

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

HARVOJEN OSAAMINEN PUNNITSEE MASSOJEN EDUN

Kunnanvaltuutettujen näkemyksiä hypoteettisen kuntaliitoksen vaikutuksista
johtamisen rooleihin

Pro gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Huhtikuu 2015
Panu Anttila

Tiivistelmä

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

ANTTILA, PANU: HARVOJEN OSAAMINEN PUNNITSEE MASSOJEN EDUN

Pro gradu –tutkielma: 98 sivua, 4 liitesivua

Kunta- ja aluejohtaminen

Huhtikuu 2015

Tämä tutkielma käsittelee kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen rooleja sekä rooleihin kohdistuvia muutoksia tilanteessa, jossa hypoteettinen kuntaliitos on toteutunut. Rooleissa tapahtuneiden muutoksien vaikutuksia tarkastellaan suhteessa hallinnan (governance) pyrkimykseen, joka asetetaan kuntajohtamisen yleistavoitteeksi. Kunnanvaltuutettujen katsotaan toteuttavan asemaansa kuuluvaa poliittista johtamista tutkijan määrittelemien kahdeksan erilaisen roolin kautta. Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty haastattelemalla yhteensä kuutta tamperelaista ja pirkkalalaista kunnanvaltuutettua joulukuun 2014 ja helmikuun 2015 välisenä aikana. Haastattelut toteutettiin keskimäärin noin tunnin mittaisina teemahaastatteluina, joissa kuntajohtaminen oli perusteltua harkintaa käyttäen jaettu kahdeksaan erilaiseen teema-alueeseen, joihin liitettiin asianmukainen kunnanvaltuutetun johtamisen rooli. Tutkielman tuloksena saatu tieto perustuu siis vastaajien subjektiivisiin näkemyksiin kuvitteellisessa tilanteessa, joka on tosiasioiden vastainen (kontrafaktuaaliset olosuhteet). Asetelman mukainen hypoteettinen ajattelu osoittautui osittain melko vaikeaksi tehtäväksi vastaajille.

Haastattelut osoittivat, että kollektiivinen ajattelu hallitsee kunnanvaltuutettujen ajattelua, ja tähän viitaten heidän on usein vaikeaa edes ajatella valtuutetun henkilökohtaisten roolien olemassaoloa. Tämä johtuu oletettavasti maamme johtamiskulttuurista, joka on aina nojannut nimenomaisesti kollektiivisuuteen. Valtuutetun johtamisroolien muodostumisen lähtökohtana onkin se, miten hän kykenee vaikuttamaan asioihin osana erilaisia kollektiivisia ryhmiä, esimerkiksi edustamansa puolueen valtuustoryhmässä. Myös muiden erilaisten ryhmien jäsenyydet lisäävät valtuutetun vaikutusvaltaa. Roolien rakentumiseen vaikuttaa merkittävästi myös se, minkälaisella johtamisjärjestelmällä kuntaa ylipäätään johdetaan: Riskinä on, että harkitsemattomasti suunniteltu johtamisjärjestelmä asettaa valtuutetut keskenään vaikutusvallaltaan epätasa-arvoiseen asemaan, joka ruokkii valtuuston jakautumista erilaisiin pienempiin intressiryhmiin.

Perustavanlaatuinen asenne kuntaliitoksia kohtaan – erityisesti omaa kuntaa ja sen johtamista ajatellen – vaikuttaa merkittävästi siihen, miten valtuutetut arvelevat kuntaliitoksen vaikuttavan johtamisen rooleihin. Vastaajan näkemykseen sisältyvä negatiivisten ja positiivisten vaikutusten välinen suhde määrittää sen kuinka monipuolisesti valtuutettu on halukas pohtimaan erilaisia vaikutuksia. Arvioiden ääripäissä kuvastuvat pelko liitosta kohtaan sekä sen synnyttämät positiiviset mahdollisuudet.

Haastatteluaineistoon nojaten voidaan päätellä, ettei kuntaliitos toteutuessaan muuttaisi radikaalisti kunnanvaltuutettujen johtamisen roolien sisältöjä. Liitos korostaisi strategisen johtamisen merkitystä keinona hallita syntyneitä uutta isoja kuntaa.

Avainsanat: kuntajohtaminen, kuntaliitos, kunnanvaltuutettu, rooli, hallinta

Sisältö

1 Johdanto	1
2 Tutkimustehtävä ja tutkimusote	2
2.1 Tutkimustehtävä.....	2
2.2 Tutkimusote.....	5
2.2.1 Kvalitatiivinen tutkimus yleisesti.....	5
2.2.2 Kartoittava/kuvaileva tutkimustarkoitus.....	8
2.2.3 Tapaustutkimus.....	9
2.2.4 Teemahaastattelu.....	12
2.2.5 Sisällönanalyysi.....	16
3 Kuntajohtaminen järjestelmänä ja kuntajohtamisen roolit	18
3.1 Kunta poliittis-hallinnollisena järjestelmänä.....	18
3.1.1 Järjestelmä yleisesti.....	18
3.1.2 Hallinta modernin kuntajohtamisen yleisenä tavoitteena.....	22
3.1.3 Muut johtamisjärjestelmään kohdistuvat muutokset.....	25
3.2 Rooli käsitteenä.....	28
3.3 Kuntajohtamista käsittelevä tutkimus lyhyesti.....	32
3.4 Roolit muotoutuvat politiikan ja hallinnon keskinäisessä suhteessa.....	37
4 Kuntakentän muutokset	46
4.1 Kuntaliitokset.....	46
4.1.1 Poliitiikka ja säädökset.....	46
4.1.2 Kokemuksia ja kirjallisuudessa lausuttua.....	47
4.2 Muut kuntien toimintaan vaikuttavat seikat.....	55
4.2.1 Kuntalain uudistaminen.....	55
4.2.2 Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.....	57
4.2.3 Sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän uudistamineen.....	58
5 Haastatteluaineisto	61
5.1 Perustiedot.....	61
5.2 Aineiston analyysi.....	62
5.2.1 Sidos- ja intressiryhmien edustaminen.....	62
5.2.2 Aluekehittäminen.....	67
5.2.3 Kunnan talouden ohjaaminen.....	71
5.2.4 Palvelutuotannon ohjaaminen.....	73
5.2.5 Yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallinta.....	76
5.2.6 Strateginen johtaminen.....	79
5.2.7 Päätöksenteko.....	82
5.2.8 Valvonnan suorittaminen.....	85
5.3 Analyysin yhteenvedo.....	88

Lähteet:

Liitteet:

1 Johdanto

Kuntajohtaminen on laaja-alainen kokonaisuus, jonka tavoitteena on rakentaa tehtävien hoitamisen kautta monipuolista hyvinvointia ja elinvoimaa kunnan alueelle. Suomalainen kuntajohtaminen perustuu dualistiseen johtamiseen, jossa professionaalista ammattijohtoa edustavat viranhaltijat ja poliittista johtoa luottamushenkilöt. Toiminnan perustana on asukkaiden itsehallinto ja kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden itsensä valitsema valtuusto. Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella kuntajohtamisen muutosta kunnanvaltuutettujen johtamisen roolien kautta tilanteessa, jossa hypoteettinen kuntaliitos on tapahtunut. Valtuutettujen katsotaan toteuttavan monipuolista johtamistyötään roolien kautta, jotka vaihtelevat tehtäväalueesta riippuen. Roolit nähdään samalla keinoksi toteuttaa hallintaa (governance), joka on asetettu kuntajohtamisen kokonaistavoitteeksi. Kuntaliitoksen oletetaan vaikuttavan johtamisen rooleihin, jolloin myös hallinta kokee muutoksia.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti Suomen kunnat kantavat julkisen sektorin edustajina merkittävää vastuuta ihmisten hyvinvoinnista. Kuntien hoitamien tehtävien määrä on ajan saatossa kasvanut merkittävästi, minkä myötä niiden taloudellinen tilanne on koetuksella. Kuntien organisoimien palveluiden saavutettavuuteen ja laatuun liittyviä huolia leijuu myös samanaikaisesti ilmassa, mikä on ajanut päättäjät vaikean tilanteen eteen. Yhdeksi ratkaisuksi näihin ongelmiin nähdään kuntien liittäminen toisiinsa, minkä arvioidaan helpottavan kustannussäästöjen saavuttamista sekä kohentavan palvelutarjonnan kokonaisuutta.

Kuntaliitoksilla on toteutuessaan valtavat vaikutukset, jolloin myös johtamisen dynamiikkaan liittyvät kysymykset nousevat esiin. Asukkaiden itsehallinnon vahvaan perinteeseen liittyen tällaiset kysymykset kulminoituvat keskeisesti siihen, miten ja ketkä kuntaa johtavat liitoksen toteuduttua. Tähän viitaten kuntaliitoskeskustelut ovat herättäneet voimakkaita tunteita puolesta ja vastaan: Ihmiset ovat huolissaan siitä, mitä heille ja heidän kotikunnalleen tapahtuu mahdollisen kuntaliitoksen seurauksena. Huolien keskiössä on epätietoisuus siitä, miten liitos vaikuttaa kuntalaisten kykyyn vaikuttaa itseään koskeviin asioihin haluamallaan tavalla, jolloin johtajuus astuu kuvioihin väistämättömästi. Kunnanvaltuutetut ovat avainasemassa päättämässä yhteisistä asioista ja ratkaisemassa hyvinvointiimme liittyviä kysymyksiä, jonka vuoksi heidän näkemyksiänsä tarkasteleva tutkimus koetaan hyvin tärkeäksi – harvojen osaaminen punnitsee massojen edun.

2 Tutkimustehtävä ja tutkimusote

2.1 Tutkimustehtävä

Tutkimus kuuluu hallintotieteelliseen kunta- ja aluejohtamisen opintosuunnan alaan ja tarkastelee suomalaisessa kunnallishallinnossa ylintä päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston jäsenten erilaisia kuntajohtamisen rooleja sekä kuntaliitoksen vaikutuksia niihin. Roolien oletettua muutosta tarkastellaan suhteessa hallinnan (governance) pyrkimykseen, jonka katsotaan olevan kuntajohtamisen päätavoite. Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty haastattelemalla Pirkanmaan maakunnassa sijaitsevien Tampereen kaupungin ja naapurikunta Pirkkalan kunnanvaltuutettuja.

Aihe on ajankohtainen ja kiinnostava, sillä keväällä 2015 paikkansa jättäneen hallituksen tavoitteena oli toteuttaa koko maan kattava kuntauudistus, jonka tavoitteena oli puolestaan luoda vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena oli turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Elinvoimaisen ja eheän kuntarakenteen luomisen keskeisenä keinona pidettiin kuntaliitoksia, jotka toteutuessaan supistaisivat kuntien lukumäärää merkittävästi. Suunnittelutyö oli erittäin vaikeaa, sillä eri puolueiden, alueiden ja kuntien näkemykset olivat hyvin erilaisia koskien uudistuksen käytännön toteuttamisen keinoja. Kuntauudistuksen käytännön toteutus jäikin lopulta merkittävästi sille asetetuista tavoitteista.

Kuntaliitoksen koetaan usein muodostavan erilaisia uhkia ja asettavan esteitä eri tahojen omaamien intressien toteutumiselle. Tällaisia intressejä ovat esimerkiksi henkilökohtaiset ja kollektiiviset mahdollisuudet ja asemat päätöksentekoon liittyen. Ihmisiä kalvaa usein myös huoli siitä, että oma kotikunta jäisi liitoksen toteuduttua uuden ison kunnan syrjäalueeksi, joka näivetty hiljalleen palvelujen siirtyessä kunnan keskusalueelle. (ks. Puustinen 1998.) Kärjistetysti voidaan sanoa, että usein liitoksista puhuttaessa vastakkain ovat usko niin sanottuun ”suuruuden ekonomiaan”, eli usko suuremman kuntakoon tuomiin positiivisiin talousvaikutuksiin, sekä tunneperäiset syyt ja omaan identiteettiin liittyvä kotiseurakkaus. Liitoksen kannattamiseen tai vastustamiseen liittyvässä argumentoinnissa käytetään myös rationaalisia ja faktoihin pohjautuvia perusteluita, kuten esimerkiksi Pirkkalan pormestari Helena Rissanen teki 23.1.2014 esitettyssä Ylen A-studio-

ajankohtaisohjelmassa puolustaessaan kuntansa itsenäisyyttä vedotessaan muun muassa palvelutuotannon tehokkuuteen.

Tampereen seudulla kuntaliitosselvitystä tehnyt selvitysmies Rauno Saari julkisti raporttinsa tammikuun 2014 lopussa. Se sisälsi kaksi erilaista vaihtoehtoa: Ensimmäisen ehdotuksen mukaan selvityksessä mukana olleet kahdeksan kuntaa (Kangasala, Pirkkala, Ylöjärvi, Lempäälä, Tampere, Orivesi, Nokia ja Vesilahti) muodostaisivat yhden ison, noin 365 000 asukkaan kunnan, jota hallittaisiin pormestarihallinnalla ja jolla olisi tavalliseen tapaan yksi valtuusto. Toisena vaihtoehtona Saari esitti kaksitasoisen seutukaupunki-malliin, jossa muodostettaisiin seutukaupunki sekä 13 autonomista kuntaa (palvelukuntaa). Ympäryskunnat muodostaisivat jokainen oman palvelukuntansa ja Tampere jaettaisiin kuuteen palvelukuntaan. Seutukaupunkiin sekä kaikkiin palvelukuntiin valittaisiin valtuustot kuntavaaleissa suoralla vaalilla. Myös eurooppalainen kaupunki-mallina tunnetussa seutukaupunki-mallissa seutukaupunki vastaisi isoista seudullisista investoinneista, kuten esimerkiksi vesihuollosta, maankäytön yleissuunnittelusta, seututasoisen elinkeino-, asunto-, liikenne- ja maapolitiikasta sekä toisen asteen koulutuksesta. Muut tehtävät jäisivät palvelukuntien itsenäisesti hoidettaviksi. Kuntien valtuustot päättivät käsitellä Saaren raporttia yhtä aikaa 14.4.2014 ottaen kantaa myös jatkovalmisteluihin. (Saari 2014.)

Kuntien valtuustot päätyivät asiaa käsitelyään siihen, ettei merkittäviin jatkovalmisteluihin ryhtymiseen ollut sen hetkessä tilanteessa edellytyksiä. Tätä ratkaisua perusteltiin esimerkiksi sillä, että samaan aikaan valmistelussa olleeseen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen sisältöön liittyi ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka vaikuttaisivat laajalti kuntien toimintaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin kuntaliitosta yleisesti ilmiönä ja sen mahdollisia vaikutuksia kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen rooleihin. Tarkoituksena on myös tarkastella rooleissa tapahtuvien mahdollisten muutosten vaikutuksia hallintaan (governance), jota pidetään kuntajohtamisen tavoitteena. Tästä johtuen tutkimuksessa ei oteta kantaa millään tavalla Saaren raporttiin tai mihinkään myöhemmin tehtäviin asiaa koskeviin ratkaisuihin, vaan rooleissa tapahtuvia mahdollisia muutoksia ja niiden vaikutuksia hallinnan tavoitteeseen tarkastellaan kuvitteellisessa tilanteessa, jossa vähintään kahden kunnan (mahdollisesti useamman) välinen kuntaliitos on tapahtunut. Tutkimusasetelma ja tutkimustehtävän ratkaisemisen viitekehys perustuu siis *kontrafaktuaaliselle* ehdolle ("jos kuntaliitos toteutuu"), joka on lähtökohtaisesti tosiasioiden vastainen nykyhetkessä (ks. esim. Niiniluoto, 1983, 230).

Tutkimustuloksista ei voi tehdä laajoja yleistäviä johtopäätöksiä sen case-tyyppisen luonteen ja pienen haastateltavien määrän vuoksi. Tutkimustuloksia onkin näin ollen pidettävä luonteeltaan suuntaa-antavina ja tarkasteltavia ilmiöitä yleisesti kartoittavina. Tutkimus on täysin riippumaton, eikä sillä näin ollen ole minkäänlaisia poliittisia tai hallinnollisia pyrkimyksiä.

Kiinnostuksen kohteena olevaan aihealueeseen liittyen tutkimukselle on määritelty seuraava tutkimustehtävä, johon liittyy myös alatehtävä:

Miten kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen roolit muuttuvat, jos kuntaliitos toteutuu? (päätehtävä)

Miten kuntajohtamisen rooleissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat liitoksen seurauksena syntyneen uuden kunnan hallintaan? (alatehtävä)

2.2 Tutkimusote

2.2.1 Kvalitatiivinen tutkimus yleisesti

Tutkimus on luonteeltaan ja lähestymistavaltaan *kvalitatiivinen* eli laadullinen tutkimus. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2006) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa peruslähtökohtana voidaan pitää *todellisen elämän kuvaamista*. Todellisuutta pidetään luonteeltaan moninaisena, mutta sitä ei voi vapaasti jakaa erillisiin osiin. Eri tapahtumat vaikuttavat toinen toisiinsa, josta johtuen kiinnostuksen kohdetta tuleekin aina pyrkiä tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Ilmiöiden tutkimiseen vaikuttavat myös vääjäämättä tutkijan omat arvolähtökohdat, sillä arvot muokkaavat sitä, mitä ja miten yritämme ymmärtää niitä ilmiöitä, jotka ovat tutkimuksemme kohteena. Tutkijan ei ole myöskään mahdollista saavuttaa täydellistä objektiviteettia, sillä hän tulkitsee subjektiivisesti käsittelemäänsä tietoa. Yleisesti voidaan sanoa, että kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on pikemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin osoittaa oikeaksi jo olemassa olevien totuusväittämien sisältö. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2006, 152.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteleman tiedon luonne ja olemus voidaan tiivistää hyvin lyhyesti seuraavasti: kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tutkimuskohteena olevien asioiden tai ilmiöiden *laatua* ja niiden sisältämiä *merkityksiä*. Merkityksien tarkastelussa on olennaista erojen tunnistaminen. Tällä tavalla tutkija pyrkii saavuttamaan mahdollisen tarkan ymmärryksen tutkimuskohteestaan. (Hirsjärvi ym. 2006, 151.)

Eskola ja Suoranta (2008) toteavat, että suomalaisessa tieteen traditiossa, erityisesti yhteiskunta- ja kasvatustieteen kentillä, on ollut tyypillistä käyttää synonyymeina käsitteitä laadulliset, pehmeät ja kvalitatiiviset menetelmät. Tällaiseen termien löyhään käyttämiseen ilman tarkempia määrittelyitä liittyy kuitenkin riskejä: Esimerkiksi termi ”pehmeä” saattaa tuottaa kuulijalle virheellisen assosiaation siitä, että pehmeät menetelmät tarkoittaisivat myös samalla heikompia tieteellisiä tuloksia. On myös toisaalta mahdollista, että käsitteen ”laadullinen tutkimus” voidaan ymmärtää viittaavan myös sen olevan laadullisesti korkeatasoisempaa kuin määrällinen. Kirjoittajat viittaavat itse Uusitaloon (1991, 79) toteamalla, että äärimmilleen vietyinä termien ”laadullinen” tai ”kvalitatiivinen” voidaan katsoa viittaavan yksinkertaisesti vain aineiston (ja analyysin) muodon kuvaamiseksi ei-numeraalisella tavalla. Perinteisesti käytetty tapa määrittellä kvalitatiivista tutkimusta on ollut verrata sitä suhteessa kvantitatiiviseen lähestymistapaan sekä pyrkiä kertomaan, mitä kvalitatiivinen tutkimus ei ole. Kaiken kaikkiaan kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen

keskinäistä laatuvertailua voidaan pitää varsin epätarkoituksenmukaisena. (Eskola, Suoranta 2008, 13–14.)

Kvalitatiivista tutkimuksen määrittelyssä käytetyt rajat ovat siis hyvin väljät ja joustavat. Määrittelyn peruslähtökohtana käytetään siis usein vertaamista kvantitatiiviseen lähestymistapaan. Hirsjärven ym. (2006, 127) mukaan näiden kahden tutkimustyyppin erottelutavoissa onkin havaittavissa usein karkea jako: tutkimuksen käytännön toteutuksessa käytettyjen ratkaisujen tarkastelu (pragmaattinen painotus) sekä tiedon luonnetta ja siihen liittyvien käsitysten käsittely (epistemologinen painotus).

Metsämuuronen (2001) viittaa useisiin kotimaisiin ja kansainvälisiin kirjoittajiin (mm. Alasuutari 1995 ja Brannen 1994) todetessaan, että kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusotteen kilpailullinen ehdoton vertailu on epätarkoituksenmukaista, vaan ne tulisi nähdä jonkinasteisena jatkumona toisiinsa nähden, kuten Alasuutari (1995) asian ilmaisee toistuvasti. Hänen näkemyksensä mukaan näiden kahden tieteellisen lähestymistavan välillä on kuitenkin lähtökohtaisesti selkeät tieteenfilosofiasta kumpuavat eroavaisuudet: Kvantitatiivisen tutkimusotteen kivijalkana voidaan pitää sen positivistista tai postpositivistista asemoitumista, kun taas kvalitatiivisen tutkimuksen pohja turvaa fenomenologis-hermeneuttiseen tieteenfilosofiaan. (Metsämuuronen 2001, 13–14.) Pyrkimys estää tarpeeton vastakkainasettelu kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusotteen välillä näkyy siis selvästi viimeisten vuosikymmenien aikana ilmestyneissä tutkimuksen metodologiaa käsittelevien teoksien argumentaatiossa.

Tutkimuskirjallisuudessa käsitellään usein laadullisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä. Tämänkaltaisten vertailujen rooli on tärkeä ja jopa välttämätön, sillä niiden avulla yritetään päästä yhteisymmärrykseen tutkimuksen tekemisen pelisäännöistä. Tämä auttaa taas koko tiedeyhteisöä hahmottamaan rajat, joiden puitteissa tutkimusta ja sen tuloksia voidaan vertailla ja käsitellä. Seuraava kappale todentaa hyvin kvalitatiivisen tutkimusotteen yleistavoitteena olevaa *todellisen elämän kuvaamista* (ks. Hirsjärvi ym. 2006, 152).

Hirsjärvi ym. (2006) ovat muiden tapaan myös listanneet kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä, jotka myös aihetta käsittelevä muu kirjallisuus tunnustaa. Ensimmäisenä todetaan yleisesti, että kvalitatiivinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankkimista, johon liittyy aineiston kokoamisen suorittaminen luonnollisissa ja aidoissa tilanteissa. Tähän liittyen tiedonkeruussa ihmiset näyttelevät useimmiten keskeistä osaa, sillä ihmisen katsotaan olevan

tarvittavan muuntautumiskykyinen vaihteleviin olosuhteisiin. Näin ollen aineiston hankinnassa korostuvat myös ihmiskeskeiset menetelmät, esimerkiksi erilaiset haastattelut ja osallistuva havainnointi, joiden avulla kyetään korostamaan tutkittavien esittämiä näkökulmia ja ääntä. (Hirsjärvi ym. 2006, 155.)

Tyypillistä on myös tutkimuksen kohdejoukon tarkoituksenmukainen valinta, jota voidaan pitää luonnollisesti tärkeänä seikkana tutkittaessa tarkkaan määriteltyä ilmiötä. Tutkijan tavoitteena on tarkastella kohteenaan olevia asioita ja ilmiöitä monipuolisesti ja avoimesti, jolloin analyysi on useimmiten luonteeltaan *induktiivinen*. Tutkimuksessa tarkasteltavia tapauksia pidetään ainutlaatuisina ja tavoitteena onkin säilyttää tämä piirre aineistoa tulkittaessa. Yleisesti ottaen tutkimusta tehdään joustavasti alusta loppuun ja se on alttiina tehtäville muutoksille ts. tehtyjä valintoja ei lukita täydellisesti missään vaiheessa, vaan tavoitteena on reagoida olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin niiden edellyttämällä tavalla. (Hirsjärvi ym. 2006, 155.)

Metsämuuronen (2001) on lähestynyt teemaa hieman erilaisesta näkökulmasta, sillä hän esittää listauksen, joka kuvaa niitä tilanteita ja olosuhteita, joihin laadullinen tutkimus soveltuu hyvin. Hänen mukaansa laadullinen tutkimuksen suorittaminen on perustultua, kun kiinnostuksen kohteena ovat tapahtumien yksityiskohtaiset rakenteet tai määritellyissä tapahtumissa osana olleiden yksittäisten osallisten merkitysrakenteita. Järjestelemättömien, eli luonnollisten tilanteiden tutkiminen luo yleensä puitteet, joihin kvalitatiivinen lähestymistapa nähdään otolliseksi. Luonnolliset tilanteet mahdollistavat usein kontrolloimattomien ja yllättävien vaikutustekijöiden esiintymisen. Laadullinen tutkimus puolustaa paikkaansa myös silloin, kun tavoitteena on saada tietoja tutkimuskohteeseen liittyvistä syy-seuraussuhteista, joita ei voida tarkastella kokeen avulla. (Metsämuuronen 2001, 14.)

2.2.2 Kartoittava/kuvaileva tutkimustarkoitus

Tämä tutkimus on luonteeltaan (tarkoitus) eräänlainen sovellus *kartoittavasta* ja *kuvailevasta* tutkimusotteesta, sillä sen tavoitteena on tarkastella haastateltavien subjektiivisia (hypoteettisia) näkemyksiä kohdeilmiöön (kuntaliitos) liittyen. Tarkoituksena on myös tarkastella kohdeilmiön aikaansaamia muutoksia, joita mahdollisesti syntyy sen toteutuessa. Tutkimusongelma on siis muotoiltu siten, että sen avulla pyritään kuvaamaan ja kartoittamaan kohdeilmiöön liittyviä vaihtelevia ilmentymiä. Hirsjärven ym. (2006, 128–129) mukaan tutkimuksessa saattavat kuitenkin yhdistyä vaihtelevalla tavalla erilaiset tutkimusotteet ja ne ovat alttiita muutoksille tutkimuksen edetessä.

Kartoittavan tutkimuksen tarkoituksena on etsiä uusia näkökulmia, löytää uusia ilmiöitä sekä pyrkiä saamaan tietoa ilmiöistä, jotka ovat saaneet vain vähän huomiota aiemmin. Mahdollista on myös keskittyä vain katsomaan mitä tapahtuu tai jopa yrittää kehittää uusia hypoteeseja. Kartoittava tutkimus jättää siis todella paljon valinnanvaraa ja mahdollisuuksia tutkijalle. Tutkimuskysymykset ovat edelliseen viitaten luonteeltaan myös hyvin avoimia ja ne jättävät runsaasti tilaa jopa aivan uusien ja ennakoimattomien asioiden ilmenemiselle. Kartoittavat tutkimukset ovat tyypiltään usein kenttä- ja tapaustutkimuksia. (Hirsjärvi ym. 2006, 129.)

Kuvaileva tutkimus taas pyrkii dokumentoimaan kohdeilmiöön liittyviä keskeisiä ja kiinnostavia piirteitä. Tarkoituksena voi myös olla tarkkojen kuvauksien esittäminen esimerkiksi henkilöistä tai määritellyistä tapahtumista ja tilanteista. Tutkimuskysymykset saatetaan tavallisesti pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi rakentamalla erilaisia listauksia siitä, minkälaiset asiat tai seikat ovat tyypillisiä kohdeilmiössä. Kuvailevat tutkimukset ovat tyypillisesti kenttätutkimuksia ja survey-tutkimuksia. (Hirsjärvi ym. 2006, 130.)

2.2.3 Tapaustutkimus

Tutkimus on tyypiltään *tapaustutkimus*. Hirsjärven ym. (2006) mukaan tapaustutkimuksen tavoitteena on saada yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai vaihtoehtoisesti pienestä joukosta toisiinsa kytköksissä olevia tapauksia. Tyypillisesti tutkimuskohteeksi valitaan yksittäinen tapaus, useampien tapauksien muodostama joukko tai yksittäinen tilanne. Tutkimusyksikkönä, johon mielenkiinto kohdistuu, on tavallisesti yksikkö, ryhmä tai yhteisö. Tutkija on usein määritellyt kiinnostuksenkohteeksensa jonkin tietyn prosessin. Yksittäistapausta tarkastellaan suhteessa ympäristöönsä (luonnolliset tilanteet), johon yksittäistapaus kuuluu osana. Aineiston hankinnassa on mahdollista käyttää useita erilaisia metodeja, esimerkiksi havainnointia, haastatteluja ja dokumenttien tutkimista. Tavallisimmin tutkimus pyrkii kuvailemaan ilmiöitä. (Hirsjärvi ym. 2006, 125–126.)

Tämän tutkimuksen kiinnostuksenkohteena ovat kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen roolit ja niissä tapahtuvat mahdolliset muutokset. Mahdollisten muutosten aiheuttajana nähdään hypoteettinen kuntaliitos, joka toimii tutkimuksen pääasiallisena taustaviitekehysilmionä. Kaikki haastateltavat tamperelaiset ja pirkkalalaiset kunnanvaltuutetut käsitetään jokainen omaksi tapaukseksi, jotka muodostavat toisiinsa kytköksissä olevan joukon. Yksittäistapauksia (valtuutettuja) ja niiden muodostamaa joukkoa tarkastellaan suhteessa kuntajohtamisen ja kuntaliitoksen ilmiöihin, jotka voidaan käsittää joustavasti myös prosesseiksi tai ympäristöiksi. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella yleisesti kuntaliitos-ilmion mahdollisia vaikutuksia kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen rooleihin, ei tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten kuntaliitos vaikuttaisi juuri nimenomaisesti tamperelaisten ja pirkkalalaisten kunnanvaltuutettujen rooleihin. Toisin sanoen ilmiöstä pyritään saamaan yleistä tietoa ja tämän tutkimuksen haastatteluilla kerättävä tutkimusaineisto on päätetty kerätä kyseisten kuntien luottamushenkilöiden keskuudesta.

Käsitettä ”tapaustutkimus” on huomattavan usein käytetty väärin antamalla ymmärtää, että käsite viittaisi suoraan erilaisiin tutkimusmetodeihin. Tapaustutkimusta voidaan toteuttaa kylläkin useilla erilaisilla tutkimusmenetelmillä, mutta lähtökohtaisesti tapaustutkimusta ei tule käsittää varsinaisena metodina. Tapaustutkimusta on pikemminkin pidettävä tutkimustapana tai tutkimusstrategiana, joka mahdollistaa kylläkin erilaisten menetelmien ja aineistojen käytön. (Laine, Bamberg, Jokinen 2007, 9.)

Laineen ym. (2007) mukaan tapaustutkimusta käytetään usein silloin, kun kohteena on jokin määritelty tapahtumakulku tai ilmiö. Käytännössä tutkimuksessa tarkastellaan pientä tapauksien joukkoa tai vaihtoehtoisesti vain yhtä erityistä tapausta. Kirjoittajat viittaavat Geertziin (1973), jonka mukaan tapaustutkimuksessa on pyrkimyksenä luoda perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Samoin on viitattu Zonabendiin (1992), joka on ilmaissut asian siten, että tapaustutkimus on yksityiskohtainen kuvaus tutkittavasta kohteesta, joka saattaa olla esimerkiksi yksilö, yhteisö, organisaatio, kaupunki, valtio, sivilisaatio tai tapahtumakulku. (Laine ym. 2007, 9–10.)

Tapaustutkimuksen päämääränä on usein selvittää jotakin sellaista, josta ei ole jo valmiiksi olemassa merkittävää määrää aiempaa tutkimustietoa. Juuri tässä seikassa piileekin tarkoitus tehtävälle työlle: Tutkija kokee, että kohde ansaitsee osakseen lisäselvitystä, jota koskevaa tietoa voidaan tuottaa tutkimuksen avulla. Tapaustutkimuksen avointa luonnetta ja halua selvittää jotakin tuntematonta kuvaakin hyvin kysymys ”mitä voimme oppia tapauksesta?”. Tutkimuksen kohteena on usein monimutkaisia ja pitkäkestoisia ilmiöitä, joten tutkimustehtävään liittyvä kysymyksenasettelu onkin tyypillisesti asetettu *miten* tai *miksi*-muotoon. (Laine ym. 2007, 10.)

Oman tutkimukseni ja sen aiheen kannalta relevanttina ja kiinnostavana seikkana voidaan pitää sitä, että tapaustutkimuksen sisältö ei käsitä vain kuvausta tapahtumien kulusta tai tarkasteltavan ilmiön sisällöstä, vaan tutkimuskohteeseen liittyy usein jonkinlainen *jännite*, josta tutkija on erityisen kiinnostunut (Laine ym. 2007, 10). Kuntaliitoksiin ja niiden ympärillä pyörivään keskusteluun liittyy useitakin jännitteitä. Tyypillisesti tällaiset jännitteet ovat kytköksissä ihmisten erilaisiin etuihin, esimerkiksi henkilökohtaiseen vaikutusvaltaan ja ympäristön palveluihin, joiden he kokevat olevan uhattuina kuntaliitostilanteessa. Tällaiset jännitteet aiheuttavat siten ihmisissä usein pelon tunteita. Tällaisia tuntemuksia esiintyy aivan erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa pohdinnan alla on mahdollisuus liittää pienempi kunta osaksi isompaa naapurikuntaa, kuten Puustisen (1998) teoksesta käy ilmi. Tutkimukseeni liittyen voidaan todeta asetelman sisältävän juuri samanlaisia elementtejä: Osa Tampereen ympäruskunnista on suhtautunut hyvinkin nihkeästi ajatukseen mahdollisesta liitoksesta Tampereen kanssa ja yksi tällaisista kunnista on juuri tutkimuksen toinen kohdekunta Pirkkala, joka haluaa pysyä itsenäisenä vedoten muun muassa palvelutuotantonsa tehokkuuteen. On pidettävä todennäköisenä, että ainakin osa pirkkalalaisista valtuutetuista yhdistää automaattisesti mielessään liitoskumppanin olevan Tampere.

Tapaustutkimusta raamittavat usein tietynlaiset piirteet, jotka kuvaavat sen luonnetta ja asemoivat sen paikan eri tutkimustyyppien joukossa. Ensinnäkin tapaustutkimuksessa tutkittavaa kohdetta tai tapausta pyritään tarkastelemaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tällä tavoin tutkija yrittää kunnioittaa mahdollisimman täydellisesti luonnollista tilannetta, jossa tapaus ilmenee ja yrittää sillä tavoin olla itse vaikuttamatta tapaukseen liittyviin autenttisiin tilannetekijöihin. Kiinnostuksenkohteena ovat usein erilaiset prosessit, erityisesti sosiaalista kanssakäymistä sisältävät prosessit. Tapaustutkimuksen toteutuksessa on myös tyypillistä useiden erilaisten aineistojen ja metodien käyttö. Usein tutkija pyrkii myös mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään aihetta käsittelevää aiempaa tutkimustietoa ja peilaamaan sitä omaan kiinnostuksen kohteeseensa. Tapauksen ja kontekstin välisen rajan epäselvyys on myös usein tyypillinen piirre tapaustutkimukseen liittyen. (Laine ym. 2007, 10.)

Tapaustutkimuksen peruseriaatteet ja sitä kuvailevat tyypilliset piirteet ovat siis kuvattu aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa suurelta osin hyvin samankaltaisesti. Tutkimuskohteen tarkastelu sen niin sanotussa luonnollisessa ympäristössä saa ymmärrettävästi keskeisen roolin ja painotuksen, samoin itse valitun tutkimuskohteen olemus (yksittäinen tapaus tai useammat toisiinsa liittyvät tapaukset jne.) sekä laajat tutkimuksen käytännön suorittamiseen liittyvät metodologiset mahdollisuudet. Tutkimustyyppiä kuvailevien peruseriaatteiden määrittelyssä vallitseva melko vankka konsensus on varmasti yhdistettävissä tapaustutkimuksen suhteellisen kauas ulottuvaan historiaan, sillä Laineen ym. (2007, 12—13) mukaan esimerkiksi tapaustutkimuksen kehitykseen merkittävästi vaikuttaneen yhteiskuntatieteellisen *Chicagon koulukunnan* työ alkoi jo 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa. Tapaustutkimusta on sovellettu hyvin käytännönläheisesti, sillä 1900-luvun alussa monilla liikemiehillä oli tapana tukea akateemista tutkimustyötä, sillä he toivoivat tieteen tuottavan ratkaisuja heidän liiketoimintaansa hankaloittaviin ongelmiin (Laitinen, 1998, 11). Tieteellistä debattia tapaustutkimuksen määrittelyyn liittyen on siis ehditty harjoittaa jo hyvän aikaa, jonka tuloksena tietyt näkemykset ovat hioutuneet pysyväisluonteisiksi.

Tapaustutkimusta kohtaan on myös kohdistettu kritiikkiä ja arviointia. Useimmiten kritiikin kärki liittyy sellaisiin kysymyksiin kuin miten on mahdollista täyttää tutkimukseen kohdistuva objektiivisuusvaatimus ja minkälaisilla kriteereillä väite voidaan osoittaa vääräksi, kun tarkastelun alla on vain yksi tapaus. Yhden tapauksen dilemmaan liittyen kritiikkiä on esitetty arvattavasti myös tutkimustulosten yleistettävyyttä kohtaan. ”Objektiivisuusongelmaan” liittyen tutkijat ovat yrittäneet kiinnittää yleisön huomiota siihen seikkaan, että tämän tyyppistä tutkimusta tehtäessä ei ole koskaan mahdollista sulkea pois sitä tosiasiaa, että tutkija itse voi vaikuttaa tutkimuksen

kulkuun ja aiheuttaa mahdollisesti jopa jonkinlaista validiteettia uhkaavaa harhaa. Tähän on syynä yksinkertaisesti se, että tutkija väistämättä asemoituu jollakin tavalla tutkimuskohteeseensa nähden ja muodostaa sitä kohtaan jonkinlaisen henkilökohtaisen kannan, joka vaikuttaa hänen tiedostamattaan ja tahtomattaan prosessiin jollakin tavalla. Kriitikissä ja arvioinnissa on käytetty hyvin kirjavaa argumentaatiota ja lukuisia erilaisia perusteluita, mutta usein niiden voidaan katsoa kohdistuvan case-tutkimuksen niin sanotun *sisäisen validiteetin* heikkouteen: Tällä viitataan empiiristen sosiaalitutkimuksien kontekstissa tapaustutkimuksen ei-kokeelliseen toteuttamisstrategiaan, jolloin kritiikki kohdistuu keskeisesti muun muassa päättelyn ja johtopäätösten teon oikeellisuuteen. (Laitinen 1998, 59, 85.)

2.2.4 Teemahaastattelu

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty puolistrukturoitujen *teemahaastatteluiden* avulla, joissa vastaajina olivat tamperelaiset ja pirkkalalaiset kunnanvaltuutetut. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina, sillä vastaajien anonymiteetti haluttiin turvata. Toisena syynä oli se, että ennakoarvion mukaan mahdollisuus kertoa näkemyksiään yksin vain haastattelijan läsnä ollessa auttaisi vastaajia puhumaan vapautuneemmin.

