

Juho Tiikko

**YHTEISTOIMINNALLINEN HALLINTA
SEUTUYHTEISTYÖSSÄ:**
Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustaminen

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
2023

TIIVISTELMÄ

Juho Tiikko: Yhteistoiminnallinen hallinta seutuyhteistyössä - Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustaminen
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Kunta- ja aluejohtaminen
Maaliskuu 2023

Suomalaisten kaupunkiseutujen kasvaessa on havaittu tarvetta paremmalle, kuntarajat ylittävälle seutuyhteistyölle. Suomessa seutuyhteistyötä tehdään viranhaltija- ja luottamushenkilötasolla, mutta erityisesti kuntien poliittisten toimijoiden yhteistyö on koettu ajoittain haasteelliseksi muun muassa luottamuspulan takia. Turun kaupunkiseudulla seutuyhteistyötä on kehitetty 2020-luvun alun aikana kuntayhtymän perustamisella, jossa tavoitteena on ollut tiivistää kuntien poliittisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja samalla rakentaa luottamusta. Tässä tutkimuksessa selvitettiin, millä tavalla Turun ydinkaupunkiseudun kuntien poliittiset johtajat ovat kokeneet seutuyhteistyön kehittämisen seudulla, jonka historiassa on ollut kuntien välistä epäluottamusta ja yhteistyön lyhytnäköisyyttä.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui kaupunkiseutuja ja seutuyhteistyötä käsittelevästä kirjallisuudesta sekä yhteistoiminnallisen hallinnan ja luottamuksen rakentamisen teoreettisista malleista. Kaupunkiseudun ja seutuyhteistyön käsitteiden tarkastelun kautta tutkimuksessa luodaan pohja syvällisemmälle, yhteistoiminnallisen hallinnan mallin avulla jäsennettävälle, seutuyhteistyön kehittämisen keskeisten vaiheiden ja näkökulmien tutkimiselle. Seutuyhteistyötä ja yhteistoiminnallista hallintaa yhdistää molempia se, että kummassakin on tyypillisesti havaittavissa kooltaan tai vaikutusvallaltaan erikokoisia osapuolia, jotka pyrkivät yhteensovittamaan intressejään toistensa kanssa. Nämä osapuolet toimivat monitahoisessa toimintaympäristössä osittain samojen haasteiden ja mahdollisuuksien parissa.

Tutkimus toteutettiin laadullisin menetelmin lähestyen tutkimusaihetta teorialähtöisesti. Aineiston analyysi perustui täten olemassa olevaan teoriaan, jota testattiin Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamisen yhteydessä. Aineisto koostui kahdeksasta yksilöhaastattelusta, jotka toteutettiin kuntayhtymän asioiden parissa toimivien luottamushenkilöiden kanssa syksyllä 2022. Haastateltavana oli luottamushenkilöitä viidestä eri puolueesta. Aineisto analysoitiin edellä mainittujen yhteistoiminnallisen hallinnan mallin ja luottamuksen rakentamisen teorian jäsentämänä, jolloin lopputuloksena syntyi kronologinen katsaus kuntayhtymän perustamisen prosessiin.

Turun kaupunkiseudun kuntien välisen yhteistyön kehittämiseksi oli osittain haastavat lähtökohdat. Taustalla vaikutti kuntien poliittisten suhteiden eripuraisuus ja epäluottamus. Toisaalta tarve paremmalle ja koordinoidummalle, poliittiset toimijat yhteen tuovalle yhteistyörakenteelle oli havaittu kaikissa kunnissa ja puolueissa. Se toimi selkeänä kannustimena edistää seutuyhteistyön kehittämistä. Vahvaa ja selkää, jatkuvalla fasilitoinnilla omistautunutta johtajuutta ei kuntayhtymän alullepanossa ollut, mikä edellytti yksittäisiltä kunnilta, puolueilta ja luottamushenkilöiltä oma-aloitteisuutta ja omanlaisiaan johtajuuskeinoja viedä prosessia eteenpäin. Myös aikaresurssien löytämisen haasteellisuus toimi prosessia horjuttavana tekijänä. Lopulta kaikkien osapuolten ponnistelujen tuloksena saatiin virallisesti hyväksytty asiakirja kuntayhtymän perussopimuksen muodossa aikaiseksi. Tällaiset yhteiset voitot ja saavutukset toimivat omalta osaltaan yhteistoimintaa ja luottamusta vahvistavana tekijänä, jonka ansiosta on mahdollista pyrkiä asettamaan kunnianhimoisempiakin tavoitteita.

Seutuyhteistyön toimivuuden taustalla merkittävässä asemassa on toimijoiden välisen luottamuksen saavuttaminen ja ylläpitäminen. Kuntien ja niiden poliittisten edustajien on todennäköisempää sitoutua yhdessä asettamiin tavoitteisiin luottamuksen ollessa vahvalla pohjalla. Seutuyhteistyön ylläpitäminen edellyttää jatkuvaa työskentelyä, jossa johtajuuden ja aikaresurssien merkitys on suuri. Kaikilla osapuolilla tulee olla sellainen tunne, että heillä on yhteistyörakenteessa oikeita vaikutusmahdollisuuksia, ja että heidän näkökulmansa otetaan huomioon päätöksenteon valmistelussa. Seutuyhteistyön osapuolten keskuudessa olevien monien poliittisten intressien yhteensovittaminen on tulevaisuudessakin yksi haasteista, joka erottaa vaikuttavan ja aikaansaavan seudullisen päätöksenteon lyhytnäköisestä ja kuntalähtöisestä osaoptimoinnista.

Avainsanat: kaupunkiseutu, seutuyhteistyö, päätöksenteko, kuntayhtymä, yhteistoiminta, hallinta, luottamus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Kaupunkiseudut, seutuyhteistyö ja hallinta.....	1
1.2	Turun kaupunkiseudun poliittinen yhteistyö tiivistyy kuntayhtymän perustamisen myötä..	4
2	TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	7
2.1	Seutu ja kaupunkiseutu käsitteinä	7
2.2	Seutuyhteistyö Suomessa ja ulkomailla	9
2.3	Seutuyhteistyön haasteet, kompastuskivet ja mahdollisuudet.....	13
2.4	Yhteistyöstä kohti verkostonhallintaa ja yhteistoiminnallisuutta.....	15
2.5	Yhteistoiminnallisen hallinnan malli.....	17
2.5.1	Yhteistoiminnallisen prosessin lähtöasetelmat	18
2.5.2	Yhteistoiminnallisen hallinnan johtajuuskeinot.....	20
2.5.3	Institutionaalinen suunnittelu	22
2.6	Verkostot ja yhteistoiminnallinen hallinta seutuyhteistyössä	25
2.7	Luottamuksen käsite.....	28
2.8	Luottamus ja luottamuspula kaupunkiseutuyhteistyössä	29
2.9	Luottamuksen rakentaminen ja hallinta	31
3	TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN.....	35
3.1	Tutkimusasetelma.....	35
3.2	Laadullinen, teorialähtöinen tutkimus.....	36
3.3	Haastattelut, aineisto ja analyysi	36
3.4	Tutkimuskohteen kuvaus.....	38
4	YHTEISTOIMINNALLINEN HALLINTA SEUTUYHTEISTYÖSSÄ JA SEN KEHITTÄMISESSÄ.....	41
4.1	Lähtökohdat kuntayhtymän perustamiselle.....	41
4.1.1	Kuntien väliset vallan, resurssien ja tiedon epätasapainot.....	42
4.1.2	Kannustimet ja rajoitteet yhteistyöhön ja kuntayhtymään osallistumiseen	44
4.1.3	Aiemmat kokemukset yhteistyöstä tai konflikteista seudulla	46
4.2	Johtaminen ja johtajuus seutuyhteistyön kehittämisessä	49
4.2.1	Fasilitoivan johtajuuden piirteet seutuyhteistyön kehittämisessä	50
4.2.2	Asioiden eteenpäin viemisen keinot epäluottamuksen vallitessa	53
4.3	Institutionaalinen suunnittelu: kuntayhtymän rakenne ja toimintaa ohjaavat periaatteet ...	54
4.3.1	Rakenne ja kokoonpano	55
4.3.2	Kuntayhtymän ja seutuhallituksen toiminnan pelisäännöt ja läpinäkyvyys	58
4.4	Kuntayhtymän perustamisen prosessi ja alkuaskeleet.....	60
4.4.1	Dialogi ja vuorovaikutus seutuyhteistyössä.....	60

4.4.2	Kuntayhtymän perustamisprosessiin sitoutuminen ja yhteisen ymmärryksen kehittyminen.....	62
4.4.3	Seutuyhteistyön kehittämässä saavutetut välilliset tulokset ja pienet voitot.....	65
4.5	Luottamuksen rakentamisen hallinta.....	67
4.5.1	Jäsenten välisen luottamuksen rakentamisen alullepano	68
4.5.2	Jäsenten välisen luottamuksen ylläpito	70
4.6	Odotukset tulevaisuuden toiminnalle kaupunkiseutuyhteistyössä	72
4.6.1	Kuntayhtymän resurssit, tavoitteiden asettaminen ja toimivaltuudet	72
4.6.2	Kuntayhtymän toiminta suhteessa muihin seudullisiin ja alueellisiin yhteistyömuotoihin.....	74
5	POHDINTA.....	76
5.1	Tutkimuksen luotettavuus	76
5.2	Tulosten linkittyminen aikaisempaan tutkimukseen ja jatkotutkimusehdotukset.....	78
6	PÄÄTELMÄT.....	86
	LÄHTEET	90
	Liite: haastattelukysymykset	95

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Taulukko 1. Hallinnon toimintatapoja kunta- ja kaupunkiseututasolla (Puustinen et al. 2016, 10.) .	12
Taulukko 2. Analyysikehikko	38
Kuvio 1. Yhteistoiminnallisen hallinnan malli. Suomennettu (Ansell & Gash 2007, 550).....	18
Kuvio 2. Yhteistoiminnallisen hengen johtajuus. Suomennettu ja sovitettu (Vangen & Huxham 2003a, 66).....	21
Kuvio 3. Yhteistoiminnallisen roistoilun pääpiirteet. Suomennettu ja sovitettu (Vangen & Huxham 2003a, 70).....	22
Kuvio 4. Syklinen luottamuksen rakentamisen silmukka. Suomennettu Vangen & Huxham (2003b, 12).	32
Kuvio 5. Luottamuksen hallinta: yhteenveto käytännön ehdotuksista. Suomennettu Vangen & Huxham (2003b, 24).	34
Kuvio 6. Turun ydinkaupunkiseudun kunnat kartalla (Turun seudun joukkoliikenne 2023).....	41

1 JOHDANTO

1.1 Kaupunkiseudut, seutuyhteistyö ja hallinta

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Turun kaupunkiseudun ydinkuntien eli Turun, Kaarinan, Raision, Naantalien, Ruskon ja Liedon välisen yhteistyön kehittämistä. Maaliskuussa 2022 julkaistussa tiedotteessa Turun kaupunki kertoi, että ”ydinkaupunkiseudun kesken yhteistyötä halutaan tiivistää nykyistä parempien ja vaikuttavimpien tulosten aikaansaamiseksi”. Yhteistyön tiivistämisessä seudulle on luotu hallinnollisesta näkökulmasta erityisesti kuntien poliittisten toimijoiden välistä yhteistyötä edistävä kuntayhtymä ja sille perussopimus, rahoitusmalli sekä hallintosääntö, jotka ohjaavat kuntayhtymän toimintaa. (Turun kaupunki 2022.) Tutkimuksessa selvitetään haastattelujen avulla Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän toiminnassa mukana olevien luottamushenkilöiden kokemuksia seutuyhteistyön kehittämisestä ja keskinäisen luottamuksen rakentamisesta. Tutkimus tulee avaamaan seutuyhteistyön kehittämisen ja kuntayhtymän perustamisen taustoja ja lähtökohtia, kuntien poliittisten toimijoiden osallistumista ja sitoutumista prosessiin sekä kaupunkiseudun yhteistyön tulevaisuudennäkymiä.

Käsitteellisellä tasolla suomalaisen kuntayhtymän määritelmä on ”jäsenkunnistaan erillinen, itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on perussopimuksessa määritelty toimialansa sekä omat toimielimensä ja oma henkilöstönsä. [- -] Kuntayhtymä on yksi kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muoto.” (Kuntaliitto 2017.) Keskeisenä seikkana tulee huomioida, että Turun seudulle suunnitella olevassa seutuyhteistyön toimintamallissa kuntayhtymälle ei luovuteta kuntien omaa päätösvaltaa tai järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. (Turun kaupunki 2022.) Samanlainen seutuyhteistyön rakenne on ollut käytössä esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla jo noin 15 vuotta.

Suomen kaupungistumisen myötä erityisesti kaupunkiseudut, kuten pääkaupunkiseutu, Turku, Tampere, Oulu, Jyväskylä ja Kuopio ovat kasvaneet voimakkaasti. Jotta kaupunkiseutujen kasvukeskukset ja niitä ympäröivät kehyskunnat voivat taata toimivat puitteet jatkuvalla kasvulla ja kehitykselle, tulee niiden harjoittaa yhteistyötä. Yhteistyösuhteet nähdään julkishallinnon kontekstissa usein verkostoina, minkä myötä kaupunkiseutujen kehityksessä verkostonhallinta on keskeisessä roolissa. New Public Governance (NPG) -ajattelussa korostetaan julkishallinnossa organisaatioiden sisäisten ja ulkoisten hallintasuhteiden merkitystä, minkä mukana tulevat keskeisiksi myös verkostojen ja luottamuksen käsitteet (Osborne 2006). Tämän tutkimuksen puitteissa hallinnan

käsitteestä edetään kohti suomalaisen paikallishallinnon yksikköjen eli kuntien harjoittamaa yhteistoiminnallista hallintaa (collaborative governance) sekä luottamuksen rakentamista, joita esimerkiksi Ansell ja Gash (2007) sekä Vangen ja Huxham (2003b) ovat havainnollistaneet teoreettisilla malleillaan.

Suomessa on tutkittu seutuyhteistyötä jo suhteellisen pitkään. Esimerkiksi Sotaraudan, Linnamaan & Viljamaan (1999) tutkimus käsittelee elinkeinopoliittisen seutuyhteistyön kulminaatiopisteitä. Sotarauda & Viljamaa (2003) taas esittelevät tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä. Vaikka kyseiset julkaisut ovatkin jo parikymmentä vuotta vanhoja, ovat niissä esitellyt havainnot verkostojen ja kaupunkiseutujen toiminnasta täysin relevantteja. Harjun & Haverin (2019) julkaisussa *Kuusi syytä siihen, miksi Helsingin metropolialueen yhteistyö ei ole edennyt* käsitellään metropolialueen hallintaa verkostohallinnan teorian näkökulmasta. Aiheena se osuu lähelle Turun seudun yhteistyön kehittämistä, sillä siinä tarkastellaan Helsingin metropolialueen yhteistyön kehitystä ja yhteistyön esteitä.

Inga Nyholm käsittelee väitöskirjassaan (2008) seutuyhteistyötä muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Kyseinen tutkimus tarkastelee seutuyhteistyön lisääntymistä 1900-luvun viimeisimpien vuosikymmenten aikana tapahtuneiden kuntien toimintaympäristöjen muutosten seurauksena. Haveri (2006, 36) esittää, että suomalaisten kuntien vahva itsehallinnollinen asema oikeuttaa kunnat päättämään itse yhteistyöhön mukaan lähtemisestä tai lähtemättä jättämisestä. Tällöin seutuyhteistyön harjoittaminen on tietoista toimintaa, eikä minkään muun tahon ohjaamaa tai pakottamaa. Yhteistyöhön lähtemiseen on siis oltava ollut merkittävä syy. Pienenä erona vapaamuotoiseen yhteistyöhön on vuosien 2000 ja 2005 välillä toiminut Seutu-hanke, joka sisälsi erityislainsäädäntöä ja tietyjä tavoitteita seutuyhteistyön kehittämisen kontekstissa (Nyholm 2008, 70). Hanketta käsitellään enemmän luvussa 2.1.2.

Kirjallisuutta läpi käydessä suuri osa perinteistä suomalaista seutuyhteistyötä käsittelevistä julkaisuista sijoittuu 1990-luvun lopun ja vuoden 2010 välille. Vuoden 2010 jälkeen on julkaistu vain kourallinen seutuyhteistyötä käsittelevää kirjallisuutta. Ehkäpä 1990-luvulla tiivistynyt kuntien välinen yhteistyö ja edellä mainittu Seutu-hanke ovatkin antaneet aikoinaan tarvetta tutkimukselle tästä aihepiiristä, kun julkaisut ovat keskittyneet juuri tietyille vuosikymmenelle. Haverin (2006), Nyholmin (2008) sekä Airaksisen (2009) tutkimusten tarkastelukulma seutuyhteistyöhön painottuu hyvin vahvasti paradigman muutokseen ja muutosprosessiin kuntien hallinnollisessa toiminnassa. Toisaalta esimerkiksi Sotaraudan, Linnamaan ja Viljamaan (1999) lähestymistapa seutuyhteistyön tutkimiseen on sidottu muutoksen kaltaisen laajan näkökulman sijasta erittäin kohdennetusti juuri kuntien väliseen elinkeinopoliittiseen yhteistyöhön. Uuden sukupolven kuntajohtajuutta

käsittelevässä kirjassa Haveri, Airaksinen ja Paananen (2015, 85–86) tuumivat elinkeinopolitiikan olevan yksi seudullisen yhteistyön haastavimmista osa-alueista – eli aihetta kyseisen näkökulman tutkimiselle on ollut jo 1990-luvulla ja vielä tänäkin päivänä.

2010-luvun loppupuolelta tähän päivään asti ilmestynyt kirjallisuus keskittyy vaihtelevasti erilaisiin näkökulmiin seutuyhteistyön kontekstissa: ensinnäkin huomio seutuyhteistyöstä yleisesti tarkasteltavana ilmiönä on siirtynyt usein kohti suurempien kaupunkiseutujen hiljattain syventynyttä seutuyhteistyötä. Tästä esimerkkinä voidaan nostaa Harjun ja Haverin (2019) sekä Karpin ja kumppaneiden (2019) tutkimukset. Etenkin Karpin ja kumppaneiden (2019) kestävien kaupunkiseutujen hallinnan tutkimus on esimerkki siitä, kuinka yksityiskohtaisista ja rajatuista ilmiöistä tänä päivänä tutkitaan sekä seutuyhteistyötä että kaupunkiseutuja. Häklin ja Kallion (2018) julkaisu käsittelee kaupunkiseutujen seutuyhteistyötä demokraattisesta näkökulmasta.

Kaupunkiseutujen seutuyhteistyötä käsittelevien julkaisujen määrän voi todeta kasvaneen. Sen taustalla voi olla tämän luvun aiemman käsittelyn lisäksi se, että suurempien kaupunkien ei ole välttämättä tarvinnut aiemmin harjoittaa seutuyhteistyötä yhtä intensiivisesti kuin pienempien seutukuntien, kun niiden asema ja taloudellinen tilanne on ollut suhteellisen vahva. (Esim. Harju & Haveri 2019, 18; Hytönen et al. 2012, 85–86.) Airaksinen (2009, 18) puolestaan toteaa, että 1990-luvun laman jälkeisenä aikana alueellisen kehityksen ongelmat näkyivät Itä- ja Pohjois-Suomessa taantuvana maaseutuna ja ongelmiin ajautuvina keskisuurina kaupungeina. Väestön kasvun keskittyessä Etelä- ja Länsi-Suomen kasvukeskuksiin voi kasvaville kaupunkiseuduille syntyä tarpeita vastata uudenlaisiin haasteisiin ja potentiaalın valjastamiseen paremmalla yhteistyöllä. Siksi juuri kaupunkiseutuja ja esimerkiksi niiden maankäyttöä käsittelevä kirjallisuus saattaa yleistyä entisestään.

Kaupunkiseutujen suunnittelu yhteistyö on lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yhteistyön lisääntyminen johtuu heidän näkemyksensä mukaan siitä, että kaupunkiseuduilla on merkittävä rooli kasvun ja kehityksen kärkinä. Seutuyhteistyön kehitys ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys tai yksinkertaisesti toteutettavissa oleva asia: kuntarajat ylittävässä yhteistyössä intressit voivat mennä ristiin kaupunkiseudun yhteisten tavoitteiden kanssa. (Häkli & Kallio 2018, 147.) Oman lisänsä kaupunkiseutujen ja seutuyhteistyön tutkimuksen mahdollisuuksille tuo maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset, jotka solmittiin vuosille 2016–2019 sekä uudempana vuosille 2020–2031 Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen toimesta Suomen valtion kanssa. Lisäksi Kuopion, Lahden ja Jyväskylän kaupunkiseudut solmivat MAL-sopimukset vuosille 2021–2031. (Ympäristöministeriö 2021.)

Huomattakoon, että MAL-sopimusten määrittämän yhteistyön sisältö eroaa kohdittain paljonkin kaksikymmentä vuotta sitten harjoitetun seutuyhteistyön sisällöstä. Esimerkiksi Seutukuntien tuki -hankkeen aikana (2000–2005) yhteistyötä syvennettiin elinkeinopolitiikassa, peruspalveluiden tuotannossa ja rahoituksessa sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelussa (Airaksinen 2009, 18). Nyholmin (2008) tutkimuksessa nostetaan esille se, että yhteistyön kohteet vaihtelivat Seutu-hankkeessa seuduittain laajalti sivistyspuolelta vapaa-ajalle, soteen sekä yhdyskuntapuolelle. Tutkimuksessa tarkasteltavassa seutuyhteistyön kehittämisessä ja kuntayhtymän perustamisessa valtio ei ole ohjaavana osapuolena mukana, kuten se on MAL-sopimuksissa tai oli esimerkiksi Seutu-hankkeessa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva Turun kaupunkiseudun yhteistyön tiivistäminen on esimerkki vapaaehtoisesta ja seutuvetoisesta yhteistyöstä, jossa osapuolten välinen luottamuksen rakentaminen ja yhteisen ymmärryksen saavuttaminen on keskeistä, kun tavoitellaan toimivaa seudullista päätöksentekoa ja tavoitteiden asettamista.

Suomalaisten kaupunkiseutujen yhteistyössä Tampereen kaupunkiseutu on erottunut selvästi edukseen muista. Siellä yhteistyön moottorina on toiminut kaupunkiseudun kuntayhtymä vuodesta 2005 lähtien. Vastaavanlaista, yhtä organisoitua seututason yhteistyön rakennetta ei ole muualla Suomessa toistaiseksi ollut. Vertailtaessa Suomen suurimpia kaupunkiseutuja, juuri Tampereen kaupunkiseudulla luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat ”selvästi tyytyväisimpiä seutuyhteistyön organisointiin ja siihen kohdennettujen resurssien riittävyteen”. (Halonen & Airaksinen 2019.) Tampereen kaupunkiseudulla poliittisen yhteistyön tukena toimii asiantuntijatiimi, joka valmistelee ja suunnittelee seutuyhteistyön sisältöjä jäsenkuntien resurssien tukemana. Seutuyhteistyötä johtaa seutuhallitus, joka toimii yhdessä päätetyn seutustrategian ohjaamana. Turun kaupunkiseudulle vuonna 2022 perustetun kuntayhtymän toimintamalli perustuu paljolti Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän toimintamalliin (Sundman 2021b).

1.2 Turun kaupunkiseudun poliittinen yhteistyö tiivistyy kuntayhtymän perustamisen myötä

Vuoden 2021 aikana Turun ydinkaupunkiseudun kunnat hyväksyivät periaatepäätöksen seudullisen yhteistyön kehittämisestä. Päätöksen mukaan tiivistyvässä seutuyhteistyössä eli kuntayhtymän muodostamisessa on mukana Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko ja Turku. Kuntayhtymän oli alun perin tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2022 alussa. (Sundman 2021a.) Keväällä 2022 todettiin, että kuntayhtymän varsinainen toiminta voisi alkaa loppukesästä 2022, kun

kunnanhallitukset ja kunnanvaltuustot ovat hyväksyneet perussopimuksen, joka sisältää kuntayhtymän toimintaa ohjaavat periaatteet ja säännöt (Turun kaupunki 2022).

Toistaiseksi Turun kaupunkiseudulla on todettu seudullisia yhteistyöryhmiä olevan viranhaltijatasolla runsaasti. Kaupunkiseudulla viranhaltijoista ja asiantuntijoista koostuvat asiakohtaiset ryhmät ”perustuvat joko vapaaehtoiseen yhteistyöhön tai kuntien tai valtion kanssa tehtyihin keskinäisiin sopimuksiin.” Yhteistyöryhmien myös todetaan toimivan pääsääntöisesti hyvin, mutta haasteena on kokonaisuuksien koordinointi ja se, miten tietoa saadaan levitettyä eteenpäin kuntapäätäjille. (Sundman 2021a.) Esimerkiksi Sotaraudan, Linnamaan ja Viljamaan (1999) elinkeinopoliittista seutuyhteistyötä käsittelevässä tutkimuksessa todetaan, että tiedonkulku ja riittävä foorumien määrä ovat keskeisessä asemassa seutuyhteistyön onnistumisessa.

Poliittisena yhteistyöfoorumina toimivan seutuhallituksen ohelle on tarkoituksena perustaa tulevaisuudessa kuntayhtymän asiantuntijaorganisaatio, jonka vastuulla on hallinnon koordinointi ja esimerkiksi seudullisten hankkeiden toteuttaminen omien asiantuntijatyöntekijöiden sekä jäsenkuntien omien resurssien yhteisvoimin. Seutuyhteistyön kehittämisellä on todettu pyrittävän seudun kuntien poliittisten toimijoiden keskinäisen luottamuksen rakentamiseen ja epäluulojen hälventämiseen. (Sundman 2021a.) Kaupunkiseutujen kuntabarometrin mukaan vuonna 2018 Turun kaupunkiseudun toimijoiden omat arviot luottamushenkilöiden välisestä yhteistyöstä, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisestä yhteistyöstä sekä yleisestä yhteistyön toimivuudesta olivat keskimäärin alhaisempia verrattuna muihin suomalaisiin kaupunkiseutuihin (Halonen & Airaksinen 2019, 7).

Seutuyhteistyön valmistelu -dokumentissa (Sundman 2021b, 2) on esitetty kuntayhtymän kautta toteutettava seutuyhteistyö seuraavanlaisena kokonaisuutena:

- 1) ”Seutuyhteistyö vahvistaa kuntien yhteistä keskustelua ja luottamusta erityisesti poliittisella tasolla, lisää ymmärrystä yhteisistä ja erillisistä tavoitteista sekä madaltaa kynnystä yhteiseen tavoitteenasetantaan ja toimeenpanoon”
- 2) ”Seutuyhteistyö koostuu pääasiassa niistä asioista, joita kunnat tekevät päivittäin oman yleisen toimivaltansa puitteissa yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa asioissa ja joissa kunnilla on toimivalta, päätöksenteko, toimeenpano ja resurssit.”
- 3) ”Seutuyhteistyössä tunnistetaan asiat, joissa on seudullisesti yhteiset intressit.”
- 4) ”Seudullisen näkökulma mahdollistaa yhtenäisen taloudellisen ja toiminnallisen alueen vaikuttavamman kehittämisen, josta hyötyvät kunnat, kuntalaiset, yritykset ja matkailijat.”
- 5) ”Yhteisesti priorisoidut tavoitteet parantavat edunvalvonnan vaikuttavuutta myös valtakunnan tasolla.”
- 6) ”Seutuyhteistyö tukee yhteiskehittämisen kautta kuntien elinvoiman ja vetovoiman kehitystä.”

- 7) ”Seutuyhteistyö ei heikennä kunnan omaa päätöksentekovaltaa.”
- 8) ”Seutuyhteistyö ei ole päällekkäistä eikä ristiriidassa maakunnallisen yhteistyön kanssa. Maakuntaliitto on tärkeä kumppani seutuyhteistyössä.”
- 9) ”Seutuyhteistyön kautta on mahdollisuus saada parempi tilannekuva koko seudun tilanteesta, joka puolestaan tukee parempaa ja vaikuttavampaa johtamista.”

Turun kaupunkiseudun seutuyhteistyön kehittämisen ja kuntayhtymän toiminnan käynnistämisen tämänhetkisen tilanteen myötä tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää seuraava tutkimuskysymys ja sitä tukevat alakysymykset:

Millaisena Turun kaupunkiseudulla poliittisissa johtoasemissa toimivat luottamushenkilöt ovat kokeneet uuden kuntayhtymän perustamisen prosessin ja samalla seutuyhteistyön kehittämisen sekä luottamuksen rakentamisen?

- Millaiset ovat olleet lähtökohdat seutuyhteistyön kehittämiseksi ja kuntayhtymän perustamiselle?
- Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kuntien poliittisten toimijoiden osallistumiseen ja sitoutumiseen kuntayhtymän perustamisessa ja seutuyhteistyössä?
- Millaisia odotuksia seutuhallituksen jäsenillä on kuntayhtymän tulevaisuuden tavoitteiden ja toiminnan suhteen?

Seuraavat tutkielman vaiheet ovat teoreettinen viitekehys, empiirisen osan esittely ja toteuttaminen sekä pohdinnan ja päätelmien esittely. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esitetään havaintoja suomalaisesta ja kansainvälisestä seutuyhteistyötä käsittelevästä kirjallisuudesta. Sen lisäksi käydään läpi analyysin kannalta keskeiset teoreettiset mallit yhteistoiminnalliselle hallinnalle ja luottamuksen rakentamiselle. Empiirisessä osuudessa esitellään tutkimusasetelmaa, menetelmiä, aineistoa ja tutkimuskohdetta yksityiskohtaisesti. Tutkimuksen tulokset selviävät analyysiosuuden esittelyssä, joka koostuu aikajärjestyksessä etenevästä kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamisprosessin tarkastelusta.

Tulosten jäsentely toteutuu yhteistoiminnallisen hallinnan mallin ja luottamuksen rakentamisen teorioiden avulla. Pohdintaosuudessa tuloksia peilataan aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, jotta saadaan aikaiseksi kattava kuva siitä, miten Turun kaupunkiseutuyhteistyön kehittäminen on toteutunut suhteessa teoriassa esitettyihin seutuyhteistyön sudenkuoppiin ja hyviin käytäntöihin luottamuksen rakentamisen parissa. Tutkimuskysymyksiin vastataan päätelmissä, minkä lisäksi pyritään luomaan muutamia seutuyhteistyön tulevaisuuteen liittyviä yleistäviä havaintoja Turun kaupunkiseudun tapauksen pohjalta.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Seutu ja kaupunkiseutu käsitteinä

Nyholm (2008, 71) esittää, että seudut voivat koostua sekä pienempien kaupunkikeskusten ja maaseudun tai kaupunkiseutujen muodostamista talousalueista. Tässä tutkimuksessa seudun muodostaa Turun ydinkaupunkiseudun talousalue, jonka seutuyhteistyön kehittämisessä on mukana Turku, Raisio, Kaarina, Naantali, Rusko ja Lieto. On hyvä selvittää ja tuoda esille jo tutkimuksen varhaisessa vaiheessa kaupunkiseudun ja seutuyhteistyön käsitteet, ja ymmärtää suomalaisten kaupunkiseutujen toimintalogiikkaa. Tässä tutkimuksessa keskitytään juuri kaupunkiseudulla harjoitettavaan seutuyhteistyöhön, mutta etenkin teoreettisessa osuudessa voidaan puhua myös seuduista kaupunkiseutujen ohella. Kirjallisuudessa kaupunkiseuduilla ja seuduilla harjoitettavaa yhteistyötä käsitellään hyvin samankaltaisina, lähellä toisiaan sijaitsevien kuntien välisenä yhteistyönä. Kaupunkiseuduille ominaista on merkittävästi suuremman keskuskaupungin olemassaolo, jota ympäröi kooltaan pienemmät kehyskunnat tai -kaupungit.

Nyholm (2008, 67) kuvaa kuntien välistä seudullista yhteistyötä vastauksena toimintaympäristön muutoksille, joihin on hankala vastata yksin. Täten kuntien rajat ylittävä yhteistyö on todettu yhdeksi toimivaksi keinoksi vastata kuntakentän muutosten tuomiin haasteisiin. Väitöskirjassaan Nyholm (2008, 70) käsittelee seutuja ja seutuyhteistyötä käsitteinä perusteellisesti: ”Seutu on julkishallinnon, yksityissektorin toimijoiden sekä useampien kuntien muodostama luonteva työssäkäynti-, asuin-, palvelu- ja markkina-alue, jolla yritykset ja kuntalaiset toimivat kuntarajoista riippumattomasti. Toiminnallisesta lähtökohdasta tarkastellen kuntien ja yritysten muodostamilla seuduilla on yhteisiä intressejä”.

Aihepiirin käsittelyn edetessä voidaan havaita, että (kaupunki)seudut ovat hyvin paikkasidonnaisia ja omaavat oman toimintaympäristönsä näköiset toimintamallit ja -rakenteet. Tähän viitaten Sotarauta, Viljamaa ja Linnamaa (1999, 14) esittävät, että seutuyhteistyössä valinnat ovat tilannekohtaisia, eikä ole olemassa valmiita patenttiratkaisuja. Yleensä ratkaisut ovat usean eri toimintamallin yhdistelmiä. Myös Nyholm (2008, 73) toteaa, että seutuyhteistyön onnistumisen kannalta valittujen organisointimallien tulisi soveltua paikallisiin olosuhteisiin. Sotarauta, Linnamaa ja Viljamaa (1999, 12) esittävät hyvin toimivaa seutuyhteistyötä kolmen perusulottuvuuden avulla: (1) elinkeinopolitiikka eli taloudellinen potentiaali, (2) palvelutuotanto eli tehostaminen ja järjeistäminen sekä (3) yhdyskuntarakenne eli hyvä elinympäristö. He esittävät, että yhdessä nämä kolme ulottuvuutta tukevat toinen toistaan ja samalla vahvistavat koko seudun potentiaalia kehittyä.

Vielä 1900-luvun lopulla seutuyhteistyö näkyi eniten yhteisvirkojen, edunvalvonnan, ohjelmatyön ja elinkeinopolitiikan konteksteissa. Näiden vanhempien ja perinteisempien yhteistyömuotojen ohelle kehittyi kuntakentän muutosten ja esimerkiksi taloudellisten vaikeuksien myötä ”strateginen ja osin rationaalinen toimintatapa, jolla vastattiin kasvavien palveluvelvoitteiden, kriisiytyvän talouden ja unionin haasteisiin”. (Nyholm 2008, 72.)

Sotaraudan, Linnamaan ja Viljamaan (1999, 12) sekä Nyholmin (2008, 72) havaintojen välillä on selkeitä yhtäläisyyksiä esimerkiksi strategisuuden kanssa. Kuntarajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan vaikuttaa myös emergenteihin eli yllättäen esille nouseviin haasteisiin ja vaikeuksiin. Haasteet ja vaikeudet havaitsemalla voi toiminnasta tulla rationaalista ja strategista. Elinkeinopolitiikan, palvelutuotannon ja yhdyskuntarakenteen kulkiessa käsi kädessä koko seudun toiminnan suunnittelussa, voidaan ratkoa jo tiedossa olevia haasteita sekä olla valmiimpia vastaamaan yllättäviinkin tilanteisiin. Turun kaupunkiseudun tiivistyvää yhteistyötä rationalisoidaan esimerkiksi Varsinais-Suomen ja erityisesti Turun seudun kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn sekä huippuosaamisen potentiaalilla. Koordinoitua ja suunnitelmallista yhteistyötä vaaditaan entistä enemmän myös tulevaisuudessa. Sote-uudistuksen supistaessa toimintakenttää kunnille tulee uusia tehtäviä hoidettavaksi esimerkiksi työllisyyspalveluiden vastuiden siirron myötä. (Turun kaupunki 2022.)

Suomalaiset kaupunkiseudut voidaan nähdä myös astetta monitulkintaisempina kokonaisuuksina, kun Häkli ja Kallio (2018, 148–149) tuovat esille kaupunkiseutujen määritelmien kolme hyvin erilaista näkökulmaa. Ensimmäisessä näkökulmassa korostuu kaupunkiseutujen merkitys monipuolisina toiminta-alueina eli esimerkiksi globaalin talouden virtojen ja kasvun alustoina sekä aluekehittämisen toimijoina. Toisessa näkökulmassa he huomauttavat, että viime valtuustokaudella toimineet Tampereen ja Helsingin pormestarit Lauri Lyly ja Jan Vapaavuori kuvaavat kaupunkiseutuja kasvun ja kansainvälisen kilpailun näkökulmasta. Pormestareiden mukaan ”kaupunkiseudut ovat koko maan kannalta strategisen tärkeitä kasvun tuottajia”.

Kolmantena näkökulmana Häkli ja Kallio (2018, 148–149) nostavat esille valtion ympäristöhallinnon teknisen ja statistisen näkökulman. Sen mukaan kaupunkiseudun muodostaa yli 15 000 asukkaan keskustataajama, siihen kytkeytyneet lähitaajamat sekä ympäröivät haja-asutuksen lievealueet. Liepeeksi luetaan tämän näkökulman mukaan ”keskustataajaman ulkorajaa kehystävä 5 km vyöhyke, johon sisältyy myös 3 km vyöhyke lähitaajaman ulkorajasta laskien”. Näiden teknisten kriteerien perusteella Suomessa oli vuonna 2017 34 kaupunkiseutua.

Kansainvälisiä tapauksia käsittelevässä kirjallisuudessa on esitetty, että kaupunkiseudut ovat tärkeitä alueellisen ja kansallisen talouskasvun näkökulmasta. Keskeisten taloudellisten toimintojen keskittyminen suuriin kaupunkeihin ja niitä ympäröivälle kaupunkiseudulle auttaa niitä vastaamaan kansainvälistyvään ja kilpailultaan kovaan talouteen. (Docherty, Gulliver & Drake 2007, 446.) Samanlainen näkökulma kaupunkiseutujen tämän päivän roolista nousi esille myös edellä Häklin ja Kallion (2018) esittämässä globaalien talouden virtojen ja kasvun alustana toimimisessa.

2.2 Seutuyhteistyö Suomessa ja ulkomailla

Sotarauta, Linnamaa ja Viljamaa (1999, 11) esittävät, että systemaattisen seutuyhteistyön voidaan nähdä käynnistyneen Suomessa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä on toisaalta tehty jo 1900-luvulta lähtien (Nyholm 2008, 68). 1990-luvulta eteenpäin yleistyneelle seutuyhteistyölle on monia syitä, esimerkiksi a) kuntien kiristyneen taloudellisen tilanteen ja tehtävien laajentumisen, b) kansainvälisen, globaalien kilpailun vaikutukset kaupunkeihin ja kuntiin, esimerkiksi resurssien riittävyyden ja investointien houkuttelun näkökulmasta, c) EU-tukien suuntautumisen seudullisiin ohjelmiin ja riittävälle väestöpohjalle, d) työ- ja asuntomarkkinoiden laajentumisen kunnan rajojen yli vaikuttaen infrastruktuuri- ja ympäristökysymyksiin, e) seutuyhteistyön tuomat resurssitehokkuudet ja synergiaedut, f) kuntien välisen työnjaon, vahvemman alueidentiteetin ja osapuolten vahvuuksia korostavan verkkomaisen alueidentiteetin mahdollistumisen, g) kuntien sekä kuntien ja muiden toimijoiden välisen informaation kulun parantumisen, h) keinon välttää kuntaliitoksia sekä i) osoituksen kunnan roolin muuttumisesta, sillä ”kuntaa ei nähdä vain hallinnollisena yksikkönä ja hyvinvointipalvelujen jakajana vaan alueellisena kehittäjänä. Seutuyhteistyö on yksi keino edistää seudun kehitystä”. (Sotarauta, Linnamaa, Viljamaa 1999, 11–12.)

