



JENNI AIRAKSINEN

Hankala hallintouudistus



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
8. päivänä toukokuuta 2009 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Taitto
Juha Peltomaa

Acta Universitatis Tamperensis 1397
ISBN 978-951-44-7662-4 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 825
ISBN 978-951-44-7663-1 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2009

Kiitokset

Väitöskirjan tekeminen on ollut antoisa mutta pitkä taival. Onnekseni olen tutkimuksen aikana saanut käydä antoisia keskusteluja sekä kunta-alaa tuntevien ihmisten että tutkimuksen tekemisen asiantuntijoiden kanssa. Näiden keskustelujen myötä väitöskirjatyön ihanuus on aina voittanut sen kurjuuden.

Ensimmäiseksi haluan kiittää ohjaajaani Arto Haveria ammattitaitoisesta ohjauksesta, kannustuksesta ja tuesta väitöskirjani eri vaiheissa.

Kiitän myös vastaväittäjäni ja työni esitarkastajaa, Professori Vuokko Niirasta sekä työni toista esitarkastajaa, kehitysjohtaja Kaija Majoista tärkeistä työtäni kohentaneista kommentteista.

Arvokasta vertaistukea sekä väitöskirjatyössä että elämässä yleensä olen saanut jatko-opintojeni tärkeimmältä viiteryhmältä, Remonttiryhmän naisilta. Suurkiitokset Inga Nyholm, Elina Laamanen, Ilona Lundström, Maarit Sihvonen ja Mia Toivanen.

Koen itseni onnekkaaksi, koska olen saanut työskennellä Tampereen yliopiston uumenissa sijaitsevassa ihanassa tutkijayhteisössä. Tutkijayhteisössämme, Rebel Basessa, olen saanut yhteisinä kahvihetkinä harhautettua – tosin joskus myös lahjontaa apuna käyttäen – etevät tutkijat pohtimaan kanssani kunta-alan ja hallintouudistuksen teemoja. Kiitos kaikille rebeleille arvokkaasta henkisestä sekä käytännöllisestä tuesta. Kiitos Tiina Tiilikka ja Pekka Rantanen työni kommentoinnista sen eri vaiheissa. Erytiskiitokset Helena Tolkille kärsivällisestä avusta kirjan kieliasun viimeistelyssä. Kirjan ulkoasusta kiitos Juha Peltomaalle.

Väitöskirjan tekemiseen tarvitaan kaiken muun lisäksi uskoa omaan kykyihinkin. Tätä uskoa olen saanut aimo annoksen lapsuudenkodistani. Lämmin kiitos Isä, Äiti, Mikko ja Santtu.

Väitöskirjan tekeminen ei ole varsinaisesti parantanut arkisten asioiden hallintaa elämässäni. Lausunkin suuren kiitoksen aviomiehelleni Paulille, joka on kärsivällisesti jaksanut seurata arkisia toilailujani hymy huulillaan. Kiitokset myös ihanille pojilleni Aatokselle ja Otsolle, jotka ovat tuoneet elämäni valtavasti rakkautta ja valoa.

Rebel Basessa 11.3.2009

Jenni Airaksinen

Hankala hallintouudistus
Jenni Airaksinen
Tampereen yliopisto

Tiivistelmä

Tutkimuksen aiheena on hallinnon uudistaminen. Tutkimuksen tavoitteena on hallinnon uudistamisen dynaamisen luonteen ymmärtäminen suomalaisen kunnallishallinnon kontekstissa. Hallinnon uudistamisen empiirisenä kohteena on kuntien seudullisen yhteistyön lisäämiseen tähdännyt Seutukuntien tuki -hanke, joka käynnistyi vuonna 2000. Tutkimuksessa kysytään, millaisilla käsitteillä voidaan tiivistäen kuvata hallintouudistuksen dynamiikan perusluonnetta ja millainen teoria hallinnon uudistamisesta voidaan näiden käsitteiden valossa muodostaa. Tutkimuksen lähtökohtana on kunnallistieteellisen tutkimuksen fenomenologis-hermeneuttinen kuntaparadigma, jonka ohjaamana kunnat ja niihin kohdistuneet hallinnon uudistukset nähdään inhimillisten prosessien kautta muotoutuvina konstituutioina. Analyysin kohteena ovat toiminnassa mukana olevien yksilöiden kokemukset ja käsitykset hallinnon uudistamisesta.

Tutkimuksessa käytetään grounded theory -menetelmää, jonka avulla empiirisestä aineistosta muodostetaan käytännöllinen teoria. Menetelmän avulla pyritään tutkimaan, mitä erityistä juuri kyseessä olevasta aineistosta on eristettävissä. Analyysin keskiössä on käsitteellistämisen periaate. Käsitteellistämisen tuloksena analyysissä syntyneet käsitteet kytketään toisiinsa, jolloin on mahdollista havaita sosiaalisen toiminnan kaavoja ja toimintaan liittyviä merkityksiä. Merkitysten kautta päästään käsiksi ilmiön syvempään olemukseen.

Tutkimuksen kohteena olleen Seutukuntien tuki -hankkeen ajanjaksoa ovat määrittäneet tietyt kuntien toimintaympäristössä ja toimintaedellytyksissä tapahtuneet muutokset. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet siihen, että kuntien välisen yhteistyön lisääminen määrittyi toivottavaksi kehityssuunnaksi kuntien tulevaisuuden ongelmien ratkaisemiseksi. Seutukuntien tuki -hankkeen alkamisen aikaan seutuyhteistyö nousi trendikkääksi kehityksen suunnaksi. Sen avulla kuntien ajateltiin säilyvän itsenäisinä, mutta samalla selviävän niille asetetuista haasteista.

Tutkimuksen aineisto kerättiin vuosina 2000-2005. Pääaineisto koostuu 154 haastattelusta sekä havaintopäiväkirjoista. Lisäksi mukana on dokumenttiaineistoa. Grounded theory -menetelmän mukaisen analyysiprosessin kautta aineisto tiivistyi ensin näkökulmiksi, joiden perusteella on mahdollista hahmottaa neljä tulkintakehystä:

uuden hallinta-ajattelun soveltamisen tulkintakehys, valtion intervention tulkintakehys, kunnallisen itsehallinnon nävertämisen tulkintakehys sekä elitistisen ryhmätoiminnan tulkintakehys. Näiden tulkintakehysten kautta hallinnon uudistaminen saa erilaisia muotoja ja merkityksiä. Tutkimuksen ydinkäsite, eliitin koheesion ylläpitäminen, muotoutuu elitistisen ryhmätoiminnan tulkintakehyksestä. Sen kautta tutkimuksessa löydettyt muut tulkintakehykset saavat yhteyden toisiinsa. Ydinkäsitteen eliitit paikantuvat eri hallinnon tasoilla toimiviksi poliittis-hallinnollisiksi ryhmiksi.

Kehysten keskinäinen ristiriitaisuus olisi saattanut näkyä aineistossa konfliktitilanteina ja voimakkaina vastakkainasetteluina. Erilaisten kehysten läsnäolosta huolimatta uudistusprosessin läpikäyväksi teemaksi nousi korostunut konsensushakuisuus, kompromissien hakeminen ja konfliktien välttäminen. Eliitin koheesion ylläpitäminen johti sosiaalisen toiminnan kaavana siihen, että hallintouudistuksen tavoitteet jäivät tässä tapauksessa saavuttamatta. Vaikeiden asioiden välttely johti siihen, että todellinen uudistaminen osoittautui liian hankalaksi.

Tällaisessa tilanteessa uudistuksen konteksti ja prosessi eivät tue toisiaan, vaan uudistamistyö näyttytyy yksiäänisenä välineellis-rationaalisen kaavana, jonka mahdollisuudet todellisen muutoksen aikaansaamiseen ovat rajalliset. Rajallisuus korostuu, mikäli päätöksenteon ja valintojen tekemisen prosessi on korostetun yksiääninen ja sen keskeisenä päämääränä on konfliktien välttäminen ja uudistusta eteenpäin vievän ryhmän kiinteytys. Yksiäänisten, välineellis-rationaalisten kaavojen sijaan hallinnon uudistamista voisikin tarkastella moniäänisenä historiallis-kulttuurisena sosiaalisena merkityksen antamisen prosessina, jossa erilaisten tavoitteiden ja preferenssien kamppailu on normaalia toimintaa. Ideoiden ja tulkintojen kamppailu edellyttää yksilöiltä kykyä toimia ja oppia osana ryhmiä, joissa toimiminen aiheuttaa ainakin ajoittain ahdistusta.

Hallinnon uudistamisessa tarvitaan uusia ja luovia ratkaisuja, joilla voidaan ratkaista uudistettavien instituutioiden kohtaamia ongelmia. Uudet ratkaisut voivat syntyä erilaisten merkitysten välillä käytävien neuvottelujen kautta. Aitojen neuvottelujen syntyminen edellyttää moniäänisyyden hyväksymistä, luopumista yhden yhteisen päämäärän tavoittelun ihanteesta. Tämä voidaan kompromissi- ja konsensushakuisessa kulttuurissa kokea vaikeaksi. Mikäli hallinnon uudistamisessa toimivat ryhmät jättävät vaikeat ja ahdistusta aiheuttavat asiat pois agendaltaan, luoviin ratkaisuihin ei päästä vaan uudistamisessa päädytään pienten askeleiden kautta toteutettaviin, kompromissiratkaisuista kehittyneisiin pirstaloituneisiin hallinnon uudistamisen osahankkeisiin, jotka voivat johtaa joko toiminnan taantumiseen tai toiminnassa olevien menettelyiden ja rakenteiden uusintamiseen.

Avainsanat: hallinnon uudistaminen, seutuyhteistyö, kuntayhteistyö, hallinta, verkostot, grounded theory

Troublesome Nature of Administrative Reform
Jenni Airaksinen
University of Tampere

Abstract

The topic of my research is an administrative reform which is studied as a dynamic and contextualised phenomenon. The aim was to understand the nature and the essence of an administrative reform in the context of local government in Finland. The Regional Support Project (Seutukuntien tuki -hanke) was chosen as an empirical example of a reform in this study. The project was launched by the national government in 2000 as a response to the transition process of local governance of Finland. In this context the municipalities were trying to solve the contradiction of their diminishing resources and increasing demands by increasing voluntary cooperation in service provision and regional development. The aim of the project was to promote inter-municipal cooperation by means of state support and permissive legislation.

The empirical data is qualitative and the method of analysis is based on grounded theory. The purpose of the method is to produce a practical theory derived from the experiences of those people who have lived through the administrative reform. The process of analysis was to define emerging concepts and make continuous comparisons to the empirical data and to other conceptual innovations. By linking the discovered concepts to each other, the patterns of social behavior and meaning of action were generated.

The empirical data of the study was collected during 2000–2005. The primary data consists of 154 interviews and approximately 60 pages of observation material. The data was collected in the national level steering group of the reform and in all of the eight districts (comprising 55 municipalities) taking part in the project. The secondary data includes official documents of the Regional Support Project produced by the central government, different districts and the municipalities.

The grounded theory -procedure revealed four partly conflicting frames. The different frames are the rhetoric and the reality of governance practices, national government as the reformer of autonomous local government, the fear of hollowing out local government and the gap between the elite and the masses. The phenomenon of administrative reform is experienced and interpreted differently depending on the frame adopted.

In a situation, where contradicting frames are visible, a conflict is possible and even probable. However, this was not the case in the administrative reform studied. Instead, the most evident patterns of behavior in the reform process were pronounced pursuit of consensus, compromise seeking and avoidance of conflict.

My research shows that the core process of an administrative reform is “maintaining the cohesion of the elite”. With this concept it was possible to connect the discovered contradicting frames to each other. Through an analysis of the interplay between the different frames and the core process, the dynamics of the administrative reform are unfolded. Essential in understanding the dynamics of an administrative reform is the existence of the conflicting frames and coincident objective of maintaining the cohesion of the elite. This combination is likely to lead to a wobbly and slow process and shows the troublesome nature of an administrative reform.

The theoretical model created in this research, shows the process of an administrative reform as an application of unisonous instrumental-rational patterns. The possibilities of the above-mentioned approach are highly limited in producing new ways of function. Such limitedness is even more problematic in a multi-actor, network-type situation, where different interpretations of situations are not confronted but concealed in the fear of conflicts. Instead, administrative reform practices could be seen as historically and culturally defined processes of production of meanings, where the struggle of different ideas and interpretations is considered normal. The acceptance of struggle as a part of administrative reform requires that the individuals of the decision-making elites are ready to function in groups, where anxiety is allowed to be present at times.

The groups – the decision-making elites – in administrative reforms are trying to find new creative solutions to the problems they face. Creative solutions develop in situations where genuine negotiation between different meanings and interpretations is present. Negotiation is however not possible in a situation where the fundamental objective of an elite-group is to prevent the individuals of the group from exposing to anxiety. If this is accepted, it is likely to lead to small steps, bad compromises and fragmented application of reform practices. In the context of administrative reforms this is problematic for it can lead to the regression of action or actually supporting the practices already functioning. These insights indicate why the nature of administrative reform is troublesome.

Key words: Administrative reform, local government co-operation, regional co-operation, inter-municipal co-operation, networks, governance, grounded theory.

Sisällysluettelo

I TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

1. Tutkimuksen tausta, tavoitteet ja perusvalinnat.....	12
1.1 Tutkimuskysymykset	14
1.2 Tutkimusstrategia, menetelmä ja aineisto	15
2. Tutkimuksen empiirinen konteksti	17
2.1 Seutukuntien tuki -hanke tutkimuksen kohteena	18
2.2 Hallintaa kuntien ja valtion välissä	19
2.3 Seutuyhteistyön historia	22
2.4 Seutuyhteistyön kehitys	24
2.5 Seutuyhteistyön kehittämisen haasteet	25
3. Teoreettinen esiyymmärrys	29
3.1 Hallinnosta hallintaan	30
3.2 Verkostot uuden hallintatavan mukaisena koordinoitimekanismina	34
3.3 Hallinnon uudistaminen	36
3.4 Hallintouudistus raamina ja prosessina	39
3.5 Hallintouudistusten ongelmia	44
3.6 Hallintouudistus suomalaisen kunnallishallinnon käytännössä	49

II TUTKIMUKSEN MENETELMÄ JA AINEISTO

4. Metodologia	62
4.1 Fenomenologia tutkimuksen filosofisena taustana	64
4.2 Grounded theoryn soveltaminen	66
5. Aineistot ja analyysi	72
5.1 Haastatteluaineisto	72
5.2 Havainnointiaineisto	75
5.3 Analyysiprosessin kuvaus	76
5.4 Analyysiprosessin arviointia	83

III NÄKÖKULMAT

6. Uuden hallinta-ajattelun retoriikka ja käytäntö	89
6.1 Verkostot	89
6.2 Uusi toimintakulttuuri	91
6.3 Alue- ja paikallishallinnon sekavuus	91
6.4 Sekavuudesta epämääräisiin tavoitteisiin ja strategioihin	93
6.5 Poliittisen tahdon puute	94
6.6 Yhteistyön dynamiikka	98
6.7 Konsensushakuisuus	100
6.8 Uudet kilpailuasetelmat	105
6.9 Yhteenveto: Uusi hallinta-ajattelu käytännössä	107

7.	Valtio kuntahallinnon uudistajana	112
7.1	Eri hankkeet	112
7.2	Kompromissi kuntarakenteen muutosstrategiasta	115
7.3	Valtion ohjauskeinot	118
7.4	Seutukoordinaattorit intressien ristipaineessa	120
7.5	Yhteenveto: Kyky, halu ja ymmärrys valtion uudistuslinjojen selitysmalleina	122
8.	Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana	128
8.1	Kunnallinen itsehallinto joustajana	128
8.2	Rooliristiriidat	130
8.3	Talouden vaatimukset	130
8.4	Kuntaliitosten pelko	133
8.5	Pelko päätöksenteon etäännyttämisestä	136
8.6	Luottamuspuola	140
8.7	Valtuustokauden vaihtuminen	141
8.8	Ristiriitojen välttäminen ja konsensusajattelu	141
8.9	Yhteenveto: Kunnallisen itsehallinnon nävertämistä vastaan	143
9.	Kuilu eliitin ja muiden välillä	148
9.1	Imagohyötyjen etsiminen	148
9.2	Arvostetut toimijat hankkeen takana	149
9.3	Perustelua hitaalle etenemiselle	152
9.4	Rooliristiriidat	154
9.5	Kompromissihakuisuus hankkeen läpäisevänä logiikkana	156
9.6	Elitistisyys retorisen muurin taustatekijänä	157
9.7	Yhteenveto: Eliitti hallintouudistuksen ytimessä	158

IV DYNAMIIKKA

10.	Hallinnon uudistamisen monet tulkinnat	166
10.1	Tulkintakehykset	166
10.2	Eliitin koheesion ylläpitäminen	170
10.3	Seutukuntien tuki -hanke uuden hallinta-ajattelun sovelluksena	176
10.4	Seutukuntien tuki -hanke valtion kuntiin kohdistamana interventiona	177
10.5	Seutukuntien tuki -hanke kunnallisen itsehallinnon nävertämisenä	177
10.6	Seutukuntien tuki -hanke elitistisenä ryhmätoimintana	178
10.7	Eliitin koheesion ylläpitäminen – kollektiivisesta illuusiosta organisoituun saamattomuuteen	179
11.	Hankala hallintouudistus	186
11.1	Hallinnon uudistaminen yksiaänisinä välineellis-rationaalisina kaavoina	186
11.2	Hallinnon uudistaminen moniäänisenä merkitystenantoprosessina	190
	Lähteet	195
	Liitteet	211

I

TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

1. Tutkimuksen tausta, tavoitteet ja perusvalinnat

Tämän tutkimuksen perustavoitteena on ymmärtää, mistä hallinnon uudistamisessa on kyse. Hallinnon uudistamista koskevan tutkimuksen merkitys on varsin helppo perustella tilanteessa, jossa uudistamisesta on tullut ennemminkin sääntö kuin poikkeus. Hallintoa on viimeisten vuosikymmenten ajan uudistettu maassamme jatkuvasti, eikä uudistusinnostus näytä edelleenkään hiipumisen merkkejä. Vuonna 2009 hallintouudistukset koskettavat Suomessa lähes kaikkia hallinnon tasoja. Uudistusten kohteina ovat muun muassa ministeriöt, valtion aluehallinto sekä paikallishallinnon tasolla kunta- ja palvelurakenteet. Kuntaministeri Kiviniemen sanoin elämme parhaillaan suomalaisessakin kontekstissa ainutlaatuisia hallinnon uudistamisen ruuhkavuolia (Kiviniemi 2008).

Tämä tutkimus on käynnistynyt lomittain Seutukuntien tuki -hankkeesta (jatkossa myös Seutu-hanke) tehtävän ulkopuolisen ja riippumattoman arvioinnin kanssa. Olen itse ollut toteuttamassa tätä arviointitutkimusta. Arviointitutkimuksen myötä saimme joitakin vastauksia, mutta löysimme ainakin yhtä paljon vastausta vaille jääneitä kysymyksiä. Uudistushankkeeseen sisältyi paljon irrationaaliselta vaikuttaneita elementtejä, jotka vielä arviointitutkimuksen päättymisen jälkeen (2005) askarruttivat mieltäni. Seutukuntien tuki -hanke, tämän tutkimuksen kohde, kutistui suuresta reformista retorisen tason muutokseksi: tuloksia tuli vähänlaisesti eikä hankkeen avulla onnistuttu saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sille alun perin asetettiin. Esimerkiksi Nyholmin mukaan Seutu-hankkeen tulokset kykenivät lopulta palvelemaan vain toisen hallintouudistuksen, kunta- ja palvelurakennemuutoksen, toimeenpanoa (Nyholm 2008, 215).

Koko arviointiprosessin ajan minua tutkijana hämmensi se, että eri hallinnon tasoilla ja tahoilla käsitykset hankkeen etenemisestä olivat huomattavasti positiivisempia kuin millaisiksi varsinaiset tulokset osoittautuivat. Tutkijana törmäsin usein puhuntaan, jossa kuvailtiin hyvin abstraktilla tasolla hankkeen onnistumista ja merkittäviä tuloksia. Vasta konkreettisia uusia toimintatapoja koskevan pohdinnan kautta haastateltavat ryhtyivät puhumaan käytännön ongelmista, joita he olivat kohdanneet uudistushankkeen toteutuksessa. Seutukuntien tuki -hanke käynnistettiin näyttävästi suurena reformina ja suurina tuloksia odotettiin varsin pian. Hyvin nopeasti uudistushankkeen edessä ja etenkin etenemisen kangerrellessa, suurten tulosten odottaminen muuttui varovaisiksi arvioiksi siitä, mitä uudistuksen aikana olisi edes mahdollista saada aikaan. (vrt. Stenvall 1997, 197.)

Avoimiksi jääneet kysymykset johdattivat minut pohtimaan aineistolähtöisen tutkimuksen mahdollisuuksia. Olisiko mahdollista saada uutta ja olennaista tietoa hallintouudistuksista, jos teorialähtöisen tutkimisen sijaan kysyisikin, mikä juuri tämän aineiston perusteella nousee hallinnon uudistamisen kannalta olennaiseksi? Jo aloittaessani tiesin, että tutkimukseni liittyisi olennaisesti hallintouudistusten dynamiikkaan. Hallinnon uudistamista arvioineena tutkijana koin, että tutkimus ja keskustelu hallinnon uudistamisesta keskittyvät liian usein uudistamisen periaatteisiin, melko pinnallisiin tapauskuvauksiin tai eri maiden välisiin arviointeihin ja vertailuihin. Uudistamisen prosessidynamiikkaa luotaava tutkimus on hallintouudistusten yhteydessä jäänyt huomattavasti vähäisemmälle huomiolle. Tätä aukkoa pyrin tällä tutkimuksella täyttämään.