Haastattelua voidaan pitää siinä mielessä ainutlaatuisena aineistonhankintamenetelmänä, että siinä haastattelijat ja haastateltavat ovat välittömässä kielellisessä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tähän liittyen voidaankin todeta, että olisi jokseenkin epärationaalista olla hyödyntämättä tutkittavien omaa puhetta itseään koskevista asioista, kun tutkimuskohteena ovat ihmiset ja heidän näkemyksensä kiinnostuksenkohteena olevista asioista. Haastattelun merkittävimpänä etuna pidetään usein sen joustavuutta tutkimusaineistoa hankittaessa, mutta suoraan kielelliseen vuorovaikutukseen on liitetty paljon sekä etuja että haittoja. Tutkijan onkin mietittävä tarkoin valitsemansa tiedonkeruumenetelmän soveltuvuutta asettamansa tutkimustehtävän ratkaisemisen kannalta ja pystyttävä esittämään valintansa tueksi perustelut. (Hirsjärvi ym. 2006, 193—194.)

Kuten jo edellä todettiin, haastattelun huomattavimpana etuna pidetään sen joustavuutta: tiedonkeruutilannetta on mahdollista säädellä tilanteeseen ja tavoitteisiin soveltuvalla tavalla antaen myös vastaajan tarvittaessa vaikuttaa tilanteen kulkuun. Merkittävänä seikkana voidaan nähdä myös

muihin tapoihin verrattuna laaja ja joustava aineiston tulkintamahdollisuus. Tutkijat perustelevat usein haastattelun valintaa siten, että he haluavat antaa vastaajalle mahdollisuuden tuoda esille heitä itseään koskevia asioita niin vapaasti kuin mahdollista ilman ulkopuolista ohjailua. Yleisesti nähdään myös, että tutkimuskohteen ollessa vain vähän tai ei ollenkaan tutkittu alue, on hyvä ratkaisu antaa vastaajan kertoa mahdollisimman vapaasti näkemyksiään, koska tällöin saattaa olla odottavissa hyvinkin erilaisia ja monipuolisia vastauksia, joiden luonnetta on kuitenkin vaikea arvioida ennalta. Haastattelu antaa kuitenkin tällöin mahdollisuuden selventää saatuja vastauksia kysymällä tarkentavia lisäkysymyksiä ja pyytämällä mahdollisesti vastaajaa perustelemaan esittämiään mielipiteitä. Tässä tapauksessa tutkija saattaa onnistua saamaan syvempää tietoa kiinnostuksenkohteestaan. Jotkut kokevat myös, että haastattelun avulla voidaan saada jopa kattavampia tietoja aroiksi tai vaikeiksi koetuista asioista. Haastateltavien osallistuminen saadaan usein varmennettua etukäteen, mikä ehkäisee osaltaan odottamattomien hankaluuksien ilmenemistä ja antaa tarvittaessa mahdollisuuden vaikkapa täydentää aineistoa. (Hirsjärvi ym. 2006, 194—195.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on nimenomaisesti antaa haastateltaville kunnanvaltuutetuille mahdollisuus kertoa omia näkemyksiään siitä, miten kuntaliitos toteutuessaan muuttaisi kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen rooleja sekä miten nämä rooleissa tapahtuvat muutokset vaikuttaisivat tällöin hallintaan (governance). Saatavien vastausten kirjo saattaa siis näin ollen muodostua hyvinkin monipuoliseksi nostaten samalla esille aivan uusia ja ennakoimattomiakin asioita, jolloin mahdollisuus tarkentavien lisäkysymysten esittämiseen ja perusteluiden pyytämiseen on erittäin tärkeä.

Kuntaliitos herättää ihmisissä jo ajatuksen tasolla hyvin monenlaisia tunteita, negatiivisia, positiivisia ja kaikkea siltä väliltä. Luultavaa on, että suurimmalla osalla ihmisistä on jotakin sanottavaa aiheeseen liittyen ja paikallispolitiikassa mukana olevilla todennäköisesti vielä keskimääräistäkin enemmän, koska he ovat vapaasta tahdostaan halunneet osallistua siihen. Monet kokevat kuitenkin aiheen ylipäättään jollakin tavalla araksi tai kiusalliseksi, jopa pelottavaksi, ja näin ollen saattavat kokea asiasta puhumisen hankalana. Tämän vuoksi haastattelutilanteesta pyritään tekemään parhaan mukaan niin miellyttävä kuin mahdollista. Mahdollisia epäluuloja haastattelua ja haastattelijaa kohtaan pyritään hälventämään muun muassa ennakkoon lähetettävällä lyhyellä kirjeellä (liite 1), jossa kerrotaan lyhyesti tutkimuksen tarkoitus ja sen käsittelemä tema. Haastattelut tullaan toteuttamaan yksilohaastatteluina pyrkimyksenä helpottaa vastaajien puhumista eliminoimalla mahdolliset ulkoiset häiriötekijät, jotka saattaisivat vaikuttaa haastattelun sisältöön ja vastaajien henkilökohtaiseen mielipiteenmuodostukseen. Eskola ja Suoranta (2008, 92—93)

painottavatkin tähän liittyen luottamuksen luomisen merkitystä haastattelun osapuolten välille: luottamusta rakennetaan muun muassa informoimalla haastateltavia etukäteen tutkimuksesta ja sen tarkoituksesta.

Hirsjärven ja Hurmeen (2001) mukaan haastattelun käyttö aineistonkeruumetodina on lisännyt suosiotaan. Erityisesti luonteeltaan vapaamuotoisten haastatteluiden käyttö nykyaikaisessa tutkimuksessa on kasvattanut rooliaan strukturoituihin nähdessä. Kirjoittajien näkemyksen mukaan ongelmaksi muodostuu kuitenkin ikävä kyllä se, että haastattelua pidetään usein täysin ongelmattomana aineistonhankintatapana, eikä siihen suhtauduta heidän mielestään riittävällä kriittisyydellä: Haastattelu nähdään vain teknisluonteisena seikkana, eikä sen kokonaisvaltaista suhdetta tutkimuksen kokonaisuuteen välttämättä pohdita riittävästi. (Hirsjärvi ym. 2001, 34.)

Tavallisesti haastattelun etuina nähdyt seikat kätkevät samanaikaisesti sisälleen myös ongelmia. Ensinnäkin haastattelutilanteen joustava hallitseminen ja tilanteisiin reagoiminen tarvittavalla tavalla edellyttää haastattelijalta taitoa ja kokemusta. Tähän viitaten haastattelijan roolin ja tehtävien omaksumiseen vaatii asianmukaista koulutusta. Toisekseen haastatteluiden toteuttaminen on aikaa vievää puuhaa, sillä niiden järjestäminen ja käytännön suorittaminen kerätyn aineiston purkamisesta (litterointi) puhumattakaan ovat aikaa ja vaivaa vaativaa työtä. Usein haastatteluiden tekeminen aiheuttaa myös erilaisia kustannuksia, kuten esimerkiksi matka- ja majoittumiskustannuksia, jos haastateltavat täytyy tavoittaa matkan päästä. Haastattelu on myös altis erilaisille niin haastattelijasta kuin haastateltavastakin johtuville virheille. Haastatteliija saattaa esimerkiksi syyllystyä tahtomattaan vastaajan johdattelamiseen. Toisaalta haastateltava saattaa pyrkiä antamaan itse ”toivottuja” vastauksia, jollaisia hän arvelee haastattelijan haluavan kuulla. Vapaamuotoisen aineiston analysointi, tulkinta, ja raportointi saattaa tuottaa usein ongelmia tarkkojen valmiiden mallien puuttumisen vuoksi. (Hirsjärvi ym. 2001, 35.)

Hirsjärven ym. (2001) käsitys teemahaastattelusta pohjautuu Mertonin, Fiskin ja Kendallin (1956) teokseen *The Focused Interview*, josta on ilmestynyt toinen painos vuonna 1990. Kohdennetun haastattelun (the focused interview) ominaispiirteisiin kuuluu ensinnäkin se, että haastateltavien tiedetään kokeneen tietty tilanne. Toisena seikkana on se, että tutkija (yhteiskuntatieteilijä) on tutustunut tarkastelun kohteena olevan ilmiön tärkeisiin osiin, rakenteisiin, prosesseihin ja kokonaisuuteen. Tämän esitutkimuksensa (sisältö-/tilanneanalyysi) avulla tutkija on näin ollen päätenyt tekemään tietyt oletukset tilanteen määräävien piirteiden aiheuttamista seurauksista kyseisessä tilanteessa mukana olleille henkilöille. Tekemänsä analyysin pohjalta hän muotoilee

seuraavassa vaiheessa haastattelurungon. Viimeisessä vaiheessa tutkija kohdistaa haastattelun vastaajina olevien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteesta tai tilanteista, jotka tutkija on ennakkojäsennyksensä avulla analysoinut. (Hirsjärvi ym. 2001, 47.)

Edelliseen määrittelyyn viitaten totean, että tässä tutkimuksessa haastateltavat eivät ole kokeneet kyseistä tilannetta, eli Tampereen ja Pirkkalan välistä kuntaliitosta, vaikka heillä saattaa olla kokemusta muista toteutuneista kuntaliitoksista. Olen tutustunut ihmisten näkemyksiin ja kokemuksiin kuntaliitoksen aiheuttamia vaikutuksia koskien muun muassa Sari Puustisen (1998) teoksen *Kuohuttava kuntaliitos* avulla. Aiheeseen tutustuminen on auttanut minua muodostamaan käsityksen siitä, millaisia näkemyksiä ja tunteita ihmiset ovat liittäneet kyseiseen ilmiöön aiemman tutkimuksen mukaan. Haastattelurungon (liite 2) teemat, kuntajohtamisen osa-alueet sekä niistä johdetut kuntajohtamisen roolit, on valikoitu aiempaa aihetta käsittelevän kirjallisuuden sekä kuntalain 13§:n perusteella käyttäen perusteltua harkintaa.

Teemahaastattelua pidetään luonteeltaan enemmän *strukturoidumattomana* kuin strukturoituna haastattelumuotona. Tähän viitaten se määritelläänkin usein puolistrukturoiduksi menetelmäksi, koska haastattelun aihepiirit, eli tema-alueet, ovat kaikille vastaajille samat. Kysymykset voidaan esittää vapaassa muodossa, eikä niille ole asetettu mitään ehdottoman tarkkaa esittämisjärjestystä. Toisaalta järjestys ei ole täysin mielivaltaisesti valittavissa, mutta syy siihen liittyy enimmäkseen kuitenkin niin sanottuun maalaisjärkeen perustuvaan rationaaliseen ajatteluun siitä, ettei haastattelijan todennäköisesti kannata turhaan hyppiä jatkuvasti teemasta toiseen kysymyksiä esittäessään. (Hirsjärvi ym. 2001, 48.)

Teemahaastattelua keskeisimmin määrittävä piirre tulee ymmärrettävästi sen nimestä: Haastattelun rungon muodostavat aihetta jäsentävät keskeiset teemat, joihin liittyvää tietoa tavoitellaan esitettävien kysymysten avulla. Tämän katsotaan kiinnittävän suurimmaksi osaksi huomion haastattelutilanteessa vastaajaan, jonka henkilökohtaisista kokemuksista ja näkemyksistä ollaan nimenomaisesti kiinnostuneita. Teemahaastattelu nojaa siihen ajatukseen, että ihmisten tekemät erilaiset tulkinnat asioista sekä heidän asioille antamansa merkitykset ovat avainroolissa tutkimusta ajatellen. Asioille annettavien merkitysten katsotaan kuitenkin syntyvän vuorovaikutuksen tuloksena. Teemahaastattelu-nimityksen katsotaan myös tuovan jo itsessään tärkeitä etuja: Nimi ei määrittele metodia kuuluvaksi tiukasti joko kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen tutkimukseen, eikä se aseta ehtoja haastatteluiden määrälle tai vaatimuksia siitä, miten syvällisesti aihetta tulee käsitellä. (Hirsjärvi ym. 2001, 48.)

Yhteenvedon voidaan todeta puolistrukturoidun teemahaastattelun olevan varsin sopiva tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi: Aiemman aihetta käsittelevän kirjallisuuden sekä kuntalain valtuuston tehtäviä määrittelevien kohtien perusteella muodostetaan tämän tutkimuksen aihepiiriin soveltuvat kuntajohtamisen osa-alueet sekä niihin kytkeytyvät kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen roolit, jotka muodostavat haastattelun teema-alueet. Kaikki haastateltavat ovat kunnanvaltuutettuja (homogeenisyys), jolloin kaikkiin haastatteluihin voidaan käyttää samoja teema-alueita. Teemahaastattelun teorian mukaisesti tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita vastaajien muodostamista subjektiivisista tulkinnoista ja asioille antamista merkityksistä. Hyvänä seikkana voidaan myös pitää sitä, ettei teemahaastattelua jäsentävä teoriakirjallisuus aseta tutkimustehtävään liittyvän tavoitteen saavuttamiselle suoranaisia haastatteluiden määrää tai syvällisyyttä koskevia vaatimuksia. Myös tutkijan vähäinen haastattelukokemus asettaa omat rajoitteensa aineistonkeruun toteutukselle ja puoltaa puolistrukturoidun teemahaastattelun valintaa viitaten ennakkoon määriteltujen teema-alueiden tuomaan turvaan, jota täysin vapaasti etenevä keskustelutyypinen avoin haastattelu ei tarjoa (ks. Hirsjärvi ym. 2006, 198—199).

2.2.5 Sisällönanalyysi

Tutkimusaineiston analysoimiseen sovelletaan *laadullista sisällönanalyysiä*, joka voidaan Tuomen ja Sarajärven (2013) mukaan käsittää yksittäisenä metodina tai eräänlaisena löyhänä teoreettisena kehyksenä, joka on mahdollista kytkeä osaksi erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Sisällönanalyysin avulla tutkittavasta ilmiöstä on tavoitteena luoda sanallinen kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Tutkija pyrkii sisällönanalyysiä käyttämällä muokkaamaan hajallaan olevan aineiston tiiviiseen ja helposti käsiteltävään muotoon välttämällä heikentämästä aineiston sisältämän informaation arvoa. Hajanaisestä aineistosta on tällä tavoin mahdollista koota mielekäs ja selkeytetyn yhtenäinen kokonaisuus, jolloin sen sisältämä informaatioarvo on helpommin ulosmitattavissa. Analyysin tavoitteena on luoda siis selkeä kokonaisuus, joka mahdollistaa luotettavien ja johdonmukaisten johtopäätösten rakentamisen. Sisällönanalyysin perimmäisenä tavoitteena voidaan pitää tutkimusaineistona toimivan tekstin sisäänsä piilottamien merkityksien etsimistä ja esille nostamista. (Tuomi, Sarajärvi 2013, 91, 103–108.)

Aineiston analyysin katsotaan sisältävän eniten *teoriaohjaavan analyysin* piirteitä, joka nojaa keskeisesti aineiston käsittelyssä *teemoitteluun*. Päättelyn logiikan tulkitaan olevan ominaispiirteiltään lähimpänä *abduktiivisen päättelyn* teoriaa. Tuomen ja Sarajärven (2013) mukaan analyysi sisältää tällöin teoreettisia kytkentöjä ja teoriolla on mahdollisuus tuoda omat avustavat vaikutuksensa analyysin edetessä. Tutkimuskohdetta koskevan aikaisemman tiedon on tällöin mahdollista ohjata tai edesauttaa valikoivasti analyysin kehittämisessä. Kaiken kaikkiaan tutkimuskohteeseen liittyvän aiemman tiedon vaikutteet ovat tunnistettavissa, mutta sen roolina ei ole teorian testaaminen, vaan pikemminkin joustavan taustaviitekehyksen tarjoaminen tutkittavaan ilmiöön liittyville uusille havainnoille. Analyysin edetessä aineistosta esille nousevia asioita voidaan siis peilata tutkimuskohteesta jo olemassa olevaan tietoon. (Tuomi ym. 2013, 96–97.)

Teemoittelussa on kyse kvalitatiivisen aineiston purkamisesta ja ryhmittelystä erilaisiin aihepiireihin (teemoihin) kuuluviksi pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Näin ollen on helpompi hahmottaa, minkälaisia näkemyksiä on esitetty kuvaamaan tiettyjä toisistaan eroteltuja teemoja. *Abduktiivinen* tieteellinen päättely lähtee siitä, että tutkijan on mahdollista muodostaa ilmiötä jäsentävä teoria silloin, jos havainnointiin on kytketty jonkinlainen johtoajatus tai johtolanka. Tutkija prosessoi ajattelussaan samanaikaisesti aineiston tarjoamaa materiaalia sekä lukemaansa teoriakirjallisuutta, ja pyrkii asemoimaan näitä toisiinsa nähden kyetäkseen esittämään validin tulkinnan näiden suhteesta. (Tuomi ym. 2013, 93–97.)

Tutkimushaastatteluiden keskustelussa apuna käytettävät kuntajohtamisen osa-alueet ja niihin kytketyt johtamisen roolit muodostavat tutkimuksen teema-alueet, joiden avulla aineistoa järjestetään ja ryhmitellään. Aineistoa siis analysoidaan ja tulkitaan suhteessa näihin teemoihin ja tutkimukselle asetettuihin tehtäviin nähden. Tutkimuksen niin sanotussa teoriaosuudessa esitellään tutkimustehtävään ja siihen kytkeytyviin osa-alueisiin (mm. kuntajohtaminen, kuntajohtamisen roolit ja kuntaliitokset) liittyvää aiempaa kirjallisuutta, jota reflektoidaan aineiston käsittelyn yhteydessä. Tutkimuksen tavoitteena ei ole suoranaisesti testata mitään ilmiötä käsittelevää teoriaa (tosi-epätosi), eikä se ole edes mahdollista haastatteluiden pieneen määrään viitaten. Tavoitetta voidaan pikemminkin luonnehtia siten, että pyrkimyksenä on tehdä vertailua aineiston ja aihetta käsittelevän aiemman kirjallisuuden välillä sekä rakentaa tulkinta siitä, minkälaisia perusteltuja vaikutelmia on mahdollista esittää tutkimustehtävään liittyen.

3 Kuntajohtaminen järjestelmänä ja kuntajohtamisen roolit

3.1 Kunta poliittis-hallinnollisena järjestelmänä

3.1.1 Järjestelmä yleisesti

Kunnan johtamisjärjestelmän tehtävänä on pitää kunnan moninainen toiminta ohjattuna ja johdettuna. Johtamisjärjestelmään kuuluviksi osiksi katsotaan perinteisesti strategian laadinta, toiminnan ja talouden suunnittelu, palvelutuotannon ohjaus, henkilöstöpolitiikka, päätösvaltuuksia määrittävät johtosäännöt sekä sopimusten hallinta eri palvelujen tuottajien ja kunnan välillä. Kuntaa siis johdetaan strategian, sitä tukevien ohjelmien sekä yksittäisten päätösten kautta. Tämän päivän kuntajohtaminen käsittää edellä mainittujen osa-alueiden lisäksi yhä enenevässä määrin kunnan osallistumisen erilaisiin yhteistyöverkostoihin, jonka jäseniin lukeutuvat useat erilaiset tahot, kuten muut kunnat, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat, valtio sekä kuntalaiset. Verkostoon osallistumisen yleisenä tavoitteena on päästä osalliseksi sen tuottamista synergiaeduista, joiden synnyttämiseen verkoston toiminta tähtää yhdistelemällä erilaisia jäsenien omaamia resursseja menestyksekkäällä tavalla.

Kunnan toiminnan ja tehtävien peruslähtökohtana pidetään kuntalakea, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kuntalain toisen pykälän mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. (Kuntalaki 365/1995, 1§, 2§.) Laki antaa siis tavallaan legitimiin oikeutuksen kuntien olemassaololle ja tunnustaa sen roolin keskeisenä julkisen hallinnon itsenäisenä toimijana, mutta ei määrittele sille kuuluvia tehtäviä sen tarkemmin. Harjulan ja Prättälän (2004) mukaan perustuslaissa säädettyjen yksilön perusoikeuksien tehtävänä on suojata kuntalaisten oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Merkittävänä perusoikeuksina kuntien kannalta pidetään erityisesti asukkaiden taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, joiden käytännön toteuttamisessa kuntien laaja vastuu korostuu. (Harjula, Prättälä 2004, 22.)

Haverin ja Anttiroikon (2009) mukaan kunnilla on ollut perinteisesti Suomessa vankka yhteiskunnallinen asema ihmisten lähiyhteisönä, poliittisten valintojen näyttämönä sekä erilaisten intressien edistäjänä ja sovittelijana. Kunnan roolina on kaikella toiminnallaan edistää paikallista ja alueellista taloutta, kestäväää kehitystä ja kansanvaltaisuutta. Yleistä hyvinvointia kunta tukee pääasiassa tuottamalla ja järjestämällä asukkailleen erilaisia tarpeiden mukaisia palveluita.

Viranomaisroolissa kunta valvoo omalta osaltaan lain ja sääntöjen noudattamista. (Haveri, Anttiroiko 2009, 193–195.) Kuntajohtamiseen ja hallintaan liittyen voidaan lisäksi mainita yleisluontoisesti kunnan toimiminen strategisena suunnittelijana ja muutoksen johtajana, verkostosuhteiden hallitsijana, julkisena viestijänä sekä asioiden hoitajana ja ratkaisijana. Kaiken kaikkiaan tämän päivän kuntien toimintaa leimaa pyrkimys hallita ja koordinoita asioita ja tapahtumia kokonaisvaltaisesti.

Kuntalain mukaan kunnan poliittista johtamista toteuttavia luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö. (Kuntalaki 365/1995, 32.1§.) Kunnan viranhaltijajohdon taas muodostavat yleisen käsityksen mukaan kunnan hallinnosta vastaavat ylimpään portaaseen kuuluvat viranhaltijat, jotka toimivat yleensä esimerkiksi oman toimialansa toimialajohtajina. Yleensä nämä ylimpään virkamiesportaaseen kuuluvat viranhaltijat kuuluvat samalla asemansa vuoksi myös kunnan johtoryhmään, joka ei tosin ole lain mukaan virallinen toimielin. Kuntalain (Kuntalaki 365/1995, 44.2§) mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Laki määrää tosin myös samalla, että perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka (Kuntalaki 365/1995, 44.2§).

Kuntalain mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. (Kuntalaki 365/1995, 16.1§.) Valtuustolle on siis annettu kunnallisen itsehallinnon hengen mukaisesti keskeisin asema koko järjestelmässä. Kunnan hallintoa hoitavan virkamiesjohdon tehtävät ja asema ovat siis lähtökohtaisesti kunnanvaltuuston päätettävissä.

Kuntajohtaminen on perinteisesti käsitetty ns. *kaksinapaiseksi järjestelmäksi*, jossa yhdistyvät sekä poliittinen että ammatillinen johtaminen (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen, Myllyntaus, Vahermo 2004, 49). Kuntalain mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, jonka tehtävänä on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta (Kuntalaki 365/1995, 1.2§, 13§). Perinteisen linjauksen mukaan tässä järjestelmässä poliittista johtamista edustavat luottamushenkilöt ja ammatillista johtamista kunnan viranhaltijat (ks. esim. Harjula ym. 2004, 49).

Todellisuudessa kuntajohtamisessa on kuitenkin kyse johtamisjärjestelmästä, jossa poliittinen ja ammatillinen johtaminen kietoutuvat toisiinsa lukemattomilla eri tavoilla: kuntajohtamisen perinteinen jäykkä jakaminen poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen ja niiden täydellinen erottaminen toisistaan ei siis vastaa todellisuutta. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan esimerkiksi mainita se jo pitkään yleisesti tunnustettu tosiasia, että viranhaltijoilla on suorittamansa päätösten valmistelutyön kautta mahdollisuus vaikuttaa luottamushenkilöiden tekemiin poliittisiin päätöksiin.

Suomessa onkin jo suhteellisen kauan käyty vilkasta keskustelua kuntien johtamisjärjestelmään ja sen peruseriaatteisiin liittyen. Keskustelussa on erityisesti noussut esiin tarve vahvistaa kunnan asukkaita edustavien luottamushenkilöiden asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa merkittävämmiin kunnan toimintojen ohjaamiseen kunnallisen itsehallinnon hengen mukaisesti. Kunnan johtamisjärjestelmän dualistisen peruseriaatteen on myös koettu aiheuttavan usein epäselvyyttä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleista kuntajohtamisessa. Erityisesti kunnanjohtajan tasapainoilu poliittisen ja ammatillisen johtamisen välimaastossa on puhuttanut paljon. Ryynänen (2010) viittaakin teoksessaan paljon asiaa tutkineeseen Heuruun (2000, 351, 374), jonka mukaan kunnanjohtajajärjestelmäämme on sotkeutunut virka- ja poliittinen johtajuus: kunnanjohtaja on ollut hänen mukaansa virkamies ilman virkamiehelle tyypillistä toimenkuvaa. Todellisuudessa hän on ollut ainakin osittain myös samanaikaisesti kuntansa poliittinen johtaja, mutta ilman normatiivisesti järjestettyä poliittista valtaa ja poliittista vastuuta. Heuru esittikin johtopäätöksensä tähän liittyen, että kunnallishallintoon tulisi muodostaa yksiselitteinen poliittinen johtajuus, jotta hänellä (kunnanjohtajalla) olisi yhtäältä valta johtaa kunnan operatiivista toimintaa ja toisaalta olla vastuussa siitä valtuustolle. (Ryynänen 2010, 60–61.)

Vuonna 2006 kuntalakiin säädettiin lopulta säännökset *pormestarijärjestelmästä*. Kuntalain 24.1 §:n mukaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii samalla kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kuntalain 24 a §:n mukaan kunnassa voi pormestarin lisäksi olla myös apulaispormestareita, joiden valinnan suorittaa myös valtuusto. Myös apulaispormestari on pormestarin tapaan luottamushenkilö, jonka toimikaudesta on voimassa mitä 24.3 §:ssä säädetään pormestarin toimikaudesta (pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi). Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännöissä. (Kuntalaki 365/1995, 24 §.)

Ryynäsen (2010) mukaan keskeisimpinä tavoitteina kuntalain kyseistä muutosta toteutettaessa pidettiin mahdollisuutta vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta ja tuoda johtamisjärjestelmään entistä vahvempi kansanvaltainen vastuelementti. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 6/2006 vp) mukaan ehdotus vahvistaisi myös valtuuston asemaa. Kuntalain pormestarisäännösten tarkoituksena ei ole muuttaa valtuuston ja hallituksen asemaa, eikä myöskään vaikuttaa suomalaiseen kuntien johtamisjärjestelmän peruseriaatteisiin (valtuuston päätöksenteon ja kunnanhallituksen valmistelun ja täytäntöönpanon dualismi jne.). Tarkoituksena voidaan pikemminkin nähdä pyrkimys vahvistaa kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa kunnan poliittisena johtajana. Ryynäsen mukaan tämä vahvistaa entisestään hallituksen asemaa valtuuston nähden: Kunnanhallituksesta onkin tullut ”pienoiskokoinen valtuusto”, jossa valtuuston päätösvaltaan kuuluvista asioista tehdään tosiasiallisesti esiratkaisut. Hän kyseenalaistaakin tämän johtamismallin kehityskulun kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta, eli toisin sanoen valtuuston aseman vahvistaminen olisi hänen näkemyksensä mukaan tärkeämpää. (Ryynänen 2010, 67–68.)

Kuntalain muutoksen voidaan nähdä olevan askel kohti uutta kunnallisen itsehallinnon vaihetta. Pormestarijärjestelmään siirtyminen voidaan myös samalla katsoa lopulliseksi pesäeronteoksi vanhasta valtiokeskeisestä kunnallisesta toiminnasta, jossa valtion kuntien toimintaa yhdenmukaistava ohjaus oli vahvaa. Tällaisessa toiminnassa virkamieshyveet, säädösidonnaisuus ja oikeusvarmuus olivat arvossa ja tuolloin todelliset virkajohtajat olivat omiaan tähän rooliin. Tänä päivänä kunta tulee kuitenkin käsittää paikalliseksi yhteisöksi, jolla on autonominen oikeus yhteisönsä kehittämiseen, paikallisen politiikan harjoittamiseen ja asukkaidensa hyvinvoinnista huolehtimiseen. Tämä kaikki huomioonottaen Ryynäsen (2010) mielestä on oikein, että kunnan johdossa on poliittinen johtaja, joka on täydessä vastuussa suoraan kuntansa asukkaille. (Ryynänen 2010, 68–69.)

Haverin ja Anttiroikon (2009) mukaan kuntaa voidaan tarkastella kahdella eri tasolla, jotka jäsenyivät sen mukaan mitä johdetaan. Ensinnäkin johtamisjärjestelmästä voidaan erottaa *kuntaorganisaation taso*, joka koostuu kuntalaisten itse valitsemista luottamushenkilöistä sekä työtai virkasuhteessa olevasta kunnan henkilöstöstä. Kunnan organisaatiolla katsotaan tällöin olevan melko kiinteät rakenteet, prosessit ja organisaatiokulttuurit. Kunnan johtamisessa erotetaan siis tässäkin tarkastelussa sen jakautuminen poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen riippuen kyseessä olevan asian luonteesta. Kirjoittajien näkemyksen mukaan poliittisen johtamisen keskeisiä toimijoita ovat kunnanvaltuusto, hallitus ja lautakunnat. Ammatillinen johtaminen henkilöityy heidän mielestään kunnanjohtajaan, johtaviin viranhaltijoihin ja muihin esimiesasemassa oleviin. Toisena johtamisjärjestelmän tarkastelutasona kirjoittajat hahmottavat *paikallisyhteisön tason*,

jolloin kunnan nähdään kuuluvan keskeisenä osana alueyhteisöön. Tähän yhteisöön kuuluvat kunnan lisäksi muut paikalliset toimijat kuten kuntalaiset, järjestöt, yritykset sekä valtion paikallis- ja aluehallinto. On kuitenkin pidettävä huomionarvoisena, että edellä mainitusta jaosta huolimatta tasot ovat kytköksissä toisiinsa monin erilaisin sidoksia. (Haveri ym. 2009, 195.)

Harjula ym. (2004, 49) erottavat termit ”johtaminen” ja ”johtajuus” toisistaan: johtaminen on asioiden johtamista ja johtajuus painottuu ihmisten johtamiseen. Myös Karppi ja Sinervo (2009) sivuavat teoksensa johdanto-osassa hallinnon ja johtamisen ulottuvuuksista pitkään käytyä keskustelua, jossa eräänlainen jakolinja on tehty käsitteiden ”*management*” ja ”*leadership*” välille. Tässä erottelussa management mielletään asijaohjaukseksi, joka keskittyy nimensä mukaisesti asiaperustaisten tehtävien suorittamiseen. Tällaisella johtamisella on ikään kuin teknokraattinen ja kylmäkiskoinen lähestymistapa asioihin. Leadership taas viittaa käsitteenä ihmisten johtamiseen ja on luonteeltaan prosessinomaista toimintaa, jossa tehtävien menestyksekkään suorittamisen ja tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä nähdään toiminnassa mukana olevien ihmisten motivoiminen. (Karppi, Sinervo 2009, 8.)

Kuntajohtamista ja johtamista yleisesti voidaankin siis edelliseen viitaten jäsentää ilmiönä (käsitteenä) hyvin monella eri tavalla lähestymistavasta riippuen. Varsinkin puhekielessä käytettäessä termiä ”kunta” voidaan helposti esimerkiksi viitata yhtä hyvin puheen kohteena olevaan kuntaan yhtenä kokonaisuutena tai vaihtoehtoisesti kohdistaa ilmaisu käsittämään esimerkiksi vain kunnan organisatorista hallintoa.

3.1.2 Hallinta modernin kuntajohtamisen yleisenä tavoitteena

Organisaatioiden johtaminen on aina ollut kiinteästi sidoksissa eri aikoina vallitseviin tieteellisiin ja ideologisiin näkemyksiin siitä, millaista on hyvä johtaminen. Muiden organisaatioiden tapaan myös kunnissa oli aina 1980-luvun lopulle saakka vallalla Max Weberin byrokraatioteoriaan pohjautuva *byrokraattis-legalistinen malli*, jonka kulmakivinä toimivat vahvaan hierarkiaan perustuva johtaminen sekä yleinen ajan saatossa muotoutuneiden sääntöjen ja käytäntöjen tarkka noudattaminen. Mallin vahvuuksina voitiin pitää esimerkiksi sellaisia elementtejä kuin varmuus, luotettavuus ja ennustettavuus, mutta heikkouksiin luettiin myös samanaikaisesti järjestelmän yleinen jäykkyys, raskassoutisuus, heikko palvelukyky ja huono kustannustehokkuus. (Anttiroiko,

Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen (toim.) 2003, 62–63.) Harjulan ym. (2004) mukaan kuntien tehtävänä olikin hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella vain yksinkertaisesti tuottaa palveluita asukkailleen valtion tiukan ohjauksen alaisena. Muutoksen lähtölaukauksena voidaan pitää ns. vapaakuntakokeilun alkamista vuonna 1989, jolloin valtion tiukkaa valvovaa ohjausta väljennettiin. Kuntien toimintaan liittyvää toimivaltaa siirrettiin valtiolta kunnille, joka mahdollisti niille oman toimintansa vapaamman organisoinnin. Uudistus antoi kunnille esimerkiksi mahdollisuuden käyttää uusia palvelujen tuottamistapoja toiminnassaan. (Harjula ym. 2004, 64.)

Muualla Euroopassa oli jo paljon ennen tätä käyty laajaa keskustelua julkisen vallan asemasta: julkisen sektorin asemaa pidettiin yleisesti liian suurena ja sitä leimaava byrokraattisuus keräsi suurta kritiikkiä. Kritiikin lisääntyessä julkishallinto ajautui entistä tukalampaan tilanteeseen paineiden kasvaessa: sen oli entistä tarmokkaammin ponnistettava toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä tämän kehityksen osoittamisen eteen. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääntyneen painotuksen myötä niin sanottu *managerialismi-ajattelu* nousi myös suomalaisessa julkishallinnossa vahvaan asemaan. Tälle ajattelumallille on tyypillistä pyrkimys soveltaa yksityisen sektorin johtamisperiaatteita julkishallinnon kehittämiseen. Managerialismiin yhdistettäviä yleisiä periaatteita ovat esimerkiksi toiminnan jatkuva tehostaminen, seurantamittaristojen käyttö, henkilöstöressurssien kytkeminen tuottavuuteen ja palkitsemisen sitominen saavutettuihin tuloksiin. Kyseiset periaatteet antoivat keskeiset piirteet myös 1980- ja 1990-luvuilla hallinnon uudistamisen johtavalle suuntaukselle *New Public Managementille* (NPM), jolle oli tyypillistä korostaa johtamisen merkitystä haettaessa ratkaisuja julkisessa toiminnassa ilmeneviin ongelmiin. (Harjula ym. 2004, 50–51.)

Uuden julkisjohtamisen (NPM) rinnalle on kuitenkin myös alkanut 1990-luvun lopulta lähtien nousta uusia kehittämisnäköyksiä, jotka suhtautuvat siihen osittain kriittisesti korostaen verkostojen, poliittisen johtamisen uudistamisen ja rakenteellisten kysymysten merkityksiä. Siinä kun uusi julkisjohtaminen on kiinnittänyt huomiota kuntaorganisaatioon ja kunnan hallintokoneiston toiminnan tehostamiseen, *hallinta* eli *governance* on nostanut keskeiseen asemaan kunnan suhteet muihin toimijoihin, joka heijastaa kunnan yhteisöllistä luonnetta ja avoimuutta muita tahoja kohtaan. Tämä merkitsee sitä, että kunnan toiminnan kannalta nähdään keskeiseksi seikaksi yhteistyö eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa niin paikallisesti kuin alueellisestikin. (Haveri 2009, 200.) Ympärillä oleva todellisuus luo kunnille toimintaympäristön, joten niiden tulee luonnollisesti pyrkiä organisoimaan omat johtamis- ja hallintajärjestelmänsä sen mukaisesti; tavoitteena on siis muokata organisaatiota ja sen toimintoja toimintaympäristön vaatimusten

mukaiseksi parhaalla mahdollisella tavalla, jotta organisaatio pystyy reagoimaan ja hoitamaan tehtävänsä tehokkaalla tavalla.

Harjulan ym. (2004) teos antaa hallinnan käsitteelle jo itsessään oivallisesti tiivistetyn määritelmän, jonka mukaan hallinnan käsitteellä viitataan yleensä johtamiseen tilanteessa, jossa kukaan yksittäinen toimija ei kykene itse ratkaisemaan esiintyviä ongelmia tai vastaamaan haasteisiin, vaan niihin on pyrittävä vaikuttamaan verkostossa toimivien sidosryhmien välisellä yhteistyöllä. Tätä kokonaisvaltaista toimintatavan muutosta voidaan luonnehtia institutionaalisten rajojen murtumiseksi, jolla viitataan siihen, että ennen omilla alueillaan ja tavoillaan toimivat yksityisen -, julkisen - ja kolmannen sektorin toimijat toimivat nykyään merkittävässä yhteistyössä keskenään. (Harjula ym. 2004, 60–62.)

Hakari (2011) on tehnyt artikkelissaan vertailua kahden hallinnollisen paradigman, New Public Managementin (NPM) ja uuden julkisen hallinnan (NPG) välillä. Hänen mukaansa uusi julkisjohtaminen kiinnitti huomiota kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, kun taas uusi julkinen hallinta on nostanut kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet muihin toimijoihin. NPM:ää onkin pidetty osittain melko kapea-alaisena julkisjohtamisen paradigmana ja NPG-näkökulman keskeinen tehtävä onkin korostaa yhteisöllisyyden, osallisuuden ja demokratian merkitystä. Paradigmat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan yleensä niiden nähdään täydentävän toisiaan. Niissä on paljon samaa, mutta ne myös eroavat toisistaan tietyllä tavalla merkittävästi. Yleensä NPM:n mukaisen toiminnan implementointiin on koettu liittyvän ongelmia, joihin uuden julkisen hallinnan keinoin pyritään vaikuttamaan. (Hakari 2011, 338–346.) Yleisesti voidaan todeta hallinta-ajattelun ytimen olevan siis monimuotoisen yhteistyön ja avoimuuden korostamisessa, jonka voidaan katsoa olevan ensiarvoisen tärkeä näkökulma nykypäivän dynaamisen maailman asettamia haasteita ajatellen.