Nyholm (2008, 68–72) toteaa, että suomalaiset kunnat ovat tehneet yhteistyötä kuntajärjestelmän alusta saakka. Samalla Nyholm nostaa esille, että kuntalain näkökulmasta kunnilla on seudullisen yhteistyön toteuttamisessa ollut työkaluina kuntayhtymiä ja yhteisiä toimielimiä. Myös kevyempiä yhteistyömuotoja on ollut yhdistysten, yhteisöjen ja muiden vapaaehtoisten verkostoja hyödyntävien mallien muodossa. Erilaisiin seudullisiin yhteistyövaihtoehtoihin liittyen Nyholm (2008, 73) nostaa tärkeänä seikkana esille sen, että yhteistyön organisointimallien tulee sopia paikallisiin olosuhteisiin: koko seudun kesken yhdessä visioidut tarpeet, menetelmät ja strategiset tavoitteet edistäisivät yhteistyön toteuttamista.

Eurooppalaisesta kaupunkiseutuyhteistyöstä kirjoittaneet Swianiewicz ja Teles (2018, 614) ovat erotelleet kolme yleistä motiivia kuntien välisten yhteistyösuhteiden järjestämiselle. Ensinnäkin joukko kuntia voi tiivistää yhteistyötään tavoitellessaan yhteisiä tavoitteita ja/tai maksimoida käytettävissä olevia resursseja esimerkiksi palveluja järjestäessä ja kuntien tehtävää toteuttaessa toiminnallisesti tiiviillä, mutta poliittisesti hajaantuneella alueella. Yhteistyön etuna on myös taloudellisen mittakaavan suureneminen, mikä auttaa esimerkiksi kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa muiden kaupunkialueiden kanssa. Toisena motiivina esitetään vallitsevan tilanteen ylläpitämistä, mikä voidaan nähdä kuntien keinona ”puolustautua” keskushallinnon suunnalta asetetuilta alueellisilta ja paikallisilta liitoksilta sekä muilta reformeilta. Kolmantena motiivina esitetään kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä nousevat paineet, kuten keskushallinnon ohjauksen tai EU-rahoituksen muutokset. Myös globalisaation ja kasvavan kilpailun paineet nostetaan esille. Kokonaisuudessaan eurooppalaisten kuntien harjoittaman ja tiivistyvän yhteistyön taustalla on hyvin samanlaisia motiiveja ja ilmiöitä, kuin mitä suomalaisessa seutuyhteistyössä on historian aikana ollut esillä.

1990-luvulla Suomessa kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä pyrittiin edistämään, mikä ilmeni myös kansallisen politiikan tasolla. Pääministeri Lipposen toisen hallituksen aluepolitiikassa seutuyhteistyön edistämisen taustalla oli peruspalveluiden tason ja saatavuuden turvaaminen aikana, jota haastoi kuntarakenteen ja julkishallinnon muutokset. Hallitus jatkoi edeltäjiensä linjaa siitä näkökulmasta, että kuntapolitiikassa pyrittiin takaamaan kuntien omaehtoisen kehittämisen edellytysten turvaaminen. Kunta- ja aluepoliittisesti Lipposen toinen hallitus toi uudeksi vaihtoehdoksi seudullisen yhteistyön eli kuntien välisen vapaaehtoisen yhteistyön korostamisen. Tällä vaihtoehdoisella toimenpiteellä pyrittiin antamaan mahdollisuus reagoida ketterämmin palvelujen järjestämiskykyä uhkaavissa tilanteissa globaalien markkinatalouden paineiden alla. (Nyholm 2008, 74–75.) Edellä avattua kehitystä seurasi sisäasiainministeriön johdolla vuonna 2000 käynnistämä Seutukuntien tuki -hanke (Seutu-hanke), joka sisälsi kahdeksan seudun yhteistyökokeilut valtion tukemana. Nyholm ja Airaksinen (2011, 302–303) kuvaavat kuntahallinnon uudistamisen arviointia käsittelevässä artikkelissaan Seutu-hanketta seuraavanlaisesti:

”Kokeilu pyrki yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikan, kunnallisten peruspalveluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun alueilla sekä kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisäämiseen. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi olivat julkisen sektorin kolme perinteistä interventiotapaa: sääntely, taloudellinen tukeminen sekä informaatio-ohjaus. Tarkoitus oli muun muassa luoda uusia

malleja kuntien väliseen yhteistyöhön, muuttaa lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi ja lisätä seutujen päätösvaltaa”.

Vuosien 2000 ja 2005 välillä Seutu-hankkeen kokeiluseutuihin kuuluivat Nivala-Haapajärven, Pohjois-Lapin, Loimaan, Turunmaan, Pieksämäen, Hämeenlinnan ja Oulun seutukunnat sekä Lahden kaupunkiseutu. Hämeenlinnan, Oulun ja Lahden seudut olivat väkiluvultaan kokeilun suurimmat ja merkittävän keskuskaupungin läsnäolon myötä ne ovat samankaltaisia kuin tämän tutkimuksen kohteena toimiva Turku ja sen ydinseudun muodostama työssäkäynti-, asuin ja palvelualue. Seutu-hankkeessa kuntien välisen yhteistyön rakenteet vaihtelivat kohteittain. Yhteistyössä uusina hallinnon toimijoina organisaatiokaavioihin tuli usein seutuvaltuusto ja seutuhallitus sekä erilaisia toimialakohtaisia tiimejä tai valiokuntia. Seutuyhteistyön organisointi tapahtuikin juuri paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti, minkä takia Seutu-hankkeessa organisaatiokaaviot näyttävät seuduittain erilaisilta. Esimerkiksi Oulussa ”yhteistyö seudulla perustui verkostomaiseen toimintatapaan, jolla Oulussa tarkoitetaan kuntien itsenäisen päätäntävällän säilyttämistä yhteistyöstä huolimatta”. (Nyholm 2008, 74–102.)

Johdannossakin jo sivuttu MAL-yhteistyö on yksi kaupunkiseutujen yhteistyön muoto, jossa kuntien ohella valtio on yhtenä sopimusosapuolena neuvottelemassa asetettavista tavoitteista ja toimenpiteistä kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisessä. MAL-sopimukset keskittyvät juuri yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, asuntotuotantoon ja liikkumisen sekä liikennejärjestelmän kehittämiseen ja niiden avulla pyritään viemään Suomen suurimpia ja kasvavia kaupunkiseutuja kohti kestäviä ratkaisuja ja hiilineutraalista tulevaisuutta. (Ympäristöministeriö 2020.) Kannisen (2017, 95) kaupunkiseutujen strategista spatiaalista suunnittelua käsittelevässä väitöskirjassa esitetään, että MAL-sopimukset ”ovat tuoneet valtion keskeisten spatiaalisten politiikkojen kysymykset valikoitujen kaupunkiseutujen sisäisen yhteistyön ratkaistavaksi”. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion toimiessa keskeisenä rahoittajana ja hallinnan sidosryhmänä, tulee resurssien allokointi tehdä kaupunkiseudulla kuntien yhteistyössä yhdessä sovitulla pelisäännöllä. Sen takia pelkät MAL-sopimukset eivät välttämättä riitä seutuyhteistyön kannalta, vaan niiden lisäksi tarvitaan kaupunkiseutujen omaehtoista ja aktiivista yhteistyötä, jossa kunnat ovat perillä toistensa näkemyksistä ja intresseistä.

Kaupunkiseutujen kehittämisen ja seutuyhteistyön logiikkaa voidaan tarkastella hallinnon toimintatapoihin kuuluvien osaoptimoinnin ja osien integroinnin käsitteiden avulla (taulukko 1). Kaupunkiseutujen kehittäminen edellyttää kuntien sitoutumista yhteiseen seutua hyödyttävään strategiseen yhteistoimintaan, mikä tarkoittaa luopumista kuntalähtöisestä osaoptimoinnista. Yhteisen ymmärryksen tai strategian linjassa tehdyt toimenpiteet esimerkiksi yhdyskuntarakenteen,

kasvun kohteiden, palveluverkon, työpaikka-alueiden ja osaamiskeskittymien kehittämisessä koordinoidaan seutuyhteistyössä koko seudun näkökulmasta, eikä yksittäisten kuntien. Tätä kutsutaan resurssivastuullisuudeksi. Kuntalähtöinen osaoptimointi voi johtaa päällekkäisiin toimenpiteisiin, mikä näkyy esimerkiksi aluevarauksissa ja investoinneissa sekä palveluiden ylitarjonnassa. Kaupunkiseuduilla osaoptimointi voi näkyä myös kuntien välisenä kilpailuna kaavoitus- ja maankäyttöratkaisujen sekä palvelurakenteen parissa, kun ne tavoittelevat taloudellisesta näkökulmasta parhaimpia ja maksukykyisimpiä veronmaksajia sekä investointeja. (Puustinen et al. 2016, 9.)

Taulukko 1. Hallinnon toimintatapoja kunta- ja kaupunkiseututasolla (Puustinen et al. 2016, 10.)

		ALUETASO	
		KUNTA (osa)	KAUPUNKISEUTU (kokonaisuus)
TOIMINTATAPA	OSAOPTIMOINTI	Siiloutunut hallinto	Kilpailu investoinneista ja veronmaksajista
	OSIEN INTEGROINTI	Jatkuva strateginen käytäntö	Strateginen seutuyhteistyö ja toimeenpano

Yhdysvaltalaisten metropolialueiden ja kaupunkiseutujen kehitystä tutkivat Rondinelli, Johnson ja Kasarda (1998, 95) esittävät, että globalisaatiosta aiheutuvan jatkuvan kilpailun paineen alla kaupunkiseutujen tulisi pyrkiä luomaan paikallista johtajuutta ja yhteistyötä fasilitoivia instituutioita. Yhteistyön merkitys korostuu heidän mukaansa etenkin metropolialueiden sisäisessä ja välisessä toiminnassa. Kehitysehdotuksena yhdysvaltalaiseen metropolihallintaan Rondinelli, Johnson ja Kasarda antavat esimerkkejä onnistuneesta yhteistyöstä Montrealista, Torontosta, Lontoosta ja monista manner-Euroopan kaupungeista, joissa on käytössä perinteisen paikallishallinnon lisäksi metropolitason tai seututason hallinto, jossa on luottamushenkilöitä ydinkaupungista ja sitä ympäröivistä paikkakunnista ja yhteisöistä.

Aiemmin teoriaosuudessa esitetyiden Häklin ja Kallion (2018) näkökulmien valossa kaupunkiseudut voidaan nähdä globaaleja arvovirtoja, kuten tavaroita, palveluita, rahoitusta sekä työvoimaa houkuttelevina ja lävitseen kuljettavina alueyhteisöinä. Kaupunkien, alueiden ja metropolialueiden taloudellista kehitystä tutkiva Greg Clark esittää artikkelissaan (2005, 408–409), että kaupunkiseutujen kehityksessä on oleellisessa roolissa kehitysyhtiöt (development agencies), jotka voivat toimia taloudellisessa, johtajuudellisessa, hallinnallisessa ja koordinoivassa sekä

toimeenpaneavassa roolissa. Clark (2005) korostaa, että maailmanlaajuisesti kehitysyhtiöitä on erittäin paljon erilaisia ja niiden toiminnalle ei ole yhtä muottia. Oletuksena on, että tutkimuksessa tarkasteltavaa Turun kaupunkiseudun kehitystä tiivistävää kuntayhtymää voidaan pitää tietynlaisena kehitysyhtiön vaihtoehtoisena toteutuksena, jonka poliittisen yhteistyön koordinoinnissa korostuu oletettavasti johtajuuden ja verkostonhallinnan roolit. Toteuttamalla erilaisia roolejaan kehitysyhtiö auttaa koordinoimaan käytännön toimintaa yhteisen strategian mukaisesti samalla helpottaen hajautuneiden vastuualueiden tuomia rajoitteita. Johtajuuden näkökulmasta tärkeä seikka on se, että kehitysyhtiö voi auttaa yhteisten tavoitteiden havaitsemisessa ja asettamisessa sovittaen monien eri johtajien tai intressiryhmien näkemyksiä yhteen. (Clark 2005, 408)

2.3 Seutuyhteistyön haasteet, kompastuskivet ja mahdollisuudet

Seutuyhteistyössä ja seudullisessa kehittämisessä eräänä haasteena Hytönen ja kumppanit (2012, 145–147) nostavat esille oman edun ja yhteisen edun ajattelun ristiriidan. Ristiriita nousee esille esimerkiksi, kun puhutaan palveluiden sijainneista ja kuntarajojen tuomista haasteista. Peruspalveluista puhuessa seudun kuntien näkökulmasta voi olla tärkeää, että tietty palvelu sijoittuu juuri oman kunnan läheisyyteen. Toisaalta alueellisesta kilpailukyvystä puhuessa Hytönen ja kumppanit (2012, 145) toteavat, että kunnat kokevat seutuyhteistyön lähtökohtaisesti vahvuutena. Seutuyhteistyön merkitys voi siis vaihdella riippuen siitä, mistä näkökulmasta toimintaa tarkastellaan: alueellisesta, jossa kunnan rajat ovat hämärtyneet vai paikallisesta, jossa rajat ovat vahvat.

Oman edun ja yhteisen edun ristiriita ilmenee nollasummapeli-ajattelussa, jossa ei osata ottaa huomioon seudun kehitystä kokonaisuutena. Tällöin kuntien lyhytnäköinen oman edun ajaminen voi korostua. Kansallisilla ja globaaleilla markkinoilla kulkevat arvovirrat, kuten palvelut, suuryritykset, ihmiset ja pääoma voivat omalta osaltaan korostaa nollasummapeli-ajattelua. Monesti kaupunkiseuduilla kunnat kilpailevat esimerkiksi uutta sijaintia etsivistä yrityksistä, jolloin toisen kunnan voitto voi tuntua toisessa kunnassa tappiolta: ”Nollasummapeli-ajattelusta on kyse, jos ajatellaan, että esimerkiksi Ikean avulla saataisiin verotuloja ja mainetta vain, jos se sijoittuu omaan kuntaan. Naapurikuntaan sijoittuneena kansainvälinen toimija on enintään laiha lohtu”. (Hytönen ja kumppanit 2012, 147.) Nollasummapeli-ajattelun sijaan seudun edun kannalta tulisi kokonaisuus nähdä suurempana kuin osiensa summa. Seudulle, vaikkakin toisen kunnan alueelle, sijoittuva suuryritys voi tuoda mukanaan muita arvoketjun osia, kuten työpaikkoja ja työntekijöitä, jotka

saattavat löytää paikkansa seudun muista kunnista. Tärkeää on nähdä seudulle koitua pitkän aikavälin hyöty ja potentiaali lyhyen aikavälin voittojen ja tuottojen sijasta. (Emt.)

Häkli ja Kallio (2018, 147) toteavat, että vaikka kaupunkiseudut on alettu Suomessa nähdä tärkeinä kasvun ja kehityksen yhteisinä, on kuntien rajat ylittävä yhteistyö usein ongelmallista. Usein tulee vastaan tilanteita, joissa yksittäisen kunnan intressit eivät sovi yhteen kaupunkiseudun tavoitteiden kanssa. Tätä voi taustoittaa lainsäädännön näkökulmalla, jossa kunnan vahva itsehallinto ja oikeus päättää alueensa maankäytöstä korostuu. Häkli ja Kallio (2018, 147) nostavatkin esille osaoptimoinnin problematiikan, jota käsiteltiin edellisessä luvussa. MAL-sopimukset ja valtion aktiivinen ohjaava ote kuntien seutuyhteistyön parantamisessa ovat auttaneet osaoptimoinnista ylitsepääsemisessä jossain määrin. MAL-sopimusten vaikuttavuutta tutkinut Rand (2018, 44) nostaa esille, että ”MAL-prosesseissa osapuolet eivät voi ajatella ainoastaan omaa etuaan ja keskustelun myötä sopimuksissa korostuu seudullisen edun ymmärtäminen”. Pelkät MAL-sopimukset eivät kuitenkaan automaattisesti takaa onnistuvaa seutuyhteistyötä, minkä takia nähdään omaehtoisia yhteistyön tiivistämisä kaupunkiseuduilla, kuten Turussa ja Tampereella kaupunkiseutujen kuntayhtymien muodossa MAL-sopimusten viitekehysten ulkopuolella.

Seutuyhteistyön kehittämiseen panostamisessa ja kuntayhtymien perustamisessa voi olla riskinä se, että hyvin edustetut ja rakenteeltaan vahvat seudulliset organisaatiot eivät saa potentiaaliinsa suhteutettuna riittävän merkittäviä ja merkityksellisiä saavutuksia aikaiseksi. Tällaiset tilanteet eivät rohkaise edistämään kuntien välistä yhteistyötä, sillä aiemmat epäonnistumiset voivat asettaa negatiivisia asenteita seutuyhteistyötä kohtaan. (Haveri & Airaksinen 2007, 54.) Seutuyhteistyössä tulisi siis pyrkiä panostamaan siihen, että huolellisesti perustettu kuntayhtymä voisi toiminnassaan myös asettaa merkittäviä tavoitteita ja toteuttaa niitä. Haveri ja Airaksinen (2007, 62) esittävät myös, että seutuyhteistyössä on usein haasteena yhteistyön kehittämisen hitaus. Yhteistyön laajentamisesta saatetaan keskustella pitkään, mutta itse päätöksenteko ja asioiden toimeenpano kestää usein vielä pidempään.

Kaupunkiseutujen omaehtoisen yhteistyön tiivistämisen vaikeuksista toimii esimerkkinä Helsingin metropolialue. Vaikeuksia käsittelee Harjun ja Haverin (2019) julkaisu, jossa esitetään kuusi syytä, miksi metropolitasoisen hallinnan kehittäminen ei ole edistynyt Helsingin metropolialueella eli Suomen suurimmalla kaupunkiseudulla: ”(1) Omaehtoisuuden ohella ja sijasta yhteistyötä tehdään erityisesti valtiolta tulevan paineen vuoksi. (2) Kuntien vahva itsehallinto on ylikunnallisia näkökohtia painavampi kuntien päätöksenteossa. (3) Yhteinen tahtotila keskeisistä kysymyksistä puuttuu. (4) Vastakkainasettelut ja luottamuspula hidastavat etenemistä. (5) Yhteistyöstä puuttuvat

tehokkaat sopimisen keinot ja oikeanlaiset yhteistyön foorumit. (6) Yhteistyössä ei ole metropolialuetta edistävää johtajuutta.”

Kuntien elinkeinopoliittista seutuyhteistyötä tutkineet Sotarauta, Viljamaa ja Linnamaa (1999, 10) listaavat seutuyhteistyön kulminaatiopisteet, jotka ovat ratkaisevia tekijöitä yhteistyön laadulle. He esittävät, että (elinkeinopoliittinen) seutuyhteistyö on hidas oppimisprosessi, jossa tärkeässä asemassa on keskuskaupungin asenne seutuyhteistyötä kohtaan ja rooli yhteistyön edistäjänä. Kilpailua ja yhteistyötä tulee pyrkiä tasapinottamaan siten, että kuntien välinen kilpailu ei vaikuta yhteistyön tavoitteisiin negatiivisesti. Samoin seudun tavoitteiden ja kuntien omien tavoitteiden tulisi olla tasapainossa. Kuntien välinen heikko tiedonvälitys, oman reviirin suojele sekä foorumien riittämättömyys ja laaduttomuus ovat usein syinä yhteistyön vaikeuksille.

Metropolialueiden ja kaupunkiseutujen sisäisen yhteistyön onnistunut koordinointi voi auttaa rakentamaan yhteistä näkemystä strategian muodossa, mikä helpottaa pitkässä juoksussa myös seudun yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä asukkaiden osallistamista päätöksentekoon (Rondinelli, Johnson & Kasarda 1998, 95.) Suomessa Tampereen kaupunkiseutu toimii esimerkkinä kaupunkiseudusta, jolla on oma seututason strategia. Syksyllä 2022 päivitetystä strategiasta keskitytään esimerkiksi asukkaiden hyvinvointiin ja elämänlaatuun, koko seudun elinkeinopoliittikkaan ja sen kestävyteen sekä seudun kansainvälistymiseen ja osaamisen kehittämiseen. (Tampereen kaupunkiseutu 2022.)

2.4 Yhteistyöstä kohti verkostonhallintaa ja yhteistoiminnallisuutta

Julkishallinnon muutoksessa on siirrytty New Public Managementin (NPM) tyylisestä government- eli hallinto -käsitteestä kohti New Public Governancen (NPG) governance- eli hallinta -käsitettä. Gerry Stoker (1998) määrittelee hallinnan seuraavanlaisesti:

- Hallinta viittaa joukkoon instituutioita ja toimijoita, jotka ovat peräisin hallinnosta, mutta ulottuvat myös hallinnon ulkopuolelle.
- Hallinta tunnistaa rajojen ja vastuiden välimaaston hämärtyksen sosiaalisiin ja taloudellisiin haasteisiin vastatessa.
- Hallinta tunnistaa valtariippuvuuden, joka on mukana yhteistyössä osallisina olevien instituutioiden välisissä suhteissa.
- Hallinnan keskiössä on erilaisista toimijoista muodostuvat itseään hallitsevat verkostot.

- Hallinta tunnustaa kyvyn saada aikaan sellaisia asioita, jotka eivät riipu hallinnon määräysvallasta tai auktoriteetin käytöstä. Se näkee hallinnon pystyvän käyttämään uusia työkaluja ja tekniikoita ohjaamiseen.

Kuntien muuttuvassa toimintaympäristössä yhteistyötä tehdään monella eri tasolla monen eri asian parissa – esimerkkeinä toimivat kuntarajat ylittävät elinkeinoyhteistyö, palveluyhteistyö ja MAL-yhteistyö. Yhteistyötä tehdään sekä viranhaltijatasolla että poliittisella tasolla. Tällaisen yhteistyön koordinoinnissa rakenteeltaan järjestelmällinen seutuyhteistyö on avainasemassa, jotta vältytään päällekkäisten asioiden tekemiseltä ja varmistetaan kaikkien asiaan liittyvien seikkojen huomiointi. Hallinta-ajattelussa korostettu päätöksenteon moninaisuus ja organisaatioiden väliset suhteet tulevat kuntien välisessä yhteistyössä hyvin esille, kun esimerkiksi poliittisen johdon vastuulla oleva seutuyhteistyön valmistelu on riippuvaista monen eri kunnan johdon asenteiden yhteensovittamisesta (esim. Hakari 1990, 90).

Toimintaympäristö on laaja ja jatkuvasti muuttuva, jolloin kuntien rajoja ylittävällä seutuyhteistyöllä voidaan vaikuttaa entistä tehokkaammin elinvoiman ja vetovoiman kehitykseen. Stokerin (1998) määritelmästä voidaan johtaa yhtäläisyyksiä kaupunkiseutuyhteistyön kontekstiin. Kuntien muodostamissa verkostoissa rajojen ja vastuiden välimaastot eivät ole aina selkeitä. Keskuskunta – kehyskunta dynamiikassa valtasuhteet ovat keskeisessä osassa yhteistyötä. Toisaalta on hyvä pitää mielessä, että Stokerin (1998) kaltaiset määritelmät ovat yleensä ideaalityyppejä eli hallintaa voi todeta silti tapahtuvan, vaikka tarkasteltavassa ilmiössä tai tapauksessa ei kaikkia määritelmän osalualueita toteutuisikaan.

Organisaatioiden välistä yhteistyötä on tutkittu historian saatossa runsaasti. Chris Huxham on yksi tutkijoista, joka on kansainvälisesti tunnettu yhteistoiminnallisesta työskentelystä (collaborative working). Organisaatioiden välisiä yhteistoiminnan etuja (collaborative advantages) käsittelevässä tutkimuksessa Huxham (1993, 22) esittää, että organisaatioiden harjoittaessa yhteistoimintaa syntyy etuja. Nämä edut syntyvät Huxhamin mukaan, kun jotakin luovaa tai tavoitteellista toimintaa harjoitetaan siten, että yksittäinen organisaatio ei siihen yksin pystyisi. Yhdessä toimiessaan organisaatiot kykenevät saavuttamaan näitä tiettyjä tavoitteita paremmin kuin yksinään. Tämä pätee myös julkisen sektorin organisaatioiden toimintaan, etenkin kun taustalla on toimintaympäristön muutos ja tarve saada vähemmällä aikaan enemmän.

Huxhamin (1993) julkaisun aikaan myös verkostojen toiminnasta tuli kehittämistoiminnan kontekstissa keskeinen toimintaperiaate. Verkostojen kuvataan olevan yksi tapa organisoida yhdessä tekemistä – se ei kuitenkaan ole synonyymi yhteistyölle. Niiden toiminta perustuu vastavuoroiseen,

ei-hierarkkiseen vuorovaikutukseen sekä toimijoiden keskinäisriippuvuuteen. Ne rakentuvat yhteisten tavoitteiden ja intressien ympärille ja ovat joustavuutensa ansiosta usein ketteriä ja muutostilanteisiin hyvin reagoivia. Verkostomainen yhteistyö on yleistynyt 1900-luvun loppupuolelta niin merkittävästi, ”että on alettu puhua verkostoyhteiskunnasta ja verkostotaloudesta”. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 60–61.)

Yhteistoiminnallisuutta kuvaillaan kirjallisuudessa monipuolisesti, mutta useimmiten seuraavanlaiset teemat ovat korostuneena: a) verkoston olemassaololla ja toiminnalla on jokin tarkoitus, b) toimintaan liittyy osapuolten välistä valta- ja resurssiepätasapainoa, c) johtajuutta löytyy, mutta kuka tahansa ei ole oikeutettu siihen, d) sallitaan tarvittava ajallinen panostus ymmärryksen rakentumisessa, e) työnjako on tehty reilusti, f) osapuolten vaihtelevat sitoutumisen asteet on ratkaistavissa, g) osapuolilla on tasavertainen omistus prosessista ja h) toiminta ja kumppanuudet kehittyvät ajan mittaan (Vangen & Huxham 2003b, 15).

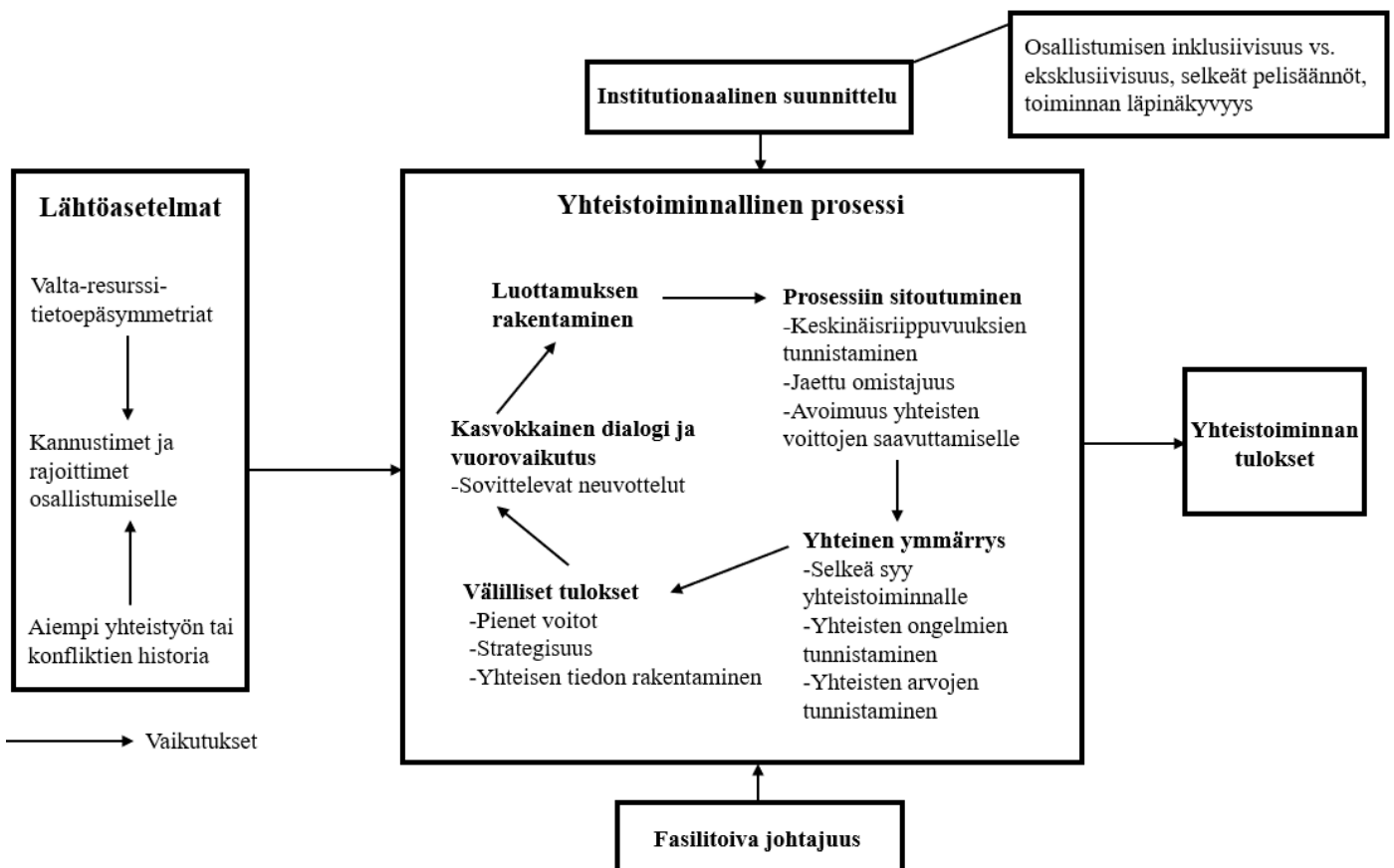
Dialogisuutta ja vuorovaikutusta käsittelevässä väitöskirjassaan Mönkkönen (2002, 43) määrittää *yhteistyö* ja *yhteistoiminta* -käsitteiden merkitykset. Hänen mukaansa yhteistyö nähdään tilanteena, jossa osapuolet sitoutuvat samoihin päämääriin ja näkevät yhteisiä tavoitteita ja myös pyrkivät saavuttamaan niitä. Yhteistoiminta ja yhteistoiminnallisuus puolestaan tarkoittaa syvempää sosiaalisen vuorovaikutuksen tasoa, jossa molemminpuolinen luottamus on vahvaa ja osapuolet arvostavat toisiaan. Mönkkösen (2002, 42) esittämät erot yhteistyön ja yhteistoiminnan käsitteiden välille vahvistavat tämän tutkimuksen näkemystä siitä, että Turun kaupunkiseudun seutuyhteistyön kehittämisessä puhutaan juuri yhteistoimintaan pyrkimisestä ja syvemmän luottamuksen rakentamisesta.

2.5 Yhteistoiminnallisen hallinnan malli

Ansell & Gash (2007, 550) havainnollistavat verkostonhallintaa yhteistoiminnallisen hallinnan mallin (kuvio 1) avulla. Yhteistoiminnallista hallintaa voidaan tarkastella vaiheittain, sillä verkoston toimintaan vaikuttavia tekijöitä ovat alkuasetelmat, fasilitoiva johtaminen, institutionaalinen suunnittelu ja itse yhteistoiminnallinen prosessi. Ansellin ja Gashin (2007) esittämä malli sisältää havaintoja ja analyysia kymmenien eri yhteistoiminnallista hallintaa käsittelevien julkaisujen pohjalta. Yhteistoiminnallinen hallinta on potentiaalinen väline kaupunkiseutujen hallinnan tarkasteluun, sillä sen eri vaiheita voidaan vertailla mukana olevien kuntien välisiin dynamiikkoihin sekä yhteistyön rakenteisiin ja toimintamalleihin. Stokerin (1998) esittämät julkisen hallinnan

valtasuhteet sekä osapuolten rajojen ja vastuiden välimaastot eivät ole verkostoissa aina selkeitä, joten malli voi toimia apuna yksittäisten toimijoiden asenteiden ja intressien selvittämisessä.

Yhteistoiminnallisen hallinnan mallin avulla voidaan tarkastella julkiselle sektorille painottuvan yhteistyön kriittisiä vaiheita. Esimerkiksi Harjun ja Haverin (2019) metropolialueen yhteistyötä käsittelevässä julkaisussa hyödynnettiin muun muassa Ansellin & Gashin (2007, 550) mallia. Malli luo teoreettisen näkökulman ”joka tiivistää hyvin verkostohallinnan eli yhteistoiminnallisen hallinnan edellytyksiä ja kipupisteitä” (Harju & Haveri 2019).



Kuvio 1. Yhteistoiminnallisen hallinnan malli. Suomennettu (Ansell & Gash 2007, 550).

2.5.1 Yhteistoiminnallisen prosessin lähtöasetelmat

Yhteistoiminnallisen hallinnan mallissa yhteistyön lähtöasetelmiin ja sitä myötä kipupisteisiin liittyy organisaatioiden resurssierot. Esimerkiksi vallan ja tiedon epäsymmetriat ovat vaikuttavia tekijöitä yhteistoiminnan lähtöasetelmissä. Jos yhdellä toimijalla on enemmän valtaa ja resursseja, voi se vaikuttaa negatiivisella tavalla lähtöasetelmiin ja muiden osapuolten asenteisiin. Vallan ja resurssien ollessa epätasapainossa yhteistoiminnan osallisten kesken, saattaa syntyä epämuodollisia viestinnän kanavia ja koko verkoston toimintaperiaatteen vastaisia toimintamalleja. Epätasapainon tilanteet näkyvät myös epäluottamuksena ja heikkona sitoutumisena verkoston toimintaan. Käytännössä epätasapainoa voidaan välttää takaamalla heikompien osapuolten tasavertaiset osallistumis- ja

vaikuttamismahdollisuudet. Esimerkiksi puolueettoman johtajuuden kerrotaan olevan hyvä keino verkoston toimijoiden välisten epätasapainon tilanteiden tasoittamisessa. (Ansell & Gash 2007, 551.)

Kannustimet ovat keskeisessä osassa, kun tarkastellaan yhteistoiminnan lähtöasetelmiä. Kannustimet ovat erityisen tärkeitä sen takia, koska yhteistoiminnallinen hallinta on luonteeltaan vapaaehtoista. Yhteistoimintaan osallistumisen kannustimena toimii odotus siitä, että tuottaako yhteistoiminnallinen prosessi merkityksellisiä tuloksia etenkin suhteessa siihen pantuun aikaan ja resursseihin. Osapuolten välillä havaittavat keskinäisriippuvuudet täten auttavat yhteisten näkemysten ja yhteistyöhalun synnyttämisessä. Jos on jokin asia, joka on yksin vaikeampi saavuttaa, on houkutteleva ratkaisu lähteä toteuttamaan yhteistoimintaa. Yhteistoimintaan osallistuminen nähdään houkuttelevampana silloin, jos osallistujat havaitsevat selkeitä hyötyjä toiminnasta aiheutuviissa lopputuloksissa. Toisaalta kannustimet eivät ole silloin riittävän houkuttelevia, jos toimija näkee roolinsa olevan enemmänkin neuvoa-antava ja muodollinen, tai jos toimijat voisivat saavuttaa tavoitteensa ilman yhteistoimintaa esimerkiksi yksin tai vaihtoehtoisin keinoin. (Ansell & Gash 2007, 552–553.)

Yhteistoiminnan lähtökohtiin vaikuttaa myös osapuolten keskinäinen historia, sillä aiemmat kokemukset sekä eriävät intressit voivat olla joko hyödyksi tai haitaksi yhteistoiminnalle. Konflikteja sisältävä historia osapuolten välillä ei välttämättä tarkoita sitä, että yhteistoiminnallinen prosessi olisi tuomittu epäonnistumaan. Esimerkiksi paikallisten luonnonvarojen ja maankäytön hallinnassa on tapauksia, joissa osapuolten väliset vastakkainasettelut ovat toimineet kannustimena yhteistoiminnalliseen prosessiin mukaan lähtemiseen. Jatkuvan taistelun ja kilpailun sijasta osapuolet voivat nähdä houkuttelevana molempia hyödyttävän ratkaisun, joka saadaan aikaiseksi sovittelun kautta. Kirjallisuudessa on useaan otteeseen todettukin, että onnistuneissa tapauksissa osapuolet ovat tajunneet, että ne eivät kykene saavuttamaan tavoitteitaan ilman osallistumista yhteistoiminnalliseen prosessiin, jossa on mukana myös vastakkaisia intressejä tavoittelevia osapuolia. (Ansell & Gash 2007, 553.)

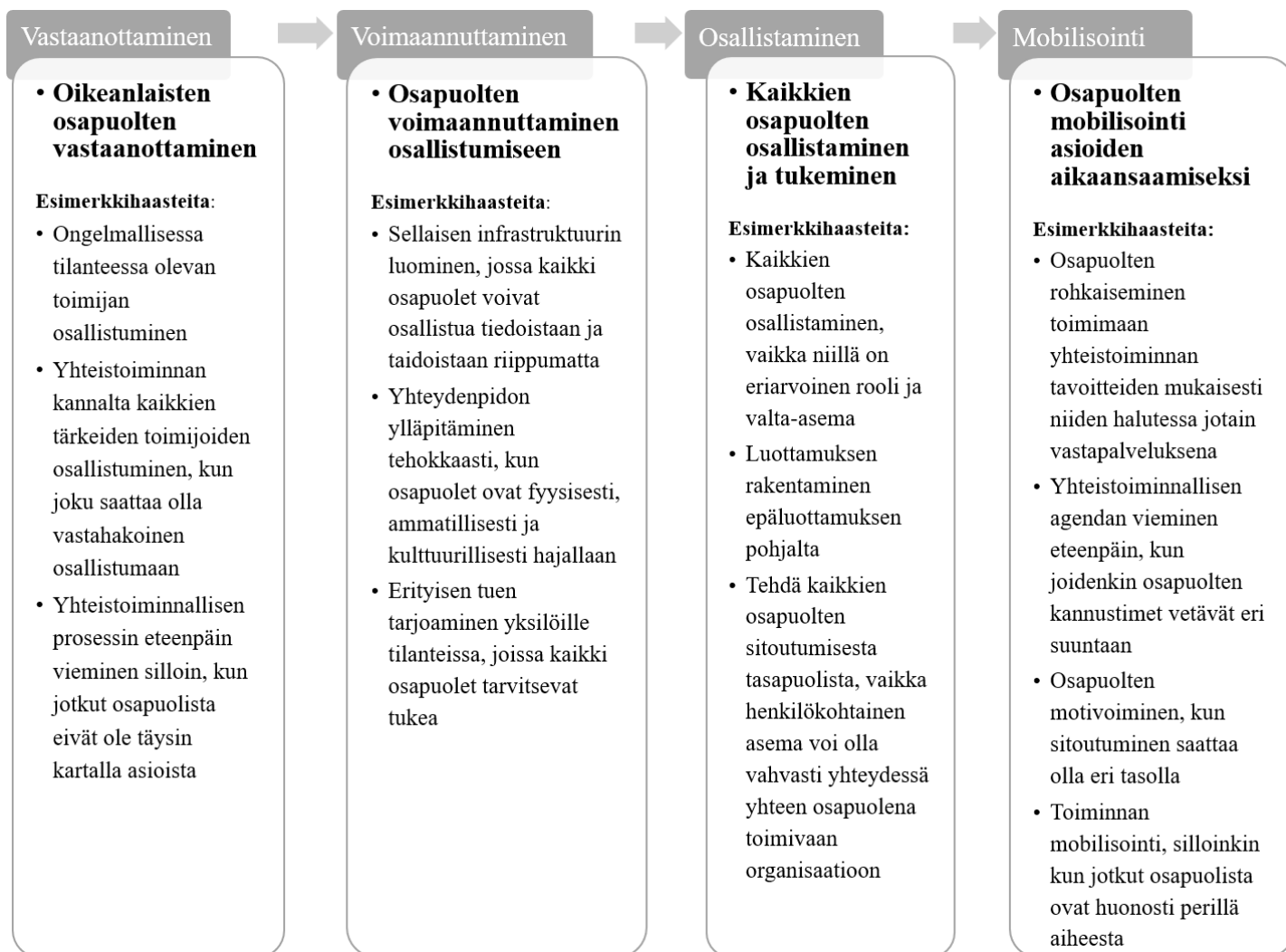
Historiassa esiintyneet konfliktit osapuolten välillä vaikuttavat kuitenkin usein yhteistoiminnalliseen prosessiin luomalla ”me vastaan ne” -asetelman, mikä voi olla haitallista. Tällaisesta asetelmasta voi seurata esimerkiksi epäluottamusta, alhaista sitoutumista prosessiin, manipulointiyrityksiä sekä vilpillistä viestimistä osapuolten välillä. Onnistumisia ja positiivisia suhteita sisältävä historia osapuolten välillä edesauttaa sosiaalisen pääoman luonnissa, minkä ansiosta yhteistoiminnallisessa prosessissa osapuolten välinen luottamus on vahvemalla tasolla. Kirjallisuudessa kuitenkin nostetaan esille, että muutaman osapuolen välillä oleva korkea luottamus ja keskinäinen riippuvuus voi toimia esteenä sille, että koko verkosto ja yhteistoiminnallinen prosessi toimisi

tarkoituksenmukaisesti. Tätä selittää se, että kaikkien toimijoiden välillä luottamus ja keskinäinen riippuvuus ei ole yhtä vahvaa. (Ansell & Gash 2007, 553–554.)

