärkeää, että toimijat ovat sitoutuneita hankkeeseen ja osaavat esittää näkemyksensä kuntalaisille, koska päättäjien oma vakuuttuminen asiaa ei riitä. Kuntalaisia puolestaan ei kiinnosta esimerkiksi seudullinen painoarvo, vaan ensisijaisesti he arvioivat asiaa oman palvelutarpeensa näkökulmasta. (Emt., 30-31.)

Hirvensalmen kunnassa koetaan, että kuntaliitosprosessista oli kuitenkin hyötyä niin kuntien väliselle yhteistyölle kuin kunnan sisäiselle toiminnalle. Haastateltavien mukaan prosessi integroi Hirvensalmen aiempaa tiiviimmin Mikkelin seutuun. Selvitystyö kesti yli kaksi vuotta ja sen myötä niin poliittisen kuin viranhaltijajohdon henkinen yhteys tiivistyi ja ymmärrys muita kuntia kohtaan parani (emt., 33). Kunnan sisällä prosessi edisti niin luottamushenkilöiden kuin kuntalaisten sitoutumista. Kuntalaiset sitoutuivat kunnan itsenäisyyteen, mikä tarkoittaa samalla myös ikäviin päätöksiin sitoutumista. Lisäksi haastatteluissa mainittiin, että sekä luottamushenkilöiden että osittain kuntalaisten osalta katosi turha politikointi sekä eräänlainen jäynä tai veneen keikuttelu. Kuntaliitosprosessin myötä kunnan tilanne tuli analysoitua, prosessi kokosi toimijoiden ajatuksia yhteen ja kunnassa löydettiin prosessi, jolla erilaisia mielipiteitä ja asioita voidaan käsitellä. Prosessi helpotti myös kunnan johtamista ja vaikutti eri osapuolten yhteistyöhön.

Hirvensalmella pidetään mahdollisena, että uusi kuntaliitosprosessi on jossain vaiheessa jälleen edessä, vaikka kunta ei pidä sitä oman tilanteensa näkökulmasta tarpeellisena. Kunnan kehityksen kannalta erityisen ongelmallisena pidetään kuntarakenteeseen liittyviä hallinnollisia pakkoratkaisuja. Yksi haastateltava arvelee, ne passivoittaisivat suurimman osan maantieteellisistä alueista ja niiden ihmisistä. Ylipäätään päätöksenteon etäännyminen koetaan passivoittavana ja omaa aktiivisuutta vähentävänä. Silloin kunnan tehtävät ja velvollisuudet kuntalaisia kohtaan voidaan kokea suuremmiksi ja kuntalaisten oma vastuu muuttuu pienemmäksi. Haastateltavien näkemysten taustalla on myös havaintoja kunnan naapurialueista, joista tuli kuntaliitoksen myötä osa Mikkeliä. Haastateltavat eivät halua Hirvensalmelle samanlaista asemaa kuin joillakin Mikkelin reuna-alueilla kuntaliitoksen jälkeen on.

Petäjävedellä kuntaliitosmahdollisuus Jyväskylän maalaiskunnan kanssa tuli esille vuoden 2002 puolivälissä. Kunnan taloudellinen tilanne oli silloin huono, minkä vuoksi vaihtoehtona nähtiin joko huomattavat peruspalveluihin kohdistuvat säästöt tai kuntaliitos (Petäjävesi 22/2002). Kuntaliitosselvityksen teosta päätti ensimmäisenä Petäjävesi ja koko prosessissa olikin kyse lähinnä siitä, haluaako Petäjävesi liittyä yli 30 000 asukkaan maalaiskuntaan. Prosessi oli jo lähtökohdiltaan ristiriitainen, sillä esimerkiksi Petäjäveden yrittäjät keräsivät adressin liitosta vastaan ja joidenkin kuntalaisten keskuudessa kerättiin adressia myös kunnanjohtajaa vastaan (Petäjävesi 24/2002; 47/2002). Lisäksi silloinen valtuuston puheenjohtaja vastusti liitosselvityksen teettämistä (Petäjävesi 47/2002). Yksi ongelma oli epäselvyys siitä, mikä on kuntayhteistyötä koskevan selvityksen suhde liitosselvitykseen (Petäjävesi 50/2002). Lopulta vuoden 2003 puolivälissä Petäjäveden kunnanhallitus päätti, että kuntajakoselvitys keskeytetään, koska Petäjäveden ja Jyväskylän maalaiskunnan välille ei syntynyt neuvotte- luissa yksimielisyyttä (Petäjävesi 22/2003). Tällä välin kunnan talous oli myös kääntynyt merkittävästi parempaan suuntaan, sillä vuonna 2003 talous kääntyi ylijäämäiseksi ja vuosika- te nousi merkittävästi verrattuna aiempiin vuosiin. (Sisäasiainministeriö 2005e).

Myös Petäjävedellä kuntaliitosprosessin läpikäyminen on edistänyt valmiutta tehdä muutoksia. Haastateltavien mukaan se oli päättäjille herätys tai eräänlainen paniikkinappula, jonka seurauksena talouden tervehdyttäminen vauhdittui. Haastateltavat toteavat, että liitosprosessi sai päättäjät näkemään, että yhteistyökumppani ei voi auttaa säilyttämään vanhoja palvelurakenteita ja parantamaan taloutta. Muiksi keskeisiksi syiksi kuntaliitoksen kariutumiseksi mainitaan Petäjäveden ja Jyväskylän maalaiskunnan kulttuurien erilaisuus sekä erilainen ajattelutapa palvelurakenteiden kehittämisestä. Sen sijaan kuntaliitosprosessin ja kuntayhteistyöhön kohdistuvan myönteisyyden välillä kaikki haastateltavat eivät näe suoraa yhteyttä, koska kun-

tien välisen yhteistyön kehittäminen oli linjattu jo ennen kuntaliitosprosessia. Kuntayhteistyötä koskevassa tiedottamisessa yksi haaste on kuitenkin ollut mahdollisten kuntaliitospelkojen poistaminen. Yhteistyö on korvannut liitostarpeen ja sen nähdään toteuttavan myös kunta- ja palvelurakennehankkeen vaatimukset.

Molempien kuntien haastateltavat painottavat sitä, että kuntaliitosprosessi on kunnan toiminnan kannalta raskasta aikaa. Samaan aikaan pitää luoda edellytyksiä kunnan toiminnalle tulevaisuudessa sekä itsenäisenä että osana toista kuntaa. Molemmissa kunnissa myös todettiin myös se, että kuntaliitosprosessi vaatii niin paljon ponnisteluja päättäjiltä, että liitokseen liittyvät tavoitteet ja seuraukset saattavat unohtua. Haastateltavat epäilivät, että esimerkiksi kunta- ja palvelurakennehankkeen aikana käynnistyneissä liitosselvityksissä ei valmistella riittävän mittavia toimintarakenteiden muutoksia, vaan kuntaliitos itsessään koetaan ainakin hetkellisesti riittävän suureksi muutokseksi. Molemmissa kunnissa painotetaan myös identiteettikysymyksen merkitystä kuntaliitosharkinnassa tai kuntayhteistyötä kehitettäessä. Kuntien omaan kulttuuriin, identiteettiin ja sitä kautta myös tunteisiin liittyvät kysymykset tulevat aina esille ja kuntalaiset kokevat ne tärkeiksi, minkä vuoksi niitä ei voi päätöksenteossa unohtaa.

6.5. Hirvensalmen ja Petäjäveden alueellinen asema ja kuntayhteistyö

Hirvensalmen kunta sijaitsee reilun 30 kilometrin päässä noin 46 000 asukkaan Mikkelin kaupungista. Kuten myös haastateltavat toteavat, on kunnan hyvä tilanne osittain riippuvainen nimenomaan sijainnista kohtuullisen ison kaupungin kyljessä ja sen vetovoimasta. Moni hirvensalmelainen käy töissä Mikkeliissä ja maksaa verotulonsa Hirvensalmelle. Hirvensalmella ei myöskään ole esimerkiksi lukiota, teatteria tai muita vastaavia palveluja, jotka aiheuttavat merkittäviä kustannuksia. Yksi haastateltava huomauttaa, että se antaisi Hirvensalmelle myös mahdollisuuden valita helpoimman vaihtoehdon ja olla lähinnä asuinkunta, mutta samalla olisi vaara, että Hirvensalmesta tulisi passiivinen nukkumalähiö. Kuntayhteistyössä Hirvensalmi on ollut aktiivinen ja vienyt yhden haastateltavan mukaan kuntayhteistyön jopa pidemmälle kuin muut Etelä-Savon kunnat. Esimerkiksi perusterveydenhuollon palvelut tuottaa Mikkelin kaupunki ostosopimuksen perusteella.

Haastateltavat pitävät Hirvensalmen asemaa kuntien välisessä yhteistyössä hyvänä, vaikka se on etenkin Mikkeliä huomattavasti pienempi kunta. Yksi haastateltava huomauttaa, että Hirvensalmen kokoisen kunnan rahat eivät merkitse Mikkelille juuri mitään ennen kuin Mikkelillä menee riittävän huonosti. Kuntayhteistyö on toiminut hyvin tai jopa tiivistynyt myös kielteisen kuntaliitosratkaisun jälkeen, vaikka vaarana olikin, että Hirvensalmen asema kuntayhteistyössä heikkenee ratkaisun jälkeen. Hirvensalmen itsenäisen linjan mukaisesti haastateltavat korostavat, että kunta haluaa pitää itsellään valinta- ja ohjauksellisen asioihinsa. Jos jokin asia ei toimi, se voidaan itse muuttaa. Tätä asiaa pidetään Hirvensalmen kannalta kaikkein keskeisimpänä ja sitä pidetään edellytyksenä myös silloin, jos kunta jostain syystä liittyy myöhemmin jonkin muun kunnan tai kuntien kanssa. Itsehallinnollista linjaa on noudatettu myös seudullisessa yhteistyössä, jossa kunta haluaa pitää oman elinkeinoasiamiehen.

Seutuyhteistyössä olevien kuntien välillä on myös eroja. Haastateltavat pitävät etenkin sitä ongelmana, että tällä hetkellä suurimmat vaikeudet ovat seudun suurissa kunnissa kuten Mikkelissä. Haastateltavat arvostelevat joitakin seudun suuria maaseutukuntia rajoihin ja omaan palveluiden tuottamiskoneistoon kiinnittymisestä eli ”rakastumisesta resursseihin”. Näissä kunnissa muutoksien hyväksyminen on erityisen vaikeaa ja ne kokevat myös kunta- ja palvelurakennemuutoksiin liittyvät muutokset ongelmallisempina. Myös Hirvensalmen kunnan sisällä jotkin luottamushenkilöt ovat kritisoineet aktiivisen yhteistyön tarvetta, koska kunnan tilanne on tällä hetkellä suhteellisen hyvä. Haastateltavat toteavat kuitenkin, että Hirvensalmen toiminta ja aktiivinen yhteistyö täyttää jo monilta osin ne uudistukset, joita kunta- ja palvelurakennemuutoksella halutaan kunnissa toteuttaa. Sen vuoksi kunta ei joudu kohtaamaan muutoksia yllättäen ja vasta pakon edessä, mikä vaikeuttaisi muutosten toteuttamista. Toisaalta yksi haastateltava mainitsee, että kuntarajat ylittävään yhteistyöhön on syntynyt myönteinen asenne osittain juuri sen vuoksi, että kunta on päättänyt pysyä itsenäisenä.

Petäjäveden kunnan tilanne on lähtökohdiltaan melko samanlainen kuin Hirvensalmella. Se sijaitsee lähellä noin 84 000 asukkaan Jyväskylää ja sen palveluja ja moni kuntalainen käy siellä töissä. Alueen kuntayhteistyötä kehitetään kymmenen kunnan verkostokaupunkihankkeen puitteissa. Hanke on lähtenyt käyntiin osana Jyväskylän seudun aluekeskusohjelmaa ja sen tavoitteena on järjestää kunnallisia palveluja ylikunnallisesti. Verkostokaupungissa mukana oleminen on myös yksi Petäjäveden strategian lähtökohtia. Haastateltavat näkevät verkostokaupungin mahdollisuutena jakaa vastuuta kuntien tehtävistä, keskittää ja yhdistää kuntien hallintoa sekä lisätä palvelujen väestöpohjaa. Hankkeen toimintamalleja tulevat olemaan esimerkiksi kuntayhtymät, isäntäkuntamalli sekä osakeyhtiöt. Keskeistä on se, että ylikunnallisen toiminnan ei ole tarkoitus keskittyä Jyväskylään, vaan isäntäkuntamallin avulla vastuuta voidaan keskittää eri toimialoilla eri kunnille. Tämä on myös suurin ero kuntaliitokseen.

Petäjävedelle verkostokaupunki on tällä hetkellä vaihtoehto kuntaliitokselle, mutta tulevaa kuntaliitoksen mahdollisuutta ei suljeta pois. On mahdollista, että palvelurakenteiden muuttaminen johtaa aikanaan jopa yhteen suureen kuntaan, Suurjyväskylään. Olennaista on se, että siinä vaiheessa liitos ei olisi enää niin suuri muutos. Haastatteluissa pidettiin mahdollisena sitä, että kuntaliitosten kautta yhtä kattavat muutokset palvelurakenteissa eivät edes toteutuisi. Oman hallinnon säilymistä ei pidetä pidemmän ajan kuluessa välttämättömänä, jos pystytään turvaamaan se, että Petäjäveden kuntakeskus ei kiihdy ja asukkaille keskeiset hyvinvointipalvelut säilyvät lähellä.

Verkostokaupungin kaltainen laaja seudullinen yhteistyö on vaatinut asenteellista muutosta sekä kunnan päättäjiltä että kuntalaisilta. Myös Petäjävedellä haastateltavat mainitsevat, että joidenkin on vaikeampi kokea laajaa yhteistyötä tarpeelliseksi silloin, kun kunnalla menee taloudellisesti hyvin. Yksi asenteita muuttava tekijä olikin kuntaliitosprosessi Jyväskylän maalaiskunnan kanssa ja kunnassa samaan aikaan ollut huono taloudellinen tilanne. Toisena asenteellisena muutoksena mainitaan Petäjäveden siirtyminen Jyväskylän seutukuntaan. Aiemmin kunta kuului Keuruun seutukuntaan ja ongelmaksi koettiin se, että seutukunnan yhteistä tahtotilaa ei löytynyt. Jonkin verran ongelmalliseksi koetaan kuitenkin monien kuntalaisten suhtautuminen verkostokaupunkiin. Yhteistyöhön liittyy aina jonkin verran pelkoa kuntaliitoksesta ja ylipäättään toiminnan etäännyttämisestä omasta kunnasta. Epäilysten syynä haastateltavat pitävät ennen kaikkea tietämättömyyttä ja siitä johtuvia vääriä käsityksiä ja mielikuvia. Myönteisesti laajenevaan kuntayhteistyöhön suhtautuvat toisaalta esimerkiksi monet muualta Petäjävedelle muuttaneet.

Laajan kuntayhteistyön syntymiseen liittyy myös haasteita. Kunnilla on ”erilainen ymmärtäminen, erilainen sitoutuminen ja erilainen oma kehittämisvaihe ja toiminnallinen vaihe”, kuten yksi haastateltava mainitsee. Erot poliittisissa kulttuureissa vaikuttavat jonkin verran. Etenkin yhteistyön suurimman jäsenen eli Jyväskylän kaupungin hallintomalli koetaan melko vanhanaikaiseksi. Myös puoluepoliittisten tekijöiden vaikutusta pidetään suurempana isommissa kunnissa. Pienessä kunnassa kaikkien on oltava kuitenkin samaa ”Petäjävesipuoluetta”, kuten yksi haastateltava toteaa. Vaikka pienen mutta aktiivisen kunnan vaikutusmahdollisuuksiin uskotaan, on laajan yhteistyön toteutuminen kuitenkin kiinni kolmen suurimman kunnan kyvystä tehdä ratkaisevat päätökset. Myös Petäjävedellä yhteistyön uhaksi mainitaan nurkkapatritiionismi eli halu säilyttää kaikki toiminnot yksittäisen kunnan sisällä.

Verkostokaupunki kattaa noin 165 000 asukasta. Sen vuoksi keskeinen kysymys on se, kuinka vahvasti alle 4000 asukkaan kunta voi vaikuttaa yhteistyön kehittämiseen. Petäjävedellä pienen kunnan asemaan yhteistyössä suhtaudutaan luottavaisesti. Yksi haastateltava mainitseekin, että jos suuret kunnat alkaisivat liikaa painottamaan väkilukuunsa perustuvaa on painoarvoa, ei yhteistyötä olisi syytä jatkaa. Merkittävänä tekijänä haastateltavat pitävät sitä, minkälainen henkilö kuntaa edustaa. Kunnanjohtaja on itse ollut kehittämässä verkostokuntamallia ja korostaa muiden haastateltavien kanssa sitä, että kunnan painoarvo on ennen kaikkea kiinni kunnan edustajien aktiivisuudesta yhteistyön kehittämisessä. Myönteisenä pienen kunnan aseman kannalta pidetään myös elinkeinoyhtiö Jykesin hallintomallia, jossa jokaisella kunnalla on koosta riippumatta yhtä monta edustajaa.