Haveri ja Anttiroiko (2009) ovat käsitelleet hallinta-ajattelun keskeisiä kysymyksiä nimenomaisesti liittyen kuntien johtamis- ja hallintasuhteisiin. He erottavat kolme eri hallinnan osa-alueita. Ensimmäiseksi osa-alueeksi kirjoittajat määrittelevät kunnan markkina- ja kilpailuorientoituneet hallintasuhteet, joiden keskeisin muoto on palvelujen ja tavaroiden hankkiminen kunnan oman organisaation ulkopuolelta. Keskiössä ovat erityisesti kunnan ja yksityisen sektorin yritysten väliset taloudelliset suhteet. Toisena osa-alueena mainitaan kuntien lisääntynyt mukanaolo erilaisissa verkostoissa sekä uusien kumppanuussuhteiden solmiminen. Verkostojen ja kumppanuuksien merkitys on usein suuri kuntien kehittämispolitiikan toteutuksessa sekä investointien rahoituksessa. Verkostojen ja kumppanuuksien osapuolet voivat olla yhtä hyvin muita julkisyhteisöjä, esimerkiksi

muita kuntia tai vaikkapa yksityisen sektorin yrityksiä tai järjestöjä. Kolmannen osa-alueen hallinta-ajattelussa muodostaa demokraattinen näkökulma, jolla viitataan kunnan ja kuntalaisten sekä muiden sidosryhmien välisiin suhteisiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että kuntien on toimittava alueyhteisöjensä tahdon ilmaisijoina sekä pystyttävä heijastamaan asukkaidensa sekä kunnan muiden jäsenten intressejä. Tämän tehtävän täyttämiseksi kunta pyrkii selvittämään asukkaidensa ja sidosryhmiensä näkemyksiä asioista sekä tarjoamaan mahdollisuuksia vaikuttamiseen ja osallistumiseen. Edellä kuvattuun tehtävään voidaan keskustelussa viitata *demokraattisen hallinnan käsitteellä*. (Haveri ym. 2009, 200–201.)

Hallinnan käsitteen merkitystä ja perusidea voidaan siis pitää melko selkeänä ja helppona tiivistää, vaikka toisaalta se nimenomaan kätkee sisälleen lukemattoman määrän erilaisia asioita. ”Hallinta” tulee mielestäni käsittämään näin ollen eräänlaisena kaikkia organisaation johtamisen eri osa-alueita ohjaavana yleistavoitteena, johon kaikki toiminta tähtää. Kuntaliitostilanteessa, jossa muutoksen kohteena ovat kaikki kuntajohtamisen ja hallinnon osa-alueet ja koko kunta yleensä yhtenä kokonaisuutena, hallintakyvyn voidaan katsoa olevan erityisesti koetuksella. Tällöin myös liitoksen jälkeisen ”uuden kunnan” valtuutetut ovat kokonaan uuden tilanteen edessä, sillä kunnan maantieteellistä alueesta lähtien kunnan kokonaisdynamikka on kokenut valtavia muutoksia, jotka asettavat poliittiselle luottamushenkilötyölle isoja haasteita. Tähän viitaten voidaan myös olettaa, että kunnan poliittisten luottamushenkilöiden omaamat kuntajohtamisen roolit kokevat jonkinasteisia muutoksia kuntaa kohtaavan kokonaisuudistuksen myötä.

3.1.3 Muut johtamisjärjestelmään kohdistuvat muutokset

Suomalainen kunnallishallinto on parhailtaan läpikäymässä historiansa suurinta muutosta. Aina 1990-luvulle saakka kuntien toimintaympäristö pysyi suhteellisen muuttumattomana ja sitä voitiin hallita ajan kuluessa hyviksi havaituilla ja selkeillä toimintatavoilla. Paineet yhteiskunnan keskeisten instituutioiden toimintamallien ja rakenteiden uudistamiseen ja muuttamiseen ovat vain kasvaneet entisestään 2000-luvun edetessä. Keskeisenä syynä tähän muutospaineeseen voidaan pitää esimerkiksi väestön ikärakenteessa tapahtuneita muutoksia, jotka heijastuvat kansalaisten palvelutarpeiden laadullisina ja määrällisinä muutoksina. Myös taloudelliset muutokset johtuen kuntien elinkeinorakenteen erilaistumisesta sekä päivittäisen hallinto- ja palvelutoiminnan muuttuminen sähköisten järjestelmien myötä entistä etäluontoisemmiksi, ovat selkeitä viitteitä kuntien toimintamallien ja rakenteiden muutoksesta. Palvelutarpeissa tapahtuneet muutokset luovat kunnille suuria haasteita sopeuttaa palveluiden johtamisen ja järjestämisen mallejaan. Kunnat

ovatkin pyrkineet voimakkaasti lisäämään keskinäistä yhteistyötään palvelutuotannossa sekä etsimään aktiivisesti erilaisia innovatiivisempia ratkaisuja, joilla palvelut pystyttäisiin tuottamaan entistä kustannustehokkaammin.

Haverin, Majoisen ja Jäntin (2009) mukaan kuntien välinen polarisaatio kasvaa ja koko kuntakenttä muuttuu entistä heterogeenisemmäksi. Kuntien erilaistumisen seurauksena kuntia on entistä vaikeampi näin ollen käsitellä yhdenmukaisilla säännöillä. Erilaistumisen myötä myös kuntien kehittämisstrategiat ja -keinot poikkeavat heidän mukaansa enenevissä määrin toisistaan. (Haveri ym. 2009, 29.) Juuri kuntien keskinäinen heterogeenisyys voidaan yleisesti nähdä merkittävimmäksi syyksi, jonka vuoksi kuntarakennetta koskevien muutosten tekeminen on hyvin työlästä ja aikaa vievää työtä. Muutoksenkin keskellä jokaisen kunnan on kuitenkin keskinäisestä erilaisuudestaan huolimatta kyettävä säilyttämään hallinta- ja ohjauskykynsä, sillä kuntien on kyettävä täyttämään tauotta niille osoitetut velvollisuudet.

Kuntien toimintakenttä on siis tänä päivänä yhä monitahoisempi. Kunnat kohtaavat työssään yhä monimutkaisempia ongelmia ja sekä joutuvat yhä useammin tilanteisiin, joissa ne eivät pysty vastaamaan vaatimusten luomiin kehittämishaasteisiin yksin. Tämän vuoksi kunnat toimivat koko ajan enenevissä määrin osana erilaisia *verkostoja*, joissa muina osapuolina kunnan lisäksi ovat kuntakonserniin kuuluvat liikelaitokset, yhtiöt, toiset kunnat, yhdistykset, yritykset, erilaiset oppilaitokset, valtionhallinto sekä tietysti myös kunnan asukkaat.

Harjulan ym. (2004, 60) yhteistyön tuloksena syntyneessä teoksessa tätä toimintatavan muutosta havainnollistetaan toteamalla, että kunnan kehittämisestä ja palveluiden tuottamisesta itsenäisesti vastaavasta *ydinkunnasta* on siirrytty kohti erilaatuisia *verkostoja*. Haverin ja Anttiroikon (2009) mukaan verkoston käsitteellä korostetaan organisointitapaa, joka perustuu kaikkia mukana olevia tahoja hyödyttäviin ja suhteellisen pysyviksi tarkoitettuihin yhteistyösuhteisiin. Verkoston kantavana ideana on kerätä ja yhdistää osapuolien omistamia erilaisia valta-, osaamis- ja tietoresursseja palvelemaan yhdessä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista. Verkostot ovat yhteistyön muotona yleisimmin käytössä paikallisessa ja alueellisessa kehittämistyössä, jossa kunnat ovat yleensä vahvasti edustettuina. Tällaisia kehittämisverkostoja on luotu esimerkiksi koulutuksen ja sosiaali- ja terveystoimen tehtävien hoitamiseen ja kehittämiseen liittyen. (Haveri ym. 2009, 206.) Kunnat ovat siis lisänneet keskinäistä seutuyhteistyötään palvelutuotannossa ja edunvalvonnassa. Tästä esimerkkinä mainittakoon vaikkapa Helsingin seudun kehyskuntien muodostama KUUMA- kumppanuusverkosto, joka tekee merkittävää yhteistyötä mm. elinkeino- ja koulutuspolitiikan saralla.

Haveri ym. (2009) käyttävät muutoksen havainnollistamisessa vielä apuna Jäntin ja Majoisen (2008) toimittamassa teoksessa esiintyvää kuviota, joka havainnollistaa nykypäivän kuntajohtamisen eri tasoja ja kehittämistehtäviä. Kuviossa johtamisen kokonaisuus muodostuu ydinkunnasta, kuntakonsernista ja verkostoista. Kirjoittajien mukaan kuviosta on oleellista erottaa johtamisen tasot ja tunnistaa niiden erilaisuudet. Tämä tarkoittaa sitä, että johtamiselta ja johtajilta vaaditaan eri tasoilla erilaisia ominaisuuksia ja toimintatapoja. (Haveri ym. 2009, 60.)

Kuntien roolina on usein verkostojen kokoajan rooli, jolloin voidaan sanoa, että verkostojen johtajuus on kunnallisilla toimijoilla. Tästä huolimatta verkostojen eräs tyypillinen tunnusmerkki on siinä mukana olevien tasavertaisuus: Verkoston jäsenet ovat itsenäisiä toimijoita, jotka pyrkivät saavuttamaan omat tavoitteensa käymällä kauppaa erilaisilla resursseilla. Tällaisia resursseja ovat esimerkiksi tiedot, taidot ja rahoitus. Verkoston toimivuus perustuu keskeisesti mukanaolijoiden sujuvalle vuorovaikutukselle ja toiminnan koordinoinnille sekä jäsenien keskinäiselle luottamukselle. Koska kukaan ei ole perinteisessä mielessä verkostossa selkeässä johtoasemassa, puhutaan yleisesti *hallinnasta* (governance).

Kuten jo aiemmin edellä todettiin, hallinnan käsitteellä viitataan yleensä johtamiseen tilanteessa, jossa kukaan yksittäinen toimija ei kykene itse ratkaisemaan esiintyviä ongelmia tai vastaamaan haasteisiin, vaan niihin on pyrittävä vaikuttamaan verkostossa toimivien sidosryhmien välisellä yhteistyöllä. Tätä kokonaisvaltaista toimintatavan muutosta voidaan luonnehtia institutionaalisten rajojen murtumiseksi, jolla viitataan siihen, että ennen omilla alueillaan ja tavoillaan toimivat yksityisen -, julkisen - ja kolmannen sektorin toimijat toimivat nykyään merkittävässä yhteistyössä keskenään. (Haveri ym. 2009, 60–62.)

Edelliseen viitaten voidaan siis tiivistetysti ja yksinkertaistaen todeta, että yhteistyön tekeminen ja sen tehostaminen on keino vastata ympäröivän todellisuuden asettamiin haasteisiin, myös kunnallishallinnossa. Käytössä olevat resurssit (aika, raha jne.) yhdistettynä laajentuneisiin tehtäväkokonaisuuksiin ja palveluvaatimuksiin eivät usein oikeastaan jätä muutakaan vaihtoehtoa.

3.2 Rooli käsitteenä

Niiranen (1994) viittaa roolia käsitteenä määritellessään Allardiin (1983), jonka mukaan roolilla tarkoitetaan yleensä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muodostuvaa ja opittua käyttäytymismallia, jota henkilö noudattaa enemmän tai vähemmän johdonmukaisesti. Roolit eivät siis ole synnynnäisiä, vaan ne opitaan. (Niiranen 1994, 96.)

Sosiaalipsykologi Vivien Burrin (2002) mukaan roolit ovat eräänlaista tilanteisiin sitoutuneita sosiaalisia vallan välikappaleita. Näihin vallan välikappaleisiin vaikuttavat kuitenkin tapahtumaympäristön tuottamat yksittäiset muuttujat sekä ennen kaikkea yhteisön tason instituution sisältämät erilaiset suhdeverkostot; tällaisia suhdeverkostoja on olemassa esimerkiksi instituution ihmisten, sen sisältämien alakulttuurien sekä toisten ryhmien välillä. Roolien voidaan nähdä myös viittaavan ihmisen yhteiskunnalliseen asemaan liitettyihin normeihin ja odotuksiin; yksilön asema määrittelee siis sen, miten hänen odotetaan käyttäytyvän ja toimivan suhteessa toisiin ihmisiin. Huomionarvoista on se, että ihmiset omaavat useita erilaisia rooleja, jotka aktivoituvat eri aikoina ja työntävät muut roolit tietyissä tilanteissa taka-alalle. Rooleja ja niiden mukaista toimintaa ei tule Burrin mukaan käsittää vain jonkinlaiseksi teeskentelyksi, vaan kyse on pikemminkin omaksumisesta, jossa on mukana yksilön omaa ”minää” improvisaatiolla maustettuna. Roolin ”kantajan” on myös tärkeätä kyetä käsittämään, millaisena toiset ihmiset hänet näkevät hänen esittäessään rooliaan, jotta hän kykenee sovittamaan sen muiden esittämiin rooleihin. Sosiaalisissa tilanteissa ihminen on ennen kaikkea kiinnostunut siitä, miten ja millaisena hän esittää itsensä muille; tämän vuoksi ihminen tahtoo viestittää jokaisessa kanssakäymisessä toiselle ihmiselle olevansa tietyn kaltainen henkilö ja olevansa kyseisessä hetkessä tietyssä roolissa. (Burr 2002, 63–81.)

Roolit ovat siis kiinteästi kytköksissä sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja muodostuvat sen erilaisissa prosesseissa. Roolien muodostumisessa ja esittämisessä on siis kyse molemminpuolisesta toiminnasta, johon tarvitaan sekä roolin ”kantaja” että ”kohdeyleisö”: Roolien muodostusprosessissa molemmat osapuolet ikään kuin peilaavat toisiaan ottaen huomioon tiedostetusti tai tiedostamattaan esimerkiksi ympäröivän kulttuurin luomat käsitykset siitä, miten läsnä olevassa tilanteessa odotetaan kunkin osapuolen käyttäytyvän. Voidaan näin ollen sanoa, että kyseessä on siis eräänlainen roolileikki, johon tarvitaan aina eri osapuolet. Poliittiseen luottamushenkilötoimintaan kytkeytyvät kiinteästi erilaiset asemat, jotka luovat kanssaihmisissä odotuksia yksilön käyttäytymiselle. Poliitikassa johtavassa asemassa oleva henkilö tiedostaa

asemansa: tällöin roolien ylläpitämisen voidaan katsoa toimivan eräänlaisena johtamisen instrumenttina. Kuntaliitos vaikuttaa radikaalilla ja laajamittaisella tavalla prosessissa mukana oleviin kuntiin, väistämättä myös johtamisjärjestelmään kuuluviin henkilöihin.

Johtamistyötä ja rooleja tutkinut Mintzberg (1973) tuo esille perustavanlaatuisen määritelmän, jonka mukaan roolit ovat yksinkertaisesti joukko asemiin kuuluvia erilaisia käyttäytymismalleja. Hänen näkemyksensä mukaan ihmisten esittämät roolit ovat usein ennaltamääriteltyjä, mutta ihmisen yksilöllisyys muovaa niistä erilaisia tulkintoja. Havaintomateriaalin avulla hän on tunnistanut kymmenen erilaista roolia, jotka kuvaavat johtavassa asemassa olevien henkilöiden tekemää työtä. Kymmenen roolia on jaoteltu kolmeen eri kategoriaan; ensimmäisen ryhmään kuuluvat henkilöiden välisiä suhteita kuvaavat roolit, toiseen informaation käsittelyyn ja jakamiseen liittyvät ja kolmanteen päätöksentekoon kytkeytyvät roolit. Tämän työn aiheen ja kunnanvaltuutetun johtamistyön kannalta ensimmäisestä ryhmästä nostettakoon esille yhteyshenkilön rooli, jota kantaessaan johtaja pitää yhteyttä organisaation ulkopuolisiin tahoihin saadakseen tarvittavaa tietoa. Johtaja toimii ikään johtamansa organisaation ja sen toimintaympäristön välisellä rajapinnalla etsien uusia ja ylläpitäen vanhoja hyödyllisiä kontakteja. Informaation käsittelyyn ja sen jakamiseen liittyvät roolit korostavat johtajan asemaa organisaation sisäisen, ulkoa tulevan ja organisaatiosta ulospäin suuntautuvan tiedon kauttakulkuväylänä. Päätöksentekoon kuuluvat roolit korostavat johtajan valtaa ja tietopääomaa, joita tarvitaan ratkaisuja tehtäessä. (Mintzberg 1973, 54–57.)

Mintzbergin (1973) roolit jäsentävät ennen kaikkea yrityksen johdon rooleja, mutta niitä voidaan hyvin heijastella myös poliittisen luottamushenkilöjohdon asemaan. Huomionarvoisena seikkana voidaan nostaa esille se, että kaikki roolit kulminoituvat viime kädessä tiedon välittämiseen ja organisaatiota lähellä olevien sidosryhmien kanssa työskentelyyn. Johtamistyön sisältö on siis paljoltikin erilaisissa *verkostoissa toimimista ja olemassa olevan tiedon hyödyntämistä*. Kunnanvaltuutetun harjoittamassa johtamistyössä on keskeistä olla yhteydessä kuntaa lähellä oleviin erilaisiin sidosryhmiin sekä käsitellä saatavilla olevaa tietoa hyödyllisellä tavalla.

Leena Leväsvirta (1996) on tutkinut rooli-käsitettä kunnallishallinnon tutkimuksen kontekstissa. Hänen mukaansa roolikäsitteellä viitataan useimmiten yksilön asemaan osana jotakin sosiaalista kokonaisuutta, esimerkiksi ryhmää, yhteisöä tai yhteiskuntaa. Määrittelyssä otetaan esille yleisesti hyväksytty alakäsite, *sosiaalinen rooli*, jolla viitataan yleensä niiden normien ja odotusten muodostamaan kokonaisuuteen, joka yksilöön kohdistetaan sen vuoksi, että hän omaa jonkin tietyn

tehtävän tai aseman. Henkilöön kohdistetut oletukset ovat siis perusta tässä määritelmässä. Aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa sosiaalisen roolin on katsottu Allardin ja Littusen (1979) mukaan merkitsevän myös yksilön toistuvaa yhdenmukaista käyttäytymistä hänen ollessaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa toisten ihmisten kanssa. Rooli on siis olemukseltaan tietynlaista toteutuvaa toimintaa. Sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyvät tällöin säännöt, jotka ohjaavat yksittäisen jäsenen toimintaa; näitä odotuksia kutsutaan tässä sosiaalisessa järjestelmässä rooliodotuksiksi. Eräänlaisena jaotteluna erilaisissa lähestymistavoissa voidaankin pitää sitä, kumpaa tekijää pidetään lähtökohtaisena perustana, yksilön käyttäytymistä vai asetettuja odotuksia. (Leväsvirta 1996, 9.)

Leväsvirta (1996) viittaa teoksessaan myös kunnallishallinnon rooleja, erityisesti kunnallisvaltuutettujen, aiemmin tutkineen Helanderin (1965) tutkimustuloksiin. Vuonna 1965 julkaistussa tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan valtuutettuja *edustajan* ja *päätöksentekijän* roolien haltijoina. Perusmuuttujina oli käytetty kuntamuotoa ja puolueyhmää. Valtuutettujen harjoittama erilaisten ryhmien edustaminen todettiin olevan vahvasti kytköksissä siihen, mihin ryhmään valtuutettu itse samastui. Kaupunkien valtuutetut mielsivät edustavansa ennen kaikkea omaa puoluettaan ja sen jälkeen tiettyjen ammattien harjoittajia. Maaseudulla ykkösprioriteetiksi valtuutetut käsittivät tietyn alueen asukkaiden äänen esilletuonnin tiettyjen ammattien jäädessä toiselle sijalle. Kaupunkilaisvaltuutetut mielsivät tärkeimmäksi tehtäväkseen tiettyjen asioiden edistämisen, mutta maaseudulla pidettiin tärkeimpänä tiettyjen henkilöryhmien edustamista. Puoluejärjestöillä ja erilaisilla etupoliittisilla järjestöillä oli yleisesti ottaen vahva vaikutus valtuutettujen toimintaan. (Leväsvirta 1996, 41–42.)

Tämän työn kannalta voidaan pitää erityisen kiinnostavana Helanderin tutkimusta (1965), jossa hän on tutkinut valtuutettujen roolia päätöksentekijänä tarkastelemalla heidän toimintaansa sekä tiedon vastaanottajan että sen jakajana. Kävi ilmi, että valtuutettujen yhteydenpito kunnan asukkaisiin hoitui suurelta osin erilaisten pienryhmien, työympäristön, sekä järjestöjen, edustamansa puolueen ja ammattiyhdistysten välityksellä. Kuntalaiset saivat tietoa asioista lehdistön, puolueiden ja etupoliittisten painostusryhmien kokousten välityksellä. Mielenkiintoista on se, että henkilökohtaisten kontaktien merkitystä tiedotuksessa pidettiin kaupungissa pienenä, kun taas maaseudulla tilanne oli päinvastainen. Valtuutetut kertoivat saavansa itse tietoa parhaiten omilta puoluetovereiltaan, erityisesti kunnanhallituksessa istuvilta. Myös viranhaltijoiden koettiin olevan hyvä tiedonlähde. (Leväsvirta 1996, 42.)

Helanderin tutkimustulokset on julkaistu vuonna 1965, jolloin puolueet, ammattijärjestöt ynnä muut järjestäytyneet ryhmät olivat ihmisille tärkeämmässä roolissa kuin tänä päivänä. Tästä huolimatta voidaan kuitenkin todeta, ettei valtuutetun rooli sinänsä ole mihinkään muuttunut ajan saatossa: He ovat johtamistyössään vuorovaikutuksessa erilaisten (erityisesti itseään lähellä olevien) sidosryhmien kanssa, joita he edustavat ja joiden intressejä he työllään ajavat. Tähän liittyen informaation saaminen ja vastaanottaminen tehokkaalla tavalla on ensiarvoisen tärkeää ajatellen valtuutetun roolia päätöksentekijänä. Mielenkiintoista on se, millaisia erilaisia sidosryhmiä valtuutetut omaavat ja minkälaiseksi he itse mieltävät työnsä kulloisissakin olosuhteissa, esimerkiksi toteutuneen kuntaliitoksen jälkeisessä johtamisympäristössään, kun asioiden kokonaishallinta on muutoksen myötä todennäköisesti entistä haastavampaa.

Leväsvirran (1996) tavoitteena oli hahmottaa malli, jonka avulla pystyttäisiin tutkimaan kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja kunnallishallinnossa. Roolien tarkastelun lähtökohtana on niiden monitorointi erilaisten ominaisuuksien ja näkökulmien kautta. Roolien katsotaan muotoutuvan yhtä lailla roolinhaltijaan kohdistuvista odotuksista kuin hänen omasta aktuaalisesta käyttäytymisestään. Rooliulottuvuudet voidaan liittää niin kunnallisiin luottamushenkilöihin kuin viranhaltijoihinkin tapauksesta ja olosuhteista riippuen. Mallin perustana toimii kuntaorganisaation hallinnon ja demokraattisen poliittisen päätöksenteon välinen suhde, joka konkretisoituu selvimmin päätöksentekoprosessissa. Oleellista on myös se, miten kuntaorganisaatio hoitaa ympäristösuhteitaan organisaation ulkopuolisiin tahoihin (edustaminen ja tiedottaminen). Kyseisiä ulottuvuuksia ja niiden sisältämiä tehtäviä ja suhteita vertailemalla on näin ollen mahdollista yrittää hahmottaa kunnallishallinnossa esiintyviä rooleja. (Leväsvirta 1996, 72–73.)

Roolin käsite on siis tuttu kunnallishallinnon ja kuntien johtamisen saralla. Peruslähtökohdan kuntien johtamiselle tarjoaa viranhaltijoiden sekä poliittista johtamista edustavien luottamushenkilöiden välinen suhde, joka on usein luultua monimutkaisempi; rooleissa on paljon samanlaisia piirteitä, jopa päällekkäisyyttä. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset asettavat johtamiselle uusia ennen kokemattomia haasteita, jolloin myös johtamisroolit kohtaavat väistämättä jonkinlaista muutospainetta.

3.3 Kuntajohtamista käsittelevä tutkimus lyhyesti

Aiemmasta kuntajohtamiseen liittyvästä tutkimuksesta voidaan erottaa esimerkiksi johtamistapatutkimukset, ohjausjärjestelmätutkimukset, muutosjohtamistutkimukset, toimielinten vaikutusvaltaan liittyvät tutkimukset sekä toimijoiden rooleja koskevat tutkimukset. Esittelen seuraavassa lyhyesti edellä mainitun jaottelun mukaisesti joitakin eri alaryhmiä edustavia tutkimuksia ja niiden päänäkökohtia. Tutkimukseni aihe kytkeytyy kiinteästi keskusteluun kuntarakenteen muuttamisesta ja kuntaliitoksista sekä kuntien johtamisesta, joten pyrin erityisesti luomaan katsauksen tähän aihealueeseen. Jo aiemmin tässä työssä käsiteltyihin teoksiin ei välttämättä enää viitata uudelleen tässä osiossa toiston välttämiseksi.

Sakari Möttönen (1997) on tutkinut poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden tehtäväjakoja ja sen tavoitteita kunnallisessa tulosjohtamisessa. Hänen tutkimuksensa tarkoituksena oli selvittää, millaisia ovat kunnallisessa tulosjohtamisessa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet ja miten ne ovat toteutuneet. Tehtäväjakoa tarkastellaan osapuolien välisen valtasuhteen näkökulmasta. Möttönen luo tutkimuksensa teoreettisessa osassa ajatuskehysten, jolla tulkitaan tavoitteiden ja niiden toteutumisen välistä eroa. Tutkimuksen empiirinen osa on tapaustutkimus, jossa asiaa tarkastellaan asiakirja-aineiston sekä kahden kohdekunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelujen perusteella. Möttönen luoma teoreettinen ajatuskehys sai empiiristä vahvistusta, jonka mukaan kunnallishallinnossa on suositusten, oppaiden, kuntakohtaisten asiakirjojen ja viranhaltijoiden käsitysten perusteella muodostuva poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskeva suositusmalli. Tämän suositusmallin mukaan poliittisten päätöksentekijöiden on keskityttävä strategioiden luontiin, linjapäätösten tekemiseen ja tavoitteiden asettamiseen. Viranhaltijoiden tehtäväksi tämä malli taas asettaa operatiivisista asioista vastaamisen. (Möttönen 1997, 11.)

Leena Leväsvirta (1999) on väitöstutkimuksessaan tutkinut kuntien hallintoa muuttuvassa toimintaympäristössä, sillä kunnat kokivat 1990-luvulla uudelleenorganisoinnin vaiheen. Tällä muutosten aikakaudella monet perinteiset toimintamallit jouduttiin kyseenalaistamaan. Muutokselle oli tyypillistä työnjakojen tarkistaminen ja tehtävien keskittyminen, hallinnon professionalisoituminen sekä vallankäytön siirtyminen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Leväsvirran tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa 1990-luvun kunnallisjohtamisen rooleja sekä työnjakoa poliitikkojen ja johtavien viranhaltijoiden kesken. Hän hakee myös vastauksia siihen, toimivatko kunnat kontingenssiteorian mukaisesti yhteensovittaen johtonsa organisaatiorakenteen

muuttuneen toimintaympäristön vaatimusten kanssa. Leväsvirta vertaili tutkimuksessaan yksinkertaisen ja stabiilin ympäristön kuntien sekä kompleksisten ja dynaamisen ympäristön kuntien organisaatorakenteita. Yksinkertaisen ja stabiilin ympäristön kuntien tulisi teorian mukaan toimia konebyrokratian tavoin, kompleksisen ja dynaamisen ympäristön omaavien kuntien taas projektiorganisaatiomaisesti. (Leväsvirta 1999, 5–6.)

Leväsvirran tutkimustulosten mukaan luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden rooleista löytyy paljon päällekkäisyyksiä, mutta myös eroja oli havaittavissa. Luottamushenkilö toimii omimmillaan ideologisen päätöksentekijän roolissa, jossa hän toimii erityisesti itseään lähellä olevien ihmisryhmien edustajana. Näistä ryhmistä tyypillisiä esimerkkejä ovat naapurit ja omat äänestäjät. Viranhaltijajohdon hän taas hahmottaa toimivan professionaalisen hallinnon edustajana, joka kuitenkin vaikuttaa laajasti päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. (Leväsvirta 1999, 5-6.)

Leväsvirta (1999) hahmottaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien perusteet *kunnallisen demokratiamallin* pohjalta, jonka mukaan vaaleilla valitut edustajat ja muut luottamushenkilöt käyttävät edustuksellista valtaa ohjaamalla ja valvomalla viranhaltijoiden työtä tekemiensä poliittisten päätösten kautta. Tämän hyvin perustavanlaatuisen hahmotusmallin mukaan luottamushenkilöiden rooli on siis luonteeltaan *ohjaava* ja *valvova*. Leväsvirta hahmottaakin edelliseen liittyen viranhaltijaorganisaation roolin olevan puolestaan *avustava*. Tämä tarkoittaa sitä, että viranhaltijoiden tehtävänä on luoda edellytykset luottamushenkilötoiminnalle työskentelemällä päätöksenteossa puolueettomina valmistelijoina, esittelijöinä ja asiantuntijoina. Käytännössä asia ei ole kuitenkaan näin selvärajainen, vaan juuri nimenomaan valmistelutyön kautta viranhaltijat voivat vaikuttaa päätöksiin ja tuoda mukaan omaa erikoisasiantuntemustaan, kuten Leväsvirta toteaaakin. (Leväsvirta 1999, 44—45.)

Kaija Majaisen (2001) tutkimuksen kohteena oli selvittää vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain määrittelemää valtuuston perustehtävää ja sen toteutumista käytännön kunnallispolitiikassa. Näkökulmina tarkastelussa olivat kunnan johtamiseen, kunnalliseen demokratiaan ja paikalliseen politiikkaan liittyvät seikat. Tutkimuksen kohteena olivat kuntalain 13,1 §, 27§ ja 65§. Empiirinen aineisto oli kaksitahoinen sisältäen lainvalmisteluasiakirjoja, kuntalain ja siitä tehdyt tulkinnat sekä kuntiin lähetettyjen lomakekyselyjen antamat vastaukset ja case-kunnista kerätyt kirjalliset asiakirjat. Tutkimuksessa käsittely kohdistuu selkeästi kahteen seikkaan: valtuuston tekemään kunnan toimintaa ja taloutta koskevaan suunnittelutyöhön sekä 27§:n mukaiseen valtuuston tehtävään pitää huolta kunnan asukkaiden ja palvelunkäyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Suunnittelutyössä keskiössä oli valtuuston harjoittama strateginen suunnittelu.

Kuntaliiton kuntien johtamista ja demokratian käytäntöjä vuosina 1997 - 2000 selvittänyt tutkimus osoittaa, että strateginen johtaminen on yleistynyt kunnissa. Uuden kuntalain voimassaolon aikana valtuuston työ on Majoisen (2001) mukaan muuttunut selkeästi strategista suunnittelua painottavaksi johtamiseksi. Tämä siitäkkin huolimatta, että kuntalaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä strategisesta johtamisesta, vaan yleispiirteisen määräyksen tavoitteiden asettamisesta. Majoisen johtopäätöksen mukaan valtuuston rooli strategisessa johtamisessa on kuitenkin jokseenkin heikko, johtuen mm. strategisen suunnitteluprosessin luonteesta; valtuutetut ovat usein käytännössä informoidun asemassa sen sijaan, että olisivat aidosti kunnolla mukana itse suunnittelutyössä. Majoisen mukaan valtuusto onkin usein strategioihin ja tavoitteisiin vaikuttava, ei niitä määrittävä toimielin. (Majoinen 2001, 241, 266.)

Majoisen (2001) mukaan hänen tekemänsä teemahaastattelut ja ryhmähaastattelut sekä case-kuntien kirjallisista dokumenteista analysoinnin kautta saadut tulokset tukevat valtioneuvoston vuonna 1999 eduskunnalle antamaa selontekoa, jonka mukaan kunnanvaltuustot ovat harvoin ottaneet kokonaisvastuun kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisestä. Vaikuttaminen ja osallistuminen ovat pääsääntöisesti jääneet kuntalaisten oman aktiivisuuden varaan valtuuston asioihin juurikaan vaikuttamatta. Majoisen näkemyksen mukaan valtuuston roolin vahvistumisessa olisikin oleellista se, että valtuusto kohdistaisi työnsä nimenomaisesti kuntayhteisöön ja olisi kiinnostunut sen tilasta tulkiten paikallista todellisuutta. Tällöin valtuustotyön luonne muuttuisi hallinnoinnista kohti mahdollistavaa johtamista ja paikallista hallintaa (local governance). Näin ollen valtuusto vapauttaisi ja antaisi väljyyttä kuntalaisten omaehtoiselle toiminnalle, jolloin valtuustolla olisi paikallisyhteisön kehitystä mahdollistava ja aktivoiva rooli. Demokratian vahvistaminen voitaisiin nähdä myös kuuluvaksi osaksi johtamisen ydinprosesseja. (Majoinen 2001, 299, 301, 309–310.)

Inga Nyholm (2008) on puolestaan tutkinut, millaisena yksilöt kokevat kuntaorganisaatiossa tapahtuvat muutokset ja millaiset tekijät vaikuttavat muutosprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen kunnissa. Nyholm käyttää empiirisessä tarkastelussaan esimerkkinä kuntien seudullista yhteistyötä edistävää Seutukuntien tuki -hanketta, joka käynnistyi vuonna 2000. Tutkimuksessa yksilön näkökulmaa edustavat kuntien keskijohtoon kuuluvat viranhaltijat, joiden näkemyksiä on koottu yhteen haastattelujen avulla sekä tutustumalla kunnan sektorijohtajien kirjoittamiin elämäkertakirjoituksiin. Nyholm näkee keskijohdon roolin organisaatiomuutoksessa ja seutuyhteistyössä keskeisenä, sillä keskijohto toimii muutoksia koskevien päätöksentekoprosessien solmukohdissa, strategisten päätöksentekijöiden ja henkilöstön rajapinnassa. Tutkimustulosten mukaan muutosten onnistumista vaikeuttavat kuntien toimintaympäristöstä kumpuava kaaottisuus,

josta tutkija käyttää nimitystä hallinnan häly. Hallinnan häly hahmottuu tutkimustuloksissa ilmenevien muutosta vaikeuttavien neljän tekijän kautta, jotka ovat heikko muutosjohtajuus, yksilöiden tavoitteet ja intentiot, kuntaorganisaatioiden ominaispiirteet sekä muutoskonteksti. (Nyholm 2008, 9–11.)

Kunnat ovat lisänneet enenevissä määrin seudullista yhteistyötään, joka liittyy keskeisesti käynnissä olevaan massiivisen laajaan kuntauudistukseen ja tämän vuoksi Nyholmin empiiristä tarkastelua voidaan pitää relevanttina seikkana tämän tutkimuksen aihetta sekä koko kuntien johtamisjärjestelmää ajatellen. Nyholmin käyttämä kuntien toimintaympäristön kaaottisuuteen liittyvä käsite ”hallinnan häly” on myös erittäin kiinnostava kuntajohtamisen yleistavoitteena pidettävää *hallintaa* (governance) ajatellen.

Jaana Leinonen on Kunnallistieteen aikakauskirjassa (4/2010) ilmestyneessä artikkelissaan kuvannut sitä, millainen kuva kuntajohtajuudesta välittyy Kuntalehden artikkeleiden välityksellä. Hän on käyttänyt aineistonaan vuosien 1993 ja 2009 aikana ilmestyneitä Kuntalehden numeroita. Leinonen oli valinnut numeroista kaikki artikkelit, joissa oli käsitelty kuntien johtamista, kunnan- ja kaupunginjohtajia, poliittista johtajuutta ja pormestarimallia. Artikkelinsa johdanto-osassa Leinonen toteaa kunnan- tai kaupunginjohtajan antavan usein koko paikkakunnalle kasvot. Media on tietenkin avainasemassa tähän liittyen, sillä sen sanotaan luovan toiminnallaan kustakin johtajasta niin sanotun johtajuuskuvan. Kunnanjohtaja on siis tänä päivänä huomattavan paljon esillä ja hänen roolinsa kunnan edustajana, suhteiden luoja ja verkostoitujana on erittäin merkittävä. Kunnanjohtajan esilläolo lisää myös mahdollisesti hänen vaikutusvaltaansa kunnan toimintapolitiikkojen ja strategioiden luomisessa ja suuntaamisessa. Kunnanjohtajaa ei ole koskaan voitu kuitenkaan ammatillisen johtamiseen liittyvistä perustehtävistä huolimatta pitää vain puhtaana ammattijohtajana, vaan hänellä on aina ollut myös keskeinen rooli kunnan poliittisessa johtamisessa ja mahdollisuus käyttää melko laajaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa toimissaan. (Leinonen 2010, 322–340.)

Leinonen (2010) on hahmottanut artikkelissaan tutkimustyönsä tuloksissa kolme kuntajohtajuuden pääluokkaa, jotka ovat *tehomanageri*, *kuntalaisten palvelija* ja *innovatiivinen visionääri*. Tehomanageri-johtajuudessa korostuvat hyvin pitkälti uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaiset opit: kunnanjohtaja on siis tehokas hallinnon hoitaja sekä tuloksellisen ja taloudellisen toiminnan edistäjä. Toiseen pääluokkaan kuuluvat kuntalaisten palvelija-johtajat ovat taas pehmeämmän ja joustavamman leadership-tyyppisen johtamisen edustajia. Heitä luonnehtii vahva yhteys omiin kuntalaisiinsa. Johtajan ja kuntalaisten väliseen suhteeseen kuuluu sellaisia

ulottuvuuksia kuin saavutettavuus, välittömyys ja kuuntelevuus. Innovatiivinen visionääri-johtaja taas on tyypillisesti herkkä muutoksille ja hyvä ennakoimaan tulevaa. Tällaisessa johtajassa korostuu kuitenkin ennen kaikkea luovuus ja innovatiivisuus, joiden kautta hän uskoo tilanteessa kuin tilanteessa kunnan selviytymis- ja kehittymismahdollisuuksiin. (Leinonen 2010, 322–340.)

Haverin ja Anttiroikon (2009) mukaan johtamiseen liittyy läheisesti *vallan* käsite. Näiden kahden välinen suhde on erityisen merkittävä kuntaorganisaation ylimmällä tasolla (johtamisen tasolla). Kirjoittajat viittaavat Dahliin (1956), jonka mukaan valta on kykyä saada aikaan asioita, kykyä vaikuttaa muiden ihmisten päätöksiin ja tekemisiin, jopa näiden vastustuksesta huolimatta. Valta ei siis ole tämän mukaan jonkun toimijan ominaisuus, vaan toimijoiden välinen suhde. Ihmisten vallalla on erilaisia muotoja ja se on myös voimakkaasti tilannesidonnainen; valta on erilainen eri tilanteessa ja suhteessa eri ihmisiin. Kuntien tapaisissa poliittisissa organisaatioissa vallalla on suuri merkitys, sillä politiikka on taistelua vallasta, vallan käyttämistä ja toisten käyttämän vallan vastustamista. Johtamisen, vallan ja politiikan voidaankin katsoa olevan kytköksissä toisiinsa. Kunnan johtamisen ylimmällä tasolla – niin poliittisella kuin ammatillisellakin – on näin ollen runsaasti yhteiskunnallista valtaa. Kunnat ovat myös yhä edelleen julkisen pakkovallan käyttäjän asemassa, vaikkakin monissa yhteyksissä esitettyjen näkemysten mukaan sen merkityksen ei katsota olevan enää entisenlainen. Edellisellä viitataan siihen, että neuvottelemalla saatu valta korvaa nykyisin yhä useammin pakkovallan käytön. Tämä ilmentää osaltaan uutta *hallinta-ajattelua*. (Haveri ym. 2009, 195–197.)