2.5.2 Yhteistoiminnallisen hallinnan johtajuuskeinot

Fasilitoiva johtajuus on tärkeä vaikuttava tekijä läpi koko yhteistoiminnallisen prosessin aina alkuvaiheista lähtien. Sen avulla saadaan tuotua oleelliset toimijat mukaan ja ohjattua toimintaa tavoiteltua suuntaa kohti. Yhteistoiminnallisessa hallinnassa fasilitoivan johtajuuden kenties tärkein tarkoitus on se, että konsensushakuisuus säilyy läpi prosessin. Tilanteissa, joissa ei kyetä saavuttamaan kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja, voidaan fasilitoivan johtajuuden avulla pyrkiä löytämään sopiva välimaasto niin sanotun välimiesmenettelyn kautta. Fasilitoivan johtajuuden avulla asetetaan yhteistoiminnalle yhteiset pelisäännöt, rakennetaan luottamusta, ylläpidetään vuoropuhelua ja selvitetään verkoston osapuolten yhteisiä intressejä. Onnistuneissa yhteistoiminnallisissa prosesseissa on saatettu joissain tapauksissa käyttää myös lukuisia fasilitoivia johtajia yhteen johtajaan tukeutumisen sijasta, joten johtajuutta osoittavien tahojen lukumäärä voi vaihdella tapauskohtaisesti. (Ansell & Gash 2007, 554.)

Vangen ja Huxham (2003a, 66) esittävät, että yhteistoiminnallisen hallinnan hengessä johtajuus rakentuu osapuolten vastaanottamisesta (embracing), voimaannuttamisesta (empowering), osallistamisesta (involving) ja mobilisoinnista (mobilizing) (kuvio 2). He myös toteavat, että johtajuuden kannalta keskeiset osa-alueet tukevat verkoston osapuolia työskentelemään toistensa kanssa ja keskittymään yhteisen äänen sekä konsensuksen löytämiseen. He päätyvät kuvailemaan yhteistoiminnallisten tapausten johtajuuden tyyliä fasilitoivaksi. Kuvio 2:ssa selviää, miten johtajuudella ja sen eri osa-alueilla voidaan toimia mahdollistavalla tavalla yhteistoiminnallisen hengen luomisessa.



Kuvio 2. Yhteistoiminnallisen hengen johtajuus. Suomennettu ja sovitettu (Vangen & Huxham 2003a, 66).

Toisena näkökulmana johtajuuden tarkasteluun Vangen ja Huxham (2003a) esittävät yhteistoiminnallisen roistoilun (kuvio 3), jossa yhteistoiminnan sisältöjen ja agendan manipulointi sekä politiikkapeliin pelaaminen ovat keskeisiä asioiden eteenpäin viemisen keinoja. Yhteistoiminnallinen roistoilu edustaa yhteistoiminnassa esiintyvän johtajuuden toista mahdollista ääripäätä, mutta kuten kirjallisuudessa todetaan, nimitystä roistoilu (thuggery) ei pidä ottaa kirjaimellisesti. Yhteistoiminnallisen hallinnan kannalta on oleellista, että jokin tai jotkut osapuolet osoittavat fasilitoivaa ja aloitteellista toimintakykyä, toisin sanoen johtajuutta. Johtajuuden osoittamisen sekä agendojen määräämisen tai asettamisen tarkoitusperät voivat kuitenkin vaihdella yleisestä hyväntahtoisuudesta itsekkäisiin perusteluihin. Haasteellisen luonteensa takia yhteistoiminnallisessa hallinnassa johtajuuskeinot voivat verkoston rakenteen ja osapuolten eroavaisuuksien perusteella vaihdella yhteistoiminnallisen hengen sekä roistoilun välimaastossa. (Vangen & Huxham 2003a, 71–73.)

Joskus asioiden eteenpäin viemisen ainoana keinona saattaa olla agendan manipulointi esimerkiksi päättämällä muiden osapuolten puolesta, että kyseistä asiaa lähdetään viemään eteenpäin. Tällöin kuitenkin epäilemättä toimintatapojen demokraattisuus ja avoimuus ovat kyseenalaistettavissa, kun politikointi ja hämäräperäinen käytös korvaavat legitiimiä vallankäyttöä. (Vangen & Huxham 2003a, 73.)



Kuvio 3. Yhteistoiminnallisen roistoilun pääpiirteet. Suomennettu ja sovitettu (Vangen & Huxham 2003a, 70).

2.5.3 Institutionaalinen suunnittelu

Institutionaalisella suunnittelulla viitataan yhteistoiminnallisen hallinnan rakenteisiin, kuten verkoston toimintamalleihin ja yhteisiin pelisääntöihin. Institutionaalisen suunnittelun mukana nousee kysymys pääsystä ja oikeudesta osallistua yhteistoimintaan – mitkä tahot tulee ottaa mukaan ja mitkä mahdollisesti suljetaan pois? Yhteistoiminnallista hallintaa käsittelevässä kirjallisuudessa korostetaan verkoston laajuutta, läpinäkyvyyttä ja inklusiivisuutta (Ansell & Gash, 2007, 555; Gunton & Day 2003, 14; Margerum 2002, 242). Joissakin tapauksissa on pidetty tärkeänä, että vaikka verkosto on inklusiivinen, ei sen koko saa kuitenkaan kasvaa liian suureksi ja vaikeasti hallittavaksi (Margerum 2002, 242).

Pääasiassa keskeisenä seikkana nousee kuitenkin se, että kaikkien asiaankuuluvien tahojen olisi hyvä olla edustettuna yhteistoiminnassa (Ansell & Gash 2007, 556; Gunton & Day 2003, 14). Lisäksi

esitetään, että päätöksentekijöiden, hallinnon asiantuntijoiden sekä toimeenpanevien tahojen tulisi olla läsnä, jotta oikeanlainen (tieteellinen) informaatio olisi osapuolten saatavilla ja tehtävät päätökset ovat hyväksyttävissä sekä toimeenpantavissa. (Gunton & Day 2003, 14.) Laaja-alainen inklusiivisuus etenkin eri intressejä edustavien tahojen suhteen edesauttaa legitiimien lopputulemien aikaansaamisessa, sillä kyseisissä tapauksissa ne ovat yleensä neuvottelevan ja konsensushakuisen yhteistyön tulosta. Heikon edustuksen tilanteissa lopputulemat saattavat olla legitiimiydeltään puutteellisia. (Ansell & Gash 2007, 556.)

Jos kyseinen yhteistoiminnallisen hallinnan elin on alueen ainoa yhteistyön alusta, on todennäköistä, että keskeiset sidosryhmät liittyvät osaksi sitä, kun muita samankaltaisia vaikuttamisen ja edunvalvonnan mahdollisuuksia ei ole. Ulkopuolelle jääneet toimijat saattavat etsiä tai luoda vaihtoehtoisia foorumeja. Vaihtoehtoisten foorumien tai vaikutuskeinojen olemassaolon kerrotaan antavan mahdollisesti negatiivisia vaikutuksia yhteistoiminnan lähtökohdille, sillä tällöin deliberatiivista ja konsensushakuista yhteistyötappaa ei pakosti nähdä välttämättömänä. Alueen ja sidosryhmien voimasuhteista ja valtarakenteista riippuen vaihtoehtoisia toimintatapoja voi olla esimerkiksi yhden toimijan saneluun perustuva valtarakenne tai yhteistyöprosessista poistuminen tai sen alasajo. (Ansell & Gash 2007, 556.)

Institutionaalisessa suunnittelussa määritellään verkoston kokoonpanon lisäksi toiminnalle läpinäkyvyyttä edistävät selkeät säännöt. Ne paitsi vahvistavat menettelytapojen legitiimiyttä ja luottamuksen rakentamista, mutta myös edistävät osapuolten oikeanlaista asennetta neuvotteluissa erilaisten mahdollisuuksien ja yhteisten voittojen löytämiseksi. Osapuolet saattavat usein lähteä yhteistoimintaan mukaan skeptisin mielin esimerkiksi valta-asemien epäsymmetrioiden ja manipulointiyritysten pelossa. Selkeät ja yhdenmukaiset pelisäännöt auttavat vakuuttamaan osapuolet reilusta, tasapuolisesta ja avoimesta prosessista. (Murdock, Wiessner & Sexton 2005, 245.) Läpinäkyvyyden avulla pyritään vakuuttamaan mukana olevat osapuolet prosessin aitoudesta (Ansell & Gash 2007, 557). Yhdessä aikaansaadut ratkaisut ovat myös niitä, jotka tullaan toimeenpanemaan, eikä hämäräperäisiä suljettujen ovien takana tehtäviä päätöksiä tarvitse jatkuvasti pelätä.

2.5.4 Yhteistoiminnallinen prosessi

Yhteistoiminnallinen prosessi etenee vaiheittain. Niin sanotuissa hyveellisissä sykleissä vuoropuhelu johtaa luottamuksen rakentamiseen ja prosessiin sitoutumiseen, minkä jälkeen on mahdollista saavuttaa yhteistä ymmärrystä sekä toivottuja lopputulemia. Sykliin eri vaiheet kehittyvät iteratiivisesti ja niillä on oma roolinsa yhteistoiminnan jokaisella osa-alueella. (Ansell & Gash 2007, 557–558.) Yhteistoiminta edellyttää osapuolten välistä vuorovaikutusta ja kasvotusten käytävää

vuoropuhelua. Vuoropuhelun avulla on mahdollista käydä neuvotteluja ja keskusteluja sekä pitkässä juoksussa löytää keskinäisiä voittoja. Luottamuksen rakentaminen, molemminpuolinen kunnioitus, yhteinen ymmärrys ja prosessiin sitoutuminen ovat kaikki lähtöisin kasvotusten käytävästä vuoropuhelusta. Vuoropuhelu ei kuitenkaan takaa onnistunutta yhteistoimintaa, sillä sen on mahdollista vahvistaa negatiivisia stereotyyppisiä ja osapuolten välisiä erimielisyyksiä, mikä voi johtaa kitkaan ja keskinäiseen epäkunnioitukseen verkostossa. Kirjallisuuden perusteella kuitenkin on todettu, että kasvotusten käytävällä vuoropuhelulla voidaan ennemmin ehkäistä negatiivisia vaikutuksia kuin korostaa niitä. (Ansell & Gash, 2007, 558.)

Yhteistoiminnallisen hallinnan lähtökohtana usein toimii osapuolten välinen luottamuspula. Sen takia yhteistoiminnallinen prosessi on suurelta osalta luottamuksen rakentamista etenkin tilanteissa, joissa verkoston jäsenten välisissä suhteissa on ollut historiassa kitkaa ja erimielisyyksiä. Luottamuksen rakentamisen kerrotaan olevan aikaa vievä prosessi, joka edellyttää pitkäaikaista sitoutumista ennen kuin on mahdollista saavuttaa toivottuja yhteisiä lopputulemia. Yhteistoiminnallinen prosessi ei sovi tilanteisiin, joissa osapuolten välillä on olemassa olevia vastakkainasetteluja ja tavoitteena on saavuttaa lopputulemat nopealla aikavälillä sekä pienillä resurssipanostuksilla. (Ansell & Gash 2007, 558–559.)

Yhteistoiminnalliseen prosessiin sitoutuminen on ratkaisevassa osassa koko toiminnan onnistumisen kannalta. Esimerkiksi Margerum (2002, 241) esittää, että monissa tapauksissa osapuolten sitoutuminen on ollut tärkein yhteistoimintaa ylläpitävä ja eteenpäin vievä asia. Sitoutuminen on yhteydessä osapuolten alkuperäiseen motivaatioon prosessiin mukaan lähtemiseksi. Yhteistoimintaan saatetaan lähteä mukaan esimerkiksi sen takia, että saadaan omat intressit esille päätöksenteossa. Sitoutuminen on riippuvaista osapuolten välisestä luottamuksesta sekä eriävien näkökulmien ja intressien kunnioittamisesta. Prosessin tasavertaisuus ja läpinäkyvyys edistävät sitoutumista, sillä ne auttavat osapuolia vakuuttumaan siitä, että toiminnassa ei tule vastaan arvaamattomuuksia. Samalla osapuolet voivat luottaa prosessin menettelytapojen painottuvan juuri deliberatiiviseen eli puntaroivaan keskusteluun ja rehelliseen neuvotteluun. (Ansell & Gash 2007, 559.)

Sitoutumisessa on myös se näkökulma, että yhteistoiminnallisessa hallinnassa osapuolet ovat vastuussa päätöksenteon prosessista ja päätösten aikaansaamisesta. Tällöin ei ulkopuolelta tuleva kritisointi toimi, vaan eriäviäkin mielipiteitä esittävät osapuolet jakavat vastuun yhdessä. Intressien vastakkainasetteluista huolimatta osapuolten tulee pyrkiä saavuttamaan toistensa luottamus eikä esimerkiksi käyttäytyä manipulatiivisesti. Ansell ja Gash (2007, 560) huomauttavat, että yhteistoiminnallinen hallinta ja siihen sitoutuminen toimii erityisesti tapauksissa, jotka edellyttävät koordinaatiota ja jatkuvaa vuorovaikutusta. Esimerkiksi kaupunkiseuduilla jatkuvaa kehitystä

koordinoiva päätöksenteko ei ole kertaluontoista toimintaa, vaan siihen liittyy vuosikymmeniä tulevaisuuteen katsova strateginen kuntien välinen yhteistyö, jossa yhteistoiminnallisen hallinnan elementtejä voi olettaa esiintyvän.

Lähtöasetelmissä olleet lukuisat intressit ja yksittäisten osapuolten tavoitteet jalostuvat kohti yhteisiä tavoitteita yhteistoiminnallisen prosessin aikana (Huxham 2003, 405). Dialogin, luottamuksen rakentamisen ja prosessiin sitoutumisen myötä osapuolten välille alkaa syntymään yhteinen ymmärrys siitä, minkälaisia päätöksiä ja ratkaisuja lähdetään toimeenpanemaan. Yhteisen ymmärryksen saavuttaminen on osa yhteistoiminnallisen prosessin oppimisprosessia ja yhteistä ongelmanratkaisua (Ansell & Gash 2007, 660).

Yhteistoiminnallisessa prosessissa syntyvät välilliset ratkaisut ja lopputulemat nähdään pieninä voittoina, jotka pitävät onnistuneen yhteistoiminnan käynnissä. Pienet välilliset saavutukset ja onnistumiset ovat niitä tekijöitä, jotka antavat energiaa hyveellisille sykleille, minkä kautta prosessiin rakentuu entistä enemmän luottamusta ja sitoutumista. Entistä vahvempi toimijoiden välinen luottamus ja sitoutuminen prosessiin mahdollistaa merkittävämpien tavoitteiden ja päätösten asettamista pitkällä aikavälillä. (Ansell & Gash, 2007, 661.)

Pienten voittojen kautta rakentuvan kehityksen lähestymistapa ei kuitenkaan sovi tilanteisiin, joissa on tarkoituksena saavuttaa merkittäviä päätöksiä ja ratkaisuja nopealla aikataululla. On hyvin tilanneriippuvaista, kuinka jokaisessa yksittäisessä prosessissa on omanlaiset lähtökohdat osapuolten välisen luottamuksen ja yksilöiden tavoitteiden sekä suunnitellun aikajänteen välillä. Joissain tapauksissa pienten voittojen kautta rakentuva luottamus ja pitkän aikavälin saavutukset ovat saavutettavissa, kun taas toisissa tapauksissa luottamuksen tulee olla riittävällä tasolla alusta alkaen, jotta voidaan saada aikaiseksi merkittäviä tuloksia. (Vangen & Huxham 2003b, 16).

2.6 Verkostot ja yhteistoiminnallinen hallinta seutuyhteistyössä

Edellä kuvattu yhteistoiminnallisen hallinnan malli sisältää paljon yhtäläisyyksiä Turun seutuyhteistyön kehittämisen lähtökohdille ja käynnistyvän prosessin keskeisille kipupisteille: lähtöasetelmista löytyy Turun kaupunki ja sen kehyskunnat, jotka ovat keskenään eri kokoisia ja omaavat erilaisen määrän resursseja, kuten esimerkiksi vetoimatekijöitä ja erikokoiset organisaatiot. Kuntien väliset erot voivat potentiaalisesti vaikuttaa seudun kuntien välisiin suhteisiin esimerkiksi vaikutusvallan mahdollisuuksien näkökulmasta. Seudun kuntien aiemmasta yhteistyöstä löytyy konflikteja ja vastakkainasetteluja, kuten Kurunmäen, Uusivuoren & Hanhijärven (2011, 29) julkaisussa todetaan.

Kuntien välisen yhteistyön aiempi historia sekä mahdolliset onnistumiset ja konfliktit voivat toimia kuntayhtymän perustamisessa kitkana tai kannustimena, riippuen institutionaalisen suunnittelun kautta rakentuvista pelisäännöistä ja fasilitoivan johtamisen tuomasta ohjauksesta. Alkuasetelmat voivat olla avuksi esimerkiksi kuntien keskinäisen riippuvuuden takia tarkoituksenmukaisen seudullisen päätöksenteon kontekstissa, jos osapuolet kykenevät tunnistamaan yhteisiä keskinäisriippuvuuksia.

Oletuksena on, että kuntayhtymän perustaminen voidaan nähdä institutionaalisen suunnitteluna, jossa luodaan seutuyhteistyölle uudet yhteiset pelisäännöt ja toimintamallit tiettyjen tehtävien hoitoa varten. Kuntayhtymän myötä pyritään parantamaan toimijoiden vuorovaikutuksen laatua ja mahdollisuuksia. Tällainen institutionaalinen suunnittelu ja yhteistyön rakenteen muotoilu on yksi seikka, jolla todennäköisesti voidaan vaikuttaa esimerkiksi MAL-sopimusten kanssa esiintyviin heikkouksiin liittyen luottamusvajeen aiheuttamiin haittoihin, joita Randin (2018, 71) on esittänyt. Vaikeudet kuntien välisessä yhteisen ymmärryksen muodostumisessa toimivat yhtenä esimerkkinä. Oikealla tavalla rakennetulla avoimeen vuoropuheluun perustuvalla yhteistyöllä voidaan edesauttaa myös yhteisen ymmärryksen muodostumista, luottamuksen rakentamista ja sitoutumista yhteiseen päätöksentekoon (Ansell & Gash 2007; Vangen & Huxham 2003b).

Huxhamin (1993) esittämän organisaatioiden välisen yhteistoiminnan etujen periaatteen kaltaisesti voidaan todeta, että myös suomalaiset kunnat ryhtyivät lisäämään organisaatorajat ylittävää yhteistyötä 1990-luvulta lähtien vastatakseen toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Haasteita kunnat kohtasivat esimerkiksi talouttaan rasittavan tehtävälisansa takia. Kuntaliitosten vaikean käytännön toteuttamisen takia juuri kuntien välinen yhteistyö on nostanut päätään olennaisena toimintamuotona mahdollistaen kuntien keventäen yksin selviämisen taakkaansa. 2000-luvun alussa arvioitiin, että verkostomainen kuntien välinen yhteistyö tulee olemaan tulevaisuudessa keskeisessä roolissa. Kuntien vankan itsehallinnollisen aseman myötä organisaation rajat ylittävään yhteistyöhön mukaan lähteminen voidaan nähdä kunnan strategisena valintana ja sopeutumiskeinona muuttuvaan toimintaympäristöön. (Haveri 2006, 35–36.)

Kuntien ja kaupunkien välinen yhteistoiminta ei ole niin sanottu ihmelääke taloudellisissa vaikeuksissa oleville seuduille, vaan se enemmänkin tarjoaa lisäarvoa ja potentiaalia seudullisille kehitysstrategioille. Yhteistoiminnallisia etuja saavutetaan, kun poliittisia valintoja tehdään hyödyntämällä koko seudun voimavaroja. Yhteistoiminnallinen hallinta nähdään mahdollisena työkaluna onnistuneeseen seutuyhteistyöhön, kun seudun sosiaalinen, taloudellinen, kulttuurillinen ja poliittinen historia otetaan huomioon. Onnistuakseen yhteistoiminnallisen prosessin tulee olla hyvin johdettu. (Docherty, Gulliver & Drake 2007, 454–455.)

Sotaraudan (1997, 11) mukaan kuntien ja seutujen tulee varmistaa, että niiden verkostot ovat toimivia, jotta ne pystyvät houkuttelemaan ja erilaisia talouden arvovirtoja kulkemaan alueensa läpi. Samalla hän esittää, että juutuessa organisaatioiden välillä oleviin rajoihin tai vanhoihin erimielisyyksiin, ”päädytään kerta toisensa jälkeen pelaamaan pieniä sisäisiä pelejä”. Kaupunkiseutujen kannalta onnistuneesti järjestetty verkostomainen toiminta ja yhteistyö auttaa erityisesti kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa kaupunkiseutujen ja metropolialueiden tasolla.

Suomessa 2000-luvun alkupuolelta alkaen tyypillinen yhteistyön muoto seutuyhteistyössä on ollut verkostomainen organisointi, joka perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Verkostomainen yhteistyö käsittelee tiettyjä tehtäviä, tavoitteita ja osa-alueita, joista seudun kunnat ovat keskinäisriippuvaisia. Verkoston kesken myös jaetaan tietoa ja hyviä käytäntöjä. Lisäksi epämuodollisemmat neuvottelevat ja suunnittelevat foorumit mahdollistuvat verkoston olemassaolon myötä. (Haveri & Airaksinen 2007, 49–50.)

Seutuyhteistyössä kuntien muodostamaa verkostoa ohjaava toimintarakenne voidaan nähdä instituutiona, jolla on omat säännöt, normit ja arvot. Yhteisesti hyväksytyillä säännöillä, normeilla ja arvoilla luodaan puitteet ja rakenteet mukana olevien osapuolten väliselle yhteistyölle. Sovitut säännöt määrittävät verkoston toiminnan osa-alueet, itse verkoston luonteen ja aseman sen toimintaympäristössä sekä jäsenten valtuudet ja päätöksenteon rakenteet. Seutuyhteistyön toimintarakenne riippuu institutionaalisesta suunnittelusta, jonka ääripäinä voidaan nähdä vahva verkosto vakiintuneen organisaation muodossa tai kevyempi verkosto, joka toteuttaa suunnittelu- ja toteuttamisyhteistyötä. Vahvan ja vakiintuneen organisaation tapauksessa osalliset kunnat yleensä luovuttavat päätösvaltaansa kuntayhtymälle, joka hoitaa tiettyjä sovittuja tehtäviä. Kevyemmässä verkostossa voidaan toimia samojen tehtävien parissa, mutta osalliset kunnat pitävät kiinni omasta päätöksenteostaan sekä auktoriteetistaan ja toteuttavat yhteistyötä yhteisellä päätöksenteolla ja koordinaatiolla. (Hulst & Van Montfort 2007, 14–15.)

Vaikka kirjallisuudessa nämä rakenteet esitetään institutionaalisesta näkökulmasta ääripäinä, sisältävät ne osakseen myös samanlaisuuksia, esimerkiksi edellä mainittujen verkoston sääntöjen, normien ja arvojen yhteensovittamisessa. (Hulst & Van Montfort 2007, 14-15.) Seutuyhteistyön todellinen rakenne voi sijoittua institutionaalisen suunnittelun ääripäiden välille. Esimerkiksi Turun ja Tampereen kaupunkiseutujen tapauksissa päätöksentekovaltaa ei kuntien toimesta luovuteta kuntayhtymälle, vaan yhteistyö perustuu avoimeen vuorovaikutukseen ja yhteisten näkemysten löytämiseen dialogin kautta, kun kuntayhtymissä asioita valmistellaan ja jäsenkuntien valtuustoissa tehdään lopulliset äänestykset. Tämän tutkimuksen kannalta verkoston rakenne, pelisäännöt, arvot

sekä jäsenkuntien poliittisten edustajien suhtautuminen niihin ovat keskeisiä tarkastelevana olevia ilmiöitä.

2.7 Luottamuksen käsite

Luottamusta on tutkittu tieteellisesti jo pitkään lukuisista eri näkökulmista monissa eri konteksteissa. Luottamuksen tutkimuksen monia eri haaroja yhdistää kuitenkin se, että käsitteeseen liittyy aina tietynlainen inhimillisyys ja ihmisten toiminta. Esimerkkejä luottamuksen tutkimuksesta löytyy muun muassa kasvatustieteestä (Harris 2007), neurotaloustieteestä (Zak, 2017), poliittisesta tieteestä sekä oikeustieteestä (Mitsilegas 2020). Solomon ja Flores (2001) ovat omistaneet kokonaisen kirjan vertauksille, pohdintoille ja opeille luottamuksesta ja sen rakentamisesta. Kirjan värikkään sisällön seasta löytyy tämän tutkimuksen kannalta oleellinen havainto: luottamus on tapa käsitellä monimutkaisuutta entistä monimutkaisemmassa yhteiskunnassa (Solomon & Flores 2001, 9).

Organisaatioiden kontekstissa luottamus todetaan yhteistyön pakolliseksi edellytykseksi. Sen nähdään johtavan rakentavaan ja yhteistoiminnalliseen toimintaan pitkän aikavälin suhteissa. Luottamusta rakentaminen ja ylläpitäminen on työlästä: sen hallintaan vaikuttaa toiminnan olosuhteet ja periaatteet sekä institutionaaliset puitteet. (Blomqvist & Ståhle 2011, 6–7). Organisaatioiden välisissä suhteissa luottamuksesta tuli näkyvä rakenne 1980- ja 1990-luvuilla, kun sen avulla selitettiin hybridioorganisaatioiden toimintaa ja strategisia liittoumia ja yhteishankkeita (Möllering & Sydow 2019, 142). Aiemmassa luvussa esitellyssä yhteistoiminnallisen hallinnan mallissa havainnollistetaan, kuinka tärkeää luottamuksen rakentaminen ja ylläpito on yhteistyön jatkuvuuden kannalta.

Nielsen (2004, 242) esittää, että luottamuksella on monia eri rooleja riippuen kontekstista ja teoreettisesta näkökulmasta. Erilaisissa konteksteissa ja luottamuksen tyypeissä analyysikeinot ja teoreettiset näkökulmat vaihtelevat. On myös oleellista huomioida, kumpuaako luottamus ja luottavaisuus henkilötasolta vai organisaatiotasolta. Luottamus saattaa perustua esimerkiksi kognitiivisuuteen, jolloin luottamuksen tunnetta kokevat osapuolet perustavat luotettavuuden aiempien kokemusten ja kognitiivisen päättelyn pohjalta. Tällaisessa tapauksessa luottamus toimii ennakoasetelmana, mikä vaikuttaa verkoston muodostumisen edistymiseen. Toinen esimerkkinäkökulma on laskelmointiin perustuva luottamus. Siinä luottamusta ilmenee, kun luottaja havaitsee, että luotettava aikoo suorittaa jonkin hyödyllisen teon tai toimen. Luottamuksen rooli tässä tapauksessa on ohjata organisaatioita niiden etsiessä luotettavaa tietoa liittyen kumppanin aikeisiin ja

pätevyyteen. Luottamus tavallaan ylläpitää ja *moderoidu* yhteistoiminnan sisältämien riskien suhdetta suorituskyykyyn.

Organisaatioiden välisen luottamuksen käsittelyssä vastaan tulevat 'vanha' haaste ja 'uusi' haaste. 'Vanhalla' haastella viitataan luottamuksen käsitteen psykologian kontekstin juuriin, minkä takia sitä käytetään yleisesti ihmissuhteiden tasolla. Tämä vaikuttaa siihen, millä tavalla luottamusta saatetaan käsitteellistää ja kehittää organisaatioiden välisellä tasolla. Vaikkakin yksilöiden ja ihmissuhteiden tasolla tarkasteltava luottamus tulee ottaa huomioon, pitäisi silti saavuttaa hienostuneempi ja pidemmälle viety tapa selittää luottamuksen rakennetta organisaatioiden välisellä tasolla. (Möllering & Sydow 2019, 142–145) Seutuyhteistyön kontekstissa myös yksilön näkökulma luottamuksessa on kuitenkin erityisen tärkeä, sillä yksittäisilläkin avainasemassa toimivilla luottamushenkilöillä on merkitystä yhteistyön etenemisen kannalta.

'Uusi' haaste viittaa siihen, että kaikki luottamus ei ole hyvästä. Möllering ja Sydow (2019, 144–155) esittävät, että niin sanotun optimaalisen luottamuksen tason yli mennessä alkaa ilmenemään haittapuolia. Yhteistoiminta voi nimittäin olla hyödyllistä tai haitallista yksilölle, organisaatiolle tai jopa yhteiskunnalle. (Möllering & Sydow 2019, 154). Tätä väitettä voisi puoltaa sillä, että yhteistoimintaan saatetaan lähteä mukaan erilaisten kannustimien perusteella ja lopputuloksena ei aina ole onnistuminen. Esimerkiksi seutuyhteistyön kontekstissa voi olla mahdollista, että yhteistyötä yritetään syventää kerralla liikaa, jolloin luottamusta tavallaan jaetaan kerralla liikaa. Tällöin prosessista jää puuttumaan täysin esimerkiksi Ansellin & Gashin (2007) yhteistoiminnallisen hallinnan mallissa korostetun inkrementaalisen luottamuksen rakentamisen kaltainen funktio. Möllering ja Sydow (2019, 143) toteavat, että luottamuksen rakentaminen organisaatioiden välisellä tasolla perustuu vuorovaikutuksen hallintaan ja yhteistoiminnallisen prosessin strategiaan valintoihin.

2.8 Luottamus ja luottamuspula kaupunkiseutuyhteistyössä

Erään hollantilaisen tutkijaryhmän 1990-luvulla selvittämänä eurooppalaisten kaupunkiseutujen menestystekijöinä korostuu hallintorakenteiden sijasta tärkeimpinä osapuolten välinen luottamus ja sitä ruokkiva johtajuus (van den Berg & van der Meer, 1997). Luottamuksen positiiviset vaikutukset näkyvät Wilénin (2008, 114) mukaan esimerkiksi kehitettävän kohteen korkeana laatuna, mikä perustuu "alueellisen verkoston jäsenten oppimiseen ja käytäntöjen ja toimintojen kehittämiseen". Luottamuspulaa puolestaan ilmenee esimerkiksi silloin, kun pienten kehyskuntien tai

keskuskaupungin negatiivinen suhtautuminen seutuyhteistyötä kohtaan johtaa sitoutumattomuuteen ja vastuunpakoiluun.

Yksi negatiivinen ilmiö, jonka alun perin runsas luottamus voi aiheuttaa on Wilénin (2008, 145) mukaan liiallinen riskinotto seudullisen kehittämistyön päätöksenteossa. Tällä voi olla näkökulmasta ja tapauksesta riippuen sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Rakentamatta sen enempää luottamusta, tuottaako suuri riskinotto oikeita ratkaisuja ja niiden seurauksia, vai onko kyseessä sittenkin hetken mielijohteesta syntynyt liiallisen luottamuksen aiheuttama virhe? Liiallinen luottamus ja sen mukana tuleva riskinotto liittyy aiemmin käsiteltyyn Mölleringin ja Sydowin (2019, 144–155) luottamuksen uuteen haasteeseen.

Helsingin metropolialueen yhteistyön heikosti edistyneen kehittämisen tarkastelussa on havaittu, että vastakkainasettelut ja luottamuspuola hidastavat prosessin etenemistä. Vastakkainasettelujen taustalla on kerrottu usein olevan juuri epäluottamusta. Esimerkiksi seudun keskuskaupunki Helsingin koon, aseman ja kehittyneisyyden suhteen on havaittu ”Helsinki vastaan muut -asetelmaa”, jossa keskuskaupungin ja naapurikaupunkien valtaepätasapaino on johtanut epäluottamukseen ja epäluuloon. Lisäksi luottamuspuolan taustalla vaikuttaa viranhaltijan tai luottamushenkilön pelko omasta asemasta, organisaatiosta ja vallasta suhteessa muihin osapuoliin. Vallitsevan tilanteen säilyttäminen eli yhteistyön edistämättömyys voidaan nähdä turvallisena vaihtoehtona, jolloin esimerkiksi omaan organisaatioon ja sen käytäntöihin ei kohdistu muutoksia. (Harju & Haveri 2019, 17–18.)

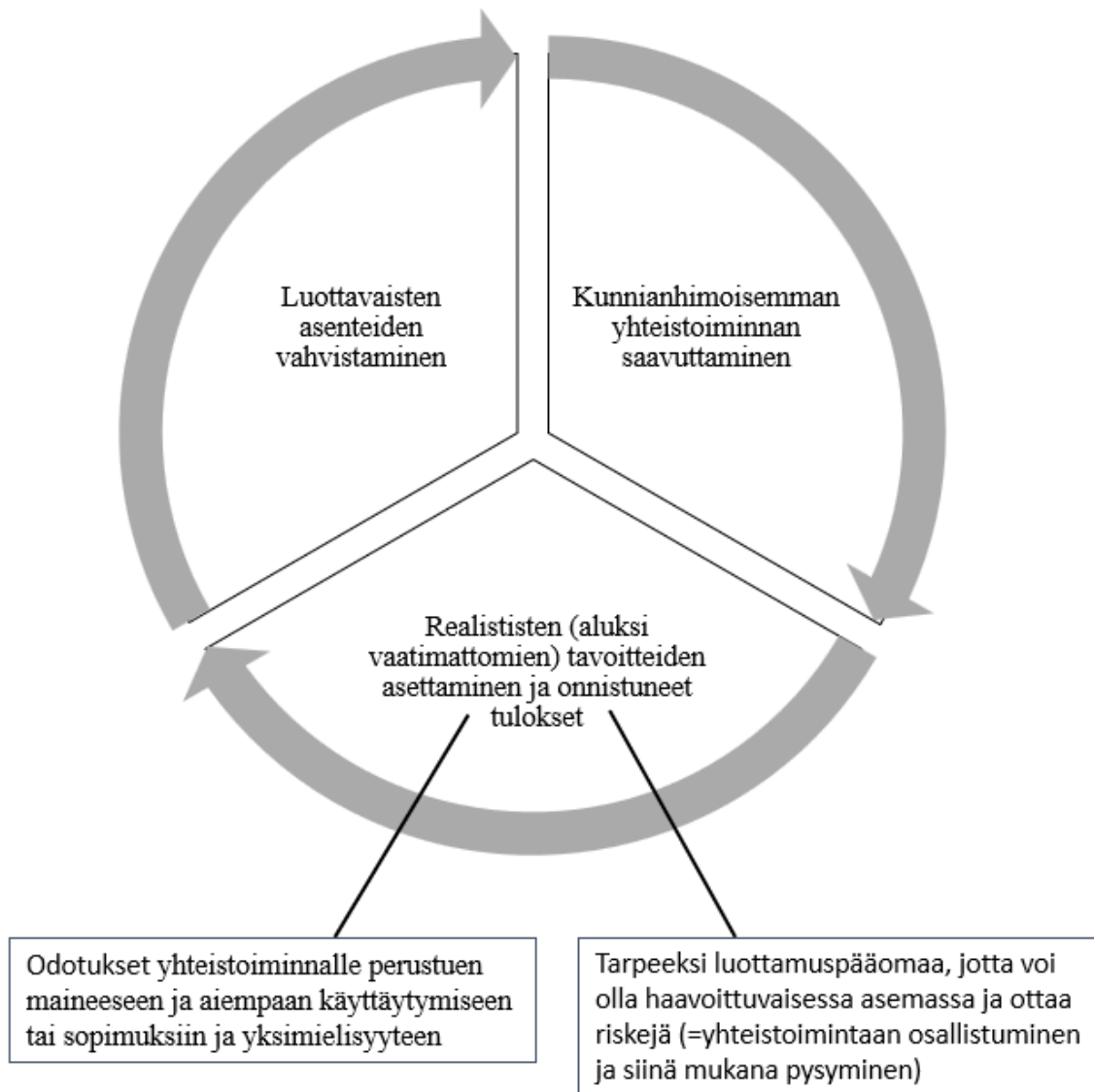
Haverin, Airaksisen ja Paanasen (2015, 109) mukaan ristiriidat ja heikko luottamuksen taso seudun kuntien välillä voi johtaa viranhaltijatasolla siihen, että verkostoituminen ja suhteiden luonti kohdistuu muualle kuin oman lähialueen viranhaltijoiden pariin. Tämä taas heikentää mahdollisuuksia seudullisen yhteistyön tiivistämiselle. Kurunmäki, Uusivuori ja Hanhijärvi (2011, 25) puolestaan esittävät, että alhaisen luottamustason tilanteissa kaupunkiseuduilla todennäköisemmin erehdytään kuntalähtöiseen osaoptimointiin ja oman edun tavoitteluun, mikä ei ole kaupunkiseudun kehityksen kannalta suotavaa. Yhtenä keskeisenä luottamuspuolaa aiheuttavana tekijänä kaupunkiseuduilla on heidän mukaansa kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista, yrityksistä ja työpaikoista. Kuntien välinen kilpailu saatetaan kuitenkin kokea kaupunkiseutujen realiteettina eikä välttämättä erimielisyyksien juurisyynä.

Airaksinen (2009, 140) kertoo seuduilla esiintyvälle luottamuspuolalle olevan erilaisia taustasyitä. Eräässä tapauksessa seudullista yhteistyöhanketta oli hidastanut koko maakunnan laajuinen heikko luottamuksen ilmapiiri, jossa nollasummapelit -ajattelu oli vahvasti läsnä. Joissakin tapauksissa

luottamuspulaa on aiheuttanut se, että hankkeesta on noussut esille päättäjien keskuudessa vain negatiivisia mielikuvia, eikä hyötyjä ole osattu tuoda tarpeeksi esille. Luottamukseen on vaikuttanut negatiivisesti myös se, että seudullinen päätöksenteko on ollut liian heikkoa suhteessa kuntien päätöksentekoon, jolloin kunnat ovat sortuneet osaoptimointiin. Airaksinen nostaa esille myös sen, että keskuskaupungin liiallinen valta ja oletettu hyötyminen yhteistyöstä synnyttää epäluottamusta seudulle.