6.6. Päätöksenteko ja johtajuus

Keskeisinä tekijöinä Hirvensalmen päätöksenteossa mainitaan toimiva työnjako, kunnan sisäisen yhteistyön sujuvuus sekä kyky reagoida riittävän nopeasti. Yksi haastateltavista totesi, että yksi tärkeimmistä muutoksista viimeisen vuosikymmenen aikana on juuri viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen toimivan työnjaon löytyminen. Luottamushenkilöt eivät käsittele yksittäisiä pieniä ratkaisuja ja päivittäinen johtaminen on jätetty ammattilaisille. Työnjako ei toimi lähinnä yksittäisissä tapauksissa, joissa esimerkiksi luottamushenkilöt haluavat puuttua yksittäisiin asioihin ja päätöksiin. Syynä tähän nähtiin se, että osa luottamushenkilöistä haluaa nostaa omaa imagoaan ja se, että nimenomaan yksityiskohtiin on helppo vedota kunnallisvaaleissa. Päätöksenteko on silti huomattavasti sujuvampaa kuin esimerkiksi 20 vuotta sitten, jolloin puoluekannasta johtuvat erot vaikuttivat merkittävästi päätöksentekoon. Päätöksenteon sujuvuus ja yhteistuumaisuus eivät tarkoita sitä, että kunnassa ei olisi erimielisyyksiä. Erimielisyydet koskettavat enemmän yksittäisiä asioita ja koetaan poliittiseen toimintaa kuuluvaksi, mutta tärkeäksi koetaan yksimielisyys isoista linjoista. Lisäksi päätöksenteon kehittämiseen on osittain vaikuttanut jo mainittu kuntaliitosprosessi.

Haastateltavien mukaan etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana Hirvensalmella on omaksuttu asenne, että jos pieni kunta haluaa menestyä, on sen oltava nopea. Kunnan täytyy olla toimintaympäristönsä suhteen riittävän herkkä ja kyetä itse muuttamaan omaa käyttäytymistään, rakenteitaan ja johtamista. Tätä pidettiin yhtenä kunnan keskeisenä strategiana. Asenteen lisäksi yhdeksi muutoskykyä, joustavuutta ja nopeutta lisääväksi tekijäksi koetaan juuri edellä mainittu toimiva työnjako. Luottamushenkilöille kuuluvat isot linjaukset ja arvo-

valinnat, jolloin yksityiskohtien käsittely ei liikaa hidasta kunnan toimintaa. Yksi haastateltava mainitsee, että luottamushenkilön näkökulmasta on myös haastavaa tehdä strategisia linjanvetoja ja ohjeistaa viranhaltijoita, koska luottamushenkilöillä on kuitenkin keskenään erilaisia painotuksia ja näkemyksiä. Koska luottamushenkilöiden kuuluu myös ohjeistaa viranhaltijoita, voi joskus olla vaikeaa määrittää raja linjakysymysten ja yksityiskohtiin puuttumisen välillä.

Kuntalaisten osallistumisen menetelmiä ei ole Hirvensalmella erityisesti pyritty kehittämään. Jonkin verran selvitetään esimerkiksi käyttäjien tyytyväisyyttä palveluihin. Keskeiseksi syyksi mainitaan kunnan koko: pienessä kunnassa kuntalaisten näkemykset, tarpeet ja palaute kulkevat kohtuullisen hyvin epämuodollisia reittejä pitkin. Kynnys ottaa yhteyttä vaikka kunnanjohtajaan voi olla melko matala. Toisaalta tyytyväisyys heijastuu usein siitä, että yhteydenottoja ei tule. Yksi haastateltava korostaa myös sitä, että nimenomaan luottamushenkilöt on valittu edustamaan kuntalaisia. Petäjävedellä on puolestaan otettu jonkin verran aktiivisempi malli osallistumisen kehittämiseksi, mikä mainittiin jo strategian kehittämisen yhteydessä. Haastateltavat pitävätkin tärkeinä kuntalaisille järjestettyjä tilaisuuksia ja esimerkiksi eri toimijoiden mukana oloa tuloskorttien kehittämisessä. Kuitenkin päättäjien ja kuntalaisten todellista tietämystä etenkin verkostokaupungista pidetään liian vähäisenä. Yksi haastateltava huomauttaa, että verkostokaupunkihanke on toistaiseksi liian suppealla pohjalla. Sen sisäytymässä ovat kunnanjohtajat ja sen jälkeen tulevat kunnanhallitusten puheenjohtajat. Vasta seuraavalla kehällä ovat valtuustojen puheenjohtajat ja heidän jälkeensä muut valtuustojen jäsenet.

Petäjävedellä luottamushenkilöt kokevat valtuuston roolin löytämisen ongelmalliseksi. Esimerkkinä voidaan mainita monien uusien valtuutettujen pettymys sen suhteen, kuinka vähän valtuusto lopulta puuttuu käytännön asioihin ja linjauksiin. Operatiivinen toiminta ja konkreettinen toiminta jäävät enemmän kunnanhallitukselle. Yksi haastateltavista huomauttaa, että vaikka valtuusto linjaa strategioita, voi valtuuston rooli jäädä pienessä kunnassa melko passiiviseksi. On olemassa valtuutettuja, jotka eivät ole juurikaan osallistuneet keskusteluun. Lisäksi muutamat luottamushenkilöt ovat haluttomia osallistumaan esimerkiksi erilaisiin valtuutetuille järjestettäviin seminaareihin. Sen vuoksi yhtenä vaihtoehtona on kokeiltu mallia, jossa jonkinlainen seminaari pidetään osana valtuuston kokousta. Toisaalta kyse on myös siitä, että valtuustolta jää valtaa käyttämättä. Esimerkkinä yksi haastateltava toteaa, että valtuutetut saattavat hyvinkin voimakkaasti reagoida johonkin kuntalaisten keskuudessa käynnistyneeseen asiaan ja tehdä linjauksia sen suhteen, mutta abstraktimmissa, esimerkiksi strategiaan liittyvissä asioissa monet valtuutetut eivät välttämättä edes halua käyttää puheenvuoroaan.

Kunnanvaltuuston valta kytkeytyy myös osaamiseen, kuten yksi haastateltava huomauttaa. Luottamushenkilöiden tehtävien vaatimustaso on kasvanut ja tulee kasvamaan tulevaisuudessa, kun kuntayhteistyö lisääntyy ja uusia toimintamalleja otetaan käyttöön. Sen vuoksi luottamushenkilöiltä vaaditaan perehtymistä ja myös jonkinasteista pohjaosaamista. Yksi haastateltava toteaaakin, että enää ei kenellä tahansa välttämättä ole tarvittavaa osaamista luottamushenkilön tehtäviin. Osaamisen tarve liittyy esimerkiksi valtuuston tulevaisuudessa lisääntyvään vastuuseen, mikä merkitsee myös mahdollisuutta kasvattaa valtuuston valtaa. Osittain osaaminen kehittyy myös henkilöiden vaihtumisen myötä. Petäjävedellä on siitä poikkeuksellinen tilanne, että sekä kunnanhallituksen puheenjohtaja että valtuuston puheenjohtaja eivät ole olleet edes kunnanvaltuutettuina edellisellä kaudella. Henkilöiden vaihtumista ja heidän

mukanaan tuomaa osaamista pidetään kunnan kannalta erittäin hyvänä. Yhtenä osaamiseen vaikuttavana tekijänä mainitaan vielä kuntayhteistyö. Yksi haastateltava tiivistää, että mitä pienemmissä yksiköissä ja mitä enemmän yksin asiat hoidetaan, sitä suppeampaa on substanssiosaaminen. Tiivis kuntayhteistyö tuo kunnan käyttöön muiden kuntien osaamisen.

Valtion toiminnan ja kuntiin vaikuttavien ratkaisujen ennakoimattomuutta ei pidetä Hirvensalmella eikä Petäjävedellä merkittävänä ongelmana kunnalliselle päätöksenteolle. Molemmat painottavat sitä, että kunnan on oltava valmis muuttumaan tilanteen muuttuessa. Muutokset ja tietty ennakoimattomuus ovat olemassa olevia tekijöitä, joiden vastustamiseen ei hyödytä. Haastateltavat näkevät, että kunnan pitää itse kehittää itseään, minkä vuoksi konsultteja käytetään lähinnä avustavina, ulkopuolisina arvioijina esimerkiksi strategiaseminaareissa. Yksi haastateltava huomauttaa, että konsultin käyttäminen kuntaliitoksen kaltaisissa merkittävässä ratkaisussa on jopa itsehallinnon periaatteiden vastaista. Ongelmalliseksi koetaan myös se, että konsultit eivät tunne aluetta samalla tavalla ja käyttävät samankaltaisia ratkaisuja eri kunnissa. Kun kunta on itse muodostanut ratkaisunsa, ottaa se siitä myös itse vastuuta, jolloin esimerkiksi kuntaliitoksen jälkeisiltä syyttelyiltä voidaan välttyä. Esille tuli myös se, että asiantuntijoiden käyttö esimerkiksi kuntalaistilaisuuksissa voi vähentää vuorovaikutusta ja kuntalaisten aktiivista osallistumista.

Sekä Hirvensalmella että Petäjävedellä korostuu kunnanjohtajan rooli. Molemmissa kunnissa kunnanjohtaja on ollut erityisen aktiivinen talouden elvyttämisessä ja kuntayhteistyön kehittämisessä. Sen vuoksi molemmissa kunnissa mainitaan myös kunnanjohtajiin kohdistunut kritiikki joidenkin kuntalaisten ja luottamushenkilöiden taholta. Sen aiheena ovat olleet esimerkiksi säästötoimet sekä innokkuus kuntayhteistyötä ja ylipäätään kunnan rajojen ulkopuolella toimimista kohtaan. Petäjäveden kunnanjohtaja on profiloitunut voimakkaasti strategiseksi johtajaksi ja korostaa strategian merkitystä kaikessa kunnan toiminnassa. Yksi haastateltava toteaaakin, että jotkin luottamushenkilöt ja etenkin kuntalaiset vierastivat aluksi kunnanjohtajan strategiapainotteista, hieman markkinahenkistä ja kunnalle julkisuutta tavoittelevaa, impulsiivista tyyliä. Molemmissa kunnissa todetaan kuitenkin, että kritiikki riippuu paljon myös kunnan taloudellisesta tilanteesta.

7. Kuntaorganisaation oppiminen ja sen edellytykset ja ilmeneminen kunnissa

7.1. Strateginen suunnittelu ja oppimisprosessit

Edellisessä luvussa kuvailtiin Hirvensalmen kahta keskeistä strategista painopistettä ja niiden taustoja. Petäjävedeltä puolestaan kuvaillaan strategiaan sisältyvien painopisteiden sijaan itse strategiamallia ja sen taustoja. Näkökulmat ovat oppimisprosessien havainnoinnin kannalta perusteltuja, koska kunnilla on erilainen lähestymistapa strategiseen suunnitteluun. Petäjävedellä painotetaan sitä, että kunnan strategia on huolellisesti suunniteltu ja menestystekijöineen se ohjaa kaikkia kunnan päätöksiä ja toimia. Hirvensalmella on selkeästi olemassa Petäjäveden tavoin strategisia painopisteitä, joita kehitetään aktiivisesti, mutta kunnassa ei haluta sitoutua tai linjautua tarkan strategian mukaisesti. Molempien kuntien näkemys yleisesti kuntien strategioista on kuitenkin samankaltainen. Haastateltavat kritisoivat yleisesti kuntien strategioita samankaltaisuudesta, liian pitkistä julkaisuista ja siitä, että niistä usein tulee niin sanottuja pöytälaatikkopapereita. Niitä ei osata yhdistää kunnan toimintaan ja viedä konkreettisiin toimenpiteisiin asti. Käytännössä kohdekuntien lähestymistavat eroavat silti melko paljon.

Hirvensalmen ja Petäjäveden erilaiset lähestymistavat strategiseen ajatteluun johtavat väistämättä kysymykseen siitä, tukeeko organisaation oppimista enemmän tietyn kehikon tai mallin avulla tehty strategia tai onko se vaihtoehtoisesti osoitus oppimisesta. Petäjäveden valtatietorttistrategian valmistelu perustuu eri sidosryhmien kuunteluun. Näin strategiasta tulee myös legitimiimpi. Vaihe toteuttaa melko hyvin ajatusta oppimisen ensimmäisestä askeleesta eli informaation luomisesta siten, että johto ei ensimmäisenä tulkitse informaatiota. Myös piirteitä muista oppimisen kehän vaiheista tulee strategian valmistelussa ja toimeenpanossa esille. Organisaation todellisuuden sovittaminen erilaisiin analyysi- ja strategianäkökulmiin voi kuitenkin antaa korostuneen tunteen hallittavuudesta ja kontrolloitavuudesta (Laine 2005, 116). Se saattaa estää osallistujia antautumasta epävarmuuteen ja alkamasta tuottamaan yhdessä oman organisaation toimijoiden kanssa oman organisaation kokemuksiin liittyvää toimintatapaa (emt). Petäjävedellä epävarmuus on toki tunnistettu ja strategiaa on kyetty käyttämään myös toimintatavan luomisessa, mutta toisaalta valtatietorttistrategian jatkuva korostaminen saattaa myös aiheuttaa edellä mainittua tunnetta hallittavuudesta. Varsinaisen mallin puuttuessa Hirvensalmella on alettu kehittää jopa yksittäisten kokemusten pohjalta strategisia painopisteitä, mikä puolestaan viittaa jälkimmäiseen kokemuserusteiseen toimintatapaan.

Ehkä keskeisin kysymys Petäjaveden mallissa onkin strategian kehittämisen vaiheiden sijaan siihen sisältyvä retoriikka ja siihen asennoituminen sekä strategiamallin omaksuminen kokonaisuudessaan. Lähtökohtaisesti erilaisten mallien käyttämiseen sisältyy tiettyjä ongelmia. Laine (2005, 116) huomauttaa, että strategiateorioiden, -retoriikan ja -teknologian liiallinen painottaminen voi helposti ohjata osallistujien huomion ja ajankäytön teorioiden käsitteiden ja niiden välisten suhteiden selvittämiseen. Strategisen johtamisen soveltaminen voi merkityksellistyä silloin pääosin ”hyvien” suunnitelmadokumenttien tuottamiseksi (emt.).

Petäjaveden mallia ei voi ainakaan pelkistä dokumenttien tuottamisesta varsinaisesti arvostella. Kunnanjohtaja painottaa voimakkaasti, että strategian täytyy toimiakseen yhdistyä käytännön toteutukseen eli konkretisoitua. Toinen asia on kuitenkin se, yhdistetäänkö kaikki käytännön toiminta strategialähtöiseksi. Kaiken toiminnan lävistämisen strategia-ajattelun todellinen omaksuminen on vaikeaa. Haastatteluista kävi ilmi, että ainakaan monet luottamushenkilöt eivät samalla tavalla korosta ja ajattele kaiken taustalla olevaa strategiaa. Myös strategia-ajatteluun sisältyvä abstraktimpi taso tuottaa jonkin verran ongelmia ja johtaa välillä esimerkiksi siihen, että jotkin luottamushenkilöt osallistuvat vähemmän keskusteluun. Sotarauta (1996, 223) pitääkin puutteellista kykyä käsitteelliseen ja abstraktiin ajatteluun yhtenä kuntien strategisen toiminnan keskeisimpänä ongelmana.

Tietyn mallin ympärille rakennettava strategia voi ihanteellisessa tapauksessa sisältää kunnan keskeiset linjat, tavoitteet ja esimerkiksi visiot ja vaikuttaa kaiken organisaation toiminnan taustalla. Joskus se muodostaa myös retoriikan, jonka kautta kunnan kehittämisestä puhutaan. Strategiamalli ja sen vaatima ajattelutapa muodostavat selvästi oman merkitysrakenteensa, joihin muiden on päästävä sisään. Kuten Sotarauta (emt.) toteaa, voi kunnan viranhaltijoissa tai luottamushenkilöissä olla monia hyviä strategisia ajattelijoita, mutta ongelmat syntyvät viimeistään kollektiivisella tasolla. Petäjaveden kunnanjohtaja on kehittänyt strategiamallin, ollut keskeisessä roolissa kunnan strategian muotoilussa ja on itse syvällisesti perehtynyt strategiseen ajatteluun ja johtamiseen. Jo tästä syystä strategia ei ole kunnalle pelkkä julistus tai dokumentti. Organisaation yhteisölliselle oppimiselle erityisen mallin käyttäminen muodostaa kuitenkin ylimääräisen haasteen tai vaiheen. Haastatteluidenkin pohjalta on huomattavissa, että tässä vaiheessa keskeistä on luottamushenkilöiden kiinnostus strategiatyöhön ja usko siihen, että strategia on todella toimiva työkalu eikä ainoastaan retoriikkaa. Petäjävedellä strategian sisältämien ajatusmallien omaksumista edistää se, että kunnassa ei suoraan sovelleta Kaplanin ja Nortontin tasapainotetun mittariston mukaista strategiaa, vaan se on sovitettu ja yksinkertaistettu paremmin Petäjaveden kuntaan sopivaksi.