Aineistolähtöinen tutkimusasetelma jättää tutkimuksen suunnitteluvaiheessa paljon avoimia kysymyksiä, joihin on mahdollista saada vastauksia vasta tutkimusprosessin edetessä. Kuitenkin minulle oli alusta asti selvää, että tavoitteena on dynaamisen teoreettisen mallin luominen tutkimuksen kohteena olleesta uudistuksesta. Aineiston analyysiprosessin kautta ja tutkimukseni edetessä käsitykseni koko tutkimuksen perusasetelmasta muuttui. Käsitykseni hallinnon uudistamisesta muuttui voimakkaasti tutkimusprosessin aikana ja myös tutkijan positiossani tapahtui selkeitä muutoksia. Tutkimusta aloittaessani tein samaan aikaan työtä tutkimuskohteeni parissa, joskin ulkopuolisen arvioinnin käytännön toteuttajan roolissa. Olin kuitenkin melko syvällä sisällä tutkimuskohteeni maailmassa, mikä osittain hankaloitti, osittain helpotti tutkimuskohteeni ymmärrystä ja sitä kautta omaa tutkimusprosessiani. Tutkimuskohteen läheisyys saattaa aiheuttaa tietynlaista lähisokeutta, joka voi hankaloittaa tulkintojen tekemistä ja johtaa siihen, että jotkut asiat muuttuvat tutkimuksen teon aikana itsestään selvyyksiksi. Itsestään selvydet jäävät helposti raportoimatta – etenkin jos on jo muutama kertaan kirjoittanut samat asiat muiden tutkimusjulkaisujen yhteydessä (vrt. Ala-Nikkola 2003, 13). Taistelin lähisokeutta vastaan analysoimalla vielä kerran eri arviointitutkimuksen vaiheissa analysoidut haastattelut yhtenä valtavana kokonaisuutena. Tämän aikaa vievän ja osin puuduttavankin analyysiprosessin aikana koin kuitenkin jollain tasolla käytännössä irtaantuvani aineistosta ja tutkimuskohteestani, mitä voidaan tutkimusprosessin osana kuvata myös hermeneuttisen kehän toteutumisenä.

Hermeneuttisella kehällä tarkoitetaan tutkivaa vuoropuhelua aineiston ja tutkijan omien tulkintojen välillä. Vuoropuhelun lisäksi hermeneuttiseen kehään kuuluu olennaisesti myös ymmärtämisen käsite, sillä sen tarkoituksena on saada tutkija irrottautumaan tulkinnastaan ja omista lähtökohdistaan, jolloin hänen oma subjektiivinen ymmärryksensä korjautuu ja syvenee jatkuvasti. Tämä johtaa ihannetilanteessa siihen, että tutkija pystyy ainakin osittain vapautumaan omasta perspektiivistään. Hermeneuttisen kehän tarkoituksena on syventää tutkijan ymmärrystä tutkimuksensa kohteesta ja omasta aineistostaan. Ymmärryksen syveneminen voi viedä tutkijan lähemmäksi tutkimuskohteen syvintä olemusta ja sitä kautta tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden kokemusten ja niihin liittyvien merkitysten ymmärtämistä. (Fontana ja Frey 2005, 715; Kvale 1996, 47.)

Kriittisen reflektion kautta onnistuin etäänymään tutkimuskohteestani tavalla, joka muutti omaa suhtautumistani kokemukseen, tietoon, ymmärtämiseen ja ilmaisuun. Aluksi en miettinyt kielen ja ilmaisun rooleja tutkimuksessa juuri lainkaan. Jos mietin, ajattelin kieltä ensisijaisesti heijastuksena todellisuudesta, kuten hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa on perinteisesti ollut tapana (Matikainen 1999, 223). Suhteeni kielelliseen ilmaisuun kuitenkin muuttui tutkimusprosessin aikana. Tämän muutoksen tuloksena ymmärsin, että seuraavat periaatteet ovat omassa tutkimuksessani olennaisia: Kielelliset ilmaisut kantavat merkityksiä. Ihmisten toiminta on intentionaalista ja ihmisten suhde todellisuuteen on merkityksillä ladattu. Yksilöiden merkitysten tutkimisen kautta tutkitaan samalla myös ihmisyksilön yhteisöllistä ympäristöä, koska merkitykset eivät rakennu tyhjiössä, vaan sosiaalisissa kontakteissa ja kulttuurisissa ympäristöissä. (Laine 2001, 28.)

1.1 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on hallinnon uudistamisen dynaamisen luonteen ymmärtäminen suomalaisessa kunnallishallintoon kohdistuneen uudistuksen kontekstissa. *Dynamiikka* määritellään sanakirjassa liikkeen ja sitä aiheuttavien voimien välisten suhteiden ja järjestelmässä vaikuttavien voimien kokonaisuuden tutkimiseksi (Sivistyssanakirja 2001). Dynamiikkaa voidaan luonnehtia myös muutoksen tutkimisen tieteksi. Tällöin on olennaista täsmentää näkemys tutkittavan muutosprosessin luonteesta: millaisista yksiköistä tutkittava prosessi muodostuu, miten prosessin tapahtumisen näyttämö voidaan määritellä ja millaisia prosessissa vaikuttavat voimat ovat luonteeltaan. (Haila 2007, 180-181.)

Hallinnon uudistamisen ilmiön kautta tutkimus määrittyy osaksi hallintotieteellistä tutkimusperinnettä, jolloin tehtäväksi määrittyy tutkia joko organisoitunutta toimintaa yhteiskunnassa laaja-alaisesti tai suppeammin julkisen toiminnan erityispiirteitä yhteiskunnassa. Hallinnon uudistaminen määritellään tässä yhteydessä toiminnallisen luonteensa perusteella kokonaisuudeksi, joka muodostuu niistä toiminnoista, jotka tulevat tarpeellisiksi tietyn toiminnan edellyttäessä useiden ihmisten yhteistoimintaa. Toiseksi hallinnon uudistaminen määrittyy organisoituneen toiminnan koordinoimiksi poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi. (vrt. Salminen 1993, 20, 12.) Tutkimus on myös osa kunnallispoliittista tutkimusta, koska tutkimuksen kohteena ollutta hallinnon uudistusta tarkastellaan kiinteässä yhteydessä kontekstiinsa, suomalaisen kunnallishallinnon kehityskenttään (vrt. Anttiroiko 1992, 12). Anttiroiko kuvaa erilaisia kuntaparadigmoja, joiden avulla tutkimus on mahdollista kytkeä erilaisiin kunnallispolitiikan merkityksen ja tulkinnan tapoihin. Anttiroiko erottaa toisistaan ekologisen, itsehallinnollisen, institutionaalisen, kriittisen, kontekstuaalisen sekä fenomenologis-hermeneuttisen kuntaparadigman. Lähtökohdiltaan tämä tutkimus liittyy kiinteimmin fenomenologis-hermeneuttisen paradigman olettamuksiin. Kunnat ja niihin kohdistunut hallinnon uudistaminen nähdään inhimillisten prosessien kautta muotoutuvina konstituutioina, ja tutkimuksen keskiössä ovat toimin-

nassa mukana olevien yksilöiden kokemukset ja käsitykset hallinnon uudistamisen ilmiöstä. (emt. 11–15; Anttiroiko 1993, 44–45.)

Hallinnon uudistamista on tutkittu varsin paljon, mihin on syynä ainakin se, että hallinnon uudistamisesta on tullut jatkuvaa toimintaa. Tälläkin hetkellä on tekeillä lukuisia kunnallishallintoon vaikuttavia uudistuksia. Tietoa hallinnon uudistamiseen vaikuttavista tekijöistä tarvitaan yhtäältä jo tehtyjen uudistusten onnistumisen arvioinnissa ja toisaalta uusien uudistusten suunnittelussa. (kts. myös Temmes 2003, 228.) Täten täytetään myös Salmisen (1993, 20) hallintotieteelle määrittelemä tehtävä: hallinnon tutkimuksen käytännöllisen hyödyn maksimointi hallinnon kehittämistyössä, jossa lähtökohtana on olevan tilan parantaminen tai uudistaminen.

Tutkimuksessa tarkastellaan yhtä hallintouudistusta, Seutukuntien tuki -hanketta ja sen käytännön toteutumista ainutlaatuisessa ja luonnollisessa kontekstissaan. Tutkimuksessa pureudutaan etsimään etenkin niitä tekijöitä, jotka muodostavat hallinnon uudistamisen perusluonteen ja olemuksen. Tutkimuksen keskeiset kysymykset ovat:

- Millaisin käsittein voidaan kuvata hallintouudistuksen dynamiikan perusluonnetta ja olemusta?
- Millainen teoreettinen malli hallinnon uudistamisesta on mahdollista näiden käsitteiden avulla muodostaa?

1.2 Tutkimusstrategia, menetelmä ja aineisto

Tämä on laadullinen, empiirinen tutkimus, jossa käsittelem hallinnon uudistamista yhden tapauksen, Seutukuntien tuki -hankkeen valossa. Tällä perusteella tutkimusstrategiaa voidaan kuvailla tapaustutkimuksena, jonka tyypillisiin piirteisiin kuuluu aineiston kerääminen useita eri metodeja käyttäen sekä se, että tutkimuksen kohteena on pieni joukko tapauksia (Hirsjärvi ym. 2000, 123). Useimmiten tapaustutkimuksen kohde on tapahtumaketju tai ilmiö, kuten hallinnon uudistaminen (kts. Laine, Bamberg, Jokinen 2007). Tapaustutkimuksen vahvuuksiin kuuluu se, että sen avulla on mahdollista tavoitella kulttuurisen toimintajärjestelmän kokonaisvaltaista ymmärrystä. Tapaustutkimuksessa korostuu tapahtumien toimintaympäristön merkitys, jolloin lähtökohdaksi otetaan ilmiöiden ymmärtäminen niiden poliittisissa, taloudellisissa, sosiaalisissa ja kulttuurisissa yhteyksissään. (kts. esim Häkli 1999, Snow ja Trom 2002; Häikiö ja Niemenmaa 2007.) Tapaustutkimus tarkastelee usein monimutkaisia ja pitkään jatkuvia tapahtumaketjuja ja se soveltuu hyvin vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi. Päämääränä on usein lisätä ymmärrystä tutkittavista tapahtumista ja niistä olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli (kts. Laine, Bamberg, Jokinen 2007, 10).

Tutkimuksessa hyödynnetään grounded theory -tutkimusotetta, joka on Anselm Straussin ja Barney Glaserin 1960-luvulla kehittämä menetelmä. Menetelmän lähtökohtana oli teoriaa testaavan ja suuriin abstrakteihin teorioihin tukeutuvan tutki-

muksen ylivoima sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. Suurten teorioiden testaamisen sijaan Glaser ja Strauss korostivat empiirisestä maailmasta nousseiden ”käytännöllisten” teorioiden luomista sosiaalitieteellisen tutkimuksen yhtenä keskeisenä tehtävänä. (Glaser ja Strauss 1967, 10–18.) Grounded theory -tutkimusotetta voidaan hyödyntää, kun kyseessä on ilmiö, josta ei ole saatavilla teoreettisia malleja tai jonka tarkasteluun halutaan uusi näkökulma (esim. Leino-Kilpi 1990). Grounded theory -menetelmää ovat hallintotieteiden alueella soveltaneet ainakin Haveri (1994), Ryyänen (2005) ja Nyholm (2008). Grounded theory -tutkimusotteeseen liitetään tiedon kerääminen ja analysoiminen eri metodeja ja eri lähteitä hyödyntäen (Strauss ja Corbin 1991, 18-19). Tässä yhteydessä puhutaan usein triangulaatiosta, joka yksinkertaisimmillaan tarkoittaa eri näkökulmien tietoista hyödyntämistä tutkimusprosessissa. Eri näkökulmien hyödyntämisen yhteydessä voidaan puhua aineistotriangulaatiosta, menetelmätriangulaatiosta tai teoriatriangulaatiosta. (Denzin ja Lincoln 1994; Seale 1999; Kools ym. 1996.)

Grounded theoryn ja tapaustutkimusstrategian yhteensopivuutta pidetään varsin hyvänä. Ajatus tapauksista teoreettisen tiedon tuottajina on varsin lähellä grounded theoryn lähtökohtia. Tutkimuksen keskiössä on säännönmukaisuuksien etsintä ja käsitteellisten mallien luominen ilman rajoittavia ennakko-oletuksia tai teorioita (Peltola 2007, 121). Tapaustutkimuksen katsotaan soveltuvan hyvin tutkimuksen strategiaksi etenkin jos tutkimuksen tavoitteena on kehittää kerätystä aineistosta yleisemminkin kiinnostavaa teoreettista rakennelmaa. (kts. esim. Saarela-Kinnunen ja Eskola 2001, 160-161.)

Tutkimuksen aineistoa kerättiin koko uudistushankkeen keston ajan, vuoden 2002 alusta aina vuoden 2005 loppuun asti. Aineisto voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisen osan aineistoa muodostaa uudistushankkeesta vastuussa olleen ministeriön tuottama aineisto: hankkeen suunnitteludokumentit, joita ovat hankkeen asettamispäätös, ohjausryhmän esityslistat, kirjeet kunnille, kriteerit, joilla seudut valittiin hankkeeseen sekä hankkeessa valmisteltu lainsäädäntö perusteluineen. Toinen aineistokokonaisuus muodostuu hankkeessa mukana olleiden seutujen dokumenteista. Näihin kuuluvat seudun hakemus hankkeeseen ja siihen liittyvät asiakirjat, ministeriön kanssa solmitut kokeiluseutusopimukset sekä hankkeen aikana syntyneet dokumentit: erilaiset kehittämissuunnitelmat, yhteistyösopimukset ja uusien seututoimielinten asiakirjat.

Kolmas aineistokokonaisuus on tutkimuksen pääaineisto. Se koostuu Tampereen yliopiston Seutukuntien tuki -hankkeen arviointitutkimusta varten keräämästä aineistosta, johon kuuluu 154 haastattelua ja noin 60 sivua kirjoitettua havainnointiaineistoa eri seuduilta, kunnista ja hankkeen ohjausryhmän kokouksista. Haastatteluaineisto muodostaa tutkimuksen ydinaineiston, jonka laadulliseen analyysiin tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset perustuvat. Havainnointiaineistoa kerättiin neljän vuoden ajan erilaisilla foorumeilla. Järjestettyjen haastattelutilanteiden lisäksi havainnointiaineistoa kertyi valtakunnallisissa seminaareissa, ohjausryhmän kokouksissa, seudullisten toimielinten virallisissa ja epävirallisissa tapaamisissa sekä kuntien valtuustojen ja johtoryhmien kokouksissa.

2. Tutkimuksen empiirinen konteksti

Tutkimuksen seuraavassa luvussa esitellään aluksi tutkimuskohde, Seutukuntien tuki-hanke, ja ympäristö, johon tutkimus sijoittuu. Luvun tavoitteena on kuvata tutkimuskohdetta kontekstissaan. Ensin kuvaan suomalaiseseen kunnallishallintoon vaikuttavat keskeiset haasteet sekä alue- ja paikallishallinnossa tapahtuneet merkittävimmät muutokset. Tämän jälkeen siirryn astetta teoreettisemmalle tasolle. Tässä osassa kuvaan lyhyesti sen, millaiseen yleismaailmalliseen keskusteluun Suomessa tapahtuneet muutokset sijoitetaan ja tuon lyhyesti esille keskustelua ja määrittelyä hallintouudistuksista yleisesti. Tavoitteena on kuvata sitä, miten tutkimuksen kohde liittyy yleiseen keskusteluun hallinnon uudistamisesta.

Kokonaisuudessaan tutkimuksen viitekehys määrittelee väljästi puitteet, joissa tutkimuksen tekeminen on tapahtunut. Samalla tavoitteeksi voidaan nostaa myös tutkijan esioletusten paljastaminen. ”Puhtaimmillaan” grounded theory -tutkimukseen voidaan liittää tutkijan vähäinen perehtyminen tutkimuskohteeseen liittyvään teoreettiseen ainekseen ennen varsinaista aineiston analyysiä, mikä tekee tutkijan esioletusten paljastamisen tarpeettomaksi (Glaser 1978, 1992). Käytännössä tutkijan perehtymättömyys teoriaan ennen analyysia on usein liikaa vaadittu ja toteutuu vain harvoin (Strauss ja Corbin 1998).

Omassa tutkimuksessani olen halunnut näyttää selkeästi, millaiseen teoreettis-empiriiseen ainekseen ajatteluni on nojannut ennen analyysiprosessia. Tämä toimii mielestäni myös tutkijan reflektiivisyyden tukena. Tutkijalla on valittavanaan lähes rajattomat mahdollisuudet toteuttaa tutkimuksensa. Vain tutkimuksen prosessin huolellinen raportointi ja valintojen perustelu antaa lukijalle mahdollisuuden arvioida, miten tutkimuksen johtopäätöksiin on tultu. Tällöin myös tutkimuksen luotettavuuden arviointi tulee mahdolliseksi. (Saarela-Kinnunen ja Eskola 2001, 160.) Grounded theory -tutkimuksia on syytetty reflektiivisyyden puutteesta ja naiivista uskosta tutkijan kykyyn aidosti irtautua omista esioletuksistaan. Tämä on johtanut vääriin luuloon, jonka mukaan tutkijan olisi mahdollista puhua tutkittavien äänellä ja teoretisoida ilmiötä tutkittavien näkökulmasta. (Clarke 2005, 11–14.) Tutkimusaineistojen keräämisen ja analysoinnin prosessien tuloksena tutkijat kuitenkin samalla myös tuottavat kuvaamaansa todellisuutta. Konkreettisesti tämä tapahtuu muun muassa niin, että tutkija määrää, mitä otetaan huomioon ja millaisena todellisuutta pidetään. (Alasuutari 2007, 46.)

2.1 Seutukuntien tuki -hanke tutkimuksen kohteena

Tutkimuksen kohteena on Seutukuntien tuki -hanke, joka on sisäasiainministeriön johdolla vuosina 2000–2005 toiminut hankekokonaisuus. Kokonaisuuteen kuului kahdeksan kokeiluseutukunnan yhteistyökokeilut ja niitä tukeneet valtion toimenpiteet. Kokeilut keskittyivät seudullisen yhteistyön syventämiseen seuraavilla päätoimialoilla: elinkeinopolitiikka, kunnallisten peruspalveluiden tuotanto ja rahoitus, yhdyskuntarakenteen suunnittelu. (Airaksinen, Vallo, Haveri 2005.)

Hankkeen tavoitteena oli kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisääminen siten, että kunnat selviävät paremmin tehtävistään. Tähän pyrittiin parantamalla kuntien vapaaehtoisen seutuyhteistyön mahdollisuuksia ja houkuttelevuutta uuden sallivan lainsäädännön, pienten porkkanoiden ja parhaiden käytäntöjen levittämisen avulla. Seutukuntien tuki -hankkeen keinoina oli luoda uusia malleja kuntien väliseen yhteistyöhön antamalla lisää päätös- ja harkintavaltaa seuduille sekä muuttamalla lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi. (emt.)

Uudistushankkeen taustalla vaikutti tietoisuus kuntien toimintaympäristössä sekä niiden toiminnan edellytyksissä tapahtuneista muutoksista. Toimintaympäristön ja varsinkin talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi ja ylikansalliseksi oli aiheuttanut kuntien toiminnalle paineita muuttua. Tehtävien laajeneminen kattamaan myös alueelliseen kehittämiseen liittyvät asiat sekä 1990-luvun alun taloudellinen taantuma olivat vaikuttaneet kuntien toimintaan. Oman haasteensa palvelurakenteiden kehittämiseksi oli tuonut kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muutto-liike. Myös väestörakenteen vinoutuminen oli jo Seutukuntien tuki -hanketta edeltävinä vuosina vaikuttanut voimakkaasti kuntien toimintaan. (kts. esim Anttiroiko ym. 2003, 36–44; Ryyänen 2004, 40.)

Talouden globalisoituminen oli jo yksinään johtanut kahteen kuntiin vaikuttavaan kehittymisen suuntaan. Ensimmäinen kehityksen piirre oli alueellisen työnjaon muutos kansainvälisessä ja kansallisessa mittakaavassa, josta oli seurannut kasvun kohdentumista suotuisille alueille. Toinen kuntien kannalta merkittävä suuntaus oli paikallisten alueiden integroituminen tiiviimmiksi kokonaisuuksiksi ja sitä kautta alueellisen tason merkityksen kasvu. (Viirkorpi 2002, 14.)

Suomalaisessa paikallishallinnon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset olivat vuosituhaten vaihteessa johtaneet myös siihen, että maamme alueellisen kehityksen ongelmat olivat kärjistyneet. 1990-luvun laman jälkeisenä aikana alueet näyttivät Suomessa jakaantuneen entistä selvemmin voittajiin ja häviäjiin. Taloudellinen ja väestön kasvu keskittyivät muutamaasiin pääosin Etelä- ja Länsi-Suomessa sijaitseviin kasvukeskuksiin ja samanaikaisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa taantuva maaseutu ja eräät keskisuuret kaupungit olivat uudella tavalla suurten vaikeuksien edessä. Tämä kehitys oli omalta osaltaan vaikuttamassa siihen, että aluepoliittiset kysymykset nousivat vilkkaan keskustelun kohteeksi. (Karhu ja Kauppinen 2002, 7–11.)

2.2 Hallintaa kuntien ja valtion välissä

Suomessa on jo lähes puoli vuosisataa harjoitettu aluepolitiikkaa ja tänä aikana valtion toimenpiteet ovat vaihdelleet aluepoliittisen lainsäädännön, ajanjakson ja osin myös poliittisen ilmapiirin mukaan. Vartiaisen (1998) mukaan suomalainen aluepolitiikka ja sen kehitysvaiheet voidaan jakaa kolmeen päävaiheeseen: Teollistavan kehitysaluepolitiikan aikakausi kesti 1970-luvun puoliväliin saakka. Tällöin keskeisenä tavoitteena oli edistää teollisten investointien leviämistä perinteisten teollisuusalueiden ulkopuolelle niin kutsutuille kehitysalueille. Lisäksi tavoitteena oli uuden aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin edistää työvoiman liikkuvuutta esimerkiksi maataloudesta kasvualueille ja reuna-alueilta keskuksiin. Perusajatuksena oli tasoittaa työvoiman ja pääoman liikkuvuuden avulla alueellisia kasvueroja.

Aluepoliittisen suunnittelun vaihe kesti 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun loppupuolelle. Tätä ajanjaksoa voidaan luonnehtia tasaisen aluekehityksen kaudeksi, jolloin hyvinvointivaltio turvasi tasaisen aluerakenteen. Kehityssuunnaksi nousi seutuisuminen ja kasvun nähtiin leviävän myös keskusten välittömään vaikutuspiiriin. Lisäksi taloudellisen kasvun taittuminen heikensi sisäistä muuttoliikettä hidastaen alueellista eriarvoistumista. Ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen vaihe alkoi 1980-luvun loppupuolelta lähtien, joskin ylhäältä alaspäin ohjautuvan suunnittelun toimivuutta epäiltiin jo 1980-luvun alkupuoliskolta lähtien. (emt.) Ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen liittyi selkeästi hajauttamisen tavoite sekä voimakas pyrkimys koordinaation ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämiseen (kts. Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg 2002).