2.9 Luottamuksen rakentaminen ja hallinta

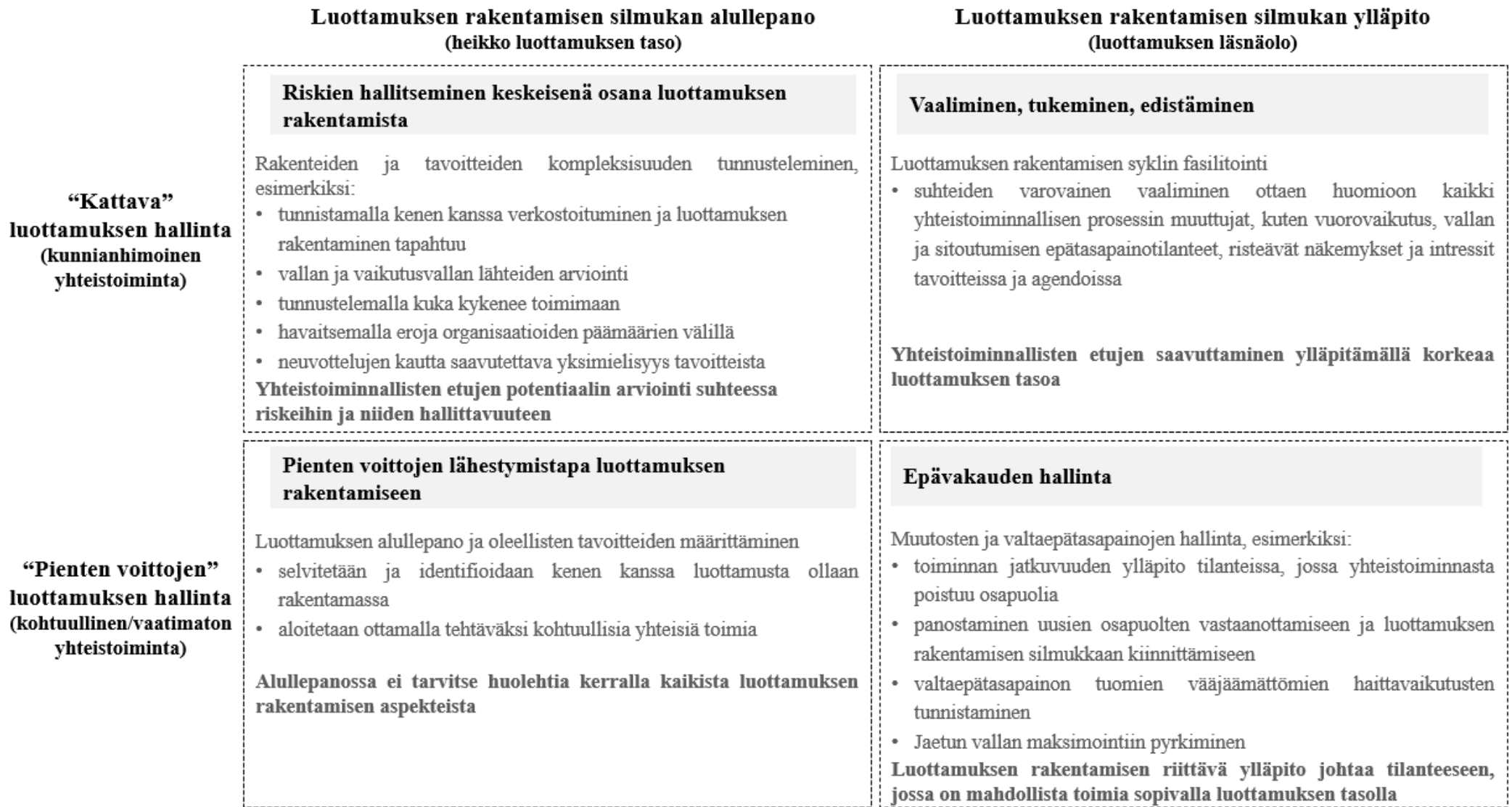
Kuten Ansell ja Gash (2007) esittävät, yhteistoiminnallisessa hallinnassa on kyse syklisesti kehittyvästä yhteisen ymmärryksen ja pienten voittojen kautta syventävästä luottamuksesta. Vangen ja Huxham (2003b) havainnollistavat luottamuksen rakentamista syklisen silmukan (kuvio 4) avulla, jossa osapuolten ennakoasenteet ja odotukset yhteistoiminnalta vaikuttavat asetettaviin tavoitteisiin, minkä jälkeen asenteita pyritään vahvistamaan luottavaisemmiksi ja pönkittämään toimintaa entistä kunnianhimoisemmille tavoitteille. Yhteistoiminnan etenemisen kannalta on tärkeää, että osapuolilla on tarpeeksi luottamusta ja valmiutta ottaa myös riskejä olemalla haavoittuvaisessa asemassa sijoittaen esimerkiksi henkilö-, tieto- ja aikaresursseja yhteistoiminnan edistämiseen.



Kuvio 4. Syklinen luottamuksen rakentamisen silmukka. Suomennettu Vangen & Huxham (2003b, 12).

Vangenin ja Huxhamin (2003b, 16) esittämä syklinen luottamuksen rakentamisen prosessi sisältää vaihteita, jotka muistuttavat huomattavasti Ansellin ja Gashin (2007) mallin periaatteita. Vangenin ja Huxhamin tapauksessa ero on siinä, että syklinen malli tarkastelee juuri luottamuksen kehitystä ja eri osatekijöiden vaikutusta luottamukseen, kun taas Ansellin ja Gashin näkökulma on kokonaisvaltaisesti yhteistoiminnallisessa prosessissa, jossa huomio jakautuu luottamuksen rakentamisen lisäksi esimerkiksi johtajuuteen ja institutionaaliseen rakenteeseen. Koska luottamus on äärimmäisen tärkeä muuttuja yhteistoiminnassa, voidaan Vangenin ja Huxhamin silmukalla ja sen prosessin tuomilla pragmaattisilla menetelmillä täydentää Ansellin ja Gashin yhteistoiminnallisen hallinnan mallia.

Vangen ja Huxham (2003b, 24) ovat koonneet myös nelikenttämatriisiin (kuvio 5), joka kuvaa luottamuksen rakentamisen näkökulmia ottaen huomioon erilaiset mahdolliset yhteistoiminnan tilanteet. Matriisin kehyksenä toimii tilanteet, joissa luottamuksen rakentamista ollaan aloittamassa, tai vaihtoehtoisesti se on jo saavutettu, mutta sitä pyritään ylläpitämään. Lisäksi luottamuksen rakentaminen voi liittyä tilanteeseen, jossa luottamusta rakennetaan kattavasti kunnianhimoista yhteistoimintaa tavoitellen tai tilanteeseen, jossa luottamusta rakennetaan pienten voittojen kautta vaatimattomampaa ja kohtuullisempaa yhteistoimintaa tavoitellen. Näiden ideaalimallien yhdistelmänä nelikenttä tarjoaa erilaisia käytännön ehdotuksia mahdollisille toimenpiteille luottamuksen rakentamisessa ja ylläpitämisessä.



Kuvio 5. Luottamuksen hallinta: yhteenvedo käytännön ehdotuksista. Suomennettu Vangen & Huxham (2003b, 24).

3 TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimusasetelma

Tutkimuksessa tuotetaan tietoa Suomen mittakaavalla suuren kaupunkiseudun syventyvistä poliittisesta yhteistyöstä ja samalla seututason hallinnan muutoksesta kohti suunnitelmallisempaa ja kuntarajat ylittävää päätöksenteon valmistelua. Vaikka seutuyhteistyötä on tutkittu Suomessa jo kymmeniä vuosia, on aiheen tutkiminen yhä erittäin relevanttia, koska suomalainen julkinen hallinto ja sen mukana myös kunnat monine tehtävineen ovat jatkuvassa muutoksessa. 1990- ja 2000-lukujen seutuyhteistyötä käsittelevät tutkimukset ovat keskittyneet oman aikakautensa keskeisiin muutostrendeihin, kuten valtion ja seutujen yhteistyössä tehtyihin uudistuskokeiluihin Seutukuntien tuki -hankkeessa. 2020-luvun ja tulevaisuuden kuntakentällä erilaisia haasteita nousee toimintaympäristöstä monesta eri suunnasta ja niihin tulee vastata myös entistä paremmalla yhteistyöllä ja johtamisella.

Harju ja Haveri (2019) esittävät, että verkostomaisen kaupunkiseutuyhteistyön poliittisen ja institutionaalisen kontekstin huomioivalle jatkotutkimukselle on tarvetta. Halonen ja Airaksinen (2019) puolestaan toteavat, että seutuyhteistyön johtaminen ja erityisesti luottamushenkilöiden välisen yhteistyön tiivistäminen ovat tulevaisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Koska Turun kaupunkiseudun viranhaltijapuolen yhteistyön on havaittu olevan valmiiksi hyvällä tasolla, on tässä tutkimuksessa järkevää käsitellä juuri poliittista kaupunkiseutuyhteistyötä ja kuntien johtavien luottamushenkilöiden suhtautumista siihen (ks. Halonen ja Airaksinen 2019). Ideaalisessa tilanteessa Turun kaupunkiseudun uutta kuntayhtymää tutkiessa otettaisiin huomioon vahvemmin myös viranhaltija- ja asiantuntijapuoli, mutta pro gradun mittojen puitteissa kokonaisuudesta tulisi liian suuri. Keskittymällä aineistonkeruussa ja analysoinnissa puhtaasti luottamushenkilöihin ja heidän näkemyksiinsä, saadaan tyydyttyä parhaiten tämänhetkistä tutkimustarvetta liittyen kaupunkiseutujen poliittiseen yhteistyöhön, sen johtamiseen ja vuorovaikutuksen organisointiin (ks. Harju & Haveri 2019).

Yhteistoiminnallisen hallinnan ja luottamuksen rakentamisen sekä ylläpidon kipukohtat ja kriittiset vaikutustekijät toimivat haastattelukysymysten asettelun pohjana. Sen päälle rakennetaan haastatteluaineiston analyysin avulla kronologisesti etenevä selvitys Turun kaupunkiseudun poliittisten toimijoiden yhteistyön lähtökohdista, nykyhetkestä ja tulevaisuudennäkymistä. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa (1999, 23) ovat käyttäneet samankaltaista kronologista muodostelmaa teoreettisessa viitekehyksessään tutkiessaan elinkeinopoliittista seutuyhteistyötä. Tarkastelutavat ja

kronologisuuden hyödyntäminen ovat seutuyhteistyön kontekstin näkökulmasta lähellä toisiaan, mutta tässä tutkimuksessa ei keskitytä pelkästään elinkeinopoliittiseen yhteistyöhön, vaan seutuyhteistyöhön kokonaisuutena. Tutkimuksessa ei myöskään käytetä heidän esittämiään prosessin laadun elementtejä, vaan yhteistoiminnallisen hallinnan mallin ja luottamuksen rakentamisen mukaisia vaiheita ja prosesseja.

3.2 Laadullinen, teorialähtöinen tutkimus

Tämä tutkimus suoritetaan laadullisin menetelmin teorialähtöisesti. Teorialähtöisessä tutkimuksessa aineiston analyysi perustuu olemassa olevaan teoriaan, jota testataan uudessa yhteydessä. (Tuomi & Saarijärvi 2002). Tässä tutkimuksessa peilataan Turun kaupunkiseudun seutuyhteistyön kehitystä yhteistoiminnallisen hallinnan mallin ja luottamuksen rakentamisen teorian yhdessä toisiaan täydentävään viitekehykseen. Yhteistoiminnallisen hallinnan ja luottamuksen rakentamisen sekä ylläpidon kipukohdat ja kriittiset vaikutustekijät toimivat haastattelukysymysten asettelussa pohjana, jonka päälle rakennetaan vaiheittain rakentuva kuva Turun kaupunkiseudun yhteistyön lähtökohdista, nykyhetkestä ja tulevaisuudennäkymistä (ks. Ansell & Gash 2007; Vangen & Huxham 2003b). Analyysissä ja tulosten esittelyssä esiin nousevat käsitteet *yhteistyö*, *yhteistoiminta* ja *yhteistoiminnallinen hallinta* toimivat toisilleen synonyymeinä ja niillä viitataan pääasiallisesti kaupunkiseutuyhteistyöhön ja kuntayhtymän kehittämisprosessiin.

3.3 Haastattelut, aineisto ja analyysi

Tutkimuksen aineisto on hankittu puolistrukturoiduilla haastatteluilla, jotka kerättiin syys- ja lokakuun aikana syksyllä 2022. Tutkimuksessa haastattelu on joustava menetelmä, jonka avulla voidaan saada esiin vastausten taustalla olevia motiiveja. Puolistrukturoidussa haastattelussa on mahdollista vaihdella kysymysten järjestystä tai sanamuotoa. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 34–47.) Tarkoituksena haastatteluissa oli pyrkiä saavuttamaan ennalta määriteltujen kysymysten avulla syvällistä pohdintaa, joka tulee keskittymään kuntayhtymän perustamiseen ja toiminnan aloittamiseen sekä luottamuksen ja yhteistyön luonteeseen koko prosessissa. Haastatteluilla kerättävän aineiston koko riippuu usein siitä, kuinka laaja joukko ihmisiä liittyy tutkittavaan asiaan. Tutkimuksen tekijän tulisi pyrkiä haastattelemaan kaikkia oleellisia ihmisiä mahdollisuuksien mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2004, 168–171.)

Haastatteluja varten oltiin alun perin yhteydessä 13 kuntayhtymän jäsenkuntia edustavaan luottamushenkilöön. Haastattelut onnistuttiin sopimaan ja toteuttamaan kahdeksan henkilön kanssa yksilöhaastatteluina. Haastateltavia oli puoluetaustaltaan monipuolisesti. Edustettuina puolueina oli Kokoomus, Keskusta, Sosialidemokraatit, Vihreät ja Perussuomalaiset. Haastattelutilanteissa nousi joko haastateltavan omin sanoin tai rivien välistä havaitsemalla, että moni on toiminut seudulla politiikassa jo pitkään, mikä viittaa siihen, että haastatteluaineisto on pätevä kuvaamaan seudun yhteistyön kehitystä ja sen taustoja.

Viimeistä viittä henkilöä ei joko saatu tavoitettua loka- ja marraskuun aikana tai he eivät olleet käytettävissä haastatteluja varten kiireisiin vedoten. Heidän varaedustajiinsa pyrittiin olemaan myös yhteydessä, mutta menestyksettä. Haastattelujen litteroinnin jälkeen aineistoa oli tekstimuodossa noin 60 sivua. Keskeisten kysymysten kohdalla kahdeksan haastattelun jälkeen oli havaittavissa tietynlaista kylläntymistä, sillä monet vastaukset sisälsivät hyvin samanlaisia havaintoja ja näkemyksiä. Eroaviakin näkemyksiä oli havaittavissa, mutta kokonaisuutena kahdeksan haastateltavan kertomukset muodostavat johdonmukaisen aikajanan kuntayhtymän perustamisen suunnittelu- ja neuvotteluhetkistä nykypäivän sekä tulevaisuudennäkymiin saakka.

Tarkkaa aineiston kylläntymispistettä voi kuitenkin olla hankalaa määrittellä. Yksi kvalitatiivisten tutkimusten tilannetajua vaativa kysymys on, että milloin voi olla täysin varma siitä, voiko tutkimuskohteesta nousta esille vielä uutta tietoa? (Hirsjärvi ym. 2004, 171.) Tämän tutkimuksen kontekstissa merkit aineiston saturaatiosta ja viimeisten haastateltavien tavoittamattomuus johtivat siihen, että aineistonkeruusta siirryttiin eteenpäin kohti analyysin aloittamista, jotta tutkimusprosessi etenisi ilman suurempia viivästyksiä.

Analyysi toteutettiin kategorisoimalla litteroitua aineistoa yhteistoiminnallisen hallinnan mallin sekä luottamuksen rakentamisen nelikentän avulla analyysikehikkoon (taulukko 2). Samat jaottelut jäsentävät myös tulosten esittelyä seuraavassa osiossa. Yhteistoiminnallisen hallinnan mallin ja luottamuksen rakentamisen nelikentän alle syntyi kuusi pääryhmää ja niiden alle yhteensä neljätoista alaryhmää. Litteroidusta aineistosta tehtiin havaintoja yhdistämällä ne aina johonkin neljästätoista alaryhmästä. Seuraavaksi havainnot työstettiin lyhyempään muotoon, mikä helpotti aineiston käsittelyssä ja lopullisen analyysin kirjoittamisessa, koska aineiston havainnot oli jo valmiiksi kytketty teoreettisen viitekehyksen oikeaan osioon analyysikehikön avulla.

Taulukko 2. Analyysikehikko

Lähtökohdat kuntayhtymän perustamiselle	Yhteistoiminnallinen prosessi eli kuntayhtymän perustaminen	Institutionaalinen suunnittelu	Johtaminen ja johtajuus	Luottamushenkilöiden odotukset kuntayhtymän tulevaisuudennäkymistä	Luottamuksen rakentaminen ja ylläpito
Valta-resurssi-tieto-epätasapainot	Dialogi ja vuorovaikutus	Kokoonpanon ominaisuudet		Kuntayhtymän resurssit, tavoitteet, toimivaltuudet suhteessa toiminnan tarkoitukseen	Luottamuksen rakentamisen alullepano
Aiemmat kokemukset yhteistyöstä	Prosessiin sitoutuminen	Käytännön toiminnan pelisäännöt ja läpinäkyvyys	Fasilitoivan johtamisen eri näkökulmat kuntayhtymän alullepanossa ja tulevaisuudessa	Päällekkäisyydet muiden paikallisten, seudullisten ja alueellisten yhteistyömuotojen kanssa	Vahvistuneen luottamuksen ylläpito
Kannustimet ja rajoitteet yhteistyöhön osallistumiselle	Jaetun ymmärryksen rakentuminen Yhteisyydessä saavutetut välilliset tulokset ja pienet voitot				

3.4 Tutkimuskohteen kuvaus

Kuntayhtymän toimintaan on sitoutunut tällä hetkellä kuusi kuntaa; Turku, Raisio, Kaarina, Naantali, Rusko ja Lieto. Varsinais-Suomessa rannikkoalueella sijaitsevat kunnat (kuvio 6) muodostavat maantieteellisesti tiiviin ja yhtenäisen noin 300 000 asukkaan ydinkaupunkiseudun. Kuntia yhdistää paljolti samanlaiset haasteet, vahvuudet ja mahdollisuudet. Kansainvälinen ja alueellinen kilpailukyky, osaamisen houkuttelu, vetovoima, pitovoima ja asukkaiden hyvinvointi koetaan ydinkaupunkiseudulla läheisiksi ja tärkeiksi teemoiksi. (Turun kaupunki 2022.) Kunnista selvästi suurin on Turku hieman vajaalla 200 000 asukkaallaan. Viisi kehyskuntaa ovat suhteessa Turkuun merkittävästi asukasluvultaan pienempiä; Kaarina n. 36 000 as., Raisio n. 25 000 as., Lieto n. 20 000 as., Naantali n. 20 000 as., ja Rusko n. 6500 as. (Tilastokeskus 2021). Laajempaan Turun kaupunkiseutuun kuuluu kokonaisuudessaan 14 kuntaa, mutta maantieteellisesti ja toiminnallisesti tiiveimmän alueen muodostavat juuri edellä mainitut kuusi kuntaa.

Turun kaupunkiseudulla on toteutettu 1970-luvulta lähtien yleiskaavallista yhteistyötä, mikä on viime vuosisadan loppuun mennessä muuttunut maankäyttöä ohjaavaksi rakennemalliyhteistyöksi, jossa ”on haettu ratkaisuja seudullisesti merkittävien toimintojen ja verkostojen periaatelinjauksiin” (Turun kaupunkiseudun rakennemallityö – Loppuraportti 2012, 2). Nykyinen maankäytön, asumisen ja liikenteen parissa kaupunkiseudulla tehtävä MAL-yhteistyö on seurausta alkuperäiselle rakennemallityölle. Ydinkaupunkiseudun kuusi kuntaa ovat mukana myös maakuntatason yhteistyössä Varsinais-Suomen liitossa, jossa päätöksenteosta vastaa maakuntavaltuusto ja toiminnallisesta johdosta maakuntahallitus. Maakuntavaltuuston jäsenet ovat kotikuntiansa kunnanvaltuutettuja, ja kokonaisuudessaan jäseniä on 104, mikä tekee päätöksentekuelimestä hyvin suuren. Valtuusto kokoontuu kaksi kertaa vuodessa ja hyväksyy maakuntastrategian, maakuntakaavan, talousarvion ja tilinpäätöksen. (Varsinais-Suomen liitto 2023.)

Ydinkaupunkiseudun kuusi kuntaa ovat tehneet tiivistä yhteistyötä joukkoliikenteen järjestämisessä Föli-nimisen joukkoliikennejärjestelmän kautta vuodesta 2014. Fölin päätöksentekuelimeen eli kaupunkiseudun joukkoliikennelautakuntaan valitaan Turusta seitsemän kaupunginvaltuutettua ja Kaarinasta, Raisiosta, Liedosta, Naantalista ja Ruskosta kustakin yksi valtuutettu. (Turun seudun joukkoliikenne 2023.) Eurooppalaisten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen asiakastyytyväisyyttä kyselytutkimusten avulla mittaava BEST (Benchmarking in European Service of Public Transport) on palkinnut Turun seudun joukkoliikenteen parhaimmaksi kahtena vuonna peräkkäin tällä vuosikymmenellä eli menestystä kuntien välisessä joukkoliikenneyhteistyössä on saavutettu. (Turun seutusanomat 2022).

Turun kaupunkiseudun kuntien välistä suhdetta on kuvailtu lähihistoriassa riitaisaksi ja luottamuspulasta on ajoittain kärsitty. Kuntien on havaittu pitävän vahvasti kiinni omista tavoitteistaan ja varjelleen omaa reviiriään. (esim. Kurunmäki, Uusivuori & Hanhijärvi 2011, 29; Hytönen et al. 2012, 78; Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999, 74.) 2010-luvun alkupuolella valtaosa seudun toimijoista oli pienistä edistysaskeleista huolimatta tyytymättömiä yhteistyön tasoon, sillä kehityksen koettiin suurelta osin johtuvan ulkoisesta, valtion suunnalta tulevasta ohjauksesta. Keskuskaupungin ja kehyskuntien välisen kilpailuasetelman takia kehyskuntien on kerrottu toteuttaneen keskenään jonkin verran esimerkiksi maankäytön suunnitteluyhteistyötä ilman Turkuja, mikä on johtanut osioptimointiin. Samaan aikaan ilmassa olleet kuntaliitoskeskustelut ovat toimineet omalta osaltaan ilmapiirin heikentäjänä. (Hytönen et al. 2012, 85–86.)

Turun laajemmassa seutukunnassa toteutettiin 17 kunnan kuntajakoselvitys, joka valmistui vuonna 2014. Turkuun esitettiin liitettäväksi Kaarina, Raisio, Lieto ja Rusko eli tämän tutkimuksen tarkastelun alla olevat kunnat. (Valtiovarainministeriö 2015, 19.) Kuntajakoselvitys heikensi seudun

jo valmiiksi erimielisyyksille alttiiden kuntien välejä entisestään. Turkulaisen Aamuset -kaupunkilehden pääkirjoituksessa syyskuussa 2013 varoiteltiin meneillä olleen kuntajakoselvityksen mahdollisista vaikutuksista:

”Poteroita kaivetaan syvemmiksi, harva jaksaa katsoa nenäänsä pitemmälle. Koko seutukunta ja jokainen sen asukas joutuu vielä maksamaan siitä hinnan.” (Salo 2015, 52.)

2010- ja 2020-lukujen vaihteessa ryhdyttiin käymään ensimmäisiä epävirallisia keskusteluja kaupunkiseudun yhteistyön tiivistämisestä kuntayhtymän perustamisella. Suunnittelukeskustelujen epävirallisuuden myötä ei ole juurikaan löydettävissä julkisia dokumentteja asiaan liittyen. Toukokuussa 2021 kuuden kunnan valtuustot hyväksyivät periaatepäätöksen seudullisen yhteistyön kehittämistä. Periaatepäätöksessä esitettiin ydinkaupunkiseudulle perustettavaksi kuntayhtymä, jonka avulla toteutettaisiin koordinoitumpaa ja vahvempaa yhteistyötä myös poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmasta. (Sundman 2021a.) Kuntayhtymän suunnittelun edistyessä tulevat jäsenkunnat allekirjoittivat keväällä 2022 perussopimuksen ja hallintosäännön, jotka määrittivät kuntayhtymän lopullisen toimintamallin ja päätöksentekorakenteen sekä taloudellisen peruspääoman. (Turun kaupunki 2022.)

Kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää seutuhallitus, johon valitaan kustakin jäsenkunnasta kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Turun kaupungin edustajina toimivat pormestari ja kaksi apulaispormestaria. Kaikilla hallituksen jäsenillä on myös henkilökohtaiset varajäsenet. Peruspääoma koostuu jäsenkuntien maksuosuuksista, jotka määrittyvät asukaslukujen perusteella. Kuntayhtymän aloitushetkellä jäsenkunnan vuosittainen rahoitusosuus on 1 €/asukas, mutta jatkossa se kasvaa noin 1,5–2,6 €/asukas riippuen kehityshankkeiden ja toimenpiteiden suuruudesta. Keskeistä kuntayhtymän toiminnassa on se, että sille ei ole siirretty kuntien päätösvaltaa eikä kuntien vastuulla olevia tehtäviä, vaan kuntayhtymän kautta on tarkoitus toteuttaa kaupunkiseutuyhteistyöhön tehtävien linjausten yhteistä valmistelua ja suunnittelua. (Turun kaupunki 2022.)



Kuvio 6. Turun ydinkaupunkiseudun kunnat kartalla (Turun seudun joukkoliikenne 2023).

4 YHTEISTOIMINNALLINEN HALLINTA SEUTUYHTEISTYÖSSÄ JA SEN KEHITTÄMISESSÄ

4.1 Lähtökohdat kuntayhtymän perustamiselle

Lähtökohdilla on suuri vaikutus yhteistoiminnan aloittamiselle ja etenemiselle. Turun kaupunkiseudun kuntien välisen yhteistyön kehittämisen ja luottamuksen rakentamisen lähtökohtina tarkastellaan vallan, resurssien ja tiedon epätasapainoja, osallistumisen kannustimia ja rajoitteita sekä osapuolten aiempia seutuyhteistyön positiivisia ja negatiivisia kokemuksia. Aineistossa nousee esille runsaasti näkemyksiä Turun seudun yhteistyön taustalla oleviin haasteisiin ja potentiaaliin liittyen. Seudulta löytyy jo valmiiksi erilaisia yhteistyöorganisaatioita, joissa kaikki tai osa kaupunkiseudun kuntayhtymän jäsenkunnista on mukana. Onnistumisten ja epäonnistumisten sekä konfliktien kokemukset aiemmissa yhteistyösuhteissa vaikuttavat seudun kuntien poliittisiin suhteisiin yhä tänäkin päivänä. Epätäydellisistä ennakoasetelmista huolimatta uusi kuntayhtymä nähdään

enemmän mahdollisuutena kuin haasteita aiheuttavana ja päällekkäisenä yhteistyömuotona muiden joukossa.

4.1.1 Kuntien väliset vallan, resurssien ja tiedon epätasapainot

Keskuskaupunki Turku on selkeästi kaupunkiseudun suurin toimija väkiluvun, talouden ja kaupunkiorganisaation resurssien näkökulmasta. Aineistossa ollaan yksimielisiä siitä, että Turku on resursseiltaan merkittävin toimija seudulla. Turku nähdään selkeänä ykkösenä, minkä jälkeen muiden kuntien välisillä eroilla ei ole informanttien mukaan juurikaan merkitystä, sillä ne ovat kaikki Turkuun verrattuna runsaasti pienempiä. Turulla on seudulla jo olemassa olevissa yhteistyöorganisaatioissa ja yhtiöissä usein yksinkertainen enemmistö, mikä on antanut kaupungille mahdollisuuden tehdä itse päätöksiä, jotka ovat mahdollisesti ristiriidassa muiden seudun kuntien intressejä kohtaan. Turun vahva asema alueella on koettu rasitteena yhteistyölle, mutta uuden kuntayhtymän perustamisessa myös mahdollisuutena sen resurssien myötä:

”Ei tämä kuntayhteistyö välttämättä kauhean hyvin ole toiminut, varsinkin kun Turun kaupunki on tässä ollut se iso toimija ja näissä vesiyhtiöissä esimerkiksi on Turun kaupungilla se yksinkertainen enemmistö, niin se pystyy sanelemaan aika paljon... Kyllä totta kai se Turun kaupungin vahvuus on, että heillä on resurssit ihan toista luokkaa, kun meillä muilla tässä. Ei meillä niin valtavia vahvuuksia sitten pienemmillä kunnilla.” (LH3, luottamushenkilö nro 3)

”Siellä on ollut vähän sellaista, että Turku on totta kai suurimpana ja ymmärrettävästi suurimpana maksanajakin, niin se on vähän mennyt sellaiseen, että päätökset menee yksipuolisesti. (Valta-resurssi-epätasapainoja) ei mun mielestä ole. Tietty Turku on suurin ihan selkeästi.” (LH2)

Resurssiepätasapainon myötä Turun kaupunki on ollut tärkeä toimija kuntayhtymän valmistelussa, sillä se on kyennyt hyödyntämään ja jakamaan omia resurssejaan taustatyötä varten, mistä kaikki mukana olleet kunnat ovat hyötyneet. Turun mukanaolon merkitys yhteistyön kehittämiseksi on havaittu myös kehyskunnissa:

”Ehkä tässä oli sellainen epätasapaino, että ainoa kunta tai kaupunki koko seudulla, jolla on minkäänlaisia resursseja valmistella tällaista asiaa, on kuitenkin Turku. Ja sitten samaan aikaan oli kuitenkin juuri tällaista historiallista perintöä – vähän epäluuloisuutta Turkua kohtaan, vallankäytön näkökulmasta.” (LH6)

”Toki sellaista ison kunnan saneluasennetta, joka oli tämänkin yhteistyön alusta alkaen, että tavallaan Turku vie, Turku valmistelee, Turun toimet tulevat painavasti esille, mutta en tässä kohtaa näe niitä heikkoutena, vaan oikeastaan että Turulla on resurssit, Turulla on historia, Turulla on oikeasti organisaatio, jonka se voi laittaa tekemään valmistelutyötä ja sitä työtä on tehty muiden hyväksi muita laskuttamatta. Olen kokenut sen itsestään selvänä, että se on ok, että

iso valmistele. Meidän muiden tehtävä on opponoida ja haastaa oikeasti, eikä pelkästään sitten selän takana arvostella ja itkeä sitä, että Turku taas vei meitä ja Turku taas ajoi jonkun etenemismallin eteenpäin.” (LH8)

Organisaation koolla havaitaan olevan vaikutusta tiedon tuottamisessa ja hyödyntämisessä, mutta sen painoarvoa ei pidetä liian merkittävänä:

”Kyllä siinä taustaorganisaatioiden koko korreloi, että paljonko siellä on tietoa tuottaa ja henkilöstöä tiedon jalostamiseen ja käyttämiseen. Kyllä varmasti jonkun näköinen erotus muodostuu. Alkuun ei ainakaan puhuta mistään konkreettisesta asiasta, joka suoraan tuloutuisi tai olisi miinusmerkkinä jollekin. En näe merkitystä (kehyskunnan nimi) ja Turun kokoerolla.” (LH1)

Epätasapainon tilanteet eivät ole suinkaan koituneet Turun kaupunkiseudun yhteistyön kehittämisen tuomioksi. Ensinnäkin Ansellin ja Gashin (2007, 551) esittämät organisatoriset ja statukselliset erot seudun kuntien välillä ovat suhteellisen pieniä, sillä kuntia yhdistää niiden lakisääteinen asema ja perustehtävät. Täten niiden organisaatorakenteet ovat suhteellisen identtisiä, poikkeuksena tietenkin Turku kookkaampana organisaationa. Jos tilannetta vertaa kirjallisuudessa usein esimerkkinä käytettyihin yhteistoiminnallisiin verkostoihin, joissa osapuolina toimii elinkeinoharjoittajia, ympäristöjärjestöjä ja julkinen hallinto, on esimerkkien osapuolten välillä vahvempia eroja vallan, organisaatorakenteen ja olemassaolon tarkoituksen näkökulmasta. Toiseksi on todennäköisempää, että naapurikunnilla olisi enemmän yhteisiä arvoja ja keskinäisriippuvuuksia, jotka toimivat vastapainona mahdollisille organisatorisille epätasapainon tilanteille. Yhteisiksi koettuja arvoja ja keskinäisriippuvuuksia käsitellään analyysin edetessä yhteistoiminnallisen prosessin vaiheeseen seuraavassa luvussa.

Toiseksi viimeisenä näkökulmana yhteistoiminnan epätasapainotilanteisiin liittyen käsitellään kuntien edustajien osallistumisen aktiivisuuserojen tuomia vaikutuksia. Yhteistoiminnallisen hallinnan aikaintensiivisen luonteen takia tasapainoeroja voi tuoda tilanteet, joissa joillain jäsenillä ei ole aikaa, energiaa tai mahdollisuuksia osallistua prosessiin aktiivisesti (Ansell & Gash 2007, 551). Seutuhallituksen jäsenten kerrotaan olevan kiireisiä, sillä poliitikkona toimimisen ohella Turun edustajia lukuun ottamatta edustajilla on omat kokopäivätyönsä. Lisäksi valtaosa seutuhallituksen jäsenistä toimii myös hyvinvointialuevaltuutettuina Varsinais-Suomessa sekä muutama kansanedustajana, mikä omalta osaltaan voi viedä aikaresursseja pois seututason yhteistyöhön keskittymisestä. Turun edustajat ovat ammattipoliitikkoina poikkeuksellisessa roolissa, sillä heillä on

ollut valmisteluvaiheesta asti otollisempi asema ainakin aikaresurssien näkökulmasta. Edustajien eroavat lähtökohdat tehdä oma-aloitteista taustatyötä ja osallistumista voivat joissain tapauksissa heikentää yhteistoiminnan etenemistä, mutta hyvällä johtamisen ja johtajuuden tasolla ja valmistelulla riskien koetaan olevan päihitettävissä:

”Mä luulen, että kaikki tämän yhtymän hallituksessa olevat ihmiset ovat niin kiireisiä [...] joilla on sitten useimmin siviilityö sen työn lisäksi, että siinä ei voi olettaa sellaista hirveän tiivistä valmistelutyypistä [...] Tämä ei ole kenenkään kokopäivätyötä tämä seutukysymys tässä ja kaikki tekee itseasiassa hirveän paljon kaikkea ja osa on tosiaan vielä muualla työssä että ei edes tee tätä poliittista tehtävää päätyökseen, että itseasiassa vain turkulaiset edustajat on kokopäiväpoliitikkoja, niin silloin sitä johtajuutta tietysti odotetaan ehkä aika paljon sellaiselle valmistelijalle [...] meillä totta kai erikseen haussa tulee olemaan seutuyhtymälle oma työntekijä (seutujohtaja), mutta nyt toistaiseksi valmisteluvaiheessa Turun osoittama työntekijä, resurssi, joka valmistele tätä.” (LH4)

Viimeisenä huomiona nostetaan esille Ansellin ja Gashin (2007, 551–552) esittämä tasapainoerojen vaikutusten keventäminen yhteistyörakenteen suunnittelulla ja johtajuudella. Periaatteen mukaisesti epäsuotuisammassa asemassa olevien jäsenien vaikutusmahdollisuuksia parannetaan, jotta kaikki voisivat osallistua tarkoituksenmukaisesti. Tämä on huomioitu kuntayhtymän toimintamallin suunnittelussa, sillä jokaisella jäsenkunnalla on yhtäläinen äänioikeus kahdella äänellä, poikkeuksena Turku, jolla on seutuhallituksessa kolme edustajaa ja täten kolme ääntä. Se ei kuitenkaan ole radikaali ero. Luottamushenkilöiden näkemyksiä kuntayhtymän rakenteesta ja toimintamallista käsitellään tulevissa luvuissa lisää. Edellisessä lainauksessa LH4 nosti jo esille hieman johtajuuden roolin uuden yhteistyörakenteen suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Koska Turku on ollut tähän mennessä valta- ja resurssinäkökulmasta muihin seudun kuntiin verrattuna ylivoimaisessa asemassa, on kaupunki asettanut omista resursseistaan työntekijän valmistelemaan kuntayhtymää. Tällä on tavallaan pyritty itseohjautuvasti tasapainottamaan olemassa olevia epätasapainotilanteita.

4.1.2 Kannustimet ja rajoitteet yhteistyöhön ja kuntayhtymään osallistumiseen

Aineiston perusteella on havaittavissa, että haastateltavat ovat lähes yksimielisiä seutuyhteistyön tärkeydestä ja sen potentiaalista. Oman kaupunkiseudun kehittämisen lisäksi alueiden välinen kilpailu ja kehityksessä mukana pysyminen nousi monesti esille. Maininnat Tampereen kaupunkiseudusta ja Pirkanmaasta nousevat aika ajoin aineistossa esille hyvän ja toimivan yhteistyön esimerkkialueena. Seutuyhteistyön kehittämiseen ja kuntayhtymän perustamiseen mukaan lähtemisen taustalla onkin vahvasti ollut poliittisten ryhmien halu vuorovaikutuksen parantamisesta ja yhteisymmärryksen löytämisestä. Kuntayhtymän valmiudet toteuttaa vahvempaa edunvalvontaa valtion suuntaan toimii

yhtenä kannustimena yhteistyöhön ja kuntayhtymään osallistumiselle. Ohessa luottamushenkilöiden näkemyksiä yhteistyön kehittämisen kannustimista:

”Ne ketkä tätä osaa laajemmin katsoa, niin yhteistyön tekeminen on ainoa edellytys sille, että kukaan voi tällä seudulla pärjätä. Monessa asiassa kuntarajat vaan täytyy unohtaa. Ja sitten asettaa oma etu ja edunvalvonta tietysti kärkeeseen, mutta täytyy osata nostaa tiettyjä asioita sen yhteisen edun nimissä niiden (omien etujen) yli.” (LH1)

”Kyllä nyt nähdään, että me jäädään jälkeen tässä seutuyhteistyössä Tampereeseen nähden. Nähtiin kaikki tärkeänä, että meillä olisi tällainen poliittinenkin virallinen yhteistyö. Kuntien johtajat kokoontuvat virallisesti, niin ajateltiin, että kyllä meidän täytyy poliittisesti poliittisten ryhmien välillä löytää se yhteisymmärrys [...] Totta kai meidän painoarvo lisääntyy myös valtiiovallan suuntaan, kun me ollaan ja näyttäytyään yhtenäisenä täällä eikä se, että jokainen kunta yrittää valtion suuntaan yksin.” (LH2)

”Varmaan tämä on pitkään jatkuneen keskustelun tulos, että on koettu, että seudun yhtenäisyys on sellainen voimavara, jota tarvitaan, ei juuri meidän kunnassa vaan seudulla kokonaisuutena. Ja että se edesauttaa koko seudun edunvalvontatavoitteita ja elinvoimaa ja menestystä ja kiinnostusta ja vetovoimaa.” (LH4)

”On tunnistettu, että tieto kulkee vähän huonosti ja vähän jäljessä kuntien välillä. Ja sattuman varaisesti sen mukaan, että ketkä ihmiset ovat toistensa kanssa tekemisissä jossakin. Ja huomattiin aika pian, että – tai on varmaan huomattu jo aiemmin, että jäädään esim. edunvalvonnassa Tamperetta tai muita maakuntia kenties jälkeen sen takia, kun meillä ei ole mitenkään systematisoitu.” (LH6)

Yhteistoimintaan osallistumisen kannustimena toimii odotus siitä, että tuottaako yhteistoiminnallinen prosessi merkityksellisiä tuloksia etenkin suhteessa siihen pantuun aikaan ja resursseihin. Yhteistoimintaan osallistuminen nähdään houkuttelevampana, jos osallistujat havaitsevat selkeitä hyötyjä toiminnasta aiheutuvissa lopputuloksissa. Toisaalta kannustimet eivät ole silloin riittävän houkuttelevia, jos toimija näkee roolinsa olevan enemmänkin neuvoa-antava ja muodollinen, tai jos toimijat voisivat saavuttaa tavoitteensa ilman yhteistoimintaa esimerkiksi yksin tai vaihtoehtoisin keinoin.