Hirvensalmella mainitaan kaksi erityistä syytä, minkä vuoksi kunnassa ei ole tehty kovin kattavaa strategiaa mittareineen ja tavoitteineen. Ensinnäkin kunta haluaa välttää turhan ja käytännön toteutuksesta irrallisen laajan strategian tekemistä. Toiseksi kunnassa korostetaan ennen kaikkea sitä, että pienen kunnan on oltava joustava ja nopea, minkä vuoksi sen ei pidä sitoutua liiaksi tiettyihin linjauksiin. Kuten kunnanjohtaja tiivistää, on kunnan strategia se, että ”kun ollaan pieniä, niin ollaan myös vikkeliä”. Kunnassa on kyllä tehty strategiatyötä esimerkiksi strategiaseminaareissa uuden valtuuston kokoontuessa. Vapaa-ajan strategia on lähtenyt rakentumaan erilaisista havainnoista ja kunnan tilanteen taustojen analysoinnista, kuten edellisessä luvussa todetaan. Yrittäjäyysstrategiassa on samankaltaisia piirteitä. Verrattuna Petäjaveden strategiaan Hirvensalmen strategia on rakentunut ikään kuin päinvastaisessa järjestyksessä: ensin on tehty havaintoja ja niiden perustalle ovat muodostuneet painopisteet. Petäjävedellä puolestaan ensin on ollut olemassa jonkinlainen strategiakehikko, johon on ha-

ettu menestystekijöitä näkemyksiä kokoamalla. Hirvensalmella ainakin osa havainnoista ja kokemuksista on kerätty tai kerääntynyt ilman, että niitä on ajateltu heti strategian näkökulmasta.

Millaisia sitten ovat Petäjaveden ja Hirvensalmen strategioiden tai strategisten painopisteiden sisältö ja mahdolliset vaikutukset? Strategian sisältö on organisaation oppimisprosessin eräänlainen välitulos, kun varsinaiset tulokset näkyvät strategian vaikutuksena koko kunnan ja kuntalaisten asemaan. Esimerkkikunnissa tähän asti saavutettujen tulosten näkökulmasta ei voida sanoa, että erityisen strategiamallin käyttäminen olisi vielä johtanut parempiin tuloksiin. Sisällöstä riippumattakin Petäjävedelle valtatiekorttistrategia voi olla ulospäin jonkinlainen käyntikortti, mikä tuo jo sellaisenaan strategian eteen tehdyille työlle tulosta. Sisällöllisesti strategian neljä keskeistä valtatietä eli menestystekijää eivät ole kovin poikkeavia. Ne kattavat myös melko laajasti kuntien perinteiset painopisteet eli ympäristön, yrittäjyyden, palvelut ja talouden. Toisaalta ne tarkentuvat tavoitteittain ja toimialoittain tavoitteiden, mittareiden ja tuloskorttien kautta, mikä jää monissa kunnissa puolitiehen tai pinnalliseksi. Hirvensalmella puolestaan on esitetty välillä kritiikkiä siitä, että kunnan toiminnasta tai päätöksenteosta saattaa syntyä vaikutelma linjattomuudesta. Silti yrittäjyyteen panostaminen on tuottanut tulosta ja kuntaan on muuttanut uusia asukkaita vapaa-ajan asukkaisiin ja muiden kuntaan muuttoa tukevien toimenpiteiden myötä. Käytännön toimintaa tarkasteltaessa Hirvensalmen strategiset painopisteet ovat jopa Petäjaveden kuntaa selvärajaisemmat.

Petäjaveden strategia tähtää pitkälle eli vuoteen 2015 ja on työkalu myös mahdollisille uusille toimintamuodoille, jotka voidaan rakentaa sen pohjalle. Lyhyemmän aikavälin tavoitteita seurataan eri mittareiden ja tuloskorttien avulla. Toimialakohtainen tuloskorttien käyttö on silti vasta alkuvaiheessa ja mittareiden hyödyntämisessä oli haastateltavien mielestä vielä melko paljon hiottavaa. Finger ja Bürgin Brand (1999, 152) toteavatkin, että nimenomaan mittaamisen ongelma vaikuttaa kehän ensimmäiseen askeleeseen eli informaation luomiseen. Mittareista voi aikaa myöten muodostua Petäjävedelle tehokas oppimisprosessi edistävänä työkaluna.

Myös Hirvensalmen yrittäjyyden ja vapaa-ajan asukkaiden painopisteisiin sisältyy pitkän aikavälin tavoitteita. Yrittäjien lisääntyminen ja sitouttaminen rakentaa kasvua kestävämmälle pohjalle. Uudet, etenkin lapsiperheitä koostuvat asukkaat vaikuttavat kunnan väestörakenteeseen vähitellen, jolloin kunta pystytään pitämään aktiivisempana. Tiettyyn toimialaan tai teemaan ei haluta sitoutua, koska valinnan pitäisi olla toimiva vielä 20 vuoden päästäkin, kuten yksi haastateltava toteaa. Terveyspalveluiden osalta mainitaan myös se, että olisi sekä vapaa-ajan asukkaiden kotipaikkakuntien että Hirvensalmen etu, jos Hirvensalmi tarjoaisi heille myös terveyspalveluita. Nämä tekijät ulottavat strategian tavoitteet ajallisesti pitkälle ja myös omaa kuntaa laajemmalle alueelle. Hirvensalmen strateginen toiminta painopisteineen täyttääkin monin tavoin strategisen suunnittelun ja toiminnan määritelmät ja on tuottanut tulosta, vaikka strategiaa sinällään ei julkisuudessa tai edes kunnan internetsivuilla painoteta.

Sekä Hirvensalmen että Petäjaveden strategiat toteuttavat periaatetta, jonka mukaan organisaatioiden täytyy edistää useita strategisia tavoitteita, koska sidosryhmiä on useita. Petäjaveden verkostokaupunkiyhteistyö rakentuu tälle periaatteelle. Kuten edellä mainittiin yrittää Hirvensalmi hyötyä myös suurten kuntien ja niiden asukkaiden tarpeista. Usein esteenä vaikuttaakin olevan hallinnolliset tai jopa lakeihin perustuvat muodollisuudet, jotka estävät esimerkiksi joustavan kuntapalveluiden käytön.

7.2. Yhteisöllisyys ja sen muodot oppimisprosessien näkökulmasta

Yhteisöllisyys laajan osallistumisen ja yhteisesti hyväksytyjen merkitysrakenteiden muodossa on keskeistä organisaation oppimiselle. Kuntaorganisaation yhteisöllisyydessä on kuitenkin ensin määriteltävä se, mitkä toimijat ovat osana kunnan kehittämistä ja siten oppimisprosessia eli keihin yhteisöllisyydellä viitataan. Luvussa 3.2. viitattiin kuntien ylipaikallisiin, paikallisiin ja kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin. Molemmissa esimerkkikunnissa kaikki nämä tasot tulivat esille. Eniten esille tulivat kuntaorganisaation ulkopuolisista ryhmistä yhteistyökunnat, elinkeinoelämän edustajat sekä kuntalaiset. Esimerkiksi kuntayhteistyö alkaa olla yksi keskeisimmistä toimintatavoista, kuntalaisten ja Hirvensalmen tapauksessa myös vapaa-ajanasukkaiden näkemysten huomioon ottaminen edeltää yleensä päätöksentekoa ja yhteistyösuhteet yksityisen sektorin kanssa ovat melko tavanomaisia.

Uudet toimintamallit ovat rikkoneet vallinnutta, kunnan sisäistä yhteisöllisyyttä, minkä vuoksi ne tulkitaan usein aluksi jopa kunnan itsenäisyyden uhkaajiksi, kuten haastateltavien maininnat kuntaliitospeloista osoittavat. Kuntien uudet toimintamallit tukevat yhteisöllisyyden kehitystä eri sidosryhmien kesken yli sektori- ja kuntarajojen. Ennen yhtä laaja yhteisöllisyys oppimisen näkökulmasta ei ollut edes tarpeellinen. Siksi kunnan toimintaan yhä kiinteämmin kuuluvia järjestöjä, yrityksiä, kunnallisia liikelaitoksia ja muita uusia toimintamuotoja sekä kuntayhteistyökumppaneita ei aina mielletä osaksi kunnan toimintaa. Ne saatetaan jopa kokea joksikin ylimääräiseksi, joihin pitää turvautua kriisitilanteessa, ulkopuolisesta pakosta tai vain trendien vuoksi. Molempien esimerkkikuntien strategiset painopisteet ovat kuitenkin rakentuneet myös näiden sidosryhmien pohjalta tai myötävaikutuksella. Toisin sanoen sidosryhmät ovat olleet osa kunnan oppimisen prosessia, koska ne ovat vaikuttaneet informaation kokoamiseen, tulkintaan ja ratkaisujen muotoiluun. Silloin kyse on juuri siitä, että kunnat edistävät myös sidosryhmiensä tavoitteita ja yhteiset toimintamuodot sidosryhmäorganisaatioiden kanssa tukevat oppimista ja yhteisiä tavoitteita (vrt. Finger & Bürgin Brand 1999, 153-154).

Yhteisöllisessä oppimisessa vaikuttaa kunnissa usein olevan kyse siitä, että keskenään kilpailevatkin sidosryhmät hyötyvät molemmat toisistaan. Kunnat voivat kilpailla keskenään asukkaista eli veronmaksajista, mutta silti niiden kannattaa tehdä yhteistyötä ja sitä kautta tukea toisistaan. Petäjävedellä yhtenä keskeisenä kuntayhteistyön hyötynä pidetään osaamisen kasvamista. Pienemmässä yksikössä ja yksin asioita hoidettaessa myös substanssiosaaminen on pienempää, mutta kun kunta on mukana laajassa organisaatiossa, saa se enemmän palvelun käyttäjiä hyödyttävää synergiaa ja osaamista käyttöönsä. Organisaation sisäinen yhteisöllisyys ei takaakaan sinällään oppimista. Ryhmät ja niihin kuuluvat yksilöt saattavat ”jämähtää” johonkin tuttuun ja aiemmin menestykselliseen toimintamalliin (Viitala 2005, 167). Lisäksi yksilöiden mahdollisesti poikkeavat näkemykset eivät aina tule esille, koska enemmistön näkemykseen liittyminen voi olla helpompaa. Silloin ryhmän kehittymiselle hyödylliset näkemykset saattavat jäädä piiloon. (Emt.) Kuntien yhteistyökumppanit, uudet luottamushenkilöt tai viranhaltijat voivat auttaa avaamaan sulkeutuneen ja pysähtyneen yhteisöllisyyden.

Yhden tai muutaman henkilön oppimisprosessi ei saa muutosta aikaan: uudet tavat vaikuttavat vasta, kun koko organisaatio toteuttaa niitä (Viitala 2005, 180). Petäjävedellä kunnanjohtaja on kehittänyt itselleen vahvan strategisen johtajan roolin ja alkanut korostaa aiempaa

vahvemmin strategista ajattelua kunnassa. On kuitenkin syytä kysyä, mitä vahvasti yhden henkilön aloitteeseen ja toimintaan perustuvalla strategialle käy, jos kyseinen henkilö jostain syystä lähtee pois kunnan toiminnasta. Vahvan strategia-ajattelun ja toiminnan rakentamisen tehdyn strategiamallin pohjalta voi olettaa jatkuvan vain siinä tapauksessa, että kunnan päätöksenteossa on kollektiivisesti omaksuttu ne. Silloin toiminta kantaa itse itsensä eikä ole enää riippuvainen toimeenpanijastaan eli se ei ole vain yhden ihmisen osaamisen varassa. Vielä kunta ei ole päässyt strategiaan perustuvassa toiminnassa tähän pisteeseen, koska esimerkiksi strategian konkretisoiminen ja toteuttaminen tuloskorttien ja mittareiden avulla on vasta alku-tekijöissään eikä toimintamalli siten ole vakiintunut. Kunnassa saattaa olla myös jossain määrin sellainen asenne, että strategiatyö ja sen edistäminen on ensisijaisesti kunnanjohtajan tehtävä. Jos kunnanjohtaja jostain syystä vaihtuisi, olisi etenkin valtuuston strategisena johtajana siirrettävä kunnan strategiatyötä ja sen periaatteita uudelle kunnanjohtajalle. Siksi valtuuston on omaksuttava strategia-ajattelu kunnolla, jos sitä halutaan pitkäjänteisesti jatkaa, kuten nykyisen strategian tähtäin eli vuosi 2015 osoittaa. Se puolestaan merkitsee sitä, että yhteisöllisen näkemyksen säilymisen kannalta vaalikausien vaihtumiset ovat kriittisiä hetkiä.

Kuntaorganisaatioiden oppimisprosesseihin vaikuttavat väistämättä valtion päätökset. Yleiset näkemykset valtion antamien velvoitteiden ja rahoituksen epäsuhdasta tulivat esille. Esimerkkikunnat ovat kuitenkin kyenneet tasapainottamaan talouttaan ja uudistamaan palvelurakenteitaan, minkä vuoksi ne toteavat oman kokemuksensa pohjalta, että nykyistä useammalla kunnalla olisi näissäkin puitteissa mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa, jos niillä vain riittäisi rohkeutta ja tahtoa. Valtion toiminta kuitenkin rajoittaa kuntien omaehtoista kehittämistä ja siten oppimisprosesseja. Tätä havainnollistaa esiin tullut näkemys, jonka mukaan yksi keskeinen syy joidenkin tehtävien ja velvollisuuksien siirtämisessä kuntayhteistyön piiriin tai esimerkiksi maakuntatasolle on se, että paikallistasolla ei ole vaikutusvaltaa niiden kehittämiseen. Toisin sanoen yleinen näkemys oli, että toiminnot tulee säilyttää sillä tasolla, jossa niihin voidaan vaikuttaa ja jossa demokratiaa voidaan toteuttaa. Nämä tekijät ovat edellytyksiä myös organisaation oppimisprosessien olemassa ololle.

Koska kuntien toiminta on aina osittain alisteista valtiolle, on vaarana myös jonkinlainen paikallinen passivoituminen. Kunta- ja palvelurakennehankkeen suhteen haastateltavat toivat esille toiveen, että ratkaisuihin huomioitaisiin tarve säilyttää valintavalta pienilläkin paikkakunnilla ja se, että onnistuneita olemassa olevia yhteistyöratkaisuja ei väheksyttäisi. Lisäksi yhtenä ongelmana pidetään sitä, että kuntien velvollisuuksien ja ihmisoikeusajattelun korostamisen myötä ”kenellekään ei voi sanoa ei”. Passivoituminen ja omien vaihtoehtojen kaventuminen vähentää oppimisprosessien edellytyksiä kunnissa. Silloin etenkin pieniltä kunnilta viedään pois oppimisen kehän näkökulmasta mahdollisuus toimia tehdyn tulkinnan pohjalta. Edellytyksenä tälle neljännelle askeleelle on väljä ohjeistus ja hajautettu kontrolli (Finger & Bürgin Brand 1999, 152). Nimenomaan siihen on pyritty kunnallisen itsehallinnon aseman parantamisessa viime vuosikymmeninä. Viimeaikainen keskustelu esimerkiksi kuntien vanhustenhuollon laadusta on kuitenkin lisännyt vaatimuksia kuntien toiminnan tarkemmasta sääntelystä. Se heikentäisi luultavasti vähemmän säänneltyjä toimintoja ja rajoittaisi siten omaehtoista kehittämistä eli oppimisprosessien mahdollisuuksia. Tässä kohdin törmätään suomalaisen hyvinvointipolitiikan yhteen ongelmalliseen piirteeseen, johon Kananojaan (2001, 38) perustuen jo aikaisemmin viitattiin.

Sekä Hirvensalmella että Petäjävedellä voidaan havaita, että onnistuneita strategisia painopisteitä ja prosesseja sekä niiden taustoja on selvästi analysoitu ja niistä luonnollisesti myös

mielellään kerrotaan. Silloin kunnissa on sekä strategian kehittymisen että onnistumisten analysoinnin yhteydessä reflektoitu omaa toimintaa. Jotta reflektio olisi tehokasta, sen tulisi olla jatkuva yhteinen tehtävä, koska muut ihmiset tarjoavat samalla johtajalle perspektiiviä hänen oman tarkastelukehyksensä ulkopuolelta (Dixon 1994, 106). Molempien kuntien kunnanjohtajien asenne ainakin tukee tätä ajatusta. Viitalan (2005, 186) mukaan oppimiselle keskeinen ryhmäreflektio vahvistaa myös itse itseään. Parhaimmillaan oppiva ryhmä kykenee arvioimaan ja uudistamaan toimintaansa ja samalla ymmärtämään ja tehostamaan sitä prosessia, jossa reflektiova oppiminen syntyy (emt.). Viitala (emt.) viittaa Westiin (1996), jonka mukaan reflektioon kykenevillä ryhmillä on havaittu olevan analyyttisempi ote työhönsä, pidempi tarkastelujänne, suurempi määrä informaatiota tarkasteltavana, parempi tietämys ja ennakointi virheiden suhteen sekä aktiivisempi suhtautuminen tehtäväänsä.