1990-luvulla tehtyjä aluehallinnon uudistuksia voidaan kuvata neljällä trendillä. Ensimmäinen trendi on ohjelmallisuus, joka tuli aluehallinnon ajatteluun suunnittelun tilalle. Kyseessä ei kuitenkaan ollut pelkästään sanamuodon muuttuminen vaan suurempi ajattelutavan muutos, jossa alueiden erilaisuus ja toisistaan poikkeavat strategiat tulivat uudella tavalla hyväksytyiksi. Toinen aluehallinnon kehitystrendi on ollut vahvistunut omaehtoisuus, joka on ajattelumallina tullut korvaamaan aikaisemman ylhäältä alaspäin ohjaamisen. Kolmantena trendinä voidaan nostaa esille se, että aikaisemmasta työnjakoon ja vastakkainasetteluun perustuvasta aluehallinnosta on siirrytty verkostojen ja yhteistyön aluehallintoon. Neljäntenä aluehallinnon kehitystrendinä voidaan mainita elinkeino- ja työvoimapolitiikan muotoutuminen yhä selvemmin keinoksi edistää yhteiskunnallista menestymistä. (Stenvall 2000, 18.)

Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg (2002) tekivät 2001–2002 kokonaisarvion suomalaisen aluehallinnon kehittämisestä. Yleishavaintona arvioijat toivat esille, että aluehallintoon vaikuttava kehittämisspolitiikka on ollut Suomen hallinnon historiassa ainutlaatuinen. Kehittäminen on ollut poikkeuksellisen voimakasta ja sisältänyt 1990-luvun taitteesta lähtien merkittäviä ja kokonaisvaltaisia aluehallintoa muuttavia uudistuksia. Tausta-ajatuksena on ollut Suomen aluehallinnon muokkaaminen sellaiseksi, että se on rakenteeltaan ja toimintaperiaatteiltaan sopiva toteuttamaan Euroopan Unionin ohjelmia. Kehittämisspolitiikka on ollut luonteeltaan hankekoh-

taista ja se on perustunut tapauskohtaiselle muutostarpeelle. Hallinnon tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden argumentit ovat menneet tärkeydessä ohi poliittisten arvojen. Vaikka keskeisenä tavoitteena 1990-luvun alussa oli yksinkertaistaminen, on lopputulos ollut päinvastainen: aluehallinto on muuttunut hankkeiden myötä erilaisista rakenteista, verkostoista ja ohjelmista koostuvaksi osin pirstaleiseksi kokonaisuudeksi, josta kokonaiskuvan hahmottaminen on vaikeaa. (vrt. Viinamäki ja Salminen 2008.) Uudistukset eivät ole myöskään sisältäneet toimivia ratkaisuja eri ohjelmien ja eri organisaatioiden koordinoimiseksi, joten järjestelmästä on tullut sellainen, että toiminnan yhteensovittaminen vaatii runsaasti hallinnollista työtä. Vaikka uudistusten voidaan katsoa liittyneen toisiinsa, on Suomesta arvioijien mukaan puuttunut kokonaisvaltainen viitekehys ja ohjelma aluehallinnon kehittämiseksi. Kehittämisessä ei ole määritelty, minkälaisia ominaisuuksia tehokkaasti toimivalla aluehallinnolla tulisi olla. Koko kehittämisen suunta on ollut epäselvä. (Niemi-Lilahi, Stenvall ja Ståhlberg 2002.)

Aluehallinnon uudistaminen on ollut yleinen trendi lähes kaikissa Euroopan maissa. Vaikka uudistusten tavoitteena on usein ollut yksinkertaistaa paikallisen tason ja valtion välillä olevaa hallinnon tasoa, on tulos ollut muuallakin kuin Suomessa pirstaleinen. Pirstaleisuus näkyy käytännössä erilaisina rakenteina, ohjelmina, verkostoina ja projektihallintoina. Aluehallinto on monissa maissa myös voimakkaiden ristipaineiden alla, kun kehittämistyössä korostuvat sekä alueelliset erot että yhdenmukaisuuden vaatimus. (Viinamäki ja Salminen 2008, 16.) Aluehallinnon kehittäminen ja sen tuloksena syntyvät muutokset eivät koske pelkästään aluehallintoa. Muutokset nivELYvät osaksi keskus- ja paikallistason hallinnon kehittämistä. Samalla tavalla myös kunta- ja valtiotason uudistukset heijastuvat muutoksina aluetason hallinnossa. Esimerkiksi kuntakoon kasvaessa on nähtävissä, että alueidenkin on kasvetava. (emt. 76.)

Hulst ja Van Montfort (2007, 3) näkevät monissa Euroopan maissa paikallishallinnon muutostarpeiden taustalla hyvin samankaltaisia ilmiöitä. Toisaalta tuotettavien palveluiden määrä ja laatuvaatimukset ovat nousseet, toisaalta samaan aikaan monissa kunnissa väestön määrä on vähentynyt voimakkaan kaupungistumisen johdosta. Euroopan integraatio on johtanut kaupunkiseudut kilpailemaan eurooppalaisten kaupunkiseutujen kanssa. Samaan aikaan paikallishallinnossa joudutaan soveltaamaan jatkuvasti uusia toimintatapoja, joita Euroopan unioni määrittelee direktiivien muodossa. (kts. myös Heinz 2000)

Hulst ja Van Montfort (2007, 4–6) nostavat esille neljä erilaista strategiaa, joilla paikallishallinnon toimintakykyä pyritään ylläpitämään markkinoiden, laajenevan tehtäväkentän ja ihmisten liikkuvuuden tuomien paineiden alla. Ensimmäinen strategia on heidän mukaansa alueellinen uudistus, joka tarkoittaa paikallishallinnon yksiköiden liittämistä yhteen suuremmiksi yksiköiksi. Toinen strateginen vaihtoehto on paikallishallinnon tehtäväkentän ja/tai autonomian uudelleen määrittäminen. Kolmantena strategiana tuodaan esille joko yksityisten tai julkisten yritysten ottaminen mukaan julkisten tehtävien hoitoon. Neljäs strategia on kuntien välinen yhteistyö.

Uudelleenorganisointumista koskevassa suomalaisessa keskustelussa juuri kuntien välinen yhteistyö, seutuyhteistyö ja seutuistuminen nähtiin 2000-luvun alussa varsin laajasti hyväksyttynä strategiana, jonka avulla kuntien toimintaympäristön ja toimintaedellytysten muutoksiin olisi mahdollista vastata (esim. von Bruun 2005, Mottönen ja Niemelä 2005). Kunta-alan tulevaisuusbarometrin (Kivelä 2000) tulosten perusteella seutuyhteistyö näytti kunnissa kehittyvän monilla osa-alueilla entistä tiiviimpään ja pitkäjänteisempään suuntaan. Seutuyhteistyö nähdään ja on nähty toivottavana kehityssuuntana myös monissa muissa maissa ja sitä on myös pyritty keskuksenhallinnon taholta tukemaan eri kannusteilla. Syynä tähän voi olla se, että paikallishallinnon rakenteen sopeuttamisen keinona seutuyhteistyö näyttää yhdistävän keskenään kaksi eurooppalaiseen paikallishallintojärjestelmään syvästi kiinnittynyttä arvoa: rationaalisen hallinnon ja paikallisen itsehallinnon. (Hulst ja Van Montfort 2007, 8–10.)

Seutuyhteistyön voimistumisen tulkittiin Suomessa 1990-luvun lopulla johtuneen monista syistä. Kustannussäästöjen ja toimintojen rationalisointimahdollisuuksien etsiminen kuntien tehtävien laajentuessa ja monimutkaistuessa johti hakemaan uusia ratkaisuja yhteistyöstä. Samaan aikaan taloudellinen tilanne kunnissa kiristyi ja monin paikoin näytti myös siltä, että yksittäisten kuntien resurssit eivät riitä investointien houkutteluun sekä kilpailukykyä, edunvalvonnasta ja informaationkulusta huolehtimiseen. Palveluiden seudullisesta järjestämisestä pidettiin loogisena, koska myös työ- ja asuntomarkkinat näyttivät laajentuneen kuntarajojen yli. Myös ympäristöasioiden hoitamisessa tarvittiin laajaa alueellista yhteistyötä. Ideaalitalanteessa seutuyhteistyön ajateltiin mahdollistavan aiempaa suuremman joustavuuden, resurssien käytön tehokkuuden ja synergiaetujen saavuttamisen. Parhaassa tapauksessa seutuyhteistyön voimistuminen johtaisi vahvan alueidentiteetin syntymiseen. Yhteistyön tiivistäminen koettiin keinona välttää kuntaliitokset ja samalla parantaa informaation kulkua sekä kuntien että kuntien ja muiden toimijoiden välillä. Voimakkaana taustatekijänä nähtiin myös kunnan roolin muutos pelkästä hallinnollisesta yksiköstä ja hyvinvointipalvelujen jakajasta alueelliseksi kehittäjäksi. (esim. Linnamaa 1998.)

Käsitteenä seutuistumisen voidaankin ajatella pitävän sisällään eri asioihin keskittyviä integraatioprosesseja. Kehitys voidaan jakaa ainakin sosiaaliseen, taloudelliseen ja hallinnolliseen integraatioon. Sosiaalisella integraatiolla kuvataan palvelumarkkinoiden, työmarkkinoiden ja asuntomarkkinoiden laajentumista ylikunnallisiksi. Taloudellisessa integraatiossa riippuvuus seudun talouden keskeisten toimijoiden välillä kasvaa, esimerkiksi yritysten alihankintaverkostojen ja markkinointiverkostojen muuttuessa ylikunnallisiksi. Hallinnollisella integraatiolla kuvataan seudun hallinnollisten toimijoiden yhteistyön lisääntymistä ja hallinnon rajojen merkityksen häviämistä. (Haveri ja Majoinen 1997.)

Yleensä hallinnollinen integraatio seuraa sosiaalista ja taloudellista integraatiota. Voidaankin ajatella, että Seutukuntien tuki -hanke pyrki omalta osaltaan vauhdittamaan hallinnollista integraatiota, jonka tarpeellisuutta puolestaan voitiin helposti perustella sosiaalisen ja taloudellisen integraation jo nähtävissä olleella lisääntymisellä.

2.3 Seutuyhteistyön historia

Seutuyhteistyö ei ole kunnille suinkaan uusi asia. Jo 1800-luvulla korostettiin kuntien välisen yhteistoiminnan tarpeellisuutta. Kunnat saivat 1880-luvulla uusia toimialoja. Kunnallisasetuksen mukaisesti kunnallislautakunnan velvollisuuksiin kuului myös terveydenhoito. Kohoavan sivistyksen ja valistuksen myötä maaseudulla alettiin kaivata parempaa sairaanhoitoa kuin mitä piirinlääkärit ja kotoiset tieto- ja taitomiehet ja -naiset kykenivät antamaan. Ensimmäisenä maalaiskunnista tarpeeseen vastasivat Viitasaari ja Pihtipudas, jotka 1882 ottivat palkkalistoilleen kunnanlääkäriin valtionapua saamatta. Vuoden 1885 valtiopäivillä tehtiin joukko anomuksia maaseudun terveysolojen parantamiseksi. Senaatti rupesikin vuodesta 1886 lähtien myöntämään valtionapua kunnanlääkäriin palkkaamiseen joko yksin tai yhdessä naapurikunnan kanssa. Jo vuoteen 1894 mennessä oli olemassa ainakin 20 sovittua yhtymää, joita kunnat olivat muodostaneet lääkärien palkkaamiseksi. Tämä osoitti, että kunnallista yhteishenkiä oli maalaiskunnissa vahvistumassa ja että oli olemassa sellaisia tehtäviä, joita voitiin järjestää vain kuntien välisenä yhteistyönä. Kunnallisasetuksen puutteellisuuden vuoksi yhteistoiminnasta sovittiin joko erikseen jokaisen asianosaisen kunnan kanssa tai yhteisessä kuntakokouksessa. (Kaukovalta 1940, 160–162.)

Esimerkiksi 1894 kunnallishallinnon uudistusta pohtinut ja siitä mietintönsä antanut komitea tähdensi ”kuntien liittoutumisen ja yhtymisen tarpeellisuutta”. Edelleen viitattiin siihen, että kuntien välinen yhteistoiminta olisi joustavampi ja parempi muoto kuin ylemmänasteinen itsehallinto. Kuntien yhteistoiminnan nähtiin voivan jopa korvata tällaisen ylemmänasteisen itsehallinnon tarpeen. (Soikkanen 1966, 278.) Vuoden 1898 ”Keisarillisen majesteetin Armollisessa Asetuksessa maalaiskuntien hallinnosta” pyrittiin korjaamaan aikaisemman asetuksen puutteellisuuksia. Uuteen asetukseen lisättiin kokonaan uusi luku yhteisestä kuntakokouksesta. Jos kunnat sopivat yhteisen kokouksen pitämisestä, valitsi kunta, jossa oli korkeintaan 1000 asukasta, kaksi edusmiestä. Suuremmat kunnat valitsivat useampia edusmiehiä väkiluvun mukaan. Äänestettäessä joka edustajalla oli yksi ääni. Edustajien valinta yhteiseen kokoukseen oli kuntakokouksen tehtävä. (Kaukovalta 1940, 287–302.)

Nykymuodossaan kuntien välillä on ollut yhteistyösuhteita 1930- ja 1940-luvuilta lähtien ainakin terveydenhuollon ja koulutuksen aloilla kuntainliittojen ja myöhemmin kuntayhtymien muodossa. Käytettävissä olleet mahdollisuudet yhteistoiminnan järjestämiseen eivät kuitenkaan 1960-luvulle tultaessa näyttäneet riittävältä uusien olosuhteita ja tarpeita varten. Uusia ja ennennäkemättömiä yhteistyön järjestämistapoja edustivat vuonna 1964 perustettu Kunnallinen eläkelaitos ja vuonna 1974 toimintansa aloittanut pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV.

YTV edustaa myös ensimmäistä keskushallinnon taholta tuettua kuntien välisen yhteistyön syventämisen mallia. YTV:n syntyvaiheita on kuvattu moninaisiksi. Aloite organisoidun pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön aloittamiseksi tuli sisäasiainministeriöltä jo 1960-luvun alkupuolella. Aloite koski erityisesti yhdyskuntasuunnitteluun, -rakentamiseen ja -huoltoon liittyvien tehtävien yhteistä hoitamista. Tätä

ennen yhteistyö oli mainituissa asioissa rajoittunut vuonna 1946 aloitettuun yhteiseen seutusuunnitteluun. Ministeriön seudun kunnille tekemän aloitteen johdosta kysymys otettiin selvitettäväksi 1964 asetetussa kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomiteassa. Komitean jaosto päätyi alustavassa esityksessään 1967 esittämään lakisääteisen kuntainliiton perustamista hoitamaan kuntien eräitä tehtäviä. Ehdotusta kuitenkin vastustettiin, minkä seurauksena komitea ehdotti lopullisessa mietinnössään 1969 erityisen ylemmänasteisen itsehallintoyhdyskunnan, Helsingin seutukunnan, perustamista. Ehdotuksen mukaan Helsingin seutukunta tulisi hoitamaan muun muassa kunnallista joukkoliikennettä, laatimaan ja hyväksymään alueen asunto-ohjelman sekä huolehtimaan kunnallisesta asuntojen välityksestä. Tämäkään ehdotus ei kuitenkaan saanut niin suurta kannatusta, että sitä olisi voitu ryhtyä toteuttamaan. (Johanson ja Tattari 1984, 530.)

Espoo ja Vantaa (Espoon kauppala ja Helsingin maalaiskunta) olivat periaatteellisesti seutukuntahallinnon voimaansaattamisen kannalla, kun taas Helsingin kaupunki suhtautui ehdotukseen selvästi kielteisesti. Myöskään Kauniainen ei pitänyt tarpeellisenä kehittää lakisääteistä yhteistoimintaa niin pitkälle kuin esityksessä ehdotettiin. Helsingin kaupunki piti parhaana vaihtoehtona suurkunnan muodostamista tai vähintään huomattavia alueliitoksia sekä yhteisten asioiden hoitamista toimikuntien, sopimusten ja muiden yksityisoikeudellisten järjestelyjen avulla. Suurkunnan muodostamista vastustivat kaikki muut asianosaiset kunnat. Huolimatta siitä, että suhtautuminen seutukuntahallintoon oli näin erilaista, olivat kaikki kunnat alueella kuitenkin sitä mieltä, että kuntien välistä yhteistyötä olisi tavalla tai toisella tehostettava. Kaikki kunnat olivat myös sitä mieltä, että yhteistyötä hoitamaan tarvitaan kuntien luottamusmiehistä ja virkamiehistä koottu yhteistyötoimikunta. Pääkaupunkiseudun kuntien johtajat laativat alkuvuonna 1970 yhteisen ehdotuksen yhteistyön aloittamisesta yhteistyötoimikunnan puitteissa. Tämä yhteistyö aloitettiin saman vuoden kesällä. (emt. 529–531.)

Yhteistyön käynnistyminen ei sujunut vaikeuksista. Suurkuntapuheiden jälkeen Helsingin kaupungin aikeisiin suhtauduttiin ennakkoluuloisesti. Tilannetta huononsi entisestään samaan aikaan vireillä ollut selvitystyö Helsingin kaupungin ja sen naapurikuntien kunnallisen jaotuksen tarkistamisesta. Selvitysmies Johansonin valtioneuvostolle jättämä ehdotus sisälsi laajojen alueiden siirtämistä sekä Espoon kaupalasta että Helsingin maalaiskunnasta Helsingin kaupunkiin. Yhteistyötä haittasi myös yhteistyötoimikunnan väliaikaiseksi koettu asema ja yhteistyön kokeiluluonteisuus. Valtion taholta puutteena esitettiin se, ettei yhteistyötoimikunnan kanssa ollut mahdollista tehdä sitovia sopimuksia hankkeiden toteuttamiseksi. (Johanson ja Tattari 1984, 531.)

Pari vuotta toiminnan käynnistymisen jälkeen ryhdyttiin toimenpiteisiin pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön järjestämiseksi lakisääteiseksi. Vuonna 1973 laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta saatiin vahvistettua ja YTV:stä tuli pääkaupunkiseudun kunnallishallintoon kuuluva julkinen viranomainen, johon sovellettiin YTV-lain ohella kuntia ja kuntainliittoja koskevia säännöksiä. Lain voimaan-

tulemisen jälkeen yhteistyövaltuuskunnan päätehtäväksi jäi hoitaa kuntien yhteisiä asioita palvelevia selvitys-, tutkimus-, suunnittelu- ja valmistelutehtäviä kuntien valtuustojen yhtäpitäviin päätöksiin perustuvien valtuuksien rajoissa. (Johanson ja Tattari 1984, 531.)

2.4 Seutuyhteistyön kehitys

Kuntien välillä on siis ollut seutuyhteistyötä muistuttavia yhteistyösuhteita 1930- ja 1940-luvuilta lähtien, ensin kuntainliittojen ja myöhemmin kuntayhtymien muodossa. Kuntainliittojärjestelmän ja sitä kautta yleisemminkin kuntien yhteistoiminnan kehittämisen painavimmaksi syyksi Pystynen (1965, 182) esitti kuntien pienuuden. Hän nosti kuntien yhteistyön kehittämisen keskeisimmäksi tavoitteeksi pienten kuntien vahvistamisen. Kuntien yhteistoiminnasta käytiinkin aktiivista keskustelua myös 1950- ja 1960-lukujen kuntajaotuskysymysten yhteydessä. 1950-luvulla alettiin puhua ”pienien kuntien muodostamasta ongelmasta” ja käsitys kunnan ihanteellisesta koosta muuttui suuremmaksi.

Vuonna 1961 valtioneuvosto asetti sisäasiainministeriön esityksestä komitean selvittelemään, ”olisiko ja minkälaisen periaatteiden pohjalta ryhdyttävä toimenpiteisiin pienten kuntien yhdistämiseksi tai liittämiseksi toisiin kuntiin”. Vuonna 1965 antamassaan mietinnössä pienkuntakomitea päätyi ehdottamaan lakisäateistä kuntajaotuksen muuttamista siten, että kuntien asukasluku olisi vähintään 4000. Uudistuksessa ei kuitenkaan ollut rajoitettava vain 4000 asukkaan kuntien luomiseen, vaan pyrittävä mieluummin jopa 8000 asukkaan kuntiin. Koska 8000 asukkaan kuntien luominen oli paikoitellen vaikeata, tämän kokoisten hallintoalueiden luomiseksi oli muodostettava kuntien yhteistoimintaa varten erityisiä kuntaryhmiä siten, että kunkin tällaisen ryhmän väkiluku olisi vähintään 8000 asukasta. Oli nimittäin määritetty, että useiden tärkeiden kunnallisten tehtävien hoitaminen edellytti tämän suuruista väestömäärää. (Soikkanen 1966, 686–687.)

Järjestelmällisemmin seutuyhteistyötä ryhdyttiin kehittämään elinkeinopolitiikassa ja muilla toimialoilla vasta 1980- ja 1990-luvuilla (Laamanen 2001). Vuosituhannen vaihteessa yleisimmät kuntien yhteistyön kohteet seuduilla olivat elinkeinopolitiikka, edunvalvonta, ohjelmatyö ja erilaiset projektit. Harvinaisempia seutuyhteistyön alueita olivat seutuliikenne, jätehuolto, vesi- ja lämpöhuolto, asuminen, tietoverkot sekä maankäytön suunnittelu. Laaja-alainen seudullinen yhteistyö arvioitiin 2000-luvun alkupuolella kuitenkin vielä kehittymättömäksi varsinkin peruspalveluissa. (Aronen 2002.)

Seuduilla tapahtuva kehitystyö ei ole näyttäytynyt helppona. Useimmissa tapauksissa seutuyhteistyö on ollut työtapojen ja yhteistyön opettelua ja paljolti yksittäisiin hankkeisiin perustuvaa toimintaa. Yhtä kehitysaskelta on usein seurannut kaksi askelta taaksepäin. Vielä 2000-luvun alkupuolella yhteistyötä puolustavaa keskustelua pidettiin kuitenkin yllä. Keskeisiksi käytännön yhteistyön kehittämisessä näh-

tiin riittävän korkealle tasolle nousevat ja pitkälle tulevaisuuteen kohdistuvat katseet. Seutuyhteistyön seuraavaa askelta odotettiin. Keskustelussa korostui näkemys siitä, että seutuyhteistyö tulisi nähdä selkeästi strategisena kysymyksenä, jolla on keskeinen merkitys palvelujen ja elinkeinotoiminnan kannalta. (Haveri 2002; Aronen 2002; Koski 1996.)

Eri seutukunnissa ja eri kuntien välillä kuntien välinen yhteistyö on kehittynyt hyvin eri vauhdilla. Vauhdin lisäksi myös yhteistyön muodot ja toteuttamistavat ovat vaihdelleet. Joissakin kunnissa yhteistyö on järjestetty sopimusperusteisesti, sektoreittain ja ilman vakiintunutta kuntakoalitiota. Toisissa on päädytty useampia sektoreita kattavaan yhteistyöhön jonkin vakiintuneen kuntaryhmän, kuten esimerkiksi seudun puitteissa. Kuntayhteistyön on nähty lisääntyneen kaikkialla, mutta käyttöön ei ole vakiintunut mitään yhtenäistä kansallista menettelytapaa. (Hirvonen 2002, 28.)