Tässä tutkimuksessa keskeisessä asemassa oleva *rooli*-käsite voidaan katsoa olevan tiivisti kytköksissä käsitteen *valta* kanssa: Yleisen käsityksen mukaan rooli määritellään niiden odotuksien ja normien summaksi, jotka liittyvät ihmisen yhteiskunnalliseen asemaan (ks. esim. Burr 2002). Roolit liittyvät aina myös jollakin tavalla ihmisten väliseen sosiaaliseen vuorovaikutukseen (ks. esim. Allard ja Littunen 1979 sekä Niiranen 1994). Valta taas on kykyä saada aikaan asioita, kykyä vaikuttaa muiden ihmisten päätöksiin ja tekemisiin ja on näin ollen olemukseltaan toimijoiden välinen suhde (ks. Dahl 1956). Näin ollen voidaan todeta, että varsinkin johtamisen kontekstissa, roolia kantaessaan yksilöllä saattaa usein olla myös valtaa muihin yksilöihin nähden. Vallan käsite liittyy siis työntekijän aiheeseen, jos ei suoranaisesti, niin ainakin epäsuorasti.

3.4 Roolit muotoutuvat politiikan ja hallinnon keskinäisessä suhteessa

Möttösen (1997) mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kuntajohtamiseen kytkeytyvän keskinäisen suhteen perusta määrittyy *politiikan* ja *hallinnon* välisen keskinäissuhteen tuloksena. Näin ollen kuntajohtaminen mielletään luonteeltaan eräänlaiseksi poliittis-hallinnolliseksi prosessiksi. Möttönen toteaaakin, että kunnallishallinnossa ilmenevä politiikan ja hallinnon välinen suhde on muodostunut politiikan ja hallinnon tutkimuksen ikuisuuskysymykseksi: toisin sanoen kysymykseen, miten politiikka ja hallinto ovat erotettavissa selkeästi toisistaan erillisiksi prosesseiksi, ei ole voitu antaa lopullisia määritelmiä tai vastauksia. (Möttönen 1997, 74.) Tässä työssä ensisijaisena mielenkiinnon kohteena ovat vain kunnanvaltuutettujen kuntajohtamisen roolit, joiden muotoutumiseen politiikan ja hallinnon välinen keskinäissuhde vaikuttaa kuitenkin aina merkittävänä taustatekijänä.

Möttönen (1997) viittaa teoksessaan Max Weberin tapaan erottaa politiikka ja hallinto toisistaan. Weberin (ks. esim. Weber 1978) mukaan pysyvyyttä ja suunnitelmallisuutta edustamaan tarvitaan hallintokoneistoa, eli byrokratiaa, mutta hallinto tarvitsee vastapainokseen poliittisen koneiston kontrolloimaan sitä ja asettamaan sille päämäärät. Hän tuo toisaalta esille myös politiikan ja hallinnon yhtenäisyyttä korostavan *systemiteorian*, jonka keskeiseksi edustajaksi hän mainitsee David Eastonin. Keskeistä teoriassa on poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhde ympäristöön. Järjestelmän ja ympäristön välinen vuorovaikutus saa aikaan panos-tuotos-suhteen, jossa ympäristön vaikutuksia järjestelmään kutsutaan panoksiksi (inputs) sekä järjestelmän tuottamia ratkaisuita ja palveluja tuotoksiksi (outputs). Tuotokset syntyvät siis politiikan ja hallinnon yhteisvaikutuksesta, eikä niitä näin ollen ole mahdollista erottaa toisistaan, koska ne ovat saman prosessin eri osia. (Möttönen 1997, 75—76.) Weberin tapaa erottaa politiikka ja hallinto toisistaan voidaan pitää varmasti klassisimpana teemaa koskevana jäsennyksenä, mutta sen paikkansa pitävyyttä koskien tämän päivän organisaatioiden johtamista (joissa yhdistyvät politiikka ja hallinto) voidaan tarkastella erittäin kriittisesti. Samalla on kuitenkin myös todettava, ettei mallia pidä väheksyä, vaan se tulee asettaa omaan historialliseen kontekstiinsa.

Poliittisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteen perustana on siis politiikan ja hallinnon välinen keskinäissuhde. Tästä suhteesta on Möttösen (1997) mukaan myös johdettavissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen tehtäväjako. Hän viittaa teoksessaan Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981) tekemään erotteluun, jossa erotellaan politiikan erilaisia аспекteja, joita politiikan tekijät painottavat toiminnassaan. Aspektit kuvaavat erilaisia tekijöitä, jotka ohjaavat

ja määrittelevät politikkojen toimintaa. Näistä yhdeksästä nostettakoon tässä esille poliitikon tehtävää keskeisimmin raamittavat *asianajo- ja kannattaja-aspektit*, joissa poliitikon poliittisia toimia ohjaavat tiettyjen ryhmien sekä omien äänestäjien ja muiden sidosryhmien intressit ja niistä huolehtiminen. (Möttönen 1997, 79–82.) Tämä tuo siis esille luottamushenkilöihin ja heidän toimiinsa vaikuttavat edustuksellisen demokratian tyypilliset piirteet, jolle ominaisessa ”intressien ristitulessa” he joutuvat toimimaan. Luottamushenkilönä toiminen on siis päätöksentekoon kuuluva rooli, jossa toimivan on ratkaistava, kenen tai minkä etuja hän kulloinkin toimillaan ajaa.

Leväsvirta (1999) esittelee John C. Wahlken (1962) jaottelua, jossa hän jakaa kansanedustajien roolit *ydin-, erikois-, asiakas- ja satunnaisrooleihin*. Wahlken ohella tutkimuksessa olivat mukana Heinz Eulaun, William Buchananin ja Leroy C. Ferguson. Vaikka Wahlken jaottelu koskeekin Yhdysvaltain senaattoreita ja osavaltion parlamentin edustajia, niin Leväsvirran mukaan se sisältää silti myös kunnallishallintoon liittyviä elementtejä. *Ydinroolit* korostavat ryhmän yhteistä roolia, joilla ryhmä varmistaa, että sen jäsenet pyrkivät yhteisiin päämääriin ja soveltavat toiminnassaan yhteisiä periaatteita. *Erikoisroolit* perustuvat Wahlkenin ja kumppaneiden mukaan organisaation sisäiseen työnjakoon, jonka perusteella muodostuvat johtajuus- ja asiantuntijaroolit ja joiden muodostuminen nojaa vahvasti henkilöiden asiantuntemukseen. *Asiakasroolit* taas kuvaavat Leväsvirran mukaan roolinhaltijan suhdetta ympäristöönsä, joka kunnallishallinnossa tarkoittaa luottamushenkilöiden suhteen sitä, että he saattavat helposti orientoitua ennen kaikkea esimerkiksi oman asuinalueensa ja sen ihmisten edustajina. *Satunnaisroolit* kuvaavat lyhyesti sanottuna hänen mukaansa rooleihin vaikuttavia satunnaisia yhteyksiä, kuten sukulaisuus- ja ystävyysuhteita. Nämä edellä mainitut roolit koskettavat tosiaankin enemmän luottamushenkilöitä, mutta liittyvät myös viranhaltijoiden asemaan ja olemukseen. (Leväsvirta 1999, 46–49.) Johtamistyössä, kuten kaikessa inhimillisistä vuorovaikutusta sisältävissä tilanteissa, on siis kyse pitkältikin ihmisten välisistä suhteista, joiden välityksellä asialistalla olevia tehtäviä hoidetaan.

Kuten jo aiemmin on todettu, kuntien toimintaympäristö on ollut ja on edelleen kokemassa muutoksia, joihin voidaan lukea kuntien liittyminen yhä tiiviimmin osaksi kokonaisvaltaista globaalia maailmankehitystä. Majoisen (2001) mukaan kuntien olisi tärkeää päästä yhä paremmin mukaan verkostoyhteiskunnan dynaamiseen rytmiin, joka korostaa erilaisten yhteistyösuhteiden merkitystä. Yleinen kansainvälistymisen kehitys ja siinä erityisesti Euroopan unionin luoma alati tiukentuva integraatio ovat yhdessä kuntien lisääntyvien tehtävien, kunnallistalouden kiristymisen ja lisääntyvien ympäristökysymysten kanssa lisänneet kuntien seudullista yhteistyötä. Majoisen käsityksen mukaan seutuyhteistyön laajentuminen on vahvistanut kunnallishallinnon elitististä kehitystä; hänen mukaansa tutkimus seutuyhteistyön vaikuttajista osoittaa, että seutuyhteistyön

keskiössä ovat kunnanjohtajat ja niin sanotut avainpäättökentekijät, joilla tarkoitetaan yleensä kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajia. Vaikuttamisen taso ja vahvuus voidaan nähdä ikään kuin kehämallina: vaikuttamisen toiselle kehälle sijoittuvat ”rivivirkamiehet” ja muut luottamushenkilöt. Kolmannelta kehältä löytyvät sitten tavalliset kuntalaiset. (Majoinen 2001, 163–164.)

Kuntajohtamisessa keskeistä osaa näyttelevät siis tänä päivänä monipuoliset verkosto- ja yhteistyösuhteet, joiden hoitamiseen voidaan hyvin katsoa liittyvän erilaisia rooleja. Majoisen johtopäätös siitä, että kunnallishallinnollisia yhteistyö- ja verkostosuhteita raamittaa edellä kuvatun tyyppinen elitistinen kehitys, ei varmaankaan ole täysin absoluuttisen ehdoton totuus, mutta varmasti todellisuus noudattelee usein tämän kaltaista linjaa. Esimerkiksi Nurmijärven kunnan edustajina Helsingin seudun kehyskuntien KUUMA-kumppanuusverkostossa toimivat kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajat. Kunnanvaltuustoa ja -hallitusta voidaankin pelkistetyksi tämän valossa pitää kunnan tärkeimpinä poliittisina toimieliminä ja niiden puheenjohtajia vaikutusvaltaisimpina yksittäisinä luottamushenkilöinä.

Valtuuston perustehtävien määrittelyyn oleellisesti vaikuttavana seikkana voidaan pitää käsitystä kunnan olemassaolon tarkoituksesta. Käsitys kunnasta palvelujen tuottajana on vanhentunut, sillä alati kasvava palvelujen markkinaehtoistuminen on muuttanut kunnan roolia palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi. Palveluiden tuottaminen ja järjestäminen on kuitenkin vain yksi osa kunnan perustehtävää. Vahvistuvana käsityksen mukaan kunta nähdäänkin nykyisin paikallisyhteisön hallitsemana perusyksikkönä, jonka myötävaikutuksella paikallisyhteisö tekee itseään ja ympäristöönsä koskevia valintoja. Haverin (1994, 59) määritelmän mukaan *paikallisyhteisö* on sellainen sosiaalisesti ja alueellisesti muodostunut vuorovaikutuksellinen yhteisö, jolla on oma taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen perustansa, omat paikalliset intressit ja identiteetti. Majoinen (2001) ilmoittaa tähän liittyen käyttävänsä tutkimuksessaan paikallisyhteisön synonyyminä sanaa *kuntayhteisö*, jolla on alueyhteisönä alueellaan oikeus autonomiseen hallintoon universaalisti, yleisesti ja erityisesti määriteltynä paikallisine tehtävineen. Yhteisöllisyyden käsitteeseen liitetään yleisesti aspekti vastuusta ja kuntayhteisöstä puhuttaessa hallinnon erityisenä muotona voidaan pitää kansalaisten (kuntalaisten) vastuullista osallistumista yhteisön hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen kuuluvuuden turvaamiseksi. (Majoinen 2001, 164–165.)

Tähän ajatukselliseen viitekehykseen liittyen Majoisen (2001) mukaan *valtuutettujen roolina kunnan poliittisen johtamisen ytimessä on tunnistaa yhteisön tarpeita, mahdollisuuksia ja ongelmia*. Valtuuston tehtävänä on siis omalla työllään varmistaa, että kuntalaisten tarpeet ja palvelut

kohtaisivat toisensa parhaalla mahdollisella tavalla. Myös paikallistalouden aktivointi kuuluu hänen mukaansa valtuuston vastuualueeseen. Majoinen viittaa Kallion (1993) määritelmään, jonka mukaan paikallistalouden piiriin kuuluvat kaikki kunnan alueella olevat subjektit, jotka harjoittavat taloudellista panos-tuotosvaihdantaa. Paikallistalous on siis olemukseltaan systeminen kokonaisuus, jonka muodostavat kotitaloudet, yrittäjät ja yritykset, kunta ja muut toimivat organisaatiot. (Majoinen 2001, 165.) Edellisessä tulee yksiselitteisen oivallisesti esille se, että kunnanvaltuutetut ovat hoitamassa yhteisiä asioita ja yrittävät parhaansa mukaan vastata ihmisten ja muiden paikallistalouden piiriin kuuluvien toimijoiden esille tuomiin tarpeisiin. Kyse on siis monipuolisesta *verkosto- ja sidosryhmätyöstä*, jossa valtuutetuilla on tärkeä rooli.

Majoinen (2001) näkemyksen mukaan kuntayhteisöparadigman vahvistuessa valtuuston roolin suhteessa kuntalaisten osallisuuteen olisi myös muututtava siten, että valtuuston tulisi aiempaa ponnekkaammin aktivoida kuntalaisia omaehtoiseen toimintaan, toimimaan siis oman elämänsä ja lähiyhteisönsä parhaaksi. Tällä tarkoitetaan uusien ideoiden hyödyntämistä ja niiden soveltamista. Myös perinteisten tiukkojen valvontajärjestelmien purkaminen, jotka estävät vastuunottoa ja joustavaa toimintaa, olisi Majoinen mielestä tärkeää. (Majoinen 2001, 165.)

Kuntien toimintaympäristön muutokset heijastuvat siis suoraan kunnan toimintaan ja asettavat sille uusia vaatimuksia. Vaatimukset ovat hyvin kokonaisvaltaisia ja koskettavat myös luottamushenkilöjärjestelmää, jonka kykyä vastata niihin voidaan pitää yhä tärkeämpänä ja vaativampana ajatellen asukkaiden omaan itsehallintoon perustuvan järjestelmän toimivuutta. Valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden tulee siis paitsi itse yrittää poimia signaaleita ihmisten tarpeita koskien, myös pyrkiä kannustamaan ihmisiä kertomaan niistä itse ja toteuttaa näin ollen kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Tällaiset seikat ilmentävät myös hyvin nykypäivänä paljon esillä olevaa hallinta-ajattelua ja sen mukanaan tuomia haasteita, joita organisaatiot kohtaavat mm. lisääntyneiden ja monipuolistuneiden sidosryhmäsuhteiden muodossa.

Leväsvirran (1999) mukaan eri luottamustoimielinten jäsenten roolit eroavat toisistaan. Myös toimielinten välisessä suhteessa on tapahtunut muutoksia. Leväsvirran näkemyksen mukaan kunnanhallituksen asema on selkeästi vahvistunut valtuustoon verrattuna: päätösvaltaa on siirtynyt valtuustolta hallitukselle ja hallituksen katsotaankin usein vaikuttavan luottamushenkilöorganisaatioista eniten päätöksentekoprosessiin. Valtuusto on toki säilyttänyt muodollisesti ylimmän vallan päätöksenteossa, mutta sen vaikutusmahdollisuudet asioiden valmisteluun ovat todellisuudessa vähäiset – heille on käytännössä jäänyt lähinnä päätöksenteon tekninen puoli. He pyrkivät keskittymään enemmän käytännön asioiden hoitoon, kun taas

hallituksen jäsenet huolehtivat periaatteellisemmista kysymyksistä. Lautakuntien rooli on taas Leväsvirran mukaan vahvistunut monissa kunnissa siitä johtuen, että laajoja toimialueita on yhdistetty yhden ”superlautakunnan” alaisuuteen. Tosin lautakuntien jäsenet kokevat eniten tyytymättömyyttä asemaansa ja ovat jättäytyneet oman toimintasektorinsa asioiden hoitajiksi irti muusta hallinnosta. Heillä on myös muihin verrattuna löyhimmät suhteet kuntalaisiin. *Tiivistetysti luottamushenkilön roolina on toimia tiettyä ideologisuutta edustavana päätöksentekijänä. Hän toimii usein kuntalaisten ja erityisesti oman naapurustonsa ja äänestäjiensä edusmiehenä.* (Leväsvirta 1999, 231–236.)

Valtuuston roolin heikentymistä päätöksenteossa voidaan pitää merkinä luottamushenkilöjärjestelmän sisältämistä ongelmista. Valtuustolla on lain mukaan ylin valta päätöksenteossa, joten voidaan hyvin esittää kysymys, toimiiko järjestelmä tarkoituksenmukaisella tavalla, jos valtuutetut ovat lähinnä vain *informaation vastaanottajan roolissa sekä muodollisina päätöksentekijöinä*. Aiheeseen liittyen Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS (2004) on teettänyt kyselyitä kartoittaakseen ihmisten mielipiteitä ja näkemyksiä kunnallishallintoon ja kuntiin liittyen (Ilmapuntari-kyselytutkimukset). Vastaaajina ovat sekä tavalliset kansalaiset että kunnanvaltuutetut. Vuoden 2004 kyselyn tulosten mukaan 58 prosenttia haastatelluista kuntalaisista oli sitä mieltä, että ”kunnallishallinto on luisunut liiaksi virkamiesten hallintaan luottamushenkilöiden ollessa vailla todellista valtaa”. Valtuutetuista puolestaan 52 prosenttia on samaa mieltä kuntalaisten kanssa esitettyyn kysymykseen liittyen. Vuonna 2008 66 prosenttia kuntalaisista antoi saman vastauksen esitettyyn kysymykseen. Neljässä vuodessa kriittisyys oli siis lisääntynyt kuntalaisten piirissä, mutta hälyttävänä voidaan pitää sitä, että peräti 72 prosenttia valtuutetuista oli samaa mieltä asiasta. (Kunnallisalan kehittämissäätiön Ilmapuntari-kysely 2004, 19–20. Ilmapuntari 2008 osa 1, 19. Ilmapuntari 2008 osa 2, 19.)

Tällaisten kyselyiden tulokset muuttuvat luonnollisesti usein radikaalistikin riippuen kyselyajankohdasta ja tuolloin pinnalla olevista asioista. Tästä huolimatta uskoa luottamushenkilöiden todellisen vallan olemassaoloon voidaan pitää melkoisen heikkona, joka asettaa monia kysymyksiä johtamisjärjestelmän toimivuuteen liittyen.

Kyseisissä Ilmapuntari-kyselyissä haastateltavilta on myös tiedusteltu hyvän kunnanvaltuutetun ominaisuuksia. Vuoden 2004 kyselyn tulosten mukaan valtuutetun tulee muun muassa omata hyvät yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, vastustaa rikollisuutta, pitää tärkeitä asioita esillä, olla kontaktissa äänestäjiinsä ja edustaa heitä, tehdä toimenpiteitä koko maakunnan elinolosuhteiden kohentamiseksi, edistää sosiaalista yhdenvertaisuutta sekä edistää luontoarvoja. Vuoden 2008

kyselyn vastauksissa painottui taas valtuutetun kyky esiintyä ja kommunikoida vakuuttavasti, olla näkyvä ja aloitteellinen, pitää yhteyttä äänestäjiinsä ja toimia näiden etujen mukaisesti. (Kunnallisalan kehittämissäätiön Ilmapuntari-kysely 2004, 38. Ilmapuntari 2008 osa 1, 47–48.) Kansalaisten kunnanvaltuutettuihin kohdistamia odotuksia voidaan pitää odotetunlaisina: Valtuutetun roolina on olla näkyvä ja kuuluva asioiden edistäjä, joka ajaa häntä äänestäneiden ihmisten etuja hyödyntäen hyviä vuorovaikutus-, esiintymis- ja yhteistyötaitojaan toiminnassaan. Hän saa toimillaan aikaan asioita, eikä tyydy sivustaseuraajan asemaan.

Myös viranhaltijoilla on omat roolinsa kuntajohtamisessa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa. Möttönen (1997, 80–81) esittelee rooleja Lundquistin (1992) viranhaltijoiden asemaa ja rooleja kuvaavan mallin mukaan, jossa roolit on jaettu neljään eri koulukuntaan. Ensimmäistä Lundqvist kutsuu *virkamieskoulukunnaksi*, joka tarkastelee hallintoa teknisenä vailla arvopohjaa olevana ja välillisesti vaikuttavana toimintana. Hallinto nojaa toiminnassaan lakiin, jonka osoittamat lait ja normit määrittävät toiminnan reunaehdot. Virkakunta kokee tehtäväkseen turvata demokraattisen järjestelmän estämällä kansalaisiin kohdistuvat poliittiset laittomuudet ja mielivaltaiset teot. Koulukunta tekee siis selvän eron politiikan ja hallinnon välille. Toisen koulukunnan Lundqvist nimeää *poliittiseksi koulukunnaksi*, jonka käsityksen mukaan hallinnon tehtävänä on mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa poliitikkojen tahtoa ja heidän tekemiään päätöksiä. Virkakunnan toiminnan perustana on vahva lojaliteetti poliitikkoja kohtaan, joiden tahdon toteuttaminen on virkakunnan tärkein tehtävä. (Möttönen 1997, 80–81.)

Kolmas koulukunta on nimetty *asiantuntijakoulukunnaksi*, joka painottaa virkakunnan erityistietämyksen merkitystä. Tähän erityistietämykseen luotetaan tilanteissa, joissa joudutaan ratkaisemaan ongelmia. Koulukunta korostaa siis rationaalista päätöksentekonäkemyksiä, jonka avulla kyetään kartoittamaan olemassa olevat vaihtoehdot ja ratkaisemaan ongelmat. Viimeisen neljännen koulukunnan Lundqvist nimeää *intressikoulukunnaksi*, jonka tehtävänä on käsitellä yhteiskunnan eri intressiryhmien etuja. Hallinnon tulee taata kaikille ryhmille mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua heitä itseään koskevien päätösten tekoon sekä käsitellä ja ratkaista syntyviä intressiristiriitoja. Samalla joudutaan ohjaamaan ja hallitsemaan virkakunnan erityistietämystä. Poliitiikan ja hallinnon keskeisimmäksi tehtäväksi nähdään intressien sovittelu ja intressikonfliktien ratkaiseminen. (Möttönen 1997, 80–81.)

Jokainen koulukunta tekee siis omat painotuksensa virkamiesten tehtävään ja asemaan suhteessa poliitikkoihin. Koulukuntien edustamat mallit näkevät kuitenkin keskenään hieman erilaisista painotuksistaan huolimatta virkamieshallinnon roolin lähinnä tarvittavaa rationaalista

asiantuntemusta tarjoavana. Virkamiehillä oleva tieto tuo siis tukea poliittiseen päätöksentekoon. Tämä näkemys pohjautuu Möttösen (1997, 81) mukaan Aberbachin ym. (1981) teoksessa kuvattuun politiikan ja hallinnon erottamisperiaatteeseen. Malli vaikuttaa mielestäni kovin vanhahtavalta, eikä se anna kaikilta osin totuudenmukaista kuvaa virkamiesten todellisesta roolista suhteessa poliittiseen päätöksentekoon.

Viranhaltijoiden asemaksi on perinteisesti nähty toimiminen puolueettoman asiantuntijan roolissa, jonka tehtävänä on hyödyntää omaa osaamistaan ajaakseen yleistä etua. Tämän näkemyksen mukaisesti viranhaltijoiden tehtävät rajoittuvat lähinnä vain neutraaliin asioiden valmisteluun ja asioiden toimeenpanoon. Käsitteenä yleinen etu on hankala määritellä, sillä tehtyjen ratkaisujen ja niiden taustalla vaikuttavat intressit saattavat olla hyvinkin ristiriitaisia keskenään. Uudemman näkemyksen mukaan viranhaltijat käyttävät toimissaan harkintavaltaa, joten he eivät käytännössä toimi täysin puolueettomasti. Viranhaltija voidaan myös nähdä yksilön ja yhteiskunnan etujen tasapainottajana ja sääntelyn edistäjänä. Käytännössä viranhaltijaan kohdistetut monenlaiset rooliodotukset asettavat viranhaltijan asemaan, jossa hän joutuu toimimaan erilaisten odotusten aikaansaamassa roolikonfliktissa. (Leväsvirta 1999, 52.)

Anders Mellbourn (1979) on tutkinut Ruotsin valtiollisen virkamiesjohdon roolikäsityksiä. Hänen tutkimuksensa tuo esille perinteisen lähestymistavan julkishallinnon johtavien viranhaltijoiden rooleista. Mellbourn erottaa kolme erilaista roolikäsitystä, jotka ovat ”perinteinen virkamies”, ”asiantuntija” ja ”poliitikko”. Klassisen tyyppin (”perinteinen virkamies”) virkamies edustaa perinteistä kuvaa virkamiehestä, jonka tehtävänä on toimia Weberin byrokratiateorian mukaisesti neutraalina hallintoasioiden toimeenpanijana. Virkamies korostaa tietoisesti puolueettomuuttaan ja itsenäistä asemaansa lakien toteuttajana. Asiantuntijana viranhaltija tuo hallintotoimintaan mukaan omaa erityisosaamistaan ja toimii oman professionsa edustajana. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä viranhaltijoiden rooli on alkanut muistuttaa Mellbournin mielestä myös poliitikon toimintaa. Hän toteaa, että tutkimustulosten mukaan valtaosa viranhaltijoiden roolikäsityksistä on hyvin perinteisiä, sillä lähes 40 prosenttia haastatteluun vastanneista viranhaltijoista osoittautui klassisiksi hallinnon toteuttajiksi. Poliittista roolia viranhaltijat korostivat vähiten. (Leväsvirta 1999, 52.)

Tässä yhteydessä ei voi olla pohtimatta sitä, missä määrin viranhaltijoiden vastaukset noudattelevat viranhaltijan asemaan yleisesti liitettyjä normeja ja odotuksia, vai kuvaavatko ne todella heidän omia henkilökohtaisia näkemyksiään vilpittömästi. Toisin sanoen, olivatko vastaukset täysin

rehellisen vilpittömiä, vai kertoivatko haastateltavat asioita, joita heidän ”kuuluikin kertoa” rooliinsa liittyen?

Viranhaltijoiden asemalle on siis ominaista roolien moniulotteisuus, joka tarkoittaa sitä, että viranhaltijan rooli vaihtelee tilanteiden ja tehtävien mukaisesti. Leväsvirran (1999) näkemyksen mukaan Melbournin (1979) käsitykset viranhaltijoiden rooleista (klassinen byrokraatti, asiantuntija ja poliitikko) ovat relevantteja myös nykypäivän kunnallishallinnon tutkimisen kannalta. (Leväsvirta 1999, 52.)

Leväsvirran (1999) mukaan verrattaessa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoprosessissa, vaaka kallistuu ainakin vakiintuneiden olosuhteiden vallitessa viranhaltijoiden puolelle. Heidän mahdollisuutensa käyttää asiantuntijavaltaansa hallitsemassaan asioiden valmisteluvaiheessa on todella merkittävä tehtävien ratkaisuita ajatellen. Kyky vaikuttaa asioihin valmistelun kautta säilyy myös epävakaiden olosuhteiden vallitessa. Viranhaltijat hoitavat myös huomattavasti enemmän kunnan suhteita organisaation ulkopuolisiin tahoihin, jolloin luottamushenkilöt ovat riippuvaisia heidän suorittamastaan informaation välityksestä. Heidän työtään helpottavina tekijöinä voidaan myös nähdä heidän riippumattomuutensa valitsijoista sekä muodollisen päätösvallan säilyminen poliitikoilla. Nämä seikat antavat siis heidän toiminnalleen liikkumatilaa ja keventävät kannettavaa vastuuta. (Leväsvirta 1999, 238.)

Erittäin huomionarvoisena seikkana Leväsvirta pitää sitä, että päämäärien asettaminen on siirtynyt yhä enenevässä määrin viranhaltijoiden tehtäväksi. Kyseinen seikka on sen vuoksi niin huomionarvoinen, että juuri tämän kaltaisten päätöstenhän pitäisi jo pelkästään kuntalakiin viitaten kuulua nimenomaan poliittisessa vastuussa oleville luottamushenkilöille. Tällaista kehityskulkua voidaan hyvällä syyllä pitää uhkana asukkaiden itsehallintoon nimenomaisesti perustuvan kunnallishallinnon toimivuudelle: valta on vaarassa siirtyä demokraattisen kontrollin ulkopuolelle. *Tiivistetysti johtavan viranhaltijan voidaan Leväsvirran (1999) mukaan sanoa olevan professionaalinen hallinnon edustaja, joka asiantuntemuksensa perusteella vaikuttaa laajasti päätöksentekoprosessiin sen eri vaiheissa.* (Leväsvirta 1999, 231, 238.)

Kokonaisuudessaan vaikuttaa siltä, että aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa kuntajohtamisen niin sanotut puhtaat alkuperäiset mallit säilyttävät asemansa ainakin muodollisesti ajan saatossa. Tällä viitataan siihen lakipohjaiseen perusjäsenyykseen, jonka mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema kunnanvaltuusto, jonka valtuutettujen roolina on toimia tiettyä ideologisuutta edustavina päätöksentekijöinä. Samalla nämä henkilöt toimivat omien erilaisten sidosryhmiensä

edustajina (ks. Leväsvirta 1999). Samaan tapaan viranhaltijat käsitetään yleisesti professionaaliksi hallinnon edustajiksi, jotka ratkaisevat tietotaitonsa avulla asioita, eivätkä periaatteessa ainakaan tunnustetusti vaikuta subjektiivisella tavalla poliittisiin päätöksiin (ks. Leväsvirta 1999).

Yleisesti ottaen 1990-luvun väistyttyä kuntien toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut monella tavalla, jolloin perinteinen johtamistapa ei ole enää kyennytkään vastaamaan uusiin, entistä monimutkaisempiin haasteisiin. Laajentuneen toimintakentän kokonaisuuden hahmottaminen ja ymmärtäminen on muodostunut entistä vaikeammaksi tehtäväksi, jolloin kokonaishallinnan säilyttämiseen tähtäävien toimintojen ymmärtäminen vaatii yhä enemmän tietoa, osaamista ja aikaa. (ks. Haveri ym. 2009, 26.) Kuntarakenteen muuttamisesta aiheutuvat paineet, päätöksentekoon vaikuttava alati huononeva julkisen talouden tila sekä muut kuntien johtamista vaikeuttaneet seikat ovat myös samalla nostaneet kunnallisen luottamushenkilötyön vaatimustasoa (ks. esim. Ruostetsaari, Holttinen 2004, 289–290). Kuntaliitoksen tapaisen suuren kokonaismuutoksen voidaan olettaa vaikuttavan kuntajohtamiseen käytännöllisesti katsoen sen kaikilla osa-alueilla, jolloin ylintä päätösvaltaa käyttävien valtuutettujen kuntajohtamisen roolit kokevat mitä todennäköisimmin myös jonkinlaisia muutoksia.

4 Kuntakentän muutokset

4.1 Kuntaliitokset

4.1.1 Poliitikka ja säädökset

Seuraavaksi esittelen yleisesti aiheeseen, kuntaliitoksiin, liittyviä näkökohtia. Tuon esille syitä siihen, miksi kuntaliitokset ovat juuri tämän päivän kuuma puheenaihe. Tarkoitukseni on myös tuoda esille niitä peruslähtökohtia, jotka antavat aiotuille suunnitelmille raamit ja toiminnallisen viitekehyksen.

Tehtävästään jo väistyneen hallituksen tavoitteena oli turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Hallitus aikoi toteuttaa hallitusohjelmassaan linjaaman koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli luoda vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahvalla peruskunnalla tarkoitettiin luonnollisista työssäkäyntialueista muodostuvaa kuntaa, joka on riittävän suuri kyetäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativia erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Hallituksen harjoittaman kuntapolitiikan tavoitteena oli luoda edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä väestön ikääntymisestä johtuvalle palveluiden kysynnän lisääntymiselle. Hallituksen näkemyksen mukaan vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen. Edelliseen viitaten todetaan, että kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenee, joka selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa paikallista demokratiaa. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 75.)

Hallituksen tavoitteena oli luoda koko maahan uusi julkisen palvelurakenteen kokonaisuus, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta olisi keskitetty taholle, joka omaa riittävän asukas- ja osaamis pohjan. Vahvan ja itsenäisen kunnan katsottiin pystyvän hallitsemaan markkinoita ja pystyvän hyödyntämään tämän päivän monipuolisia palveluiden tuottamisjärjestelmiä, joiden avulla on mahdollista vastata lisääntyneisiin vaatimuksiin asukkaiden valinnanmahdollisuuksien kasvattamisesta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa oli tarkoitus

ottaa huomioon alueiden erilaisuuteen liittyvät tekijät, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus sekä kielelliset olosuhteet. Suunnittelutyötä ohjaavana päämääränä oli se, että vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistettaisiin siten, että palvelut olisi koottu ohjastusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla. Kainuun maakunnan kohdalla mahdollisuudet soveltaa muusta maasta poikkeavaa hallintomallia aiottiin ratkaista kuntauudistuksen edetessä. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 75.)

Suunnitelmat olivat siis erittäin kunnianhimoiset, sillä uudistuksen kohteet olivat valtavaa kokoluokkaa ja olisivat koskettaneet jokaista Suomessa asuvaa. Voidaan varmasti hyvin todeta, että väistyneen hallituksen kuntapolitiikan suunnitelmat olisivat olleet toteutuessaan paikallisen itsehallinnon historian ylivoimaisesti mittavimmat. Hallituskokoonpanon laaja pohja osoittautui liian suureksi haasteeksi, sillä eri puolueiden näkemykset uudistusta raamittavista keskeisistä ratkaisuista ovat olleet hyvin erilaisia. Maan jakautuminen keskenään hyvin heterogeenisiin alueisiin asettaa kaikkia tasapuolisesti velvoittavan lainsäädännön luomisen erittäin haasteelliseksi, sillä eri alueilla kohdattavien ongelmien kirjo on laaja. Kuten nyt tiedetään, hallituksen aikanaan kaavailema kuntarakeneremontti jäi toteutumatta lakitekniisten ongelmien sekä poliittisen konsensuksen ja ajanpuutteen vuoksi.

4.1.2 Kokemuksia ja kirjallisuudessa lausuttua

Seuraavassa tuon esille sen, millä tavoin kuntaliitoksia on käsitelty aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa ja millaisia seikkoja kirjoittajat ovat aiheesta nostaneet esille. Tarkoitukseni on myös luoda katsaus jo tehdyistä kuntaliitoksista kertyneistä kokemuksista. Kaikilla yhteiskunnan tasoilla käytävä julkinen kuntarakennekeskustelu heijastelee erilaisia vellovia näkemyksiä ja käsityksiä asioista. Keskustelusta on mahdollista erottaa erilaisten näkemysten muodostamia jakolinjoja, kuten esimerkiksi Elina Laamasen (2007) väitöskirjan tulokset osoittavat. Näkemysten tueksi esitettävistä perusteluista (diskursseista) on erotettavissa tiettyjä tyypillisiä piirteitä, jotka antavat raamit erilaisten näkemysten väliselle kamppailulle.

Kuntajakoon liittyvät kysymykset nousevat julkisen keskustelun asialistalle yhä uudelleen ja uudelleen. Kaikilla eri tasoilla vellovan keskustelun pääteemoina ovat kuntien lukumäärä ja koko

sekä niiden tarkoituksenmukaisuus hallinnon ja palveluiden toimivuuden kannalta. Tyypillisesti keskustelusta on mahdollista erottaa kaksi vastakkaista näkemystä, joiden mukaan Suomessa on joko liikaa kuntia tai tämän hetkinen määrä on jotakuinkin sopiva. Ensimmäisen näkemyksen perustelussa on käytetty muun muassa seikkaa, jonka mukaan suuremmalla kuntakoolla on kustannuksia pienentäviä vaikutuksia julkisten palveluiden tuottamisessa. Näkemyksen tueksi on myös esitetty sopeutumista yleiseurooppalaiseen kehitykseen, joka painottaa suurempien yksikköjen merkitystä alueellisessa kilpailussa menestymisessä. Hallinnollisten rajojen on lisäksi nähty vaikeuttavan menestyksellisen kunnallispolitiikan harjoittamisen erityisesti kaupunkiseuduilla. (Haveri, Majoinen 2000, 13.)

Vastakkaisen näkemyksen edustajien mukaan suurella kuntakoolla ei ole todellisuudessa kustannuksia leikkaavia vaikutuksia. Pieni kuntakoko sen sijaan edistää heidän mukaansa erityisesti päätöksentekoon liittyviä asioita, kuten parempaa demokraattisuutta sekä palvelutuotannon joustavuutta ja parempaa kykyä vastata ihmisten todellisiin tarpeisiin. Kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin nähdään siis huomattavasti parempina pienessä kunnassa. Kannattajien näkemyksen mukaan suurilla organisaatioilla on ikävä tapa muuttua byrokraattisemmiksi ja erkaantua tavallisten kuntalaisten arjesta. (Haveri ym. 2000, 13.)

Elina Laamanen (2007) on tutkinut diskurssianalyttisessä tutkimuksessaan kuntarakennetta ja tavoiteltavaa kuntakokoa käsittelevää julkista keskustelua. Hän on suorittanut tarkastelun 1990- ja 2000-luvun alkujen viitekehyksessä, joka määrittelee kyseiseen ajankohtaan liittyvät historialliset olosuhteet ja reunaehdot, joiden keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa diskurssit rakentuvat. Laamasen mukaan kuntarakennekeskustelussa katsotaan olevan kyse kuntia koskevasta tiedosta, vallasta ja *hallinnan rationaliteeteista*. Hallinnan rationaliteeteilla tarkoitetaan erilaisia tapoja tuottaa totuuksia sekä perustella yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä. Laamanen asettaakin tutkimuksensa lähtökohdaksi sen, että hallinnan rationaliteetit muodostuvat osana diskursiivista kamppailua, jota käydään eri näkemysten edustajien välillä. Toisin sanoen asetettujen päämäärien perusteleminen ja niiden oikeutuksen legitimointi muotoutuvat osana käytävää debattia. Kyseinen kamppailu suodattuu osaksi julkisuudessa käytävää keskustelua. Tutkimuksen aineistona on käytetty kuntarakennetta ja kuntaliitoksia käsitteleviä kyseisenä ajankohtana julkaistuja sanomalehtikirjoituksia. (Laamanen 2007, 9.) Kyky argumentoida taidokkaasti näyttölee siis merkittävää osaa, kun erilaisia näkemyksiä omaavat ihmiset yrittävät osoittaa olevansa oikeassa.