Esimerkkikunnissa yhteisöllinen reflektio saattaa olla ainakin hetkellisesti helpompaa, koska kuntien taloustilanne on hyvä. Hankalaksi yhteisötason reflektiokyvyn saavuttamisen tekee nimittäin se, että reflektiota vaativat tilanteet ovat usein sellaisia ongelmatilanteita, joissa negatiiviset tunteet ovat muutenkin läsnä (emt., 187). Ylipäätään tunteet vaikeuttavat Viitalan (emt.) mukaan oman toiminnan reflektioimista. Kuntaliitosprosessit ja säästöpäätökset ovat tämän kaltaisia ratkaisuja. Ketonen (1999, 72) huomauttaa, että todellinen reflektio edellyttää valtuustolta ja sen yksittäisiltä jäseniltä tietyntasoista kehittyneisyyttä, sillä ajattelun kautta on kyettävä etenemään käsitteellisiin jäsenyyksiin ja pohdintoihin. Kun valtuusto soveltaa reflektiivistä työtettä, voi se lisätä tietoisuutta demokratiaan liittyvistä eettisistä ja moraalisisista periaatteista, ohjaavista normeista, asioiden ja vuorovaikutussuhteiden merkityksistä ja niiden syntymekanismeista sekä päätöksentekotilanteita ohjaavista päättelymekanismeista (emt.). Jälleen esille tulee siis kyky ymmärtää syy-yhteyksiä ja laajempia viitekehyksiä. Sen sijaan tunteet ovat jossain määrin väistämättä mukana kuntien ratkaisuisissa kuntaorganisaation erityisen luonteen vuoksi. Ruhanen (1999, 33) toteaaakin omien kuntaliitosprosessikokemustensa pohjalta, että tunteiden on voitava olla mukana merkittävässä ratkaisuisissa eikä niistä saa ihmisiä syyllistää.

Aineiston perusteella poliittisten ryhmien merkitys päätöksenteossa vaikuttaa selvästi kuntien yhteisöllisen oppimisen edellytyksiin. Vaikutukset tulevat sekä kunnan sisä- että kunnan ulkopuolelta. Kunnan sisäisiä poliittisiin ryhmiin liittyviä tekijöitä käsitellään vielä myöhemmin, mutta voidaan todeta, että poliittisen tasapainon paraneminen ja liiallisen puolue-erojen painottamisen väheneminen ovat edistäneet yhteistyö- ja päätöksentekoprosesseja. Kunnan ulkopuoliset vaikutukset viittaavat etenkin suurten yhteistyö- ja naapurikuntien merkitykseen. Petäjävedellä koettiin, että verkostoyhteistyön eteneminen riippuu osittain siitä, kuinka suurten kuntien poliittisessa päätöksenteossa asiat etenevät. Joissakin näistä kunnista puolueiden väliset erot vaikuttavat enemmän päätöksentekoon kuin pienissä kunnissa. Vaikka suuret kunnat ovat yhteistyökumppaneita, toimii pieni kunta joissakin asioissa suurten kuntien sisäisen poliittisen tasapainon ehdoilla, mikä tekee siitä oppimisprosesseja rajoittavan tekijän.

7.3. Osaaminen, työnjako ja niiden merkitys oppimisprosesseille

Osaamisessa ja kyvyissä ei ole kyse varsinaisesti yhden henkilön koulutustaustasta tai informaation määrästä. Dixon (1994, 108) toteaa, että yksilön oppimista rajoittavat aina jonkin

verran esimerkiksi tiedoissa olevat aukot. Johtopäätöksiä ei voi testata aina olemassa olevaan dataan, koska se saattaa olla puutteellista. Sen vuoksi näkemyksiä on testattava suhteessa muiden päättelyyn, mikä tekee oppimisesta yhteistyötä ja yhteisöllistä (emt., 108-109). Yksi haastateltava pohtii luottamushenkilöiltä vaadittavaa osaamista ja toteaa, että heillä ei tarvitse olla kunnallisan alan osaamista, mutta heillä on oltava kykyä ymmärtää laajempia näkymiä ja erilaisia viitekehyksiä. Lisäksi on oltava kykyä ymmärtää yhteiskunnallista kehitystä, sen suuntaa ja sen vaikutusta kunnan toimintaan ja talouteen. Myös muissa haastatteluissa tuodaan esiin esimerkiksi se, että luottamushenkilöillä on oltava kykyä abstraktiin ajatteluun ja pitkän aikavälin kehityksen arviointiin tarvitaan mielikuvitusta.

Valtuuston rooli on oppimisprosessien kannalta periaatteessa keskeinen, mutta huonoimmillaan sen rooli voi olla vain hyväksyvä ja legitimoiva. Silloin valtuusto ei välttämättä osallistu organisaation oppimisen kehän kaikkiin vaiheisiin. Siitä kertovat osaltaan kommentit valtuustosta kumileimasimena, kunnanhallituksen esitysten vahvistajana ja passiivisena osallistujana. Kuten yllä todetaan, on kyse luottamushenkilöiden kyvyistä, mutta sen lisäksi kyse on valtuuston vallasta ja asemasta suhteessa muihin toimielimiin. Esimerkkinä voidaan mainita huomautus vallan jakautumisesta verkostokaupunkihankkeessa Petäjävedellä. Valtuutetut ja hallituksen rivijäsenet eivät tiedä riittävästä hankkeen etenemisestä, koska siihen liittyvä valta on keskittynyt. Hankkeessa tiiviimmin mukana olevat henkilöt eivät kuitenkaan kokeneet asiaa täysin samalla tavoin, mutta toisaalta he ovat juuri niitä, joilla koetaan olevan enemmän valtaa hankkeessa.

Ongelma kytkeytyy toiseen askeleeseen eli informaation kontekstiin integrointiin. Täsmällisen ja täydellisen informaation jakaminen on tärkeää, mutta usein johto lykkää informaation jakamisen muille organisaation jäsenille suotuisampaan ajankohtaan tai antaa vain tiivistettyä informaatiota (Dixon 1994, 74-75). Molempia tapoja esiintyi, mikä on myös ymmärrettävää. Liika informaation pidättäminen alkaa kuitenkin helposti vaikuttaa niin kuntalaisten kuin luottamushenkilöiden asenteisiin. Edellä mainittujen lisäksi epäselvä työnjako saattaa vaikuttaa informaation kulkuun ja käsittelyyn. Hirvensalmella työnjaon selkiytyminen on lisännyt päätöksenteon sujuvuutta ja yhteinen näkemys syntyy helpommin. Kuntien informaation kulussa ja työnjaossa onkin kyse työn organisointiin pohjautuvasta oppimiskapasiteetista (Finger & Bürgin Brand 1999, 151), joka erityisesti Hirvensalmella on selvästi kuntaliitosprosessin jälkeen parantunut.

Osaamista, osallistumista ja vaikuttamista voidaan avata myös hiljaisen tiedon käsitteen kautta. Kunnissa yritetään esimerkiksi strategiatyön pohjaksi kerätä näkemyksiä monilta eri toimijoilta, mutta välillä osallistaminen on vaikeaa. Viitala (2005, 170) toteaa, että hiljainen tieto ei tule aina käyttöön, koska jonkin asian julkittaminen ei ole sosiaalisesti tai poliittisesti korrektia. Esteenä voivat olla myös valtarakenne tai käsitteiden, kielen tai mallien puuttuminen tiedon ilmaisemiseen. (Emt.) Kunnissa ovat perinteisesti työskennelleet yhdessä asiantuntijat ja toisaalta maallikkoluottamushenkilöt. Viranhaltijoiden asiantuntija-asema on voinut välillä estää toisenlaisen kokemustiedon ja näkemysten esille tulon. Yksi haastateltava tiivistää asian toteamalla, että luottamushenkilön tehtävä ei ole olla asiantuntija, vaan tuotava rohkeasti omat näkemyksensä esiin, koska erilaisten näkemysten kautta haetaan lopulta konsensus. Aktiivinen ja osallistuva valtuutettu ei halua tyytyä ainoastaan päättämään, vaan hän haluaa vaikuttaa myös poliittisen agendan muodostumiseen eli siihen, mitkä asiat vaativat yhteistä päätöksentekoa ja keskustelua (Ketonen 2004, 71). Tässä kohden vastuuta annetaan

myös kuntalaisille, sillä useampi haastateltava huomauttaa, että kuntalaisten tulee myös tarkkailla luottamushenkilöiden kyvykkyyttä hoitaa tehtäväänsä.

Kuntalaisten rooli kuntaorganisaation oppimisen prosessissa on osittain hankalakin. Ensinnäkin jo pitkään on käyty keskustelua siitä, kuinka hyvin edustuksellinen järjestelmä välittää kuntalaisten tahtoa. Hirvensalmella on selvitetty, onko vapaa-ajan asukkailla halukkuutta osallistua myös kunnan päätöksentekoon. Tuloksena oli, että suurimmalla osalla ei ole kiinnostusta osallistua kunnan muodolliseen päätöksentekoon. Kiinnostus kohdistuu lähinnä yksittäisiin käytännön asioihin. Tämä tuli yleisemminkin esille haastateltavien kommentteissa ja ongelmana on tasapainon löytäminen laajojen kysymysten ja yksittäisasioiden välillä. Yksittäiset käytännön kysymykset tuovat luottamushenkilöille näkyvyyttä ja kiinnostavat enemmän kuntalaisia. Asikainen (2004, 23) huomauttaakin, että esimerkiksi strateginen johtaminen edellyttää yksittäisten ongelmien havaitsemista, mutta ne täytyy suhteuttaa ja liittää kokonaan ja sen tavoitteisiin. Esimerkiksi strategiaprozessissa vetäjien on osattava konkretisoida strategiakysymyksiä ja linkittää yksittäisiä asioita kuten valtuutettujen tai kuntalaisten arkipäiväisiä kokemuksia tavoitekokonaisuuksiin (emt.). Näin saadaan linkitettyä kiinnostavat yksittäistapaukset strategiseen kokonaisuuteen ja edetään konkreettisista kysymyksistä abstraktimpaan ajatteluun.

Toinen kuntalaisiin liittyvä kysymys on se, kuinka kuntalaiset osaavat arvioida eri ratkaisuja ja niiden taustoja tai haluavatko he edes perehtyä niihin. Monet kuntalaisille järjestetyt tilaisuudet eivät kerää paljon osanottajia ja äänestämisasiivisuus on laskenut. Haastateltavat pitivät ongelmallisena sitä, että välillä kaivataan lisää tietoa, mutta sitä ei silti omaksuta, ymmärretä tai kiinnostusta ei kuitenkaan ole. Tutkimuksen (Kurikka 2004, 62) mukaan monissa kunnissa osallistumista on lähdetty kehittämään juuri tieto-osallisuuden eli kuulemisen ja tiedottamisen kautta. Syvempiä osallisuuden muotoja kuten suunnitteluosallisuutta on hieman vähemmän (emt.). Valta ja siten myös oppimisprosessit keskittyvät, jos kuntalaiset eivät osallistu. Toisaalta kuntaliitoskysymyksen tai esimerkiksi palvelurakenteiden muuttamisen kaltaisissa laajoissa ratkaisuisa tarvitaan myös perehtyneisyyttä. Kuntien toiminnan laajentuessa on varmasti aiheellista kysyä, mitä edellytyksiä kaikilla kuntalaisilla on arvioida joidenkin ratkaisujen etuja ja haittoja. Dixonin (1994, 73) mukaan oppimisen kehän toinen askel eli tiedon integrointi kontekstiin ei onnistu, jos toimija ei voi suhteuttaa tietoaan organisaation koko kontekstiin. Edellä mainituissa ratkaisuisa kuntalaisilla on rooli vähintään informaation havainnoinnissa ja välittämisessä, mutta lopullinen ratkaisu toiminnasta tulkinnan pohjalta saattaa aiheellisesti jäädä päätöksentekijöille, joilla on parempi kyky arvioida esimerkiksi kunnan talouden ja palveluiden rakenteita eli koko kontekstia taustatekijöineen.

Organisaation omaa oppimista ja osaamista halutaan täydentää joissakin kunnissa ulkopuolisten asiantuntijoiden tai konsulttien avulla. Molemmat kohdekunnat suhtautuivat niiden käyttöön melko kriittisesti. Asiantuntijat täydentävät tai toimivat kunnissa kriittisinä ulkopuolisina tarkkailijoina eli jonkinlaisina keskustelun alustajina. Kuntien asenne tukee Dixonin käsitystä organisaation yhteisöllisten oppimisprosessien edellytyksistä. Dixon (1994, 107) muistuttaa, että oppiminen ei ole valmiita vastauksia asiantuntijoilta, vaan informaation keräystä eri lähteistä, niin että se voidaan suhteuttaa kontekstiin ja sidosryhmien näkemyksiin. Jokaisella on vastuu kriittisesti reflektoida tietoa (emt.). Näin ollen asiantuntijoita pitäisikin käyttää vain informaation lähteenä, minkä jälkeen informaatio vielä sovelletaan oman kuntaorganisaation kontekstiin.

Molemmissa kunnissa tuli esille myös kritiikkiä monia käynnissä olevia kuntaliitosprosesseja kohtaan. Niissä kuntaliitosselvittäjältä odotetaan nimenomaan valmiita vastauksia, mutta uusia palvelurakenteita ei välttämättä oma-aloitteisesti kehitetä. Tuloksena on sitoutumattomuus omiin ratkaisuihin ja tyytymättömyys kehitykseen. Asiantuntijoita tarvitaan organisaation oppimisen viitekehityksessä, mutta heidän roolinsa ymmärryksen kehittymiselle ei ole enää niin keskeinen (emt.). Haastateltavat pitivät ulkopuolisen kuntaliitosselvittäjän käyttämisessä ongelmana sitä, että selvittäjät soveltavat melko samanlaista ratkaisukehikkoa eri kuntiin. Dixon (emt., 106) painottaakin, että traditionaalisen organisaation johtamisen malli, jossa olemassa olevia periaatteita, malleja ja teorioita sovelletaan ongelmien ratkaisemiseen, ei enää toimi. Päätöksentekijöiden ja muiden asiantuntijoiden on ongelman luonteen pohjalta haettava siihen sopivaa ratkaisukehikkoa. Jälkimmäisessä mallissa asiantuntija voi nähdä ongelman uudesta näkökulmasta, kun hän heijastaa omia näkemyksiään muiden toimijoiden näkemyksiin. Ensin mainittu professionaalinen malli perustuu oletukseen asiantuntijan kyvystä ottaa huomioon ongelmaan liittyvät tekijät ja seuraukset. (Emt., 106-107.) Siksi suomalaisen kunnallishallinnon kehitys pois perinteisestä professionaalista ja rationaalista suunnittelusta ja päätöksenteosta edistää organisaation oppimista. Toisaalta lisääntynyt konsulttien käyttäminen voi välillä kyseenalaistaa tämän kehityksen.

7.4. Kunnan toiminnan ja oppimisprosessien syklisyys ja kehät

Yksi selkeä organisaation oppimisprosessien sykleihin ja niiden jatkuvuuteen vaikuttava tekijä on henkilöiden vaihtuminen päätöksenteossa. Kunnissa se rytmittyy usein vaalikausien mukaan. Esimerkkikuntien pohjalta voidaan havaita, että henkilöiden vaihtuminen ei suinkaan välttämättä katkaise prosesseja vaan ennemminkin edistää niitä. Tästä näkökulmasta kuntaorganisaation edustuksellinen järjestelmä onkin parhaimmillaan oppimisen etu. Etenkin Petäjäveden haastattelusta kävi ilmi, että edellisissä kunnallisvaaleissa tapahtunut kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajien vaihtuminen uusiin luottamushenkilöihin on tuonut päätöksentekoon lisää osaamista ja parantanut puolueiden yhteistyökykyä. Myös Hirvensalmella mainittiin uusien henkilöiden myönteinen vaikutus joidenkin ratkaisujen etenemiseen ja yhteisen näkemyksen löytymiseen. Dixon (1994, 39) huomauttaa, että kollektiivinen merkitys rakenne ei tarkoita sitä, että jokaisen yksilön merkitys rakenteet ovat samanlaisia. Kollektiivinen merkitsee sitä, että näkemykset ovat riittävän lähellä toisiaan, jolloin ne ihmiset voivat toimia niin kuin olisi olemassa täydellinen yhteinen näkemys. Kollektiivisten rakenteiden sisällä voi olla merkittäviäkin eroavaisuuksia. (Emt.)

Kuntien toiminnassa yhteinen mutta sisältä erilainen merkitys rakenne on sisään rakennettua, koska yhteinen näkemys pitää löytää eri puolueiden edustajien kesken. Yhdessä näkemyksessä tuli esille, että valtuuston rooli virkamiesten strategisessa ohjeistamisessa ja strategisten linjanvetojen muotoilijana on välillä vaikea juuri sen vuoksi, koska luottamushenkilöillä on aina keskenään erilaisia linjauksia. Tästä näkökulmasta viranhaltijoiden olisi helpompi löytää strategiset linjaukset, koska he ovat ainakin periaatteessa neutraaleja puoluekannan suhteen. Oppimisen teorian näkökulmasta valtuutettujen keskinäiset eroavaisuudet ovat kuitenkin nimenomaan oppimisen katalysaattori. Molemmissa esimerkki kunnissa mainittiin kuitenkin luottamushenkilöiden edustavan nykyään yhteistä Hirvensalmi- tai Petäjävesi-

puoluetta puolue-eroista huolimatta. Turha politikointi ei silloin jätä kokonaisuutta jalkoihin, mitä edistää pienen kunnan sisäinen yhteisöllisyys.