Ennen Seutukuntien tuki -hanketta yleisimpiä yhteistyön organisoinnin muotoja olivat epäviralliset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joilla ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemisään asioissa. Kuntien yhteisesti omistamat osakeyhtiöt ovat hoitaneet melko monissa tapauksissa kuntien elinkeinopolitiikkaa. Myös erilaisia sopimusmalleja on ollut käytössä runsaasti. Seudun kuntien yhteinen yhdistys on sekkin ollut yleinen yhteistyön organisaatiomuoto. Harvinaisimpia seutuyhteistyön organisoinnin muotoja ovat olleet kuntalain mukaiset yhteiset lautakunnat ja kuntayhtymät. (HE 248/2001.)

Yhteistyörakenteiden vähittäinen kehittyminen on monilla seuduilla johtanut rakenteen näkökulmasta monimutkaisiin ja vaikeasti hallittaviin toimijaverkostoihin. Näissä yhteistyö voi selkeiden yhteisten intressien vallitessa olla yksittäisissä kehittämiskysymyksissä sujuvaa, mutta strateginen kehittäminen vaatii edelleen suurta ponnistelu. Kun tehtäviä on hoitamassa laaja joukko tehtäväkohtaisia toimintayksiköitä ja epävirallisia verkostoja, seurauksena on yhä läpinäkymättömämpi kunnallisen tason rinnakkaisten toimijoiden kokonaisuus. (Karppi ja Luostarinen 2002.)

2.5 Seutuyhteistyön kehittämisen haasteet

Seutuyhteistyön lisääminen tuntui 2000-luvun alkupuolella loogiselta ja johdonmukaiselta kehityssuunnalta sekä kuntien toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten että kuntalaisten palvelemisen näkökulmasta. Seutuyhteistyö ei kuitenkaan ole kehittynyt kovin nopeasti varsinkaan kuntien keskeisen toiminnan, peruspalveluiden järjestämisen, alueella. Seutuyhteistyön lisääminen ei ole ollut ongelmatonta. Ongelmat eivät koske vain Suomea. Myös kansainvälisessä keskustelussa on tunnustettu, että toimivan ja tehokkaan yhteistyöjärjestelmän kehittäminen on vaikeaa (Heinz 2000; Hulst ja Monfort 2007).

Yhteistyön kehittämisessä on Suomessa monissa tapauksissa käynyt niin, että kunnanhimoiset, optimistisesti ja vauhdikkaasti liikkeelle lähteneet yhteistyön lisäämishankkeet ovat karahaneet karille tai ne ovat hiipuneet ja lopulta unohtuneet (Airak-

sinen ym. 2005, 267). Huolimatta seutuyhteistyön lisäämistä tukevista kehityskuluista ja haasteista on esitetty arvioita, ettei kunnissa ole ollut syvällistä ymmärrystä siitä, että oma kunta on riippuvainen muista seudun kunnista. Riippuvaisuuden havaitseminen voidaan nostaa yhdeksi yhteistyön kehittämisen peruslähtökohdaksi (Haveri 2002). Syiksi hitaasti edenneeseen seudullisen yhteistyön syvenemiseen esitettiin myös sitä, että seuduille ei ollut vielä kirkastunut yhteistyön keskeiset pitkän tähtäimen konkreettiset edut eikä strategisen tason yhteistyön seutukohtaisia tavoitteita oltu vielä määritelty. Tämän lisäksi seutuyhteistyön kehittymistä ovat voineet hidastaa kuntien keskeisten viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden epäluulot syvempää yhteistyötä kohtaan. Epäluulot voivat liittyä pelkoihin työpaikan tai organisatorisen aseman menettämisestä tai kehittämisen keskittymisestä seutujen keskuksiin. (Aronen 2002.)

Lisähaasteena yhteistyön kehittymiselle voidaan mainita se, että jokainen mukana oleva kuntaorganisaatio on jo itsessään ”kahden johtajuuden areena”. Tärkeitä toimijoita ovat yhtäältä vaaleilla valitut luottamushenkilöt, toisaalta seutuyhteistyön toteuttajina toimivat viranhaltijat. Ihanteellisesti seudullisen johtamisen voidaan ajatella koostuvan sekä ammatillisesta että poliittisesta johtajuudesta. Luottamushenkilöiden tehtävänä on tuoda seudulliseen johtamiseen näkemys tarpeista ja priorisoinneista sekä ennen kaikkea pitää huoli siitä, että asukkaiden tahto saadaan kanavoitua johtamiseen ja päätöksentekoon niin, että toiminta vastaa seudun asukkaiden arvoja. Viranhaltijajohdon tehtävänä on toteuttaa tätä luottamushenkilöiden tahtoa käyttäen hyväksi johtamisosaamistaan ja kokemustaan. (Haveri ja Majoinen 1997, 84.)

Seutuyhteistyön kehittäminen tapahtuu erilaisten jännitteiden keskellä, mikä on osaltaan hidastanut strategisen seutuyhteistyön laajenemista. Nämä jännitteet on ryhmitelty Haverin ja Majoisen (1997) tutkimuksessa neljään ryhmään, jotka liittyvät negatiivisiin ja positiivisiin oppimiskokemuksiin, kuntaliitospaineisiin, kilpailuun ja yhteistyöhön sekä pitkän ja lyhyen tähtäimen hyötyihin. Negatiivisten ja positiivisten kokemusten välisellä jännitteellä tarkoitetaan sitä, että aikaisemmat kokemukset yhteistyöstä määrittävät, miten siihen suhtaudutaan vielä kauan varsinaisten tapahtumien jälkeen. Negatiiviset kokemukset voivat olla kollektiivisessa muistissa, vaikka ihmiset olisivatkin vaihtuneet. Samalla tavalla positiivista suhtautumista yhteistyöhön voidaan rakentaa mahdollistamalla yhteisten positiivisten kokemusten kehittyminen.

Tässä yhteydessä voidaan myös ottaa esille olennainen organisaatioiden välisessä toiminnassa yhteistyötä kannatteleva voima: luottamus. Luottamuksen rakentaminen on pitkä prosessi, eikä tapahdu yhden onnistumisen kautta. Luottamuksen menettäminen puolestaan on helppoa. Keskustelu kuntien yhdistymisestä tuo jännitteitä kuntien yhteistyökeskusteluun. Kuntaliitoksista keskusteleminen voi vaikuttaa yhteistyön kehittymiseen joko positiivisesti tai negatiivisesti. Haverin ja Majoisen tutkimuksen kohdeseuduilla vaikutukset näyttivät olleen pääosin negatiivisia, mutta valtakunnan tasolla käytävä keskustelu kuntarakenteesta ja sen muutospaineista saattaa myös toimia yhteistyön syventämisen kiihdyttäjänä, jos yhteistyön syvenemisellä halutaan osoittaa kuntien yhdistymisen tarpeettomuus. (emt.)

Seudullisessa yhteistyössä yksi kiinnostavimmista jännitteistä liittyy kilpailuun ja yhteistyöhön. Yhteistyö aikaisemmin kilpailijaksi mielletyn naapurin kanssa ei välttämättä ole yksinkertainen asia. Yhteistyötä voidaan kuitenkin helposti perustella sillä, että liittoutumalla naapurin kanssa voidaan helpommin pärjätä kilpailussa, jota käydään alueiden välillä. Kilpailu on sitä helpommin pinnalla, mitä samankaltaisemmista yksiköistä on kyse. Jos seudulla on kaksi samankaltaisiin vahvuuksiin nojaavaa kuntaa, on todennäköistä, että nämä päätyvät keskenään kilpailijoiksi. Yhteistyö onkin mielletty helpommaksi alueilla, joilla on yhteisesti mielletty veturi, keskus, ja jonka ympärillä on muita, vahvuuksiltaan erilaisia kuntia. Seudullisen yhteistyön johtaminen tapahtuu jatkuvassa pitkän ja lyhyen tähtäimen jännitteessä. Yhtäältä ymmärretään, että seudun kilpailukyvyyn ylläpitäminen on pitkäjänteisyyttä vaativaa työtä, jonka tuloksia on vaikea saada näkyviin, mutta toisaalta konkreettisten tulosten viipyminen voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi investointeihin sitoutumisessa. Pitkän tähtäimen näkökulma on seutuyhteistyön johtamisessa keskeinen, mutta sidosryhmiltä tuleva paine saattaa johtaa siihen, että johtamisessa keskitytään liiaksi lyhyen tähtäimen toimenpiteiden toteuttamiseen, jolloin yhteistyön todelliset hyödyt saattavat jäädä niukoiksi. (Haveri ja Majoinen 1997.)

Seudullisen yhteistyön syventämisen esteeksi voi muodostua seudullinen laumasieluisuus, joka tarkoittaa seututasoisen toiminnan itsetarkoituksellista korostamista, ehdotonta seudullisen lojaalisuuden vaatimista. Se ilmenee haluna rakentaa muureja seutukunnan ulkorajoille. Menneisyyden vangiksi jääminen puolestaan kuvaa sitä, miten käy, jos negatiivisista oppimiskokemuksista ei ”opita pois”. Kollektiivisessa muistissa viipyvät asiat nousevat esille, vaikka kokemuksissa mukana olleet ihmiset olisivatkin vaihtuneet. Esteenä voi myös olla ongelmien ja konfliktien kieltäminen, mikä ilmenee äärimmäisenä varovaisuutena seutuasioissa, hankaluutena käsitellä vaikeita asioita ja tabujen suurena määränä. Projektien ylikorostuminen voi nousta yhteistyön esteeksi, jos ulkopuolisen rahan hankkimisesta tulee itsetarkoitus eikä projekteja pystytetä tarpeeseen. Projektien ylikorostuminen saattaa myös johtaa projektikaaokseen, jolloin projektien hallinta vie kohtuuttoman paljon voimavaroja suhteessa saatavaan hyötyyn. Rakenteiden ylikorostuminen tarkoittaa tilannetta, jossa hallinnointi, organisaatioiden muodostaminen ja toimintatavoista keskusteleminen nousevat toiminnan keskiöön varsinaisen toiminnan sisällön sijaan. (emt.)

Karppi ja Luostarinen (2002, 39) ovat nostaneet yhteistoiminnan onnistumisen edellytyksiin muun muassa tavoitteiden, tulosten ja tuloksellisuuden mittareiden tarkan pohdinnan, pitkäjänteiseen, varmapohjaiseen yhteistyöhön pyrkimisen, yhteisen toimintajärjestelmän sekä alueen tarpeisiin soveltuvan institutionaalisen rakenteen. Lisäksi he toteavat, että yhteistyö tarvitsee konkreettisia tehtäviä ja tuloksia, jotta yhteistyön hyödyt voidaan osoittaa myös päättäjille. Menestystekijänä voidaan nähdä myös erilaiset sitoutumisen tavat ja motiivit hyväksyvä ilmapiiri. Tällöin on keskeistä luoda riittävästi foorumeita ja välineitä, joiden avulla sitoutuminen on mahdollista. Yhteistyö ei voi toimia, jos yksi kumppani kokee joutuvansa aina antamaan omista intresseistään periksi seudullisuuden nimissä. Yhteistyön periaatteisiin liittyen he korostavat, että yhteistyön on perustuttava tasapuolisuuteen, rehellisyyteen

ja vastavuoroisuuteen. Samaan aikaan on myös hyväksyttävä, etteivät kaikki kumppanit ole aina kaikessa mukana. Tarkoituksenmukaisuuden on saneltava yhteistyöhön osallistuminen: ei ole mielekäästä osallistua pelkän osallistumisen vuoksi. (Karppi ja Luostarinen 2002.)

Vaikka yhteistyöstä on 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien puhuttu paljon, on edelleen nähtävissä, että kuntien yhdistyminen on ollut ainoa merkittävä vaihtoehto etenkin peruspalveluita koskevaan strategiseen, toiminnalliseen ja taloudellisesti merkittävään yhteistyöhön. Näin on etenkin, jos yhteistyön merkittävyyttä perustellaan osuudella kunnan budjetissa. Vuonna 2005 julkaistussa Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarviossa seutuyhteistyö arvioitiin vapaaehtoisuuteen perustuvana strategiana liian hitaaksi ja vaivalloiseksi prosessiksi, jotta se ehtisi ratkaista kuntakentän keskeiset ongelmat. (Airaksinen ym. 2005, 267.)

3. Teoreettinen esiyymmärrys

Grounded theory -tutkimusotteessa teoriaan suhtaudutaan kaksijakoisesti. Yhtäältä ajattelua ei pitäisi sitoa teoriaan liiaksi, jottei aineiston analysointi- ja luokitteluvaiheen luovuus ja intuitiivisuus kärsisi eikä aineiston käsittelyssä syyllistyttäisi aineiston ”pakottamiseen” teoreettisen viitekehyksen mukaiseksi (Glaser ja Strauss 1967). Toisaalta tieteellistä tutkimusta tehtäessä on oltava tietoinen – ja on käytännössä mahdollonta olla olematta tietoinen – tutkimuksesta, joka käsittelee samaa ilmiötä (Strauss ja Corbin 1990; Strauss ja Corbin 1994).

Suhtautuminen teoriaan oli lopulta myös se, joka erotti grounded theoryn kehittäjien, Glaserin ja Straussin, näkemykset siitä, mitä grounded theory oikeastaan on. Strauss lievensi alkuperäistä grounded theoryn ideaa tutkimuksen ja kehiteltävän teorian aineistolähtöisyydestä ja toi tutkimusperinteeseen mukaan käsitteen teoreettinen esiyymmärrys. (Glaserin ja Straussin käsitysten erosta esim. Siitonen 1999, 31–34.)

Glaserin ja Straussin (1967, 30) ensimmäisessä kuvauksessa grounded theory -menetelmästä teorian muodostaminen tapahtuu puhtaasti kerätyn datan perusteella ja tällä varmistetaan teorian sopivuus juuri käsiteltävän ilmiön mallintamiseen. Töttö (2000) kuvaa sitoutumattomuutta teoriaan prosessiksi, ”jossa uskotaan aineistossa tapahtuvaan teoreettiseen erektioon jonkinlaisen kemiallisen prosessin tuloksena” ja korostaa, että käytännössä tutkija on aina sidottu jonkinlaiseen esiyymmärrykseen asiasta. Tämä ei voi olla vaikuttamatta myös aineiston käsittelyyn. Strauss ja Corbin (1998, 136) katsovat, että vaikka grounded theory -tutkimuksessa käsitteitä luodaan aineiston pohjalta, käsitteellistämässä on lopulta kyse kuitenkin tulkinnasta. Tulkinta puolestaan perustuu paitsi aineistoon, myös käsitykseen elämän luonteesta, aiempiin tutkimuksiin ja teorioihin sekä esimerkiksi kollegojen kanssa käytyihin keskusteluihin (Rantala 1999, 7). Yhteenvetona voisi todeta, että Glaserin korostaman puhtaan induktiivisuuden sijaan Straussin ja Corbinin käsitys grounded theory -prosessista perustuu jatkuvaan vuorovaikutukseen induktion ja deduktion välillä.

Tässä tutkimuksessa nojaututaan tältä osin Straussin ja Corbinin käsityksiin ja tuodaan esille hallintouudistuksen teoreettista puolta ja uudistuksen taustalla olevaa uutta hallinta-ajattelua. Tämän teoreettisen katsauksen tavoitteena on ensinnäkin osoittaa, millaisin esioletuksin lähdin toteuttamaan tutkimuksen varsinaista analyysiprosessia. Toiseksi tavoitteena on tuoda esille teoreettista ainesta, joka kuvaa sitä, millaisiin käsitteisiin uudistusten suunnittelussa ja toteutuksessa nojataan, mitä hallinnon uudistusten ajatellaan olevan, mitä uudistuksilta odotetaan ja millaiset tekijät kirjallisuuden perusteella vaikuttavat siihen, kuinka hyvin tai huonosti uudistukset onnistuvat.

3.1 Hallinnosta hallintaan

Tiivistettynä suomalainen kunnallishallinto on käymässä läpi muutosta, jota voidaan luonnehtia siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itseohjautuvien toimintayksiköiden ja yhteistyötä yli rajojensa tekevien kuntakonsernien suuntaan. Suomalaista kunnallishallintoa ovat vieneet tähän suuntaan monet 1980-luvulta eteenpäin toteutetut hallinnon uudistushankkeet, kuten vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja aluehallinnon uudelleenorganisointi. (Anttiroiko ym. 2003, 137.)

Uudistusten taustalla on ollut ajatus hallinnon sopeuttamisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin kuten kansantaloudellisiin ongelmiin, tietoyhteiskunnan vaatimuksiin ja kansainvälistymiseen. Maailman muuttuessa yhä dynaamisemmaksi, monimutkaisemmaksi ja samalla monimuotoisemmaksi on ajateltu, että myös hallintorakenteiden on muututtava (Kooiman 1993, 35). Samantyyppinen muutos on nähtävissä muuallakin kuin Suomessa. Uusien hallintakäytäntöjen lisääntymisen taustalla voidaan nähdä monissa länsimaissa vallinnut valtiollinen talouden kriisi, joka on johtanut keskusteluun siitä, miten hyvinvointi voidaan tulevaisuudessa rahoittaa vaatimusten alati kasvaessa. Samaan aikaan kun talous on kriisiytynyt, vaatimukset tehokkuuden lisääntymisestä ja byrokratian purkamisesta ovat voimistuneet. Liiallisen sääntelyn purkamistarve on osaltaan korostanut uusien hallintakäytäntöjen tarpeellisuutta. Rationaalisen ajattelun riittämättömyys uusien, vaikeiden ongelmien edessä on johtanut siihen, että hallinnon toimijoiden lisäksi on tarvittu uudenlaista yhteistyötä myös varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisten toimijoiden kanssa. (Bekkers, Dijkstra, Edwards, Fenger 2007, 17–19.)

Suomalaisessa kunnallishallinnossa uudistamisen keskeisenä pyrkimyksenä on pelkistäen ollut kyse hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä (Haveri 2000, 40). Taloudellisuuden ja tehokkuuden ajatusten taustalla voidaan nähdä voimakas kytkentä new public managementin mukaisiin ajatuksiin, joiden perusteella Suomessakin on vahvistettu markkinaperusteisuutta ja asiakasohjautuvuutta (Lähdemäki 2003, 89). Tästä tutkimuksesta new public management -ajattelu rajataan pois, koska joidenkin näkemysten mukaan se voidaan nähdä jopa vastakkaisena hallinnan käsitteelle. Siinä, missä new public management nähdään keinona parantaa olemassaolevia hallinnon organisaatioita ja voimistaa ohjaukseen käytäntöjä, uudessa hallinta-ajattelussa korostetaan, että yksittäisten organisaatioiden kehittämisen sijaan kehityksessä tulisi tukea eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja verkottumista. Tulosten sijaan uudessa hallinta-ajattelussa keskitytään useimmiten prosessien parantamiseen. (Klijn 2008, 509.) Tosin joidenkin määritelmien mukaan on mahdollista nähdä new public management eräänä hallinnan käytänteiden (governance-practices) haarana. (Bekkers ym. 2007, 26–27.) Tätä esimerkiksi Klijn (2008, 509) pitää virhetulkintana.

Anttiroiko ym. (2003, 137) nostavat kunnallishallinnon uudistusten joukosta esiin kolme pääsuuntaa: deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakas-

ohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. Tämänkaltaisten uudistusten tuloksena nykymuotoinen kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei enää perustu niinkään ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen. Normi- ja resurssiohjauksen sijaan järjestelyt perustuvat uuteen hallinta-ajatteluun, jossa perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti muodostuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. (emt.)

Uuden hallinta-ajattelun alle voidaan tiivistää suuri osa siitä keskustelusta, jota parhaillaan käydään suomalaisen kunnallishallinnon murroksesta. Tässä tutkimuksessa hallinta-käsitettä käytetään käännökseenä englanninkieliselle termille *governance*. Sanan juuret ovat antiikin kreikan ja klassisen latinan termeissä, joilla viitataan laivan ohjaamiseen. Käsite on yleistynyt 1990-luvulta lähtien hallinnon tutkijoiden piirissä – ensin Pohjois-Euroopassa ja myöhemmin maailmanlaajuisesti. (Jessop 1998, 3.) Alun perin hallinnan käsitteellä viitattiin jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen ja sitä käytettiin pitkään nimenomaan perustuslakiin ja oikeuteen liittyvien kysymysten yhteydessä viittaamaan valtion asioiden hoitoon ja valtiollisten instituutioiden johtamiseen. (emt.)

Hallinta-käsitteen käyttö on laajentunut koskemaan valtion asioiden hoidon ja valtiollisten instituutioiden johtamisen lisäksi laajan kirjon muitakin ilmiöitä, jotka kuitenkin liittyvät pääasiassa yhteisten asioiden hoitamiseen. Hirst (2000, 14–19; Anttiroiko ym. 2003) on koonnut yhteen hallinnan käsitteen erilaisia käyttötapoja seuraavalla tavalla:

- 1) Hallinta ”hyvän hallintatavan” (good governance) merkityksessä.
- 2) Hallinta ”kansainvälisenä hallintana” (international governance), mikä ilmentää kansallisvaltioiden roolin heikkenemistä ja hallinnan kentän monimuotoistumista.
- 3) Hallinta ”yhtiöiden hallintana”, mihin viitataan suomenkielisessäkin kirjallisuudessa yleensä termillä *corporate governance*. Tällä puolestaan viitataan yritysten institutionaaliin toimenpiteisiin kontrolli- ja vastuusuhteiden sekä avoimuuden määrittämiseksi.
- 4) Hallinta uutena julkisyhteisöjen hallintatapana (new public governance). Tämä toimintamalli ja samalla käsite syntyi 1980-luvulla uuden julkisjohtamisen (new public management) leviämisen myötä. Olennaista tässä on markkina- ja asiakaslähtöisyyden omaksuminen julkisyhteisöjen johtamisessa.
- 5) Hallinta yleisessä merkityksessään ”uusina koordinoitukäytäntöinä”, joita toteutetaan verkostoissa, kumppanuussuhteissa ja keskusteluperustaisissa yhteistyömuodoissa pyrkimyksenä resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen.