Laamasen (2007) mukaan käytävässä kuntarakennekeskustelussa on kyse kuntien tehtävistä, voimavaroista ja rakenteista. Näiden tekijöiden keskinäisessä suhteessa muodostuu eräänlainen määrittelykamppailu. Tämä määrittelykamppailu tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että jossakin tai joissakin edellä mainituissa tekijöissä tapahtunut muutos luo tarpeen sopeuttaa jotakin muuta elementtiä. Tulkinnat kulloinkin tarvittavasta sopeuttamisesta vaihtelevat ja luovat samalla erilaisia uudistamista määritteleviä hallinnollisia rationaliteetteja. Tämän lisäksi kysymys on myös kuntajohtamisen puoluepoliittisesta valtakamppailusta ja siinä esiintyvistä jännitteistä, sillä kuntarakenteen muutos merkitsee samalla myös muutoksia valtakansallisiin asemissa. Eri puolueilla on erilaiset näkemykset siitä, miten ja kenen ehdoilla hallinnan muodot rakentuvat. (Laamanen 2007, 9.) Käsitteen ”määrittelykamppailu” ideaa seuraten kuntarakennekeskustelun yhteyteen on helppo liittää esimerkiksi pitkään käydyt valtakunnan tason poliittiset pohdinnat ja väännöt sosiaali- ja terveystaloustalouden uudistamiseen ja koko muuhun kuntauudistukseen liittyen. Kuntarakenteen muuttaminen on siis kytköksissä hyvin moniin asioihin ja sen vaikutukset leviävät laajoille eri elämänalueille, johon viitataan myös seuraavassa kappaleessa.

Väitöskirjan tutkimustulosten mukaan kuntarakennekeskustelussa on havaittavissa hallitseva *valtakansallisuus*, joka tukee esitettyä vaatimusta kuntarakenteen muuttamisesta kohti suurempien kuntien mallia. Näin ollen valtakansallisuus on tunnistanut tarpeen kuntarakenteen muutokseen, mutta samalla se on synnyttänyt tarpeen sopeuttaa muita kuntarakennekeskustelussa esiintyviä elementtejä. Tässä tapauksessa tämä tarkoittaa Laamasen mukaan sitä, että kuntarakenteen muotoilulle osoitettu tarve priorisoidaan kuntien rahoituksen tai tehtävien uudelleenmäärittelyn edelle. Kuntarakenteen muuttamista tukeva hallinnan rationaliteetti näkee kunnat siis osana eri hallintoyksiköiden muodostamaa kokonaisrakennetta, jota voidaan muuttaa. Muut mahdollisuudet representoida kuntia jäävät vähemmälle huomiolle, sillä valtakansallisuudessa kuntarakenne käsitteellisenä ilmiönä muuttuu olemukseltaan hallinnan välineeksi ja näkökulmaksi, joka tukee kuntarakenteen uudelleenmuotoilua. (Laamanen 2007, 10.) Toteamus siitä, että kuntarakenteen muuttaminen on noussut joillekin tahoille eräänlaiseksi lähtökohtaiseksi itseisarvoksi, on erittäin kiinnostava. Tutkimustehtävään viitaten onkin mielenkiintoista pohtia Laamasen väitettä, jonka mukaan kuntarakenne käsitteellisenä ilmiönä muuttuu olemukseltaan hallinnan välineeksi ja ihan omanlaisekseen näkökulmaksi.

Valtakansallisuudelle vastavoimana syntyy Laamasen (2007) mukaan *vastavaltakansallisuus*, joka ei jaa valtakansallisuuden käsitystä, jonka mukaan kunnat ovat vain ohjaittavia ja hallittavia rakenteita. Vastavaltakansallisuus näkee kunnat pikemminkin ainutlaatuisina itsehallinnollisina alueyhteisöinä, joiden

tärkeänä itsehallintoa korostavana funktiona on säilyttää kunnan kehittämistä ja palveluiden järjestämistä koskeva päätöksenteko niin lähellä kuntalaisia kuin mahdollista. Vastadiskurssi näkee siis nykyisen kuntakartan mukaisten kuntien historiallisen paikallisidentiteetin turvaamisen tärkeänä asiana. (Laamanen 2007, 10.) Vastadiskurssin voidaan siis katsoa puolustavan perinteistä kunnallista itsehallintoa siis eräänlaisena pyhänä itseisarvona, joka on paikallisen demokraattisen vaikuttamisen tärkein kulmakivi ja elinehto.

Tarkasteluajanjakson edetessä huoli kuntien kyvystä hoitaa niille asetetut tehtävät kasvaa. Syyksi näyttää muodostuvan muuttoliikkeen vaikutukset, väestön ikääntyminen ja alueellinen eriytyminen. Usko kuntien jakautumisesta kahteen ryhmään, voittajiin ja häviäjiin, vahvistuu käydyssä keskustelussa. Kuntarakennekeskustelu kulminoituukin näin ollen erityisesti kysymykseen palvelujen säilyttämisestä ja turvaamisesta, joka taas linkittyy julkisessa keskustelussa tasa-arvoon. Tasa-arvon on kuitenkin ristiriitainen uudistamisen lähtökohta, sillä valtakurssi näkee kuntien keskenään erilaisten taloustilanteiden luovan uhkaa ihmisten keskinäisestä epätasa-arvosta palveluiden saajina. Tämän välttämiseksi katsotaan tarvittavan muutoksia olemassa olevaan kuntarakenteeseen. Vastadiskurssin korostama näkökulma painottaa fokuksen olevan ennen kaikkea palveluiden mahdollisimman hyvässä saavutettavuudessa. Kuntarakenteen muutoksella tavoiteltavien säästöjen nähdään uhkaavan paikallisen hyvinvointivaltion olemassaoloa, johon yleinen keskittäminen väistämättä johtaa. Elinvoimaisuuden säilyttämisen katsotaan vaativan kunnilta kykyä sisäistää kantamansa taloudellinen vastuu. (Laamanen 2007, 10.)

Kuntaliitoksia tutkineen Sari Puustisen (1998) mukaan eräs jaottelunäkökulma näkee kuntaliitoksen vaikutusten kohdistuvan ensisijaisesti sisäänpäin tai vaihtoehtoisesti kunnan suhteisiin muuhun yhteiskuntaan, eli ulospäin. Pelkistetysti voidaan todeta, että tyypillisesti liitoksen vastustajien näkemyksen mukaan liitos vaikuttaa valtaosin negatiivisesti kunnan sisällä. Vastustajien harjoittamaa mahdollisten negatiivisten vaikutusten korostamista voidaan nimittää *peloiksi*, joihin sekoittuvat merkittävästi ihmisten kokemat tunteet. Tällöin voidaan ajatella, että argumentointi ei välttämättä ole aina täysin rationaalista, järkeen perustuvaa. Syyt vastustamiselle ovat moninaiset ja Puustinen esittääkin teoksessaan neljä erilaista perustelutyyppiä, jotka kuvaavat kuntaliitosten vastustajien argumentaatiota ja sen erilaisia lähtökohtia. (Puustinen 1998, 142.)

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Puustisen (1998) mukaan perustelut, jotka edustavat esittäjiensä toiveita ja odotuksia. Osa perusteluista on poliittissävyytteisiä, eli ne ilmentävät poliittisia näkemyksiä. Liitoksen pelätään siis vaikuttavan joidenkin tiettyjen paikallisten etujen ja arvojen vastaisesti. Käytännön esimerkkeinä mainitaan muun muassa byrokratian ja ”kasvottomuuden”

lisääntyminen suuremmissa yksiköissä, suuremman keskuskunnan velkojen maksajaksi joutumisen pelko, valtuustopaikkojen väheneminen ja keskittyminen kunnan keskusalueille sekä kunnan harvaanasuttujen alueiden edustuksen ja palvelujen supistuminen. Toisen ryhmän muodostavat perustelut, jotka ovat esittäjänsä kannalta rationaaliset, mutteivät tue koko kunnan etua varsinkaan tulevaisuutta ajatellen. Perusteluissa näkyvät selvästi vastaajien pelot sekä oman aseman turvaamiseen liittyen että itse liitoksen aiheuttaman muutosprosessin luomiin väliaikaisluonteisiin ongelmiin liittyen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi pelko luottamus- tai virka-aseman tai työpaikan menettämisestä tai aseman yleisestä heikkenemisestä liitoksesta johtuen sekä näkemykset poliittisten kulttuurien ja organisaatioiden yhteensovittamiseen liittyen. (Puustinen 1998, 142–143.)

Kolmanteen ryhmään kuuluvat perustelut ilmentävät selkeästi tunnepitoisia arvoja sekä halua vaalia omaan ympäristöön liitettäviä perinnetekijöitä. Esimerkit ovat hyvin konkreettisia, sillä haastateltavat mainitsivat muun muassa pelkäävänsä oman kotikuntansa nimen ja vaakunan katoavan liitoksen tuloksena. Kyseiset pelot ilmentävät selkeästi pelkoa liittyen niin sanottuun alueidentiteettiin ja sen säilyttämiseen: ihmiset kokevat uhkana sen, että liitoksen toteutumisen myötä heidän mahdollisuutensa vaikuttaa omaa aluettaan koskevaan päätöksentekoon heikentyvät. Erityisen selkeästi on havaittavissa siis pelkoja, että kunnan reuna-alueiden edustamisen mahdollisuudet valtuustossa ja muissa luottamushenkilöorganisaatioissa tulevat huonontumaan. Pelot kotikunnan tai sen joidenkin tunnusmerkkien, esimerkiksi nimen tai vaakunan, menettämisestä ilmentävät taas identiteetin muutosta sen pelkoja sen menettämisestä. Neljännen ryhmän argumentaatio ilmentää argumenttien esittäjien taipumusta liioitella liitoksen negatiivisia vaikutuksia. Tällaisia väitteitä edustivat tyypillisesti esimerkiksi kauppojen ja postitoimipaikkojen katoaminen sekä joukko muita jopa absurdeina pidettäviä väitteitä, joiden tavoitteena oli selkeästi toimia pelotteena liitosvastustuksen lisäämiseksi. (Puustinen 1998, 143–144.)

Puustisen (1998) toteaa, että liitoksen kannattajien mukaan liitoksella on päinvastoin positiivisia vaikutuksia kunnan suhteissa ympäröivään yhteiskuntaan, sillä se vahvistaa kunnan asemaa muihin kuntiin nähden. Yhteiskunta tarjoaa usein kuntaliitoksen kannattajille taustatukea, mutta liitoksen puolustaminen on siltikin luultavasti vaikeampi tehtävä kuin sen vastustaminen, vaikka toisaalta voidaan myös ajatella, että uuden isomman kunnan puolesta puhuminen on helppoa, kun kaikki on vielä suunnitteluasteella. Puustinen viittaa Sandbergiin ja Ståhlbergiin (1997) sanoessaan, että kuntaliitoksen kannattajille on tyypillistä turvautua tuomaan esille myönteisiä asioita, jotka eivät kuitenkaan toteudu automaattisesti liitoksen tapahtuessa. Esimerkkinä tällaisesta mainitaan usein hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyn ja keskittämisen avulla saatavat kustannussäästöt,

vaikka kuntajakolain mukaan uuden kunnan koko henkilöstön asema on useimmiten turvattu. Lopulta siis tapa, jolla kunnan hallinto ja koko organisaatio järjestetään, ratkaisee pitkällä aikavälillä kunnan toiminnan kustannustehokkuuden. Tyypillisiä ja usein käytettyjä perusteluita ovat myös liitoksen positiiviset vaikutukset kunnan kilpailukykyyn, vetovoimaan, imagoon ja vaikutusvaltaan suhteessa ympäristöönsä ja muihin alueen toimijoihin. (Puustinen 1998, 141, 145.)

Haverin ja Majoisen (2000) mukaan kuntaliitokset on erilaisista näkemyksistä huolimatta kuitenkin nähty tarpeellisiksi etenkin kahdentyyppisissä kunnissa: kaupunkiseutujen niin sanotuissa *reikäleipäkunnissa* sekä pienkunnissa. Reikäleipäkuntien liitoksen tarpeellisuutta perusteltaessa on viitattu ennen kaikkea seudun kuntakeskuksen painoarvon kasvuun, maankäytön ja liikenteen järjestämisen tarpeisiin sekä palvelujen organisoimien järkevään järjestämiseen. Liitosten puolestapuhujat ovat argumentoinnissaan viitanneet myös muun muassa seudun yhteisiin työ- ja asuntomarkkinoihin sekä yleisiin asetettuihin kehittämistavoitteisiin. Seudun yhteisten voimavarojen yhteenkokoamisen on siis katsottu tuovan hyötyjä siis monella eri tasolla, aina palveluja käyttävästä kuntalaisesta kokonaiskansantalouteen asti. Pienkuntien liittämistä kannattavissa puheenvuoroissa on kirjoittajien mukaan toistunut jo aiemmin mainittu suuren kuntakoon tuomat niin sanotut mittakaavaedut. Tällä viitataan tietenkin käsitykseen, jonka mukaan palvelujen tuottamisen määrän kasvattamisella ja tehostamisella on mahdollisuudet saavuttaa merkittäviä taloudellisia säästöjä. (Haveri ym. 2000, 14.)

Runsaista kannanotoista huolimatta suurempaa kuntakokoa tukevien kiistattomien tutkimustulosten puuttumisesta johtuen keskustelu on ollut suurimmalta osin niin sanottua mutu-tuntumaa: täysin aukottomat selvitykset suuremman kuntakoon mukanaan tuomista eduista puuttuvat. Toisaalta on myös todettava, etteivät myöskään pienkuntien etuja koskevat tulokset ole suinkaan laajasti yleistettäviä, vaan pikemminkin Haverin ja Majoisen (2000) mukaan eräänlaisia analogisia yleistyksiä organisaatiotutkimuksesta tai case-tyyppisiä malleja hyväksi koetuista käytännöistä. Kuntien merkittävä keskinäinen heterogeenisuus ja erilaisten tilanteiden tuomat variantit ovatkin suurin syy siihen, miksi tutkimustulosten hyödyntäminen ja niiden yleistäminen laajempaa joukkoon on vaikeaa. (Haveri ym. 2000, 15.)

Kuten edellä olevista teksteistä kokonaisuudessaan voi hyvin päätellä, kuntaliitoksen tekeminen on usein vaikea ja monimutkainen prosessi, johon vaikuttavat lukuisat erilaiset näkemykset, tahtotilat ja tunteet. Näin suuren mittakaavan muutoksissa ihmisten mieliä painaa usein huoli ja pelko siitä, miten itselle, omille eduille ja koko omalle paikallisyhteisölle tapahtuu kuntaliitoksen toteutuessa. Erityisesti tilanteessa, jossa pienempi kunta on liittymässä osaksi isompaa kuntaa, pienemmän

kunnan asukkaiden huoli liittyen oman vaikutusvallan säilymiseen ja muihin oman elinympäristön tarjoamiin mahdollisuuksiin näyttäisi näyttelevän merkittävää osaa prosessissa. Näin ollen asetelman voidaan ajatella olevan samanlainen, jos esimerkiksi Tampereen ja Pirkkalan välinen kuntaliitos olisi todella tapahtumassa. Usein jo valmiiksi hyvin omillaankin toimeentulevat kunnat haluavat ymmärrettävästi pitää kiinni omasta itsenäisyydestään, kuten 23.1.2014 esitetty A-studio ajankohtaisohjelmakin osoitti. Kyseisessä keskustelussa Pirkkalan pormestari Helena Rissanen toi esille Pirkkalassa vallalla olevan vahvan halun säilyä itsenäisenä kuntana. Hän vetosi muun muassa siihen tosiasiaan, että Pirkkala on onnistunut järjestämään ja tuottamaan palvelunsa erittäin tehokkaasti ja asiakastyytyväisellä tavalla, joka osoittaa kunnan kyvyn selviytyä velvoitteistaan itse ilman kuntaliitosta. EPSI Rating Oy:n vuonna 2014 tekemä asukastyytyväisyysvertailu tukeekin Rissanen perusteluita, sillä Pirkkala sijoittui koko vertailun ykköseksi. Maakuntien välisessä vertailussa Pirkanmaa sijoittui toiseksi ja kymmenen parhaan kunnan joukosta löytyikin peräti kolme alueen kuntaa, Pirkkala ensimmäisenä, Tampere sijalta seitsemän ja Lempäälä sijalta kahdeksan (EPSI Rating Oy:n asukastyytyväisyysvertailu vuodelta 2014).

Joka tapauksessa keskustelu kuntaliitoksista pyöri tällä hetkellä kuumempina kuin koskaan aiemmin, jonka suuntaisen arvion Haveri ja Majoinen (2000, 15) jo reilut kymmen vuotta sitten tekivät. Tuon ajan käsitykseen vaikuttavien kehitystekijöiden, muun muassa kaupunkeihin suuntautuvan muuttoliikkeen vahvistumisen ja väestön ikääntymisen lisäksi, myös parhailaan Suomea ja koko maailmaa koetteleva globaali finanssikriisi on tuonut myös julkiselle sektorille merkittäviä paineita nyt olemassa olevien rakenteiden kriittiseen tarkasteluun.

Tähän liittyen voidaankin karrikoidusti sanoa, että perustavanlaatuiset syyt kuntaliitoskeskustelulle löytyvätkin kuntien huonosta taloudellisesta tilanteesta. Haveri ja Majoinen (2000) ovat tuoneet esiin teoksessaan, miten eri ryhmät suhtautuvat kuntaliitokseen keinona kohentaa kuntien taloudellista asemaa. Tulokset ovat peräisin Suomen kunnallisanalan kehittämissäätiön tekemästä Ilmapuntari-tutkimuksesta vuodelta 1998 (”Kansalaismielipide ja kunnat”). Tutkimuksen mukaan kuntalaiset suhtautuvat merkittävässä määrin positiivisemmin kuntaliitoksiin kuin kuntien viranhaltijat tai luottamushenkilöt: Koko väestöstä selvä enemmistö, noin 70 prosenttia, ilmoittaa hyväksyvänsä kuntaliitokset joko täysin tai ainakin osittain, kun taas vain noin vajaa 30 prosenttia suhtautuu niihin täysin kielteisesti. Sen sijaan kunnan-/kaupunginjohtajista sekä kunnan-/kaupunginhallituksen puheenjohtajista vain noin puolet ilmoittaa vastaavasti hyväksyvänsä kuntaliitokset joko täysin tai ainakin osittain. (Haveri ym. 2000, 15–16.)

Haverin ym. (2000) mukaan kansalaisten suhtautumisessa kuntaliitoksia kohtaan oli kuitenkin tapahtunut käänne kielteisempään suuntaan vuodesta 1992 alkaen, mutta kuntajohtajien asennoituminen oli pysynyt jotakuinkin samana tarkasteltavan vuosikymmenen aikana. Kirjoittajat viittaavat myös Valannan (1998) toimittamaan kuntajohtajien suhtautumista kartoittavaan raporttiin, jonka mukaan 55 prosenttia kyselyyn vuonna 1994 vastanneista kuntajohtajista oli sitä mieltä, että Suomen kuntajako olisi uudistettava. Teoksen kirjoittamisen aikaan tuo luku oli jo 73 prosenttia, eli asenteissa oli tapahtunut selkeä muutos uudistamista suosivaan suuntaan. (Haveri ym. 2000, 15–16.)

Huomattavasti tuoreempaa tietoa asiasta antaa vuoden 2008 Ilmapuntari-kysely, jossa vastaajina olleille tavallisille kuntalaisille esitettiin väittämä ”oman asuinkuntani tulisi yhdistyä naapurikunnan tai naapurikuntien kanssa”. Vastaukset jakautuivat likipitäen tasan, sillä 48 prosenttia ilmoitti suhtautuvansa myönteisesti esitettyyn väittämään ja 49 prosenttia kielteisesti. Mielenkiintoista on se, että vielä vuonna 2006 negatiivisesti asiaan suhtautuvien määrä oli huomattavasti suurempi, 65 prosenttia, kannattajien määrän jäädessä vain 35 prosenttiin. (Kunnallissalan kehittämissäätiön Ilmapuntari-kysely 2008 osa 1, 35.)

Edellä viitattujen tutkimusten tuloksia voidaan pitää erittäin mielenkiintoisina. Kyselyjen tulokset osoittavat, että ihmisten näkemykset kyseisistä asioista ovat hyvin aikasidonnaisia, mikä ei sinänsä ole suuri yllätys: kulloinkin vallitseva poliittinen ilmasto ja sen ajamat käytännön ratkaisut asioihin liittyen saavat ihmiset reagoimaan uudella tavalla. Mielenkiintoista on myös pohtia, mistä erot kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välillä kertovat: Voisiko havaittu ero mahdollisesti liittyä viranhaltijoiden osalta heidän asemaansa, johon on myös perinteisesti liitetty alaa koskettava merkittävä asiantuntija-asema, ja jota mm. Möttönen (1997) ja Leväsvirta (1999) käsittelevät teoksissaan. Onko kunnan johtamiseen osallistuvilla henkilöillä, sekä viranhaltijoilla että luottamushenkilöillä asemansa vuoksi jotakin sellaista tietoa, jonka vuoksi heidän suhtautumisensa poikkeaa merkittävästi kansalaisten suhtautumisesta? Samoin voidaan pohtia, liittyykö kunnanjohtajien asenteissa tapahtunut merkittävä muutos jotenkin heidän kykyynsä arvioida olosuhteissa tapahtuneita muutoksia.

4.2 Muut kuntien toimintaan vaikuttavat seikat

4.2.1 Kuntalain uudistaminen

Kuntaliitokset ovat vain osa kuntien toimintaan vaikuttavista seikoista. Tavoitteisiin lukeutuvat muun muassa kuntalain kokonaisuudistus, kuntien valtionosuuksia koskeva uudistus sekä sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistaminen. Seuraavassa luodaan tiivis katsaus näihin.

Kuntalain uudistusta on suunnitellut työryhmä, joka luovutti luonnoksensa hallituksen esitykseksi tuolloiselle liikenne- ja kuntaministeri Henna Virkkuselle torstaina 8.5.2014. Kuntalain kokonaisuudistamisen eteen oli tehty työtä tiiviisti viimeisen parin vuoden ajan neljän jaoston voimin. Työn tukena on toiminut parlamentaarinen seurantaryhmä. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 78/2014. Luettu 10/2014.)

Lain muuttamisen tavoitteena on muun muassa periaate, jonka mukaan kunnan toimintaa ja palveluita tulee ohjata yhteensovitetuna kokonaisuutena järjestämistä tai tuottamistavoista riippumatta. Kunnan kokonaisohjausta tullaan näin ollen lujittamaan selkeyttäen samalla valta- ja vastuusuhteita. Kunnan toiminnan käsite laajennetaan käsittämään juridisen kuntakonsernin ohella myös ostopalvelutoiminnan, joka perustuu kuntien väliseen yhteistyöhön tai kunnan omistukseen. Pyrkimys kokonaisohjaukseen tulee näin ollen ottaa huomioon esimerkiksi kuntastrategiassa, johtamistyössä, omistajaohjauksessa sekä soveltuvien osin asukkaiden omaehtoisen osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamisessa. Valtuuston tärkeänä tehtävänä on asettaa kuntastrategiassa selkeät päämäärät kunnan omistajapolitiikalle, jonka mukaisten käytännön toimien toteuttaminen ja valvominen on kunnanhallituksen tehtävä. Tavoitteena on ylipäätään ohjata kuntia ottamaan paremmin huomioon kaikessa toiminnassa kunnan kokonaisuus. Konserninäkökulman huomioonottaminen tulee yltämään muun muassa myös kuntalain sisältämään vaalikelpoisuussäätelyyn. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 78/2014. Luettu 10/2014.)

Uudessa kuntalaissa vahvistetaan kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tämän periaatteen toteuttamisessa kunnille jätetään arvattavasti paljon harkintavaltaa, mutta tavoitteena on rohkaista kuntia tarjoamaan yhä enemmän monipuolisia, vaikuttavia ja yksilöllisiä osallistumiskeinoja. Esimerkkeinä on väläytelty muun

muassa osallistuvan budjetoinnin hyödyntämistä sekä erilaisia keskustelutilaisuuksia ja kansalaisraateja. Kuntien tulee lisäksi ottaa nuoret paremmin huomioon perustamalla heille oma vaikuttamiselin, jolla on mahdollisuus osallistua kunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan. Lakiluonnos sisältää myös suunnitelman kansanäänestysaloitteen tekemisen ikärajan alentamisesta viiteentoista vuoteen. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 78/2014. Luettu 10/2014.)

Sähköisten toimintatapojen käytön tehostaminen päätöksenteossa sisältyy myös kaavailtuihin lakimuutoksiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että perinteisen kokouksen ohella kunnan toimielimet voisivat käyttää sähköistä kokousta päätöksenteossa. Tämä mahdollisuus koskisi kaikkia muita toimielimiä, paitsi valtuustoa sekä julkisesti järjestettäviä kokouksia. Myös kunnan tiedottamista toteutettaisiin tulevaisuudessa enenevässä määrin sähköisesti. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 78/2014. Luettu 10/2014.)

Lakimuutokset ulottuvat käsittelemään myös taloutta, sillä kuntien alijäämän kattamisvelvollisuutta tultaisiin tiukentamaan siten, että alijäämä tulisi pystyä kattamaan jatkossa neljässä vuodessa. Kattamisen laiminlyönti määräajassa johtaisi kunnan joutumisen arviointimenettelyyn, joka vastaisi nykyistä kriisikuntamenettelyä. Uudistus tulisi koskettamaan kuntien ohella myös kuntayhtymiä. Myös kuntien mahdollisuuksia myöntää riskipitoisia lainatakauksia tultaisiin rajoittamaan tietyin poikkeuksin. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 78/2014. Luettu 10/2014.)

Kunnille haluttiin antaa mahdollisuus kommentoida suunnitelmia ja lakiluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle kuntiin keväällä 2014. Lausuntoja saatiin asetetun vastausajan puitteissa kaiken kaikkiaan 402 kappaletta, joista 277 oli kuntien kannanottoja ja 125 muiden tahojen lausuntoja. Yleisenä toiveena annetuissa lausunnoissa painottuu se, että uudessa kuntalaissa otettaisiin huomioon kuntien erilaisuus ja tämän vuoksi lain toivottiin mahdollistavan kuntakohtaisten, paikallisten olosuhteiden huomioonottamisen ratkaisuja tehtäessä. Lausunnonantajat pitivät lain kokonaisuudistusta kokonaisuutena tärkeänä ja kannattivat sen asettamia tavoitteita, kuten pitkän aikavälin vastuunkannon painottamista ja demokratian vahvistamista. Kannatusta vastaajien keskuudesta löytyi muun muassa kunnan taloutta ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia parantavia ehdotuksia koskien. Esitys kunnan toiminnan laajasta määritelmästä ja konserninäkökulman korostamisesta muun muassa kunnan johtamista ja taloutta koskettavissa asioissa oli vastaajien mielestä myös hyvä, samoin valtuuston koon jättäminen kunnan harkittavaksi. Kriittisempää suhtautumista esiintyi esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien muutosta kohtaan,

kuten myös nuorisovaltuuston pakollisuutta. Osa kunnista katsoi esitetyn sääntelyn olevan osittain tarpeettoman yksityiskohtaista ja kahlitsevaa. Vastaajat kannattivat lain voimaantuloa vuonna 2017, jolloin alkaa seuraava valtuustokausi. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, tiedote 139/2014. Luettu 10/2014.)

Eduskunta hyväksyi 13.3.2015 uuden kuntalain ja siihen liittyvät lait. Uusi kuntalaki on tarkoitus vahvistaa tulemaan voimaan 1.5.2015. Suurta osaa lain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan valtuustokauden alusta 1.6.2017 lukien. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, kunta-asiat/kuntalainsäädäntö/esitysmateriaalia uudesta kuntalaista. Luettu 4/2015.)

Kuntalain muutoksen voidaan siis katsoa auttavan kuntia parantamaan kokonaishallintaansa ja ottamaan asukkaansa paremmin huomioon, jonka tärkeyttä vastaan tuskin voidaan argumentoida. Muutoksien tavoitteena on selkeästi myös sujuvoittaa ja selkeyttää kuntien toimintaa, joka on myös luonnollisesti hyvä asia. Kuntien antamat lausunnot ilmentävät odotetusti halua säilyttää kunnallinen itsehallinto ja paikalliset toimintamahdollisuudet mahdollisimman joustavina: Tarpeettoman sääntelyn lisäämistä kaihdetaan ja halu säilyttää omaleimaisuus on vahva.

4.2.2 Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen oli myös merkittävä osa väistyneen hallituksen linjaamaa kuntauudistusta. Asiaa työstänyt hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) hyväksyi eduskunnalle annettavan esityksen sisällön 10.4.2014 ja valtioneuvosto siunasi lopullisesti päätöksen viikkoa myöhemmin 17.4.2014. Eduskunta hyväksyi esityksen elokuun 2014 lopulla ja uusi laki astuu voimaan 1.1.2015. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, valtionosuusuudistus-osio sekä HE 38/2014 vp. Luettu 10/2014.)

Uudistuksella on selkeytetty ja yksinkertaistettu kuntien peruspalvelujen rahoituksen perustana olevaa valtionosuusjärjestelmää, jota oli pidetty yleisesti sekavana ja vaikeaselkoisena. Tähän liittyen osuuksien perusteena olevia laskentakriteerejä vähennettiin ja niiden välisiä päällekkäisyyksiä poistettiin. Kriteerejä oli aiemmin lähes 50, uudessa vain 11. Kuntien saamat valtionosuudet määräytyvät jatkossakin pitkälti kunnan asukkaiden ikärakenteen ja sairastavuuden

perusteella, mutta laskentakriteerien sisällöt ovat kokeneet uudistuksia ja päivityksiä. Kuntien uudet ja laajenevat tehtävät tullaan rahoittamaan täysimääräisesti valtionosuuksilla vuodesta 2016 alkaen. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, valtionosuusuudistus-osio. Luettu 10/2014.)

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella keväällä 2014 ja saatujen lausuntojen perusteella Halke päätti tehdä muutoksia osuuksien laskennassa käytettäviin ikärakenteen painoarvoihin, syrjäisyyskertoimiin sekä voimalaitosten kiinteistöveron tasaukseen. Lausunnonantajat toivoivat esimerkiksi, että väestön ikärakenteeseen liittyvässä kriteerissä painotettaisiin enemmän vanhemman väestön osuutta, joka onkin huomioitu paremmin hyväksytyssä esityksessä. Myös syrjäisyyskertoimen lisäosaan toivottiin tarkempaa porrastusta, jonka tuloksena uuteen esitykseen lisättiin yksi porras. Lausunnoista saadun palautteen perusteella myös pääosa voimalaitosten tuottamasta kiinteistöverosta jätettiin kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän ulkopuolelle. Yleisesti ottaen valtionosuusjärjestelmän uudistus koettiin tervetulleena asiana, sillä 75 prosenttia lausunnonantajista suhtautui siihen myönteisesti. (Valtiovarainministeriön www-sivusto, valtionosuusuudistus-osio. Luettu 10/2014.)

Valtionosuusuudistusta voidaan pitää todellakin myönteisenä asiana, jos se auttaa ottamaan paremmin huomioon kuntien keskinäisen erilaisuuden ja edistää näin ollen taloudellista oikeudenmukaisuutta. Tällä viitataan esimerkiksi juuri edellä mainittuihin ikääntyneen väestön osuuden ja kunnan syrjäisen sijainnin kaltaisten tekijöiden parempaan huomioonottamiseen rahoitusosuuksia laskettaessa. Myös kunnille määrättävien uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamien kustannusten täysimääräinen kattaminen vuodesta 2016 eteenpäin on luonnollisesti kuntien asemaa helpottava seikka.

4.2.3 Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistaminen

Kuntauudistuksen kokonaisuuteen liittyi kiinteästi myös sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistaminen, jonka toteuttamiseen pääministeri Stubbin johtama hallitus sitoutui keväällä 2014 yhdessä oppositiopuolueiden kanssa. Hallituksen esitys lähetettiin lausuntokierrokselle elokuun 2014 lopussa ja eduskunnan käsittelyyn sen odotettiin tulevan marraskuussa. Uusien sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien alueiden toiminnan oli tarkoitus alkaa aiemman suunnitelman mukaisesti 1.1.2017. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämisohjelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014.)

Uudistamisen keskeisiksi tavoitteiksi oli asetettu väestön terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen, yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen koko maassa, sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistaminen sekä kustannustehokkaan ja vaikuttavan palvelurakenteen toteuttaminen. Uudistuksena keskeisenä keinona nähtiin sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisimman laaja integraatio, jossa perus- ja erikoispalvelu olisivat muodostaneet ehjän palvelukokonaisuuden. Tällä tavoin ihmisten palvelutarpeet olisi pyritty huomioimaan kokonaisuutena ja heidän lähipalvelunsa varmistamaan koko maassa. Palveluja koskevaa hallintoa oli tarkoitus selkeyttää ja tehostaa. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissuunnitelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014.)

Uuden mallin keskeisenä ideana on palvelujen järjestämisen ja niiden tuottamisen erottaminen toisistaan. Niin sanotussa *järjestämistä* tulevat olemaan viisi sosiaali- ja terveysaluetta (sote-alue), jonka vastuulla on se, että sen alueen asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Uuden järjestämislain kriteeristöjen mukaisesti palveluja voidaan keskittää vain, mikäli palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja, tai palvelujen tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteuttaminen edellyttävät keskittämistä. Palveluja voidaan toteuttaa eri keinoin. Kaikki kunnat kuuluvat johonkin sote-alueeseen. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissuunnitelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014)

Palvelujen *tuottamisvastuu* on sen sijaan kunnilla tai kuntayhtymillä, jotka kuuluvat sote-alueisiin. Kaikki kunnat eivät automaattisesti kuitenkaan ole tuottamisvastuussa, vaan sote-alue määrittelee neljäksi vuodeksi kerrallaan tuottamisvastuussa olevat kunnat. Tuottamisvastuuseen voidaan asettaa sellaiset kunnat, joilla on kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista, hoitavista, kuntouttavista ja muista sote-palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Käytännössä nämä ehdot tarkoittavat esimerkiksi riittävän suurta alueellista väestöpohjaa ja riittävää henkilöstön määrää. Tuottamisvastuuseen nimetyt kunnat ja kuntayhtymät voivat perinteiseen tapaan tuottaa palveluja itse tai hankkia niitä myös muilta tahoilta, esimerkiksi järjestöiltä ja yrityksiltä. Järjestämispäätöksessä asetetaan kuitenkin ehtoja ja määritelmiä, jotka palvelutuotannossa tulee ottaa huomioon (esimerkiksi palvelujen taso ja niiden tuottamisen käytännöt). Asukkaiden näkemykset on otettava myös huomioon järjestämispäätöksessä. Kunnilla on oma edustuksensa sote-alueen ylimmässä

toimielimessä, joka on joko yhtymäkokous tai yhtymävaltuusto. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissohjelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014.)

Kunnat maksavat sote-alueille väestömäärään perustuvan maksun, jolla alueet rahoittavat palvelujen tuottamisen. Maksun suuruudessa otetaan huomioon niin sanottuja tarvetekijöitä, joita ovat muun muassa ikärakenne ja väestön sairastavuus. Sote-alueet neuvottelevat rahoituksen periaatteista tuottamisvastuussa olevien kanssa, jolloin huomioon otetaan palvelujen tarve, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissohjelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014.)

Valtio tulee perustamaan sosiaali- ja terveysministeriöön sote-neuvottelukunnan ja ohjausyksikön, jonka tehtävänä on neuvotella sote-alueiden kanssa palvelujen toteutuksesta ja seurannasta. Ministeriö vahvistaa neuvottelumenettelyn tuloksena sote-alueen järjestämispäätöksen. Sote-alueet puolestaan käyvät vuosittain niin kutsutut tulosohjausneuvottelut tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Uudessa laissa määritellään myös asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet palvelujen tuottamiseen. (Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissohjelmat ja -hankkeet. Luettu 10/2014.)

Sosiaali- ja terveystalouden uudistus ei kuitenkaan toteutunut keväällä 2015 päättyvän eduskuntakauden aikana. Uudistus kaatui eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon esityksen perustuslainvastaisuudesta.

5 Haastatteluaineisto

5.1 Perustiedot

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kuudesta teemahaastattelusta, joiden kohdehenkilöinä olivat kolme tamperelaista sekä kolme pirkkalalaista kunnanvaltuutettua. Ensimmäisen haastateltavan valinnan taustalla oli yleinen tieto siitä, että kyseinen valtuutettu on ollut aktiivinen keskustelija kuntarakenteen uudistamista koskeissa kysymyksissä. Muiden informanttien valinnassa hyödynnettiin ”lumipallo-otanta” -tyyppistä valikointia, joka perustui aikaisempien haastateltavien antamiin arvioihin muista potentiaalisista henkilöistä, jotka olisivat halukkaita esittämään näkemyksiään aiheesta. Vastaajien henkilötiedot päätettiin pitää salaisina, koska niiden julkistamisen katsottiin todennäköisesti vaikuttavan negatiivisesti henkilöiden haluun kertoa näkemyksiään kysytyihin asioihin liittyen. Haastatelluista käytetäänkin tämän vuoksi vain nimityksiä, jotka ovat muotoa ”tamperelainen kunnanvaltuutettu” ja ”pirkkalalainen kunnanvaltuutettu”. Vastaajista käytetään tarvittaessa myös vaihtoehtoisesti heille jokaiselle annettua yksilöityä numerokoodia, jotka ovat muotoa ”tamperelainen1”, ”tamperelainen2” ja ”tamperelainen3” sekä ”pirkkalainen1”, ”pirkkalalainen2” ja ”pirkkalalainen3”.

Haastattelut suoritettiin joulukuun 2014 ja helmikuun 2015 välisenä aikana. Haastatteluympäristönä toimi tyypillisesti esimerkiksi vastaajan työhuone tai neuvotteluhuone, jossa keskustelut tallennettiin digitaalisella nauhurilla. Tallenteiden kesto vaihteli 40 ja 75 minuutin välillä. Keskusteluiden tuottama tutkimusaineisto litteroitiin tekstimuotoon tekstinkäsittelyohjelmaa apuna käyttäen.