Petäjäviedellä sosiaalidemokraatit ja keskustan edustajat ovat edellisten kunnallisvaalien jälkeen tehneet onnistunutta yhteistyötä, johon yksi haastateltava mainitsee syyksi myös sen, että sosiaalidemokraatit onnistuivat ”pelaamaan poliittista peliä” ja keskusta tarvitsi puolueen tukea. Nyt niin puolueiden keskinäinen kuin kunnanjohtajan, hallituksen ja valtuuston puheenjohtajan yhteistyö toimii hyvin. Jälkimmäisestä kolmikosta löytyy niin innovoijan, jarruttajan kuin tukijoiden rooleja, kuten yksi haastateltava toteaa. Toisaalta puolueiden yhteistyökykyä ovat edistäneet myös lupaukset tukea toisen puolueen tahtoa jonkin palvelun ylläpitämisessä, vaikka toisen puolueen edustajat eivät välttämättä olisi samaa mieltä. Tätä voidaan kutsua kaupankäynniksi, jonka avulla voidaan edistää yhteistyötä ja saada vastapuoli myönteiseksi jotakin muutosta kohtaan (Haveri & Majoinen 2000, 76-77). Tilanteessa hyödynnettään vallan epätasapainoa (emt., 78). Näin on tapahtunut Petäjäviedellä, jossa sosiaalidemokraateilla on selvä vähemmistö mutta keskustalaiset ovat toisaalta tarvinneet tukea.

Ei ole itsestään selvää, että organisaation oppimisen kehät ovat yhteisöllisellä tasolla. Jo aiemmin pohdittiin sitä, onko Petäjäviededen strategiamalli liiankin riippuvainen kunnanjohtajasta ja kuinka keskeistä jatkuvuuden kannalta on, että se omaksutaan yhteisöllisellä tasolla. Hirvensalmella puolestaan vapaa-ajan asukkaisiin pohjautuva strategia on selvästi lähtöisin kunnanjohtajan omista kokemuksista, havainnoista ja analyyseistä. Dixon (1994, 45) rinnastaa yhteisöllisen oppimisen kehän vaiheet Kolbin (1984) yksilölliseen oppimiseen perustuvaan kehään. Siinä ensimmäinen askel on konkreettinen kokemus, toinen askel on reflektiivinen havainnointi, kolmas askel on käsitteellistäminen ja neljäs askel on aktiivinen kokeileminen (emt.). Molempien kunnanjohtajien kertomukset strategioiden kehittämisestä vastaavat myös Kolbin kehää. Idea Petäjäviededen ja Hirvensalmen strategioihin on lähtöisin kunnanjohtajilta, eikä silloin voida puhua yhteisöllisestä oppimisesta. Toisaalta on myös kunnanjohtajan tehtävä edellyttää tämänkaltaista aloitteellisuutta eli yksilöllistä jatkuvaa oppimista, eikä yhteisöllisyyden vaatimusta tule tulkita kaiken toiminnan kattavaksi. Jälleen kerran voidaan palata siihen, että tärkeintä on, kuinka esimerkiksi kunnanjohtajan näkemykset ja toimintatavat sisäistetään. Ongelmat syntyvät silloin, jos oppiminen jää pysyvästi yksilölliselle tasolle.

Prosessien jatkuvaa, kehämäistä luonnetta on käsitelty jo monin eri tavoin, mutta yhtenä käytännön piirteinä voidaan ottaa esiin myös kuntaorganisaatioissa yleistynyt projektityöskentely. Projektityöskentelyn ja sitä kautta projektiosaamisen tarpeen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa ja erityisen suurena projektityöskentelykoulutuksen tarvetta pidetään alle 5000 asukkaan kunnissa (Houni ym., 30). Projektimuotoiseen toimintaan voi sisältyä sekä haittoja että etuja oppimisprosessien näkökulmasta. Esimerkiksi ohjelmiin perustuvia hankkeita on kritisoitu siitä, että hankkeen päättyessä siihen liittyvä kehitystyökin usein päättyy organisaatiossa eikä tuloksia hyödynnetä kunnolla. Myös strategioita toteutetaan usein projektien avulla. Ilman strategiaa projektit suuntautuvat kunnissa usein yksittäisiin erillisiin kehittämistoimiin (emt., 29). Toisaalta projektit voivat olla alkusysäys oppimisprosessin käynnistymiselle ja parhaimmillaan niissä yhdistyy myös eri organisaatioiden tai yksiköiden osaaminen. Projektityöskentelyn ohella voidaan mainita esimerkikikunnissakin esiin tulleet seminaarit ja muut vastaavat kokoontumiset. Osallistumisen ja keskustelun lisäämiseksi on kunnissa välillä jouduttu keksimään erilaisia keinoja. Saattaa olla, että osa luottamushenkilöistä ei vielä ole omaksunut näitä uudempia työskentelytapoja osaksi luottamushenkilöiden tehtäviä. Ne

ovat kuitenkin mahdollisuus osallistua syvällisemmin ja tuoda omia näkemyksiään esille. Siksi ne ovat hyvin toteutettuina toimivia oppimisen työkaluja.

7.5. Muutos ja kuntaorganisaation oppiminen

Muutos on yksi organisaation oppimisen funktio. Se on usein prosessi, jonka vaikutukset heijastuvat organisaatioiden välisiin ja sisäisiin ajattelutapoihin, toimintamalleihin ja järjestelmiin, tehtäväkokonaisuuksiin sekä niissä toimivien ihmisten työnkuviin (Viitala 2005, 30). Hirvensalmella kuntaliitosprosessia voidaan pitää sekä oppimis- että muutosprosessina, jolla on ollut edellä mainitun kaltaisia vaikutuksia. Kunnan tilannetta jouduttiin analysoimaan ja harkitusti miettimään ja eri toimijoiden näkemykset saatiin haastateltavien mukaan samalle viivalle. Seurauksena on ollut haastateltavien mukaan sisäisen tasapainon ja paremman yhteistyökyvyn löytyminen ja samalla ylimääräinen politikointi on kadonnut. Myös kuntalaiset ovat sitoutuneet ikäviin päätöksiin paremmin, koska itsenäisyyteen on sitouduttu. Petäjavedellä on samankaltaisia kokemuksia kuin Hirvensalmella, kun kuntaliitospohdinta vauhditti kuntayhteistyötä, palvelurakenteiden uudistamista ja talouden tervehdyttämistä. Kuntaliitosprosessia voidaan pitääkin kunnan kannalta jonkinlaisena avaintapahtumana ja herättäjänä, joka on vaikuttanut sisäiseen päätöksentekoon, kuntalaisten asenteisiin sekä kuntien välisen yhteistyön tiivistymiseen. Oppimisen syklisyyden näkökulmasta Hirvensalmen ja myös Petäjaveden esimerkki osoittaa, että kuntaliitosprosessin päättyminen ei ole eikä pidä olla prosessin päätepiste, vaan se edistää oman kunnan kriittistä arviointia ja sitä kautta kehittämistä.

Toimintaympäristön muutos tuottaa usein pakotteen ihmisille ja organisaatioille oppia pois jostakin aikaisemmasta ajattelu- ja toimintatavasta ja samalla haastaa oppia ajattelemaan ja toimimaan uudella tavalla (emt., 29). Organisaation oppimisen yksi keskeinen edellytys on poisoppiminen, ja kuntaliitosprosessi on antanut selvän sysäyksen poisoppimiselle. Laajemmassa merkityksessä poisoppimista ovat vaatineet uudet toimintamallit eli ennen kaikkea kilpailun lisääntyminen, markkinaperusteiset toimintatavat, kuntayhteistyö ja ylipäätään kiinteämmät kontaktit eri sidosryhmiin. Perinteinen vain kunnan sisällä toimimiseen perustuva ajattelutapa ei enää toimi. Tässä kohdin esimerkiksi joidenkin kuntalaisten tai ehkä muutamien pitkäaikaisten luottamushenkilöiden poisoppimisen prosessi on kesken, koska he kritisoiivat esimerkiksi lisääntynyttä kuntayhteistyötä ja kunnanjohtajan työmatkoja ja tapaamisia oman kunnan ulkopuolella. Yhteistyö nähdään edelleen toimintatapana, joka otetaan käyttöön vasta sitten, kun kunnalla on huono taloustilanne. Poisoppimisen vaiheessa keskeistä onkin kyky kyseenalaistaa dominoinut kulttuuri eli esimerkiksi aiemmin vallinneet toimintatavat (Finger & Bürgin Brand 1999, 143).

Kuntaorganisaatioiden muutoksen analysoinnissa voidaan ottaa jälleen esille Romanellin ym. (1996) näkemykset ensimmäisen ja toisen tason oppimisesta. Voidaan kysyä, onko kumpikaan käynyt läpi uudelleenorientoitumista ja toisen tason oppimista. Petäjävesi on osallistumassa melko laajaan kuntayhteistyöhön verkostoyhteistyön muodossa, mikä merkitsee muutosta kuntien hallintojärjestelmissä, palvelurakenteissa ja vastuunjaossa. Näiden muutosten toteutuessa ei voida puhua olemassa olevan toimintatavan inkrementaalisesta päivittämisestä vaan nimenomaan toiminnan perusolettamusten ja päätöksenteon perusteiden muutoksesta eli toisen tason oppimisesta ja uudelleenorientoitumisesta. Kuten haastatteluissa kävi

ilmi, on kuntayhteistyön edistymisen kannalta yksi kriittinen tekijä tiedottamisen onnistuminen kuntalaisille, jotta kuntalaiset ymmärtävät ja hyväksyvät verkostokaupungin idean. Myös kuntaliitosprosessit ovat saattaneet vaikuttaa kuntien uudelleenorientoitumiseen. Sehän vaatii nimenomaan sitä, että yhdenmukainen käytös vähentyy jolloin uudet tavoitteet ja ymmärrys alkavat syntyään (Romanelli ym., 1996, 323). Yleensä kuntaliitoskeskustelun lisääntymisen ja kuntaliitosaloitteen taustalla ovat myös kasvaneet erimielisyydet kunnan kehittämissuunnista ja kuten esimerkikunnissa on tapahtunut, seurauksena on ollut sysäys kunnan talouden ja palvelutuotannon kehittämiseksi.

Molempien esimerkikuntien strategiset suunnitelmat ja strategisen toiminnan painopisteet ovat sellaisia, että osa niiden todellisista vaikutuksista tulee näkymään vasta useiden vuosien kuluttua. Sen takia ei ole mahdollista tämän työn puitteissa sanoa, ovatko strategioihin kytkeytyneet oppimisprosessit edistäneet organisaation transformaatiota tai tulevatko ne johtamaan siihen. Nopeita, aiemmasta merkittävästi eroavia ja siten transformaatioksi kutsuttavia muutoksia kummassakaan kunnassa ei luultavammin vielä ole tapahtunut. Koska kunta toiminnallaan pyrkii asukkaidensa hyvinvointiin, joutuu se välttämään myös liian suuria riskejä ja siten liian suuria ja nopeita muutoksia.

Monet kunnat haluavat osoittaa strategisilla suunnitelmilla ja strategisiksi nimeämillään ratkaisulla uudelleenorientoitumista ja muutokkykyään. Hirvensalmi ei ole juuri varsinaista strategiaansa mainostanut, mutta jonkin verran kyllä menestystään ja toimintatapojaan vapaa-ajan asukkaisiin panostamisessa. Vapaa-ajan asukkaisiin liittyvä strategia ja myös asenne on noin kymmenen vuoden takaisesta ajastakin muuttunut merkittävästi. Siinä mielessä kyseessä voi olla Dohertyn ja Hornen (2002, 32) mukainen transitio eli melko hidas muutos, jossa ero aiempaan toimintaan kuitenkin kohtuullisen suuri. Kuvaus vapaa-ajan asukkaiden strategian synnystä kertoo myös siitä, että sen muotoutuminen on sisältänyt organisaation sisäisiä oppimisprosesseja, joissa kunnan sisältä ja ulkopuolelta on kerätty informaatiota ja tehty havaintoja, sovellettu niitä organisaation kontekstiin ja muokattu niitä yhteistoiminnassa konkreettiseksi toiminnaksi, jolla on kyetty saavuttamaan organisaation strategisia tavoitteita eli ainakin nostamaan väkilukua ja vähitellen myös parantamaan väestörakennetta.

Petäjaveden strategian arvioiminen on tietyllä tapaa vaikeampaa kuin Hirvensalmen, koska strategia on tarkemmin määritelty, mutta sen toimivuudesta ei ole vielä riittävästi kokemusta. Valtatiekorttistrategiallaan ja siihen sisältyvällä verkostokaupunkitoiminnalla kunta haluaa varmasti luoda itsestään muutokkykyisen ja dynaamisen mielikuvan. Koko toiminnan perustaminen uuden strategian varaan on jo sinällään muutos verrattuna kunnan aiempaan toimintaan. Strategian painopistealueet ehkä verkostokaupunkitoimintaa lukuun ottamatta eivät ole kovin poikkeavia, mutta toisaalta muutoksen ja erilaisuuden ei pidäkään olla itsetarkoitus. Kunnan todellinen muutokkyky ja kyky uudelleenorientoitumiseen nähdäänkin varmasti vasta joidenkin vuosien kuluttua, jos verkostokaupunkitoiminta lähtee Petäjaveden osalta syventymään ja valtatiekorttistrategia työkaluineen onnistutaan laajentamaan ja konkretisoimaan kunnan toiminnan pohjaksi.

Muutosvastarinnan merkitystä ei voida haastatteluaineistojen pohjalta kovin hyvin analysoida. Muutosvastarintaa on ilmennyt ainakin kuntaliitosprosesseissa ja jonkin verran kuntayhteistyön laajentuessa. On selvää, että ratkaisujen tekeminen ja siten organisaation oppiminen on vaikeaa tai jää kompromisseihin, jos vastarintaa ei pystytä käsittelemään. Muutosvastarinta vaatii jo sen ennaltaehkäisyn vuoksi muutostohtajuutta, josta saatiin kohtuullisen havainnollisia esimerkkejä. Esimerkikunnissa tarvitaan tälle hetkellä jonkinlaista positiivista

muutosjohtajuutta, joka pitää kunnan nyt vallitsevalle menestyksen tiellä. Tässä tilanteessa kunnanjohtajien onkin helpompi saada tukea kuin kuntaliitostilanteessa tai talouskriisin vaa- timissa tervehdyttämisohjelmissa. Kohtuullisen hyvin hoidettu kuntaliitosprosessi ja talouden nostaminen ovat kuitenkin muodostuneet selviksi meriiteiksi johtajille ja ne helpottavat osal- taan tämän hetkistä työtä ja tarvittavien muutosten edistämistä.

7.7. Pieni kuntakoko ja oppimisprosessit

Tutkimuksen yksi lähtökohtainen raja- us on ollut nimenomaan pienten kuntien oppimisproses- sien havainnointi. Parhaiten pienen kuntakoon merkitystä voitaisiin arvioida, jos tutkimukses- sa voitaisiin käyttää vertailukuntina erikokoisia kuntia. Esimerkkikunnista saadun aineiston avulla voidaan kuitenkin analysoida hieman niiden oppimisprosesseja ja -kapasiteettia ja poh- tia sitä, kuinka ne liittyvät kuntien pieneen kokoon. Tarkempi analyysi vaatisi syvällisempää aineistoa organisaatioiden kulttuurista ja toimijoiden keskinäisistä suhteista.

Pieni kuntakoko vaikuttaa olevan eduksi joillekin oppimiskapasiteetin ulottuvuuksille. Finger ja Bürgin Brand (1999, 152; ks. taulukko 2, s. 34) mainitsevat pienen yksikkökoon parantavan organisaation rakenteellista oppimiskapasiteettia etenkin neljännen askeleen eli informaation tulkinnan vaiheessa. Toinen pieneen kuntakokoon usein yhdistettävä tekijä on läheisyys ja tavoitettavuus. Hirvensalmella painotettiin sitä, että kunnan pienen koon vuoksi päättäjiä on melko helppo lähestyä ja toisaalta päättäjien on helpompi aistia kuntalaisten nä- kemyksiä. Lisäksi esille tuotiin molemmissa kunnissa näkemys, että etenkin pienessä kunnas- sa kaikki ovat lopulta samaa puolta eli pieni kunta on vahvasti toimijoita yhdistävä tekijä. Toimiva dialogi ja vuorovaikutus edistävätkin niin yksilöllistä, kollektiivista kuin rakenteel- lista oppimiskapasiteettia ainakin kehän kolmen ensimmäisen askeleen aikana (emt.).

Kolmannen askeleen rakenteelliset ulottuvuudet eli matala hierarkia ja henkilöstön integ- rointi osaksi tiedon tulkintaa (emt.) saattavat olla helpompi toteuttaa pienessä organisaatiossa. Sama koskee läpinäkyvyyttä, joka on kulttuurinen ulottuvuus. Toisaalta kuntaorganisaation tyypillinen rakenne vaikeuttaa tätä jonkin verran myös pienissä kunnissa. Pienikään kunta ei voi olla sisäisesti täysin avoin siten, että sillä olisi oppimisen teorian näkökulmasta täysin avoin merkitysrakenne. Erityinen ongelmakohta saattaa olla keskushallinnon ja eri sektorei- den tai toimialojen välinen tiedonkulku ja yhteistyö. Pienessäkin kunnassa eri yksiköissä ja toimialoilla voi olla erilaiset näkemykset oikeista ratkaisuksista ja toimeenpaneva osapuoli ei aina näe hallinnon vaatimusten tarkoitusta. Hirvensalmen erimielisyydet vapaa-ajan asukkai- den oikeudesta kunnan terveydenhuollon palveluihin ovat yksi esimerkki tästä. Kärjistettynä voidaan silti todeta, että 200 000 asukkaan Tampereella yksiköiden välisen kuilun ongelma on varmasti huomattavasti suurempi kuin alle 4000 asukkaan Hirvensalmella tai Petäjävedellä.