Hallintaa on määritellyt myös Rhodes (2000, 56–60). Hän on edellisten lisäksi korostanut hallintaa sosio-kyberneettisinä systeeminä, verkostoina sekä uutena politiikan

taloustieteenä. Kirjoittaessaan hallinnasta sosio-kyberneettisinä systeeminä Rhodes nostaa esille sen, että entisten keskusjohtoisten systeemien sijaan käytössä on riippuvuuksista johdettu vuorovaikutteinen ja monikeskuksinen hallintajärjestelmä. Siinä sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen maailma käyvät jatkuvaa vuoropuhelua keskenään. Luonteenomaisia uudenglaisille järjestelmille ovat hämärtyneet vastuusuhteet julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin välillä. Toiminta pysyy kasassa yhteisten tavoitteiden ansiosta. Tällaisessa maailmassa hallinnon tehtävänä on luoda mahdollisimman hyvät olosuhteet eri toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle, jonka avulla yhteisiä ongelmia voidaan ratkaista ja jonka perusteella uusia vuorovaikutuksen muotoja syntyy. Hallinta uutena politiikan taloustieteenä tarkoittaa lähestymistapaa, jossa kiinnostuksen kohteena on talouden hallinta, sen muutos sekä uudenglaiset riippumattomat suhteet yhteiskunnan, valtion ja markkinoiden välillä. Hallinta verkostoina puolestaan tiivistää hallintakeskustelun koskemaan uusissa hallinnan järjestämistavoissa keskeisimpänä nähtyä sosiaalisen toiminnan koordinoitumekanismia, verkostoa. Rhodes nostaa verkoston käsitteen julkisen hallinnon uuden toiminnan näkökulmasta kaikkein keskeisimmäksi analyttiseksi mielikuvaksi.

Hallinta itseorganisoituvien organisaatioiden välisinä verkostoina sisältää Rhodesin (1996; 1997) mukaan seuraavia ominaisuuksia. Keskeistä on organisaatioiden välinen riippuvuus, joka käsitteenä sisältää myös hallintakentän laajenemisen koskemaan julkisten toimijoiden lisäksi myös toimintaa yksityisellä ja vapaaehtoissektorilla. Verkostomaisissa toimintatavoissa olennaiseksi nousee jatkuva vuorovaikutus verkoston toimijoiden välillä. Tämä on seurausta tarpeesta vaihtaa resursseja sekä neuvotella yhteisistä asioista. Vuorovaikutussuhteet muistuttavat peliä ja perustuvat luottamukseen. Verkostomaisessa toimintatavassa olennaiseksi voidaan nostaa myös huomattava autonomia suhteessa valtiovaltaan: verkoston toimijat eivät ole tilivelvollisia valtiolle.

Stoker (1998, 18) nostaa hallinnan käsitteestä esille viisi erilaista käyttötarkoitusta ja kuvausta. Ensinnäkin hallinta-käsitettä voidaan käyttää viittaamaan tiettyyn instituutioiden muodostamaan kokonaisuuteen, johon kuuluu toimijoita sekä valtion tasolta että muilta hallinnon tasoilta. Toiseksi käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan sitä rajojen ja vastuiden hämärtymistä, joka puolestaan on seurausta siitä, että nykyisiä ongelmia ei voida ratkaista aikaisemmillä tarkkaan määritetyillä vastuu- ja rajarakenteilla. Kolmanneksi hallinta-käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan valtariippuvuutta kollektiiviseen toimintaan osallistuvien instituutioiden välillä. Neljänneksi käsitteellä voidaan tarkoittaa autonomiaa, itseohjautuvia toimijaverkostoja. Viidenneksi hallinnan käsite tunnistaa ja tunnustaa mahdollisuuden saada asioita tehtyä ilman, että tarvitsee nojata hallintokoneistoihin perinteisesti liitettäviin auktoriteettiin ja valttaan. Tämä käsite näkee hallinnon kyvykkäänä myös käyttämään uusia ohjauksen ja johtamisen välineitä. Nämä kaikki viisi hallinnan käsitteen käyttötarkoitusta ovat luonteeltaan toisiaan täydentäviä, eivät keskenään kilpailevia. Näistä jokaiseen liittyy myös tietty dilemma tai kriittinen elementti.

Se, että hallinnalla viitataan epämääräiseen joukkoon instituutioita – valtiollisista toimijoista valtion alaisuudessa toimiviin instituutioihin – sisältää Stokerin (1998,

19–24) mukaan dilemman: toimijoiden statuksen epämääräisyys lisää päätöksenteon kompleksisuutta ja monitoimijaisuutta. Tämä korostuu, kun sitä verrataan perinteiseen hallintoajatteluun, jossa legitimaatio on perustunut asemaan ja toiminnan perustelu on haettu normatiivisen koodiston perusteella. Rajojen hämärtyminen puolestaan saattaa tuoda toimintaan mukanaan sen, että asioista ei oteta vastuuta. Vastuun kantamisen sijaan vastuu toiminnasta yritetään antaa jollekin toiselle, esimerkiksi verkostossa mukana olevalle yksityiselle palveluntuottajalle. Rajojen hämärtyminen tilanteessa on helpompi syyttää milloin ketäkin syntipukkia. Kehityksen mukanaan tuoma kollektiiviseen toimintaan osallistuvien toimijoiden keskinäinen valtariippuvuus voi puolestaan johtaa siihen, että kaikesta on neuvoteltava. Joskus tuloksena saattaa olla kaikkien toimijoiden näkökulmasta huono kompromissi. Itseohjautuvien verkostojen lisääntyminen saattaa johtaa epäselviin vastuisiin ja velvollisuuksiin, mikä hämärtää muutenkin monimutkaista paikallista hallintoa.

Hallinnan käsitettä on määritelty monissa eri yhteyksissä ja tarpeesta riippuen siihen on liitetty erilaisia painotuksia. Käsitettä onkin kritisoitu ideologisesti tyhjäksi ja epämääräisyys on osin heikentänyt myös käsitteen käyttökelpoisuutta (esim. John 2001; Frederickson 2005, 285). Eräs keskeisimmistä käsitteen epämääräisyyteen johtaneista asioista on se, että samaa käsitettä käytetään sekä kuvaamaan hallinnon muutoksen ilmiötä että muutoksen analyysivälinettä tai teoriaa (vrt. Pierre ja Peters 2000, 24).

Voidaan kuitenkin löytää joitain ydinasioita, jotka liittyvät moniin hallinta-käsitteen määritelmiin. Bekkers ym. (2007, 14) löytävät kolme tekijää, jotka yhdistävät monia hallinta-käsitteen määrittelyitä. Ensinnäkin hallinnan käsitteellä viitataan useimmiten monitoimijaisiin systeemeihin. Toiseksi verkostot liittyvät hallinta-käsitteeseen kiinteästi, jolloin autonomisten toimijoiden yhteistyö- ja neuvottelusuhteet nousevat keskeisiksi. Kolmanneksi hallinnan käsite ohjaa tarkastelemaan hallinnan prosesseja perinteisemmän, rakenteisiin keskittyneen tarkastelun sijaan. Vaikka hallinnan käsite sisältää ongelmia, sitä ei voida hallintojärjestelmien uudistumiseen keskittyvässä tutkimuksessa mitenkään sivuuttaa, niin olennainen se tämän hetkessä keskustelussa on. Klijn (2008, 508) tiivistää, että riippumatta hallinta-käsitteen eri määritelmien eroista ja jopa ristiriidoista on nähtävissä, että kaikissa määritelmissä on eräs yhteinen nimittäjä. Hallinta-käsite ohjaa keskittymään hallinnon rakenteiden sijaan hallinnan prosesseihin eli tapahtumaketjuihin, joiden kautta asioita saadaan hallinnossa tehtyä.

Suomalaisen kunnallishallinnon näkökulmasta hallinta voidaan ymmärtää lähinnä kuntien soveltamana uutena toimintatapana, jossa huomio kiinnitetään hyvän hallinnan periaatteisiin samoin kuin koko hallinnan kenttään eli eri sektoreihin, hallintotasoihin ja sidosryhmäsuhteisiin. Tämä uusi toiminnan logiikka, uusi paikallinen hallintatapa, nojaa yhä vahvemmin new public managementista poiketen yhteisölliseen näkökulmaan. Siinä merkittäviksi nousevat kunnallispoliittisesti suuntautuneiden koalitio- ja kumppanuussuhteiden rakentaminen, yhdyskunnan eri toimijat huomioonottava demokraattinen hallintamalli sekä hallinnan prosessit. (Anttiroiko ym. 2003, 143.)

Nojautuminen hallinnan käsitteeseen laajentaa kuntien hallintasuhteiden kenttää, joka voidaan jakaa kolmeen pääulottuvuuteen. Ensimmäisen ulottuvuuden muodostaa kuntaorganisaation sisäisten hallintasuhteiden kokonaisuus, joissa keskeisiä ovat poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet. Näihin liittyvät myös avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymykset. Kuntien paikallisten hallintasuhteiden kentän toiseen ulottuvuuteen kuuluvat ne yhteistyösuhteet, joita kunnat rakentavat suhteessa alueellaan toimiviin yrityksiin, asukkaisiin, järjestöihin sekä muihin julkisen sektorin toimijoihin. Kolmas pääulottuvuus muodostuu ylipaikallisten hallintasuhteiden kentästä, joka sisältää sekä kansallisia että kansainvälisiä suhteita ja on täten laaja ja kirjava. Tärkein institutionaalinen ylipaikallinen hallintasuhteiden näkökulmasta on kuntien suhde valtioon, vaikka suhde Euroopan unioniin nousee jatkuvasti tärkeämmäksi. (emt. 145–146.)

3.2 Verkostot uuden hallintatavan mukaisena koordinoitimekanismina

Kuntien hallintasuhteiden kenttä on siis laajentunut koskemaan eri tasoja ja erilaisia toimijoita. Samalla myös kuntien rooli ja mekanismit, joilla paikallista kehitystä ohjataan, ovat olleet ja ovat edelleen muutoksen edessä. Kunnat toteuttavat uudessa paikallisessa hallintatavassaan edellä esitettyjä hallintakeskusteluun liittyviä teoreettisia oletuksia. Kuten yleisemminkin hallintakeskustelussa, myös kuntien uudesta paikallisesta hallintatavasta keskusteltaessa, koordinoititapana korostetaan usein verkostoja. Koordinoititavalla tarkoitetaan menettelyjä ja keinoja, joilla muutoin eriliset tapahtumat tai toiminnot saadaan nivottua yhteen toiminnaksi, jolla on yhteinen suunta ja josta voidaan odottaa tuloksia. Hallintaa koskevassa kirjallisuudessa on usein esitetty kolme keskeistä koordinoitimekanismia: markkinat, verkostot ja hierarkiat. (Thompson, Frances, Levacic ja Mitchell 1991.) Seuraavassa keskitytään lähinnä verkostoihin ja hierarkioihin, koska suomalaisten kuntien toiminnan näkökulmasta markkinat eivät ainakaan vielä nykypäivänä ole varteenotettava vaihtoehto kuntien kokonaistoiminnan koordinoinnissa.

Koordinoitimekanismeina verkostot toimivat omalla logiikallaan, joka eroaa verkostojen vastakohtana usein nähdystä ja perinteisen hallintoajattelun perustan muodostavasta hierarkiasta. Hierarkiassa keskeistä on se, että päätöksentekovalta ja auktoriteetti ovat keskittyneet organisaation johdolle. Organisaatiomalli voidaan kuvata ylösalaisin olevana puuna, jonka tarkoituksena on muodostaa rikkumaton linja organisaation päätöksentekijöistä päätösten toteuttajiin. Auktoriteetin ja vallan lisäksi hierarkioissa on pohjimmiltaan kyse myös vastuusta ja velvollisuudesta suhteessa joidenkin tehtävien toteuttamiseen. Täten hierarkia voidaan myös määritellä järjestelmäksi, joka antaa organisaatiolle mahdollisuuden pitää yksilöitä vastuullisina siitä, että heille osoitetut työt tulevat tehdyksi. (Jaques 1991, 110–111.) Hierarkia yhdistetään vastuun lisäksi kontrollin ja hallitsemisen sekä vallan käsitteisiin. Tässä yhteydessä val-

lalla tarkoitetaan sitä, että yhdellä on valtaa toisiin (Weber 1978). Valta liittyy keskeisesti suhteeseen, jossa yhdellä toimijalla (yksilöllä tai ryhmällä) on mahdollisuus antaa palkkioita tai rangaistuksia riippuen siitä, miten toiminta on sen näkökulmasta vastannut tavoitteita (Stacey 1991, 223).

Verkostot on viimeaikaisessa kirjallisuudessa nähty tärkeimmäksi sosiaalisen toiminnan koordinoitimekanismiksi nykyisessä postmodernissa maailmassa, jossa hierarkiat ja kilpailu (markkinat) eivät enää toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä on aiheuttanut tarpeen kehittää kumppanuussuhteisiin ja verkostoihin perustuvia malleja (keskustelusta lisää esim. Chisholm 1998, Bogason 2000, Harvey 1990). Myös paikallishallintoa koskevassa keskustelussa on tultu siihen tulokseen, että koordinoitimekanismit tulevat muuttumaan ja hierarkioista siirrytään enenevässä määrin verkostojen suuntaan. Verkostoihin liittyy tiettyjä ominaisuuksia ja piirteitä, joita on käsitelty suuressä määrässä verkostokirjallisuutta. Seuraavassa on poimittu yhteenvedonomaisesti keskeisiä verkostoihin liitettäviä piirteitä:

- Verkostot ovat toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten toimijoiden muodostamia kokonaisuuksia, joihin kuulutaan vapaaehtoisesti (Castells 1996; O'Toole 1997; O'Toole ja Meier 2000).
- Yhteinen tavoite ja odotus lisäarvosta pitävät verkostot toiminnassa (Himmelman 1992 ja 1996; Kickert ja Koppenjan 1997; Clegg 1990; Alter ja Hage 1993; Nohria ja Eccles 1993).
- Verkostot ovat rakenteeltaan löyhiä, joustavia, dynaamisia ja niitä voidaan luonnehtia epävirallisiksi ja ”mataliksi” organisoititavoiksi (Child 1987; Castells 1996; Powell 1990).
- Keskeinen toimintaa koossapitävä voima on luottamus (Bradach ja Eccles 1991; Zucker 1986).

Verkostojen luonteen perusteella voi päätellä, että verkostomaiseen toimintatapaan liittyy kuitenkin omia ongelmia, jotka korostuvat etenkin julkisen hallinnon näkökulmasta. Voidaankin sanoa, että verkostot sopivat toimintaympäristönsä ja tehtävänsä mukaisesti räätälöityinä tiettyihin toimintoihin, mutta eivät varmasti kaikkiin. Myös Euroopan komissiossa on pohdittu verkostojen sopivuutta eri toimintoihin ja tultu siihen tulokseen, että verkostot soveltuvat hyvin tiettyihin toimintoihin, esimerkiksi tiedonjakamiseen, neuvon kysymiseen eri tahoilta (consultation), rajattuun täytäntöönpanoon ja arviointiin. Hierarkioita taas tarvitaan edelleen konfliktien ratkaisussa, päätösten tekemisessä, monimutkaisuuden johtamisessa (managing complexity) ja kriisien hoitamisessa (European Commission 2002, 261).

Verkostojen ongelmaksi voidaan paikallisen hallinnan näkökulmasta nostaa se, että hyvän hallinnan periaatteissakin korostetut vaatimukset tehokkuudesta, vastuunalaisuudesta sekä läpinäkyvyydestä voivat verkostoissa pahimmillaan toteutua heikosti (kts. esim. Tshuma 2000; Keil 2000). Vaikka monessa tilanteessa verkosto voidaan nähdä parhaana ja jopa ainoana tapana ratkaista ongelmia, verkostomaisessa toimin-

nassa on myös kustannuksensa, joista merkittävin on yhteistyön transaktiokustannusten määrä, jonka tulisi olla suhteessa toiminnasta odotettaviin hyötyihin (kts. Koppenjan ja Klijn 2003, 114–121).

Euroopan komissio on laatinut viiden kohdan ohjeiston, jonka avulla hallintoverkostot pyritään pitämään avoimina ja vastuunalaisina. Ensimmäinen ohje perustuu ajatukseen siitä, että pohjimmitaan verkostoissa on kyse ihmisten välisestä kommunikaatiosta, joka toimii parhaiten silloin, kun ihmiset oppivat tuntemaan toisensa yhdessä työskentelyn kautta. Tutustumisen kautta verkostojen jäsenet oppivat luottamaan toisiinsa, mikä on tehokkaan ja vaikuttavan verkostoyhteistyön edellytys. Tehokas verkosto voidaan koota ihmisistä, jotka tuntevat toisensa jo ennestään – ihmisistä, joilla on yhteinen arvomaailma. Verkosto voidaan myös koota laittamalla toisilleen ennestään tuntemattomat ihmiset työskentelemään yhteisen tavoitteen toteuttamiseksi, jakamaan kokemuksia ja oppimaan toisiltaan, mikä parhaimmillaan rakentaa tarvittavaa luottamusta. Verkoston työn parhaan mahdollisen tuen näkökulmasta ohjeistuksen väljyydellä on merkitystä. Vain vuorovaikutusprosessit tulee määrittää ja foorumit järjestää. Vaadittujen kompetenssien ja velvollisuuksien osalta verkosto voi itse määrittää sopivat säännöt. Tavoitteena on mahdollisimman vähän sääntöjä, joiden on oltava sellaisia, että kaikki verkoston jäsenet voivat hyväksyä ne (minimal critical rule). (European Commission 2002 261–263.)

Tämän tutkimuksen konteksti määrittäyty kolmen kuntien kehittämiseen liittyvän käsitteen kautta. Nämä ovat hallinta, yhteistyö ja verkostot. Kaikki ovat käsitteinä hyvin keskeisiä poliittis-hallinnollisiin rakenteisiin ja prosesseihin liittyvässä uudistuskeskustelussa. Pelkästään Public Administration Review on eri vuosikymmeninä julkaissut näistä teemoista artikkeleita taulukossa 1 kuvatulla tavalla.

Taulukko 1. Hallinnan, yhteistyön ja verkostojen esiintyminen Public Administration Reviewissä vuosina 1940–2007 (Wright, Stenberg, Cho 2008)

	Hallinta – Governance	Yhteistyö – Collaboration	Verkosto – Network
1940–1950	4	51	24
1951–1960	4	28	25
1961–1970	22	34	51
1971–1980	73	64	113
1981–1990	109	40	118
1991–2000	198	60	118
2001–2007	308	176	252
Yhteensä	718	453	701

3.3 Hallinnon uudistaminen

Rubin (1992, 20) määrittelee hallintouudistuksen jonkin ryhmän tai yksilön määrittämän suunnan mukaiseksi muutokseksi, joka ei välttämättä tarkoita parannusta. Pollit ja Bouckaert (2004, 8) määrittelevät hallinnon uudistamisen toiminnaksi, joka

koostuu tietoisista teoista, joiden tavoitteena on muuttaa julkisen hallinnon rakenteita ja prosesseja, jotta ne toimisivat ainakin jossain mielessä paremmin (vrt. myös Temmes 2003, 228). Nämä määritelmät paljastavat hallinnon uudistamisen tavoitteellisen luonteen. Julkisen hallinnon uudistamiselle voidaan asettaa ainakin kolmenlaisia tavoitteita. Ensimmäinen tavoite on sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen. Tällä viitataan hallintokoneiston kykyyn edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita. Toiseksi hallinnon uudistamisen tavoitteeksi voidaan nostaa hallinnon ulkoisen toimintakyvyn parantaminen. Tällä tarkoitetaan kykyä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten ja yhteiskunnan asettamiin vaateisiin. Kolmas tavoite on ratkaista hallinnon uudistamisen kautta aitoja ja oikeita ongelmia. Tämän avulla pyritään estämään tilanne, jossa hallinto toimii oikein ja tehokkaasti, mutta suhteessa väärin ongelmiin. (vrt. Harisalo, Aarrevaara, Stenvall, Virtanen 2007, 106.)

Myös hallinnon kehittämisessä hallinnan käsite on nostettu hyvin keskeiseen asemaan. Kehittämisen ohjenuorana hallinta-käsitettä voidaan pitää synonyyminä ”hyvän hallintatavan” periaatteelle. Tällöin hyvä hallinta voidaan rinnastaa terveeseen taloudelliseen kehittymiseen (World Bank 1992, 3). Hyvään hallintatapaan on liitetty myös sellaisia käsitteitä kuten osallistava ja osallistumisen salliva kehittäminen, ihmisoikeuksien takaaminen ja demokratisoitumista tukeva kehitys. Esimerkiksi Euroopan komission valkoisen paperin valmisteluasiakirjassa eurooppalaisen hyvän hallinnan kriteeriksi nostetaan ainakin tehokkuus, vastuunalaisuus ja läpinäkyvyys (European Commission 2002, 261, 276). OECD nostaa hyvän hallintatavan keskeisiksi kriteereiksi lait ja niiden noudattamisen, julkisen sektorin hyvän johtamisen ja korruption kitkemisen sekä sotilaalliseen toimintaan käytettyjen suhteettomien kustannusten pienentämisen (OECD 1995, 14).

Hyvän hallinnan periaatteet on rinnastettava niihin tehtäviin, joita hallinnolla kussakin kansallisessa yhteydessä on. UNDP:n (1997, 4) kestävä kehityksen politiikkaohjelman mukaisesti hallinta voidaan määritellä valtion roolin mukaisesti taloudellisen, poliittisen ja hallinnollisen auktoriteetin harjoittamiseksi kansallisten asioiden hoitamisessa kaikilla eri tasoilla. Tämä toiminta käsittää kaikki ne mekanismit, prosessit ja instituutiot, joiden kautta kansalaiset ja eri ryhmittymät tuovat esille omia näkemyksiään, toteuttavat laillisia oikeuksiaan ja täyttävät velvollisuuksiaan. Tämän mukaisesti hyvän hallinnan periaatteiksi nousevat osallisuuden tukeminen, läpinäkyvyys, vastuuvollisuus, tehokkuus, tasa-arvoisuus ja laillisuus. Paikallisen hallinnon näkökulmasta hyvään hallintaan liittyy myös se, että viranomaisten lisäksi myös muille sidosryhmille pitäisi antaa mahdollisuus ottaa osaa päätöksentekoon (Bovaird, Löffler, Parrado-Diez 2002, 17).

Hallintouudistuksia on kansainvälisestikin katsoen tehty 1980-luvulta lähtien enemmän kuin koskaan. Uudistusten ympärillä on myös eri maissa käyty enemmän aktiivista keskustelua kuin koskaan (Pollit ja Bouckaert, 2000, 24; Pollit 2006). Lähes jokaisessa Euroopan maassa uudistumiskeskustelu on ollut myös 1990-luvulla hyvin vilkasta riippumatta maan poliittisesta valta-asetelmasta, vaikkakin keskustelun ajoitus, laajuus, tausta ja vaikutukset ovat saattaneet vaihdella maiden välillä paljon (Kickert 1997, 7; Hulst ja van Montfort 2007, 4-7).