Haastateltujen henkilöiden halukkuutta osallistua tutkimukseen tiedusteltiin sähköpostin välityksellä käyttäen apuna oheista haastatteluopyyntökirjettä (liite nro.1). Vastaajille lähetettiin lisäksi etukäteen haastatteluissa apuna käytettävä haastattelurunko, joka sisälsi keskustelun teemat, eli kahdeksan kuntajohtamisen osa-aluetta ja niihin kytketyt johtamisen roolit (liite nro.2). Kertynyt aineisto käsiteltiin sisällönanalyysin menetelmää ja tutkimuksen tema-alueita hyödyntäen (ks. kohta 2.2.5).

Tutkija ohjasi keskusteluja esittämällä ensin jokaiseen teema-alueeseen liittyen seuraavan kysymyksen (esimerkki sidos- ja intressiryhmien edustaminen-teemasta): ”*Minkälainen rooli Teillä kunnanvaltuutettuna tai kunnanvaltuutetulla yleensä on näkemyksenne mukaan erilaisten sidos- ja intressiryhmien edustajana?*” Tämän jälkeen haastateltavalta tiedusteltiin hypoteettisen kuntaliitoksen mahdollisia vaikutuksia kyseiseen kuntajohtamisen rooliin seuraavalla kysymyksellä: ”*Ajatellaan kuvitteellista tilannetta, että kuntaliitos on toteutunut. Miten kuntaliitos on vaikuttanut tähän rooliin ja sen sisältöön?*” Kolmannessa vaiheessa haastateltavaa pyydettiin vastaamaan kysymykseen ”*Miten roolissa tapahtuneet muutokset vaikuttavat hallintaan (governance)?*”. Lopuksi vastaajalle annettiin vielä täydentävä mahdollisuus kertoa vapaasti tutkimuksen aiheeseen liittyviä näkemyksiään.

5.2 Aineiston analyysi

5.2.1 Sidos- ja intressiryhmien edustaminen

Ensimmäisenä teema-alueena haastattelussa puhuttiin *sidos- ja intressiryhmien edustamisesta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *sidos- ja intressiryhmien edustajana*. Tamperelaisten valtuutettujen puheesta oli ensinnäkin huomattavissa tiettyjä eroja siinä, minkälaisen merkityksen ja sisällön vastaaja antoi sidos- ja intressiryhmien edustamiselle. Kaksi kolmesta valtuutetusta kertoi siitä, minkälaisien tahojen myötävaikutuksella he ovat alun perin lähteneet mukaan politiikkaan. Lyhyemmän valtuustouran tehnyt tamperelainen¹ mainitsi kokeneensa henkilökohtaisesti edustamansa puolueen toimineen selkeänä valintaan vaikuttaneena taustaryhmänä, kun taas kauemmin mukana ollut tamperelainen² kertoi ennen kaikkea lähteneensä edustamaan itse asuttamaansa kaupunginosaa ja sen asukkaita. Myös hyvän aikaa valtuutettuna työskennellyt tamperelainen³ ei kertonut mukaan lähtemiseensä näin selkeätä vaikuttajaa, mutta ilmoitti valituksitulonsa jälkeen toimineensa aina ennen kaikkea oman äänestäjäkuntansa ja tamperelaisten veronmaksajien edustajana, eräänlaisena yleispoliitikkona. Hän mielsi olevansa jonkinasteinen epävirallinen linkki kaupungin organisaation ja elinkeinoelämän ja tutkimusmaailman välillä. Kyse on siis lähinnä hiuksenhienosta aikakäsitykseen liittyvästä erosta siinä, tuoko vastaaja esille jonkin tahon, joka on toiminut niin sanotusti ratkaisevana toimivana tekijänä, jonka vuoksi on ylipäättään lähtenyt ehdolle.

Tamperelaisten valtuutettujen vastauksista oli havaittavissa kahtiajako: on olemassa sidos- ja intressiryhmiä, joiden edustajaksi valtuutettu mieltää itsensä henkilökohtaisesti. Toiseen kategoriaan kuuluvat sidos- ja intressiryhmät, joiden kanssa vuorovaikutuksessa oleminen perustuu lähinnä toimeen (valtuutettuna oloon), mutta joiden varsinaiseksi edustajaksi valtuutettu ei itseään miellä. Kyse on siis pikemminkin yhteistyö- ja verkostosuhteista, joiden voidaan sanoa liittyvän enemmänkin valtuutetun toimintaan kunnan edustajana ja viestinviejänä oman organisaationsa ja ulkopuolisten tahojen välillä. Ensimmäiseen ryhmään, joita valtuutettu edustaa henkilökohtaisesti, kuuluvat vastausten perusteella oma puolue, jokin tietty kaupunginosa, omat äänestäjät sekä kuntalaiset/veronmaksajat yleisesti. Toinen ryhmä on huomattavasti laajempi, mutta siihen luettavia tahoja olivat vastauksissa tyypillisesti esimerkiksi muut kunnat, kolmannen sektorin toimijat ja yrityselämän edustajat. Erityisesti tamperelainen2:n ja tamperelainen3:n puheesta kävin hyvin ilmi, että sidos- ja intressiryhmäkontaktit ovat usein linkittyneenä valtuutetun omiin henkilökohtaisiin erityisosaamisalueisiin, useimmiten esimerkiksi työpaikkaan ja sieltä omaksuttuun tietämykseen. Käytännössä sidos- ja intressiryhmien edustajan roolin toteuttaminen merkitsee keskustelujen käymistä ja neuvottelua, yhteydenottoihin vastaamista sekä viestinviejänä toimimista, eli monipuolista vuorovaikutuksellista toimintaa.

Pirkkalalaisten valtuutettujen vastauksista oli myös havaittavissa selkeitä eroavaisuuksia. Kaksi valtuutettua, pitkän valtuustouran omaavat pirkkalalainen1 ja pirkkalainen2, toivat esille puheessaan haluavansa ennen kaikkea toimia koko kunnan ja sen kaikkien toimijoiden tasaveroisen edustajan roolissa. Pirkkalalainen1 kuvasi suhtautumistaan seuraavaan tapaan: *”Jos henkilökohtaisesti aattelee, niin mä en kovinkaan lähde siitä, että olis joku intressiryhmä, sidosryhmä tai joku sellanen, vaan kyllä mä lähdän siitä, että mä oon ollu tässä niin pitkään mukana, että oon oppinut sen, ettei tää oo siltarumpupolitiikkaa ja katuvalopolitiikkaa meidän kadulle, vaan tää on niinkun kuntalaisten hyväksi tehtävää työtä.”* Sitaatti kuvaa hyvin asennetta, jota voidaan pitää puhtaana idealismina: Luottamushenkilö vieroksuu ajatusta siitä, että olisi olemassa joitain erityisryhmiä, vaan haluaa korostaa toiminnassaan ja ajattelussaan tasapuolisuutta. Lyhyemmän valtuustouran tehnyt pirkkalalainen3 sen sijaan kertoi avoimesti, että *”mä ajan mielestäni tietenkin itseninäköisten ja samalla tavalla ajattelevien ihmisten asemaa”*. Hän siis katsoi, että valtuutettu edustaa toiminnassaan ikään kuin automaattisesti ihmisiä, jotka jakavat saman arvomaailman, joka on sinänsä hyvin ymmärrettävää. Kaikki kolme valtuutettua painottivat kuitenkin luottamuksen saamisen ja sen antamisen olevan kaiken lähtökohta. Lähtökohdissa ja katsantokannoissa oli tästä huolimatta havaittavissa selkeää hajontaa.

Pirkkalalaiset valtuutetut eivät nimenneet kovinkaan paljon erilaisia sidos- ja intressiryhmiä johtuen tietysti suurelta osin kahden valtuutetun katsantokannasta, mutta puheissa mainittiin kuitenkin kuntalaiset, yritykset ja elinkeinoelämä sekä puolue. Roolin tarkastelu keskittyi siis enemmän valtuutetun omaan henkilökohtaiseen suhtautumistapaan ja sen lähtökohtiin. Roolin käytännön toteuttamisesta ei puhuttu juurikaan, mutta voidaan tietysti olettaa sen sisältävän samanlaisia vuorovaikutuksellisia asioita mitä tamperelaiset valtuutetut mainitsivat.

Tamperelainen1 totesi, että sidos- ja intressiryhmien määrä tulisi ymmärrettävästi lisääntymään kuntaliitoksen myötä, koska liitokseen mukaan tulevat kunnat toisivat mukanaan näitä ryhmiä. Hän arveli, ettei valtuutetun sidos- ja intressiryhmien edustajan rooliin kuuluva toiminta sinänsä muuttuisi juurikaan: Valtuutetun työn piirissä olisi tällöin vain enemmän erilaisia ryhmiä, joiden intressit ja tahto pitäisi ottaa huomioon. Tähän liittyen hän mietti mahdollisuutta, syntyisikö uuden muodostetun kunnan sisälle mahdollisesti ikään kuin ”uusia” epävirallisia intressiryhmiä: Tällä viitattiin esimerkiksi hypoteettisen mahdollisuuteen, että pienemmistä liittyneistä kunnista nousisi ryhmiä, jotka kävisivät jollakin tavalla jonkinlaista kamppailua uuden kunnan keskuskaupunkia vastaan. Valtuutettu arvelikin tähän liittyen, että *”sinne voi tulla niinku valtakamppailuita tai tietyissä asiakysymyksissä sellasia ristivetoja”*. Tällaisen arvauksen voi hyvin tulkita kuvastavan sitä, että valtuutetun sidos- ja intressiryhmien edustajan rooli muuttuisi haasteellisemmaksi. Tämä merkitsisi ymmärrettävästi samalla kertaa kuntajohtamisen kokonaishallinnan osalta korostettua haasteellisuutta.

Tamperelainen2:n mielestä kuntaliitos olisi vaikuttanut sidos- ja intressiryhmien edustajan rooliin positiivisesti. Vastaaja lähti määrittelemään kantaansa kritisoimalla tapaa, jolla kuntaliitoksia ollaan viety eteenpäin, sillä hänen käsityksensä mukaan sisältöjen eteenpäin vieminen on unohdettu ratkaisevalla tavalla. Hänen mukaansa liitosta pitäisi rakentaa nimenomaan sisältöjä ja yhteistyötä kehittämällä, joka kasvattaa liitoksen tekemiseen tarvittavaa luottamusta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että alueen kuntien pitäisi tiivistää yhteistyötään muun muassa perustamalla ylikunnallisia toimielimiä ja yhtiöitä tiettyjen tehtäväalueiden hoitamiseksi. Tällöin valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden sidos- ja intressiryhmien edustajan roolin merkitys kasvaisi erityisesti liitosta valmisteltaessa. Vastaaja otti siis hieman eri näkökulman aiheeseen kertomalla näkemyksensä siitä, miten kyseisen valtuutetun roolin vahva asema auttaisi onnistuneeseen liitokseen. Voidaan katsoa, että sidos- ja intressiryhmien edustamisen rooli on merkittävä liitosta valmisteltaessa ja yhtä lailla sen jälkeen.

Tamperelainen³ mielsi itsensä lähinnä kehittämisorientoituneeksi yleispoliitikoksi, eikä tunnistanut profiloituvansa varsinaisesti minkään ryhmän edustajaksi. Kyseinen valtuutettu koki itsensä eräänlaiseksi linkiksi kaupungin organisaation ja elinkeinoelämän sekä tutkimusmaailman välille omasta osaamisalueestaan johtuen. Hänen ajattelussaan korostui kunnan käsitteleminen toimivana kokonaisuutena, jonka tehtävänä on elinvoiman ja menestymisen varmistaminen huolehtimalla muun muassa alueen yleisestä osaamisperustasta (koulutusinstituutit jne.) sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä. Kunnan tehtävänä on hänen mukaansa toimia eräänlaisena tahtotilan luoja, joka omalla strategiallaan johtaa myöskin tavallaan osaltaan alueen muita toimijoita. Hän näkikin tähän liittyen, että kuntaliitoksella olisi myönteinen vaikutus sidos- ja intressiryhmien edustajan rooliin ja sen merkitykseen: Kuntaliitos kasvattaisi näiden ryhmien määrää ja tällöin uudelle isolle kunnalle tulisi mahdollisuuksia samalla hyödyntää näiden omaamaa potentiaalia elinvoiman kasvattamiseksi, jolloin samalla myös valtuutettujen rooli sidos- ja intressiryhmien edustamisessa tulisi entistä tärkeämmäksi alueen menestymisen kannalta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tamperelaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan valtuutettujen sidos- ja intressiryhmien edustamisen rooli muuttuisi haastavammaksi, jos kuntaliitos olisi toteutunut. Roolin muuttuminen haastavammaksi olisi myös asettanut kokonaishallintakyvyn koetukselle. Yllätyksenä ei tule se, että näkemykset liittyvät kaikki liitoksen myötä kasvaneeseen kokonaisuuteen, mutta asian lähestymisen tulokset poikkeavat toisistaan jossakin määrin.

Tamperelainen¹ arveli, ettei valtuutetun roolin sisältö muuttuisi sinänsä merkittävästi, mutta lisääntynyt sidos- ja intressiryhmien määrä saattaisi aiheuttaa jonkinlaisia valtakamppailuita. Kaikkien ryhmien tasavertainen huomioiminen ja vastakkainasettelujen sovittelu muuttaisi roolin vaativammaksi ja asettaisi samalla kokonaishallinnalle korostetun haasteen. Tamperelainen² hahmotteli näkemystään sen tosiseikan kautta, että isossa organisaatiossa päätettävien asioiden määrä ja kirjo on suuri, ja päätökset vaikuttavat lukuisiin eri ryhmiin. Tällaisessa tilanteessa järkevien, tasapuolisten päätösten tekeminen vaatii valtuutetulta asiantuntemusta. Asiantuntemuksen lisääntynyt tarve päätöksenteossa, jonka tavoitteena on ottaa erilaiset ryhmät huomioon, on todellinen haaste kokonaishallinnalle. Tamperelainen³ näki alueen menestymisen keskeiseksi tekijäksi kyvyn ulosmitata liitoksen myötä kasvaneiden sidos- ja intressiryhmien joukon monipuolisen potentiaalin, jolloin valtuutettujen rooli kyseisten ryhmien edustajana muuttuisi entistä tärkeämmäksi. Näin ollen valtuutettujen kyvykkyys hoitaa hedelmällisellä tavalla tätä edustajan rooliaan olisi erittäin tärkeässä asemassa ajatellen menestymiseen pyrkivän kunnan kokonaishallintaa.

Pirkkalalaisten valtuutettujen vastausten kokonaisuus muodostui erittäin mielenkiintoiseksi, sillä kaksi valtuutettua, pirkkalalainen1 ja pirkkalalainen2, omasivat keskenään hyvin samanlaisen vahvan käsityksen kuntaliitoksen vaikutuksista sidos- ja intressiryhmien edustajan rooliin sekä kuntajohtamisen kokonaishallintaan. Heidän näkemyksiään sävytti selvä huoli - tai jopa pelko – siitä, että pienempi kunta menettää liitoksessa vaikutusmahdollisuutensa ja hallintakykynsä itseään koskeviin asioihin (vrt. Puustinen 1998).

Molemmat viittasivat siihen konkreettiseen seikkaan, että liittynyt pienempi kunta tulisi todennäköisesti saamaan uuden kunnan valtuustoon vain muutaman valtuutetun, jolloin ymmärrettävästi kyky vaikuttaa asioihin ja edustaa sidos- ja intressiryhmiä, olisi hyvin pieni. Pirkkalalainen2 totesikin tähän liittyen seuraavasti: *”Jos sitä pirkkalalaisen kunnanvaltuutetun asemasta tarkastelee, niin voi sanoa, että se vaikuttaminen muuttuu minimaaliseksi siihen hallintaan.”* Sama valtuutettu toi esille huolensa liittyneiden alueiden sidos- ja intressiryhmien asemasta uudessa kunnassa: hän pelkäsi, ettei näitä ryhmiä tulisi ottamaan yhdenvertaisella tavalla huomioon. Pirkkalalainen1 arveli taas, että uuden kunnan valtuutetut joutuisivat suorittamaan johtamistyötä puutteellisilla tiedoilla, sillä olisi hänen mukaansa mahdottomuus tietää riittävällä tavalla kunnan kaikkien alueiden tilanteista ja tarpeista. Valtuutetut kokivat vahvasti, että kyky vaikuttaa asioihin ja reagoida tarvittavalla tavalla ilmenneisiin tarpeisiin, on vallitsevassa johtamisjärjestelmässä tehokasta ja joustavaa: Pienemmässä organisaatiossa luottamushenkilön on mahdollisuus ylläpitää ”näppituntumaa” siitä, minkälainen yhteisön vallitseva asioiden tila on.

Pirkkalalainen3:n näkemys poikkesi merkittävästi kahden muun valtuutetun näkemyksestä. Hän totesi, että liitoksen myötä sidos- ja intressiryhmien määrä tulisi varmasti kasvamaan, mutta valtuutetun rooliin tämä ei tulisi todennäköisesti lyhyellä tähtäimellä vaikuttamaan kovinkaan paljon. Valtuutettu arveli, että tilanne heti liitoksen jälkeen saattaisi olla jonkin verran turbulenttinen: Eri toimijat olisivat pyrkineet vaikuttamaan innostuneesti asioihin, joskin tällä olisi ollut kokonaishallintaa ajatellen myös haastava vaikutus. Kaiken kaikkiaan hän näki liitoksen kuitenkin enemmän positiivisia mahdollisuuksia luovana kuin haitallisena asiana. Kyseisen henkilön puheesta oli siis tulkittavissa, että liitos toisi eri toimijoille positiivisia mahdollisuuksia, jolloin myös kunnanvaltuutetun sidos- ja intressiryhmien edustajan rooli muuttuisi tärkeämmäksi.

Haastateltujen tamperelaisten ja pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksistä on siis nähtävissä tiettyjä johdonmukaisuuksia: Tamperelaiset vastaajat arvelivat kuntaliitoksen tapahtuessaan muuttavan sidos- ja intressiryhmien edustajan roolia haasteellisemmaksi, mutta eivät nähneet sen vaikutuksien olevan kuitenkaan varsinaisesti negatiivisia. Roolissa tapahtuneet muutokset tekisivät kuntajohtamisen kokonaishallinnasta haastavampaa, mutta samalla taidokkaan roolin mukaisen toiminnan nähtiin kuitenkin sisältävän myös mahdollisuuksia positiiviselle kehitykselle. Pirkkalaisista valtuutetuista kaksi kolmesta sen sijaan omasi selkeän näkemyksen, jonka mukaan kuntaliitos tapahtuessaan heikentäisi tai jopa kutistaisi olemattomiin kyseisen roolin. Kolmas valtuutettu sen sijaan näki liitoksen avaavan lähinnä positiivisia mahdollisuuksia. Negatiivisen näkemyksen esittäneet valtuutetut omaavat pitkän valtuustouran, positiivisen esittäjä taas huomattavasti lyhyemmän, joten voidaan esittää pohdinta, onko uran pituudella ja kokemuksella näkemystä ohjaavia vaikutuksia. Eniten tamperelaisten ja pirkkalaisten vastaajien näkemyksiin ryhmänä voidaan kuitenkin katsoa vaikuttavan se, että Tampere on kuntaliitoksista puhuttaessa kunta, johon muut kunnat liitostilanteessa mitä todennäköisimmin liittyisivät, Pirkkala taas kunta, joka liittyisi todennäköisesti osaksi isompaa kuntaa.

5.2.2 Aluekehittäminen

Toisena teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *aluekehittämisestä*, johon liitettiin valtuutetun rooli *aluekehittäjä*. Tamperelaisten valtuutettujen näkemyksissä oli huomattavissa ensinnäkin se seikka, että heidän ajatteluaan hallitsi – mikä on teeman ja sen laajuuden huomioon ottaen hyvin ymmärrettävää – kollektiivinen näkökulma: Aluekehittäminen on sisällöltään valtava kokonaisuus, johon liittyviä päätöksiä kukaan valtuutettu tai kukaan muukaan henkilö pysty juuri koskaan itsenäisesti tekemään. Jos aluekehittämistä ajateltaisiin kehämällinä, jonka ytimessä on kollektiivisin johtamisen rooli, niin valtuutetun henkilökohtainen aluekehittämisen rooli sijoittuu huomattavasti kauemmalle kehälle. Valtuutettujen näkemyksen mukaan valtuutetun aluekehittäjän rooliin voidaan sanoa kuuluvan keskeisesti se, että hänen tulee ymmärtää ja osata ajatella kuntajohtamista ja eritoten aluekehittämistä laajempänä kokonaisuutena, jossa tarvitaan kykyä katsoa asioita muunkin kuin oman kunnan näkökulmasta. Tamperelainen³ tiivistikin tämän seikan lyhyesti ja ytimekkäästi seuraavalla tavalla: ”*Kaikki ketkä oikeasti on kartalla, niin sen ymmärtää, että tää on sitä, että kaikkea pitää pystyä tarkastelemaan alueellisesti siinä aluekehittämisen näkökulmasta.*”

Tamperelaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan aluekehittäminen ja siihen kuuluva aluekehittämisen rooli on ehdottomasti yksi tärkeimmistä näkökulmista kuntajohtamisen kokonaisuuteen liittyen. Kuten sanottua, aluekehittämistyöllä on vahva kollektiivinen orientaatio ja tällöin on tietyllä tavalla vaikeaa puhua yksittäisen valtuutetun roolista aluekehittäjänä. Voidaan siis sanoa, että jokaisen valtuutetun tärkein tehtävä aluekehittäjän rooliin liittyen on omata oikeanlainen ajattelumalli, jonka ydin on laajemman alueen edun ajattelemineen, ei esimerkiksi yksittäisen kunnan tai varsinkaan sen jonkin tietyn alueen etu. Haastellut valtuutetut olivat kaikki hyvin kehittämisorientoituneita ihmisiä ja näkivätkin, että kuntarajojen poistuminen antaisi aluekehittämispolitiikalle huomattavasti paremmat toteuttamisolosuhteet ja mahdollisuudet, jopa henkilökohtaisesti. On huomattava tässä kohtaa, että puheessa painottui kuitenkin samalla se, ettei liitoksia tule tehdä keinolla millä hyvänsä, eikä tule luulla niiden tuovan pelkästään jonkinlaisia automaattisia etuja: toiminta- ja asioiden järjestämistavat ovat ratkaisevassa asemassa siinä, mitä liitosratkaisulla voitaisiin saada. Tämän ajatuksen puki sanoiksi muun muassa tamperelainen1 toteamalla seuraavaasti: *”Et jos mä sanon näin, et se on vaan kehikko ja sit se toiminta pitää olla siellä sisällä oikeanlaista.”*

Tamperelaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan tapahtuneella liitoksella olisi sekä haasteita että mahdollisuuksia lisääviä vaikutuksia. Suurimmat haasteet ja huolenaiheet liittyvät eri tavoilla heidän näkemyksensä mukaan kokonaisuuden laajentumiseen ja sen faktisen tosiseikan ymmärtämiseen. Merkittävänä tekijänä mainittiin esimerkiksi tapa, jolla liitos olisi toteutunut ja minkälaiset vaikutukset sillä olisi ollut eri ihmisten ja ryhmien tunteeseen osallisuudestaan uuteen kuntaan ja kykyyn vaikuttaa asioihin.

Tamperelainen1 arveli, että pahimmassa tapauksessa joitakin tahoja voitaisiin jopa menettää, jos asiankuuluvaa osallisuuden tunnetta ei tulisi: *”Henkinen etäisyys vois kasvaa aika merkittävästi”*, kuten hän asian ilmaisi. Tähän liittyen hän näki myös uhkakuvana ja jopa todennäköisenä sen seikan, että nämä tahot kokisivat päätöksenteon siirtyneen kauemmaksi. Tamperelainen2 koki, että liitostilanteessa ja liitoksen jälkeen valtuutetulla olisi arvokas tilaisuus käyttää omaa asiantuntemustaan, jonka hän ilmaisi seuraavasti: *”Se kaikki on sillon positiivista, jos pystyy asiantuntemuksellaan auttamaan eri tahoja siihen yhteiseen etuun ja sillon siitä on apua myös siihen asian hallintaan.”* Valtuutettujen aluekehittäjän rooliin kohdistuisi siis runsaasti paineita esimerkiksi sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja avoimuuteen liittyen: Osallisena olevia erilaisia ryhmiä ja toimijoita tulisi kuunnella erittäin herkällä korvalla ja pyrkiä näin ennakolta ehkäisemään

konfliktien ja tyytymättömyyden nousemista, ja edesauttamaan integroitumista osaksi uutta yhteisöä. Toisaalta tilanne korostaa myös valtuutettujen roolia antamalla heille mahdollisuuden hyödyntää omaa asiantuntemustaan yhteisen tahtotilan saavuttamiseksi, kuten tamperelainen² ilmaisi. Valtuutettujen mielestä kuntaliitos siis korostaisi valtuutettujen aluekehittäjän roolia, mutta kohdistaisi siihen myös merkittävät paineet. Roolin korostumisella olisi merkittäviä vaikutuksia – negatiivisia tai positiivisia – kokonaishallintaan riippuen valtuutettujen kyvyistä ja osaamisesta vastata tilanteen asettamiin vaatimuksiin.

Pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan aluekehittäminen on keskeinen osa kuntajohtamista. Valtuutetut käsitelivät vastauksissaan aluekehittämistä paljolti institutionaalisesta näkökulmasta, jossa on tietyt hierarkkiset lähtökohdat: Aluekehittämisen suuntaviivat ja kehykset luodaan seudullisella ja maakunnallisella tasolla, esimerkiksi seudun rakennesuunnitelmassa ja maakuntakaavassa, johon valtuutetuilla on mahdollisuus vaikuttaa tehokkaimmin olemalla näistä vastaavien toimielimien jäsenenä. Kehittämistyön lähtökohtana on siis kyky vaikuttaa laajemman alueen kehittämistä koskeviin suunnitelmiin ja päätöksiin. Valtuutetun aluekehittäjän roolin kannalta selkeänä vahvistavana tekijänä pidettiin sitä, että valtuutettu omaa valtuuston jäsenyyden lisäksi jäsenyyksiä myös muissa toimijatahoissa.

Erityisesti pirkkalalainen^{1:n} ja pirkkalalainen^{2:n} näkemyksissä painottui aluekehittämisen institutionaalinen ulottuvuus sekä päätöksentekoprosessien luonne. Molemmat toivat esille kyvyn joustavaan ja nopeaan reagointiin. Tällä viitattiin esimerkiksi siihen, että kunnan tulisi pystyä vastaamaan elinvoimaa alueelle tuovien toimijoiden, kuten esimerkiksi yritysten, esittämiin tarpeisiin liittyen maankäyttöön ja kaavoitukseen. Kunnan on siis keskeistä pysyä avoimena organisaation ulkopuolisiin toimijoihin nähden ja markkinoida samalla aktiivisesti itseään hyvänä ja dynaamisena sijoittumispaikkana. Pirkkalainen³ korosti valtuutetun oman aktiivisuuden merkitystä, sillä rooli ei tule hänen mukaansa automaattisesti, vaan sen muodostuminen on paljon itsestä kiinni, minkälaisen roolin valtuutettu itse ottaa. Hänen mukaansa jäsenyydet muissa vaikuttavissa elimissä ovat valtuutetun roolin kannalta erittäin merkityksellisiä.

Pirkkalalaiset valtuutetut olivat yleistetysti sitä mieltä, että kuntaliitoksen myötä valtuutettujen aluekehittäjän rooli heikkenisi. Sama koskee kuntajohtamisen tavoitteena olevaa kokonaishallintaa. Vastaajien näkemysten jakautuminen noudattelee pitkälti samaa linjaa kuin sidos- ja intressiryhmien edustajan roolin kohdalla: Pirkkalalainen¹ ja pirkkalainen² edustivat kielteistä kantaa ja pirkkalalainen³ taas positiivisempaa suhtautumistapaa, tosin tietyin varauksin. Kielteistä

näkökulmaa edustavien valtuutettujen näkemyksen mukaan pienemmän kunnan valtuutettujen määrän radikaali väheneminen uuden kunnan valtuustossa aiheuttaisi yhdenvertaisen hallinta- ja vaikutuskyvyn menetyksen aluekehittämiseen. He arvelivat uuden ison organisaation olevan kyvytön reagoimaan nopeutta ja ketteryyttä vaativiin asioihin. Lisäksi pelkona oli, että pienempi kunta joutuisi suoranaisten sanelupolitiikan kohteeksi. Mielialoja kuvaa hyvin pirkkalalainen2:n esittämä arvio tilanteesta: *”No siinä on sanottava se, että kehittäminen jää silloin, taantuminen alkaa siitä. En jaksa uskoa, että iso organisaatio pystyy niinkun toimintatapaansa muuttamaan, en jaksa tältä istumalta uskoa.”*

Pirkkalalainen3 pysyi huomattavasti positiivisemmalla kannalla myös aluekehittämiseen liittyen. Hän mietti aluksi mahdollisuutta, että pienempi kunta ja sieltä tulevat valtuutetut jäisivät jalkoihin liitoksen jälkeen, mutta päätyi kuitenkin näkemään liitoksen tuovan enemmän mahdollisuuksia kuin menetyksiä. Vastaja näki, että edelleenkin valtuutetun rooli on paljolti riippuvainen omasta aktiivisuudesta. Hän arvioi kuitenkin, että isompiin yksiköihin siirtyminen vaikeuttaa aina hallintaa.

Molempien kuntien valtuutettujen näkemyksen mukaan aluekehittäminen on todella tärkeä kuntajohtamisen kokonaisuuden kannalta, mikä ei sinänsä tietenkään ole yllätys. Käsitys kuntaliitoksen vaikutuksista valtuutettujen aluekehittäjän rooliin poikkesi tamperelaisten valtuutettujen ja kahden pirkkalalaisen valtuutetun välillä melko täydellisesti. Näkemysten radikaalin eron on helppo tulkita johtuvan peruskäsityksestä siitä, mitä kuntaliitos tapahtuessaan yleisesti ottaen tarkoittaisi oman nykyisen kunnan kannalta: Tamperelaiset valtuutetut arvelivat liitoksen kyllä tuovan mukanaan lisää haasteita, mutta ei mitään sellaista, joka vaikuttaisi kovin negatiivisesti nykyiseen Tampereeseen ja sen asukkaisiin. Kaksi pitkän linjan pirkkalalaista valtuutettua kokivat, että Pirkkalalla ja pirkkalalaisilla on lähestulkoon ainoastaan menetettävää kuntaliitoksen toteutuessa. Kuten on käynyt ilmi, pirkkalalainen3:n näkemykset poikkeavat kahden muun näkemyksistä paljon. Hän kertoi itse olevansa yleisesti positiivisuuteen taipuvainen ihminen ja näki mielellään muutoksessa piilevän aina mahdollisuuksia. Tällaisetkin yksilölliset erot ihmisten välillä voivat vaikuttaa suhtautumistapaan kokemuksen ja muiden tekijöiden ohella.

On tuotava esille, että sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän tulevaisuus ja siihen haastatteluhetkellä liittyvät epäselvyydet mietityttivät kaikkia valtuutettuja jossakin määrin, sillä esillä olleet muutosehdotukset muuttaisivat toteutuessaan merkittävästi kuntien roolia.

5.2.3 Kunnan talouden ohjaaminen

Kolmantena teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *kunnan talouden ohjaamisesta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *kunnan talouden ohjaaja*. Tamperelaiset valtuutetut antoivat suuren painoarvon kunnan talouden ohjaamiselle. Puheessa vaihtelivat sekä kunnan talouden ohjaamisen kollektiivisuus että yksittäisen valtuutetun vaikutusmahdollisuudet, joita valtuutetut kertoivat myös olevan. Kaksi valtuutettua, tamperelainen1 ja tamperelainen2, kertoivat yleisesti, että heidän näkemyksensä mukaan pormestarijärjestelmään siirtyminen muutti talouden ohjaamista (mm. talousarvioprosessi) demokraattisempaa suuntaan, jolloin myös valtuutettujen rooli talouden ohjaajana vahvistui. Valtuutetut viittasivat myös konkreettisesti kuntalakiin kirjattuihin valtuuston tehtäviin talouden ohjaamisesta.

Talouden ohjaaminen ja myös samalla koko kunnan strateginen ohjaaminen kulminoituu vastaajien mielestä talousarvion valmisteluun, johon liittyen muun muassa tamperelainen3 totesi kaupungin strategian ja budjetin olevan valtuuston tärkeimmät asiakirjat ja keskustelunaiheet. Keskeistä on siis ymmärtää, että budjetti on strategisen johtamisen keskeisin asiakirja ja väline. Strateginen johtaminen ja kunnan talouden ohjaaminen kulkevat siis käsi kädessä. Yleisesti ottaen valtuutetut toivat esille sen, että kunnan talouden ohjaamisessa korostuu ryhmien ja toimielimien välinen neuvottelu, jossa valtuutetut voivat ottaa roolia ja vaikuttaa tekemällä omia ehdotuksiaan. Tamperelainen3 totesikin, että *"kun valtuusto pitää esimerkiksi näitä talousarvioseminaareja, niin niissä voi oikeesti käyttää valtaa...ne on sellasia, että niissä pystyy aidosti vaikuttamaan ja luomaan niitä suuntaviivoja itse valtuutettuna."* Valtuutetun talouden ohjaajan rooliin vaikuttaa siis merkittävästi oma aktiivisuus, jonka kaikki vastaajat toivat esille. Valtuutetun henkilökohtaiseen rooliin vaikuttavat myös kokemus ja perehtyneisyys käsiteltäviin asioihin sekä hänen nauttimansa luottamus muiden taholta, kuten tamperelainen1 asian ilmaisi: *"sanotaan, että erilaisilla valtuutetuilla on erilainen painoarvo erilaisissa asioissa."*

Tamperelaisten valtuutettujen arvion mukaan kunnan talouden ohjaamisen yllä leijuisi suuria kysymyksiä, jos kuntaliitos olisi toteutunut. Valtuutetut pohtivat kukin osaltaan sitä, erityisesti tamperelainen3, minkälaiset vaatimukset liitos asettaisi yleensäkin koko johtamisjärjestelmälle ja päätöksenteon peruslähtökohdille – olisiko esimerkiksi nykyinen Tampereen pormestarijärjestelmä sopiva uuden ison kunnan tarpeisiin, vai tulisiko kysymykseen jopa paluu entiseen kaupunginjohtajajärjestelmään? Kaikkien valtuutettujen pohdinnassa oli selkeästi huomattavissa

käsitys siitä, että uudessa tilanteessa talouden ohjaamiseen liittyviä päätöksiä jouduttaisiin tekemään usein vajaiden tietojen pohjalta: asiakokonaisuuksien määrä ja laajuus asettaisivat kaikki kunnan alueet tasapuolisesti huomioonottavalle päätöksenteolle todellisen haasteen. Kaikkien alueiden tasapuoliseen kohteluun liittyen tamperelainen² arvelikin, että kunnan eri alueiden sisältä nousisi uusia toimijoita puolustamaan oman alueensa intressejä, jonka hän totesi seuraavasti: *”Jos me ollaan yhteisessä kunnassa, niin tää alueiden oma sisäinen identiteetti tulee kasvamaan. Jos me ajatellaan asukkaiden ja asukkaita edustavien yhteisöjen näkökulmasta, niin kunta on ollut se, joka on hoitanut asioita...mut jos sitä kuntaa ei ole olemassa, niin sitten siihen nousee toisenlaisia toimijoita siihen tilalle. Jos joku vallankäyttö poistuu, niin joku toinen tulee siihen tilalle, se tyhjiö tullaan täyttämään.”* Myös tamperelainen³ totesi suoraan, että tilanne olisi varmasti ollut liittyneestä pienemmästä kunnasta tulleille valtuutetuille melkoisen haastava: ”keskuskaupunkitaustaisten” virkamiesten ja päättäjien rooli olisi voinut korostua voimakkaasti. Uuden kunnan valtuuston valtuutettujen välinen lähtökohtainen rooli-tasa-arvo olisi siis saattanut olla koetuksella, samoin kollektiivinen kyky kokonaishallintaan.

Pirkkalalaiset valtuutetut näkivät yksittäisen valtuutetun roolin kunnan talouden ohjaamisessa lähtökohtaisesti melko pienenä: Talouden suunnittelu ja ohjaus on vahvasti kollektiivisluonteista, jossa korostuu valtuustoryhmien välinen neuvottelu ja intressien yhteensovittelu. Yhdessä tapahtuva valmistelu mainittiin tehokkaaksi keinoksi sitouttaa eri osapuolet tehtyihin päätöksiin, johon panostetaan talousarvioprosessissa. Kaikkien valtuutettujen näkemyksen mukaan talouden ohjaamiseen vaikutetaan hyvin keskeisesti muissa toimielimissä, kuten lautakunnissa ja kunnanhallituksessa. Erityisesti pirkkalalainen² ja pirkkalalainen³ korostivat muiden toimielinten jäsenyyksien merkitystä, johon liittyen pirkkalalainen² totesikin, että hänen näkemyksensä mukaan kunnanvaltuutetulla on parhaat mahdollisuudet ohjata kunnan taloutta, jos hän on samalla myös lautakunnan ja/tai kunnanhallituksen jäsen. Pirkkalalainen³ tiivistä asian taas seuraavasti: *”Jos sä meet vaan kerran kuukaudessa valtuustoon, niin ei sulla sillon oikeestaan oo roolia.”* Osallistuminen ja vaikuttaminen suunnitteluprosessiin aktiivisesti myös muiden toimijoiden kautta on siis keskeinen seikka. Puheenvuoroissa muistutettiin kuitenkin siitä lähtökohdasta, että valtuusto on ylin päättävä elin myös taloudessa, jonka antamat suuntaviivat ja linjaukset ovat kaiken lähtökohta.

Kaikki pirkkalalaiset valtuutetut olivat sitä mieltä, että kunnan talouden ohjaamisen mahdollisuudet olisivat heikentyneet liitoksen myötä. Erityisesti pirkkalalainen¹ ja pirkkalalainen² näkivät mahdottomuutena sen, että talouden ohjaaminen ja sen prosessit olisivat enää yhtä joustavia ja

hyvin hallittavia kuin nykytilanteessa. Pirkkalalainen¹ viittasi tässäkin kohtaa suoraan siihen, että pienemmän liittyneen kunnan valtuutettujen pieni määrä, 2-3 valtuutettua, ei antaisi juuri minkäänlaisia hallinta- ja vaikutusmahdollisuuksia talouden ohjaamisessa. Myös pirkkalalainen³ oli selkeästi aiempaa enemmän samoilla linjoilla näkemyksissään kahden muun valtuutetun kanssa: valtuutetun vaikutusmahdollisuudet ja rooli heikentyisivät. Hän näki kuitenkin muutoksessa kahdenlaisia mahdollisuuksia, sekä vaaroja, mutta myöskin hyötyjä: Hän piti yleisesti ottaen suotavana, että osa asioista siirtyisi keskitettyyn päätöksentekoon, mutta samalla hän arvioi tämän johtavan korostettuun ”siltarumpupolitiikkaan”, eli omien ja lähellä olevien intressien puolustamiseen kokonaisuuden ajattelemisen kustannuksella. Toisaalta valtuutettu pohti, että omien ja itseä lähellä olevien edun ajaminen kohdistuisi kuitenkin ehkä tässä tilanteessa vähän isompiin alueellisiin asioihin: Enää ei ajettaisi jonkun tietyn kadun asukkaiden etuja, vaan keskityttäisiin sentään tämän sijasta ajamaan vaikkapa kaikkien kaupunginosan asukkaiden etuja. Hän havainnollistikin mittakaavan muutosta sanomalla seuraavasti: *”Nyt se on takapiha, niin sitten se olis kaupunginosa...aluepolitiikkaa, mikä on sinänsä jo ihan ymmärrettävää.”*

Tamperelaisten ja pirkkalalaisten valtuutettujen näkemykset talouden ohjaamisen sisällöstä ja merkityksestä olivat perusteiltaan hyvin yhteneväiset. He olivat jopa samoilla linjoilla siitä, että kunnan sisäisen tasapuolisuuden vaalimiseen liittyisi todellisia haasteita, esimerkkinä kunnan kaikkien asukkaiden intressien huomioonottamisen vaikeus ja siihen liittyvän tiedon kulkeminen päättäjille. Haasteiden voidaan lyhyesti sanoen kytkeytyvän eri intressien kohtelun tasa-arvoon.