Viime vuosina on puhuttu maallemuutosta, mihin pienet kunnat ovat tarttuneet strategiois- saan. Ihmiset haluavat turvallisen, rauhallisen ja luonnonläheisen asuin ympäristön, josta he pystyvät ostamaan myös suuremman asunnon. Suurten kaupunkien ulkopuolella asuessaan ihmiset voivat yhdistää pienen kunnan peruspalvelut ja suuren kaupungin muut palvelut. Vaikka tutkimus keskittyykin ensisijaisesti kuntaorganisaation oppimisprosesseihin, voidaan lyhyesti sivuta myös tämän kehityksen merkitystä, koska kuntalaiset ovat yksi sidosryhmä näissä prosesseissa. Sekä Hirvensalmella että Petäjävedelle on panostettu kunnan markkinoin-

tiin edullisena ja viihtyisänä asuinkuntana. Ne ovat sekä tiedostaneet että hyödyntäneet sitä, että kuntaan muuttajat käyttävät myös kaupungin palveluja.

Ovaska (2003, 243) on havainnut, että kaupungistuminen ja periurbanisaatio voivat viime kädessä tuottaa maaseudun kuntiin traditionaalisesta asukkaasta poikkeavan asukastyypin, joka yhdistää kaupungin ja maaseudun hyvät puolet ja välttää niiden negatiiviset puolet eli ”poimii rusinat pullasta”. Uudet asukkaat voivat kokea ahdistavaksi pienen kunnan sosiaalisen paineen ja ihmissuhdeverkot, mikä vältetään keskittymällä vain omaan perheeseen tai kiinnittymällä paikkakuntaan vain muualta muuttaneiden kautta (emt). Tämän tyyppinen kehitys voi muuttaa kuntalaisten keskinäisiä suhteita ja heidän suhteitaan kuntaa kohtaa. Uudet asukkaat tuovat uutta potentiaalia ja he voivat kyseenalaistaa nykyistä toimintaa, koska he eivät ole kiinnittyneet vanhoihin toimintamalleihin. Silti yksi mahdollisuus on se, että he eivät ole yhtä sitoutuneita kuntaan, mikä vaikuttaa osallistumiseen. Kunnan kokonaisvaltaisen oppimiskapasiteetin näkökulmasta niin sanottu nukkumalähiö olisikin erityisen ongelmallinen. Esimerkkikunnissa tätä kehitystä ei ole kuitenkaan koettu.

Kumpikaan esimerkkikunnista ei tällä hetkellä suunnittele kuntaliitosmahdollisuutta. Petäjävedellä se nähdään kuitenkin mahdollisuutena, joka vähitellen verkostokaupungin kautta toteutuu. Hirvensalmella kuntaliitosta ei tällä hetkellä nähdä vaihtoehtona, ellei siihen tule ulkopuolista pakkoa. Hirvensalmi haluaa säilyttää enemmän toimintoja ja etenkin päätösvaltaa itsellään. Petäjävedellä kuntayhteistyö kiinnittää ehkä enemmän kuntaa osaksi Jyväskylän seutua eikä itsenäisestä identiteetistä pidetä niin tiukasti kiinni. Kunnan identiteetin säilymistä korostetaan, mutta sitä ei korosteta itsenäisyyden ja itse tekemisen kautta. Molempia kuntia yhdistää kuitenkin tarve säilyttää omalla alueellaan omaa valintavaltaa eli mahdollisuus omaehtoiseen toimintaan. Ne ovat toimineet sen puolesta aktiivisesti ja luovuttaneet joitakin toimintoja sen vastapainoksi pois omasta valintavallastaan. Itsenäisyydestä luopumista ja liittymistä osaksi suurta kuntaa ei ole niissä toistaiseksi nähty ratkaisuna, joka turvaa alueen kehityksen ja oman alueellisen päätösvalan säilyttämisen.

8. Päätelmät

Ensimmäinen teoriasta ja kuntien toiminnasta johdettu alakysymys käsitteli sitä, *miten kuntien näkemykset strategioista ja strategisesta ajattelusta tukevat organisaatioiden oppimisprosesseja*. Esimerkkikuntien pohjalta nousi kysymys siitä, onko organisaation oppimisen kannalta parempi käyttää jonkinlaista strategiamallia strategian pohjana. Aineiston pohjalta ei voida sanoa, että mallin käyttäminen pelkästään tukisi paremmin organisaation oppimisen prosesseja tai olisi suoraan merkki siitä, että strategian kehittämiseen on sisällytetty organisaation oppimisen tunnusmerkit täyttäviä prosesseja. Mallin käyttäminen voi sekä vaikeuttaa että edistää organisaation oppimisen prosesseja. Ongelmallisia tekijöitä ovat mallin sisältämät teoriat ja retoriikka. Ne muodostavat oman merkitysrakenteensa, joihin muiden strategian kehittämisessä mukana olevien tai vaan esimerkiksi strategiaa lukevien on voi olla vaikea päästä sisään. Silloin strategiatyö voi pelkistyä jopa vain pöytälaatikkoon jäävän suunnitelman tekemiseksi.

Hyvä puoli erityisen strategiamallin käyttämisessä on se, että malli itsessään sisältää usein erilaisia oppimista tukevia käytäntöjä. Jos mallia sovelletaan kuntaan siten, että mukana olevat ymmärtävät mallin idean ja ovat siihen myönteisesti asennoituneet, voi se hyvinkin tukea organisaation oppimista. Näitä käytäntöjä ovat sidosryhmien ja organisaation eri toimijoiden osallistuminen ja kuunteleminen, yhteinen pohdinta ja analysointi sekä strategian konkreettisoiminen käytännön toimenpiteiden ja mittareiden avulla. Strategioihin kuuluva ajatus jatkuvasta seurannasta ja toiminnan kehittämisestä sen perusteella toteuttaa ajatusta oppimisesta jatkuvana syklisenä ja reflektioivana prosessina. Mittareiden käyttäminen on kuitenkin monessa kunnassa vasta alkutekijöissään ja erityinen ongelma on laadullisten ja määrällisten ominaisuuksien yhdistäminen mittaristoon. Myöskään mittaamalla saatuja tietoja ei aina osata analysoida ja hyödyntää kunnolla, jolloin oppimisen prosessi jää vaillinaiseksi.

Strategia voi myös syntyä epämuodollisen ja vähemmän julkisen prosessin tuloksena. Tällainen matalan profiilin strategia voi olla hyvinkin tehokas, sillä se rakentuu suoraan käytännön havainnosta ja tarpeista käsin ilman muodollista strategiaprosessia ja siihen mahdollisesti kuuluvaa retoriikkaa. Järjestys on päinvastainen kuin strategiamallia käytettäessä, koska havainnot ja kokemukset ovat osittain syntyneet ennen ajatusta strategian tai strategisten painopisteiden kehittämisestä. Organisaation oppimisen teorian näkökulmasta tämä on myönteistä sen vuoksi, että informaation osittain tiedostamatonkin kokoaminen voi silloin olla laajempaa eikä sitä rajaa vielä mikään valittu näkökulma. Näin syntynyt strategia noudattaa ehkä paremmin tiedostamatonta, ei-itsetarkoituksellista oppimisen kehän kulkua. Joissakin organisaatioissa tarvitaan kuitenkin tietoisesti ja ehkä jonkin mallin tukemana käynnistettyä strategiaprosessia, jotta strategisia painopistealueita ylipäättään löydetäisiin ja kehitettäisiin.

Molemmista strategiamalleissa ongelmaksi saattaa muodostua se, että ne ovat liian vahvasti yhden henkilön ja hänen osaamisensa varassa. Pienikokoisissa esimerkkikunnissa kunnanjohtajan rooli oli erityisen keskeinen. Pätevä ja tehtävästään innostunut kunnanjohtaja on kunnalle arvokas, mutta kunta ei voi olla liian riippuvainen hänestä. Sen vuoksi ainakin kun-

nan keskeisten viranhaltijoiden, valtuuston ja hallituksen tulisi omaksua keskeiset strategiset painopisteet ajatusmalleineen ja toimintoineen kunnolla, jotta toiminnalla on edellytykset jatkaa kaikissa tilanteissa. Se merkitsee sitä, että muiden toimijoiden on oltava valmiita perehtymään kunnolla strategiatyöhön ja toisaalta strategiayön on oltava avointa. Yhteisöllisen oppimisen näkemyksen etu on juuri se, että toiminta tulee osaksi koko organisaatiota eikä kärsi siitä, että joku keskeinen henkilö poistuu. Joissakin kunnissa yhtenä ongelmana voi silti olla asenteellinen ja vähättelevä suhtautuminen strategiatyöhön ja siihen liittyviin ajatusmalleihin, minkä taustalla voi olla nimenomaan retoriikan asteelle jääneet kuntastrategiat.

Myönteistä kaikenlaisissa kuntastrategioissa on organisaation oppimisen näkökulmasta niihin usein sisältyvä yhteisölliset toimintamallit. Strategiatyö kokonaisuudessaan saattaa henkilöityä kuten edellä kuvataan, mutta silloinkin strategian koostamisessa joissakin vaiheissa voi olla tukena useiden toimijoiden havaintoja, informaatiota ja niiden tulkintaa. Kuntien strategiaprosessit tukevat yhteisöllisyyttä siis lähtökohtaisesti melko hyvin, mikä toteutuu usein esimerkiksi seminaarien muodossa, joissa on mukana laajasti kunnan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä mahdollisesti kuntalaisia, yrittäjiä ja muita kuntaorganisaation sidosryhmiä. Ongelmakohta on eri toimijoiden ja erityisesti luottamushenkilöiden kyky strategiaajatteluun. Liian abstraktilla tasolla liikkuva ajattelu koetaan joskus vaikeaksi mieltää ja käytännöstä etäiseksi. Tämä voi vähentää aktiivista osallistumista.

Edellä esitetty viittaa jo toiseen tarkentavaan kysymykseen eli siihen, *miten oppimisprosesseihin vaikuttaa se, että kunnan päätöksenteossa ylimpänä on poliittinen luottamushenkilöjärjestelmä*. Kuten olettaa saattaa, edistää oppimisprosesseja se, että kunnassa yhteistyö toimii eri poliittisten ryhmien kesken. Silloin erojen ja ristiriitojen synnyttäminen pelkästään sen vuoksi, että henkilöt edustavat eri puolueita, on jäänyt pääosin pois. Useiden eri puolueiden edustus kunnan toimielimissä on myönteinen tekijä, koska organisaation oppimisen yksi keskeisin edistäjä on toimijoiden väliset erot. Liika stabiilius valtasuhteissa ja toimielinten kokoonpanossa voi vähentää organisaation oppimiskykyä, sillä silloin kyky reflektoida omaa toimintaa, haastaa toiminnan perusolettamuksia ja tehdä tarpeen tullen muitakin kuin vähittäisiä, inkrementaalisia muutoksia heikkenee. Poliittiseen järjestelmään kuuluvat vaalit voivatkin olla hyvä sysäys organisaation oppimisen prosesseille. Ongelmallisia ovat ne kunnat, joissa henkilöiden vaihdokset ovat vähäisiä ja valtuusto koostuu lähes kokonaan yhden puolueen edustajista.

Valtuutettujen asema ja vaikutusvalta on ollut viime vuosina esillä. Organisaation oppimisen näkökulmasta siihen liittyy kysymys siitä, onko valtuusto aidosti osa oppimisen prosessia sekä kysymys siitä, kuinka luottamushenkilöiden kyvyt riittävät prosessiin. Jos valtuuston roolina on olla lähinnä päätöksiä hyväksyvä toimielin, ei se ole mukana oppimisen kehän eri vaiheissa. Erot asian suhteen voivat olla kuntakohtaisia ja ne kytkeytyvät myös luottamushenkilöiden omaan asenteeseen ja aktiivisuuteen tehtävänsä suhteen. Ensinnäkin luottamushenkilöiltä vaaditaan yhä parempaa kykyä aiemmin mainittuun strategia-ajatteluun, kykyä ajatella laajoja viitekehyksiä, suhteuttaa kunnan toiminta yhteiskunnalliseen kehitykseen ja käyttää mielikuvitusta tulevaisuuden suhteen. Tämä saatetaan kokea vaikeaksi, mikä joskus vähentää luottamushenkilöiden aktiivisuutta. Sen sijaan äänestäjiä ja sen vuoksi luottamushenkilöitäkin saattaa kiinnostaa yksittäiset ja konkreettisemmat kysymykset. Konkreettiset, eri puolilta kerätyt havainnot käynnistävät oppimisen kehän, mutta ne täytyy kyetä yhdistämään laajempaan kontekstiin. Kuntalaiset ovatkin tärkeitä informaation ja tulkinnan lähteitä ja siten osa organisaation oppimisprosessia, mutta oppiminen vaatii myös kykyä tulkita informaatiota koko kon-

tekstin näkökulmasta. Siihen ei joissakin ratkaisuisa välttämättä osalla kuntalaisista ole kykyä eikä kiinnostustakaan.

Kriittinen tekijä oppimiselle on organisaatioiden sisäinen tiedonkulku. Siihen vaikuttaa kiinnostus ottaa asioista selvää, mutta myös informaation tiivistäminen, informaation jakamisen ajoittaminen sekä laajemman informaation antaminen vain osalle toimijoista. Osittain tällä halutaan edistää päätösten läpimenoa ja estää väärin tai hätäisten johtopäätösten tekemistä. Informaation pidättäminen ei kuitenkaan ole varsinaisesti organisaation oppimista edistävä tekijä ja se saattaa edistää esimerkiksi pelkojen syntyä. Hyvä esimerkki tästä on kuntayhteistyöhön liittyvät kuntaliitospelot. Lisäksi seurauksena saattaa olla kielteisiä asenteita kunnan toimintaa kohtaan, koska vallan koetaan keskittyvän liikaa. Tiedonkulku ja yhteistyö voivat vaikeutua myös sektoreiden välillä, mihin syynä voi olla eri sektoreiden erilaiset toimintakulttuurit. Yhteisöllisyyttä ja koko kunnan kannalta strategisten tavoitteiden toteuttamista se ei edistä.

Luottamushenkilöt eivät ole usein koulutukseltaan kunnallishallinnon ammattilaisia, mutta se ei merkitse sitä, että asiantuntijoiden käyttäminen välttämättä edistäisi oppimisen prosesseja. Esimerkiksi kuntaliitoksissa käytettävät konsultit saattavat käyttää melko valmiita ratkaisuehdokkoja. Oppimista edistävä malli perustuu kuitenkin ratkaisun rakentamiseen eri lähteistä kerätyn informaation ja eri sidosryhmien oman tulkinnan pohjalta ilman että sitä sovitetaan johonkin ratkaisumalliin. Näin ratkaisusta tulee kontekstiin sopiva ja sellainen johon mukana olijat sitoutuvat myös jälkikäteen. Asiantuntijat auttavat reflektoimaan informaatiota esimerkiksi kuntatalouden näkymistä, mutta he eivät enää anna valmiita, oikeita vastauksia, kuten professionaaliseen ajattelutapaan on kuulunut. Konsulttien käyttäminen esimerkiksi kuntaliitosprosessissa voi siis vähentää omaa kriittistä ja vastuullista kuntaa koskevan tiedon reflektointia.

Viimeisenä poliittiseen järjestelmään usein sisältyvänä tekijänä voidaan mainita niin sanottu kaupankäynti. Siinä toinen osapuoli lupaa toisille esimerkiksi kannattaa vastapuolen ehdotusta tiettyä luottamushenkilöpaikkaa vastaan. Tämän kaltainen toiminta on väistämättä osa politiikkaa, mutta periaatteellisesta näkökulmasta kyse ei ole informaation ja näkemysten heijastamisesta kontekstiin ja siten oppimisesta. Näin voidaan jopa estää uusien ratkaisujen syntyminen, kun asia ratkaistaan vaihtokaupalla. Toisaalta se voi luoda edellytyksiä yhteisöllisen oppimisprosessin kehittymiselle, mikä voi auttaa laajempaa päätöksenteon kontekstia. Organisaation oppiminen on aina jossain määrin ideaalinen prosessi, jonka toteutumista poliittisuus joissakin tapauksissa heikentää, mutta välillä myös edistää.

Viimeinen tarkentava kysymys kytkeytyi kunnan ja muiden toimijoiden kasvavaan keskinäisriippuvuuteen eli *sidosryhmien merkitykseen oppimisprosesseille*. Myös tutkimuksen esimerkkikuntien keskeiset strategiset painopisteet ovat rakentuneet niiden sidosryhmistä, joita voivat olla naapurikunnat, yritykset tai esimerkiksi vapaa-ajanasukkaat ja sitä kautta myös heidän kotikuntansa. Kun kunta saa strategiatyöllään tuloksia aikaan, ne hyödyttävät myös sidosryhmiä. Toistaiseksi pieni ongelma ainakin asenteellisella tasolla on se, että yhteistyötä näiden sidosryhmien kanssa ei vielä mielletä kunnan ydintoiminaan kuuluvaksi. Sen vuoksi esimerkiksi laajentuva kuntayhteistyö voi synnyttää pelkoja kuntaliitoksesta. Ainakin osa kuntalaisista ja luottamushenkilöistä voi kokea, että yhteistyökumppaneiden kanssa ja ylipäätään kunnan rajojen ulkopuolella toimiminen heikentää kunnan palvelutehtävän hoitamista. Oppimisen näkökulmasta tarkasteltuna sidosryhmistä on tullut osa kunnan oppimisen eli

kehittämisen prosesseja, mutta osa toimijoista saattaa vielä mieltää, että ne ovat rikkoneet kunnan sisäisen yhteisöllisyyden.