2000-luvun alkuvuodet ovat osoittaneet, että uudistusinto ei näytä laantuneen, vaan hallinnon uudistamisen on kuvattu saaneen pandemiaan rinnastettavia piirteitä (Pollit ja Bouckaert 2004). Paitsi että uudistamista tapahtuu jatkuvasti ja joka puolella, on uudistuskonseptien vaihdannasta tullut kansainvälisestäikin merkittävää toimintaa. Ilmiö sisältää sekä mahdollisuuksia että uhkia: Laaja keskustelu uudistamisen elementeistä mahdollistaa ideoiden laajapohjaisenkin testaamisen ja parhaimmillaan tukee hyvien käytäntöjen levittämistä. Uhkakuva puolestaan sisältyy siihen, että on syntynyt kansainvälinen yhteisö, joka tienaa elantonsa uudistusten suunnittelulla, muovaamisella ja kommentoinnilla. Sen intressissä on tulevaisuudessakin nähdä hallinnon uudistaminen jatkuvana ja päättymättömänä toimintana, jonka kustannukset voivat olla merkittäviä. (Pollit 2006.)

Kaikissa Pohjoismaissa on menossa jonkinlainen alue- ja paikallishallintoa koskeva rakenteellinen hallintouudistus. Tanskassa laajan kunta- ja aluerakennemuutoksen mukainen rakenne on ollut toiminnassa vuoden 2007 alusta alkaen. Uudistuksen yleistavoitteena olivat kilpailukykyiset alueet ja tehokkaat kunnat. Tähän tavoitteen saamiseen pyrittiin voimakkailla periaatteellisilla ja rakenteellisilla uudistuksilla. Tanskan uudistuksessa neljästätoista entisestä läänistä muodostettiin viisi aluetta. Uusien alueiden päätehtäviä ovat terveydenhoito ja aluesuunnittelu, mutta niillä ei ole verotusoikeutta. Uudistuksen myötä myös Tanskan kuntien määrä väheni 271:stä 98:aan. Kuntarakennemuutoksen lisäksi myös kuntien tehtävät ja vastuut muuttuivat. Käytännössä kunnat saivat uudistuksessa lisää tehtäviä ja vastuuta. Uudistuksen avulla kunnista haluttiin tehdä kansalaisten ensisijainen liityntäpiste julkiseen sektoriin. (Viinamäki ja Salminen 2008; Neubauer, Dubois, Hanell, Lähteenmäki-Smith, Petersson, Roto, Moxnes Steineke 2007.)

Norjassa ja Ruotsissa uudistuksia toteutetaan parhaillaan. Norjassa hallitus on päättänyt toteuttaa alue- ja paikallishallinnon hallintouudistuksen 1.1.2010 alkaen. Kolme suoralla kansanvaalilla valittua aluetta tulee korvaamaan nykyiset 19 aluetta. Lisäksi eri hallinnon tasojen välistä vastuu- ja tehtäväjako selkeytetään ja valtion aluehallinto arvioidaan uudelleen. Tarkoituksena on saada aikaan vahvat ja kansanvaltaiset kunnat ja alueet, jotka hyödyntävät paikallista osaamista asukkaiden, alueen elinkeinoelämän ja yhteiskunnan hyväksi. Tärkeänä on korostettu myös innovaatioympäristöjen luomisen merkitystä. Ruotsissa on meneillään laaja uudistus, joka tullaan toteuttamaan vuoteen 2014 mennessä. Uudistus tulee koskettamaan valtion, kuntien ja maakäräjien vastuunjakoja. (Neubauer ym. 2007; Viinamäki ja Salminen 2008.)

Uudistuskustannukset on ollut erityisen kiivasta myös Suomessa viime vuosina, eräänä syynä tähän voidaan esille nostaa Kunta- ja palvelurakennemuutostyö, PARAS-hanke. Uudistuksen tavoitteena on myös muiden Pohjoismaiden strategiaa noudattaen vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä (Sandberg 2006, 178). Lane (1997, 207) toi jo 1990-luvun lopulla esille, että Pohjoismaissa ja varsinkin Suomessa hallinnonuudistuksista on tullut lähes teollisuutta: uudistuksista väitellään koko ajan, vanhoihin ongelmiin haetaan uusia ratkaisuja ja instituutioita muutetaan. Lisäksi uudistukset elättävät suuren määrän konsultteja, jotka tuovat oman osaamisensa uudistusten tueksi (vrt. Pollit 2006).

Hallinnon uudistamisessa voidaan pohjimmitaan katsoa olevan kyse tarpeesta mukauttaa hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksia. Uudistukset eli reformit voidaan Vartolan (2004, 55) mukaan ymmärtää tietoisina tekoina, joiden tavoitteena on järjestää asiat siten, että ne vastaavat tulokintaa yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista. Tämä ajattelutapa johtaa siihen, että hallinnon muutoksen tärkeimmäksi lähteeksi nousevat ympäristössä tapahtuvat yhteiskunnalliset muutokset. Laajemmin ja tarkemmin ymmärrettyinä kuvioon voidaan Vartolaa mukaillen tuoda myös poliittinen muutos, johon sisältyy muun muassa puolueiden kannatuksen ja ideologioiden muutos, Suomen kansainvälisen aseman muutos, EU-maiden hallintojen harmonisointi ja ”hyvän hallinnan” politiikka. (Vartola 2004, 57.)

Hallintouudistusten lähtökohtana voidaan siis nähdä ympäristössä tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset. Kaikkia viimeaikaisia pohjoismaisia rakenneuudistuksia yhdistää juuri tämänäyttöinen analyysi, jossa on nähty nykyisten hallintorakenteiden kestävättömyys uudessa tilanteessa. Analyysien samankaltaisuus ei ole kuitenkaan esimerkiksi Pohjoismaissa johtanut samoihin käytännön ratkaisuihin (Sandberg 2006, 181). Valittu uudistamisen tie riippuu siitä, millaiseen ympäristöön uudistusta sovelletaan. Keskustelu uudistuksista keskittyy usein uudistuksen instrumentteihin, kun Pollitin ja Bouckaertin (2000; 2004) mukaan ainakin yhtä tärkeää on se, millaisessa kontekstissa julkisen sektorin uudistaminen tapahtuu. Kontekstia määrittävät valtion rakenne, istuvan hallituksen luonne, eliittipoliitikkojen ja hallintovirkamiesten väliset suhteet, hallintokulttuuriin liittyvät elementit sekä uudistuslähteen moninaisuus.

Sandberg (2006, 181) erittelee Pohjoismaissa käynnissä olevia rakenneuudistuksia kunkin maan poliittisen kulttuurin perusteella. Poliittinen kulttuuri määrittää sitä, millaisella tempolla uudistuksia tehdään. Kun Tanskassa ja Ruotsissa suositaan nopeita kertaluonteisia uudistuksia, Suomessa ja Norjassa tilanne on toinen: kuntakentän uudistusvastaisuus heijastuu herkemmin valtiovallan toimenpiteisiin. Suomalainen päätöksentekokulttuuri korostaa Sandbergin (emt. 182) mukaan pragmaattisia ratkaisuja, mikä on todistettavasti synnyttänyt toimivia rakenteita ja toimintatapoja. Lähestymistavan varjopuolena on kuitenkin päättämättömyys perusasioissa: kun suurten ja tärkeiden asioiden kohdalla ei voida odottaa nopeita ratkaisuja, ne jätetään pois keskustelusta jo aikaisessa vaiheessa.

3.4 Hallintouudistus raamina ja prosessina

Hallintouudistus perustuu aina joihinkin valittuihin ideoihin, analyttisiin käsitteisiin ja teoreettisiin oletuksiin. Tämä hallintouudistuksen käsitteellinen, filosofinen ja teoreettinen aines muodostaa hallintouudistuksen konseptin eli raamin. Hallintouudistus on kuitenkin suurelta osalta myös käytännön tekoja, rakenteellisten muutosten toteutusta, saavutuksia tai ainakin muutosyrityksiä. Tämä käytännöllinen aines muodostaa hallintouudistusten prosessin. Näyttää siltä, että hallintouudistuksista

käytävä keskustelu ja tutkimus keskittyvät usein enemmän uudistuksen ideoihin ja ideologiseen perustaan kuin niihin tekoihin ja empiriisesti todennettaviin tapahtumiin, jotka uudistuksen vaikutuksesta käynnistyvät jossain tietyssä ympäristössä ja kontekstissa. (Pollit ja Bouckaert, 2004, 39; Toonen 2003, 465; Calmar Andersen 2008, 541.)

Kuitenkin yhtäältä hallintouudistuksen idea ja toisaalta toimeenpano ovat osin erillisiä asioita. Vaikka idea olisi kuinka hyvä, voi prosessi edetä tai olla etenemättä siten, että uudistuksia ei saada toteutettua. Toisaalta vaikka prosessi ja prosessin ohjaus olisi tehokasta ja onnistunutta, uudistuksen raamiin, tavoitteisiin ja keinoihin liittyvät epätarkoituksenmukaisuudet voivat estää uudistuksen toteutumisen. (kts esim. Stenvall 2000, 22.)

Hallintouudistusten valintojen kuvaamisen yhteydessä käytetään usein termiä *trajectory* (esim. Pollit 2000 ja 2004; Farnham ym. 2005). Sanakirja määrittelee termin seuraavasti: 1 *fys rata*, 2 *liikerata* 2 *kehityskaari* (MOT-verkkosanakirja). Termillä *kehityskaari* voidaan kytkeä käynnissä olevat hallintouudistukset omaan ympäristöönsä ja ymmärtää kunkin valitun idean tai toiminnan järkevyyden yhteydessä uudistuksen kohteen historiaan sekä poliittiseen ja kulttuuriseen ilmapiiriin (Pollit ja Bouckaert 2000, 3). Termillä voidaan myös korostaa hallintouudistusten dynaamista luonnetta ja muutosta hakevaa otetta (Farnham ym. 2005, 28). Silti suuri osa hallinnon uudistusten tutkimuksesta on keskittynyt kuvailemaan melko pinnallisesti ja epäteoreettisesti hallinnon uudistamisen tavoitteisiin ja tuloksiin liittyviä tekijöitä (vrt. Pollit ja Bouckaert 2004, 2).

Farnham ym. (2005, 27–32) jaottelevat hallintouudistukset viiteen eri tyyppiin. Nämä tyypit perustuvat yhtäältä uudistamistarpeen perustelemisen tapoihin, toisaalta keinovalikoimiin tai strategioihin, joilla uudistamiseen pyritään. Yksityistämiseen tähtäävät ja markkinaohjautuvuutta korostavat uudistukset kumpuavat hallinnon rooliin ja kokoon liittyvistä ongelmista. Taustalla on ihannoiva ajatus markkinoista joustavana, responsiivisenä ja innovaatioita luovana koordinoituneena mekanismina. Rakenteelliset uudistukset puolestaan perustuvat ajatukseen siitä, että julkisen sektorin ongelmat voidaan ratkaista toimintoja uudelleen järjestelemällä.

Rakenteellisia uudistuksia voidaan toteuttaa monella eri tavalla: supistamalla hallinnon määrää kokonaisuudessaan, siirtämällä toimintoja eri hallinnon tasojen välillä tai esimerkiksi pirstomalla suuria organisaatioita pienempiin yksiköihin. Kolmas tyyppi on kolmen T:n strategia: taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen tähtäävät uudistukset. Nämä uudistukset perustuvat ajatukseen siitä, että asioiden johtaminen on julkisen sektorin suurin ongelma. Ratkaisuna esitetään yksityisen sektorin johtamisjärjestelmien soveltamista julkisiin organisaatioihin. Neljäs uudistustyyppi perustuu toiminnan laadun tarkkailuun ja kehittymiseen. Tämän tyyppisten uudistusten taustalla nähdään ongelmat, jotka johtuvat liiallisesta byrokratiasta, standardoinnista ja riskien välttämisestä. Uudistamisen periaatteena laatuajattelu tarkoittaa esimerkiksi tiimityötä, jatkuvan parantamisen kulttuurin omaksumista ja toiminnan laadun seurantaan esimerkiksi auditointimenetelmillä. Viides uudistustyyppi

perustuu demokratian ja osallisuuden lisäämiseen (myös public service orientation). Uudistamisella pyritään lisäämään vuorovaikutusta palveluiden tuottajien ja käyttäjien välillä ja ottamaan palveluiden käyttäjät entistä tiiviimmin mukaan palveluiden suunnitteluun. (emt.)

Hallinnon uudistamista voidaan tyypitellä myös sen mukaan, mihin periaatteisiin uudistaminen kytkeytyy ja millaisiin elementteihin uudistaminen kohdistuu. Rakennelähtöinen lähestymistapa hallinnon uudistamiseen nostaa keskeiseksi hallinnon roolin mahdollisimman lojaalina ja tehokkaana poliittisten päätöksenteon kautta syntyneiden ratkaisujen toteuttajana. (Harisalo ym. 2007, 108.) Rakennelähtöinen lähestymistapa on suomalaisessa kontekstissa ollut houkutteleva, sillä mallin rationaalinen lähestymistapa on soveltunut hyvin byrokraatiaan perustuviin hallintorakenteisiin. Selkeä rakenne voi parhaimmillaan tuoda turvallisuutta, mutta voi inhimillisesti katsoen olla hyvin vaativa järjestelmä. (Aarrevaara ja Stenvall 2002, 15–17.) Oleellinen ongelma rakennelähtöisessä lähestymistavassa on juuri sen rationaalisessa perustassa, joka ei ota huomioon sitä, että rakenteissa keskeisessä asemassa ovat tuntevat ja ajattelevat yksilöt, joiden toiminnan rakennelähtöinen hallitseminen ei ole itsestäänselvyys (Harisalo ym. 2007, 110). Toisenlaista lähestymistapaa edustaa yksilölähtöinen ajattelutapa, joka perustuu individualistisiin arvoihin. Yksilökeskeistä hallinnon uudistamista edustaa esimerkiksi yksilöiden tulosvastuun korostaminen hallinnon kehittymisen keinona. Yleisestikin new public managementin ajatukset voidaan kytkeä yksilökeskeisiin arvoihin. Ongelmaksi voidaan nostaa yksilökeskeisen ajattelutavan huono soveltuvuus moniportaiseen yhteistyöjärjestelmään, joka julkinen hallinto pohjimmiltaan kuitenkin on. (emt. 115.)

Yhteistyö- ja yhteisölähtöinen hallinnon uudistaminen perustuu vuorovaikutuksen ja yhteistyösuhteiden luomiselle eri toimijoiden kesken. Yhteisölähtöiseen hallinnon uudistamiseen voidaan kytkeä juuri uudet hallinnan käytännöt ja verkostojen merkityksen korostaminen. Ongelmana yhteisölähtöisessä hallinnon uudistamisessa on verkostomaisten toimintatapojen huono soveltuvuus hierarkkisiin julkisen hallinnon organisaatioihin, mikä johtaa myös siihen, että tasa-arvoisuuden tavoite ei yhteistyösuhteissa toteudu. Prosessilähtöinen hallinnon uudistaminen näkee kehittämistyön prosessina, jonka kautta organisaatiot voivat reagoida uusiin tilanteisiin systemaattisesti ja sopeutua niihin. Prosessiajattelu ei kunnioita sektorikohtaista ajattelua, jossa kunkin hallinnonalan professio voi dominoida vastuullaan olevan sektorin toimintatapaa. Tämä voidaan nähdä prosessiajattelun ansiona, mutta se voi aiheuttaa hallintouudistusten vastaanottamisen näkökulmasta myös haasteita. Periaatelähtöinen lähestymistapa korostaa arvojen ja niistä johdettujen ideologisten kokonaisuuksien merkitystä hallinnon uudistamisessa. Periaatteet tuovat parhaimmillaan selkeyttä hallintotoimintaan. Ongelmana on se, että ylevät periaatteet eivät käytännössä toteudu oletetulla tavalla. (emt.)

Tutkimusta hallintouudistusten periaatteista ja toteutuksen menetelmistä on melko paljon (Pollit ja Bouckaert 2000; Pollit ja Bouckaert 2004; Cole ja Jones 2005; Mulgan 2008). Myös uudistuksen taustasyistä ja niiden eroista eri maissa löytyy tutki-

musta (esim. Green-Pedersen 2002). Myös vertailevaa analyysiä eri maissa tapahtuneista hallinnon uudistuksista on jonkin verran (Pollit ja Bouckaert 2000; Pollit ja Bouckaert 2004; Verhoest, Bouckaert, Peters 2007). Hallintouudistusten todellisuus on paljon muutakin kuin yleviä ja osin abstrakteja periaatteita. Uudistamisen todellisuus tai arki on dynaaminen tapahtumaketju, jossa valitut periaatteet ja tavoitteet saavat aikaan jotain toimintaa, joitain tekoja, jotka johtavat joihinkin tuloksiin. Analyysia uudistamisen dynaamisista prosesseista on kuitenkin vaikea löytää. Osa-syyksi vähäiseen uudistusprosessien tutkimiseen mainitaan se, että tapahtumaketjujen ja näihin liittyvien dynaamisten piirteiden tutkiminen on ainoastaan virallisiin lähteisiin nojaten mahdotonta ja siten työlästä (vrt. Toonen 2003; Pollit ja Bouckaert 2004, 22).

Uudistusten periaatteista ja lähtökohdista löytyy usein hyvin dokumentoitua, joskin joiltakin osin ehkä epärealistista aineistoa. Uudistuksista, niiden tarpeista ja toteutusideoista kerrotaan alkuvaiheessa kärkkäästi ja uudistuksista ilmoittaminen voidaan nähdä uudistustekona, poliittis-hallinnollisen järjestelmän vastauksena muutostarpeelle. (Pollit ja Bouckaert 2004, 6; Toonen 2003, 466.) Uudistusprosessien luonteesta ei tämänkaltaista dokumentointitietoa ole useinkaan saatavilla. Osa hallintouudistusten prosesseihin liittyvistä elementeistä on myös sellaisia, joista ei ole saatavilla lainkaan valmista tietoa. Näihin teemoihin voidaan lukea yksittäisten johtajien tai toimijoiden vahvuudet ja heikkoudet uudistusten prosesseissa, muutosvastarinta sekä kompromissit uudistusten toteutusvaiheessa. Kaikki nämä elementit ovat kuitenkin sellaisia, joilla on merkitystä hallintouudistuksen onnistumisen kannalta. (Pollit ja Bouckaert 2000, 90.)

Käsitykset uudistusprosesseista eroavat siinä, miten hallintojärjestelmien muutosten ja kehittymisen ajatellaan tapahtuvan. Voidaanko puhua strategisesta, suoraviivaisesta, suunnitellusta muutoksesta, vai onko kyseessä aina vähittäin tapahtuva, emergentti muutos? (Toonen 2003, 473.) Tämän lisäksi uudistuksen toteutusprosessia voidaan analysoida suhteessa siihen, miten uudistamisen suunta on valittu: toteutetaanko uudistusta ylhäältä alas vai alhaalta ylös -logiikalla. Toteutusprosessia voidaan määrittellä ja tutkia myös suhteessa siihen, onko uudistusprosessissa luotu uusia organisaattiorakenteita vai pyritäänkö uudistaminen toteuttamaan olemassa olevien rakenteiden kautta. Myös uudistuksen intensiteetti voidaan ottaa tutkimuskohteeksi uudistuksen prosessia analysoitaessa. Vaihtoehtoina on joko käyttää voimakasta ja äänekkästä vastustajaa jyräävää strategiaa tai sipsutella uudistusprosessissa varpaillaan ja neuvotella kaikessa hiljaisuudessa ratkaisu, johon kaikki toimijat voivat jollain tasolla sitoutua. (Pollit ja Bouckaert 2000, 90.)

Tosiasiaa hallintouudistusten suunnitteludokumentit voivat antaa suunnitellun kuvan hallintouudistuksesta kokonaisuutena. Prosessia voidaan kuvata suoraviivaisena siirtymisenä nykytilasta valittujen toimenpiteiden kautta tulevaisuuden ihannetilään. Nykytilassa kuvataan ongelma, johon haetaan ratkaisua strategisella suunnitelmalla, jossa on määritellyt teot, tavoitteet ja aikataulut, joiden avulla tilanne tulee muuttumaan haluttuun suuntaan (Pollit ja Bouckaert 2000, 63). Vaikka suunnitel-

mien valossa kyseessä näyttäisikin olevan strateginen ja suunniteltu muutos, uudistusten prosessit saattavat muotoutua luonteeltaan hyvin inkrementalistisiksi. (Toonen 2003, 472–473.)

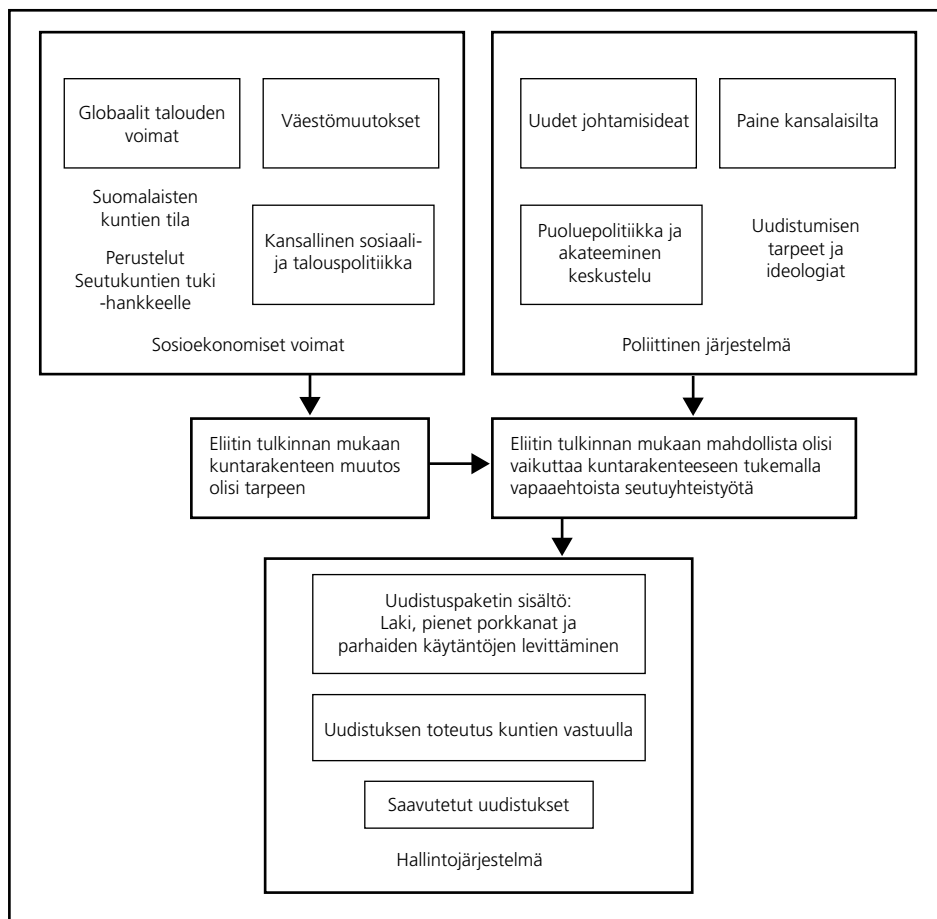
Jotta hallintouudistuksen analyysiin saadaan mukaan kaikki uudistukselle tärkeät osat, voidaan hallintouudistusta kuvata mallina, joka etenee sosioekonomisten voimien, poliittisen järjestelmän ja eliitin tulkintojen kautta hallintouudistuksen tavoiteisiin, toteutukseen ja saavutettuihin uudistuksiin (Pollit ja Bouckaert 2004, 25). Jatkossa käytän käsitteitä uudistuksen raami ja prosessi. Raamiksi käsitetään uudistuksen muotoutuminen, valitut tavoitteet ja keinot. Prosessiksi ymmärretään se toiminta, joka käynnistyy hallintouudistuksen raamin muodostamisen vaikutuksesta. Kuviossa 1 on hahmoteltu Pollitin ja Bouckaertin (2000) hallintouudistusprosessikaavion perusteella tutkimuskohteena ollutta Seutukuntien tuki -hanketta, sen raamia ja prosessia.