Yhteistoimintaan osallistuminen nähdään houkuttelevampana, jos osapuolten on mahdollista kuvitella saavuttavansa selkeitä hyötyjä suhteessa yhteistyöhön pantuun aikaan ja resursseihin. Yhteistoiminta ei todennäköisesti houkuttele silloin, kun jokin toimija voisi saavuttaa tavoitteensa ilman muita osapuolia tai vaihtoehtoisten verkostojen avulla. (Ansell & Gash 2007, 552). Turun kaupunkiseudulla kuntia ja niiden edustajia yhdistää selkeä tahto paremmasta yhteistyöstä sekä sen synnyttämistä elinvoima- ja edunvalvontasynergioista. Kokemus siitä, että yhdessä neuvottelemalla

ja suunnitteleamalla on mahdollista saavuttaa merkittävämpiä kehitysaskelaita, menee tässä tapauksessa yksin yrittämisen ja vanhojen kaunojen yli – ainakin suurimmalta osin. Kuntayhtymän perustamista kyseenalaistavia ääniä on noussut kunnissa kuitenkin esille eli prosessi ei ole edennyt täysin yksinäisesti:

”Varmaan on semmoista henkeä myöskin, että onko tässä järkeä tämmöiseen lähteä ja pistää siihen sitten rahaa kiinni. Että tuottaako se oikeasti se raha jotakin järkevää? Mutta se ei ole tässä porukassa ollut sinänsä esillä, vaan semmoista esimerkiksi kunnanvaltuutettujen tai kaupunginvaltuutettujen puheissa olen kuullut tällaista epäilystä.” (LH3)

”Ne negatiiviset äänenpainot, jotka on poliittisessa keskustelussa (kunnan nimi) nostettu esiin, liittyy tällaiseen hallinnolliseen puoleen, että tarvitaanko juuri tällaista struktuuria tälle yhteistyölle ja että onko tämä kallis tapa hoitaa asiaa ja olisiko voinut jotenkin kevyemmin tai toisin tehdä sellaista. Mutta niissäkin puheenvuoroissa on kuitenkin korostettu sen yhteistyön merkitystä. Tämä on ehkä se kysymys, joka on ollut se ainoa kriittinen huomio, mikä täällä (kunnan nimi) esitettiin tämän seutu- ydinseutufoorumien perustamiselle, että kun meillä on jo maakunta ja sitten on näitä erilaisia sopimuksia.” (LH4)

Keskeisenä kysymysmerkkinä kuntayhtymän perustamiseen liittyen toimi raha ja uuden valmistelutyötä tekevän hallinto-organisaation perustamisen tarpeellisuus. Vastahakoisemmat kuntien valtuustoissa esitetyt kommentit liittyvät Turun seudulla jo olemassa oleviin yhteistyösopimuksiin, joita on eri yhtiöiden muodossa, mutta myös MAL-sopimuksen sekä maakuntatason yhteistyön muodossa. On luonnollista, että valtuutetut ovat kuntien rajallisista resursseista tarkkoja, joten kustannuksia aiheuttavaan ja resursseja vievään kuntayhtymään kriittisesti suhtautuminen ei sinänsä ole yllätys. Osapuolten väliset keskinäisriippuvuudet toimivat yhteistoiminnalliseen hallintaan osallistumisen vahvana kannustimena (Ansell & Gash 2007, 552). Yhteistyön tärkeyden korostaminen oli kuulunut myös kuntayhtymää kohtaan kriittisissäkin puheenvuoroissa, mikä viittaa siihen, että kuntien välillä on havaittu asioita, joihin on mahdollista vaikuttaa yhdessä paremmin. Keskinäisriippuvuuksina esiintyy esimerkiksi seudun yhteinen edunvalvonta valtion suuntaan sekä yleisesti elinvoiman ja kilpailukykyyn kehittäminen yhteistyöllä.

4.1.3 Aiemmat kokemukset yhteistyöstä tai konflikteista seudulla

Aiemmat negatiiviset kokemukset yhteistoiminnan osapuolten välillä voivat toimia tietynlaisena rajoitteena ja vähentää yhteistyöhön mukaan lähtemisen houkuttelevuutta. Toisaalta historiassa tapahtuneet onnistumiset ja positiiviset kokemukset voivat olla rohkaisevia tekijöitä. Tässä kohtaa tutkimuksessa on havaittu, että Turun kaupunkiseudun historiassa on kokemusta keskuskaupunki Turun vahvasta asemasta ja ajoittain tapahtuneesta dominoinnista aiemmissa yhteistyömuodoissa.

Toisaalta aineiston perusteella muiden kuntien väliset suhteet ovat olleet neutraalimpia, ajoittain positiivisiakin. Sen ei pitäisi aiheuttaa ainakaan lisää haasteita yhteistyön kehitykselle. Historiassa tapahtuneet keskuskaupungin ja kehyskuntien väliset vastakkainasettelut vaikuttavat asenteisiin yhä tänä päivänä:

”Siinä on tietysti hiukan sellaisia vanhoja skismoja ja antipatioita tietysti kaikilla naapureilla vähän Turun kanssa. Niistä täytyy henkisesti päästä aina yli...” (LH1)

”Oon tässä ollut kauan, meillä on ollut hirveän hyvä, samanlaiset ajatukset ja suuntaviivat näissä Turun kehyskunnissa. Meillä on ollut yhteinen näkemys, mutta me olemme vähän olleet vastakkainasettelussa ehkä Turun kanssa.” (LH2)

”Joissain asioissa ollaan yhdessä onnistuttu, mutta kyllä tässä vähän sellaista pienet kunnat vastaan iso kunta -mentaliteettia on ollut ja aika voimakastakin arvostelua siitä, mitä Turku tekee.” (LH5)

LH1:n sanojen mukaisesti naapureiden välisistä antipatioista täytyisi päästä yli. Turun ja erityisesti Raision välinen kiista turkulaisomisteisen vuokratyöyhtiö TVT:n rakennuskohteista puhututti joitain vuosia sitten. Konfliktin lieventämiseksi Turku oli oma-aloitteisesti korjannut toimintatapojaan:

”Turku oli Kaarinaan ja Raisioon rakentamassa TVT-asuntoja, ja sellainen yleensä vähän sellainen kultainen sääntö on periaatteessa, ettei kaupungin vuokratiloja rakennettaisi toisen tonteille. Niin siinä itseasiassa Turku taas sitten siinä otti lusikan käteen, jos meinataan yhteistyötä tehdä, niin he sanovat, että vetää oikeasti pois. He ovat antaneet konserniohjeet, että muihin kaupunkeihin ei rakennella.” (LH7)

Eräs luottamushenkilö kyseenalaistaa Turun kaupungin mainetta määräilevänä, vain omaa etuaan ajavana ”mörkönä” ja korostaa historiallisten konfliktien ja kriisien liiallista painottuneisuutta perimätiedossa. Toisin sanoen hänen mielestään osasyynä huonolle luottamuksen tasolle johtuu siitä, että kenties ilman perusteltua syytä tai vain vedoten historiaan kehyskunnat suhtautuvat keskuskaupunkiin liian kriittisesti. Sen sijaan merkittävänä asiana koetaan historian aikana vesiyhteistyössä tapahtuneet vastakkainasettelut, jotka ovat Kaarinan ja muutaman muun kehyskunnan välillä johtaneet oikeustaisteluun. Se on vakavan luonteensa takia vaikuttanut negatiivisesti suhteisiin:

”Tässä luottamustehtävissä on entistä enemmän alkanut vahvistumaan sellainen fiilis, että kovin usein Turku nähdään mörköinä... Minä en kyllä kauheasti allekirjoita tätä, että pikemminkin koen sen asian niin päin, että nämä on paljon tällaista perimätietoon pohjautuvaa [...] Ei mitään suurta draamaa, että ehkä sellainen itä-länsi-kuvio, tai ehkä se ei ole pelkästään

maantieteellinen, vaan kyllä meidän vesiyhteistyö tässä seudulla, Turun seudun veden perustamisen ja siihen liittyvien sopimusten ylempiin oikeusasteisiin asti vieminen. Se on omalla tavallaan sävyttänyt meidän yhteistyötä, sanotaan vaikka Kaarinan tai sen puolen kuntien kanssa, että siellä... Siinä vaiheessa kun lähdet käymään oikeutta jotakin toista vastaan ja viet sen päätyyn asti, kyllä siinä valitettavasti on se ongelma, että se heijastuu moneen muuhunkin tekemiseen.” (LH8)

Viime vuosikymmenellä tapahtuneilla kuntaliitoskeskusteluilla on ollut oma roolinsa kaupunkiseudun keskustelukulttuurin ja luottamuksen tulehduttamisessa. Varsinaissuomalaisilla kunnilla kerrotaan olevan vahva paikallisidentiteetti, jonka uhkaaminen voi jäädä muistiin pitkäksi aikaa. On täysin aiheellista, että luottamuksen taso ei ole ollut paras mahdollinen, minkä takia kaupunkiseudun tiedonvälityksen ja keskustelukulttuurin parantamiseen kuntayhtymän avulla pyritään:

”Tämähän lähtee jo hyvin kaukaa, ehkäpä jopa kauempaa, mutta ehkä tästä kuntauudistus-kuntaliitos -keskustelusta. Joka jollain tavalla sitten tulehdutti seudulla keskustelua, ja siitä saakka on tosiaan ollut pyrkimys tällaiseen rakentavaan ja seutua yhteisesti eteenpäin vievään toimintatapaan. (LH4)

”Seudulla on paljon kuntia, joilla on pitkä omaleimainen historia – ja hiukan jäänyt kaivertamaan esimerkiksi nämä pakkokuntaliitos -ajatukset, mitä silloin jossain vaiheessa oli. Tämmöinen oma identiteetti on tosi vahva monilla varsinaissuomalaisilla kunnilla ja meillähän on kuntakenttä edelleen tosi hajanainen.” (LH6)

”Esimerkiksi pakkoliitoskuviota on enemmän tai vähemmän menneinä vuosina pyörinyt. Ne ovat siellä suurimpana muistijälkenä kummittelevat taustalla.” (LH1)

Kuntayhtymän kuudella kunnalla on kuitenkin kokemusta yhteistyöorganisaation perustamisesta ja onnistuneesta toiminnasta. Tällainen kokemus on tullut Fölin eli Turun seudun joukkoliikennejärjestelmän parista. Fölistä on mukana kaikki samat kuusi kuntaa kuin uudessa kuntayhtymässäkin. Saman kokoonpanon kesken saavutetut onnistumiset toimivat esimerkkinä siitä, että kaupunkiseudun kuntien on mahdollista toteuttaa pitkäjänteistä yhteistyötä keskenään:

”Se seutuyhteistyö tavallaan, siinä tietyllä tapaa, kun rakennellaan, niin mä väittäisin, että melkein ilman sitä tosi positiivista kokemusta siitä Fölistä – koska se on ollut aidosti, se jengi joka oli siinä hallituksessakin – niin se käytännössä toimi sellaisena vähän kuin käyntikorttina.” (LH7)

Osapuolten välisten vastakkainasettelujen ja konfliktien kyllästyttämän historian takia yhteistoiminnallisen hallinnan on todennäköisempää epäonnistua, ellei osapuolten keskuudessa ole havaittavissa kannustimina toimivia keskinäisriippuvuuksia. Lisäksi onnistumisen eteen tulisi ottaa askelia eteenpäin alhaisen luottamuksen tason korjaamiseksi. (Ansell & Gash 2007, 553–554.) Keskinäisriippuvuuksien pohdintaa ja esiintymistä nousi jo tässä luvussa kuntayhtymän lähtökohtia tarkastellessa. Seuraavissa luvuissa käsitellään perusteellisemmin johtamisen ja johtajuuden merkitystä epätasapainotilanteiden tasapainottamisessa sekä yhteistyön kehittämisessä. Sen lisäksi tullaan tarkastelemaan muun muassa edellä jo mainittuja luottamushenkilöiden havaitsemia keskinäisriippuvuuksia, jotka auttavat osapuolia asettamaan historialliset vastakkainasettelut sivuun ja keskittymään yhteisesti vaikutettavissa oleviin kysymyksiin.

4.2 Johtaminen ja johtajuus seutuyhteistyön kehittämisessä

Johtamisella ja johtajuudella voidaan tasoittaa ja helpottaa yhteistoiminnan alkuasetelmissa olevia osapuolten välisiä epätasapainon tilanteita. Johtajuuden tulisi kuitenkin olla puolueetonta, jotta se ei hyödyttäisi vain tiettyjä yhteistoiminnan intressiryhmiä ja osapuolia. Sen avulla saadaan tuotua oleelliset toimijat mukaan ja ohjattua toimintaa tavoiteltua suuntaa kohti. Yhteistoiminnallisessa hallinnassa johtajuutta voi esiintyä eri tahoilta eri vaiheissa. (Ansell & Gash 2007, 551, 554.) Kuten viitekehystä jo opimme, johtajuuden keinot voidaan karkeasti jakaa yhteistoiminnallisessa hallinnassa fasilitoivan ja yhteistoiminnallisen hengen johtajuuden sekä yhteistoiminnallisen roistoilun välimaastoon. Onnistuakseen yhteistoiminta saattaa tapauskohtaisesti edellyttää keinoja molempien ääripäiden suunnalta.

Turun kaupunkiseudun yhteistyön kehittämisessä johtajuutta tarkastellessa on tärkeää ottaa huomioon kehityksen kronologisuus. Johtajuutta on esiintynyt eri vaiheissa eri tahoilta, ja johtajuuden keinot ovat vaihdelleet tarkoituksien mukaan. Jotta voidaan tehdä syvällisempää analyysiä johtajuuden merkityksestä seutuyhteistyön ja kuntayhtymän kehittämisessä, tulee ensin selvittää ja esitellä ne tahot, joiden on koettu osoittavan johtajuutta tavalla tai toisella prosessin aikana.

Aineiston perusteella keskeisimpinä johtajuutta osoittaneina tahoina ovat olleet kaupunkiseudun kuntien johtavissa poliittisissa tehtävissä olleet valtuutetut ja Turun kaupunki. Kuntayhtymän perustaminen ja yhteistyön syventäminen liittyy vahvasti kaupunkiseudun kunnanhallitusten puheenjohtajien välillä pidettyyn epäviralliseen yhteydenpitoverkoston, jossa havaittiin tarpeena parantaa seudun kuntien välistä poliittista yhteistyötä. Epävirallisen verkoston jäsenet ovat olleet

samasta puolueesta, mikä on toiminut yhdistävänä tekijänä osittain vastakkainasettelujen ja epäluottamuksen varjostamissa kuntien välisissä suhteissa. Alustavasti kokoomuspoliitikoiden keskuudesta löytyneen yhteisen tahtotilan eteenpäin viemisessä Turun kaupungilla oli oma roolinsa, sillä seudun resurssirikkaimpana kaupunkiorganisaationa sillä oli parhaimmat edellytykset lähteä fasilitoimaan yhteistyön kehittämistä.

”Vaikea sanoa johtajuutta niin kuin mä sanoin niin ehkä se kaikki lähti siinä mielessä kun me hallitusten puheenjohtajat, jotka nyt sattumoisin on kaikki kokoomuslaisia, tavattiin epävirallisesti ja lähdettiin kehittämään tätä ja sitten otettiin valtuuston puheenjohtajat mukaan.” (LH2)

”Sanoisin, että isoimpien kuntien kunnanhallitusten puheenjohtajat lienee ne, jotka sitä johtajuutta eniten tässä on sitten osoittaneet. Eli sanoisin, että Turku ja Kaarina, ja se siinä on tietty puoluepoliittinen draiveri ja ehkä sitten menneisyys siinä, että he olivat jo alun perin viime kaudella samat henkilöt käymässä näitä neuvotteluita, niin luulen, että siinä oli yksi syy siihen.” (LH5)

Kokoomus- ja turkuvetoisuuden ohella aineistossa korostuu myös se, että jokaisella kuntayhtymän neuvottelussa mukana olleella on ollut tärkeä roolinsa asian mahdollistamisessa ja eteenpäin viemisessä. Eli sen jälkeen, kun myös valtuustojen puheenjohtajat ovat astuneet neuvotteleviin pöytiin mukaan, on yhteinen tahtotila yhteistyön kehittämistä säilynyt:

”Kyllä on iskostunut yhteinen päämäärä kokoomuslaisten hallitusten puheenjohtajien keskuudessa vahvaksi alkumetreiltä. Eteenpäin vievä voima on tullut sieltä ja tässä porukassa, joka on ollut valmistelemissa, jarruttavia osapuolia ei ole ollut.” (LH1)

”Kyllä jokainen, joka osallistui kaupunginhallituksen tai valtuuston puheenjohtajan roolissa näihin neuvotteluihin oli ratkaisevassa asemassa ihan ihmisenä. Tähän suhtauduttiin positiivisesti ja totisesti. Ja näitä neuvottelutilanteita pidettiin tärkeinä ja vaikuttamista ja asiaan perehdyttiin ja ajattelen, että siinä mielessä kaikki kenellä oli omassa kunnassaan johtajuutta, pystyi viemään sitä omassa valtuustossaan tai hallituksessaan hyvin eteenpäin.” (LH6)

”Oli siinä mielessä hyvää neuvottelua ja konsensuksen hakemista, että en ole sinällään nähnyt, että siinä olisi mitään selkeätä että se olisi keskittynyt vain Turkuun, mun mielestä kaikki ottaa kantaa ja keskustelee, että se on siinä mielessä positiivista.” (LH7)

4.2.1 Fasilitoivan johtajuuden piirteet seutuyhteistyön kehittämisessä

Seuraavaa tarkastelua tehdään Vangenin ja Huxhamin (2003a, 66) yhteistoiminnallisen hengen johtajuuden jaottelun avulla, jossa vastaanottamisen, voimaannuttamisen, osallistamisen ja mobilisoinnin näkökulmat kuvaavat johtajuuden menetelmiä. Toisin sanoen selvitetään, millä tavalla

fasilitoivaa johtajuutta on esiintynyt seutuyhteistyön kehittämisessä ja miten se on vaikuttanut yhteisten haluttujen päämäärien saavuttamiseen.

Vuorovaikutuksen säännöllisyys on oleellinen muuttuja aikaintensiivisessä yhteistoiminnassa. Osapuolia *voimaannuttavan* johtamisen yksi keino on ylläpitää yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta tehokkaasti osallistujajoukon ollessa hajanainen (Vangen & Huxham 2003a, 66). Kuntayhtymän perustamisen ja siihen liittyvien alkukeskustelujen eli noin kolmen vuoden aikana vuorovaikutus on ollut laadultaan ja säännöllisyydeltään vaihtelevaa. Taustalla on ollut kuntien toimintakentän muut aikaa vievät ja osittain emergentit tapahtumat, kuten koronakriisi, hyvinvointialueiden valmistelu, mikä korostaa myös aiemmin esiteltyjen resurssien merkitystä yhteistyön kehittämisen lähtökohdissa:

”No ei se vuorovaikutus ole kauhean voimakasta ole ollut. Sen voi sanoa, että aina voi keksiä kaikenlaisia syytä miksi se ei ole ollut sitä. Aito syy on ollut tässä pari kolme viimeistä vuotta, että korona ja kaikki muut, kyllähän joka kunnassa katse ja keskittyminen tekemisessä on ollut aika paljon muissa asioissa kuin tämän kuntayhteistyön virittämisessä. Koska ne materiaalmäärät ja diasarjat ja Tampereen mallien tutkailut ja pitkät selostukset mahdollisista hyödyistä ja näin poispäin oli siinä paketissa liian raskaita tavallaan, että oikeasti se pureutuminen konkreettisemmin meidän mahdollisuuksiin, niin se on jäänyt sen alkulähdön jälkeen melkein tekemättä. Mutta siitäkin on vaikea sanoa sitten – ei voi syyttää sen enempää Turku tai muutama kuntaa, että kukaan ei ottanut siinä kohtaa sellaista, sen tyyppistä leaderiä että miten lähdetään tätä nyt oikeasti muokkaamaan näiden kuuden kunnan näköiseksi.” (LH8)

Kuntayhtymän neuvotteluille ja valmistelulle oli nimetty Turun kaupungin toimesta seutuyhteistyöjohtaja, jonka vaikutusta on kuvattu tekniseksi ja valmistelevalle. Fasilitoivan johtajuuden erilaisten osa-alueiden toteutuminen jäi valmistelutyössä täten enimmäkseen mukana olevien poliitikoiden oma-aloitteisuuden vastuulle.

”Itse ajattelen, että näkökulmastani se hänen vaikutus on ollut kuteinkin aika tekninen. Hän on tehnyt niitä tehtäviä ja valmistelua asioita, mitä on pyydetty. Mutta se johtajuus tavallaan, että hän olisi ajanut asioita voimakkaasti tähän pisteeseen, niin se on tullut kyllä sitten poliittiselta johdolta ja kaupunkien johdoilta enemmän [...] Ylin johto kaikissa kunnissa on sitten omissa kunnissaan sitä johtajuutta harjoittanut, jotta ollaan saatu nämä päätökset tehtyä. Ja nyt sitten tämän kuntayhtymän työn käynnistyessä se varmaan etsii vähän vielä sitä muotoansa johtajuus, kun tosiaan niin kuin tämä ei ole kenenkään kokopäivätyötä tämä seutukysymys tässä.” (LH4)

”No, meillä on ollut nyt Turun kaupungin edustaja ikään kuin tällaisena vetäjänä tässä käynnistysvaiheessa. Hän on hoitanut näitä kokouksien järjestelyjä ja esityslistoja ja myöskin pohjaehdotuksia. Sitten ollaan referoitu ja on omalta osaltamme yritetty sitten säätää semmoiseksi kun halutaan.” (LH3)

”Mun mielestä tämä on ollut enemmän tällaisten poliittisen prosessin asia, kuin varsinaisesti virkamiesten asia hoitaa sitä tähän asti. Ja tällä se on mennytkin.” (LH5)

Alkuasetelmissä havaittiinkin jo, että monet kuntayhtymän perustamisessa mukana olleet poliitikot eivät toimi kokopäiväisesti poliitikkona, joten ajalliset resurssit ovat mahdollisesti olleet osalla hyvinkin rajallisia. Edellisten aineistosta nostettujen näkemysten perusteella voidaan todeta, että kuntayhtymän perustamista sekä siihen liittyneitä neuvotteluja olisi mahdollisesti voitu edistää paremmin, jos prosessissa olisi esiintynyt enemmän fasilitoivaa johtajuutta. Toisaalta huomiota ja aikaresursseja kuluttaneet koronakriisi ja hyvinvointialueiden poliittinen sekä hallinnollinen valmistelutyö ovat ymmärrettäviä hidastavia syitä. Kehittyvän yhteistyön kannalta on kuitenkin rohkaisevaa, että kunnat luottamushenkilöineen kuitenkin saivat esimerkiksi periaatepäätökset läpi vuoden 2021 aikana, kun oli tullut taas mahdollisuus viedä kuntayhtymän valmistelutyötä eteenpäin. Eräs luottamushenkilö osoitti kiitollisuutta siitä, että vaikka neuvottelut olivat turkuvetoisia, niin jokainen mukana ollut poliitikko oli omalta osaltaan edistänyt asioiden eteenpäin viemistä. Omassa kunnassa seutuyhteistyön kehittämisen puolesta puhuminen oli tavallaan johtajuuden osoitus, sillä ilman kunnissa hyväksytyjä periaatepäätöksiä kuntayhtymän perustaminen ei olisi edennyt.

”Missään nimessä, vaikka Turku sinänsä johti neuvotteluja – ne vaati, että neuvotteluja johdetaan myös jokaisessa kunnassa sisäisesti. Ja siitä kyllä kiitos näille nimenomaisesti sillä hetkellä toimineille henkilöille siitä johtamisosaamisesta.” (LH6)

Kokonaisuudessaan aineistosta tehdyt havainnot fasilitoivaan johtajuuteen ja sen eri osa-alueisiin liittyen viittaavat siihen, että yhteistoiminnan osapuolten *vastaanottaminen, voimaannuttaminen, osallistaminen ja mobilisointi* on ollut kuntayhtymän perustamisen prosessissa vahvasti luottamushenkilöiden vastuulla. Vuoden 2023 alussa valittava ja työnsä aloittava seutujohtaja tulee mitä todennäköisimmin tasoittamaan fasilitoivan johtajuuden tarvetta siten, että toimiessaan lähtökohtaisesti objektiivisesti, seutujohtaja toteuttaa työssään edellä mainittujen neljän osa-alueen toteutumista:

”Luulen, että se sitten tosiaan, kun on tämä seutujohtaja ja jotenkin, sitten jotenkin strukturoi paremmin tätä. [...] Hän varmaan sitten jonkun verran ottaa tätä johtajuutta omiin käsiinsä tai ehkä aika paljonkin – toivottavastikin aika paljon, koska kyllä aistin sieltä ensimmäisestä virallisesta kokouksesta sellaisen, just ajatuksen, että se seutujohtaja on sellainen neutraali seudun ihminen.” (LH4)

4.2.2 Asioiden eteenpäin viemisen keinot epäluottamuksen vallitessa

Koska kuntayhtymän perustamisen prosessin aikana fasilitoivaa johtajuutta esiintyi vaihtelevasti, tuli asioiden eteenpäin viemisessä käyttää johtajuuskeinoja yhteistoiminnallisen roistoilun puolelta. Kuten kirjallisuudessakin todettiin, roistoilu -käsitettä ei tule ottaa tässä kontekstissa kirjaimellisesti, sillä ajoittain yhteistoiminnallisen agendan manipulointi ja politiikkapelien menetelmien käyttö ovat ainoita mahdollisia tai tehokkaimpia keinoja viedä asioita eteenpäin. Turun kaupunkiseudun yhteistyön kehittäminen ja kuntayhtymän perustaminen lähti liikkeelle samaa puoluetta edustavan pienen joukon epävirallisesta yhteydenpidosta. Seudun kuntien poliittisten suhteiden tulehtuneisuus ja luottamuksen heikko taso saattoivat alkuun toimia tietynlaisena esteenä laajamittaisen kuntayhtymän perustamista käsittelevän keskustelun synnylle. Viime vuosikymmenellä tapahtuneet kuntaliitoskeskustelut olivat jättäneet seudulle aran ja sävyltään syyttelevän keskustelukulttuurin, minkä takia oli edettävä varovaisesti väärinkäsityksien välttämisen takia:

”Oli tavallaan se riski, että se tulee esimerkiksi lehden kautta esiin, että tällaisia keskusteluja ylipäättään on käyty. Ja jos valtuutetut tai hallituksen jäsenet saavat tiedon jostain muualta, kuin sieltä keneltä sen pitäisi tulla, niin silloin se aiheuttaa tosi herkästi vastareaktion. Tämä on ehkä... tämä oli niitä yksi sen prosessin vaativimpia osuuksia handlata.” (LH6)

Kaupunkiseudun kunnanhallitusten puheenjohtajista muodostuneen epävirallisen verkoston yhteydenpitoa sekä yhteistyön kehittämisen alullepanoa voidaan verrata Vangenin ja Huxhamin (2003a, 70) esittämiin politiikkapeleihin, joissa asioiden eteenpäin viemisen keinoina on muun muassa verkostoituminen mahdollisten yhteistyökumppanien kanssa ja yhteistyökyvyttömien organisaatioiden selvittäminen. Kaupunkiseudun kehittämisen kontekstissa tämä ei kuitenkaan ole suinkaan kirjaimellista roistoilua, vaan kuntien välisten poliittisten suhteiden luotaamista, jossa jo valmiiksi tutut puoluekollegat toimivat luotettavina kumppaneina.

Yhteistyön kehittämisen asettaminen yhdeksi kaupunkiseudun kuntien väliseksi agendaksi viittaa yhteistoiminnallisen agendan manipulointiin, mutta sitäkään ei voi tulkita negatiivisessa mielessä. Silloin ei ollut vielä olemassa virallista nykyisen kaltaista verkostoa, jonka toimintaa olisi voinut ohjata kohti itse asettamaa agendaa. Sen sijaan agendan määrittelemisen ja politiikkapelien keinojen käyttö tapahtui oma-aloitteellisesti tarpeesta perustaa virallisempi neuvottelukokoonpano. Osa nykyisen verkoston osapuolista saattaa kuitenkin kokea prosessin olleen epädemokraattinen ja salamyhkäinen, sillä kaikilla ei ole ollut samaa mahdollisuutta osallistua. Kunnanvaltuustojen puheenjohtajat otettiin vasta jälkeempään neuvottelevaan kokoonpanoon mukaan, mikä nostatti osassa myöhemmin prosessiin mukaan tulleista epäilyksiä tarkoituseristä:

”Kyllä tämä minun mielestäni aika puskesta rakennettiin. Että en sanoisi, että tämä kauhean esimerkillinen demokraattinen prosessi olisi ollut tässä takana. [...] Tietenkin ehkä yksi asia sellainen, mikä tässä sitten kolahtaa monesti tässä kokoonpanossa on, että meillä on kunnanhallitusten puheenjohtajat on lähiseudulta aika monet samasta puolueesta. Ja silloin tavallaan siinä herää sitten että jos ei kuntien välillä niin sitten kuntien sisällä epäluottamus siitä, että miten asiaa on valmisteltu ja kuka sitä on valmistellut ja millä agendalla – että ehkä se sitten muuttui ehkä siihen – puoluepoliittiseksi keskusteluksi.” (LH5)

”Sitten se, että taustalla on paljon kokoomuskeskustelua ja kyllähän ne on myöskin haaste tälle etenemiselle, että pitäisi tavallaan pystyä jättämään taakse - ja kaikkien äänen pitää kuulua paremmin, jos vähänkään sellaista salaseura-ajattelua on ollut aikaisemmin, niin se pitää ainakin jäädä pois tai muuttua sitten sillä tavalla aidosti läpinäkyväksi, että nyt se on sitten seutuhallitus, joka niitä asioita vie eteenpäin ja avoimesti keskustelee.” (LH8)

Edellisten näkemysten perusteella luottamushenkilöillä on kuitenkin tällä hetkellä sellainen asenne, että seutuhallitus on jatkossa se keskeisin foorumi ja keskustelupöytä, jossa käydään avoimesti kaupunkiseudun asioita läpi. Mahdollisilla tietojen epätasapainon tilanteilla ei koeta olevan suurta vaikutusta, sillä asiat käydään läpi kuntayhtymän hallituksen kokouksissa, joissa jokaisella osallistujalla on mahdollisuus pyytää selvennystä pohdituttaviin asioihin:

”Siinä (seutuyhteistyössä) on tullut aiemmin vähän sellaista pikkukerhomaisuutta välillä, että on liian pienessä piirissä puhuttu tai viety tai päätetty, niin se on kyllä tullut jo tässä aika nopeasti tuli sitten sellainen olo, että siitä on nyt pyritty sitten eroon.” (LH5)

”Joillakin varmaan on hieman parempi tieto kuin toisella. Mutta ei sillä mitään merkittävässä määrin sitä tiedon puutetta ole. Ei ole. Se on tietysti omasta aktiivisuudesta kiinni, että perehtyy niihin esityksiin, mitä kokouksessa sitten tulee esille. Että löytää ne haudatut koirat sieltä, jos sellaisia on.” (LH3)

4.3 Institutionaalinen suunnittelu: kuntayhtymän rakenne ja toimintaa ohjaavat periaatteet

Yhteistoiminnallisen hallinnan institutionaalisella suunnittelulla voidaan tasoittaa epätasaisia alkuasetelmien mukana tulevia haasteita. Yhteistyöverkoston laajuus, inklusiivisuus ja toimintaa ohjaavat periaatteet, kuten läpinäkyvyys ovat institutionaalisen suunnittelun keskeisimpiä keinoja. Aineiston perusteella kuntayhtymän suunnittelussa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että sen kokoonpano eli mukana olevat kunnat ovat perusteellisesti mukana yhteistyössä. Kuntayhtymän toimintaa ohjaavissa periaatteissa ja pelisäännöissä on huomioitu kuntien väliset voimasuhteet, esimerkiksi kokemus Turun ylivoimaisesta asemasta aiemmissa yhteistyösuhteissa. Kuntayhtymän perussopimuksessakin määritellyillä säännöillä on pyritty luomaan edellytykset mahdollisimman

sujuvalle, tasavertaiselle ja avoimelle vuorovaikutukselle. Aineiston perusteella kuntayhtymän suunnittelussa on havaittavissa useaan otteeseen inklusiivisuuden, läpinäkyvyyden, tasavertaisen informaation ja hyväksyttävän päätöksenteon elementtejä. (Ansell & Gash 2007, 555; Margerum 2002, 242; Gunton & Day 2003, 14).

4.3.1 Rakenne ja kokoonpano

Kuntayhtymän kokoonpanoon liittyen nousi aineistossa näkökulmia jäsenkuntien muodostamasta rakenteesta ja puoluepoliittisista voimasuhteista. Turun kaupunkiseudun kuntayhtymässä on tutkimuksen teon hetkellä kuusi jäsenkuntaa; Turku, Kaarina, Naantali, Lieto, Raisio ja Rusko. Kokoonpanon jäsenkuntien näkökulma nostatti luonnollisesti aineistossa ensimmäisenä pohdintaa. Luottamushenkilöillä on vahvoja näkemyksiä kaupunkiseudun kuntien muodostamasta dynamiikasta, joten kuntayhtymän ja seutuhallituksen lopullisen kokoonpanon valitseminen oli edellyttänyt neuvotteluja.

Mukana olevat kunnat olivat kokoonpanosta neuvoteltaessa katsoneet asiaa omasta maantieteellisestä asemastaan, jolloin moni oli toivonut, että oma naapurikunta pääsisi mukaan kuntayhtymään. Painoarvoa antoi neuvotteluissa tavoite saada mahdollisimman tiivis ja rajattu kokoonpano, minkä seurauksena nykyiseen ratkaisuun päädyttiin. Ottamalla huomioon jokaisen toivomus mukaan halutuista kunnista, olisi kuntayhtymän koko kasvanut nykyisestä kuudesta mahdollisesti jopa kymmeneen. Margerum (2002, 242) esittää, kuinka joissakin tapauksissa verkoston koko ei saa kasvaa liian suureksi, jolloin siitä tulee vaikeammin hallittava. Se on toistaiseksi otettu huomioon myös Turun kaupunkiseudun tapauksessa. Luottamushenkilöiden kokemukset suurempien kuntayhtymien ja kuntien yhteistyöverkoston toiminnasta viittaavat siihen, että suuremmalla kokoonpanolla yhtenäisten päätösten tekeminen olisi hankalampaa, jolloin osaoptimoinnin riski kasvaa.

”Siinä oli hiukan vaihteluväliä, kun jokainen – no ei ihan jokainen, hahmotti sen omasta maantieteellisestä sijainnista ja omien naapurikuntiensa kautta. [...] Mutta loppujen lopuksi siinä kuitenkin aika yksituumaisesti päädyttiin sitten siihen, että Turku ja ydinkaupunkiseudun kunnat on se, jolla lähdetään liikkeelle.” (LH6)

”Jotta tämä lähtisi toimimaan niin täytyy olla tarpeeksi pieni porukka. Sitten ajateltiin, että me jotka on tässä Turun naapurikuntina, meillä on ehkä kaikkein lähimpänä kuntarakenne ja intressit samoja.” (LH2)

”On ehdottomasti hyvin loogista, että se on nämä kunnat, jotka ovat Turkuun fyysisesti kiinni ja sitten toisaalta muodostavat sellaisen kehän siinä Turun ympärillä, että se on hyvin looginen. Jos mentäisiin seuraavaan kerrokseen, niin on arvosteluja tullut että mites tämä nyt sitten on tällainen, niin sitten alkaa tulla jo niitä asioita, jotka ovat hyvin tyypillisiä isommille

kuntayhtymille, että sitä osaoptimointia ja sellaisia eturistiriitoja – niiden määrä alkaa lisääntymään.” (LH8)

Useassa puheenvuorossa korostui se, että kuntayhtymän laajenemiselle ei nähdä tulevaisuudessa esteitä, kunhan toiminta saadaan ensin onnistuneesti käyntiin nykyisellä kokoonpanolla:

”Vedettiin se raja siihen, että Turun naapurikunnat on tässä ensimmäisessä vaiheessa mukana ja sitten jos ja kun toivottavasti me saadaan tämä hyvin toimimaan, niin eihän sitä sitten mikään estä laajentamasta.” (LH2)

”Ja sitten voidaan hyvin nopeastikin laajentaa, kun saadaan tämä polkaistua käyntiin.” (LH6)

”Kyllä vähän näen näin, että on ainakin tulevaisuudessa pitäisi päästää sitten lisää kuntia tähän yhteistyöhön, mutta voi olla, että se on hyvä, että aloitetaan pienemmällä porukalla. Niin saadaan se käynnistettyä, ja sitten voidaan ottaa tuosta muutama kohtalaisen isokin kunta mukaan.” (LH3)

Pintaa syvemmälle katsoessa puoluepoliittisten voimasuhteiden merkitys korostuu luottamushenkilöiden pohtiessa kuntayhtymän kokoonpanoa päätöksenteon näkökulmasta. Seutuhallitukseen valitaan jokaisesta kunnasta hallituksen ja valtuuston puheenjohtaja. Turku toimii lievänä poikkeuksena kolmella seutuhallituksen edustuspaikallaan, kun kaupunkia edustaa pormestarin ohella kaksi apulaispormestaria. Muiden kuntien edustajat eivät kuitenkaan koe liiallista epätasapainoa aiheuttavana asiana. Suuri osa luottamushenkilöistä pitää täysin luonnollisena sitä, että kuntien puoluepoliittiset voimasuhteet näkyvät myös seutuhallituksessa. Seutuhallituksen puoluerakenne syntyy kuntavaalien perusteella, kun kunnista valitut henkilöt edustavat yleensä omissa kunnissaan kahta suurinta ryhmää.

”Se on mua itseäni kovasti kiinnostanut tässä kun tämä homma tästä etenee – tämä puoluepoliittinen ulottuvuus – itse ajoin tai toivoin sellaista, vähän tasaisempaa puoluepoliittista jakoa tähän hallituksen kokoonpanoon. Mutta toisaalta on ymmärrettävää, että se on tähän asemaan perustuva ja sikäli se kuntanäkökulma nousee sieltä vahvemmin, kuin se puoluepoliittinen näkökulma.” (LH4)

”Kun sitä rakennetta suunniteltiin, kyllä se käytiin sillä ajatuksella loppujen lopuksi, että edellisten kuntavaalien asetelma tarjoaa ainoan oikean järkevän mittarin.” (LH8)

Uhka pienempien puolueiden päätöksenteosta ulosjäämisestä nostatti osassa huolta, sillä pienillä puolueilla on hyvin harvoin kunnissa hallituksessa tai valtuustossa puheenjohtajan asema eikä täten olisi sijaa seutuhallituksessakaan.

”Heti kun jollain ei ole jossain edustajaa, niin se epäluottamus kasvaa, ja siitä syntyy sellaista turhaa vastakkainasettelua tai sellaista jotenkin juuri se epäluulo synnyttää turhaa murinaa.” (LH4)

”Niin silloin ne puolueet, jotka tässä pelissä koki jäävänsä hyvin pieneen rooliin, niin tietysti harmittelee meille ainakin vihreät täällä (kunnan nimi poistettu) ovat kovasti tyytymättömiä, kun he eivät pääse mitenkään tässä kohtaa mielestään peliin mukaan ja varmasti samanlaista on käyty muuallakin.” (LH8)

Pienet puolueet otettiin kuntayhtymän suunnittelussa huomioon varaedustajasysteemissä, jonka avulla on pyritty takaamaan vaikutusmahdollisuudet mahdollisimman monelle puolueelle kaupunkiseudulta. Varajäsenenä toimiminen voi kuitenkin edellyttää erityistä oma-aloitteisuutta tiedon hankinnassa ja asioista perillä pysymisestä, sillä varajäsenen asemassa kokouksiin osallistutaan harvemmin. Varaedustajasysteemi kuvastaa yhteistoiminnallisen hallinnan institutionaalisen suunnittelun inklusiivisuutta ja tasavertaisuutta. Kun kaikkien intressejä ei ole mahdollista täysin tyydyttää, on pyrittävä toiseksi parhaaseen ratkaisuun. Tässä tapauksessa suurempien puolueiden asema pysyy kuntavaalien tulosten jälkeen seutuhallituksessa taattuna, kun pienten puolueiden ääni tulee myös kuulluksi varasijojen kautta osallistuessa.