Tästä laajentuneesta yhteisöllisyydestä on hyötyä kuntaorganisaation oppimisen prosesseille. Varsinkin pieni kunta pystyy laajentamaan käytössään olevaa osaamista, kun se tekee yhteistyötä kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Lisäksi kunnan ulkopuoliset toimijat voivat haastaa kunnassa mahdollisesti pitkäänkin vallinneita käsityksiä oikeista toiminta- tai ajattelutavoista ja sitten avata pysähtyneitä tilanteita. Oppimisen teorian näkökulmasta yhteistyö auttaa arvioimaan omaa toimintaa muiden kuntien toiminnan kautta, lisää informaation määrää ja parantaa tulkintaa, koska näkökulmia on useita. Toisesta esimerkkikunnasta voidaan havaita, että sidosryhmää kuten seutukuntaa voi ja on syytäkin oma-aloitteisesti myös vaihtaa, jos yhteistyö ei toimi.

Huonoimmillaan sidosryhmät passivoittavat kuntaa. Etenkin kunnan ja valtion suhde on organisaation oppimisen näkökulmasta hankala. Usein valtio lähinnä määrittää reunaehdot eikä siten ole osa oppimisen prosessia. Väljä ohjeistus ja hajautettu kontrolli ovat organisaation oppimisen edellytyksiä ja itsehallinnollinen linja on tukenut niitä. Kuitenkin yhä lisääntyvät velvoitteet ja vaatimukset tiukemmasta ohjeistamisesta kaventavat kuntien toimialaa ja silloin juuri ne alueet vähenevät, joissa kunnilla olisi mahdollisuus omaehtoiseen kehittämiseen eli oppimisen prosesseihin. Siitä saattavat kärsiä eniten pienet kunnat. Tutkimuksen haastateltavat kuitenkin korostavat, että valtion asettamat vaatimukset eivät ole syy olla kehittämättä aktiivisesti toimintaa paikallistasolla. Parhaimmillaan tällaisessa tilanteessa voi syntyä aitoja oppimisen prosesseja. Toinen mahdollisesti passivoitava sidosryhmä saattaa joissakin tilanteissa olla suuret yhteistyökunnat, joiden poliittiset erimielisyydet, muuttumisen hitaus tai konservatiivisetkin kehittämisenäkemykset voivat vaikuttaa pienen kunnan tavoitteiden toteutumiseen.

Edellä käsiteltyjen tarkentavien alakysymyksien pohjalta voidaan lopulta palata takaisin tutkimuksen varsinaisiin pääkysymyksiin ja koota yhteen keskeiset kuntaorganisaation oppimiseen vaikuttavat tekijät. Ensimmäinen pääkysymys koskee sitä, *mitkä tekijät esimerkiksi päätöksenteossa, asenteissa ja toimintamalleissa edistävät organisaation oppimista kunnassa*. Kuten edellä käsitellyistä alakysymyksistä voidaan huomata, on tekijöitä lukuisia. Ensimmäisenä ja jopa tärkeimpänä organisaation oppimisen edellytyksenä myös kuntaorganisaatioissa voidaan pitää *poisoppimista*. Jos kunnan työntekijät, viranhaltijat, luottamushenkilöt ja mahdollisesti myös sidosryhmät eivät pysty kyseenalaistamaan, muuttamaan tai tarvittaessa hylkäämään joitakin vanhoja työskentelytapojaan, asenteitaan, toimenkuviaan, päämääriään ja periaatteitaan, vaikeutuvat organisaation oppimisen prosessit.

Edellisestä voidaan johtaa se, että kuntien nykyisessä toimintaympäristössä ja nykyisten kuntarajat ja julkisen sektorin rajat ylittävien toimintamallien puitteissa organisaation oppiminen vaatii *uudenlaista asennetta, kykyä ja osaamista*. Luottamushenkilöiden työskentelytavat muuttuvat tai monipuolistuvat, mikä ei oikeuta passiiviseen osallistumiseen läsnäolon muodossa tai esimerkiksi seminaareista kieltäytymiseen. Myös luottamushenkilöiden täytyy oppia ajattelemaan esimerkiksi naapurikuntia vain kilpailijan sijasta välttämättömänä yhteistyökumppanina ja osata yhdistää yksityiskohdat laajempaan kontekstiin. Laajempi konteksti ei merkitse vain luottamushenkilön omaa kunnanosaa, edustamaa väestöryhmää tai toimialaa.

Organisaation oppiminen on yhteisöllistä, mutta ei jatkuvaa yhtä aikaa tekemistä, mikä merkitsee sitä, että *kuntalaisten, viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, työntekijöiden ja erilaisten yhteistyökumppaneiden havainnot, mielipiteet ja tulkinnat osataan koostaa yhteen*.

Puolesta ja vastaan -liittoumat tai nojautuminen ulkopuolisten asiantuntijoiden vastauksiin eivät edistä tätä. Yhteisöllisyys ei rajaudu kuntaorganisaation sisälle ja sidosryhmien mukana olo voi avata pysähtynyttä keskustelua. Myös päätöksenteossa olevien *henkilöiden ajoittainen vaihtuminen ja heidän erilaiset taustansa* niin iän kuin ammatinkin puolesta saattavat edistää riittävän monipuolista yhteisöllisyyttä. Koska kunta on myös historian omaava alueyksikkö ja asukkaidensa kotikunta, on sen toiminnassa väistämättä mukana tunteita. Tämä on osa kuntaorganisaation perusominaisuuksia ja perinteinen irrationaalisuus-rationaalisuus vastakainasettelu ei välttämättä ole tarpeellista.

Kunnanjohtajan rooli on merkittävä yhteisöllisen oppimisprosessin toteutumisessa. Hän voi omilla työskentelytavoillaan vaikuttaa siihen, miten yhteistyötä eri osapuolten kesken tehdään, kuinka hyvin erilaiset näkemykset tulevat esille, kuinka informaatio kulkee eri suuntiin ja kuinka työnjako toimii. Kunnanjohtaja liikkuu tehtävänsä puolesta paljon kunnan ulkopuolella ja yhteistyökumppaneiden parissa, mikä tekee hänestä tärkeän henkilön informaation välittymisen ja kokemusten keräämisen kannalta. Usein kunnanjohtaja joutuu olemaan myös muutosjohtaja. Organisaation jatkuvaa oppimista ja tavoitteiden saavuttamista voi vaikeuttaa kuitenkin se, jos toiminnot henkilöityvät liikaa häneen ja ovat liikaa hänestä riippuvaisia. Se voi myös vähentää muiden päätöksentekijöiden todellista vastuunottoa ja perehtymistä. Yhden henkilön oivallukset voivat toki käynnistää laajemman oppimisprosessin kunnassa.

Oppimisen prosessien kannalta on keskeistä se, kuinka *työnjako ja vallan jakautuminen* kunnassa toimivat. Kuntien toiminnassa tulee työnjaon osalta edistää sitä, että luottamushenkilöiden päätehtävä valtuustotasolla ei ole käsitellä yksityiskohtia tai pieniä yksittäisiä ongelmia. Ne kuuluvat pääosin viranhaltijoiden toimenkuvaan ja saattavat turhaan viedä kiinnostusta kokonaisvaltaisemmalla kehittämisellä. Yhteisöllisen oppimisen kannalta toimiva työnjako merkitsee sitä, että toimijoiden ja esimerkiksi sektoreiden välille ei kehity liiallista oman reviirin ja toimenkuvan puolustamista. Organisaation oppimisen teorian näkökulmasta vallanjako viittaa etenkin asemaan informaation luomisessa, tulkinnessa ja jakamisessa. Epätäydellinen, tiivistetty tai viivästynyt informaatio keskeisistä kysymyksistä asettaa toimijoita eri asemaan ja voi vähentää aktiivisuutta ja lisätä epäluuloja. Päätöksen valmistelu ei voi merkitä aina valmiita vastauksia tai johtavien viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden valmiiksi tulkitsemaa ongelmaa ja sen ratkaisua. Juuri tähän on pidetty valtuuston huonon vaikutusvallan yhtenä syynä. ”Raaka” informaatio valmiin sijaan puolestaan vaatii jälleen luottamushenkilöiltä osaamista ja innostusta.

Yksi keskeinen kuntaorganisaation oppimista merkittävästikin edistävä tekijä saattaa olla jokin *kriisi tai muu käännteentekevä tilanne*, jos se osataan kunnassa käsitellä. Erimielisyydet voivat kasvaa ja kärjistyä sen aikana, mikä voi pakottaa nostamaan asian esille. Esimerkiksi talouskriisi tai kuntaliitosprosessi voivat pakottaa yhteistyöhön ja analysoimaan kunnan tilannetta. Ne saattavat yhdistää kunnan toimijoita ja siten parantaa yhteistyökykyä. Esimerkiksi kuntaliitosprosessi ei kuitenkaan tue oppimista, jos se johtaa puolesta ja vastaan ryhmittymien syntymiseen tai tavoitteena on säilyttää vain saavutetut edut.

Pienen organisaation on helpompi olla nopea kuin suurten organisaatioiden. Oppiminen edellyttää jatkuvaa reflektointia ja reagointia, minkä vuoksi tehdyistä suunnitelmista ja strategioista ei voi pitää liian tiukka kiinni. Pienet kunnat voivat nopeammin toimia havaitsemansa informaation pohjalta ja niissä tavoitettavuus ja informaation kulku voi olla nopeampaa. Suuressa organisaatiossa on käytännössä aina enemmän yksiköjä, hierarkiatasoja ja päätöksentekijöitä. Yksikön pienuus ei kuitenkaan auta, jos sillä ei ole *omaa valintavaltaa* eli

oppimisen teorian näkökulmasta mahdollisuutta toimia tulkitun tiedon pohjalta. Alueiden passivoituminen on siis oppimisen uhka. Passiivisuus puolestaan johtaa siihen, että ikäviin päätöksiin ei haluta sitoutua, koska niihin ei ole voitu itse vaikuttaa.

Miten organisaation oppiminen sitten näkyy kunnassa? Oppimisen prosessien funktio on auttaa strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Esimerkkikunnissa niitä ovat olleet kunnan väestömäärän kääntymisen kasvuun, hyvän talouskehityksen tukeminen, yrittäjyyden lisääntyminen, palvelurakenteiden kehittyminen ja esimerkiksi kunnan tunnettavuuden lisääntyminen. Onnistuneet prosessit ovat lisäksi parantaneet *yhteistyö- ja päätöksentekokykyä* ja lisänneet niin kuntalaisten kuin päätöksentekijöiden *sitoutumista*. Luonnollisesti onnistuminen *motivoi*. Joillekin kunnille saattaa olla tyypillistä vierittää jatkuvasti vastuuta omasta tilanteestaan esimerkiksi valtiolle ja valittaa omia huonoja vaikutusmahdollisuuksiaan. Tutkimuksen esimerkkikunnista voidaan havaita, että teorian näkökulmasta oppimisprosesseja sisältäneet tapahtumat ovat vahvistaneet käsityksiä kuntien omista vaikutusmahdollisuuksista.

Organisaation oppimisen prosessit ilmenevät kunnassa myös *kykynä kriittisesti tarkastella omaa toimintaa*. Se ei silti merkitse tarkoituksellista politikointia esimerkiksi puolueiden välillä, jolla vain heikennetään yhteistyökkyä ja siten kehittämisen- ja oppimiskykyä. Kun kunta kykenee tarkastelemaan kriittisesti omaa toimintaansa, se ei tee muutoksia vain olemassa oleviin toiminta- ja ajattelumalleihin, vaan kykenee myös korvaamaan ne täysin uudentlaisilla malleilla. Itseään arvioimaan kykenevä organisaatio osaa hakeutua myös sellaisten yhteistyökumppaneiden seuraan, jotka edistävät organisaation kehitystä.

Oppimisprosessien omaksuminen ei tarkoita niiden tiedostamista ja kehittämistä nimenomaan oppimisprosesseina, vaan *oppimisen viitekehys on tässä ennen kaikkea väline analysoida prosesseja*. Käytännössä oppimiseksi määriteltävät toimintatavat ovat ilmenneet niin, että kunnassa on halua, kiinnostusta, mielikuvitusta, ideoita ja mahdollisuuksia itse kehittää omia toimintamallejaan ja itse ajaa omia tavoitteitaan. Se aktivoi aluetta, mikä jälleen kerran puhuu sen puolesta, että pienillekin alueille tulisi jättää omaa päätösvaltaa. Tässä tutkimuksessa käytetyn organisaation oppimisen teorian näkökulmasta ei ole tarpeellista kehittää kunnan prosesseja nimenomaan tiedostetusti oppimisprosesseina, koska se saattaa rajoittaa oppimisen erilaiseksi organisaation koulutusohjelmiksi. Sen sijaan oppimisen elementtejä ja niitä kehittäviä organisaatiokulttuuriin ja työn organisoimisen osatekijöitä voidaan organisaatiossa tarkkailla ja sitä kautta lähes tiedostamatta edistää oppimisen prosesseja. Jatkotutkimusta ajatellen käytetty organisaation oppimisen viitekehys mahdollistaisi tarkemmankin analyysin ensinnäkin toimivan strategiaproessin elementeistä ja siitä, kuinka strategia saadaan aidosti kytkettyä käytäntöön. Toinen tutkimuksen päätelmistä johdettava aihe on se, kuinka omaehtoinen kehittäminen ja oppimisen prosessit mahdollistuvat niillä alueilla, jotka ovat ennen olleet itsenäisiä ja ovat nyt suuremman kunnan taajamia.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on nostanut uudelleen esiin myös näkemyksiä pakkoliitoksista. Tässä tutkimuksessa on käytetty esimerkkinä kahta alle 4000 asukkaan kuntaa, joissa molemmissa on nimenomaan oman aloitekyvyn, paikallisen tahdon ja oman päätösvalan avulla toteutettu ideoita ja toimintamalleja, jotka ovat pitäneet kunnat elinvoimaisina niin toimintojen kuin talouden suhteen. Olisivatko nämä asiat toteutuneet, jos kunnat olisivat osa suurta naapurikuntaansa ja päätösvalta olisi suuremmalla alueella? Suomessa ei ole vielä kehitetty ja toimeenpantu toimivaa kunnanosahallintoa, joka säilyttäisi tai mahdollistaisi ennen itsenäisen alueen säilymistä yhtä aktiivisena, kuin tutkimuksen esimerkkikunnat ovat. Se

vaatii omia resursseja, omaa päätösvaltaa ja ennen kaikkea mahdollisuutta kehittää pientäkin aluetta kyseiseltä alueelta käsin.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko 2001. Kunnat tiedon valtateillä. Teoksessa Hoikka, Paavo (toim.). Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: Näkökulmia kunnallisan tutkimukseen ja käytäntöihin. Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko 2000. Strateginen tietojohdaminen kunnallishallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 1/2000, 19-32.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto 2003. Kuntien toiminta- ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Hoikka, Paavo 1999. Kuntien tulevaisuus. Pohdintoja kuntien tulevaisuudesta erityisesti tietoyhteiskuntakehityksen valossa. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1999. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Karhu, Veli 2003. Globalisaatio ja Euroopan yhdentyminen. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Asikainen, Jarmo 2004. Kunnan strateginen johtaminen valtuuston poliittisena tehtävänä. Teoksessa Lundström, Ilona (toim.). Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Contu, Alessia & Willmott, Hugh 2003. Re-Embedding Situatedness: The Importance of Power Relations in Learning. *Organization Science* 3/2003, s. 283-296.
- Dixon, Nancy 1994. The Organizational Learning Cycle. How We Can Learn Collectively. McGraw-Hill Developing Organizations Series. McGraw-Hill. Lontoo.
- Doherty, Tony L. & Horne, Terry 2002. Managing Public Services – Implementing Changes. A Thoughtful Approach. Routledge. Lontoo.
- Easterby-Smith, Mark & Araujo, Luis 1999. Organizational Learning: Current Debates and Opportunities. Teoksessa Araujo, Luis; Burgoyne, John & Easterby-Smith, Mark (toim.). Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice. SAGE. Lontoo.
- Etelä-Savon maakuntaliitto 2004. Kesämökki kunnittain Etelä-Savossa. Tilastokeskus. <http://www.esavo.fi/tilastot/Matkailu2.pdf> (luettu 27.1.2006)

- Finger, Matthias & Bürgin Brand, Silvia 1999. The Concept of the “Learning Organization” Applied to the Transformation of the Public Sector Conceptual Contribution for Theory Development. Teoksessa Araujo, Luis; Burgoyne, John & Easterby-Smith, Mark (toim.). *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice.* SAGE. Lontoo.
- Haveri, Arto 2002a. Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2002, 7-20.
- Haveri, Arto 2002b. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 1/2002, s. 4-19.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 2000. Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, Arto; Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta nro 155. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hirvensalmi.fi 2006. Ajankohtaista. <http://www.hirvensalmi.fi/> (luettu 2.5.2006)
- Houni, Markku; Nupponen, Matti & Pakarinen, Kari 2002. Kuntien strategiatyön avaimet. *Praksis – tiedosta toimeen* nro 5. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Jokila, Markku 2005. Neljä organisaatiotyyppeä ja merkin rikkoutuminen yhteisöllisen työssäoppimisen areenana. Teoksessa Kirjavainen, Paula; Lähteenmäki, Satu; Salmela, Hannu & Saru, Essi (toim.). *Monta tietä oppivaan organisaatioon.* Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Keskusteluja ja raportteja 9:2005. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.
- Kananoja, Aulikki 2001. Kunnallinen hyvinvointipolitiikka . Teoksessa Majoinen, Kaija & Sotarauta, Markku (toim.). *Kunnat virtaavassa maailmassa.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kantola, Anu 2002. Millä mallilla globaalitaloudessa? Teoksessa Kantola, Anu & Kautto, Mikko (toim.). *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla.* Sitran julkaisusarja 251. Edita. Helsinki.
- Kantola, Anu & Kautto, Mikko 2002. *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla.* Sitran julkaisusarja 251. Edita. Helsinki.
- Kautto, Mikko 2002. *Hyvinvoinnin valinnat.* Teoksessa Kantola, Anu & Kautto, Mikko (toim.). *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla.* Sitran julkaisusarja 251. Edita. Helsinki.
- Keinonen, Taneli 1996. Ruotsin kuntajako – kuntauudistuksista tähän päivään. Teoksessa Houni, Markku (toim.). *Riittääkö kunnille yhteistyö vai tarvitaanko liitoksia?* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Keinonen, Taneli 1995. *Pienkunta – ongelma vai ratkaisu?* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Keskisuomalainen 2006. Kakkori, Satu (toim.). *Hynttyyt yhteen – Suomessa eletään ennennäkemätöntä kuntaliitosselvitysten aikaa.* Keskisuomalainen 12.2.2006.