Suomessa sosioekonomiset voimat eli talouden globalisoituminen ja väestörakenteen muutokset ovat omalta osaltaan ajaneet kuntia etsimään uusia ratkaisuja kunnallisten palveluiden järjestämiseen ja kuntien elinvoimaisuuden säilyttämiseen. Myös kansallisen tason politiikassa on nähty uusien toimintatapojen tarpeellisuus. Näistä elementeistä nousevat myös Seutukuntien tuki -hankkeen käynnistämisen perustelut.

Hankkeen keskeiseksi tavoitteeksi voidaan määritellä yhteistyön lisääminen kuntien eri toiminnoissa. Tavoitteen taustalla näkyy maailmanlaajuisestikin käynnissä oleva akateeminen ja käytännön toimijoiden käymä keskustelu, jossa uusi hallintajattelu on keskeisellä sijalla. Keskustelussa korostetaan uusia ja dynaamisia tapoja hoitaa asioita. Yhteistyö ja verkostoituminen nostetaan esille keinoina selvittää yhteiskunnan monimutkaistumisen tuomista haasteista. Myös kansalaisten tosiasiallinen seutuistuminen, mikä näkyy muun muassa kohonneina pendelöintilukuina ja yhtenäistyneinä palvelu- ja asuntomarkkinoina, on omalta osaltaan vaikuttanut tällaisen lähestymistavan valintaan.

Seuraavaksi keskeiseen asemaan uudistuksessa nousee poliittis-hallinnollinen eliitti¹, joka ympäristön haasteita ja trendejä sekä myös kansainvälisiä uusia keskustelunavauksia tulkiten pohtii, mitkä uudistukset ovat haluttavia ja mitkä näistä uudistuksista ovat toivottavia tai toteuttamiskelpoisia. Seutukuntien tuki -hankkeen yhteydessä puhuttiin vaikuttamisesta kuntarakenteeseen kuntien vapaaehtoisien toiminnan kautta. Tästä voi päätellä, että haluttu uudistus olisi liittynyt kuntarakenteen muutokseen. Eliitin tulkinnan perusteella mahdollisuudet tämänkaltaiseen uudistukseen nähtiin silloisessa poliittisessä ilmapiirissä kuitenkin rajallisiksi. Tämä näkemys johti uudistusprosessissa ratkaisuun, jossa halutusta uudistuksesta luovuttiin ja uudistamisen strategiaksi valittiin mahdollinen uudistus.

¹ Poliittis-hallinnollisella eliitillä tarkoitetaan niitä julkisen hallinnon keskeisiä toimijoita, joilla on valtaa ja mahdollisuuksia määrittää uudistuksia ja niiden tavoitteita. Näihin toimijoihin kuuluvat valtion tasolla esim. keskeiset ministerit ja hallintovirkamiehet. (Vrt. Pollit ja Bouckaert 2004, 19.)



Kuvio 1. Seutukuntien tuki -hanke suomalaisen kunnallishallinnon uudistuksena (Politt ja Bouckaert 2000, mukaillen)

Tämän määrittelyn jälkeen hallintojärjestelmässä ryhdytään räätälöimään uudistusta, joka sopii poliittis-hallinnollisen eliitin määrittelemään käsitykseen. Tämä näkemys sisältää hankkeen tavoitteet ja keinot ja muodostaa uudistuksen raamin, jota ryhdytään toteuttamaan. Toteuttamisen tapahtumat puolestaan edustavat uudistamisen prosessia ja sen ohjausta. Näiden kaikkien yhteisvaikutuksesta syntyy tai on syntymättä uudistuksen vaikutuksia.

3.5 Hallintouudistusten ongelmia

Hallintouudistusten tutkimisessa on tehtävä lukuisia valintoja, jotka johtuvat paljolti siitä, että uudistusten ympärillä on paljon ilmiöitä, jotka vaikuttavat uudistukseen. Kaikkien vaikutussuhteiden hallinta ei ole mahdollista ainakaan samalla tavalla. Hallintouudistusten arvioinnin ja tutkimuksen on pyrittävä vastaamaan juuri hallintoko-

neiston rakenteiden, järjestelmien, henkilöstön ja hallintokulttuurin muutosta koskeviin kysymyksiin. Temmeksen (1994, 13) mukaan hallintouudistusta tulisi arvioida suhteessa sen omiin tavoitteisiin. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan uudistamisen vaikutuksia on arvioitava myös suhteessa koko uudistuspolitiikan tavoitteisiin. Tämän lisäksi olisi hyvä arvioida uudistusten vaikutuksia suhteessa julkisen sektorin ongelmiin sekä hallintokoneiston ympäristössä tapahtuneisiin kansainvälisiin ja kotimaisiin ympäristömuutoksiin. Edelleen Temmeksen mukaan on tarkasteltava sitä, miten omaksuttu muutostekijöiden analyysin, muutosprosessin ja muutoksen muodostama kokonaisuus vastaa yhteiskunnan tarpeita. (emt.)

Ihanteellisesti hallinnonuudistuksen etenemistä voidaan kuvata juuri prosessina, joka etenee yhteiskunnan muutosten ja niistä tehtävien tulkintojen kautta uudistusten tavoitteisiin, keinoihin, toteutukseen ja vaikutuksiin. Usein todellisuus on kuitenkin teoriaa ihmeellisempää ja käytännössä monet hallinnonuudistukset epäonnistuvat. Hallinnonuudistusten epäonnistumisia on kuitenkin esimerkiksi Temmeksen (2003, 227) mukaan hallintotieteellisessä keskustelussa analysoitu yllättävän vähän. Osasyynä tähän ovat luultavasti hallinnonuudistuksiin ja etenkin niiden onnistumisen ja epäonnistumisen käsitteisiin liittyvät määrittelyvaikeudet. Onnistuminen ja epäonnistuminen ovat suhteellisia kysymyksiä. Lisäksi hallintouudistusten vaikutusten määrittelemineen on vaikea tehtävä. Analyysin vaikeuksista huolimatta uudistusten epäonnistumisten ja onnistumisten logiikan tutkiminen ja analysointi olisi tärkeää, jotta epäonnistumisista olisi mahdollista oppia. (emt. 228.)

Esimerkiksi Kickert (1997, 8–9) on kuitenkin listannut joukon ilmiöitä, jotka vaikuttavat julkisella sektorilla hallintouudistuksiin joko niitä edistävästi tai niitä hidastavasti. Ensimmäisen hän nimeää termillä *policy panacea*. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa uudistukset nähdään lääkkeenä kaikkiin vaipeihin. Trendikkyys ja ideoiden leviäminen näyttää vaikuttavan uudistamistoiminnassa kahdella tavalla. Yhtäältä ideoiden vaihtaminen saattaa laventaa käsitystä uudistamisen mahdollisuuksista. Toisaalta uudistukset voidaan trendikkyuden vuoksi kokea niin muodikkaiksi, että niitä ei vain voi olla tekemättä. Uudistamisen trendikkääksi kokemiseen vaikuttaa myös se, että ideoita levitetään ja niistä keskustellaan erilaisissa virkamiesten, tutkijoiden ja julkisen sektorin kehityksestä elantonsa saavien yrittäjien tapaamisissa. Uhkana on, että tällaisten tapaamisten seurauksena joskus saatetaan levittää myös ideoita, joita ei välttämättä tarvitsisi levittää (kts. myös Pollit 2006). Erääksi ongelmaksi voidaan nostaa uudistusten linkittyminen toisiinsa ja muihin yhteiskunnallisen elämän aloihin. Julkisen hallinnon uudistukset ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa kaikkeen muuhun yhteiskunnassa tapahtuvaan muutokseen. Kyseessä on usein vallan ja vastuun uudelleenjakaminen sekä julkisen sektorin sisällä että suhteessa muihin ryhmiin. Tämä puolestaan saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tarvitaan uusi uudistus korjaamaan aikaisemman uudistuksen tuloksena syntyneitä ongelmia. (Kickert 1997, 8.) Kyseessä voi olla eräänlainen heiluriliike, jossa esimerkiksi vuorotellen pyritään hajauttamaan ja keskittämään toimintoja. Hallinnon uudistamiseen liittyy myös tietynlaista vaihtokauppaa. Hajauttaminen voi johtaa paikallisen vastuun ja asiantuntijuuden kehittymisen lisäksi pirstaleisuuteen. Keskitetyn järjestelmän etuna voi olla hallittavuus,

mutta haittana puolestaan asiantuntijuuden etäisyys. (Pollit ja Bouckaert 2004, 162.) Eräs varsin laajasti uudistusten epäonnistumiseen vaikuttava ilmiö on lipsuminen. Uudistuksilla on tapana kutistua hienoista ja kunnianhimoisista ideoista pieniksi ja vaatimattomiksi hankkeiksi joko rakenteellisten vaikeuksien tai strategisilla paikoilla olevien skeptikkojen vaikutuksesta. (kts. myös Stenvall 1997.)

Uudistusten onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti ilmiö, jota kutsutaan muutosjohtamiskirjallisuudessa muutosvastarinnaksi. Julkisella sektorilla muutosvastarinta saa lisämerkityksen. Jotta hallinto voisi uudistua, on sen taakse saatava se joukko, johon uudistus ensi kädessä vaikuttaa. Tämä joukko on usein kaikkein haluttominta uudistumaan, koska usein esimerkiksi heidän oma työpaikkansa voi olla vaarassa. Tämän joukon ottaminen mukaan muutoksen suunnitteluun on usein välttämätöntä, jotta muutoksia voidaan aidosti saada aikaan. Saman joukon osallistuminen voi kuitenkin laimentaa alkuperäisiä suunnitelmia ja johtaa suurten suunnitelmien kutistumiseen pieniksi retoriseksi projekteiksi. (vrt. Nyholm 2008.) Hallinnon uudistamisessa retoriikka on keskeisellä sijalla. Ongelmaksi voi nostaa sen, että usein sanat ja teot eivät hallintouudistuksissa vastaa toisiaan. Ero uudistamisen perusretoriikan ja käytännön toteutuksen välillä saattaa olla huima. Eräänä syynä tähän voi olla uudistusretoriikassa itsessään. Jos uudistuksen myötä tavoiteltavat tulevaisuuden visiot ovat liian epämääräisiä ja löyhiä sisällöltään, koko uudistusprosessi vaikeutuu. (Pollit ja Bouckaert 2004, 199.)

Uudistumisen trendikkyyteen liittyvänä ongelmana voidaan nostaa esille myös uudistusten keskinäinen ristiriitaisuus: ohjelmia on niin paljon ja ne ovat lähteneet niin erilaisista ajatuksista, että ohjelmat ja tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa. Lisäksi ongelmana ovat uudistusten dysfunktiot, ne tahattomat vaikutukset, joita ei osattu odottaa ja joista osa ei ole ollenkaan tervetulleita. (Kickert 1997, 9.)

Hood (1995, 114) on kuvannut uudistusten dysfunktioita nojautuen Sieberin (1981) seitsemään sosiaalisten interventioiden ikävään vaikutukseen. Erilaisten interventioiden ongelmaksi voidaan nostaa ensinnäkin toiminnallinen rapautuminen, joka tarkoittaa sitä, että uudistus itse asiassa vaikuttaa huonontavasti toimintaan, jota sen piti parantaa. Hyväksikäyttö puolestaan tarkoittaa sitä, että uudistukset luovatkin toiminnan mahdollisuuksia uudistusten vastustajille, jotka pääsevät vaikuttamaan toimintaan niin, että vaikutukset ovat päinvastaisia kuin aiottiin. Tavoitteen siirtyminen viittaa siihen, että itse uudistuksesta tai hankkeesta tulee tavoite, jolloin alkuperäinen tavoite (esim. toiminnan tehostaminen) unohdetaan. Provokaatio aiheuttaa interventioiden yhteydessä prosessin, jonka myötä uusien sääntöjen toimeenpano synnyttää jo periaatteessa vastarintaa. Virheellinen luokittelu nousee ongelmaksi, jos palkitseminen ja kategorisointi ymmärretään väärin, palkkioita pidetään rangaistuksina ja rangaistuksia palkkioina. Ylisitoutuminen kuvaa tilannetta, jossa hallinnon uudistus uuvuttaa tekijänsä näännyksiin. Huomion kiinnittäminen toisarvoisiin asioihin viittaa siihen, että uudistukset saattavat heikentää julkisen sektorin toimintaa, koska huomio kiinnitetään isojen ja pajojen ongelmien sijaan loputtomaan rakenteiden veivaamiseen.

Näiden ilmiöiden lisäksi hallinnon uudistamiseen liittyy Kickertin (1997, 9–12) mukaan paradokseja, joista ensimmäinen on se, että kaikkein radikaaleimmat uudistusohjelmat on viety läpi maissa, joissa hallinto toimii kaikkein tehokkaimmin. (ks. myös Pollit ja Bouckaert 2004.) Maissa, joissa uudistamista eniten tarvittaisiin, koko asiasta ei voi edes puhua. Kunnianhimoa uudistamiseen ei ole tai ohjelmat ovat täysin riittämättömiä. Toinen paradoksi liittyy siihen, että uudistusideoita matkitaan yksityiseltä sektorilta, jossa erilaisten johtamisoppien elämäнкааari on huomattavan lyhyt. Miksi siis omia ideoita sektorilta, joka ei itsekään usko samaan oppiin muutamaa vuotta kauempaa?

Paradoksaaliselta vaikuttaa myös se, että samalla kun uudistuksia tarvitaan johtavien virkamiesten tehottomuuden vuoksi, on tosiasiaassa näyttöä siitä, että johtavat virkamiehet ovat monessa uudistuksessa olleet tehokkaimpien uudistusaloitteiden taustalla. Neljäs paradoksi liittyy kustannussäästöihin, joita monilla uudistuksilla haetaan. Usein uudistusten tuloksena saattaa olla jopa kustannusten kasvu. Saavutetut budjetisäästöt eivät välttämättä ole pitkällä tähtäimellä tehokkaita. Viides paradoksi syntyy läpinäkyvyyden tavoittelusta, mikäli läpinäkyvyys määritellään virkamiesjohtamisen tavoitteiden selkiytymiseksi ja mikäli uudistukseen liittyy virkamiesjohtajien vallan kasvattamista poliittisten päätöksentekijöiden vallan kustannuksella. Demokraattisessa järjestelmässä poliitikoilla tulisi olla vastuuvollisuus, mutta virkamiesjohtajien vallan lisääntyessä poliittiset päätöksentekijät saattavat kokea houkutusta piiloutua virkamiesten harkintavallan ja autonomisuuden taakse, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon laatua. (emt.)

Kuudes paradoksi liittyy tehokkuuteen ja sosiaaliseen yhteiseen hyvään. Mikäli tehokkuutta pyritään lisäämään panettelemalla ja halveksimalla julkisen toiminnan taustalla pitkään vaikuttanutta ”yhteisen hyvän” luomisen ilmapiiriä, viedään teho niiltä hienoilta periaatteilta, jotka ovat pitäneet näitä järjestelmiä pystyssä. Tilanteessa, jossa kansalaisista tulee pelkästään asiakkaita, julkisissa organisaatioissa työskentelevistä ihmisistä ja johtajista tulee tuottajia. Tuottajat toimivat markkinoiden ehdoilla ja markkinoiden logiikalla. Tällä logiikalla toimiminen tuhoaa pahimmillaan aikaisemman motivaation, joka oli yhteisen hyvän tuottaminen. Alipalkattu ja paljon työtä tekevä julkisen sektorin työntekijä ei ehkä enää olekaan samalla palkalla tyytyväinen. Palkkojen korottaminen puolestaan nostaa kustannuksia. Palkkojen pitäminen ennallaan taas luo tyytymättömyyttä. Pahimmillaan tämänkaltainen kierre johtaa siihen, että tehokkuuden tavoittelu johtaakin suureen tehottomuuteen. Viimeinen paradoksi on juurtuneena siihen ajatukseen, että uudistusten johdosta valtion rooli pienenee. Todellisuudessa näyttää kuitenkin siltä, ettei suuria uudistusohjelmia pystytä käynnistämään ja toteuttamaan ilman valtion voimakasta puuttumista asioihin. Lisäksi suoritusindikaattorien ja uusien tavoitteiden myötä valtion rooli saattaa joissain toiminnoissa uudistusten myötä korostua entisestään. (emt.)

Myös Pollit ja Bouckaert (2004, 163-178) kuvaavat hallinnon uudistamiseen liittyviä ristiriitoja. Osa ristiriidoista on ratkaistavissa. Osa ristiriidoista puolestaan on sellaisia, jotka johtavat vaihtokaappoihin hallinnon uudistamisessa. Eräs esimerkki

tämänkaltaisesta ristiriidasta sisältyy poliittisen kontrollin säilyttämisen ja vallan ja vastuun hajauttamisen periaatteisiin. Vastuun hajauttaminen esimerkiksi kuluttajille tai julkisella sektorilla toimiville johtajille johtaa väistämättä siihen, että poliittinen kontrollointi vaikeutuu.

Uudistamisen strategioiden vaihtoehtona voi olla ylhäältä alas tai alhaalta ylös uudistus, radikaalisti järjestelmää muuttava uudistus tai inkrementaalinen, vähitellen muutosta hakeva strategia. Ylhäältä alas -uudistamisella on mahdollista ehkä saavuttaa selkeitä ratkaisuja, joita on varmasti analysoitu ja pohdittu. Ylhäältä alas -strategian avulla ei kuitenkaan kyetä välttämättä luomaan malleja ja toimintatapoja, jotka sopivat esimerkiksi eri alueiden hyvin erilaisiin tarpeisiin. Alhaalta ylös -mallilla puolestaan voidaan löytää uusia ja innovatiivisia ratkaisuja, jotka myös uudistusten kohde voi hyväksyä. Varjopuolena saattaa olla hidaskäyttö ja eteneminen sekä pirstaloitunut ja vaikeasti hahmotettava hallintarakente. (Airaksinen ja Haveri 2002, 54–55.) Toinen valinta on tehtävä radikaalin uudistamisstrategian ja vähittäisen, inkrementaalisen strategian välillä. Radikaalin uudistamisstrategian hyvänä puolena on se, että päätöksentekijät ja johtajat on helppo saada kiinnostumaan uudistuksesta. Huonona puolena voi olla se, että uudistukseen liittyvistä odotuksista saattaa tulla epärealistisia. Radikaalit mallit saattavat myös johtaa suureen vastarintaan. (Haveri 2005; Sandberg 2004.)

Vaiheittainen eteneminen antaa hallintouudistukselle joustavuutta ja mahdollisuuden sopeutua prosessin aikana tapahtuviin tarpeiden muutoksiin. Se antaa aikaa uudistusprosessin hallintakapasiteetin syntymiselle. Vaiheittaisen etenemisen huonona puolena on hitaus. Uudistusten tulosten näyttäytyessä hitaasti myös uudistusinto saattaa hálvetä. Esimerkiksi seutuyhteistyö uutena hallinnan tapana on perustunut kokonaisvaltaisen strategian sijaan vähittäiseen lisäykseen perustuvaan muutosstrategiaan. Suuria kertaratkaisuja ei tehty. Vähittäinen, poliittisesti mahdollinen muutosstrategia on viety eri hallitusohjelmien läpi. Käytännössä seutuyhteistyön edistäminen on tapahtunut rakentamalla uusia organisoitintapoja olemassa olevien toimintojen päälle. (Haveri 2005; Sandberg 2004.)

Juuri uusiin hallintatapoihin liittyvissä uudistuksissa uudistusprosessin johtaminen ja hallinta nousevat keskeiseen asemaan. Hallintouudistuksen johtaminen tai hallinta on kuitenkin aina riippuvainen muutoksen kompleksisuudesta, uudistukseen osallistuvien organisaatioiden kirjavuudesta sekä jokaisessa tilanteessa vallitsevista olosuhteista ja hallinnon traditioista. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista kuvata uudistamisprosessin johtamiselle yhtä oikeaa ja toimivaa mallia. On kuitenkin joitakin keskeisiä prosessin onnistumisen kannalta olennaisia tekijöitä, joita on myös Suomen kontekstissa pyritty hyödyntämään. Eräs tällaisista tekijöistä on hallintouudistuksesta vastuussa oleva taho. Hallintouudistuksesta voi olla vastuussa jokin keskushallinnon taho, esimerkiksi sisäministeriö tai valtiovarainministeriö. Toinen vaihtoehto on, että uudistusta johtamaan perustetaan aivan uusi yksikkö, jonka tehtävänä on laittaa uudistus liikkeelle sekä seurata ja arvioida uudistusprosessin etenemistä. Molemmissa tavoissa on omat etunsa ja haittansa. Uuden organisaation perus-

tamisen ongelmana voi olla irrallisuus ja vaikutusvallan puute. Jos uudistusta johdetaan valitulla keskushallinnon organisaatiolla on hyvä maine, voi sen instituutio-naalisesta asemasta olla uudistukselle hyötyä. Usein keskushallinnon virkamiehillä on myös vankkaa asiantuntemusta, mikä tietenkin omalta osaltaan tukee uudistuksen onnistumista. Uudistus ei tällaisessa tapauksessa saisi kuitenkaan tapahtua niin, että keskushallinto asettaa uudistuksen agendan, tavoitteet ja keinot, minkä jälkeen uudistuksen toteuttaminen jätetään uudistuksen kohteen harteille. Ilman jatkuvaa vuorovaikutusta ja laajaa osallistumista keskushallinnon mahdollisuudet muuttaa paikallisten toimijoiden toimintatapoja, kulttuuria ja jopa arvoja ovat todella rajatut. (kts. Pollit ja Bouckaert 2004.)