”Kyllä mun mielestä nyt on (reilut vaikutusmahdollisuudet), koska nämä varaedustajat me valittiin niin, että me otettiin huomioon nämä kaikki pienet puolueet, että katsottiin, että jokainen puolue tulee edustettuna mitkä tällä alueella toimii, mutta myöskin katsottiin niitä voimasuhteita, että kyllähän demokratiaan kuuluu ja vaalit käydään siten, että voimasuhteet täytyy näkyä.” (LH2)

”Tosiaan sitten tässä on tämä varahenkilöjärjestelmä, joka sitten ehkä omalta osaltaan ehkä auttaa (vaikutusmahdollisuuksiin). Se ei ole vaikuttanut mielestäni tähän työskentelyyn, että mitä puoluetta itse kukin edustaa, tai että onko varajäsen tai varsinainen. Eli jos haluaa tulla kuulluksi ja vaikuttaa tähän työhön niin se vaikuttaa kyllä. Tietysti varajäsenellä se on aina vaikeampaa, jos tulee vain harvoin kokouksiin.” (LH4)

Varapuheenjohtajan kiertävällä systeemillä vältetään yhden puolueen keskittymistä hallituksen puheenjohtajistoon. Samalla pyritään jättämään taakse aiemmassa osiossa esille nostettu pikkukerhomaisuus, ettei toiminta vaikuta osalle enää salamyhkäiseltä ja yksittäisten tahojen sanelemalta.

”Varapuheenjohtajat ovat kiertäviä. Eli nythän lähti niin, että varapuheenjohtaja on ensin Kaarinasta ja sitten se menee, se menee niin, että nämä varapuheenjohtajat, varmaan useimmin tulee olemaan näitä valtuustojen puheenjohtajia. Haluttiin myöskin sillä tavalla, että ei se tule

sitten olemaan toinen kokoomuslainen että yritetään vähän kattoo sitäkin, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja on eri puolueista.” (LH2)

Kuntayhtymän jäsenkoonpanon neuvotteluissa korostuu yhteistoiminnallisen hallinnan konsensushakuisuuden merkitys hyvin. Usealla osapuolella oli oma näkemyksensä ja toivomuksensa kokoonpanon suhteen, eikä kaikkien toiveita voitu toteuttaa. Neuvottelujen myötä kuitenkin jokainen oli kyennyt ymmärtämään kuuden kunnan muodostaman kokonaisuuden toiminnan, jossa rajallisen jäsenmäärän kanssa olisi helpompi lähteä liikkeelle. Samalla tavalla toiveita luottamushenkilöpaikoista ja seutuhallituksen rakenteesta oli ollut erilaisia, mutta nykyiseen malliin oli päädytty perustellusti. Kaikki osapuolet olivat kuitenkin saaneet antaa ilmi näkökulmansa ja omat toiveensa, joita oli kuultu.

4.3.2 Kuntayhtymän ja seutuhallituksen toiminnan pelisäännöt ja läpinäkyvyys

Selkeät pelisäännöt auttavat vakuuttamaan yhteistoiminnallisen hallinnan osapuolet reilusta, tasapuolisesta ja avoimesta prosessista. Läpinäkyvyyden avulla yhteistoiminnasta pyritään tekemään mahdollisimman aitoa ja ehkäisemään hämäräperäistä päätöksentekoa, mikä edistää jäsenten sitoutumista toimintaan. (Murdoc, Wiessner & Sexton 2005, 245; Ansell & Gash 2007, 557.) Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän suunnittelussa yhtenä keskeisimmistä kysymyksistä toimi kuntien äänioikeudet seutuhallituksen päätöksenteossa. Aineiston perusteella kuntayhtymän suunnitteluvaiheen etenemisen kannalta oli merkittävä asia, että seutuhallituksessa jäsenkunnilla on Turun yhtä lisä-ääntä lukuun ottamatta tasavertainen äänioikeus. Sillä voidaan vaikuttaa tehokkaasti alkuasetelmissa keskustaupunki Turkuun kohtaan esiintyviin epäluuloihin ja negatiivisiin yhteistyökokemuksiin:

”Tämä oli ainut vaihtoehto millä saadaan pystyyn, kun kaikki aikaisemmat yhteistyökuviot Turun kanssa, niissä on ollut Turulla se joko osake-enemmistö tai jokin muu enemmistö ja Turku on voinut yksin päättää, jos ei yhteistä säveltä löydy [...] Tämä pistää Turunkin miettimään asioita vähän eri tavalla. On positiivinen asia. Jos Turulla olisi tässä ollut enemmistö, niin tätä ei olisi koskaan edes perustettu.” (LH1)

”Sanotaan, että tämän yhtiön tai kuntayhtymän perustan yksi pääasia oli siinä, että miksi kaikki kunnat tähän suostuu, on että Turku ei saa olla yksin enemmistönä. Eli se perustetaan sillä pohjalla, että Turulla ei ole yksin enemmistöä. Se oli se reunaehto, millä tää saatiin edes perustettua.” (LH2)

”Turkuhan sai kolme hallituspaikkaa ja muut kunnat kaksi hallituspaikkaa – ja puheenjohtajuuden Turku saa. Mutta sillä kolmen hengen hallituksella ei pysty jyräämään muita kuntia.” (LH3)

Kuntayhtymän suunnittelussa on otettu huomioon päätöksenteon rakenteen varmuus ja läpinäkyvyys, mikä on auttanut vakuuttamaan mukana olevat luottamushenkilöt toiminnan tasavertaisuudesta. Informantit kokevat kuntayhtymän avoimen keskustelufoorumin olevan houkutteleva vaihtoehto aiemmin seudulla vallinneelle hämäräperäiselle ja pikkukerhomaiselle yhteistyörakenteelle. Kuntayhtymän ja seutuhallituksen päätöksentekorakenteen takia asioiden perusteelliselle valmistelulle koetaan tarvetta, minkä lisäksi kuntien tulee jatkossa kyetä hyödyntämään seutuhallituksen tarjoamaa keskustelufoorumia neuvotteluissaan, jotta yksittäisten kuntien välisten liittoumien muodostuminen kuntayhtymän sisällä olisi epätodennäköisempää:

”Luulen, että yksi iso asia olisi se, että valmistelu – miten asiat valmistellaan ja tuodaan – ollaanko niissä tavallaan huomioitu eri näköisiä näkökulmia, jolloin siitä eteenpäin meneminen on helpompaa.” (LH5)

”Eli silloin ne joutuu aidosti neuvottelemaan niistä... Sitten sen totta kai ymmärtää kaikkien puolesta, että ei seutukunnatkaan tai... ettei siinä saisi tulla kauheasti mitään klikkejä. Että tavallaan sitten okei, nyt läntiset – Raisio, Naantali, Rusko rupee puskemaan johonkin suuntaan syystä tai toisesta, niin ei sekään ole kauhean rakentavaa. Kyllä niistä tulee pystyä avoimesti puhumaan, on se sitten mikä tahansa asia.” (LH7)

”Kysymys ei ole siitä, että tässä olisi joku valtapeli, että jos (kunnan nimi) liittoutuu (kunnan nimi) kanssa ja sitten ottaa ton tohon mukaan ja saadaan yksi asia hoidettua. Se ei ole tämän kuntayhtymän tarkoitus, vaan kaikki pitäisi olla aina äänestykset 6-0.” (LH8)

Luottamushenkilöt korostavat lähitulevaisuudessa valittavan seutujohtajan sekä seutuhallituksessa toimivien poliitikkojen merkitystä avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisessa, sillä he ovat avainasemassa omissa kunnissaan asioiden tiedotusvastuun näkökulmasta. Läpinäkyvyyden kontekstissa näkökulmina voi täten toimia seutuhallituksen sisäinen läpinäkyvyys eri kuntien tai puolueiden edustajien välillä ja toisaalta myös kuntayhtymän ja seutuhallituksen toiminnan läpinäkyvyys kuntien ja esimerkiksi valtuustojen suuntaan:

”No kyllä se (avoimuus ja läpinäkyvyys) varmaan meistä hallituksen jäsenistä paljon riippuu, että miten paljon me omissa kunnissamme kerrotaan ja tiedotetaan tästä, mutta kyllähän se sitten tietysti siinä vaiheessa, kun meillä on palkattua henkilökuntaa eli seutujohtaja ja seutusihiteeri tai mikä hänen tittelinsä mahtoi taas ollakaan. Tiedotusvastuu tietysti kuuluu heille kanssa ennen kaikkea. Mutta kuntatasolla se avoimuus kyllä varmaan sitten meistä hallituksen jäsenistä lähtee.” (LH3)

”Jos kysyisit tätä joltain, vaikka minkä tahansa näiden kuntien yksittäiseltä valtuutetulta, esimerkiksi. Niin hän vastaisi, että ei ole ollut että en tiedä asiasta mitään. Se ei johdu siitä, että

asiaa olisi jotenkin piiloteltu, vaan että se on vielä se viestiminen aina hirveän haastavaa ja etenkin kun ei ole vielä ollut mitään sellaista kuntien esimerkiksi valtuustoille vaikkapa seminaaria pidettäväksi, kun ollaan niin alkuvaiheessa.” (LH4)

Osa informanteista korostaa, että kuntayhtymällä ja seutuhallituksella ei loppujen lopuksi ole päätäntävaltaa eli sen kautta ei voida tehdä ja toimeenpanna päätöksiä ilman, että ne on käytetty jäsenkuntien valtuustoissa ja hallituksissa:

”Eihän me näitä yksin päätetä tässä hallituksessa, vaan ne viedään jokaisen kaupungin hallitukseen ja valtuustoihin, että mihin projekteihin lähdetään mukaan. Eihän me niitä voida yksin päättää siellä (seutuhallituksessa). Sillähän ei ole päätäntävaltaa sinänsä sillä hallituksella, että se pystyisi päättämään mihin projektiin mikäkin kunta lähtee mukaan tai mihin lähtee.” (LH2)

4.4 Kuntayhtymän perustamisen prosessi ja alkuaskeleet

Yhteistoiminnallisen hallinnan prosessit ovat syklisiä ja ne rakentuvat vaiheittain vuorovaikutuksen, luottamuksen, jaetun ymmärryksen ja aikaansaatuisten tulosten kautta (Huxham 2003). Tässä luvussa tarkastellaan prosessin edellä mainittuja eri osia siitä näkökulmasta, miten ne ovat ilmenneet Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamisessa ja käynnistyneessä toiminnassa ensimmäisten kuukausien ajan.

4.4.1 Dialogi ja vuorovaikutus seutuyhteistyössä

Kuntayhtymän perustamisella on pyritty lieventämään negatiivisia ennakkoluuloja kuntien välillä ja vaikuttamaan taustalla toimiviin haasteellisiin lähtöasetelmiin lisäämällä avointa vuoropuhelua ja vuorovaikutusta. Vuorovaikutus toimii kaiken yhteistyön perustana, eikä Turun kaupunkiseutu ole poikkeus. Vuorovaikutuksen ja kasvotusten käytävän dialogin avulla osapuolten on helpompi päästä perille yhteisistä mahdollisuuksista ja tahtotiloista samalla välttämällä konfliktitilanteita, kun väärinymmärrysten tapahtuminen on epätodennäköisempää. (Ansell & Gash 2007, 558).

Seutuhallituksen edustajat kokevat kasvotusten käytävän keskustelun olevan äärimmäisen tärkeää alusta alkaen, jotta osapuolet oppisivat tuntemaan toisensa paremmin ja pääsisivät paremmin perille toistensa intresseistä sekä näkökulmista. Yhteistyön toimivuuden kannalta hyvin rakennettu yhteishenki ja osapuolten toistensa parempi tunteminen helpottaa ajatustenvaihtoa ja samalla rakentaa puntaroivampaa keskustelua. Luottamushenkilöt kertovat tuntevansa entuudestaan oman puolueen edustajia naapurikunnista, mutta muiden puolueiden edustajien kanssa olisi hyvä tutustua paremmin.

Niissäkin tapauksissa, joissa todetaan entuudestaan tuntevan muidenkin kuntien edustajia, korostetaan virallisemmän ja suunnitelmallisemmän vuorovaikutuksen merkitystä.

Eräs aineistosta noussut havainto kertoo siitä, että kaikkia osapuolia saman pöydän äärelle tuovaa keskustelufoorumia ei ole aiemmin ollut. Fölin ja muiden palvelutuotantoon keskittyvien kuntaomisteisten yhtiöiden keskustelu on ollut tiettyyn aiheeseen rajattua, jolloin muut kuntien välisen yhteistyön tärkeät aiheet saattavat jäädä epävirallisten ja eksklusiivisten keskustelujen varaan. Kaupunkiseutua koskevien asioiden avauksia, suunnittelua ja neuvotteluja varten on ollut tarpeellista perustaa avoimemman vuorovaikutuksen foorumi, jossa tavataan kasvatusten:

”Kyllä ne läsnä kokoukset tällaisessa tilanteessa, kun käynnistetään toimintaa, niin on hyviä. Jotta opitaan vähän tuntemaan näitä muiden kuntien edustajia paremmin kuin tähän asti. [...] Tuolla vapaa-ajan toiminnassa olen kuitenkin törmännyt näihin muiden kuntien edustajiin ja siellä sitten kyllä on asioista keskusteltu.” (LH3)

”Tosiaan tuntui ihan hyödylliseltä, että meillä on nyt tällainen säännöllinen foorumi. Suurin osa ihmisistä oli jollain tavalla tuttuja etukäteen. Toki myös jonkin verran varajäseniä, jotka ovat vähän vähemmän tuttuja, mutta siitä huolimatta, että ihmiset on pääosin tuttuja, niin heitä tulee aika harvoin kuitenkin nähtyä ja yhtenäisenä joukkona varsinkaan. Siksi tuntuu, että on ihan tarpeellinen ja hyvä tunnelma tosiaan siellä oli.” (LH4)

”Se kuitenkin on sellainen virallinen pöytä, jossa näitä asioita voitaisiin keskustella ja löytää sitä yhteistä tahtotilaa ja aikaisemmin se on sitten ollut ehkä enemmän kahdenvälistä tai eri tasoilla toimivaa, mutta ei sellaista, virallista pöytää, johon valmisteltaisiin yhteisiä ajatuksia.” (LH5)

Jos yhteistoiminnan lähtökohdissa on ollut havaittavissa historiallisia vastakkainasetteluja, stereotypioita ja epäluuloisuutta, voidaan niihin tehokkaasti vaikuttaa kasvatusten käydyllä dialogilla ja positiivisella tahtotilalla. Kaikki dialogi ei kuitenkaan ole automaattisesti hyvästä, sillä joissain tapauksissa negatiivissävytteinen vuorovaikutus voi johtaa vastakkainasettelujen ja toisten epäkunnioituksen lisääntymiseen. (Ansell & Gash 2007, 558). Aineiston perusteella jokainen luottamushenkilö on kuitenkin halukas käymään kasvatusten vuoropuhelua ja yrittämään löytää yhteistä ymmärrystä yli kunta- ja puoluerajojen:

”Siinä mielessä, että kun niitä kiistoja on, niin siinä joudutaan olemaan kasvokkain ja tekemään yhteistyötä ja halutaan tehdä yhteistyötä, niin kiistoista huolimatta tavallaan siihen sitten se joskus muokkaa sitä, että oikeasti, että päästään johonkin näköiseen eteenpäin asiassa.” (LH7)

”Kyllä toivon, että mahdollisimman paljon ollaan kaikki saman pöydän ääressä viemässä asioita yhdessä. Ja koska siinä on aina se väärin ymmärryksen vaara kasvaa ja jos tässä olisi tarkoitus ennen kaikkea kerätä sitä luottamusta ja yhteistä ymmärrystä, niin kyllä siihen vaaditaan sitä ettei vaan heitetä jollain pikaviestimillä aiheita ilmaan.” (LH5)

”Siellä varmaan vähän jokainen katsoo ja kuuntelee tarkkaan mitä se naapuri sanoo ja katselee vähän silmiinkin, että kuinka tosissaan tässä ollaan. Näin minä ainakin tulen toimimaan – kyllä kiinnostaa tosi paljon, miten se taustakemia lähtee myöskin workkimään. Koska sillä on merkitystä.” (LH8)

4.4.2 Kuntayhtymän perustamisprosessiin sitoutuminen ja yhteisen ymmärryksen kehittyminen

Kuntayhtymän perustaminen on edellyttänyt kaupunkiseudun kuntien ja niiden johtavien luottamushenkilöiden sitoutumista suunnittelu- ja neuvotteluprosessiin jo muutaman vuoden ajan 2010-luvun loppupuolen ja 2020-luvun alun vaihteessa. Prosessi lähti liikkeelle epävirallisemmista pienemmän joukon kesken käydyistä keskusteluista, joissa tunnusteltiin naapurikuntien poliittista yhteistyökyvykkyyttä ja -halukkuutta. Ajoittain prosessi on hidastunut ja välillä ollut täysin pysähdyksissä kuntien ja luottamushenkilöiden arjessa olleiden kiireiden takia. Sitoutumista on koeteltu, mutta toistaiseksi yhteinen tahtotila paremman yhteistyön puolesta on toiminut vahvana pohjana neuvotteluille ja kuntayhtymän toiminnan aloittamiselle. Koska kirjallisuudessakin yhteistoiminnalliseen prosessiin sitoutumisen on todettu olevan yhteydessä alkuperäisiin yhteistyöhön liittymisen motivaatiotekijöihin, on palattava tarkastelemaan Turun kaupunkiseudun yhteistyön lähtökohdista löytyviä kannustimia (Margerum 2002, 241; Ansell & Gash 2007, 559). Kannustimina toimivat keskinäisriippuvuudet auttavat osapuolia sitoutumaan seutuyhteistyön kehittämiseen, kun on havaittavissa yhteisiä haasteita ja mahdollisuuksia:

”Seudulle tarvitaan tällaista jotain, jonka ympärille kokoonnutaan. On ollut hyviä ja rakentavia neuvotteluja. Enemmänkin se, että voisi sanoa positiiviseksi ongelmaksi, että yhteisiä asioita tuntuu löytyvän todella paljon.” (LH1)

”Sellainen toisten kunnioitus ja ajatus siitä, että sen mitään tosiaan väestöpohjaa ei edusteta, vaan yhdessä vaan mietitään koko seutua yhteisestä näkökulmasta. Ei niin, että raisiolaiset mieltivät, miten tästä saataisiin kaikki hyöty raisiolaisille, ja lietolaiset mieltivät, että tästä saataisiin lietolaisille tai turkulaiset että turkulaisille. Vaan niin, että jokainen edustaa sitä seutua. Sellaisia puheenvuoroja on mielestäni ensimmäisissä kokouksissa myös käytetty, että sikäli suhtaudun tähän hyvin toiveikkaasti.” (LH4)

”Kyllä siellä aidosti myös pyritään siihen seutuyhteistyöhön ja siihen... tai seutukunnan toiminnan parantamiseen.” (LH8)

Prosessin tasavertaisuus ja läpinäkyvyys edistävät sitoutumista ja luottamuksen rakentumista, sillä niiden avulla voidaan vakuuttaa osapuolet toiminnan menettelytapojen rehellisyydestä. Osa

informanteista kokee, että kuntayhtymän suunnittelu on tehty oikein, sillä mahdolliset vallan epätasapainotilanteet ja muut epäluottamukseen johtavat seikat on otettu todennäköisesti huomioon:

”Tämä pohjatyö on nähtävästi tehty sikäli hyvin, että ei ole törmätty tällaisiin ongelmiin (konfliktitilanteisiin tai heikkoon sitoutumiseen), ainakaan vielä. Voi olla, ettei törmätäkään, koska tämä on aika tasapuolisesti perustettu.” (LH3)

Yhteisten arvojen havaitseminen edistää osapuolten sitoutumista yhteistoiminnalliseen prosessiin. Edellä käsiteltyjen keskinäisriippuvuuksien tavalla havaittavissa olevat yhteiset arvot toimivat yhteistoiminnallisessa prosessissa katalyytteinä, joiden avulla osapuolten keskuudessa olevat lukuisat erilaiset intressit ja tavoitteet jalostuvat kohti yhteistä visiota ja yhteistä ymmärrystä. Turun kaupunkiseudun yhteistyön tiivistämisen alkusysäyksessä kokoomuspoliitikkojen keskuudessa oli hyvin samanlainen arvopohja, jonka kautta ensin oman joukon keskuudessa oli otollista lähteä yhteistyön kehittämistä epävirallisesti suunnittelemaan.

”Mehän (hallitusten puheenjohtajat) tunnetaan toisemme varsin hyvin ja ehkä ideologisesti meillä on aika pitkälti samanlaiset ajatusmaailmat. Sanotaan että se miksi tää lähti niin helposti liikkeelle on osasy siltäkin.” (LH2)

”Onhan tämä yksi sellainen iso veturi ylipäätään, että on syntynyt tämä kuvio – johtuu siitä, että näiden kuuden kunnan johdossa, luottamusjohdossa on ollut lähes yksinomaan saman puolueen ihmisiä. Kokoomus-hallitus puheenjohtajilla on ollut tiivis keskustelurinki – samaa varmaan on myös eri puolueiden johtajilta, että on tällaisia seurustelurinkejä, joissa käydään epävirallisesti päivän polttavia juttuja ja tämä seutuyhteistyö on siinä ollut isokin asia.” (LH8)

Seutuyhteistyössä yhteisiä arvoja löytyy kuitenkin myös koko kuntayhtymän jäsenistön keskuudesta eikä pelkästään samaa puoluetta edustavien ryhmittymistä. Informantit kokevat, että vaikka mitään yhteisiä arvokeskusteluja ei ole käyty, löytyy jäsenkuntien ja niiden luottamushenkilöedustajien keskuudesta yhteisiä käytännönläheisiä arvoja, jotka toimivat yhteistyöhön sitoutumisen ajureina samalla tavalla kuin esimerkiksi keskinäisriippuvuuksiksi havaitut seikat:

”Varmaan se on yhteinen arvo, että eripuraisesta maaotteluhengestä kaikki ulospäin. Miltä se juupas eipästely on näyttänyt – siitä kaikki haluaisi eroon.” (LH1)

”No kyllä ajattelen, että se ensimmäinen kokous oli sellainen, kun puhuttiin sitten jo esim. tästä haettavan seutujohtajan vaatimuksista. Siinä tuli aika hyvin ikään kuin listattua niitä odotuksia tälle seutuyhtymän työlle ja sitten taas ne heijastavat ehkä sitä, mitä arvoja siinä nähdään olevan. Ja sitten tietysti liittyy tämä seudun varmaan se ylin (arvo) on se seudun menestys, vai millä sanalla sitä sitten parhaiten kuvailisikaan. Ehkä se kuvaa parhaiten tätä se seudun menestys Suomessa verrattuna muihin kaupunkiseutuihin tai niiden kanssa kilpaillessa.” (LH4)

Luottamushenkilöt havainnoivat arvojen ideologisen ulottuvuuden ja puoluepolitiikan merkitystä yhteistyön kannalta tiedostaen konfliktien riskit liiallisen politikoinnin ja joustamattomuuden tilanteissa, jolloin yhteensovittamattomat arvot voivat sekoittaa yhteisen ymmärryksen muodostusta:

”Itse näen enemmän tämän aika pragmaattisena juttuna yhteisön tarpeen perustamisen, että mitä enemmän sinne ruvetaan sotkemaan sitten tämmöistä arvojen ideologioiden maailmaa niin sitä todennäköisemmin tullaan epäonnistumaan tässä. Se on minun tällainen valistunut arvioni. Mitä enemmän sotekaan politiikkaa ja arvolatauksia... sen perimmäisen mission, tavoitteen lisäksi, niin sitä suuremmin me saatetaan onnistua pistämään asioita solmuun.” (LH8)

”En näe tätä puolueasiana, ellei joku sitä halua siitä tehdä. Siitä tulee ongelma, jos joku haluaa olla puoluepoliittisella agendalla liikkeellä. Näissä jutuissa puolueasiat ovat hyvin taka-alalla.” (LH1)

”Että tässähän nyt lyövät kättä sekä oman kunnan asiat että sitten puoluepoliittiset... että en minä ainakaan vielä ole löytänyt sitä että miten mennään. Että kumpi on kovempi ajuri – kuntahan siinä pitäisi ehkä olla kovempi ajuri kuin se puoluepolitiikka. [...] Me olemme aina kuitenkin poliittisten puolueidemme edustajia – niin varmasti molempia tulee olemaan siinä keskustelupöydässä.” (LH5)

Ansell ja Gash (2007, 552) esittävät, että vaihtoehtoisten vaikutuskanavien ja rinnakkaisten foorumien olemassaolo voi vaikuttaa heikentävästi osapuolten mukaan lähtemiseen sekä prosessiin sitoutumiseen. Syksyllä 2022 toimintansa aloittanut kuntayhtymä on ainoa virallinen kaupunkiseudun asioita koskeva neuvottelupöytä, mikä on omalta osaltaan vaikuttanut jäsenkuntien sitoutumiseen ja prosessissa mukana pysymiseen, sillä kuntayhtymästä poisjääminen tarkoittaisi keskeisestä neuvottelupöydästä poisjäämistä.

”Ja yhdelläkään mukana olevalla kunnalla ei ole ehkä niin merkittävää syytä olla mistään yhteisestä asiasta täysin ulkona, että tämä muka ei liikuta meitä tai me emme ole osallisia tällaisissa.” (LH8)

Seudullisen yhteistyön kehittämisen periaatepäätökset hyväksyttiin kuuden kunnan valtuustoissa vuoden 2021 aikana. Monessa kunnassa päätökset hyväksyttiin toukokuun aikana, mutta aineiston mukaan Kaarinalla oli hankaluuksia saada kaupunginhallitus ja valtuusto yksimieliseksi seutuyhteistyön tiivistämisestä, minkä takia heidän osaltaan asiakirjan hyväksyminen siirtyi kesätauon jälkeen vuoden 2021 syyskuulle. Eräs informantti näkee lopullisen hyväksymisen

johtuneen muun muassa siitä, että Kaarina ei halunnut jäädä ydinkaupunkiseudun asioista neuvottelevasta pöydästä ulos:

”Siinä oli ehkä yhdellä kunnalla vähän enemmän kipuilua kuin muilla. Ja sitä piti sitten ehkä hiukan vierihoidtaa. Mutta sitten ehkä niin, että kun kaikki muut kuitenkin tuntui olevan samalla sivulla, ja aika varmoja ja pystyivät kertomaan, että tämä asia etenee ja he saavat omista kunnistaan luottamusta ja siunausta tälle. Niin minä luulen, että se sitten edesauttoi heitä sisäisesti ymmärtämään, että siinä ehkä oli vähän sellainen, että ei sitä voinut neuvottelutilanteissa heille sanoa, mutta ymmärsivät ehkä rivien välistä, että tämä yhteistyö nyt tulee ja se tulee sitten ilman teitä, jos ette ole tässä mukana ja sellaista tilannetta ei taas voinut Kaarina itse itselleen rakentaa.” (LH6)

”Kaarinahan selkeästi sitten vähän jopa protestoi siinä alkuun, että he eivät ole kerinneet sitä käsittelemään hallinnoissaan ja sanoivat, että eivät pysty mihinkään lupaamaan [...] Siinä oli varmaan vain että se oli muistaakseni, se oli ennen kesää se ne kovimmat väännöt. Tuli se kunnallispolitiikan se 2,5 kuukauden (kesä)tauko ja tavallaan ettei ne... olisiko ollut nyt Kaarina sanoi että he eivät pysty sitä... ei enää ehdi tekemään sitä päätöstä ja hän he ei pysty yksittäiset henkilöt sitä päättämään. Se oli ainakin yksi sellainen, että se oli se aikataulu tiukka. (LH7)

Yksi selkeä vaikuttava seikka periaatepäätösten läpiviennissä oli tiukka aikajänne. Yhteistoiminnan lähtökohdista saakka vaikuttavana tekijänä oleva resurssinäkökulma nostaa tässä vaiheessa merkitystään, kun aikaresurssien epätasaisuus vaikutti koko prosessin etenemiseen: suunniteltua yhteistyön kehittämistä ei voitu lähteä viemään eteenpäin ennen kuin kaikki osapuolet olivat hyväksyneet periaatepäätökset valtuustoissaan. Lopulta kuitenkin tieto siitä, että kuntayhtymä tullaan joka tapauksessa perustamaan ja yhteistyötä tiivistetään, auttoi Kaarinaa vakuuttumaan yhteistyöhön mukaan lähtemisestä:

”Jos Kaarina olisi halunnut jäädä pois niin se olisi jäänyt pois. Se olisi ollut heidän päätös sitten, mutta he nyt halusivat tulla mukaan, vaikka oli kovat tavoitteet ja aikataulut olivat turhan tiukat.” (LH7)

4.4.3 Seutu-yhteistyön kehittämisessä saavutetut välilliset tulokset ja pienet voitot

Edellä esitellyn kuntayhtymän perustamisen yhteydessä käsiteltiin vuorovaikutuksen, sitoutumisen ja osapuolten välille rakentuvan yhteisen ymmärryksen kehitystä. Vangen ja Huxham (2003b, 11) esittävät, että yhteistoiminnallisessa hallinnassa osapuolet ottavat tietynlaisen riskin osallistuessaan yhteistyöhön. Samalla osapuolille muodostuu odotuksia tavoiteltaville tuloksille. Kun haluttuihin päämääriin päästään, luottamus osapuolten välillä vahvistuu ja yhteistoiminnallisen prosessin hyveellinen sykli jatkaa toimintaansa, jolloin on mahdollista asettaa merkittävämpiä tavoitteita

tulevaisuudessa. Turun kaupunkiseudulla hyväksyttiin seutuyhteistyön kehittämisen periaatepäätökset vuoden 2021 aikana ja kuntayhtymän perussopimus allekirjoitettiin vuoden 2022 keväällä. Seutuyhteistyön kehittämistä ohjaavien konkreettisten asiakirjojen olemassaolo antoi sekä käytännönläheistä että symbolista arvoa prosessin jatkumiselle:

”Me oltiin kuitenkin saatu tehtyä periaatepäätökset tämän kuntayhtymän perustamisesta kaikissa kunnissa. Ja se oli oikeastaan se ratkaiseva asia, ja sen jälkeen on sitten ollut tietenkin tavallaan pöytä katettuna valmiiksi.” (LH6)

Koska Turun kaupunkiseudulta löytyy kokemuksia vastakkainasetteluista ja perustetun kuntayhtymän tarkoituksena on luoda edellytyksiä pitkän aikavälin sitoutumiselle, ovat välilliset tulokset ja pienet voitot erityisen tärkeitä luottamuksen rakentumisen kannalta (Ansell & Gash 2007, 561). Aineiston perusteella luottamushenkilöt kokevat, että seutuyhteistyön kehittämisessä on jo nyt saavutettu onnistumisia. Esimerkiksi se, että kuntayhtymän perustamisen prosessissa on päästy niinkin pitkälle kuin toiminnan aloittamiseen ja seutuhallituksen ensimmäisten kokousten pitämiseen, on osoitus vahvistuneesta luottamuksesta:

”Tämä on yksi voitto, että tämä organisaation saatu pystyyn.” (LH1)

”Nyt kun ollaan saatu tämä liikkeelle ja nyt kun on käynnistynyt, niin nyt siellä on kaikilla tosi hyvä fiilis, että tämä lähtee nyt toimimaan. Historiassa meillä on ollut ehkä kipukohtia aika paljonkin tässä Turku vs. kehyskunnat, mutta nyt mun mielestä ollaan nytkähdetty enteenpäin ja kaikilla on sellainen fiilis, että tää lähtee toimimaan ja kaikilla on odotukset, että tämä lähtee parempaan suuntaan.” (LH2)

”Pidän itse tässä kohtaa tärkeimpänä sitä, että me ollaan nyt tässä, että ollaan synnytetty tällainen yhteinen tahtotila. Se oli hyvin sanottu, kun joku sanoi siellä ensimmäisessä kokouksessa, kun nähtiin ja otettiin yhteiskuva, että jo pelkkä tämä yhteiskuva on joillekin Suomessa uutinen. Tavallaan, että yksi strateginen tavoite on saavutettu jo siinä, että me olemme onnistuneet päättämään kaikissa kunnissa, että me haluamme perustaa tällaisen.” (LH4)

Aiemmin analyysissä esitellyllä kuntayhtymän institutionaalisella suunnittelulla todettiin olevan positiivisia vaikutuksia yhteistyöhön suhtautumiseen, mikä on yksi keskeinen näkökulma aineistossa esiin nouseville pienille voitoille. Esimerkiksi Turun yksinomaisen valta-aseman välttäminen tasavertaisella äänioikeudella on osoitus prosessin aikana saavutetusta voitosta, joka vahvisti kehyskuntien luottamusta keskuskaupunkia kohtaan ja mahdollisti kuntayhtymän perustamisen etenemisen:

”Tämä hallituskokoonpano on kuntien kesken hyvin tasapuolinen, niin se on ilman muuta voitto. Me ympäryskunnat olemme tyytyväisiä siihen, että se on näin tasapuolinen.” (LH3)

Itse kuntayhtymän toiminnan aloittamisen lisäksi välillisinä tuloksina nousee aineistossa esille esimerkiksi kuntien yhdessä sopima liikuntapaikkaselvityksen teko, joka vaikuttaa yhteistoiminnallisen hallinnan kannalta sopivalta ja saavutettavissa olevalta käytännönläheiseltä asialta. Aineistossa reflektoidaan myös kuntayhtymän legitimiisyyttä, esimerkiksi asukasrajapintaan nähden. Välillisillä tuloksilla voinee myös vakuuttaa seudun asukkaat kuntayhtymän olemassaolon tarpeellisuudesta:

”Nyt alkuvaiheessa keksittiin se, että tehdään liikuntapaikkaselvitys koko tällä alueella [...] Tuo on se mistä ollaan keskusteltu siellä perustamisvaiheessa moneen kertaan, että kannattaa aloittaa pienillä jutuilla, jotka ovat helppo toteuttaa. Jotta asukkaat näkevät, että tämä toimii ja sitten vasta, kun itsekin ollaan huomattu, että toimii niin voidaan tarttua johonkin rankempaan juttuun sen jälkeen. Vaiheittain mennään.” (LH3)

Seuraavaksi kuntayhtymän toiminnassa on edessä seutujohtajan valitseminen vuoden 2023 alussa ja strategiaprosessin aloittaminen eli asioiden painoarvo alkaa kasvamaan samalla, kun luottamus osapuolten välillä vahvistuu:

”Nyt tämä on perustettu ja on odotukset sille, että se tuottaa jotain lisäarvoa. Mutta silleen, että ei meidän ei tarvitse strategiaa tässä sormia napsauttamalla taikoa. Siinä voidaan hyvin odottaa, että saadaan seutujohtaja sitä valmistelemaan, joka tekee sellaisen kartoitustyön taustalle siitä, että laajemmistakin odotuksista, kuin vain hallituksen jäsenten.” (LH4)

4.5 Luottamuksen rakentamisen hallinta

Jos osapuolten välillä on historiassa ollut vastakkainasetteluja, tulisi niiden varata tarpeeksi aikaa ja resursseja tehokasta luottamuksen rakentamista varten. Tilanteessa, jossa ei pystytä perustelevaan tarvittavaa aikaa ja kustannuksia, ei pitäisi ryhtyä yhteistoiminnalliseen yhteistyöhön. (Ansell & Gash 2007, 559). Tähän mennessä aineiston perusteella tehdyt havainnot ovat osoittaneet, että Turun kaupunkiseudun poliittisen yhteistyön ja luottamuksen kehittäminen on nähty tarpeellisena, ja sille on myös oltu valmiita varaamaan aikaa ja muita kuntaorganisaatioiden resursseja.

Kaupunkiseudun toimijoiden välisen luottamuksen rakentamisen hallinnan tarkastelu toteutetaan tässä osiossa Vangenin ja Huxhamin (2003b, 24) esittämän nelikentän avulla. Käsittely aloitetaan luottamuksen rakentamisen alullepanolla, minkä jälkeen jatketaan luottamuksen ylläpitämistä

käsittelevien muuttujien tarkastelulla. Luottamuksen hallinnan nelikentällä on runsaasti yhtymäpintoja yhteistoiminnallisen hallinnan malliin, mutta tässä osiossa tarkoituksena on käsitellä kaupunkiseudun toimijoiden välisen luottamuksen rakentamista puhtaasti Vangenin ja Huxhamin (2003b) luottamuksen käsitteen ja sen ulottuvuuksien kautta. Luottamuksen rakentamisen hallinta voidaan tässä tapauksessa nähdä yhteistoiminnallisen hallinnan mallia täydentävänä näkökulmana, jossa juuri luottamuksen käsitteen ulottuvuudet ovat tarkastelun keskiössä.

4.5.1 Jäsenten välisen luottamuksen rakentamisen alullepano

Matalan luottamuksen tason ilmapiirissä luottamusta voidaan lähteä rakentamaan hallitsemalla ja punnitsemalla prosessiin liittyviä riskejä. Riskien punnitsemisessa korostuu yhteistyörakenteen eri ulottuvuudet ja tavoitteet; kenen kanssa yhteistyötä tehdään ja rakennetaan luottamusta? Kenellä on vaikutusvaltaa ja kuka on valmis toimimaan? Minkälaisia eroja yhteistyöorganisaatioiden väliltä löytyy? Minkälaisista tavoitteista tullaan neuvottelemaan ja onko yhteistyön osapuolet valmiita sekä kykeneväisiä toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti? Tiivistettynä, näiden asioiden pohdinnan seurauksena osapuolet voivat arvioida yhteistyöhön osallistumisen tuomia riskejä ja niiden hallintaa. (Vangen & Huxham 2003b, 24.)