- Ketonen, Arja 2004. Valtuustotyön mieli ja rakenne. Teoksessa Lundström, Ilona (toim.). Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kirjavainen, Paula & Lähteenmäki, Satu 2005. Tuotannosta tietoon. Teoksessa Kirjavainen, Paula; Lähteenmäki, Satu; Salmela, Hannu & Saru, Essi (toim.). Monta tietä oppivaan organisaatioon. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Keskusteluja ja raportteja 9:2005. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.
- Kirjavainen, Paula; Lähteenmäki, Satu; Salmela, Hannu & Saru, Essi (toim.) 2005. Monta tietä oppivaan organisaatioon. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Keskusteluja ja raportteja 9:2005. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.
- Kirvelä, Torsti 1998. 4 tulevaisuutta ja kunnat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kunnat.net 2005a. Asukasluvut, kunnat suuruusjärjestyksessä. <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;822;59138;59140&field=FileAttachment&version=3> (luettu 2.10.2005)
- Kunnat.net 2005b. Aluetietopankki, yleistiedot. http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;374;36980 (luettu 2.10.2005)
- Kunnat.net 2006a. Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 1917-2006. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4869 (luettu 27.1.2006)
- Kunnat.net 2006b. Kuntaliitosselvitysten tilanne kunnissa. <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;348;4827;58673;89158&field=FileAttachment&version=14> (luettu 16.2.2006)
- Kuntajakolaki 1997/1196. Finlex. Valtion säädöstietopankki. www.finlex.fi (luettu 2.10.2005)
- Kuntalaki 1995/365. Finlex. Valtion säädöstietopankki. www.finlex.fi (luettu 2.10.2005)
- Kurikka, Päivi 2004. Kuntalaisten suoraa osallistumista kannattaa edistää. Kunnan strateginen johtaminen valtuuston poliittisena tehtävänä. Teoksessa Lundström, Ilona (toim.). Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Laine, Pikka-Maaria 2005. Strategisen johtamisen opettaminen ja oppiminen. Teoksessa Kirjavainen, Paula; Lähteenmäki, Satu; Salmela, Hannu & Saru, Essi (toim.). Monta tietä oppivaan organisaatioon. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Keskusteluja ja raportteja 9:2005. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.
- Laki julkisista hankinnoista 1992/1505. Finlex. Valtion säädöstietopankki. www.finlex.fi (luettu 2.10.2005)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta 1992/733. Finlex. Valtion säädöstietopankki. www.finlex.fi (luettu 2.10.2005)
- Leinamo, Kari 2004. Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Julkaisu No. 111. Levón-instituutti. Vaasan yliopisto. Vaasa.

- Leinonen, Hanna 2004. Työssä oppimisen prosessimalli työyhteisön kehittämisen välineenä : tapaus- tutkimus Tampereen kaupungin Oppimisen johtaja –koulutuksesta. Pro gradu –työ. Kasvatustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Leväsvirta, Leena 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta nro 114. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Luukkonen, Kari 1993. Kunnan tietohallinto ja organisaation oppiminen. Kunnallispolitiikan lisensiaattintyö. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Majoinen, Kaija 2004. Valtuusto ohjaa kunnan toimintaa ja päättää sen hallinnosta. Teoksessa Lundström, Ilona (toim.). Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Moisio, Antti & Uusitalo Roope 2003. Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Kuntasaston julkaisut 4/2003. Sisäasiainministeriö.
- Myllymäki, Arvo 2002. Kuntien kujanjuoksu. Polemia-sarja nro 45. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Helsinki.
- Niemivuo, Matti 1991. Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Otala, Leenamajja 2002. Oppimisen etu – Kilpailukykyä muutoksessa. Ekonomia-sarja. WSOY. Helsinki.
- Ovaska, Esko 2003. Ongelma, idylli vai elämysyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveystieteiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7. Turku.
- Pellonpää, Mervi 2003. Kuntaliitos henkilöstön ja organisaation muutos- ja oppimisprosessina. Pro gradu-työ. Kasvatustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Petäjävesi.fi 2006. Kunnanhallituksen kokouspöytäkirja 5/2006. <http://www.petajavesi.fi/hdocs/hallitus030406.rtf> (luettu 2.5.2006)
- Petäjävesi. Lehden arkisto 2002-2003. <http://www.saunalahti.fi/pvl/> (luettu 31.3.2006)
- Pikkala, Sari 1992. Omgivning, lederskap och förändring i kommunerna. Åbo akademi. Turku.
- Pohjois-Savon TE-keskus 2004. Työnvälityksen tilastot. <http://www2.tekeskus.fi/new/pos/tilastot/tilastot/vuositiil/2004/stk14a.htm> (luettu 16.8.2005)
- Puustinen, Sari 1998. Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Acta nro 89. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Romanelli, Elaine; Tushman, Michael L. & Virany, Beverly 1996. Executive Succession and Organization Outcomes in Turbulent Environments. An Organization Learning Approach. Teoksessa Cohen, Michael D. & Sproull, Lee S. (toim.). Organizational Learning. SAGE. Lontoo.

- Ruhanen, Seppo 1999. Mikkelin seudun kuntaliitoshanke. Hirvensalmelainen näkökulma. Teoksessa Valanta, Jöse (toim.). Yhteisvoimin tulevaisuuteen. Kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari 2001. Luottamushenkilö ja valta. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 29. Vammalan Kirjapaino. Vammala.
- Ryynänen, Aimo 1996. Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Mermerus. Maarianhamina.
- Ryynänen, Aimo 2004. Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita. Helsinki.
- Rönkkö, Pentti 2003. Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Rönkkö, Pentti 2001. Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa Hoikka, Paavo (toim.). Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin. Tampere University Press. Tampere.
- Rönkkö, Pentti 2005. Kunta- ja palvelurakennemuutos – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2005, 148-151.
- Santalainen, Timo 1990. Resurssijohtaminen. Visioista muutokseen ja tulokseen. Weilin + Göös. Jyväskylä.
- Sisäasiainministeriö 2005a. Aluekeskusohjelma. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/09757C48B7B9F34FC2256DC6003ACB47?OpenDocument> (luettu 1.10.2005)
- Sisäasiainministeriö 2005b. Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen asettaminen. Asettamispäätös SM043:00/2005.
- Sisäasiainministeriö 2005c. Aluevaiheen materiaalit I. Peruspalveluohjelmaa valmisteleavan ministeriryhmän linjaukset aluevaiheeseen.
- Sisäasiainministeriö 2005d. Seutuhankeen historiaa. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/57502A96193FAB1FC2256FB8002EC97D?opendocument> (luettu 1.10.2005)
- Sisäasiainministeriö 2005e. Kuntien taloustiedosto 2002-2004. Kuntaosasto. [http://www.laaninhallitus.fi/intermin/images.nsf/files/66f40054760e3093c225711500384c64/\\$file/kuntakortti%20tilinpäätöksistä%202002-2004%20lopullinen%2011-11-05.xls](http://www.laaninhallitus.fi/intermin/images.nsf/files/66f40054760e3093c225711500384c64/$file/kuntakortti%20tilinpäätöksistä%202002-2004%20lopullinen%2011-11-05.xls) (14.11.2005)
- Sotarauta, Markku 2001. Kehittämispelit ja alueiden kilpailukyvyyn kahdeksas elementti. Teoksessa Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.). Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä. Acta nro 137. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Sotarauta, Markku 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Finnpublishers. Tampere.
- Stenvall, Jari & Suikkanen, Asko 2003. Julkinen strategiaviidakko purettava. *Hallinnon tutkimus* 2/2003, s. 103-104.
- Temmes, Markku 1998. Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64:3, 441-456.
- Tervo, Hannu 2005. Kuntaliitoksiin raha- vai reaalityaloudellisin perustein? Keskisuomalainen 8.7.2005.
- Tilastokeskus 2005. Suurimmat kunnat. http://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_8_vaesto.html#suurimmat (luettu 31.10.2005)
- Tilastokeskus 2006a. Muuttoliike 1975-2004. Altika.
- Tilastokeskus 2006b. Toimipaikat aloittain. Altika.
- Tilastokeskus 2006c. Työministeriön työttömyystietoja kunnittain. Altika.
- Tilastokeskus 2006d. Väestöennuste, trendilaskelma 2003-2040. Altika.
- Tilastokeskus 2006e. Väkiluku 31.12 1975-2004. Altika.
- Työministeriö 2000. From information society to knowledge based society : employment through innovation : final report and proposals of the Knowledge Society Team. Helsinki.
- Uudenmaan TE-keskus 2004. Työllisyyskatsaus joulukuu 2004. <http://www2.te-keskus.fi/new/uus/Tyollisyyskatsaukset/katasaus04joulu.htm> (luettu 16.8.2005)
- Vehviläinen, Marja-Riitta 2002. Yksin vai yhdessä? : Miten tiimeissä jaketaan. Työelämän kehittämisosaston tutkimuksia 1/2002. Kunta-alan ammattiliitto KTV. Helsinki.
- Viitala, Riitta 2005. Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Inforviestintä. Helsinki.

Liitteet

Liite 1. Haastattelurungot

HIRVENSALMI

1990-luku/2000-luku, yleistä

Mitkä ovat olleet oman kunnan kannalta merkittävimmät muutokset yhteiskunnassa viimeisen kymmenen vuoden aikana?

Onko kunnan toimintatavoissa muuttunut jokin merkittävästi esim. kymmenen vuoden aikana?

Organisaatorakenne? Toimintatavat? Yhteistyökyky?

Mikä on oma näkemyksesi kuntaliitosprosessista nyt?

Mitä hyötyä prosessista on ollut kunnalle? (Entä haittaa?)

Miten prosessi on vaikuttanut kuntien nykyisiin väleihin?

Miten se on vaikuttanut kunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa? (Yksi- / erimielisyys)

Miten suhtaudutaan uusiin kuntaliitosehdotuksiin? Missä tapauksessa uusia liitosneuvotte-luja voitaisiin käydä?

Oma näkemys kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ja sen merkityksestä kunnalle?

Strateginen toiminta, päätöksenteko

Mitkä ovat omasta mielestäsi kunnan nykyisen kehityksen/menestyksen kannalta tärkeimmät ratkaisut, joita on tehty?

Mikä on ollut syynä niihin? (esim. erityisen avainhenkilön/-tapahtuman vaikutus)

Mitkä ovat omasta mielestäsi nyt ja lähivuosina tärkeimmät edellytykset, että kunta menestyisi?

Mitä mieltä olet yleisesti kuntien strategioista?

Mistä oman kunnan strategiat / painopisteet ovat lähtöisin, miten valittiin?

Miten niitä alettiin kehittää?

Kuinka tarkasti strategia on toteutettu, suunniteltu? Muutetaanko?

Miten niitä edistetään, minkälaista on asennoituminen niitä kohtaan nyt / aluksi?

Kuinka päätökset ovat syntyneet kunnassa?

Onko tietoa riittävästi saatavilla?

Onko käytetty ulkopuolisia konsultteja tms.?

Kuinka työnjako toimii?
Kuinka yksimielisesti kuntaa koskevia ratkaisuja on tehty?
Miten kuntalaisten näkemyksiä otetaan huomioon?

Alueellinen asema ja kuntayhteistyö

Miten paljon kunnan tekemiin päätöksiin ja valintoihin vaikuttavat
Alueen muiden kuntien ratkaisut?
Entä muut toimijat, esimerkiksi yritykset?
Valtion ratkaisut? Rajoittaako liikaa?
Kuinka laajaa kuntayhteistyö on?
Miten kuntalaiset / päätöksentekijät asennoituvat siihen?
Miten kunnan asema suhteessa muihin alueen kuntiin on muuttunut?
Miten oma kunta erottuu alueen muista kunnista?
Kuinka yhteistyö alueella/seudulla toimii?
Löytyykö yhteinen näkemys?
Ovatko yhteistyön osapuolet mielestäsi keskenään tasapuolisessa asemassa?
Ollaanko toimintatavoista yksimielisiä kunnan sisällä / kuntien välillä?
Miten seudulliseen asemaan pitäisi tulevaisuudessa panostaa?

Tulevaisuus

Oma näkemys kunnan tulevaisuudesta?
Miten kunnan organisaatiossa yleisesti suhtaudutaan tulevaisuuteen, tuleviin mahdollisuuksiin? Onko vaikea ennakoida?
Mitä vähintään halutaan säilyttää Hirvensalmella, omassa päätösvallassa?

PETÄJÄVESI

1990-luku/2000-luku, toimintatavoista

Aluksi: Mitkä ovat olleet omasta mielestäsi merkittävimmät muutokset Petäjävedellä esim. viimeisen kymmenen vuoden aikana?
Onko kunnan toimintatavoissa muuttunut jokin merkittävästi esim. kymmenen vuoden aikana?
Organisaatorakenne? Toimintatavat? Yhteistyökyky?
Mikä on oma näkemyksesi kuntaliitosprosessista nyt?
Vaikuttiko se miten kunnan päätöksentekoon ja sen sujuvuuteen?
Muuttiko se näkemystä kunnan kehittämisestä?
Miten suhtaudut kunta- ja palvelurakennehankkeeseen? Miten toivot sen toteutettavan Petäjäveden näkökulmasta?
Kuinka kunnassa toimii luottamustoimielimien ja viranhaltijoiden välinen työnjako?

Strategia

Mitä mieltä olet yleisesti kuntien käyttämisestä strategioista? Ovatko onnistuneita?
Mistä ajatus nykyiseen strategiaan on saanut alkunsa?
Ketkä tehneet tai olleet vaikuttamassa?

Minkälaisena pidät valtuuston roolia ja edellytyksiä kunnan strategioiden muotoilijana / strategisena johtajana?

Millä tavalla strategiaa on koottu? Seminaarit yms.

Kuinka strategian tekeminen ja painopisteiden valinta tapahtui? Oliko kuinka yksimielistä?

Kuinka tarkkaan omasta mielestäsi pitää valita kunnan linja eli pysyä strategian suunnitelmassa? Miten tai missä tapauksessa sitä päivitetään tai muutetaan?

Miten muu henkilöstö/yksiköt ovat suhtautuneet uuden menetelmän käyttöönottoon? Entä sisältöön?

Onko tiedottaminen strategiasta / siihen liittyvistä toiminnoista sujunut?

Minkälaisia kokemuksia mittareiden muotoilusta ja mittaamisesta?

Minkälainen rooli konsulttien käyttämisellä on omasta mielestäsi päätöksenteossa?

Milloin on hyvä käyttää, milloin ei pitäisi?

Millä eri tavoin kuntalaisten näkemyksiä otetaan/ olisi hyödyllistä ottaa huomioon?

Muodolliset järjestelmät / suora palaute, epämuodolliset tavat?

Kuntayhteistyö ja alueellinen asema

Kuinka näkemys tai suhtautuminen kuntayhteistyöhön on Petäjävedellä kehittynyt viimeisten vuosien aikana?

Minkälaisia eri näkemyksiä tai asenteita kuntayhteistyöstä kunnassa on? Missä kulkee kuntayhteistyön raja?

Miten kunnan asema/välit suhteessa muihin alueen kuntiin on kehittynyt? Miksi?

Kuinka kuntien välinen yhteistyö nyt toimii?

Löytyykö yhteinen näkemys?

Ovatko yhteistyön osapuolet / eri kokoiset kunnat mielestäsi keskenään tasapuolisessa asemassa?

Ollaanko toimintatavoista yksimielisiä kunnan kuntien välillä?

Kuinka merkittäviä ovat hallinnollinen raja ja omat resurssit muissa kunnissa?

Miten Petäjäveden seudulliseen asemaan pitäisi tulevaisuudessa panostaa?

Tulevaisuus

Oma näkemys kunnan tulevaisuudesta?

Strategiassa mainitaan tulevaisuuden arviointi. Kuinka haastavaa on, esim. rajoittaako valtion toiminta tai sen ennakoimattomuus liikaa?

Mitä vähintään halutaan säilyttää Petäjävedellä, omassa päätösvallassa?