5.2.4 Palvelutuotannon ohjaaminen

Neljäntenä teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *palvelutuotannon ohjaamisesta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *palvelutuotannon ohjaaja*. Tamperelaisten valtuutettujen puheessa todettiin, että yleisesti ottaen valtuutettujen rooli palvelutuotannon ohjaajana on tilaaja-tuottaja -mallin vuoksi keskeinen: Valtuusto valitsee sekä tilaajalautakuntien että hyvinvointipalvelujen johtokuntien jäsenet, ja lisäksi apulaispormestarit toimivat lautakuntien puheenjohtajina. Erityisesti tamperelainen¹ ja tamperelainen² puhuivat siitä, että palvelutuotannon ohjaamisen roolin perustana ovat asukkaiden tarpeet, joihin pyritään vastaamaan konkreettisesti päätöksillä, joissa otetaan kantaa esimerkiksi palveluverkkoihin tai palvelutuotannon muotoihin. Valtuutetun palvelutuotannon ohjaajan rooliin kuuluu myös taiteilu eri intressien ja intressitahojen välillä, ja tällöin saatetaan

liikkua jopa hieman vaarallisilla vesillä etiikan ja edunsaajien suhteen, kuten tamperelainen² asian ilmaisi: *”Täähän nousee tää valtuutettujen rooli yleensä niinkun jonkun asian puolustajana ja tällön me liikutaan siellä niinkun joku sanoi siltarumpu- tai meidän postilaatikko- tai meidän mummu –tasolla, että ollaan niin kuin puolustamassa sitä jotain läheistä, omaa..ja täähän ei ole niinkun politiikan tarkoitus missään muodossa, vaan politiikalla pitää olla niinkun linjauksia, joilla toteutetaan yhteisesti ja jokaiseen suuntaan.”* Valtuutetut totesivat myös sen tosiseikan, että monia asioita ei tarvitse luottamushenkilöiden varsinaisesti edes ratkaista, sillä lainsäädäntö asettaa monille hoidettaville tehtäville valmiit vaatimukset, jolloin virkavalmistelulla on melko keskeinen rooli asian toteuttamisessa. Taloudessa vallitsevan niukkuuden asettamat haasteet palvelutuotannolle tuotiin myös esille: Vähäisistä resursseista iso osa joudutaan allokoimaan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, jolloin varsinaiselle kehitystyölle ei jää juurikaan mahdollisuuksia.

Tamperelaisten valtuutettujen, etenkin tamperelainen¹:n ja tamperelainen³:n, näkemyksen mukaan kaiken lähtökohdana olisi se, minkälaisella johtamisjärjestelmällä uutta kuntaa johdettaisiin: oikein rakennetulla johtamisjärjestelmällä pystyttäisiin hallitsemaan palvelutuotannon ohjaamista tehokkaalla tavalla. Ohjaamisen perustarkoitus ei sinänsä muuttuisi, sillä palvelutuotannon lähtökohdana olisivat tietenkin edelleen ihmisten palvelutarpeiden tyydyttäminen. Kaikki valtuutetut näkivät, varsinkin tamperelainen¹ ja tamperelainen³, että uudessa tilanteessa olisi todennäköisesti välttämätöntä perustaa jonkinlaisia uusia toimielimiä tai toimijatahoja, jotka tarkastelisivat palvelutarpeita läheltä eri alueilla ja tuottaisivat tällä tavalla tarvittavaa tietoa päätöksentekoon. Yleisesti ottaen valtuutetut arvelivat kuitenkin, että liitos korostaisi väkisin, jopa liiallisesti, alueellista edunvalvontaa, joka asettaisi valtuutettujenkin toiminnalle haasteita: Valtuutetut ja muut luottamushenkilöt joutuisivat työskentelemään jatkuvan paineen alla, jonka eri alueitten ja ryhmien esittämät vaatimukset ja toiveet heille asettaisivat. Tasapainoilu erilaisten yksittäisten intressien ja kunnan kokonaisedun välillä olisi siis erittäin haastava tehtävä. Tamperelainen¹ ilmaisikin tämän mahdollisen ongelman seuraavasti: *”mut se on mahdollista, et sitten sen kuntaliitoksen jälkeen syntyisi se tilanne, et eri valtuutetut alkaisivat toimimaan eri alueiden intressiryhmien puolesta..et sinne vois enemmän niinku syntyä tällasia ja sit ne niinku ajattelis niin, että mä saan tolta alueelta äänet, kun mä ajan ton alueen asiaa vahvasti.”*

Liitos aiheuttaisi siis palvelutuotannon ohjaamiselle todella suuria haasteita, niin johtamisjärjestelmätasolla kuin valtuutettujen ja muidenkin luottamushenkilöiden kohdalla henkilökohtaisesti; kaikkien intresseistä tulisi kyetä huolehtimaan tasapuolisesti ketään suosimatta

painottaen kaikissa ratkaisuihin koko kunnan elinvoiman edistämistä. Tehtävä olisi erittäin vaikea, mutta korostaisi luottamushenkilöiden roolia ja kykyä hallita isoa kokonaisuutta menestyksekkäällä tavalla.

Pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksissä oli selkeä kahtiajako, sillä pirkkalainen1 ja pirkkalainen2 käsittelivät vastauksissaan palvelutuotannon ohjaamista lähinnä strategisesta prosessisuunnittelun näkökulmasta, kun taas pirkkalainen3 kommentoi teemaa enemmän valtuutetun henkilökohtaisesta positiosta käsin. Valtuutetut 1 ja 2 kertoivat palvelutuotannon ohjaamisen olevan prosessi, jonka hiomisessa poliittinen konsensus ja tavoitteisiin sitoutuminen ovat keskeisiä kulmakiviä. Painopistealueet ja linjaukset neuvotellaan yhteistyössä poliittisten ryhmien kesken valtuustokausittain, jonka jälkeen ne kirjataan viralliseen strategia-asiakirjaan. Pirkkalainen2 totesi, että talouden ja palvelutuotannon ohjaamisen prosessit nivoutuvat toisiinsa kiinteästi ja niitä tulee kehittää rinnakkain. Puheessa oli siis vahva orientaatio kollektiiviseen prosessityöskentelyyn. Pirkkalainen3:n näkemyksen mukaan valtuutetun rooli on myös palvelutuotannon ohjaamisessa kovin pieni ilman muiden toimielimien jäsenyyksiä. Hän totesi, että valtuutetun oma aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi roolin muodostumiseen.

Pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan liitos kangistaisi yleisesti kunnan toimintaa ja vaikeuttaisi kokonaishallintaa. Kaikki valtuutetut jakoivat tämän näkemyksen tietyllä tavalla, mutta jakolinja pysyi silti selkeästi samana – pirkkalainen1 ja pirkkalainen2 eivät nähneet liitoksen vaikuttavan millään tavalla positiivisesti palvelutuotannon ohjaamiseen, kun taas pirkkalainen3 näki mahdollisen palveluiden keskittämisen olevan osaltaan myös kannatettava asia, kunhan ylimääräisiltä uusilta ”hallintohimmeleiltä” vältyttäisiin. Pirkkalalaisten 1 ja 2 näkemyksissä korostui huoli siitä, ettei liitoksen tapahduttua uuden kunnan valtuustolla ja muilla päättäjillä riittäisi heidän arvionsa mukaan todennäköisesti tahtoa huolehtia tasapuolisesti koko kunnan elinvoimaisuudesta: pienemmistä liittyneistä kunnista tulevien muutamien valtuutettujen olisi mahdotonta yksin pitää huolta kunnan eri alueiden palveluiden riittävydestä. Tähän tarvittaisiin siis koko kollektiivin poliittista tahtoa, kuten pirkkalainen1 asian ilmaisi: *”sitten pitäis vaan uskoa, että ne muutkin on niin valveutuneita, että ne haluaa ohjata hyvään suuntaan tän alueen palvelutuotantoa ja toimintaa.”* Pelkona oli, että monien päättäjien ajatuskulku ohjaisi automaattisesti palveluiden keskittymistä keskuskaupunkia kohti, joka näivettäisi kunnan niin sanotut reuna-alueet pikkuhiljaa. Valtuutettujen palvelutuotannon ohjaamisen rooli siis heikentyisi ja kokonaishallinta olisi koetuksella tässäkin tapauksessa.

Kaikkien haastateltujen näkemyksen mukaan liitos aiheuttaisi siis toteutuessaan merkittäviä haasteita niin johtamisjärjestelmätasolle kuin luottamushenkilöiden henkilökohtaiselle toimimiselle. Aito halu nähdä kunta yhtenä eheänä kokonaisuutena, joiden kaikkien alueiden hyvinvoinnista tulee pitää huolta riittävillä palveluilla, olisi siis kriittinen tekijä. Tamperelaiset valtuutetut tunnistivat tämän haasteen, mutta pirkkalalaisille (ennen kaikkea valtuutettuja 1 ja 2) valtuutetuille liitos-skenaario ja sen vaikutukset palveluihin aiheutti suurta huolta.

5.2.5 Yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallinta

Viidentenä teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallinnasta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoija*. Tamperelaiset valtuutetut olivat yhtä mieltä siitä, että kokemus, asiantuntemus ja oma aktiivisuus ovat avainasemassa ajatellen valtuutetun kyseistä roolia: kokemus ja yleisesti tunnettu asiantuntemus tiettyä aihealuetta koskien antaa valtuutetulle henkilökohtaista arvovaltaa, uskottavuutta sekä epävirallista vaikutusvaltaa näitä asioita käsiteltäessä. Valtuutettu saattaa myös usein toimia eräänlaisena linkkinä kaupungin ja ulkopuolisen yhteistyötahon välillä asioissa, jotka liittyvät hänen henkilökohtaiseen osaamisalueeseensa, jonka hän on saattanut omaksua vaikkapa työnsä kautta: ulkopuoliset toimijat kokevat valtuutetun siis ikään kuin epävirallisena väylänä lähestyä kaupunkia tämän asiantuntemuksesta johtuen.

Tamperelainen1 ja tamperelainen2 totesivat, että eri luottamushenkilöillä on lähtökohtaisesti erilaiset lähtökohdat toimia yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan roolissa sekä muutenkin vaikuttaa asioihin: Esimerkiksi kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenillä on huomattavasti paremmat mahdollisuudet kuin tavallisella rivivaltuutetulla, jolla ei ole muiden toimielimien jäsenyyksiä. Myös valtuustoryhmien puheenjohtajina toimivien apulaispormestarien ja pormestarin vaikutusmahdollisuudet ovat aivan eri luokkaa kuin rivivaltuutetulla, mikä ei sinänsä tietenkään ole yllätys. Muiden toimielimien jäsenyydet ja muu aktiivinen vaikuttamiseen tähtäävä toiminta parantavat valtuutetun kykyä toimia yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan roolissa.

Tamperelaiset 1 ja 2 arvelivat, että liitoksen myötä alueelta saattaisi nousta uusia toimijoita osaksi olemassa olevia verkostoja tai sitten ne perustaisivat kokonaan uusia verkostoja. Tamperelainen2 sanoi olevan mahdollista, että näistä uusista toimijaverkostoista saattaisi tulla epävirallisia

kilpailijoita muodolliselle hallinnolle: Verkostolla olisi jokin vahva yhteinen intressi, jota se alkaisi ajamaan eteenpäin kovalla tarmolla käyttäen hyväkseen kaikkea sen sisältämää monipuolista osaamispotentiaalia. Tätä olisi pidettävä hänen mukaansa positiivisena asiana. Tamperelainen1 piti todennäköisenä, että kunnan eri alueilta tulevien valtuutettujen rooli alueen ja hallinnon välisenä linkkinä tulisi korostumaan: *”se ottaa sen alueen intressiryhmät ikään kuin omikseen, niin sithän se varmaan koordinoikin sinne suuntaan enemmän sitä informaatiota, tietoa ja vastaavaa..se toimii niin kuin välittäjänä tai edunvalvojana sen kunnan ison organisaation ja sen alueen välillä.”* Tavalla tai toisella muodostuisi uusia ryhmiä tai verkostoja, joiden kanssa valtuutetut olisivat vuorovaikutuksessa välittäen informaatiota kaupungin hallinnon suuntaan.

Tamperelainen3 arveli, että rooliin vaikuttaisi merkittävästi se, minkälaisessa hengessä liitospäätös olisi syntynyt: pakolla syntynyt päätös olisi todennäköisesti tehnyt yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallinnasta huomattavan paljon haasteellisempaa. Voidaan siis todeta, että valtuutetun rooli yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijana olisi korostunut, sillä muutoksen synnyttämien uusien ryhmien haluama huomio olisi vaatinut valtuutetuilta enemmän ponnisteluja. Erilaisia intressejä omaavien tahojen lisääntyminen ja jo olemassa olevien mahdollinen aktivoituminen olisi asettanut kokonaishallinnalle uuden haasteen.

Pirkkalalaisten valtuutettujen puheessa oli vahva painotus kunnan toimielimien ja pormestarin asemaan yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallintaan liittyen: Toimielimet määrittelevät virallisesti kantansa johonkin heille kuuluvaan asiaan, mutta jokin henkilö voi asemaansa liittyen nauttia erityistä asemavaltuutusta, jolloin hänellä on oikeus edustaa kuntaa muihin toimijoihin nähden. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi pormestari (jonka asemaan valtuutetut erityisesti ottivat kantaa), valtuuston puheenjohtajisto, kunnanhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet sekä valtuustoryhmien puheenjohtajat ja neuvottelijat. Kuka tahansa valtuutettu voi vastaajien mielestä luoda ja ylläpitää yhteistyö- ja verkostosuhteita kuntaa hyödyttävällä tavalla, mutta kuka tahansa ei voi esittää omia näkemyksiään kunnan virallisena kantana ilman asianmukaista valtuutusta, kuten pirkkalalainen2 totesi: *”se on hänen yksittäisen valtuutetun näkemys, mutta sitten kun sä edustat kuntaa, niin sitten sä edustat sitä kollektiivina.”*

Pirkkalalainen3 sanoi, että vuorovaikutus ulkopuolisten tahojen kanssa vaikuttaa valtuutettuun väistämättä jollain tavalla, mutta se ei saa vaikuttaa liikaa, kuten käy ilmi hänen puheestaan: *”Se vaikuttaa vahvasti sun mielipiteeseen, mitä sä kuulet, koet ja näet ja kenen kanssa sä oot tekemissä. Se ei tarkoita sitä, että olisit marionetti, vaan sitä, että kokoat sitä viisautta. Mä ainakin itse toimin*

niin, että mä poimin omasta mielestäni tärkeitä asioita ympäristöstä ja koitan sitten niiden perusteella muodostaa sen (oman näkemyksen).” Kunnan ja sen toimijoiden, niin toimielinten kuin yksittäisten henkilöidenkin, tulee siis suhtautua avoimesti ympärillä oleviin ryhmiin, mutta ne eivät saa muodostaa kunnan kantaa sen itsensä puolesta. Kunnan kannalta hyödyllisten yhteistyötahojen saattaminen vuorovaikutukseen kunnan kanssa ja siinä avustamien on sinänsä valtuutetulle erittäin suotavaa, kuten pirkkalalainen² ja pirkkalalainen³ totesivat. Valtuutetulla voi siis olla merkittävä rooli yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijana, kunhan tietyt pelisäännöt vain otetaan huomioon.

Arviot liitoksen vaikutuksista valtuutetun yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan rooliin noudattelivat jo tutuksi tullutta jakoa pirkkalalaisten vastaajien kesken: Valtuutetut 1 ja 2 arvioivat liitoksen saavan aikaan negatiivisia vaikutuksia, pirkkalalainen³ näki jälleen muutoksen tuovan positiivista ja lisää mahdollisuuksia. Pirkkalalaiset 1 ja 2 arvelivat, että kaikkinaisen vaikutuskyvyn heikkeneminen aiheuttaisi sen, ettei pienempien liittyneiden kuntien valtuutettujen mukanaan tuomia yhteistyö- ja verkostosuhteita tulisi hyödyntämään uuden kunnan toiminnassa, vaan keskiössä olisivat vain keskuskaupungin olemassa olevat suhteet. Pirkkalalainen² totesikin tähän liittyen, että *”siinä ei varmasti iso kaupunki pysty ymmärtämään, että pienemmällä kaupungilla on jotain merkittävää yhteistyöverkosta kauheen helposti.*” Valtuutetut arvelivat, että liittyneen kunnan valtuutetut yrittäisivät myös turvata edes jonkinlaisen vaikutusmahdollisuuden rakentamalla yhteistyötä jonkun toisen pienemmän tahon kanssa, todennäköisesti vastaavassa tilanteessa olevien toisten liittyneiden kuntien edustajien kanssa (jos liittyneitä olisi useampia). On mainittava, että samansuuntaisia skenaarioita pohtivat myös tamperelaiset valtuutetut, erityisesti valtuutetut 1 ja 2, haastatteluiden alkupuolella.

Pirkkalalainen³ sen sijaan piti hyvänä asiana, että liitoksen jälkeen kunnat olisivat ikään kuin julkisesti samassa leirissä. Hän näki, että uudessa tilanteessa olisi mahdollisuudet rakentaa uutta yhteisöllisyyttä ja valtuutetuilla olisi paremmat mahdollisuudet toimia yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan roolissaan.

Kaiken kaikkiaan valtuutettujen vastaukset kuvastivat sitä, että luottamushenkilötoiminnassa on olemassa tietynlainen luonnollinen lähtökohtaisten vaikuttamismahdollisuuksien roolihierarkia, joka antaa eri toimielimien jäsenille ja tietyn henkilökohtaisen aseman omaaville toimijoille, esimerkiksi pormestarille, paremmat lähtökohdat vaikuttaa ja hallita asioita. Loppujen lopuksi kyse on kuitenkin suuressa määrin myös valtuutetun omasta aktiivisuudesta, halusta ja kyvystä olla avoin

ulkopuolisia tahoja kohtaan: Valtuutettu saa verkostoitua ja tavata erilaisia yhteistyökumppaneita vapaasti yksityishenkilön roolissa, mutta hän ei voi määrittellä kunnan kantaa ilman, että hänelle on nimenomaan annettu valtuutus siihen. Valtuutetulla on kuitenkin hyvät mahdollisuudet toteuttaa yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan rooliaan toimimalla ikään kuin välittäjänä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välillä.

5.2.6 Strateginen johtaminen

Kuudentena teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *strategisesta johtamisesta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *strateginen johtaja*. Tamperelaiset valtuutetut mielsivät strategisen johtamisen olevan yksi tärkeimmistä valtuuston johtamistyön kulmakivistä. Strategisessa johtamisessa korostuu johtamistyön kollektiivisuus ja yksittäisen valtuutetun roolia vastaajat pitivätkin verrattain pienenä. Erityisesti tamperelaiset 1 ja 3 toivat esille sen, että strateginen johtaminen ja kunnan talouden ohjaaminen kulkevat käsi kädessä. Tämän seikan ja yleensäkin laajojen kokonaisuuksien hallinnan ymmärtäminen oli kaikkien vastaajien mielestä kriittinen valtuutetun kokonaisvaltaisen työskentelyn kannalta, ja jossa valtuutetut näkivät samalla yleisesti toivomisen varaa monien valtuutettujen kohdalla. Tamperelainen3:n toteamus kuvastikin hyvin tätä problematiikkaa: ”*Pitää toki ymmärtää, että mitä yksittäiset päätökset, yksittäiset asiat vaikuttaa siihen isoon kuvaan, mutta jos sä niinkun tarkastelet aina vaan jonkun tietyn ihmisryhmän tai tietyn sidosryhmän, alueen tai sektorin asioita, niin sulla ei koskaan voi olla tällasta strategisen johtajan asemaa.*”

Strateginen johtaminen – niin kuin muukin johtamistyö – tapahtuu siis ymmärrettävästi lähes poikkeuksetta päätöksenteon kautta ja valtuutetut toivat siihen liittyen hieman erilaisia näkökulmia esille. Kuten kävi jo aiemmin selväksi, kokonaisuuden ajattelemisen on strategisen johtamisen kulmakivi, mutta siihen liittyy samalla myös eräänlainen ongelma, josta tamperelainen1 kertoi seuraavasti:

”*Valtuutettu pystyy irrottautumaan valtuustossa ehkä vähän liikaakin siitä, miten nämä asiat sitten käytännössä vaikuttavat..et isoja lukuja on helppo siirrellä, mut sitten on paljon vaikeempi tehdä päätös siitä, että se lähikoulu lakkautetaan..et sinänsä tähän nyt sitten muodostuu semmonenkin rooli, et valtuutettu pystyy ikään kuin ulkoistamaan itsensä niistä ikävistä asioista halutessansa ja*

piiloutumaan sen strategian taakse.” Puhutaan siis eräällä tavalla ”kasvottomasta päätöksenteosta” ja mahdollisuudesta välttää päätökseen liittyvä vastuu.

Tamperelainen² piti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden strategisen johtamisen roolijakoa hieman epäselvänä ja jopa ongelmallisena. Hänen näkemyksensä mukaan viranhaltijoilla on usein varsin vahva ote myös strategiseen johtamiseen ja heillä on kyky halutessaan vaikuttaa esimerkiksi valmistelun kautta siihen merkittävästi. Hän piti sinänsä hyvänä asiana sellaista tilannetta, jossa viranhaltijajohto kykenee esittelemään kattavasti ammattitaitoaan hyödyntäen luottamushenkilöjohdolle eri päätösvaihtoehdot, mutta tilanne ei ole myöskään häneen mukaansa aina täysin ongelmaton:

”Ongelma on tietysti se, että onko se saatu tietoa objektiivista..että onko käynyt niin, että virkamiehet ovat siirtyneetkin sitten jo luottamushenkilöiden rooliin ja tavallaan sitten sen lisäksi, että tekevät sitä ammattityötä, niin ottavat myöskin jo kantaa valmiiksi ja sitten jätetään sitä tietoa kertomatta luottamushenkilöille, joka ei tue sitä heidän omaa henkilökohtaista mielipidettään.”

Tamperelaiset valtuutetut olivat hyvin yksimielisiä siitä, että kuntaliitos nostaisi strategisen johtamisen rooliin merkitystä entisestään. Tamperelainen³:n ajattelussa korostui koko haastattelun ajan vahva orientaatio strategiseen johtamiseen, eikä hänen näkemyksensä jättänyt aiheesta puhuttaessa juurikaan tulkinnan varaa: *”Tässä olis täytynyt niinkun nimenomaan jokaisen, joka olis sitten ollut päätöksentekijänä siinä kohtaa, niin olis ehdottomasti pitänyt omaksua vain ja ainoastaan tää strategisen johtamisen rooli...ainoa edellytys, miten se homma olis saatu toimimaan.”* Tamperelainen² arvioi, että strategisen johtamisen merkitys kasvaa erityisesti juuri siinä tilanteessa, kun kuntaliitoksia on tapahtunut. Hän arveli, että pidemmälle tulevaisuuteen tähyävä strateginen johtaminen liittyy ennen kaikkea niihin kuntiin, jotka katsovat olevansa olemassa vielä useiden sukupolvienkin kuluttua.

Tamperelainen¹ näki käyttöön valitun johtamisjärjestelmän olevan avainasemassa siinä, millaiseksi strateginen johtaminen muuttuisi. Hän pohti muun muassa sitä mahdollisuutta, että lautakunnat muodostettaisiin huolehtimaan tiettyjen alueiden palveluista, jolloin valtuuston ja valtuutettujen rooli muuttuisi entistä strategisemmaksi suurien linjojen määrittelyksi. Tähän liittyvänä riskinä hän näki kuitenkin, että alueellinen edunvalvonta saattaisi tarkoituksen vastaisesti ottaa liian suuren roolin valtuustossakin, jolloin asiat mutkistuisivat totisesti: *”mut jos esimerkiks valtuustosta tulee*

kunnan eri alueiden taistelutanner, niin sithän se strateginen puoli vähän niin kuin jää sivuun ja sit keskitytään siihen keskinäiseen taisteluun.”

Pirkkalalaisten valtuutettujen strategista johtamista koskevissa vastauksissa oli havaittavissa selkeä ero katsantokannoissa, josta käsin valtuutettu lähti pureutumaan teemaan: Valtuutetut 1 ja 2 käsittelivät vastauksissaan lähinnä strategiaproessin dynamiikkaa, mutta valtuutettu 3 otti kantaa enimmäkseen valtuutetun toimintaan yksilönä. Valtuutetut kertoivat, että strategia on kunnan koko toiminnan ydin ja kaiken lähtökohta. Valtuutetun rooli tiivistyy heidän mukaansa keskeisesti siihen, että hän osallistuu aktiivisesti strategiaproessiin ryhmän osana, jonka tavoitteena on päättää kunnan tulevaisuutta koskevista linjauksista. Strategiaproessiin kuuluu sen laadinnan ohella myös asetettujen linjausten ja tavoitteiden toteutumisen seuranta sekä tarvittavien korjausliikkeiden suorittaminen puutteiden ilmetessä. Valtuutetun roolina on myöskin yksinkertaisesti sitoutua yhdessä hyväksytyyn strategiaan ja pyrkiä toimimaan sen linjausten mukaisesti. Johdonmukaisuus, sitoutuminen ja selkeät linjaukset helpottavat myös virkamiesjohdon valmistelutyötä ja sujuvoittavat näin päätöksentekoa, kuten pirkkalalainen1 totesi: *”Jo niinkun valmisteluvaiheessa on helppo, ei mitään epäselvää. Ei tarvii niinkun heittää koepalloa sinne valtuustolle, että mitähän ne ajattelee tästä, kun se on suoraan sanottu tässä, että näin menetellään.”*

Pirkkalalainen3:n näkemyksen mukaan valtuutetun strateginen johtajuus muodostuu siitä, mitä hän saa aikaiseksi omassa valtuustoryhmässään ja miten hän pystyy vaikuttamaan sen yhteisen mielipiteen muodostumiseen. Hänen mielestään valtuutetun oma käyttäytyminen ja sen linjakkuus sekä omien avauksien johdonmukainen esittäminen ovat strategisen johtamisen havaittavia tunnusmerkkejä. Valtuutettu totesi myös, että hänen näkemyksensä mukaan strateginen johtajuus korostuu kuitenkin valtuustoa enemmän esimerkiksi kunnanhallituksen ja lautakuntien toiminnassa sekä pormestarin asemassa.

Kaikki pirkkalalaiset arvelivat liitoksen asettavan valtuutetun strategisen johtajan roolille ison haasteen, mutta näkemyksien sävyero noudatteli aiempaa kaavaa hyvin pitkälti – valtuutetut 1 ja 2 näkivät tilanteen hyvin vaikeana, valtuutettu3 näki asiassa myös mahdollisuuksia. Pirkkalalaisten 1 ja 2 mukaan valtuutettujen, ennen kaikkea liittyneestä kunnasta tulevien edustajien, olisi hyvin vaikeaa vaikuttaa uuden ison kunnan strategisiin linjauksiin, sillä isommassa valtuustossa olisi suuri vaara äänen ”hukkumiselle” isoon massaan. Heidän näkemyksensä mukaan isommassa kunnassa – jota hallitaan pormestarijärjestelmällä – vähemmistöissä olevien valtuutettujen rooli on oikeastaan likipitään täysin olematon, jos valtuuston kokonaisdynamiikka perustuu hallitseva koalitio-

oppositio tyyliin järjestykseen. Pirkkalainen2:n kommentti asiaan liittyen tiivistääkin hänen ja pirkkalainen1:n näkemyksen: *”Pienempi osa valtuustoa, joka on oppositiossa, niin eihän sen rooli näy millään tavalla, sehän on poissuljettu siitä prosessista. Kyllä siinä se vaikuttamisenmahdollisuus koko prosessiin sillon, jos oot oppositiossa, niin et sä saa vaikutettua ja sä joudut sitoutumaan sellaseen isompien ryhmien pakottamiseen.”*

Pirkkalainen3 suhtautui tähän hypoteettiseen tilanteeseen huomattavasti optimistisemmin. Hänen mukaansa tilanne olisi toki ollut erityisesti liittyneen kunnan edustajille hyvin haastava, mutta toisaalta hän näki liitoksen luovan heille myös mahdollisuuden vaikuttaa aikaisempaa isommassa foorumissa. Isomman kunnan päätöksenteko vähentäisi hänen toiveensa mukaan mikrotasojen etujen puolustamisen politiikkaa ja pakottasi valtuutetut keskittymään isompiin alueellisiin asioihin. Pirkkalainen3:n näkemyksen mukaan edustajien alueellinen identiteetti kasvaisi, joka olisi hänen mielestään hyväksyttävää tietyssä määrin.

Strateginen johtaminen näyttää siis vastaajien mukaan erittäin tärkeää roolia valtuutettujen kuntajohtamistyössä ja roolin merkitys kasvaisi entisestään liitoksen toteutuessa. Sinänsä mielenkiintoisena seikkana voidaan pitää sitä, että osa valtuutetuista piti yksittäisen valtuutetun strategisen johtamisen roolia hyvin pienenä, mutta valtuuston kollektiivista roolia erittäin merkittävänä. Tämän voidaan katsoa ilmentävän strategisen johtamisen vahvaa sidosta kollektiivisuuteen. Kyky tarkastella asioita laajoina kokonaisuuksina eri näkökulmat huomioonottaen on hyvin kriittinen asia valtuutetun strategisen johtamisen kompetenssia ajatellen. Liitos korostaisi merkittäväällä tavalla valtuutettujen roolia asettamalla korkeat vaatimukset hyvälle johtamistyölle, joka olisi samalla edellytys menestykselle kokonaishallinnalle. Varsinkin liittyvien kuntien valtuutetut kohtaisivat työssään erittäin vaativia tilanteita edustaessaan omaa lähialuettaan.

5.2.7 Päätöksenteko

Seitsemäntenä teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *päätöksenteosta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *päätöksentekijä*. Tamperelaisten valtuutettujen vastauksissa kiteytyi ensinnäkin se perusfakta, että päätöksenteko tapahtuu kollektiivisesti, mutta lopputulokseen pääsy ei ole kuitenkaan aivan niin suoraviivaista kuin voisi luulla: Valtuustossa virallisesti tapahtuvaa päätöksentekoa edeltää

laajamittainen neuvotteluiden ja keskusteluiden käyminen, johon osallistuvat lukuisat erilaiset tahot, kuten esimerkiksi eri valtuustoryhmät, muut toimielimet ja viranhaltijoiden koordinoima valmistelukoneisto. Valtuutettujen mukaan näissä keskusteluissa päätöksenteon kohteena olevien päätösten asiasisällöt linjataan hyvin pitkälle ja lähes poikkeuksetta lopputuloksena on valmis esitys, jonka valtuusto kokouksessaan hyväksyy muodollisesti, johon liittyen tamperelainen³ totesi seuraavasti: *”Sillon me ollaan epäonnistuttu poliittisina päätöksentekijöinä, jos me mennään valtuuston kokoukseen ja me ei tiedetä, minkälainen päätös sieltä tulee.”* Vastaajien näkemyksen mukaan päätöksenteon tulee siis olla ennustettavaa ja ennakoitavaa, jotta se kykenee luomaan tietynlaista suuntaa ja vakautta myös organisaation ulkopuolisesta näkökulmasta katsottuna. Voidaan siis sanoa, että valtuutettujen muodostaman valtuuston roolina on tehdä sellaisia päätöksiä, jotka luovat rationaalisella linjakkuudellaan luottamusta ympärillä oleviin tahoihin. Valtuutetun rooliin ja valtaan päätöksentekijänä oman aktiivisuuden lisäksi vaikuttavat myös esimerkiksi suhteet muihin valtuutettuihin ja valmisteleviin virkamiehiin..

Mielenkiintoisena seikkana voidaan mainita se, että tamperelainen 1 ja 3 olivat eri mieltä tamperelainen²:n kanssa kokouksessa käytävän keskustelun funktiosta: Tamperelainen¹ piti hyvänä asiana, että päätettäviin asioihin on määritelty kannat jo ennen kokousta, sillä muuten olisi hänen mukaansa vaara, etteivät tulokset olisikaan välttämättä loppuun asti mietittyjä. Hän totesikin tähän liittyen seuraavasti: *”Valtuusto ei ole semmonen niinku kansankokous, johon ihmiset tulee ja sit ne vaihtaa argumentteja ja sit niitten argumenttien perusteella porukkaa muuttaa mielipidettään ja sitten päätös tehdään ikään kuin sen keskustelun jälkeen.”* Tamperelainen² sen sijaan oli sitä mieltä, että valtuuston kokouksessa käytävässä keskustelussa voisi monesti nousta esille uusia tärkeitä näkökulmia, joille pitäisi antaa vielä mahdollisuus vaikuttaa asiaan: *”Meidän pitäis käydä se keskustelu, jolloinka vaikutetaan näihin toisiin ihmisiin ja nostetaan tärkeitä asioita..siellä nousee monesti varsin merkittäviä asioita esille. Niiden päätöksen takana olevien koalitioiden muodostumiselle täytyis olla sillä tavalla tilaa, että se päätöksenteko käytäis niinkun eri kerralla.”* Kaiken kaikkiaan tamperelaiset valtuutetut toivat esille keskenään samanlaisia asioita, eikä näkemyksistä löytynyt juurikaan muita selkeitä eroja.

Tamperelaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan liitos olisi ainakin aluksi muuttanut huomattavasti valtuuston kokonaisvaltaista dynamiikkaa: Mukaan olisi yhtäkkiä tullut toisilleen vieraita ihmisiä, joiden kanssa olisi pitänyt alkaa rakentamaan uuden kunnan johtamistyön kokonaisuutta. Yhteisten asioiden hoitamisessa luottamuksen merkitys on tärkeässä roolissa ja tähän liittyen vastaajien näkemyksen mukaan valtuutettujen välinen vuorovaikutus olisi oltava

paljon nykyistä tiiviimpää. Tähän liittyen tamperelainen² totesikin, että aloittaessaan valtuustouransa hänet yllätti se, miten vähän naapurikuntien valtuutetut olivat todellisuudessa toistensa kanssa tekemisissä: *”Mulla oli se käsitys, että jos ihmiset on valtuustossa naapurikunnissa, niin ne on hyviä tuttuja, varsinkin jos ne on samassa puolueessa..mutta näin ei ole, ne ei tunne toisiaan.”* Tarvittavan luottamuksen rakentaminen olisi siis kovan työn takia ja kestäisi varmasti jonkin aikaa. Valtuutetut arvelivat, että valtuustoon saattaisi hyvinkin syntyä eräänlaisia epävirallisia rinnakkaisryhmiä, jotka muodostuisivat esimerkiksi entisten kuntien valtuutetuista yli puoluerajojen. Kyseiset ryhmät saattaisivat keskittyä oman entisen kuntansa etujen valvomiseen, joka hankaloittaisi tietenkin kokonaisuuteen tähtäävää päätöksentekoa. Tamperelaiset valtuutetut olivat yleisesti sitä mieltä, että liitos aiheuttaisi paljon kysymysmerkkejä ja epätietoisuutta johtamisen rooleihin ja johtamisen kokonaishallintaa ajatellen, kuten tamperelainen¹ asian ilmaisi: *”Lyhyellä tähtäimellä tällaisia erilaisia kasvukipuja olis varmasti aika paljon ja sitä roolin hakemista, mut et se rauhoittuu sitten kun mennään eteenpäin..sit kun se uusi kunta vakiintuu ja sitten kun kaikki pikkuhiljaa kokevat olevansa osa sitä kuntaa, sitä uutta kuntaa.”*

Pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksissä korostui sama painotus päätöksentekoa edeltävistä neuvotteluista ja valmistelutoimenpiteistä: Valtuustossa ei päätetä oikeastaan koskaan asioista, joiden asiasisältöjä ei ole jo aiemmin valmisteltu huolellisesti ja lyöty lukkoon. Valtuutettu toteuttaa heidän mukaansa päätöksentekijän rooliaan osallistumalla ja vaikuttamalla valmistelutyöhön esimerkiksi oman puolueensa valtuustoryhmän ja mahdollisten muiden toimielimien jäsenyyksien kautta. Usein poliittinen ohjaus astuu kuvaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa, sillä valtuustoryhmiä informoidaan usein tulevista asioista jo siinä vaiheessa, kun valmistelutyö aloitetaan. Päätöksenteon raamit on kuitenkin itseasiassa lyöty lukkoon jo valtuuston hyväksymässä strategiassa ja siihen kuuluvissa ohjelmissa: Kaikkien päätöksien tulee perustua strategiisiin linjauksiin, joiden tekemisessä valtuutetut ovat olleet keskeisessä roolissa. Päätöksenteon nojaamista hyväksytyyn strategiaan painottivat erityisesti pirkkalalaiset 1 ja 2, ja pirkkalainen² toikin esille valtuuston asemaa seuraavasti: *”Nää strategiat ja muut on sitten yhdessä valmisteltuja, jossa on valtuutetutkin mukana, niin kuin mä sanoin..se ei oo vaan sitä, että ne menee sitten päättämään valmisteltuja asioita, vaan he ovat myös mukana valmistelussa.”* Valtuutettujen rooli kattaa siis paljon enemmän kuin vain virallisen päätöksenteon suorittamisen.