Kuten jo aiemmin analyysiosuudessa havaittiin, Turun kaupunkiseudulla kuntayhtymän perustamista koskevat keskustelut alkoivat kunnanhallitusten puheenjohtajien välisestä epämuodollisesta yhteydenpidosta, minkä jälkeen hieman myöhemmin myös valtuustojen puheenjohtajat astuivat keskusteluihin mukaan. Suhteiden hienovarainen luottaminen voidaan nähdä luottamuksen rakentamisen alullepanon riskien punnitsemisena: kaupunkiseudun kuntien edustajat selvittivät, kenen kanssa toimiminen on riskien arvoista, mitä tullaan tarkalleen tekemään ja löytyykö osapuolilta tahtotilaa lähteä edistämään keskusteluissa kehittyntä yhteistyön tiivistämisen agenda:

”Meillä oli tämän asian valmisteluun liittyvä konklaavi, jossa oli valtuuston puheenjohtajat koko ajan myös mukana. [...] Olin mukana näissä kuntien välisissä keskusteluissa ja silloin se oli kyllä hyvin mielenkiintoista – hyvin hienovireistä ja pitkään... käytiin pitkään sellaista valmistelevaa keskustelua juuri siksi, että päästäisiin juuri siihen pisteeseen, jossa nyt ollaan. Haluttiinkin antaa sille aikaa ja sellaista tarpeellista – ettei tehdä runnomalla nyt mitään, että saa sen tavallaan kaikki saa sen tunteen siitä, että on ja voi tosissaan miettiä sitä tarvetta, että tehdäänkö tämä nyt näin vai näin.” (LH4)

”Ehkä niin, että se kuin ruvettiin pitämään näitä neuvotteluja, epävirallisia toki aika pitkälti, ennen kuin pystyttiin virallisemmin tekemään mitään. Selkeästi paransi jo pelkästään se, että me istuttiin tasaisin väliajoin saman pöydän ääreen kasvotusten ja pohdittiin näitä kysymyksiä.” (LH6)

Etenkin Turun kaupunki oli aktiivinen ja osoitti aloitteellisuutta kutsuessaan kaupunkiseudun kuntia kahdenvälisiin keskusteluihin, joissa selvitettiin ja selvennettiin mahdollisia epäluuloja ja samalla hallittiin konfliktille herkkää keskustelunaihetta:

”Siinä oli kahdenvälisiä pohdintoja, että kutsuttiin aina jostain kaupungista Turkuun.” (LH6)

”Ensin käytiin näitä, joissa Turku kutsui kahdenvälisiin mukaan, ne olivat silleen hedelmällisiä, että sitten eri kunnista kuitenkin tuli ehkä erilaisia toiveita ja odotuksia ja ajatuksia.” (LH4)

”Sitä pidettiin ehkä vähän sellaisena erikoisena, että miksi ne ovat kahdenkeskeisiä... Että Turku käy niitä keskusteluja, mutta toisaalta siten se, että Turku siinä oli aloitteellinen. En minä tiedä sitten, että olisiko ollut jokin muu tapa... ehkä jos Turku ajatteli että kartoittaa yleisesti sitä tahtotilaa, ehkä kahdenkeskeisissä keskusteluissa, joissa tulee ne omat tavallaan epäilykset ja muut asiat, ja pystytään pohtimaan, että onko jotain sellaisia, mitä voitaisiin lieventää.” (LH7)

Luottamuksen rakentamisen alullepanossa läsnä olevista riskeistä käytännönläheisenä esimerkkinä voidaan nostaa aineiston perusteella sen, kuinka Turun kaupungin ja sen ympäryskuntien edustajat kukin ottivat tietynlaisen riskin lähtiessään mukaan seutuyhteistyön tiivistämistä käsitteleviin keskusteluihin. Turun näkökulmasta kaupunki oli asettanut itsensä jopa haavoittuvaiseen tai ainakin epäitsekäaseen asemaan olemalla tasavertaisen äänioikeuden puolesta kuntayhtymässä. Tämä ja aiemmat kaupunkiseudulla tapahtuneet vastakkainasettelut mielessä pitäen on luonnollista, että Turku ja kehyskunnat kävivät asioita perusteellisesti läpi. Yhtenä riskinä oli, että yhteistyön tiivistämistä koskevat suunnitelmat eivät olisivat nousseet esille tarkoituksenmukaisesti, vaan esimerkiksi vuotaneet paikallismedioihin, jolloin väärinymmärrysten uhka oli läsnä. Väärällä tavalla esille noussut tieto olisi voinut vaikuttaa luottamuksen kannalta negatiivisesti jo valmiiksi epävarmoihin kuntien välisiin poliittisiin suhteisiin:

”Sen epämuodollisen keskustelun informoiminen sinne omiin kuntiin – sehän on aika vaativaa, että miten sitten pitää sen porukan mukana. [...] Se on selkeästi tärkeätä, että ei ne asiat tule lehtien tai jonkun sosiaalisen median kautta, jolloin sitten se lähtöasetelma on usein vääristynyt ja liian näkemyksellinen eikä sisällä taustoitusta tarpeeksi. (LH6)

Luottamuksen rakentamisen näkökulmasta luottamushenkilöt kokevat keskusteluiden ja neuvotteluiden olleen onnistuneita, sillä seudun kuntien ja niiden edustajien erilaiset näkökulmat haluttiin selvittää ja täten hallita mahdollisia riskejä, jotka liittyvät perustettavan kuntayhtymän toimenkuvaan ja kokoonpanoon:

”Se oli ihan hyvä ja se luottamus parani siinä koko ajan ja näkemys myös siitä, että mikä sen tulevan kuntayhtymän tehtävä ensinnäkin on ja miten se suhtautuu esimerkiksi tähän olemassa

olevaan maakuntahallintoon tai varsinaissuomen liittoon tai tulevaan sote-hallintoon. Ja että mitkä kunnat siihen nyt ensi vaiheessa olisi mukana. Näistä kaikesta niiden istuntojen myötä löytyi hyvinkin sitten yhteneväinen näkemys.” (LH6)

Luottamuksen rakentamisen alullepanossa toisena keskeisenä näkökulmana toimii pienten voittojen lähestymistapa, joka tuli yhteistoiminnallisen hallinnan mallin parissa jo tutuksi. Luottamuksen näkökulmasta pienten voittojen tavoittelemisen toimii yksinkertaisena rakennuspilarina, kun relevanttien yhteistyökumppaneiden kanssa ryhdytään tavoittelemaan toimenpiteitä. (Vangen & Huxham 2003b, 24.) Pienten voittojen merkitys luottamuksen rakentamisen ja yhteistoiminnalliseen prosessiin sitoutumisen näkökulmasta tuli jo esille luvussa 4.4.3. Mainittakoon, että Vangen ja Huxham esittävät pienten voittojen lähestymistavan (vaatimaton yhteistoiminta) ja edellä käsitellyn perusteellisemmän riskienhallintaan liittyvän lähestymistavan (kunnianhimoinen yhteistoiminta) sopivan erilaisiin yhteistoiminnallisiin tilanteisiin.

Turun kaupunkiseudun luottamuksen rakentamisen alullepanossa molemmat näkökulmat ovat kuitenkin olleet omalta osaltaan kriittisiä. Yhteistyön tiivistämisen prosessin käynnistäminen edellytti hienovaraista riskien punnitsemista ja osapuolten reflektointia, kun taas heti alkuvaiheessa havaittujen pienten voittojen saavuttamiset, kuten virallisten sopimusten allekirjoittaminen, yhteisten visioiden löytäminen ja konkreettisten tavoitteiden hyväksyminen, ovat auttaneet sitouttamaan osapuolia prosessiin ja vahvistamaan luottamusta.

4.5.2 Jäsenten välisen luottamuksen ylläpito

Luottamuksen rakentamisessa ja ylläpitämisessä osapuolten välisten suhteiden kompleksisuus esiintyy tavoitteiden yhteensovittamisessa, yhteistoiminnan rakenteissa, vallan epätasapainotilanteissa sekä yksittäisten jäsenten haavoittuvaisessa asemassa. Näihin seikkoihin tulee tietoisesti kiinnittää huomiota Turun kaupunkiseudun yhteistoiminnassa myös tulevaisuudessa, jotta rakennettua luottamusta onnistutaan ylläpitämään. Epäonnistumisen tilanteessa luottamuksen kehään voi syntyä säröjä, mikä vaikuttaa negatiivisesti koko yhteistoimintaan ja täten heikentää täyden potentiaalin saavuttamista. Avaimena luottamuksen ylläpidossa toimii osapuolten välisten suhteiden jatkuva hoivaaminen ja muuttuvien tilanteiden huolellinen käsittely. (Vangen & Huxham 2003b, 22.)

Analyysissä on havaittu jo kohteita, jotka edellyttävät luottamushenkilöiden mielestä erityisen huomion kiinnittämistä, Vangenin ja Huxhamin sanoin ”hoivaamista”, tulevaisuuden toiminnan kannalta. Niihin lukeutuu muun muassa vuorovaikutuksen aktiivisuus ja eri muodot, sillä informantit ovat aineiston perusteella nostaneet lukuisissa vastuutehtävissä toimivien luottamushenkilöiden kiireen ja omien aikaresurssien riittävyyden yhdeksi vaikutustekijäksi, kuten esimerkiksi luvusta

4.1.1 selviää. Lisäksi luvussa 4.3.2 päätöksenteon valmistelu koetaan tärkeäksi tulevaisuuden toiminnan kannalta, sillä hyvin toteutettuna valmistelulla voidaan ottaa huomioon useat eri tavoitteet ja näkökulmat ja täten luoda kaikille seutuhallituksen osapuolille tunteen siitä, että heitä kuullaan. Luottamuksen ylläpitäminen ja hoivaaminen on pitkälti yhteydessä yhteistoiminnallisen hallinnan mallissa esiintyvään sitoutumisen näkökulmaan: tavoitteena on sitouttaa osapuolia prosessiin, tasoittaa operatiivisessa toiminnassa mahdollisesti esiintyviä epätasapainon tilanteita ja vakuuttaa kaikki tasapuolisen kohtelun toteutumisesta.

Viimeisenä luottamuksen ylläpitämisen näkökulmana Vangen ja Huxham (2003b, 22) esittävät muutostilanteiden ja epävakauden hallinnan, jossa huomion keskiössä on yhteistoiminnan momentumin jatkuvuuden takaaminen, vaikka yhteistoiminnasta poistuu jäseniä tai kuvioon astuu uusia jäseniä. Jäsenten vaihtuvuus voi ilmetä esimerkiksi yhteistoiminnallisen organisaation valtarakenteiden muuttumisena, jolloin on tärkeää korostaa jokaisen osapuolen merkitystä päätöksenteossa. Kaupunkiseudun kuntayhtymän hallituksessa vaihtuvuus voi ilmetä esimerkiksi vaalikausien mukaan, sillä seutuhallituksen kokoonpano riippuu kunnallisvaalien tuloksista:

”...valtuustokausi tässä sanelee, koska me kaikki hallituksen jäsenet ollaan vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä omissa kunnissamme. Niin se tietysti tekee sen, että mennään tällä vaalikaudella ja varmaan strategiahan laaditaan, joka sitten menee sitten sinne seuraavalle vaalikaudelle ja ketkä sitten silloin ovat mukana niin jatkavat toimintaa.” (LH3)

Vaalikausien vaihtuessa todennäköisesti myös osa seutuhallituksen kokoonpanosta muuttuu, mikä altistaa epävakaudelle. Tällaisissa tilanteissa on keskeistä, että uudet jäsenet pyritään integroimaan luottamuksen piiriin mahdollisimman nopeasti tasoittamalla esimerkiksi tiedoissa olevia epätasapainoja, sillä uusilla jäsenillä ei välttämättä ole samoja lähtökohtia tiedon näkökulmasta verrattuna seutuhallituksessa pidempään istuneisiin luottamushenkilöihin. Myös varaedustajien osittain haasteellinen tilanne nousee analyysissä esille, sillä heillä ei ole mahdollisuuksia olla kaikissa keskusteluissa mukana. Näissä epävakautta korostavissa tilanteissa fasilitoivalla johtamisella ja tasavertaisella valmistelulla on tärkeä rooli. Aineiston mukaan tulevaisuudessa tulee kiinnittää huomiota asioiden valmistelussa seutuhallituksen sisäiseen valmisteluun sekä sen ohella myös oikeanlaiseen informointiin kuntien suuntaan, jossa taas kuntien edustajilla on oma merkittävä roolinsa:

”Niin varaedustajat on aina siitä haasteellisessa tilanteessa, että he tulevat paikalle vain, jos varsinainen on estynyt ja silloinhan osa keskusteluista saattaa olla jäänyt välistä. Ainahan tulee niitä tavallaan, että on kun on erilaisia pöytiä, niin kaikki ei voi olla niissä samoissa pöydissä. Niin kaikki ei ikään kuin samalla tavalla voi osallistua edustajan kautta – silloin voi tulla

sellainen olo, että juuri minua ei ole kuultu ja minä en ole saanut vaikuttaa. [...] Nyt tulee taas tämä valmisteluasia, että miten asiat valmistellaan. Onko ne valmisteltu siten, että siellä jollain tavalla asia kunnassa tiedetty, mitä ollaan tekemässä, vai... ” (LH5)

4.6 Odotukset tulevaisuuden toiminnalle kaupunkiseutuyhteistyössä

Jotta yhteistoiminnalliseen hallintaan sitoutuminen ja luottamuksen ylläpitäminen pysyisivät vahvana, tulee toiminnassa katse suunnata menneisyyden kompleksisten suhteiden tuomien vaikutusten lisäksi kohti tulevaisuutta. Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän tulevaisuudennäkymiä tarkastellaan vielä lopuksi aineistossa esille nousseiden näkemysten pohjalta liittyen kuntayhtymän resursseihin, tavoitteiden asettamiseen ja toimivaltuuksiin. Viimeisessä alaluvussa esitellään luottamushenkilöiden reflektointeja liittyen kuntayhtymän toiminnan luonteeseen suhteessa muihin seudullisiin ja alueellisiin yhteistyömuotoihin.

4.6.1 Kuntayhtymän resurssit, tavoitteiden asettaminen ja toimivaltuudet

Aineiston perusteella seutuhallituksessa ollaan samaa mieltä siitä, että kuntayhtymälle allokoitujen tämänhetkisten resurssit ovat toiminnan luonteen kannalta tällä hetkellä sopivat. Kuntayhtymän perussopimuksessa määritelty taloudellinen peruspääoma kertyy jäsenkuntien pääomasijoituksista, jotka muodostuvat kuntien asukasluvun perusteella (1,00 € per asukas). Kuntayhtymän organisaation, mukaan lukien viranhaltijaorganisaation koko on pidetty toiminnassa toistaiseksi tietoisesti pienenä. Luottamushenkilöt kertovat, että resursseja ja toiminnan mittakaavaa voidaan kasvattaa tulevaisuudessa, kun se nähdään tarpeelliseksi. Lähitulevaisuudessa asetettavien konkreettisten tavoitteiden myötä kuntayhtymän rahalliset tarpeet sekä organisaation optimaalinen koko tulevat selkeämmiksi:

”Tässä alkuvaiheessahan me ollaan lähdetty aika pienin panoksin liikkeelle, että vaikea vielä on ennustaa, että mihin ne resurssit riittävät.” (LH3)

”Ja luulisin niin päin, että kasvatetaan (resursseja), jos on tarkoituksenmukaista. Ihan hyvä lähtötaso.” (LH6)

”Tämähän on pieni yhteisö ja koko ajan puhuttu siitä, että ei lähdetä mistään ison organisaation perustamisesta, ja se ei ole se juttu, vaan tietysti se ohjaa, että mitä oikeasti ääneen lausuttuna voidaan tavoitella, että samaan aikaan pitäisi olla kunnianhimoa ja näytönhalua, mutta sitten oikeasti tavallaan jalat maassa suhteessa resursseihin ja ajatuksiin. Ehkä pitäisi löytää sellaisia napakoita kokonaisuuksia, joissa voidaan asettaa hyvinkin kunnianhimoisia ja valtakunnallisestikin kiinnostavia tavoitteita ilman, että se vaatii organisaation kasvattamista kauheasti tai muuta.” (LH8)

Seutujohtajan rekrytoinnin myötä kuntayhtymässä voidaan käynnistää strategisten linjausten valmistelu. Seutujohtajan johdolla toteutettava toimintaympäristön analysointi ja kaupunkiseudun keskeisimpien kehityskohteiden valikointi tulee myös omalta osaltaan antamaan suuntaviivoja siitä, mihin suuntaan organisaatio lähtee kokonsa ja resurssiensa puolesta kehittymään:

”Kun valitaan ensin seutujohtaja ja muuta, niin hänen kanssaan yhteistyössä katsotaan, mitkä ovat ne realistiset rahkeet ja mitä pystytään tekemään [...] Sen tulee olla realistinen se kunnianhimoinen tavoite – mihin pystytään milläkin resursseilla pääsemään.” (LH1)

”Sitten me nähdään, kun me ruvetaan tämän eteen sitä työskentelyä tekemään ja erityisesti sitten kun se seutujohtaja valmistele tätä työtä, että minkälaisia resurssitarpeita mahdollisesti on. Tavallaan on haluttu lähteä liikkeelle jollain tavalla, ja se on mielestäni nyt ihan niin kuin riittävä, mutta ei se välttämättä riitä lopun aikaa. Täytyy sitten arvioida, kun tämä työ tästä kunnolla järjestyy. [...] Katsotaan, että mitä tästä syntyy, kun me ruvetaan työskentelemään tämän yhteisen strategian ja tavoitteiden ja näiden eteen.” (LH4)

Suurikokoisen Turun kaupungin mukanaolo kuntayhtymässä tarkoittaa sitä, että toiminnan mittakaava on merkittävällä tasolla, mikä näkyy myös resurssitarpeissa ja todennäköisesti myös palkattavan pätevyydeltään sopivan seutujohtajan palkkiossa:

”Äkkiä kun siinä kuitenkin on Turku kyljessä mukana, niin ruvetaan puhumaan aika isoista summista. Tottahan toki siinä halutaan, että sinne saadaan viimeisen päälle osaava kaveri. Sitten kustannukset aina nousee.” (LH7)

Kuntayhtymällä ei ole jäsenkuntien itsemääräämisoikeutta ylittävää päätösvaltaa, mikä edellyttää jokaisen päätettävän asian käsittelyä myös jäsenkuntien päätöksentekorakenteissa. Kuntayhtymän asema nähdään sopivana, kuten muun muassa luvussa 4.3.2 jo mainittiinkin. Valitulla päätöksentekorakenteella suhteellisen pieni joukko luottamushenkilöitä ei voi täten tehdä omin päin merkittäviä päätöksiä kaupunkiseudun kehittämiseen liittyen. Aineistossa korostetaan yksittäisten seutuhallitusten jäsenten johtajuustaitojen merkitystä kuntayhtymässä valmisteltujen asioiden eteenpäin viemiseksi jäsenkunnissa:

”Päätösvaltaa ei ole, niin se asettaa mandaattipaikalla olevat (kuntien edustajat) vastuuseen, että sitä keskustelua käydään riittävästi. Että asia menee oikeaan suuntaan, kun päätöksiä tehdään kuntien valtuustoissa. Siinä tulee poliittiset voimasuhteet kaupungeissa enemmän korostumaan, että saadaan kokoomuslainen menemään valmistelemansa asian esittelemään demariryhmälle menemään läpi, että tämä on seudun yhteinen hyvä. Siinä tietysti neuvottelu- ja esittelytaidot ja oma käyttäytyminen historiassa vaikuttaa, miten asioita pystyy omassa valtuustossa perustelevaan.” (LH1)

”Viime kädessä kunta on se, joka sen vaikkapa investoinnin maksaa... niin silloin se joudutaan joka tapauksessa käymään siellä kunnassa se keskustelu.” (LH5)

4.6.2 Kuntayhtymän toiminta suhteessa muihin seudullisiin ja alueellisiin yhteistyömuotoihin

Yhteistoiminnallisen hallinnan lähtökohdissa yhtenä vaikuttavana muuttujana on vaihtoehtoisten tai päällekkäisten neuvotteluelinten olemassaolo, joka voi vaikuttaa yhteistoimintaan sitoutumisen kannustimiin negatiivisessa mielessä (Ansell & Gash 2007, 552). Aineiston perusteella luottamushenkilöt toteavat uuden kuntayhtymän olevan tarpeellinen keskustelu- ja suunnittelufoorumi, jolla on mahdollisuudet toimia tehokkaasti juuri ydinkaupunkiseudun kehittämisessä verrattuna esimerkiksi koko maakunnan asioita koordinoivaan Varsinais-Suomen liittoon. Vaikka päällekkäisyyksiäkin ainakin aluksi tulee eri yhteistyömuotojen kanssa olemaan, ovat luottamushenkilöt aineiston perusteella suurelta osin sitä mieltä, että uusien hallintotasojen organisointi on vaivan arvoista:

”...työtä tulee aina ja tekemistä lisää, kun tulee taso lisää. Mutta näen sen tarpeellisena tasona tässä kohtaa. Sitä tarvitaan.” (LH1)

”Kyllähän näitä joudutaan sitten myöhemmin miettimään ja katotaan mitä päällekkäisyyksiä mahdollisesti tulee olemaan, miten nää lähtee menemään. Kyllähän me ollaan sitäkin puhuttu jo että kun meillä on näitä erilaisia kokoonpanoja, että mitkä niistä tulee jatkossa olemaan sellaisia, mitkä pidetään ja mistä sitten ehkä luovutaan.” (LH2)

”Ja onhan meillä yhteistyötoimintaa kaikenlaisia... Turun seudun kehitys -niminen yhtiö, jossa ollaan mukana ja olen ainakin henkilökohtaisesti ollut sitä mieltä, että kun tämä saadaan pyörimään niin sen jälkeen on katsottava, että mitä kaikkia päällekkäisiä asioita on ja mitkä pitäisi oikeasti sitten sammuttaa. Ettei turhaan pidetä montaa lajia yhteistyötä, mutta se on tietysti kanssa tulevaisuushanke sitten se.” (LH3)

Kriittisiäkin näkökulmia löytyy liittyen useisiin seudullisiin ja alueellisiin päätöksenteko- ja neuvotteluelimiin. Yhtenä huolenaiheena nähdään vaikutusvallan jakautuminen ja se, että yksittäisen kunnan tai puolueen näkökulmasta on oltava tarkkana siitä, mitä missäkin neuvotteluelimessä käsitellään milläkin hetkellä. Erityisesti Turun ympärysalueella viimeisen vuoden aikana onkin nähty sekä hyvinvointialueen että kaupunkiseudun kuntayhtymän valmisteluprosessit ja toimintojen käynnistämiset, mikä on vaatinut erityistä huomiota luottamushenkilöiltä:

”Mutta... kyllä itsekin koen tässä välillä, että näitä tasoja on nyt aika monta. Eli on erilaisia pöytä aika monta, ja minä en ihan ole aina itsekään varma, että nämä kaikki pöydät tuottavat

lisäarvoa, nyt kun vielä tuotiin tämä maakunnallinen hyvinvointialue, jonka tehtävä on kanssa yhdellä tavalla edistää hyvinvointia ja maakuntaliiton ehkä toisella tavalla edistää hyvinvointia niin onhan tässä aika monta pöytää, missä pitäisi olla skarppina ja tietää, mitä siellä tapahtuu.” (LH5)

Aineiston perusteella kunnallisten, seudullisten ja maakunnallisten tehtävien linkittyneisyys on huomioitu. Kaupunkiseutuyhteistyön monet yhdyspinnat edellyttävät jatkuvaa koordinoitua ja yhteydenpitoa laajaan sidosryhmäkenttään:

”Se siinä mielenkiintoista on, että jos puhutaan vaikka koulutuksesta ja työllisyydestä, miten se linkittyy ELY-keskukseen ja maakuntaliiton yhteistyöryhmiin ja näin... Että sitten ollaankin jo aika monessa sitten, ja kuitenkin se perusvastuu on siellä kunnalla siinäkin järjestää, että... Joo ei nämä ihan helppoja ole, että vaatii monta tuntia istumista, hyviä pakaralihaksia että jaksaa kuunnella ja vääntää ja löytää yhteistä näkemystä.” (LH5)

”Ja varmaan on niin, että on hyvä, että Varsinais-Suomen liiton kanssa vaihdetaan tasaisin väliajoin kuulumisia ja ylipäätään niidenkin kuntien kanssa, jotka eivät kuulu tähän elimellisesti.” (LH6)

Kaupunkiseututason yhteistyössä ja sen kehittämiseksi päästään luottamushenkilöiden mukaan entistä lähemmäs konkretiaa ja, että uusi yhteistyörakenne tulee tarpeeseen sen ketteryyden ja vuorovaikutteisuuden myötä. Tämä toimii myös kannustimena ottaa uusi hallinnon taso käyttöön:

”Jos ruvetaan maakuntakaavan kanssa istuttamaan yhteen, niin ollaan ison ja jäykän asiakirjan kanssa tekemisissä. Eikä ainakaan tehdä mitään äkkinäisiä muutoksia, vaikka ympäristö muuttuisi.” (LH1)

”Noi on vähän enemmän suuria viivoja mitä tulee tuolla maakuntaliitossa ja tuolla niin. [...] Tässä haetaan enemmän tätä kuntien välistä yhteistyötä... tässä on pienempi määrä kuntia, niin haetaan enemmän sitä konkretiaa, eikä sellaista, karrikoidusti yleisjorinaa.” (LH2)

”Meillä on kuitenkin sitten yhteisöjä Varsinais-Suomen liitosta ja muista alkaen, joilla on tehtävä ja velvollisuus hoitaa laajoja kokonaisuuksia niin tällä pitäisi ehkä löytää sellaisen ydinseutuyhteistyön kannalta keskeisiä napakoita tavoitteita.” (LH8)

”Uskoisin, että tämä nyt sitten on ketterämpi tämän siitä johtuen, että on kuntia vähemmän mukana. maakuntaliitossa on se 27 ja täytyy sanoa, että ne on valtavasti erilaisia keskenään ne kunnat. [...] Ei se kauhean jouhevaa ole silloin se maakuntaliiton toiminta.” (LH3)

Yhteistoiminnallisen hallinnan lähtöasetelmissä jo tutuksi tullut edunvalvonnan näkökulma yhtenä kannustimena nousee jälleen esille, sillä kuuden kunnan kuntayhtymällä pystytään toteuttamaan edunvalvontaa täsmällisemmin suhteessa 27 kunnan maakuntaliittoon:

”Kyllähän kai tässä, kun meitä on vain kuusi kuntaa tässä, niin pystymme näihin tähän Turun seutukuntaan vaikuttamaan ehkä paremmin kuin esimerkiksi maakuntaliitto, jossa on 27 kuntaa koko maakunnassa.” (LH3)

Turun ydinkaupunkiseutu ja sen lähistöllä sijaitsevat 13 kuntaa ovat mukana maankäytön, liikenteen ja asumisen (MAL) sopimuksessa, jossa valtio on yksi neuvottelujen osapuolista. Eräs informantti esittää, että MAL-sopimuksen tarjoama viitekehys rakentuu vain tiettyjen toimintojen ympärille, kun taas uuden kuntayhtymän avulla voidaan toteuttaa suunnittelu- ja neuvotteluyhteistyötä monipuolisemmin.

”Tämä on ehkä se kysymys, joka on ollut se ainoa kriittinen huomio, mikä esitettiin tämän seutuydinseutufoorumien perustamiselle, että kun meillä on jo maakunta ja sitten on näitä erilaisia sopimuksia, mutta vaikea sanoa vielä, mikä se täysin sitten on se suhde näiden välillä, mutta jotenkin ajattelen, että se niiden toimintalogiikkaa, esim. MAL-sopimus on hyvin rajattu se, mistä siellä puhutaan. Nyt meillä on tämä kuitenkin jo selkeästi tällaisen ydinseudun yhteisymmärryksen ja yhteisen edunvalvonnan ja yhteisten kysymysten ratkaisuun tarkoitettu elin...” (LH4)

Kaupunkiseudun kehittyvällä yhteistyöllä ja sen myötä vahvistuvalla luottamuksella uskotaan myös olevan positiivisia vaikutuksia MAL-hankkeiden läpivientiin tulevaisuudessa. Tähän mennessä on koettu, että MAL-sopimusten parissa on saattanut syntyä erimielisyyksiä seudun kuntien välille esimerkiksi eriävien tavoitteiden takia. Yhtenäisemmällä taustatyöllä, avoimella keskustelulla sekä vahvemmallalla luottamuksella saavutettu kaupunkiseudun poliittisten toimijoiden välinen yhteinen ymmärrys voi toimia myös MAL-sopimusten neuvotteluissa ja toimeenpanemisessa etuna:

”Erilaisia tahtotiloja, mitä MAL-hankkeiden kautta on haluttu määritellä, paljonko uusia asukkaita tulee mihinkin kuntaan ja mitkä alueet kehittyvät ja mitkä ei. Niistä ei ole saatu muuta kuin riitaa aikaiseksi, niin toivotaan, että kaikki osaavat ottaa tämän asian rakentavammin, eikä lähdetä sille tielle, että ajaudutaan taas siihen samaan.” (LH1)

5 POHDINTA

5.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuus koostuu validiteetista, joka viittaa tutkimuksessa esitettyjen väitteiden pätevyyteen eli siihen, tukevatko kerätty aineisto, menetelmät ja tulokset esitettyjä väitteitä

(Nummenmaa ym. 1997). Tutkimusmenetelmien validiteettia tukee aineiston osalta se, että tutkimusta varten kerättiin riittävän kattava ja monipuolinen aineisto. Aineiston validiteettia puolestaan havainnollistaa se, että jo puolessa välissä yksilöhaastattelujen keräämistä alkoi tulemaan toistoa ja saturaatiota keskeisten aiheiden kohdalla. Yhteistoiminnallisen hallinnan sekä luottamuksen rakentamisen kannalta tärkeiden kipupisteiden, kuten lähtökohtien, johtajuuden, instituution suunnittelun sekä keskinäisriippuvuuksien havaitsemisen konteksteissa aineisto oli usein yksimielinen. Yksittäisiä, yksilöiden kokemuksista johtuvia eroja oli kuitenkin havaittavissa, mutta niiden vaikutus tutkittavan ilmiön kannalta jäi minimaaliseksi.

On huomionarvoista kerrata, että aineistonkeruussa haastatteluista toteutui alkuperäisesti tavoitellusta 13 haastattelusta loppujen lopuksi 8. Aineiston monipuolisuutta korostaa viiden eri puolueen äänen esilläolo ja pätevyyttä se, että moni informanteista on toiminut Turun kaupunkiseudulla paikallispolitiikassa pitkään mukana. Viittä seutuhallituksen jäsentä ei saatu tavoitettua lainkaan tai he kieltäytyivät haastattelusta vedoten kiireisiin. Jo saturoituneen aineiston kannalta tämä ei ollut kuitenkaan takaisku. Aineiston kannalta huomionarvoinen ja pätevyyttä jonkin verran heikentävä seikka on se, että aineistonkeruusta jäi paitsi kokonaan Naantalın ja Kaarinan edustajien haastattelut. Nämä haastattelut jäivät toteuttamatta edustajien tavoittamattomuuden ja kiireiden vuoksi.

Naantalın ja Kaarinan luottamushenkilöiden haastatteluilla olisi voitu saavuttaa entistä enemmän saturaatiota tai vaihtoehtoisesti lisää yksittäisiä subjektiivisia näkemyseroja aineistoon. Kokonaisuudessaan on epätodennäköistä, vaikkakin mahdollista, että toteutumattomilla haastatteluilla olisi ollut suurta mahdollisuutta muuttaa kuntayhtymän suunnittelun ja perustamisprosessin narratiivia. Kehyskuntien ja keskuskaupungin näkemykset suurelta osin kuitenkin ovat samankaltaisia keskenään, mikä viittaa tietynlaisen konsensuksen olemassaoloon kaikkien kuntayhtymän jäsenten keskuudessa, ainakin yhteistoiminnan keskeisimpien kipupisteiden kannalta.

Tiivistettynä tutkimuksen kohderyhmänä toimi Turun kaupunkiseudun kuntien poliittinen johto ja haastattelukysymysten avulla pyrittiin selvittämään heidän näkemyksiään liittyen kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamisprosessiin ja siinä havaittaviin erilaisiin kipupisteisiin. Teorian kanssa yhteensovittavissa olevat yhteistoiminnallisen hallinnan ja luottamuksen rakentamisen kipupisteet luovat selkeän jaottelun aineiston analysointia ja tulosten esittelyä varten. Vaikka aineiston pohjalta tehtävien tulkintojen apuna toimii teoria, ovat ne kuitenkin tutkimuksen tekijän itsensä tekemiä. Tällöin on olemassa aina pieni riski sille, että jokin aineistossa oleva asia on tulkittu eri tavalla kuin mitä haastateltava itse on tarkoittanut. Toisaalta tarkkaan ja tietoisesti valituilla tutkimusmenetelmillä, aineiston luokittelulla ja tulosten esittämisellä voidaan minimoida jo valmiiksi

pientä väärin tulkitsemisen riskiä. Tässä tutkimuksessa esitettävät päätelmät ovat yhteensovittavissa valitun teorian kanssa ja ne pohjautuvat usein aineistossa saturoituneisiin kohtiin, joissa valtaosa haastateltavista oli yksimielisiä kyseisen kysymyksen sisällöstä.

5.2 Tulosten linkittyminen aikaisempaan tutkimukseen ja jatkotutkimusehdotukset

Tämän tutkimuksen tuloksia ja yhteyttä olemassa olevaan kaupunkiseutujen yhteistyötä sekä luottamusta käsittelevään kirjallisuuteen voidaan hyödyntää useasta näkökulmasta. Ensinnäkin tutkimus tarjoaa katsauksen keskeisen suomalaisen kaupunkiseudun poliittisen yhteistyön tiivistämiseen ja luottamuksen rakentamiseen liittyen havainnollistaen käytännön kokemuksia siitä, miten epäluottamuksen pohjalta voidaan rakentaa yhteistyötä koordinoiva seututason hallinnan organisaatio. Tulee kuitenkin muistaa, että kaupunkiseudut ovat paikkasidonnaisia eli niillä on omanlaisensa toimintamallit ja -rakenteet, eikä seutuyhteistyön kehittämiseksi ole olemassa valmiita ratkaisupohjia (Sotarauta, Viljamaa & Linnamaa 1999, 14). Toiseksi tutkimustulokset auttavat ymmärtämään suomalaisten kuntien itsehallinnon vahvaa asemaa suhteessa kuntarajat ylittävään yhteistoimintaan, jota on mahdollista toteuttaa selkeästi määriteltyjen ja osapuolten hyväksymien sääntöjen puitteissa. Kolmanneksi tutkimustulosten myötä saadaan entistä enemmän tuoretta tietoa liittyen kuntien välisissä suhteissa esiintyviin poliittisen johtajuuden muotoihin. Luottamushenkilöiden johtajuusosaamisen vaatimukset korostuvat tuloksissa ja niiden merkitys ylittää tutkimuksen alkuperäiset odotukset siitä, kuinka paljon vastuuta yksittäisillä luottamushenkilöillä ja poliittisilla johtajilla on asioiden eteenpäin viemisessä ja kaupunkiseututason yhteistyön edistämässä.

Suhteuttaessa tämän tutkimuksen tarjoamia tuloksia aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, on loogista hyödyntää Harjun ja Haverin (2019) havaitsemaa kuutta syytä siihen, miksi Helsingin metropolialueen yhteistyö ei ole edennyt. Vertaamalla Harjun ja Haverin esittämää kuutta syytä tässä tutkimuksessa esitettyihin tuloksiin, voidaan selvittää kahdella suurella kaupunkiseudulla esiintyviä eroja juuri yhteistyön kehittämisessä ja luottamuksen konteksteissa. Vertailusta tekee erityisen hedelmällisen se, että molempien tapauksien tarkastelussa on hyödynnetty samaa Ansellin ja Gashin (2007) yhteistoiminnallisen hallinnan mallia. Seuraavat pohdintaluvun kappaleet tulevat täten koostumaan kuuden keskeisen kipupisteen ympärille, joita Helsingin metropolialueen yhteistyön tiivistämisessä on havaittu.

Vertailussa huomionarvoinen asia kuitenkin on, että Helsingin metropolialueen yhteistyön tarkastelun kohteena olleet kaupungit, kuten Vantaa ja Espoo ovat kooltaan merkittävästi suuria verrattuna keskiverto kehyskuntaan tai -kaupunkiin, mikä antaa oman ainutlaatuisen haasteen ja toimintaympäristön erityisesti pääkaupunkiseudun yhteistyölle. Vertailuun nostetaan mukaan tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esiteltyä kirjallisuutta, jossa käsitellään luottamusta sekä seutuyhteistyön haasteita, kompastuskiviä ja mahdollisuuksia tarjoten mahdollisimman kokonaisvaltaisen reflektointialustan Turun kaupunkiseutuyhteistyön kehittämisen tuloksille.

1. Omaehtoisuuden ohella ja sijasta yhteistyötä tehdään erityisesti valtiolta tulevan paineen vuoksi.

On totta, että valtion kanssa sopimuksellisesti ohjatut MAL-sopimukset ja niiden puitteissa tehtävä yhteistyö on yksi keskeinen motiivi toteuttaa yhteistyötä kaupunkiseuduilla – myös Turussa. Tämän tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että MAL-yhteistyö yksinään ei riitä takaamaan toimivaa yhteistyötä kaupunkiseudun kuntien välillä, sillä tarvetta kuntayhtymän kaltaiselle luottamusta rakentavalla ja ylläpitävälle järjestäytyneelle keskustelufoorumille on ollut. Tutkimustuloksista välittyy luottamushenkilöiden viesti siitä, että valtiolta tulevan ohjauksen ja esimerkiksi MAL-yhteistyön tehokkuus saattaa jäädä heikoksi, jos kaupunkiseudun kuntien välinen luottamus ja yhteistyökyky on puutteellisessa tilassa. Tähän liittyen esimerkiksi Kanninen (2017, 95) esittää, että vaikka valtio on mukana ohjaamassa MAL-sopimuksia, on niiden toteutuminen suurelta osalta kaupunkiseutujen sisäisten yhteistyön vastuulla. Harju ja Haveri (2019, 12) puolestaan kertovat, että MAL-sopimukseen kriittisimmin suhtautuvat tahot kokevat sopimusten olevan lähes merkityksettömiä niiden lyhytjänteisyyden takia ja, että niiden avulla saatetaan vain esittää kaupunkiseutujen tekemän valtion kanssa sovittuja asioita.

MAL-sopimusten tarkoituksenmukainen toimeenpaneminen ja seutuyhteistyön kehittäminen edellyttävät kuntien välistä luottamusta ja yhteistä ymmärrystä kaupunkiseudun kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä sekä valmiutta sitoutua yhdessä sovittujen päätösten toteuttamiseen. Turun kaupunkiseudulla yhteistyön kehittäminen on otettu omaehtoisesti tehtäväksi, kun kaupunkiseudun kuntayhtymää ryhdyttiin suunnittelemaan ja toteuttamaan kuntien omasta aloitteesta. Kun aloite ja paine ei ole tullut valtion suunnalta vaan kunnilta itseltään, voi motivaatio seututason hallinnan kehittämiseen olla vahvempi. Esimerkiksi Hytönen ja kumppanit (2012, 78) ovat spekuloineet, että Turun kaupunkiseudulla yhdyskuntarakenteen kehittämisessä kaupunkiseudusta itsestään lähtöisin

oleva tahtotila voisi parantaa yhteistyön laatua merkittävästi. Ehkäpä kuntayhtymän perustaminen on ollut se tarvittava palanen yhteistyön parantamisessa.

Toisaalta MAL-yhteistyöstä puhuessa tulee huomioida, että sopimuksissa mukana olevat 13 kuntaa eivät ole kaikki kuntayhtymän jäseniä, mikä voi aiheuttaa omanlaisiaan haasteita kokonaisuuden koordinoinnissa. Jos kuntayhtymän myötä ydinkaupunkiseudun kuntien luottamus ja yhteistyön taso paranee, minkälaisia vaikutuksia voi sillä olla laajemman seutukunnan dynamiikkaan? Tutkimustulosten perusteella ydinkaupunkiseudun poliittinen johto on tietoinen siitä, että aktiivista vuoropuhelua tulee ylläpitää jatkossa myös laajemman sidosryhmätason parissa, oli kyse sitten kaikkien MAL-sopimuksen kuntien tai koko maakunnan kanssa tehtävästä tiedonvaihdosta.

2. Kuntien vahva itsehallinto on ylikunnallisia näkökohtia painavampi kuntien päätöksenteossa.

Harju ja Haveri (2019, 14) esittävät, että vahvan itsehallinnon vaikutukset näkyvät seututasolla esimerkiksi kuntien kaavoitus- ja rakentamispolitiikassa sekä yleisesti oman kunnan edunvalvontana ja sen asukkaiden puolustamisena. Vaikka kuntien laaja itsehallinto antaa oikeudet niille päättää oman alueensa asioista ja toimia mahdollisesti myös itsekkäästi, on Turun kaupunkiseudulla havaittu Puustisen ja kumppaneiden (2016, 9) esittämät osaoptimoinnista aiheutuvat resurssivastuuttomuuden haitat ja samalla osien integroinnin eli strategisen seutuyhteistyön tuomat mahdollisuudet. Tutkimustulosten perusteella seudun poliittiset johtajat suhtautuvat avoimesti oman edun liiallisen tavoittelun vähentämiseen ja tiettyjen asioiden kohdalla kuntarajojen unohtamiseen.

Kuntayhtymän alkuaskelten yhteydessä on välittynyt aito tahto keskittyä seudun kehittämiseen yhteisestä näkökulmasta. Liiallinen oman kunnan itsenäisyyden varjeleminen on ollut Turun kaupunkiseudulla yksi eripuraa aiheuttaja historiassa, ja siitä tulosten mukaan on haluttu siirtyä eteenpäin kohti avoimempaa yhteisen ymmärryksen rakentamista. Kuntayhtymän päätöksentekomenettelyssä on hyväksytty reiluksi koettu äänijakauma, jossa seutuhallituksen 13 edustajalla on jokaisella yksi ääni. Täten Turulla on käytössä kolme ääntä ja muilla kunnilla kullakin kaksi ääntä. Tulosten perusteella päätöksenteossa tavoiteltava tilanne on, ettei ääntenlaskuihin liittyvää ”vääntämistä” tai liittoumien muodostamista tulla tarvitsemaan, kun huolellisesti valmistellut asiat hyväksytään yksimielisesti 13–0.

Vaikka tulokset viittaavat vahvasti luottamushenkilöiden avoimeen ja positiiviseen suhtautumiseen seutuyhteistyön kehittämiseen ja tulevaisuuden toimintaan liittyen, on samat realiteetit yhä olemassa, kuin mitä Helsingin metropolialueen yhteistyön edistämässä on ollut esteenä: positiivisten puheiden

ja alustavasti seudullisessa päätöksentekokoelimityssä hyväksytyjen asioiden lisäksi kaikki asiat pitää hyväksyttää myös jokaisen jäsenkunnan valtuustoissa. Tällöin seutuhallituksen yksimielisyys ei riitä, kun lisähaastetta tuovana ulottuvuutena toimii kuntayhtymän riippuvaisuus jäsenkuntien päätöksentekokoelimityn hyväksynnästä. Jokaisella seutuhallituksen jäsenellä on merkittävä vastuu, kuten tuloksissa kuntayhtymän suunnitteluvaiheen neuvotteluista sekä itse päätöksenteon läpinäkyvyydestä todettiin. Seututason ja kuntatason päätöksenteon yhteensovittamisessa asioiden valmistelusta toimeenpanoon asti avoimuuden ja läpinäkyvyyden kysymys on oleellinen: käsiteltävien asioiden oikea-aikaisen informoinnin tulee tapahtua monella eri rajapinnalla sekä oikeilla tiedotus- ja keskustelualustoilla, kun seutuhallituksen jäsenet, seutujohtaja sekä jäsenkunnat valtuustoinen ovat riippuvaisia toistensa luottamuksesta päätöksenteossa.

Lopputuloksena on päätöksenteon näkökulmasta jopa hieman ristiriitainen kokonaisuus, jossa kuntien oma-aloitteinen ja vapaaehtoinen seutuyhteistyö sekä sen tiivistäminen toimii luottamuksen rakentajana, mutta samalla vahvan itsehallinnon takia on aina olemassa riski siitä, että alustavasti seutuhallituksessa yksimielisesti hyväksytyt asiat jäävät yksittäisissä kunnissa valtuuston hylkääminä paikalleen, lopulta heikentäen koko kaupunkiseudun yhteistyön etenemistä.

3. Yhteinen tahtotila keskeisistä kysymyksistä puuttuu.

Yhteinen tahtotila keskeisistä kysymyksistä auttaa ennaltaehkäisemään edellä esitettyä päätöksenteossa olevaa riskiä yksittäisten kuntien valtuustojen toteuttamasta oman edun ajamisesta. Kuten jo edellä todettiin, tutkimustuloksista välittyy johtoasemissa toimivien luottamushenkilöiden halu vähentää kuntakeskeistä näkökulmaa tietyissä asioissa ja katsoa asioita koko seudun näkökulmasta. Verratessa Turun kaupunkiseudun yhteistyön tilannetta Helsingin metropolialueen toimijoiden näkemyksiin, erottuu Turun kaupunkiseutu selvästi edukseen järjestäytyneellä yhteistyön rakenteellaan: Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän jäsenet on tarkasti määritelty, ja toimintaa ohjaa jokaisessa kunnassa hyväksytty kuntayhtymän perussopimus. Vaikka kuntayhtymän jäsenmäärästä ja aluerajauksesta oli neuvotteluissa jossain määrin erimielisyyksiä, on nykyinen tilanne kaikkien hyväksymä. Vastakohtana tälle toimii Harjun ja Haverin (2019, 15) esittämä tilanne, jossa Helsingin alueella ei olla yksimielisiä metropolialueen kuntien määrästä ja aluerajauksista. Metropolialueen 14 kuntaa nähdään liian laajana alueena, jonka on hankala toteuttaa yhtenäistä päätöksentekoa. Turun kaupunkiseudun 6 kuntaa taas ovat maantieteellisesti hyvin tiiviillä alueella, minkä lisäksi sopivasti rajattu määrä helpottaa yhtenäisemmän sekä ketterämmän päätöksenteon tavoittelussa.

Kaupunkiseutuyhteistyössä pitkäjänteisyys ja strategisuus nähdään tärkeänä (kts. Sotarauta, Viljamaa & Linnamaa 1999, 10; Rondinelli, Johnson & Kasarda 1998, 95; Harju & Haveri 2019, 17). Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla yhteinen visio on puuttunut, minkä lisäksi strateginen poliittinen johtaminen ja visiointikyky on havaittu haastaviksi ja harvinaisiksi taidoiksi (Harju & Haveri 2019, 17). Tässä problematiikassa Turun tapauksessa yhteistyön takaamiseksi perustettu kuntayhtymä toimii mahdollistamassa pitkäjänteistä yhteistyötä. Vuoden 2023 alussa työnsä aloittavan seutujohtajan johdolla seutuhallitus ryhtyy yhdessä suunnittelemaan seututason strategiaa. Kuntayhtymän ja strategiadokumenttien kautta konkretisoituvat seututason kehittämisen painopisteet toimivat tulevaisuudessa esimerkkeinä ja todisteina siitä, että kunnilta löytyy tahtoa panostaa yhdessä sovittuihin aikomuksiin.

4. Vastakkainasettelut ja luottamuspula hidastavat etenemistä.

Turun kaupunkiseudun historiasta löytyy runsaasti vastakkainasetteluita ja luottamuspulaa, mikä on tarjonnut omanlaisensa haasteen kuntayhtymän perustamisen prosessille. Esimerkiksi koko yhteistyöprosessin alullepano oli hyvin riskialtis, sillä epäluottamuksen taustalla on ollut esimerkiksi pakkoliitoskeskustelut, minkä takia tämäntyyppisen kuntayhtymän ehdottaminen on voitu kokea tiettyjen osapuolten keskuudessa uhkaavana. Kaupunkiseutujen luottamuksen rakentamisessa ja vastakkainasettelujen ehkäisemisessä keskeisessä roolissa on keskuskaupungin ja kehyskuntien asenne seutuyhteistyötä ja toisiaan kohtaan (Sotarauta, Viljamaa & Linnamaa 1999, 10; Harju & Haveri 2019, 18–19; Wilén 2008, 114; Airaksinen 2009, 140).

Luottamuspula on Turun kaupunkiseudun historian saatossa juurtunut luottamushenkilöiden suhteissa yksilötasolta organisaatiotasolle, kun luottamuksen heikko taso ja eripuraisuus on periytynyt toimijalta toiselle. Luottamuspula ei ole täten perustunut täysin kognitiivisuuteen ja yksilöiden epäluottamuksen kokemuksiin, vaan myös perimätietoon ja ennakkoluuloon, jossa naapurikunnat koetaan ensisijaisesti kilpailijoiksi, eikä yhteistyökumppaneiksi. (Vrt. Nielsen 2004, 242.)

Kuntayhtymän jäsenten asenne seutuyhteistyön kehittämiseen on toiminut edistävänä tekijänä, ja samalla vähentänyt historiassa olleiden vastakkainasettelujen ja luottamuspulan merkitystä. Keskuskaupunki Turku on pyrkinyt moneen otteeseen toimimaan hienotunteisesti ja aloitteellisesti kuntayhtymän perustamisprosessissa järjestämällä esimerkiksi kahdenkeskeisiä keskusteluja kehyskuntien kanssa. Luottamuksen rakentamisen kannalta parhaimpana esimerkkinä kaupunki suostui olemaan kuntayhtymässä ilman äänienemmistöä, mikä tarkoittaa sitä, että kaikilla

jäsenkunnilla on tasavertainen äänioikeus seutuhallituksessa. Tämän on havaittu vaikuttavan positiivisesti luottamuksen vahvistamiseen, sillä kehyskuntien näkökulmasta Turun vahva ja ajoittain dominoiva asema seudun aiemmissa yhteistyöorganisaatioissa on toiminut epäluottamusta herättävänä tekijänä. Myös yksittäisten kehyskuntien välisissä suhteissa on ollut historian aikana vastakkainasetteluja ja riitaisuutta, esimerkiksi korkeimpiin oikeusasteisiin vietävien kiistojen muodossa.

Järjestelmällisellä vuorovaikuttamisella, hyvin valmistellulla, kaikki osapuolet huomioon ottavalla päätöksenteolla ja kasvotusten käytävällä dialogilla voidaan kuitenkin hälventää vanhoja negatiivisia stereotyyppioita ja vahvistaa luottamusta sekä sitoutumista. Seutuhallituksen edustajista välittyi yhteisten tahtotilan sekä toimivan keskustelukulttuurin löytämisen halu. Siihen päästään tuntemalla osapuolet paremmin ja käymällä toistensa kanssa avointa keskustelua, jossa asioista ei välttämättä ole pakko olla samaa mieltä. Pääasiana on erilaisten näkökulmien ymmärtäminen ja mahdollisesti yhteensovittaminen, minkä seurauksena seututason päätöksenteko olisi konsensushakuisempaa. Tutkimuksen tekohetkellä vuosien 2022–2023 vaihteessa Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamisen on koettu vieneen seututason yhteistyökulttuuria oikeaan suuntaan.

Luottamuksen olemassaolo toimii mahdollistajana riskinotolle ja onnistuneet riskinotot entisestään vahvistavat osapuolten välistä luottamusta (Vangen & Huxham 2003b, 11; Nielsen 2004, 242; Ansell & Gash 2007, 557–558). Turun kaupunkiseudulla tämä syklinen kokonaisuus on toteutunut, kun ajattelee, minkälaisessa luottamuksen ympäristössä kuntayhtymää alettiin suunnittelemaan. Vaiheittain vahvistunut luottamus on saanut lisäpotkua pienemmistä ja suuremmista onnistumisen kokemuksista, esimerkiksi periaatepäätösten ja perussopimuksen allekirjoittamisista sekä kaikkien hyväksymästä kokoonpanosta. Tulevaisuudessa kuntayhtymän kannalta keskeisenä kysymyksenä toimii, kuinka vahvistunut luottamus tulee kestämaan tilanteita, joissa koetellaan seutuhallituksen ja jäsenkuntien intressien sekä kaupunkiseudun poliittisten voimasuhteiden yhteensovittamista, kun on tarkoitus asettaa aidosti vaikuttavia ja merkittäviä tavoitteita. Epäonnistumisen tilanteissa luottamuksen rakentamisen ja ylläpitämisen sykli saattaa pysähtyä heikentäen osapuolten intressiä toimia aktiivisesti kuntayhtymässä.

5. Yhteistyöstä puuttuvat tehokkaat sopimisen keinot ja oikeanlaiset yhteistyön foorumit.

Harju ja Haveri (2019, 21) esittävät, että Helsingin metropolialueella ei ole ollut olemassa sellaisia sopimisen keinoja, joista jokainen osapuoli kokisi hyötyvänsä samalla, kun tehdään koko aluetta hyödyttäviä päätöksiä. Onnistuakseen pitkällä aikavälillä strateginen kehittäminen tarvitsee

kunnollisen foorumin, keskustelualustan, jossa tieto kulkee eri osapuolten välillä riittävän hyvin (Harju & Haveri 2019, 21; Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999).

Tutkimustuloksista välittyy luottamushenkilöiden tietoisuus kaupunkiseudun kehittämisen aikajänteestä ja muista aikaa vievistä muuttujista, kuten uusien hyvinvointialueiden toiminnan aloittamisesta. Kun Helsingin alueella seutuyhteistyöstä ahdistutaan ja se kuvitellaan suurten haasteiden nopeana ratkaisukeinona, Turun kaupunkiseudulla siihen suhtaudutaan rationaalisesti tiedostaen, että kuntayhtymän kautta tullaan toteuttamaan vaikuttavia tekoja, mutta pitkällä aikavälillä. Molemmilla kaupunkiseuduilla nopeissa ja helppoissa asioissa on jo onnistuttu: esimerkiksi maankäytön kehityskuvien ja kuntarajat ylittävien palvelujen järjestäminen on havaittu toimiviksi yhteistyön muodoiksi kaupunkiseututasolla. Kun entistä merkittävämpiä tavoitteita lähdetään asettamaan, voi yhteistyöverkostojen sekavuus toimia esteenä sopivan foorumin puuttuessa, kuten Helsingissäkin on havaittu (Harju & Haveri 2019, 21).

Ennen Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän perustamista seudulla oli jo monia eri yhteistyöjärjestelmiä; jäte- ja vesihuolto, joukkoliikennejärjestelmä, MAL-yhteistyö sekä maakuntatason yhteistyö. Turussakin on havaittu eri yhteistyömuotojen tuoma sekavuus, mutta tulosten perusteella kuntayhtymän aloittamisen myötä seudulla pyritään tekemään jatkossa selkeää jakoa päällekkäisten toimintojen ehkäisemiseksi. Jatkossa kuntayhtymä tarjoaa luottamusta vahvistavan, avoimen ja deliberatiivisen keskustelun foorumin, jonka avulla ydinkaupunkiseudun kuntien on mahdollista pysyä perillä toistensa intresseistä ja kehityssuunnista.

6. Yhteistyössä ei ole metropolialuetta edistävää johtajuutta.

Seutuyhteistyön edistämisessä on usein haasteena yhteistyön kehittämisen hitaus, kun yhteistyön kehittämisestä saatetaan keskustella pitkään itse päätöksenteon ja toimeenpanon kestäessä vielä pidempään (Haveri & Airaksinen 2007, 62). Tämän tutkimuksen yhtenä havaintona on, että matala fasilitoivan johtajuuden taso hankaloittaa tätä kokonaisuutta entisestään, kun oma-aloitteisuuden ja johtajuuden osoittaminen merkitys nousee korvaamattomaksi. Fasilitoivan johtajan puuttuessa yhteistoiminta uhkaa pysähtyä tai se voi jäädä alttiiksi hämäräperäisille vaikutuksille. Vaihtoehtoisesti johtajan asettaminen voi tapahtua myös liian aikaisin, jos toimijoiden välille ei ole rakentunut riittävästi luottamusta ja johtajan valitsemisprosessi ei ole ollut kaikkien osapuolten näkökulmasta tasavertainen. Johtajuuden näkökulmaan liittyen lisähuomiona voidaan esittää, että kehitysyhtiön tavoin toimiva kuntayhtymä voi auttaa yhteisten tavoitteiden havaitsemisessa ja asettamisessa sovittaen monien eri johtajien näkemyksiä yhteen (Vrt. Clark 2005, 408). Turun

kaupunkiseudun kuntayhtymä kokoaa seudun kuntien näkemyksiä yhteen seutuhallituksessa istuvien poliittisten johtajien kautta.

Turun kaupunkiseudulla poliittinen johtajuus toimi alkusysäyksenä kuntayhtymän perustamiselle. Kuntayhtymän kuuden jäsenkunnan hallitusten puheenjohtajat ovat kaikki Kokoomuksen edustajia, minkä myötä heillä on ollut omaa epävirallista yhteydenpitoa jo entuudestaan. Epävirallisissa keskusteluissa painotettiin tarvetta paremmasta kuntarajat ylittävästä poliittisesta yhteistyöstä. Erilaisia johtajuuskeinoja hyödyntämällä tähän tarpeeseen lähdettiin hakemaan vastausta luottamushenkilöiden aloitteesta. Muiden puolueiden edustus otettiin mukaan alustaviin keskusteluihin kuntien valtuustojen puheenjohtajien läsnäolon myötä.

Kun Helsingin metropolitasolla johtajuutta ei ole ollut riittävästi, toiminnan institutionaalinen rakenne on epäselvä ja yhteistyöstä on puuttunut oikeat sopimisen keinot ja foorumit, niin samaan aikaan Turun kaupunkiseudulla luottamushenkilöt ovat osoittaneet aloitteellisuutta ja johtajuutta lähtiessään yhdessä neuvottelemaan tarkoituksenmukaisen seutuyhteistyön rakenteen kehittamisestä ja historiassa olevien epäluulojen hälventämisestä. Eurooppalaisten kaupunkiseutujen menestystekijöiksi havaitut pehmeät yhteistyökulttuurin piirteet, kuten osapuolten keskinäinen luottamus ja sitä ylläpitävä johtajuus ovat osoittautuneet myös Turun kaupunkiseudulla keskeisiksi yhteistyön tukipilareiksi. (Vrt. van den Berg & van der Meer, 1997; Docherty, Gulliver & Drake 2007, 454–455.) Johtajuutta ja yhteistyötä fasilitoivalla institutionalisoidulla seutuyhteistyön toimintarakenteella voidaan vastata tehokkaammin myös kansalliseen ja kansainväliseen kilpailuun, mikä on toiminut kaupunkiseudun toimijoiden yhtenä kannustimena yhteistyön kehittämisessä (Vrt. Rondinelli, Johnson & Kasarda 1998, 95; Sotarauta 1997, 11).

Kaupunkiseutuyhteistyön aihepiirissä olisi aihetta jatkotutkimukselle tai selvitystyölle muutamastakin eri näkökulmasta. Ensinnäkin seudullisen yhteistyön omaehtoisuuden korostuessa on mielenkiintoista nähdä, minkälaisia kehityssuuntia suomalaiset kaupunkiseudut yhteistyössään ottavat. Pysyykö Tampereen kaupunkiseutu jatkossakin yhteistyönsä kanssa malliesimerkkinä, vai lähteekö Turku yhteistyön kehittämisensä kanssa vauhdikkaasti kirimään tämän vuosikymmenen aikana? Yleistyykö kuntayhtymämalli entisestään leviämällä muille suurille kaupunkiseuduille koordinoimaan kasvavan alueen yhteistyötä ja päätöksenteon valmistelua?

Jatkotutkimuksen kannalta yhtenä keskeisimmistä näkökulmista toimii poliittisen johtajuuden syvällinen merkitys kaupunkiseutuyhteistyön monimutkaisessa kontekstissa. Seudullisen tason päätöksenteossa luottamushenkilö edustaa omaa kuntaansa, mutta tulosten ja sitä tukevan kirjallisuuden perusteella valtuutetun pitäisi olla myös kyvykäs toteuttamaan päätöksentekoa koko

seudun näkökulmasta. Mielenkiintoista olisi selvittää, miten poliittiset johtajat toimivat esimerkiksi tilanteissa, joissa seutuhallituksessa ollaan valmiita yksimielisesti hyväksymään tietyn toimenpiteen toteuttaminen, mutta omassa kunnassa ja jopa omassa puolueessa ollaan kyseistä näkökulmaa vastaan. Tämä seudullisen ja paikallisen päätöksenteon yhteensovittaminen ja juuri poliitikkojen rooli keskeisten tietojen hienovaraisessa välittämisessä kahden kerroksen sekä puolueiden välillä on seikka, joka todennäköisesti tulee olemaan ratkaisevassa roolissa, kun kunnianhimoisia ja merkittäviä tavoitteita ryhdytään asettamaan.

6 PÄÄTELMÄT

Tämän tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä toimi *millaisena Turun kaupunkiseudulla poliittisissa johtoasemissa toimivat luottamushenkilöt ovat kokeneet uuden kuntayhtymän perustamisen prosessin ja samalla seutuyhteistyön kehittämisen sekä luottamuksen rakentamisen?* Ja sitä täydentävinä alakysymyksinä:

- *Millaiset ovat olleet lähtökohdat seutuyhteistyön kehittämiseksi ja kuntayhtymän perustamiselle?*
- *Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kuntien poliittisten toimijoiden osallistumiseen ja sitoutumiseen kuntayhtymän perustamisessa ja seutuyhteistyössä?*
- *Millaisia odotuksia seutuhallituksen jäsenillä on kuntayhtymän tulevaisuuden tavoitteiden ja toiminnan suhteen?*

Tutkimusprosessin aikana kerätyn ja analysoidun aineiston perusteella Turun kaupunkiseudun kuntayhtymän seutuhallituksessa toimivat luottamushenkilöt ovat tyytyväisiä uuden yhteistyömuodon perustamisesta. Kuntien välisistä suhteista keskustellessa nousee yhä esille menneisyyden erimielisyydet, epäluulot, epäluottamus ja aiemman yhteistyön lyhytnäköisyys. Koko kaupunkiseudun merkittävä potentiaali, edunvalvonnan intressit ja selkeä tarve paremmalle yhteistyölle ovat kuitenkin toimineet kuntayhtymän perustamisessa selkeinä keskinäisriippuvuuksina, mikä on ollut vahva kannustin yhteistyön kehittämiseksi kaikkien osapuolten näkökulmasta.

Poliittisten toimijoiden sitoutumisessa merkittävinä tekijöinä ovat vaikuttaneet edellä mainittujen keskinäisriippuvuuksien ohella toimijoista itsestään huokuva oma-aloitteisuus ja yksittäisten

toimijoiden johtajuuden osoittamiset ajoittain hankalankin prosessin aikana. Esimerkiksi kasvokkain käytävän vuorovaikutuksen merkitys seudulle juurtuneiden ennakkoluulojen hälventämisessä ja muiden toimijoiden tuntemaan oppimisessa on ollut ja tulee jatkossakin olemaan tärkeä. Vastakkainasettelujen ja epäluottamuksen yleensä toisena osapuolena ollut Turku on osoittanut kuntayhtymän perustamisen aikana vastavuoroisuutta esimerkiksi olemalla valmis lähtemään mukaan oikeudenmukaiseksi koettuun äänijakoon kuntayhtymän päätöksenteossa. Tällaiset osoitukset reiluista pelisäännöistä ja aidoista vaikuttamisen mahdollisuuksista auttavat vakuuttamaan pienemmät ja suhteessa vähemmän vaikutusvaltaiset yhteistyön osapuolet sitoutumaan seutuyhteistyöhön ja sen kehittämiseen.

Luottamushenkilöiden aikaresurssien riittävyyden näkökulma on toiminut kuntayhtymän perustamisen prosessissa yhtenä epätasapainoa aiheuttaneena elementtinä, sillä suuri osa seutuyhteistyön toimijoista on kunnallisen luottamustoimensa ohella päivätöissä ja aluevaltuutettuna tai muutamassa tapauksessa kansanedustajana. Seutuyhteistyön kannalta on tärkeää, että jokainen päätöksenteon osapuoli kykenee olemaan aktiivisesti mukana vuorovaikutuksessa sekä perehtymään riittävän hyvin valmistelussa oleviin asioihin. Seutuhallituksen toiminnassa tulee siis pyrkiä varmistamaan, että jokaisen edustajan mahdollisuudet oleelliseen tietoon on samalla tasolla. Tässä kohtaa myös jokaisen luottamushenkilön vastuu korostuu, sillä ajoittain asioista perillä pysyminen edellyttää oma-aloitteisuutta ja itsenäistä perehtyneisyyttä, jälleen korostaen yksittäisten henkilöiden aikaresurssien riittävyyden tärkeyttä.

Luottamuksen rakentumisen myönteinen kierre jatkaa itsensä ruokkimista, kun yhteistyölle asetettuja tavoitteita saavutetaan ja odotuksia täytetään. Kuntayhtymän perustamisessa luottamuksen vahvistuminen on näkynyt prosessin eri vaiheiden edetessä periaatepäätöksistä perussopimuksen allekirjoittamiseen ja vuoden 2022 syksyllä seutuhallituksen ensimmäisiin kokouksiin sekä seutujohtajan rekrytoinnin käynnistämiseen. Välilliset ja pienetkin onnistumiset ovat auttaneet osapuolia vahvistamaan positiivisia asenteita yhteistyötä kohtaan, vaikka taustalla vallitsee rikkonaiset suhteet luottamuksen näkökulmasta. Jatkossa suurimpana haasteena tulee mahdollisten päällekkäisten yhteistyömuotojen selventämisen ohella olemaan riittävän kunnianhimoisten strategisten linjausten suunnittelu, joka todennäköisesti testaa kuntayhtymän ja seutuhallituksen deliberatiivisuutta sekä valmiutta ottaa huomioon naapurikuntien edustajien poliittisestikin vaihtelevia näkökulmia. Tässä erilaisten näkemysten ja seudullisen sekä kunnallisen tason yhteensovittamisessa seutujohtajan fasilitoiva rooli korostuu. Tulevaisuuden kannalta on mielenkiintoista nähdä, millaista johtajuutta sekä seutujohtaja että luottamushenkilöt tulevat osoittamaan kaupunkiseudun potentiaalin valjastamisessa.

Mitä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella voi päätellä yleisellä tasolla suomalaisen kaupunkiseutuyhteistyön nykytilasta ja tulevaisuudesta? Tarve omaehtoiselle, kaupunkiseudun sisältä nousevalle poliittisen yhteistyön kehittämiseksi nousi viime vuosikymmenen aikana. Pelkät valtion ohjaukseen ja sääntelyyn perustuvat kaupunkiseutujen yhteistyömuodot eivät ole taanneet toimivia puitteita osapuolten välisen luottamuksen rakentamiselle ja ylläpitämiselle. Sen sijaan juuri vapaaehtoiset yhteistyön kehittämisen pyrkimykset ovat osoittautuneet luottamuksen ja sitoutumisen kannalta otollisiksi tavoiksi ohjata ja valmistella kaupunkiseututason päätöksentekoa. Tämä on toteutunut näkyvimmin Tampereella ja nyt uuden kuntayhtymän muodossa myös Turussa.

Kaupunkiseutuyhteistyössä on tärkeää ylläpitää yhteistyörakenteen kykyä viedä asioita eteenpäin. Sitä voidaan edesauttaa sopivalla yhteistyöorganisaation jäsenmäärällä, selvillä toiminnan pelisäännöillä ja läpinäkyvällä päätöksenteolla, jossa kaikilla yhteistyön osapuolilla on kokemus vaikutusmahdollisuuksien olemassaolosta. Asioita tehokkaasti aikaansaava poliittinen yhteistyö edellyttää hallittavissa olevaa yhteistyöorganisaation kokoa. Jäsenkuntien ja niitä edustavien luottamushenkilöiden lukumäärän ei tulisi nousta liian korkeaksi, sillä kokonaisuudesta voi tulla äkillisesti vaikeasti hallittava. Jäsenkuntien määrän kasvaessa yhteistoiminnan lähtökohtiin tulee enemmän epätasapainoa, kun toiminnallisesti laajempi alue tuo mukanaan enemmän eroja esimerkiksi maantieteen, intressien ja elinkeinorakenteen näkökulmista. Toiminnallisesti tiiviiden kaupunkiseutujen kunnilla on todennäköisemmin toisilleen tuttuja haasteita ja yhteisiä kehitysnäkymiä sekä edunvalvonnallisia intressejä kuin esimerkiksi kokonaisen maakunnan kuntien välillä. Esimerkkeinä voi käyttää Turun ydinkaupunkiseudun kuutta ja Tampereen kahdeksaa kuntaa ja Varsinais-Suomen 27 sekä Pirkanmaan 23 kuntaa.

Johtajuudella on oma tärkeä roolinsa pitää päätöksenteon pyörät pyörimässä. Viranhaltijana työskentelevä seutujohtaja toimii ”seudun ihmisenä” valmistelemassa päätöksentekoa ja ylläpitämässä rakennettua luottamus pohjaa toimimalla kaupunkiseudun hallintasuhteiden keskiössä yhteistoimintaa fasilitoiden. Poliittiset päätöksentekijät puolestaan edustavat kotikuntiaan kuitenkin pyrkien avoimen keskustelun kautta löytämään yhteisiä tarttumapintoja oman kaupunkiseudun kehittämisen kärkikohteista. Kaupunkiseutuyhteistyön edistymisen avaimena on löytää sekä kuntia että niiden poliittisia puolueita yhdistäviä asioita, joiden parissa työskentelyä varten osapuolilta löytyy intressejä ja tahtoa. Kaupunkiseutujen poliittisen yhteistyön sujuvuus ei ole itsestäänselvyys, vaan se edellyttää poliitikoilta johtajuuskykyä ja usein laadukasta tilannetajua kuntien ja puolueiden moninaisien yhteistyösuhteiden parissa.

Vapaaehtoisuuteen perustuvassa kaupunkiseutuyhteistyössä on siirrytty keskuskaupunki-kehyskunnat-vastakkainasetteluista kohti vastavuoroisuutta ja hienotunteisuutta, mikä vahvistaa

erityisesti kehyskuntien luottamusta asemaltaan vahvempaa keskuskaupunkia kohtaan. Kuntien välisen liiallisuuteen menevän kilpailun ja nollasummapelien vastineeksi nykyaikaisessa seutuyhteistyössä on hyvä ymmärtää yksittäisten kuntien rooli koko seudun kehityksen kannalta ja, että yhden kunnan voitto ei ole automaattisesti toisen tappio. Valjastamalla hyvin taloudellisen potentiaalinsa kaupunkiseudut pyrkivät kilpailemaan kansallisesti ja kansainvälisesti muiden kaupunkiseutujen kanssa. Kaupunkiseutujen merkitys ihmistoiminnan keskittymänä kasvaa jatkuvasti. Globalisaation mukanaan tuomat, myös äkillisesti toimintaympäristössä ilmenevät haasteet eivät näe kuntarajoja, minkä takia niiden ratkomisessa tulee hyödyntää toimivimpia mahdollisia päätöksenteon muotoja. Siksi kaupunkiseuduilla tehtävä poliittisen yhteistyön kehittäminen ja laadukas ylläpitäminen on kenties tärkeämpää kuin koskaan.

LÄHTEET

- Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Tampereen yliopisto.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice.
- Blomqvist, K. & Ståhle, P. (2011). Building Organizational Trust.
- Clark, G. (2005). Cities, Regions, and Metropolitan Development Agencies. *Local Economy*, 20 (4), 404-411.
- Doherty, I., Drake, P. & Gulliver, S. (2004). Exploring the Potential Benefits of City Collaboration.
- Gunton, T. & Day, J.C. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*, 31 (2), 5–20.
- Hakari, Kari. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampereen yliopisto.
- Halonen, J. & Airaksinen, J. (2019). Kaupunkiseutujen yhteistyöbarometri 2018. Uutta kunnista 5/2019. Suomen Kuntaliitto.
- Harju, P. & Haveri, A. (2019). Kuusi syytä siihen, miksi Helsingin metropolialueen yhteistyö ei ole edennyt. *Focus Localis*, 47 (4), 5–22.
- Harris, P. L. (2007). Trust. *Development Science*, 10 (1), 135–138.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*; 8 (1), 31–46.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Transitions and New Promises. Teoksessa: Hulst, R. & Van Montfort, A. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Dordrecht.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). Uuden sukupolven kuntajohtajat. Suomen Kuntaliitto.
- Hiltunen, L. (2009). Validiteetti ja reliabiliteetti. Jyväskylän yliopisto. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 23.2.2023).
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2015). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.
- Hulst, R. & Van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Europe. Springer Dordrecht.
- Huxham, C. (1993). Collaborative Capability: An Intra-organizational Perspective on Collaborative Advantage. *Public Money & Management*, 13 (3), 21-28.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5 (3), 401-423.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V. & Niemi, P. (2012). Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Suomen Kuntaliitto.
- Häkli, J. & Kallio K. P. (2018). Ketterä kaupunkiseutu ja demokratian dilemma. *Tiede & edistys*, 43 (2), 147–151.
- Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto-yliopisto. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 8.6.2022).
- Karppi, I., Vakkuri, J., Sankala, I. & Sahamies, K. (2019). Rajanylityksiä 2: Kompleksisuuden organisointia. BEMINE-hankkeen loppuraportti, 98–102.
- Kuntaliitto. (2017). Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta. Kuntayhtymät (kuntalaki 2015). [Linkki tekstiin](#) (Haettu 19.7.2022).
- Kurunmäki, K., Uusivuori, M. & Hanhijärvi, J. (2011). Kaupunkiseutujen suunnittelu: Tulkintoja MAL-verkoston kentältä ja kentän laidalta 2010–2011. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkkojulkaisu 10/2011. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 16.11.2021).
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2001). Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Teoksessa: Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 137. Helsinki.
- Margerum, R. D. (2002). Collaborative Planning. Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. *Journal of Planning Education and Research*. 21 (3), 237-253.
- Mitsilegas, V. (2020). Trust. *German Law Journal*, 21 (1), 69–73.
- Murdock, B. S., Wiessner, C. & Sexton, K. (2005). Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL Case Studies. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2), 223-250.

- Möllering, G. & Sydow, J. (2018). Trust Trap? Self-Reinforcing Processes in the Constitution of Inter-organizational Trust.
- Mönkkönen, K. (2002). Dialogisuus kommunikaationa ja suhteena. Vastaamisen, vallan ja vastuun merkitys sosiaalialan asiakastyön vuorovaikutuksessa. Kuopion yliopisto.
- Nielsen, B. (2004). The Role of Trust in Collaborative Relationships: A Multi-Dimensional Approach. *M@n@gement*, 7 (3), 239–256.
- Nummenmaa, T., Konttinen, R., Kuusinen, J & Leskinen, E. (1997) Tutkimusaineiston analyysi. Porvoo: WSOY.
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana: Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto.
- Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2011). Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena. *Hallinnon Tutkimus*, 30 (4), 297-312.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377-387.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 4/2016, Helsinki.
- Rand, C. (2018). Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2018, Helsinki.
- Rondinelli, D. A., Johnson, J. H. & Kasarda, J. D. (1998). The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness in the 21st Century. *Cityscape. Emerging Issues in Urban Development*, 3 (3), 71-105.
- Salo, M. (2015). Kuntakapina – taustat, tavoitteet ja tulkinnat. Tampereen yliopisto.
- Solomon, R. C., & Flores, F. (2001). *Building Trust: In Business, Politics, Relationships, and Life*. Oxford University Press, New York.
- Sotarauta, M. (1997). Paradoksien partaalla: Viestejä Suomen kunnille niiden matkalla tulevaisuuteen. *Suomi 80: Kuokasta kännykkään*, s. 113–129. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

- Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Viljamaa, K. (1999). Elinkeinopoliittisen seutuyhteistyön kulminaatiopisteet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 27 (4), 437–448.
- Sotarauta, M. & Viljamaa, K. (2003). Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä: Kooste usean tutkimuksen tuloksista. Tampere.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50 (155), 17-28.
- Sundman, P. (2021a). Periaatepäätös seudullisen yhteistyön kehittämisestä. Turun kaupunginhallituksen pöytäkirja 24.05.2021 [Linkki tekstiin](#) (Haettu 16.11.2021).
- Sundman, P. (2021b). Seutuyhteistyön valmistelu. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 16.2.2022).
- Swianiewicz, P. & Teles, F. (2018). Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium. *International Review of Administrative Sciences*, 84 (4), 613-618.
- Tampereen kaupunkiseutu. (2008). Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän perussopimus. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 16.6.2022).
- Tampereen kaupunkiseutu. (2022). Seutustrategian ehdotus. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 16.6.2022).
- Tilastokeskus. (2021). Kuntien avainluvut. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 3.3.2023).
- Turun kaupunki. (2022). Turun kaupunkiseudun yhteistyö tiivistyy yhteisen kuntayhtymän perustamisella. ePressi. [Linkki tekstiin](#) Haettu 31.5.2022.
- Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035 – Loppuraportti. (2012). [Linkki tekstiin](#) (Haettu 3.3.2023).
- Turun seudun joukkoliikenne. (2023). Päätöksenteko. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 5.3.2023).
- Turun seutusanomat. (2022). Fölille ykkössija eurooppalaisessa joukkoliikennetutkimuksessa. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 5.3.2023).
- van den Berg, L. & Braun, E. & van der Meer, J. (1997). The organising capacity of metropolitan regions. *Environment and planning. C, Government & policy*, 15 (3), 253-272.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003a). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14 (1), 61-76
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003b). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39 (1), 5-31.

- Valtiovarainministeriö. (2015). Kuntaudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 14/2015.
- Varsinais-Suomen liitto. (2023). Maakuntavaltuusto. [Linkki tekstiin](#) (Haettu 3.3.2023).
- Wilén, A. T. (2008). Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena: Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittämisestä Kaakkois-Suomessa 2003–2006. Tampere University Press.
- Ympäristöministeriö. (2020). Uudet MAL-sopimukset ohjaamaan maankäytön, asumisen ja liikkumisen kestävä kehitystä – valtio ja kaupungit rahoittavat kestävä kaupunkikehittämistä ennätyspotilla. [Linkki tekstiin](#) Haettu 8.6.2022.
- Ympäristöministeriö. (2021). Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. [Linkki tekstiin](#) Haettu 8.6.2022.
- Zak, P. J. (2017). The Neuroscience of Trust. Harvard Business Review, January-February, 84-90.

LIITE: HAASTATTELUKYSYMYKSET

OSIO 1

- Minkälaisia kannustimia kuntayhtymän perustamiseen teidän kunnallanne on ollut? Onko ollut jotain tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet negatiivisesti kuntayhtymään suhtautumiseen?
- Aiempi yhteistyösuhde seudun kuntiin: millaisia kokemuksia on muiden kuntien kanssa toimimisesta? Minkälainen luottamuksen taso on muihin kuntiin?
- Onko kuntayhtymän jäsenkunnilla merkittäviä eroja esimerkiksi vallan ja resurssien näkökulmasta?
- Mitä seutuyhteistyö merkitsee sinulle? Entä edustamallesi kunnalle? Mikä on keskeisin agenda ja tavoitteet seutuyhteistyön kontekstissa kunnallenne?
- Minkälaisia ennakko-odotuksia on muiden kuntien tavoitteista seutuyhteistyössä? Eroavatko vai ovatko samanlaisia?
 - o Minkälaiset odotukset ovat yhteisten tavoitteiden löytämiseksi – ja niiden saavuttamiseksi?

OSIO 2

- Keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen: tunnistatko joitakin haasteita tai muita kuntien vastuulla olevia asioita, joihin voi vastata tehokkaammin ja kokonaisvaltaisemmin seutuyhteistyöllä?
- Kuvaile, onko kuntien välille kehittynyt yhteistä omistajuutta seutuyhteistyöstä.
- Onko tähän mennessä tullut havaittua kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja?
- Onko kuntayhtymän olemassaololle havaittavissa selkeää tarkoitusta, josta kaikki osapuolet jakavat saman näkemyksen?
- Onko kuntayhtymän jäsenten kesken havaittuna yhteisiä arvoja?
 - o Mitä arvoja teidän kuntanne korostaa seutuyhteistyössä?
- Tulisiko kuntayhtymän tavoitella maltillisia, pienehköjä saavutuksia vai kunnianhimoisempia saavutuksia? Mille aikavälille koette tavoitteiden asettuvan?
- Tuntuuko tällä hetkellä siltä, että kuntayhtymän kautta voidaan toteuttaa strategista koko seudun kehittämistä?
- Onko seutuyhteistyössä ja kuntayhtymän perustamisessa havaittu ns. pieniä voittoja, jotka ovat auttaneet vahvistamaan kuntien välistä luottamusta?

- Mitä mieltä olet kuntayhtymän kokoonpanosta? Onko mukana sopiva määrä relevantteja kuntia seudulta?
- Vaikuttaako perussopimuksen määrittämä yhden toimielimen malli parhaalta vaihtoehdolta kuntayhtymälle?
- Millaiset ennako-odotukset sinulla on yhteisistä pelisäännöistä ja kuntayhtymän toimintamallista?
 - o Tulevatko ne mielestäsi tekemään toiminnasta avointa ja läpinäkyvää?
 - o Onko kaikilla seutuyhteistyön osallisilla tasavertaiset mahdollisuudet vallankäytön areenoille?
- Minkälaista johtajuutta kuntayhtymän perustamisessa ja toiminnassa tähän asti on esiintynyt?
 - o Kuka/ketkä ovat osoittaneet johtajuutta?
 - o Onko johtajuus edistänyt tai haitannut jollain tavalla yhteistyötä?
- Ovatko kaikki kuntayhtymän ja seutuyhteistyön osapuolet olleet samalla kartalla yhteistyön kehittämisen prosessin aikana? Jos on ollut eroja esim. tietojen ja perehtyneisyyden kanssa, onko niitä pyritty tasoittamaan?
- Ovatko tähän mennessä kaikki osapuolet voineet vaikuttaa omista tiedoista tai taidoista riippumatta?
- Onko osapuolien välistä yhteydenpitoa ylläpidetty tehokkaasti kuntayhtymän perustamisen aikana? Onko kuntayhtymän ja seutuyhteistyön osapuolille valikoitunut erityistä viestintäkanavaa, jonka kautta yhteydenpito toimii myös nopealla aikavälillä?
- Onko osapuolet saatu sitoutumaan yhteistyöhön ja kuntayhtymän toimintaan tilanteissa, joissa näkemykset ovat eronneet merkittävästi?

OSIO 3

- Miten kuvailisit kuntayhtymän toimivaltuuksia ja käytössä olevia resursseja? Tuntuvatko ne sopivilta suhteessa kuntayhtymän toimintaan?
- Onko seutuyhteistyössä pyritty selkiyttämään kuntien keskinäistä kilpailuasetelmaa?
- Miten koet maakuntatason yhteistyön (Varsinais-Suomen liitto) ja MAL-yhteistyön vaikuttavan kuntayhtymän toimintaan?