Pirkkalalaiset valtuutetut arvelivat liitoksen heikentävän valtuutettujen päätöksentekijän roolia. Näkemyksistä oli erotettavissa aikaisempien tema-alueiden mukainen jakautuminen (valtuutetut 1 ja 2 keskenään huomattavan paljon samaa mieltä verrattuna valtuutettu 3:een), mutta erot eivät

olleet kuitenkin yhtä selkeät kuin monien aikaisempien teema-alueiden vastausten kohdalla. Kaikki valtuutetut olivat sitä mieltä, että isommassa valtuustossa päätöksentekoprosessi olisi hitaampi ja kankeampi johtuen esimerkiksi siitä, että erilaisten intressien – joiden määrä olisi lisääntynyt – yhteensovittelu vaatisi varmasti enemmän aikaa ja vaivaa. Pirkkalalaiset 1 ja 2 viittasivat haastattelun kuluessa useasti siihen, että pienemmästä kunnasta tulevien valtuutettujen määrä tulisi olemaan hyvin pieni, jolloin vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi alueellisen tasa-arvoisuuden toteutumisen valvontaan olisivat huonot. He epäilivät myös, ettei valtuustolla olisi isossa kunnassa yhtä hyviä mahdollisuuksia vaikuttaa päätösten valmisteluun kuin pienemmässä kunnassa. Pirkkalalainen1 kertoi, että valtuuston koon kasvaminen saattaisi hankaloittaa kokonaishallintaa: ”*Vaikka meilläkin on 43 valtuutettua, se on jo aika iso porukka..jos se siitä kasvaa melkein tuplaten, niin kyllä se on vaikea hallita sellasta joukkoa.*” Pirkkalalainen3 arveli myös roolin lähtökohtaisesti pienentyvän, mutta liitos voisi myös tuoda tullessaan uusia mahdollisuuksia. Hän totesi, että ainakin alkuun koko tilanne olisi ollut hieman turbulентtinen sisältäen epätietoisuutta ja sekaannusta, mutta ajan myötä kaikki olisi asettunut omiin uomiinsa.

Valmistelutyö, neuvottelut ja muu vuorovaikutus päätöksentekoprosessiin osallistuvien tahojen välillä oli siis valtuutettujen mukaan päätöksenteon kulmakivi: valtuuston tekemät päätökset ovat poikkeuksetta linjattu ja lyöty lukkoon jo valmiiksi ennen kuin ne tulevat virallisesti päätöksenteon kohteeksi. Valtuutetun roolina on osallistua neuvotteluihin ja valmisteluun esimerkiksi oman valtuustoryhmänsä kautta. Liitos aiheuttaisi ainakin aluksi epätietoisuutta koko johtamistyötä ajatellen, kun toisilleen vieraat ihmiset laitettaisiin päättämään yhdessä asioista ennenkokemattomassa tilanteessa (kuntaliitos). Luottamuksen kasvattaminen vuorovaikutuksen kautta olisi ehdoton lähtökohta toimivalle päätöksenteolle, jossa osattaisiin ottaa huomioon kaikki liitoksen aiheuttamat muutokset päätöksenteon kohteena olevalle toimintaympäristölle.

5.2.8 Valvonnan suorittaminen

Kahdeksantena ja viimeisenä teema-alueena haastatteluissa puhuttiin *valvonnan suorittamisesta*, johon liitettiin valtuutetun rooli *toiminnan valvoja*. Tamperelaisten valtuutettujen yhteisenä näkemyksenä oli se, että lähtökohtaisesti valvojan rooli on osoitettu tarkastuslautakunnalle ja sen jäseninä toimiville valtuutetuille: lautakunnan tehtävänä on seurata sitä, onko valtuuston tekemiä päätöksiä ja linjauksia noudatettu lakien määräykset huomioonottaen. Valtuutetut 1 ja 2 käsittelivät

näkemyksissään valvontaa oikeastaan vain tarkastuslautakunnan ja siihen kuuluvien valtuutettujen näkökulmasta käsin, kun taas tamperelainen³ otti kantaa valvonnan sisältöön huomattavasti laajemmin: hänen näkemyksensä mukaan valvontaan kuuluu keskeisesti strategian toteutumisen seuranta ja siihen liittyvä raportointi sekä budjetin valvonta. Hän mainitsi lisäksi valtuutetulle kuuluvan tiedonsaantioikeuden, johon liittyen valtuutettu voi esittää halutessaan kysymyksiä esimerkiksi viranhaltijoille käytännön toimintaan liittyen. Valtuutettu painotti kuitenkin samalla, että valtuutettujen ei tule lähteä varsinaisesti sekaantumaan operatiiviseen johtamiseen ja ”mikromanageeraamaan”, kuten hän asian ilmaisi. Tamperelainen³ tiivistikin näkemyksensä valtuuston kollektiivisesta roolista valvontaan liittyen seuraavasti: *”Se on se iso kuva ja se johtaminen pitää tapahtua sen kaupungin strategian laadinnan, seurannan, raportoinnin kautta ja sitten sen talousarvion valmistelun, suuntaviivojen antamisen ja sit niinkun tavallaan sen seurannan kautta. Ne on ne kaks välinettä ja valtuuston tulis pysyä niissä.”* Yhteenvedon voidaan todeta, että valtuusto suorittaa toiminnan valvontaa kollektiivisesti, mutta tarkastuslautakunnan jäsenien rooli on tehtävään liittyen luonnollisesti korostettu.

Kaikki valtuutetut arvelivat kuntaliitoksen muuttavan valvonnan roolin vaativammaksi, sillä kunnan johtamiseen liittyvien asioiden määrän rajua kasvu ja niiden muodostaman kokonaisuuden hahmottaminen ja hallinta olisi valtava haaste. Tamperelainen¹:n näkemyksen mukaan valvonnan roolin sisältö itsessään ei niinkään muuttuisi liitoksen myötä, vaan merkittävämpi seikka olisi katsoa, minkälaiseksi perinteisen ydinkunnan rooli muodostuisi tulevaisuudessa. Hän arveli, että tulevaisuuden kehityskulussa tarkastelun painopiste tulisi siirtymään ydinkunnasta kuntakonserniin ja sen muodostamaan kokonaisuuteen. Kyse olisi siis laajemminkin koko kuntakentän ja kuntajohtamisen muutoksesta suhteessa muihin toimijoihin ja yleiseen julkisen vallan tehtäväjakoon, ei niinkään kuntien liittämistä yhteen.

Myös pirkkalalaisten valtuutettujen näkemyksen mukaan toiminnan valvonnan keskiössä on valvontaa nimenomaisesti harjoittava tarkastuslautakunta, johon kuuluvien valtuutettujen valvonnan rooli on tietenkin korostunut. Tavallisen ”rivivaltuutetun” rooli käsittää hyvin pitkälti sen materiaalin tarkastelemisen, esimerkiksi talouden seurantaraportit, mitä tarkastuslautakunta työnsä tuloksena kaikille valtuutetuille koostaa. Pirkkalaiset valtuutetut 2 ja 3 toivat esille muiden toimielimien, esimerkiksi lautakuntien ja kunnanhallituksen, jäsenyyksien tukevan merkityksen valtuutetun kyvyille vaikuttaa ja hallita asioita, myös valvontaan liittyviä seikkoja. Pirkkalainen¹ taas käsitteli asiaa paljolti myös valvonnan rajoituksiin liittyvästä näkökulmasta ja niin sanotun komentoketjun kunnioittamisen tärkeydestä, kuten tamperelainen³:kin teki: valtuutettujen tulee

hänen käsityksensä mukaan varoa puuttumasta ammattijohdon tehtäviin liikaa ja kunnioittaa täten heidän työtään. Valtuutetun tulee siis ymmärtää valvojan roolissaan myös siihen keskeisesti kuuluvat rajat, joilla operatiiviselle johdolle turvataan työrauha ja tätä kautta myös toimivat yhteistyösuhteet heihin nähden. Kokonaisuutena valtuutetut eivät pitäneet valvojan roolia yhtä merkittävänä ja aktiivisena muihin rooleihin verrattuna: Valvojan rooli on ikään kuin koko ajan taustalla, mutta vakiintuneissa olosuhteissa sen merkitys näyttelee kuitenkin suhteellisen pientä osaa suurelle osalle valtuutettuja johtamisen kokonaisuutta ajatellen. Esimerkiksi pirkkalalainen³ tiivistä näkemyksensä seuraavaan tapaan, joka saattaisi kuvata valvonnan roolia yleisemminkin etenkin rivivaltuutettujen näkökulmasta katsottuna: *”Kai se on teoriassa olemassa, mutta käytännössä sanoisin, että jos sä oot valtuutettu ilman muita tukevia luottamustehtäviä, niin varmaan teoriassa mahdollista, mutta käytännössä aika pieni rooli varmaan. Ei valtuutettu ole toiminnan valvoja muuta kuin silloin, kun päättää ja hyväksyy esimerkiksi talouden seurantaraportteja tai käydään keskusteluja, miten asiat ovat toteutuneet.”*

Pirkkalalaiset 1 ja 3 arvelivat, ettei liitos sinänsä suoranaisesti vaikuttaisi valvojan roolin sisältöön merkittävästi, sillä varsinkin rivivaltuutetun näkökulmasta omalla aktiivisuudella olisi suuri merkitys siihen, minkälainen rooli kullekin muodostuisi. Heidän näkemyksissään esiintyi arvioita kuitenkin siitä, että liitoksen jälkeen saattaisi kuitenkin tulla kokemus siitä, että valvonta on ikään kuin muiden asioiden lomassa siirtynyt jossain määrin etäämmälle. He pitivät myös mahdollisena, että isoon organisaatioon saattaisi hyvinkin hukkua sellaisia asioita, jotka tulisivat kyllä pienemmässä organisaatiossa ilmi. Kaiken kaikkiaan kyseiset valtuutetut, etenkin pirkkalalainen¹, arvelivat liitoksen suoranaiset vaikutukset valtuutetun rooliin huomattavasti pienemmäksi kuin muihin rooleihin. Pirkkalalainen² taas näki, että liitoksen tuloksena syntynyt valtava kokonaisuus käsittäisi niin paljon erilaisia asioita, että sen tehokas valvominen olisi luottamushenkilöille lähes mahdoton tehtävä. Näkemyksien jakautuminen eri tavoin viimeisen tema-alueen kohdalla aikaisempiin verrattuna oli näin ollen yllättävää.

Kaiken kaikkiaan kaikkien vastaajien arvioista oli yleistettävissä näkemys, jonka mukaan valtuutetun toiminnan valvojan rooliin kohdistuisi ainakin sisällöllisesti ehkäpä vähiten muutoksia liitoksen toteuduttua: Valvonta on keskittynyt lähtökohtaisesti siitä nimenomaisesti vastaavalle kollektiiviselle toimielimelle, eli tarkastuslautakunnalle, jonka työ sinänsä muuttuisi varmasti huikean paljon vaikeammaksi. Sinänsä asioiden määrän paisuminen liitoksen myötä ei voisi olla vaikeuttamatta valvontaa kokonaisuutena, jos valtuutettu pyrkisi valvomaan henkilökohtaisesti koko toimintaa kattavasti muiden tehtäviensä ohella – joka olisi käytännössä varmasti mahdotonta.

Niin sanottujen rivivaltuutettujen (tarkastuslautakuntaan kuulumattomat) toiminnan valvojan rooli muodostuu paljolti yleisestä kokonais kuvan jatkuvasta seurannasta sekä tarkastuslautakunnan tuottamien seurantaraporttien tarkastelusta.

5.3 Analyysin yhteenveto

Haastatteluaineistosta nousee esille poliittisen johtamistyön syvin olemus, eli *kollektiivisuus*: valtuutettujen oli usein hyvin hankala ajatella, että yksittäisellä valtuutetulla voisi olla henkilökohtaisia rooleja, koska valtuusto on nimenomaan kollektiivinen toimielin, joka toimii kaikessa työssään yhteisöllisesti. Yhtenä osatekijänä voidaan pohtia sitä, estääkö demokraattisen yhteisten asioiden hoitamisen perinne ja siihen keskeisesti liitettävä yhdessä tapahtuva johtaminen, valtuutettuja edes ajattelemasta henkilökohtaisten kuntajohtamisen roolien olemassaoloa: Valtuutetut kokevat ehkä alitajuisesti turvalliseksi korostaa kollektiivista johtamista, eivätkä halua tuoda esille mahdollisia pohdintojaan yksilön rooleihin liittyen, varsinkaan sellaisiin, joihin kytkeytyy heidän mielessään jokin muu kuin yhteisen universaalien edun tavoittelu. Tämän tyyppinen ajatus herää esimerkiksi pirkkalalainen1:n lausuman kommentin perusteella: ”*Jos henkilökohtaisesti aattelee, niin mä en kovinkaan lähde siitä, että olis joku intressiryhmä, sidosryhmä tai joku sellanen, vaan kyllä mä lähden siitä, että mä oon ollu tässä niin pitkään mukana, että oon oppinut sen, ettei tää oo siltarumpupolitiikkaa ja katuvalopolitiikkaa meidän kadulle, vaan tää on niinkun kuntalaisten hyväksi tehtävää työtä.*” Tällainen automaattinen reagoiminen on hyvin luonnollista ja kuvastaa vain aitoa puhdasoppista halua tehdä johtamistyötä epäitsekäistä lähtökohdista käsin.

Kollektiivisuuden merkitystä kuvaa sekin seikka, että monet valtuutetut pitivät muun muassa yksittäisen valtuutetun strategisen johtamisen roolia hyvin pienenä, mutta valtuuston kollektiivista roolia erittäin merkittävänä. Samanlainen näkökulma oli havaittavissa esimerkiksi aluekehittämiseen, kunnan talouden ohjaamiseen ja päätöksentekoon liittyen, joiden merkitys oli valtuutettujen mukaan keskeinen tämän päivän kuntajohtamisesta ja kuntaliitoksista puhuttaessa. Yleisesti ottaen valtuutettujen näkemyksen mukaan yksilökohtaisten roolien muodostumisen kivijalkana on se, miten valtuutettu kykenee vaikuttamaan asioihin osana erilaisia kollektiivisia ryhmiä, esimerkiksi omassa valtuustoryhmässään. Kyky ja halu olla aktiivinen ryhmän osana on siis tärkeä peruslähtökohta omalle roolille ja sen rakentumiselle.

Haastateltujen valtuutettujen näkemysten mukaan kaikki kuntajohtamisen roolit ovat erittäin tärkeitä, mutta *toiminnan valvojan* rooli erottuu joukosta: tämä rooli on selvästi keskittynyt tarkastuslautakunnan jäsenenä toimiville valtuutetuille, muiden kohdalla rooli on lähinnä passiivisluonteisesti taustalla. *Sidos- ja intressiryhmien edustajan* ja *yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoijan* rooleihin liittyen yksittäisellä valtuutetulla voidaan tulkita olevan parhaat mahdollisuudet ottaa henkilökohtainen rooli: Näihin teemoihin liittyvä johtaminen on usein luonteeltaan epävirallisempaa vuorovaikutustoimintaa erilaisten tahojen kanssa lenkkipolulla kunnan asukkaan kanssa käydystä keskustelusta aina suuryritysjohtajien tapaamiseen asti. Tämän kaltaisessa toiminnassa valtuutettu toimii usein viestinviejänä tai linkkinä kunnan johtamiskoneiston ja ulkopuolisen tahon välillä, esimerkiksi kunnan asukkaiden tai yritysten toiveiden viestittäjänä. Useimmiten valtuutetun henkilökohtaisilla osaamisalueilla ja kiinnostuksenkohteilla on merkittävä rooli tämän tyyppisissä yhteyksissä.

Muiden jäljelle jäävien roolien (*aluekehittäjä, kunnan talouden ohjaaja, palvelutuotannon ohjaaja, strateginen johtaja* sekä *päätöksentekijä*) kohdalla tilanne on varsin mielenkiintoinen: kyseiset roolit ovat henkilökohtaisesti valtuutetuilla useimmiten hyvin pieniä, mutta valtuuston rooli kollektiivina näihin tehtäväalueisiin liittyvissä kuntajohtamisen asioissa täysin keskeinen. Näihin tehtäväalueisiin kohdistuva työ ratkaisisi myös monella tavalla uuden ison kunnan rakentumisen ja suunnan.

Tiedusteltaessa hypoteettisen liitoksen vaikutuksista valtuutettujen kuntajohtamisen rooleihin, esiin nousee kaikkeen lähtökohtaisesti vaikuttava seikka: valtuutetun näkemys on oikeastaan täydellisesti riippuvainen siitä, minkälainen perusasennoituminen ja hänellä on kuntaliitoksia kohtaan, erityisesti sen vaikutuksista omaa kuntaa koskien. Jos valtuutettu arvelee liitoksen sisältävän kaiken muun ohella myös joitakin positiivisia mahdollisuuksia, hän on valmis pohtimaan erilaisia vaikutuksia rooleihin huomattavasti monipuolisemmin ja avarakatseisemmin. Jos taas valtuutetulla on käsitys, että liitos kohtelisi vahingollisesti hänen kuntaansa ja sen johtamisen mahdollisuuksia, hänen katsantokantansa on hyvin suppea ja defensiivinen, mikä on sinänsä hyvin ymmärrettävä ja luonnollinen reaktio. Vastaajat on helppoa jaotella, tosin karkeasti, tämän perusnäkemysten mukaisesti edellä mainittuihin ryhmiin: optimistisempaa näkökulmaa edustavaan ryhmään kuuluvat tamperelaiset valtuutetut, sekä pirkkalalainen³, negatiivisemmin asiaan suhtautuvaan ryhmään taas pirkkalaiset 1 ja 2. Viimeisenä mainittujen henkilöiden näkemykset kuvastivat huolta ja suoranaisia pelkoja siitä, että heidän kuntansa ja sen edustajat menettäisivät liitoksen myötä kyvyn vaikuttaa itseään koskettaviin asioihin. He olivat tyytyväisiä nykytilanteeseen ja näkivät liitoksen

mahdollisen liitoksen vaikutukset heidän kunnallensa poikkeuksetta negatiivisina, kuten pirkkalalainen¹ asian ilmaisi: ”Siinä mielessä niin tommonen kuin just nyt kuntaliitos on pelottava siinä mielessä, että se veis niin kauas tästä nykyisestä hyvästä tilanteesta.” Tutkielmalla ei ole mitään poliittisia tai hallinnollisia tarkoituspäitä, mutta tästä huolimatta ei olisi tarkoituksenmukaista jättää tuomatta esille, että pirkkalalaisten 1 ja 2 näkemykset liittyivät nimenomaisesti hypoteettiseen Tampereen ja Pirkkalan väliseen liitokseen.

Vastaajien näkemyksistä oli myös nähtävissä käsitys, jonka mukaan kuntajohtamisen roolien muotoutumiseen vaikuttaisi suuresti se, minkälainen johtamisjärjestelmä uudelle kunnalle kokonaisuudessaan rakennettaisiin. Puheessa esiintyi esimerkiksi (sekä pirkkalalaisten että tamperelaisten vastaajien) näkemys siitä, että hallitseva koalitio – oppositio-tyylinen valtuustoasetelma vaikuttaisi rooleihin merkittävästi, eritoten kielteisesti: Asetelma aiheuttaisi valtuuston sisäistä jakautumista erilaisiin ryhmiin, joilla olisi keskenään epätasa-arvoiset vaikuttamismahdollisuudet käsiteltäviin asioihin. Tällaiset ”rinnakkaisryhmät”, kuten tamperelainen¹ asian ilmaisi, voisivat muodostua tyypillisesti esimerkiksi liitoksen tehneiden ”entisten” kuntien valtuutetuista, jotka pyrkisivät suorittamaan korostettua alueellista edunvalvontaa, joka saattaisi hankaloittaa kokonaisuuden johtamista ja hallintaa. Olisi myös todennäköistä, että alueelta nousisi jonkinlaisia muita toimijatahoja ikään kuin kilpailemaan julkisen hallinnon rinnalle, jos se ei kykenisi vaikuttamaan asioihin kaikkia tyydyttävällä tavalla. Johtamisjärjestelmän tulisi joka tapauksessa olla sellainen, jolla pystyttäisiin hallitsemaan laajentunut iso kokonaisuus kattavasti ja monipuolisesti.

Kuntaliitos ei sinänsä muuttaisi valtuutettujen kuntajohtamisen roolien sisältöjä, vaan suurimpana muutoksena olisi roolien muuttuminen haastavammaksi. Roolien haastavuuden lisääntyminen vaikeuttaisi myös kuntajohtamisen kokonaihallintaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että roolien menestyksellinen hoitaminen edellyttäisi valtuutetuilta enemmän asiantuntemusta ja kykyä tarkastella asioita laajempina kokonaisuuksina ottaen huomioon erilaiset intressit ja näkökulmat. Myös muutoksen tuomien mahdollisuuksien – mutta yhtäläisesti riskien – tunnistaminen olisi valtuutettujen mukaan tärkeää. Voidaan siis todeta, että kuntaliitos edellyttäisi valtuutetuilta ennen kaikkea strategisen johtamisen merkityksen ymmärtämistä ja erilaisten ratkaisujen hahmottamista kokonaisuuteen vaikuttavina tekijöinä, joilla on tietynlaiset seuraukset. Yleisesti haastatteluaineistoa tulkitessa on kuitenkin muistettava ja otettava huomioon, että liitoksen vaikutuksien arviointi on suhteutettava vastaajan perusasenoitumiseen kuntaliitokseen.

6 Päätelmät

Kontrafaktuaalisten seikkojen varaan rakennettu tutkimusasetelma osoitti, että hypoteettinen ajattelu on usein vaikeaa ja tietynlaista heittäytymiskykyä vaativaa toimintaa. Luottamushenkilöt ovat tottuneet käsittelemään työssään asioita, jotka perustuvat todellisiin faktoihin, ja tämä näkyikin osittain vaikeutena ajatella asioita tutkimusasetelman mukaisesti.

Valtuutettujen ajattelua hallitsee kuntajohtamisen kollektiivinen luonne, joka näkyy usein vaikeutena edes ajatella johtamisen henkilökohtaisten roolien olemassaoloa. Tämä johtuu suomalaisesta demokraattisen johtamisen vahvasta kulttuurista, jolla on pitkät perinteet maassamme: yhteisiä asioita hoidetaan nimenomaan yhdessä ja henkilökohtaisista rooleista puhuminen on vierasta. Tähän liittyen voidaankin sanoa, että valtuutettujen johtamistyön yleisenä roolina on nähdä työnsä yhteisten asioiden tasapuolisena hoitamisena, johon henkilökohtaisten roolien ja yksittäisten etujen ajattelemisen sopii huonosti. Kuntajohtamisen kollektiivista orientaatiota kuvaa myös se, että valtuutetut pitävät useimpia johtamisen osa-alueitten mukaisia henkilökohtaisia rooleja hyvin pieninä, mutta valtuuston samaisia kollektiivisia rooleja erittäin merkittävinä.

Valtuutettujen henkilökohtaisten kuntajohtamisen roolien muodostumiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten valtuutettu pystyy vaikuttamaan asioihin osana erilaisia kollektiivisia ryhmiä, esimerkiksi oman valtuustoryhmänsä jäsenenä. Kyky ja halu olla aktiivinen toimija ryhmässä muodostaa siis tärkeän peruslähtökohdan omalle roolille ja sen rakentumiselle. Muiden toimielimien ja ryhmien jäsenyydet tukevat valtuutetun vaikutusvallan rakentumista. Dahlin (1956) toteamus tukee tätä vallan määrän sidoksellisuutta vuorovaikutuksen määrään (valta ei ole toimijan ominaisuus, vaan toimijoiden välinen suhde). Valtuutettu kykenee siis saamaan henkilökohtaista vaikutusvaltaa osallistumalla ryhmien vuorovaikutustilanteisiin.

Valtuutettujen näkemykset kuntaliitoksen vaikutuksista johtamisen rooleihin ovat tiukasti kytköksissä siihen, minkälainen perusasennoituminen heillä on kuntaliitoksia kohtaan, erityisesti omaa kuntaansa koskien. Valtuutetut, jotka näkevät liitoksen vaikutukset ainakin osittain positiivisina, ovat valmiita analysoimaan sen vaikutuksia johtamisen rooleihin huomattavasti monipuolisemmin ja avarakatseisemmin. Positiivisina vaikutuksina nähdään tyypillisesti parantuneet mahdollisuudet tehdä yhtenäisempää alueellista kehittämisspolitiikkaa sekä isomman kunnan parempi kilpailukyky ja korostunut vaikutusvalta suhteessa muihin toimijoihin.

Näkemyksissä on merkittävää yhteneväisyyttä Haverin ja Majoinen (2000) sekä Puustisen (1998) tutkimustulosten kanssa. Positiivisempaa katsantokantaa edustavat lähes poikkeuksetta isomman kunnan valtuutetut.

Valtuutetut, jotka suhtautuvat liitokseen – erityisesti omaa kuntaansa ja sen johtamista ajatellen – kielteisesti, eivät ole halukkaita pohtimaan liitoksen erilaisia vaikutuksia johtamisen rooleihin juuri ollenkaan. Heidän jyrkkä suhtautumisensa ilmentää pelkoja ja huolta siitä, että kuntaliitos tapahtuessaan veisi heidän kunnaltaan ja sen edustajilta kyvyn vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin. Näkemyksissä korostuu huoli valtuustopaikkojen epätasapainoisesta jakautumisesta kunnan alueiden välillä sekä kunnan niin sanottujen reuna-alueiden kyvystä säilyttää oma elinvoimaisuutensa liitoksen jälkeen. Erityisesti Puustisen (1998) tuloksista on löydettävissä huomattavaa samankaltaisuutta näiden havaintojen kanssa. Pelon sävyttämät negatiiviset näkemykset liitoksen vaikutuksista ovat tyypillisesti pienemmän kunnan valtuutettujen esittämiä.

Valtuutettujen roolien muodostumiseen vaikuttaisi merkittävästi se, minkälaisella johtamisjärjestelmällä liitoksella muodostettua kuntaa johdettaisiin. Riskinä on, että huonosti suunniteltu johtamisjärjestelmä aiheuttaisi valtuutettujen jakautumisen ryhmiin, joiden väliset vaikuttamismahdollisuudet olisivat epätasa-arvoiset. Tällöin olisi vaarana, että valtuustoon muodostuisi suppeaan edunvalvontaan keskittyviä erilaisia rinnakkaisryhmiä esimerkiksi ”entisten kuntien” valtuutetuista, jolla olisi kokonaisuuden johtamisen ja hallitsemisen kannalta epäsuotuisia vaikutuksia. Alueella saattaisi aktivoitua myös muita kunnan organisaation ulkopuolisia toimijoita, jotka alkaisivat ikään kuin kilpailla kunnan hallinnon kanssa vaikutusvallasta.

Vastauksena tutkimustehtävään todetaan, että *kuntaliitos ei sinänsä muuttaisi valtuutettujen kuntajohtamisen roolien sisältöjä, vaan suurimpana muutoksena olisi roolien ja hallinnan muuttuminen haastavammaksi*. Käytännön johtamistyön kannalta tämä merkitsisi sitä, että roolien onnistunut toteuttaminen edellyttäisi kunnanvaltuutetuilta laajempaa asiantuntemusta ja kykyä tarkastella asioita moniulotteisempina kokonaisuuksina. Erilaisten intressien ja näkökulmien tasapuolinen käsittely tulisi korostumaan päätöksenteossa, samoin muutoksen aikaansaamien mahdollisuuksien ja riskien tunnistaminen. Kuntaliitos edellyttäisi valtuutetuilta ennen kaikkea *strategisen johtamisen* merkityksen ymmärtämistä ja kykyä ottaa sen mukainen johtamisote. Valtuutetun tulisi pystyä hahmottamaan entistä paremmin erilaisten yksittäisten päätösten vaikutukset laajentuneeseen kokonaisuuteen sekä tehtyjen ratkaisujen seuraukset. Majoinen (2001)

on todennut jo aikaisemmin valtuuston strategisen johtamisen merkityksen korostumisen kuntajohtamisessa, joten tämän tutkimuksen tulokset saavat vahvistusta tältä osin hänen taholtaan.

Tutkimuksen tuloksena saatu tieto perustuu kuuden kunnanvaltuutettuna toimivan henkilön subjektiivisiin näkemyksiin, jotka liittyvät valtuutettujen kuntajohtamisen rooleihin ja hypoteettisen kuntaliitoksen vaikutuksista niihin. Pieneen haastateltavien määrään viitaten tuloksia ei voida yleistää laajalti ja saatua tietoa voidaankin pitää luonteeltaan aiheeseen liittyviä näkemyksiä kuvailevana ja kartoittavana (ks. kohta 2.2.2). Teemahaastattelujen tuottama aineisto muodostui kuitenkin monipuolisen kattavaksi ja siitä kyettiin sisällönanalyysin avulla löytämään selkeitä johdonmukaisuuksia ja loogisia seikkoja tutkimustehtävän ratkaisemiseksi. Teemahaastattelu sopi hyvin tämän tutkimuksen tarkoitukseen, sillä tema-alueet jäsensivät ja ryhmittelivät monipuolista aineistoa, joka helpotti myös aineiston johdonmukaista analysointia. Aiemman aihetta käsittelevän tutkimuksen reflektointi antaa mahdollisuuden asemoida tämän tutkimuksen tulokset suhteessa aiempaan tietoon.

Lähteet:

Aberbach, J.D; Putnam, R.D; Rockman, B.A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, Massachusetts 1981.

Alasuutari, Pertti. Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Jyväskylä 1995.

Allard, Erik. Sosiologia. WSOY, Porvoo 1983.

Allard, Erik; Littunen, Yrjö. Sosiologia. WSOY, Juva 1979.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryynänen, Aimo; Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Juvenes Print, Tampere 2003.

Brannen, Julia. Combining qualitative and quantitative approaches: an overview. Teoksessa Brannen, Julia (toim.). Mixing methods: qualitative and quantitative research. 3.painos. Cedric Chivers Ltd., Bristol 1994.

Burr, Vivien. The Person in Social Psychology. Psychology Press, 2002. Teoksessa Vainonen, Jyrki (suom.). Sosiaalipsykologisia ihmiskäsityksiä. Vastapaino, Tampere 2004.

Dahl, Robert A. A preface to democratic theory. University of Chicago Press, Chicago 1956.

Eskola, Jari; Suoranta, Juha. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere 2008.

Geertz, Clifford. The Interpretation of Culture. New York 1973.

Hakari, Kari. Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2011. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2011.

Harjula, Heikki; Prättälä, Kari. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Gummerus, Jyväskylä 2004.

Harjula, Heikki; Ilona, Lundström; Kirvelä, Torsti; Majoinen, Kaija; Myllyntaus, Oiva; Vahermo, Martti (toim.). Toimiva kunta. Silverprint Oy, Sipoo 2004.

Haveri, Arto. On adaptive and strategic behavior of local level communities – The perspective of specialization and co-operation. Tampere 1994.

Haveri, Arto; Anttiroiko, Ari-Veikko. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari; Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2009.

Haveri, Arto; Majoinen, Kaija. Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2000.

Haveri, Arto; Majoinen, Kaija; Jäntti, Anni (toim.). Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2009.

Helander, Voitto. Kunnallisvaltuutetun rooli. Poliitikka 2/1965.

Heuru, Kauko. Kunnan päätösvalan siirtyminen. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere 2000.

Hirsjärvi, Sirkka; Hurme, Helena. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki 2001.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula. Tutki ja kirjoita. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006.

Jäntti, Anni; Majoinen, Kaija. Kuntajohtaminen 2015 - Suunta, sisältö ja välineet. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2008.

Kallio, Olavi. Kunnat muuttuvan paikallistalouden puristuksessa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1993. Tampere 1993.

Karppi, Ilari; Sinervo, Lotta-Maria (toim.). Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2009.

Laamanen, Elina. Vapaaehtoiset pakkoliitokset?. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2007.

Laine, Markus; Bamberg, Jarkko; Jokinen, Pekka (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki 2007.

Laitinen, Hanne. Tapaustutkimuksen perusteet. Kuopion yliopiston paino, Kuopio 1998.

- Leinonen, Jaana. Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionäärejä – kuntajohtajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisuissa. Juholin, Elisa; Vakkuri, Jarmo; Stenvall, Jari (toim.). Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2010. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.
- Leväsvirta, Leena. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen kuntaliitto, Helsinki 1999.
- Leväsvirta, Leena. Roolin käsite kunnallishallinnon tutkimuksessa. Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos/Tampereen yliopisto 1996.
- Lundquist, Lennart. Förvaltning, stat och sänmhälle. Studentlitteratur. Lund 1992.
- Majoinen, Kaija. Mitä virkaa valtuustolla?. Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki 2001.
- Mellbourn, Anders. Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän. Uddevalla 1979.
- Merton, Robert K.; Fiske, Marjorie; Kendall, Patricia L. The focused interview. A manual of problems and procedures. Free Press, New York 1990.
- Metsämuuronen, Jari. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia –sarja 4. ISBN, Viro 2001.
- Mintzberg, Henry. The Nature of Managerial Work. Prentice-Hall, Inc., USA 1973.
- Möttönen, Sakari. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1997.
- Niiniluoto, Ilkka. Tieteellinen päättely ja selittäminen. Otava, Helsinki 1983.
- Niiranen, Vuokko. Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Kuopion yliopisto, Kuopio 1994.
- Nyholm, Inga. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Puustinen, Sari. Kuohuttava kuntaliitos. Suomen kuntaliitto, Helsinki 1998.
- Rannisto, Pasi-Heikki. Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija; Jäntti, Anni (toim.). Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto, Helsinki 2009.

Ruostetsaari, Ilkka; Holttinen, Jari. Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2004. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2004.

Ryynänen, Aimo. Pormestari. Oy UNIPress Ab 2010.

Sandberg, Siv; Ståhlberg, Christer. Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Polemia-sarja nro 25, Helsinki 1997.

Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Hansaprint Oy, Vantaa 2013.

Uusitalo, Hannu. Tiede, tutkimus ja tutkielma. WSOY, Juva 1991.

Wahlke, John C., Eulau, Hanz; Buchanan, William; Ferguson, Leroy C. The legislative system, explorations in legislative behavior. John Wiley and sons, New York 1962.

Weber, Max. Economy and society. University of California press, Berkley and Los Angeles California 1978 (alkup. 1922).

Zonabend, Françoise. The monograph in European ethnology. Current Sociology 40 (1) 1992.

Muut lähteet:

Kuusi teemahaastattelua joulukuun 2014 – helmikuun 2015 välisellä ajanjaksolla.

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140508Kuntal/name.jsp
(Valtionvarainministeriön sivusto, tiedote 78/2014, luettu 10/2014)

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140915Lausun/name.jsp
(Valtionvarainministeriön sivusto, tiedote 139/2014, luettu 10/2014)

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus
(Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivusto, vireillä olevat kehittämissuunnitelmat ja -hankkeet, luettu 10/2014)

<https://www.kuntarakenne.fi/kao-wiki/fi/uusi-kuntalaki>

(Valtiovarainministeriön www-sivusto, kunta-asiat/kuntalainsäädäntö/esitysmateriaalia uudesta kuntalaista. Luettu 4/2015.)

Saari, Rauno. Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu-selvitystyön loppuraportti, julkaistu 28.1.2014.

Valanta, José, toim. (1998). Yhteisvoimin tulevaisuuteen – kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen kuntaliitto, Helsinki 1998.

Valtiovarainministeriön www-sivusto, valtiosuunnitelma-osa (luettu 10/2014)

Epsi Rating Oy:n Kuntarating 2014.

Hallitusohjelma 22.6.2011.

23.1.2014 A-studio: Talk – kunnat pakkoraossa.

Kunnallissalan kehittämissäätiö. Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 1998. Polemia-sarjan julkaisu nro. 31. Helsinki 1998.

Kunnallissalan kehittämissäätiö. Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2004. Polemia-sarjan julkaisu nro. 55. Helsinki 2004.

Kunnallissalan kehittämissäätiö. Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2008. Polemia-sarjan julkaisu nro. 69. Helsinki 2008.

Kunnallissalan kehittämissäätiö. Kunnan valtuutetut? Ilmapuntari 2008. Polemia-sarjan julkaisu nro. 70. Helsinki 2008.

HE 38/2014 vp.

Kuntalaki 365/1995.

Liitteet:

Liite nro.1:

Arvoisa kuntapäättäjä,

Tutkin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun pro gradu-tutkielmassani kunnan luottamushenkilöjohdon näkemyksiä kuntajohtamisen muutoksesta. Olen erityisesti kiinnostunut mahdollisten kuntaliitosten vaikutuksista johtamisen rooleihin. Roolien oletettua muutosta tarkastellaan suhteessa hallinnan pyrkimykseen, jonka katsotaan olevan kuntajohtamisen päätavoite.

Haastattelen tutkimustani varten Tampereen ja Pirkkalan kunnanvaltuutettuja. Tutkimuksella ei ole poliittisia tai hallinnollisia tarkoituksia, vaan kyseessä on johtamisen rooleja tarkasteleva opinnäytetyö. Vastaukset tullaan käsittelemään tavalla, joka suojaaa haastateltujen henkilöllisyyden ja kaikki tutkimuksessa esitettävät sitaatit esitetään nimettöminä.

Ystävällisin terveisin,

Panu Anttila

Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen

Liite nro.2:

Teemahaastattelu

Haastattelun pohjana käytettävät oheiset kuntajohtamisen osa-alueet ja niihin liittyvät kunnanvaltuutetun kuntajohtamisen roolit on muodostettu kirjallisuuden perusteella. Käsitteen *hallinta* esimerkkimääritelmä löytyy lomakkeen lopusta.

1. Sidos- ja intressiryhmien edustaminen

rooli: ”sidos- ja intressiryhmien edustaja”

→valtuutettu edustaa toiminnassaan erilaisia ihmisiä tai toimijoita.

2. Aluekehittäminen

rooli: ”aluekehittäjä”

→valtuutettu kunnan ja ympäröivän laajemman alueen kehittäjän roolissa.

3. Kunnan talouden ohjaaminen

rooli: ”kunnan talouden ohjaaja”

→valtuusto ohjaa päätöksillään kunnan taloudellista toimintaa.

4. Palvelutuotannon ohjaaminen

rooli: ”palvelutuotannon ohjaaja”

→valtuusto ohjaa päätöksillään kunnan palvelutuotannon tavoitteita.

5. Yhteistyö- ja verkostosuhteiden hallinta

rooli: ”yhteistyö- ja verkostosuhteiden koordinoija”

→valtuutettu erilaisten yhteistyö- ja verkostosuhteiden luojana ja ylläpitäjänä.

6. Strateginen johtaminen

rooli: ”strateginen johtaja”

→valtuutettu strategisten linjapäätösten tekijänä.

7. Päätöksenteko

rooli: ”Päätöksentekijä”

→päätöksenteko on keskeinen osa valtuutetun johtamistyötä.

8. Valvonnan suorittaminen

rooli: ”toiminnan valvoja”

→valtuutettu valvoo mm. viranhaltijoiden ja muun hallinnon toimintaa.

”Hallinta”

→Johtamistapa, joka korostaa kunnan suhteita muihin toimijoihin heijastaen sen yhteisöllistä luonnetta ja avoimuutta muita tahoja kohtaan. Kunnan toiminnan kannalta nähdään keskeiseksi seikaksi yhteistyö eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa niin paikallisesti kuin alueellisestikin. (Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari; Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2009.)