Vedung (1997, 212–245) tiivistää hallintouudistuksen tuloksiin vaikuttavat tekijät kuuteen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä koostuu uudistuksen historiallisesta taustasta. Tähän liitetään uudistuksen suunta, sen poliittinen kannatus, uudistuksesta aiheutuvien muutosten suuruus, uudistuksen saaman huomion määrä, uudistuksen luonne pelkästään symbolisena toimintana sekä uudistuksen kohteiden osallistuminen. Toisena ryhmänä nostetaan esille uudistuksen muoto. Uudistuksen suunnittelussa tärkeitä tekijöitä ovat uudistuksen retoriseen muotoiluun liittyvä selkeys tai epäselkeys, uudistuksen tekninen monimutkaisuus ja uudistuksen taustalla olevan teorian soveltavuus. Kolmantena ryhmänä nostetaan esille varsinaiseen implementaatioprosessiin liittyvät tekijät, jotka voidaan tiivistää uudistuksen toteuttajien ymmärrykseen, kykyyn ja haluun tehdä uudistuksia. Neljäs uudistusten tuloksiin vaikuttava ryhmä liittyy uudistusten kohteisiin, jolloin merkittäväksi nousevat uudistusten kohteiden ymmärrys, kyky ja halu ottaa vastaan haluttuja uudistuksia. Viidentenä ryhmänä voidaan nostaa esiin muut käynnissä olevat interventiot ja muut uudistajatoimijat, joiden toiminta voi vaikuttaa uudistusten lopputuloksiin. Kudentena ryhmänä Vedung nostaa esille muut sidosryhmät, joiden vaikutuksen analysointi on haastavaa, mutta joiden toiminta uudistettavalla alueella voi merkittävästikin vaikuttaa siihen, miten uudistukset onnistuvat. (emt.)

3.6 Hallintouudistus suomalaisen kunnallishallinnon käytännössä

Hallinnon uudistamista on linjattu Suomessa 1980-luvulta eteenpäin paitsi hallitusohjelmissa, myös erilaisissa valiokunnissa sekä periaatepäätöksissä. Haverin (2000, 41) mukaan hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustaminen vuonna 1987 voidaan nähdä eräänä merkkipaaluna kunnallishallinnon uudistusten konkretisoinnissa. Ministerivaliokunnan ensimmäisessä periaatepäätöksessä lueteltiin suuri määrä toimenpiteitä ja hankkeita, joiden avulla uudistuksia aiottiin vauhdittaa. 1990 valmistui asiakirja ”palvelevaan hallintoon”, jossa linjattiin tarkemmin hallinnon kehittämisen päälinjat. Keskeisenä tavoitteena asiakirjassa oli asiakasnäkökulman huomiointi ja sen mukaisen toimintaperiaatteen vahvistaminen kaikissa julkisissa palveluissa. Tämän asiakirjan perusteella tehtiin myös julkisen sektorin uudistamisesta hallituksen päätös, joka noudatteli pitkälti ”palvelevaan hallintoon” - asiakirjan sisällöllisiä linjoja.

Vuonna 1993 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi sekä kuntien maakuntatason päätöksenteon ja edunvalvonnan vahvistamiseksi. Tässä päätöksessä on kootusti ilmaistu hallinnon uudistamisen keskeisimmät tavoitteet. Päätöksessä on 11 päälinjaa, jotka on lyhyesti kuvattu seuraavassa:

1. Hallinnon moniportaisuutta vähennetään. Tavoitteena on hallinnon ja ohjauksen keventäminen, organisaatorakenteen madaltaminen sekä tehtävien ja toimivallan siirtäminen paikalliselle tasolle.
2. Hallinnon ohjaus uudistetaan. Tavoitteena on siirtää koko hallinto tulosohtaukseen.
3. Kuntien hallinnon ohjaus poistetaan. Tavoitteena on tukea kunnallista itsehallintoa.
4. Markkinaperusteisia toimintamuotoja lisätään liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen kautta sekä nettobudjetoimia lisäämällä.
5. Voimavarojen yhteiskäyttöä lisätään. Tavoitteena on päästä valtionhallinnossa sisäisten toimintojen tehokkuuteen.
6. Lupajärjestelmiä karsitaan ja kevennetään. Tavoitteena on siirtää toimintoja alue- ja paikallistasolle sekä käsitellä keskushallinnossa vain valtakunnallisesti merkittävät lupa-asiat.
7. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteet poistetaan.
8. Viranomaisten tiedonkeruuta vähennetään ja yhtenäistetään.
9. Valtion aluehallintoa kootaan ja kevennetään. Perusyksiköitä kevennetään siten, että keskittämisen mahdollistavat toiminnot hoidetaan harvemmissä yksiköissä. Samalla on tarkoitus turvata palvelujen saataavuus ja säilyttää alueiden kehitystä koskeva päätösvalta alueilla palveluja hajauttamalla sekä alueiden päätöksenteon vaikuttavuutta lisäämällä.
10. Aluehallinnon yhteistoimintaa ja alueiden vaikuttamisen mahdollisuuksia parannetaan. Tavoitteena on investointeja ja elinkeinoelämän tukitoimenpiteitä toteuttavien viranomaisten suunnitelmien yhteensovittaminen ja alueellisten tavoitteiden painoarvon lisääminen suhteessa valtakunnallisiin tulostavoitteisiin.
11. Alueiden omaa vastuuta ja toimivaltaa alueiden kehittämisessä, suunnittelussa ja päätöksenteossa lisätään. (Valtiovarainministeriö 1993.)

Haverin (2000, 41) mukaan silmiinpistävää tässä tavoitekokonaisuudessa on se, että tehokkuutta etsitään uudistuksissa ennen kaikkea rakenteellisilla uudistuksilla muuttamalla esim. yksiköiden välisiä ohjaussuhteita ja lupajärjestelmiä.

3.6.1 Hallinnon uudistaminen hallitusohjelmissa

1980-luvulla Holkerin hallitus (1987–1991) nosti hallinnon uudistamisen poliittisen keskustelun keskiöön. Hallitusohjelman yhdeksi painopisteeksi valittiin hallinnon kehittäminen. Holkerin hallitusohjelmassa nostettiin esille tavoite parantaa hallinnon toimivuutta ja joustavuutta sekä tuottavuutta ja palvelukykyä. Näiden tavoitteiden toteuttamisen keinoina nähtiin tulosohjauksen soveltaminen ja tulosbudjetointiin siirtyminen sekä kuntien valtionosuuksien muuttaminen laskennallisiksi.

Ahon hallitus (1991–1995) jatkoi hallinnon kehittämistä. Tässä vaiheessa keskityttiin pääosin hallinnon tuottavuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseen sekä hallinnon hajauttamiseen ja keventämiseen. Palveluiden laatuun liittyvät kysymykset olivat uudistuksessa keskeisiä, kuten myös tulos- ja markkinaohjauksen soveltaminen käytännön toimintaan. Uudistamisen tarve liittyi voimakkaasti Euroopan integraatioon sekä kansainvälistymisen tuomiin uusiin vaatimuksiin. Lisäksi uudistamistarve kumpusi talouden kiristymisestä ja sen vaikutuksista tulevaisuudessa.

Lipposen ensimmäisen hallituskauden (1995–1999) aikana uudistamistyötä jatkettiin samoin painotuksin. Tavoitteeksi nostettiin hyvinvointipalveluiden ja ihmisten elin- ehtojen turvaaminen koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Hallinnossa haluttiin lisätä palvelualtiutta, tehokkuutta ja toimivuutta. (Haveri 2000, 40–41.) Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelmassa hallinnon uudistamista ei enää nostettu varsinaiseksi painopisteeksi. Kuten edellisessäkin hallitusohjelmassa, huomiota kiinnitettiin erityisesti alueelliseen tasapainoon sekä peruspalvelujen riittävään saatavuuteen ja tasoon maan kaikissa osissa. Ohjelmassa mainittiin myös edelleen hajautetun ja joustavan palveluhallinnon kehittäminen. Lisäksi ohjelmassa painotettiin seutukuntayhteistyön lisäämistä, jolla hallitusohjelman mukaan tuetaan muuttuvien palvelutarpeiden tyydyttämistä, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamista sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristönsuojelun toteuttamista. Tämän lisäksi ohjelman ajatuksena oli vahvistaa kuntien mahdollisuuksia järjestää oma ja kuntayhtymiensä hallinto sekä eri toimialojen yhteistyö tarkoituksenmukaiseksi. (Lipposen II hallituksen ohjelma.)

Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa yleisenä tavoitteena oli edelleen sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoinen hyvinvointiyhteiskunta. Keskeisinä hallinnon ja varsinkin alue- ja kuntahallinnon uudistuslinjoina ohjelmassa nostettiin esille sektoriviranomaisten välisen yhteistyön lisääminen, aluetasolla tapahtuva koordinaatio, aluejaotuksen yhtenäistäminen sekä uuden viestintä- ja tietotekniikan hyödyntäminen. Myös valtion toimintojen alueellinen hajasijoittaminen tuotiin yhtenä keinona esille. Hallitusohjelman kuntapolitiikkaosiossa mainittiin tavoitteeksi valtion ja kuntien välisen yhteistyön parantaminen, kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainon parantaminen, valtionosuusjärjestelmän kehittäminen uusia palvelurakenteita ja kuntien välistä yhteistyötä kannustavaksi sekä kuntaliitosten ja muiden kunta- ja seuturakenteen muutosten edistäminen laadukkaiden peruspalveluiden edesauttamiseksi. (Vanhasen hallituksen ohjelma, 2003, 27–32.)

Vanhasen kakkoshallituksen (2007–) hallitusohjelmassa hallinnon uudistaminen näkyy selvästi kuntien hallinnon uudelleenjärjestelyjen valossa. Kaiken perustana on kuntatalouden keskeinen merkitys suhteessa koko kansantalouteen. Kuntien menojen kasvua on hallitusohjelman mukaan hillittävä, mikä edellyttää tuottavuuden parantamista. Tähän pyritään kustannustehokkaalla ja toimivalla kuntarakenteella sekä luomalla uusia palvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja. Kuntarakenteen uudistamisen keinona on kunta- ja palvelurakenne -hanke, jota hallitus lupaa toteuttaa määrätietoisesti. Myös kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon vahvistetaan. Alueiden kehittämisen ja hallinnon näkökulmasta uudistaminen kohdistuu valtion alue- ja paikallishallinnon toimijoiden työnjaon täsmentämiseen, päällekkäisyyksien poistamiseen ja hallintoviranomaisten määrän vähentämiseen. (Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 23–27.)

3.6.2 Vapaakuntakokeilu

Vapaakuntakokeilu on Haverin (2000, 44) mukaan ollut 2000-luvulle asti laaja-alaisin kunnallishallinnon kehittämishanke, joka maassamme on milloinkaan käynnistetty. Monet sen jälkeenkin käynnistetyt hankkeet ovat jatkaneet vapaakuntakokeilun hengessä aloitettua uudistuspolitiikkaa. Laki vapaakuntakokeilusta säädettiin 1988, jotta saataisiin kokemusta siitä, miten voitaisiin vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa vastaamaan paikallisia oloja sekä käyttää kuntien voimavaroja paremmin ja parempien palveluiden saamiseksi. (Laki vapaakuntakokeilusta 718/88.)

Vapaakuntakokeiluun saakka kunnallishallintoa valvottiin ja ohjattiin yhtenäisin keskushallinnon säännöin ja määräyksin. Vapaakuntakokeilun aikana kunnat saivat vapauden organisoida omaa toimintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Uusi organisointi, joka mahdollisti erilaisten organisaatiomuotojen kokeilemisen ja toimivallan uudelleen jakamisen valtion ja kuntien välillä sekä kuntien sisällä olikin kokeilun keskeisintä antia. Kokeilu vaikutti konkreettisesti valtion ja kuntien suhteeseen vapauttamalla kunnan viranomaisen päätökset pääsääntöisesti alistamisvelvollisuudesta. (Haveri 2000, 46; Nummela ja Ryyänen 1993.)

Vapaakuntakokeilua on seurattu ja tutkittu runsaasti (esim. Ryyänen 1988; Hoikka, 1989, 1990 ja 1994; Mäki-Lohiluoma ja Niemi-Lilahti 1990; Ryyänen ja Rehula 1992). Raportteja on julkaistu sekä kokeilun aikana että sen jälkeen. Haveri (2000, 47–48) vetää yhteen arviointien tuloksia korostamalla, että vapaakuntakokeilu on vaikuttanut etenkin kuntien hallinnon järjestämiseen. Tuloksena on ollut kuntien organisaation ja toimintatapojen keventäminen. Kokeilu mahdollisti uudenlaisen työn- ja tehtävänjaon eri lautakuntien välillä sekä kunnan osa-alueittaisten lautakuntien, johtokuntien tai muun viranomaisen perustamisen. Vapaakuntakokeilussa vaikutettiin voimakkaasti hallinnon järjestämisen esteiden poistamiseen ja kokeilun loppuun mennessä erityislainsäädännöstä poistettiin hallinnon järjestämistä rajoittavat säännökset. Vapaakuntakokeilu on vaikuttanut kuntien autonomiaan poistamalla alistusvelvollisuuden, mutta demokratian ja osallisuuden kehittämisen tuloksellisuuteen on tutkimuksissa ja arvioinneissa suhtauduttu varauksella.

3.6.3 Kuntalaki

Kuntalain uudistamisen tavoitteena oli kuntien itsehallinnon vahvistaminen. Lisäksi tavoiteltiin kunnan aseman vahvistamista paikallisen kehityksen ohjaamisessa ja hyvinvointipalveluiden turvaamisessa. Tavoitteiksi määriteltiin myös poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja poliittisen vastuun selkiyttäminen, kuntalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä avoimuuden lisääminen kuntien toimintatavoissa ja kulttuurissa. Kuntalain uudistuksen katsotaan noudattaneen vapaakuntakokeilun henkeä. Kuntalaki on luonnehdittu ennemminkin mahdollistavaksi kuin rajoittavaksi laiksi. Kuntalailla pyrittiin väljentämään kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä. Lain myötä kuntien erilaisuus tunnustettiin eikä sitä nähty enää riskinä. (Harjula ja Prättälä 1995, 8–15.) Kuntalaki sallii hallinnon järjestämisen melko vapaasti ja määrittää vain suppean perusorganisaation, johon kuuluvat valtuusto, hallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. (Harjula ja Prättälä 2001.)

Kuntalaki sääntelee kunnallisen itsehallinnon perusteita, kuten kunnan perustehtävää kuntalaisten hyvinvoinnin edistäjänä, kunnan suhdetta valtioon, kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia, kunnan hallintoa ja johtamista, kunnan verotusoikeutta sekä kunnan talouden perusteita. Kuntalaki puuttuu myös kuntien väliseen yhteistoimintaan sallien kunnille varsin vapaat kädet järjestää palveluita yhteistyössä muiden kuntien kanssa eri organisaatiomuotoja hyödyntäen. (Kuntalaki 1995/365, luku 10.)

Kuntalaki on vaikuttanut paljon kuntien johtamisen ja hallinnon järjestämiseen. Yleisenä linjana kuntalaki on jatkanut vapaakuntakokeilun tavoitteiden mukaista itsehallinnon lisäämistä sekä sääntelyn ja byrokratian keventämistä (Haveri 2000, 54; Hoikka, Lehtonen, Ryyänen, Siitonen, Rajala ja Tetri 1999, 293). Valtuustolle kuntalaisia määriteltyä strategista roolia on arvioitu Majoinen (2001) väitöskirjassa. Arvioinnin tulosten mukaan valtuuston työ on suuntautumassa strategiseen suuntaan, mutta tavoitteiden asettamista ollaan vasta opettelemassa. Ongelmana Majoinen (2001, 305–306) nostaa esille sen, että kuntiin on muodostunut uusia toiminta-areenoita, joilla valtuustojen vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Eräänä tällaisena areenana voidaan mainita seutuyhteistyö. Valtuustolla on tutkimuksen mukaan kunnan strategiaan vaikuttava – ei sitä tekevä – rooli.

3.6.4 Aluekeskusohjelma

Aluekeskusohjelma edustaa kuntien toimintaan vaikuttavaa ohjelmaperusteista kehittämistä. Aluekeskusohjelma käynnistyi sisäasiainministeriön julistettua marraskuussa 2000 haun ohjelmaan. Ensimmäinen ohjelmakausi määriteltiin kestävän vuoden 2006 loppuun ja toinen ohjelmakausi vuodet 2007–2010. Aluekeskusohjelman tarkoituksena on tukea erikokoisten kaupunkiseutujen kehittymistä alueellisesti vaikuttaviksi aluekeskuksiksi, vahvistaa osaamiseen perustuvaa kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja koota kunnat, yritykset, oppilaitokset, tutkimusyksiköt ja kansalaisjärjestöt yhteistyöhön. (Aluekeskusohjelman arviointi 2005.)

Aluekeskusohjelma on osa kansallista aluepolitiikan kokonaisuutta. Sen perustana ovat pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma, ohjelman toteuttamiseksi tehdyt valtioneuvoston periaatepäätökset ja aluepoliittinen tavoiteohjelma. Aluekeskusohjelman kansallisesta koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö. Ohjelma perustuu eri ministeriöiden, valtion aluehallintoviranomaisten, maakuntien liittojen ja kuntien keskinäiseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Aluekeskusohjelmaa toteutetaan 35 alueella. Ohjelmasta vastaavat kuntien keskinäisen sopimuksen perusteella ohjelma-alueiden keskuskaupungit tai kuntien yhteiset seudulliset organisaatiot kuten seudulliset elinkeino- tai kehittämissyhtiöt tai kuntayhtymät. (emt.)

Aluekeskusohjelman väliarvioinnissa (Sisäasiainministeriö 2004) esitetään aluekeskusohjelman tuloksista seuraavanlaisia arvioita. Aluekeskusohjelma on kyennyt lisäämään kaupunkiseutujen sisäistä yhteistyötä. Useimmilla seuduilla toimijat näkevät aluekeskusohjelman ansiona sen, että se on tiivistänyt yhteistyösuhteita, jännevöittänyt kehittämistyötä ja koonnut sirpaleisia toimenpiteitä yhtenäisiksi ja siten vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi. Ohjelma on arvioinnin perusteella edesauttanut seutujen vahvempaa erikoistumista tarjoamalla yhteisen päätöksenteon puitteet valintojen kirkastamiselle. Ohjelma on myös useilla seuduilla vahvistanut kehityshaasteiden ja kehittämiskohteiden kokonaisvaltaista strategista tarkastelua koko seudun mittakaavassa. Aluekeskusohjelman koetaan myös täydentävän EU-ohjelmia. Seuduilla, joilla ei ole EU-ohjelmien myötä muodostuneita hanketyön valmistelu- ja käsitteilyfoorumia ja joilla aluekeskusohjelma tarjoaa ainoan seudullisen viitekehyksen kehittämistyölle, sen merkitys on selkeimmin havaittavissa. Ohjelman alkuvaihe osoitti kuitenkin myös sen, että yhteistyön edellytykset ovat vaihdelleet eri kaupunkiseuduilla, mistä johtuen ohjelmatyö on edennyt eri tahdissa eri ohjelmaseuduilla. Kaikilla mukana olevilla seuduilla ohjelman merkitys ja sen itsenäinen lisäarvo eivät kuitenkaan ole arvioinnin perusteella näyttäneet riittävän selkeänä. (Lisää aluekeskusohjelman arvioinnista kts. muun muassa Sisäasiainministeriö 2006; Aluekeskusohjelman arviointi 2005.)

3.6.5 Seutukuntien tuki -hanke

Seutukuntien tuki -hankkeen asettamispäätöksessä todetaan hankkeen taustasta seuraavasti:

”Yhä useammilla pienillä kunnilla on lisääntyviä vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja. Elinkeinpolitiikassa useimmat kunnat ovat globaalissa markkinataloudessa liian pieniä toimijoita. Kuntarakenteen muutokset ovat osoittautuneet erittäin hitaiksi. Vaihtoehtoinen tie on kuntien yhteistyö. Yhteistyö ei tällä hetkellä ole riittävää. Yhteistyön vauhdittamiseksi tarvitaan kannustusta. Hallinnon kehittämisen yksi päälinjoista on tehtävien ja päätösvallan hajauttaminen. Keskeinen tapa toteuttaa sitä on ollut kuntien itsehallinnon vahvistaminen. Hallitus pyrkii vahvistamaan myös valtion paikallishallintoa. Kuntia voidaan kannustaa tehtäviensä hoidossa yhteistyöhön siirtämällä valtiolta päätösvaltaa, myös voimavarojen yksityiskohtaista ohjausta, niille päätöksentekojärjestelmille, jotka toteuttavat kuntien yhteistyötä. Samoin voidaan

yhteistyössä toimiville kunnille antaa lisää liikkumavaraa ja harkintavaltaa palvelujen ja hallinnon järjestämisessä. Yhteistyön luonteva aluepohja on seutukunta. Tätä puoltaa myös hallituksen käynnistämä prosessi paikallishallinnon rakenteiden vahvistamiseksi yhtenäistämällä seutukuntien ja valtion paikallistason viranomaisten toimialueita. Kuntien ja seutukuntien tarpeet, mahdollisuudet ja olosuhteet vaihtelevat maassa suuresti. Tilanne kasvukeskuseuduilla ja taantuvilla alueilla on erilainen. Seutukuntien yhteistyön malleja ja muotoja tulee kehittää seutukuntien omista tarpeista lähtien ja kuntien itsensä toimesta. Erilaisia malleja ja muotoja sekä niiden käytettävyyttä ja hyötyjä on tarpeen selvittää ja kehittää kuntien toimeenpanemien kokeiluin, joita valtio tukee. Sellaisista kunnat ovatkin tehneet alustavia ehdotuksia ja tiedusteluja.” Ote suunnitteludokumentista 1: Seutukuntien tuki -hankkeen asettamispäätös

Hankkeen tehtäväksi määriteltiin:

1. tukea kokeiluseutuja yhteisen strategian ja yhteisten kehittämisohjelmien laadinnassa sekä yhteistyön järjestämisessä;
2. valmistella, ottaen huomioon kuntien aloitteet ja ehdotukset, hallituksen esityksen muotoon ehdotus erityislainsäädännöksi, jolla laaja-alaista ja tehokasta seutukuntayhteistyötä tekeville kunnille tämän hankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan antaa mahdollisuus poiketa palvelujen ja hallinnon järjestämistä koskevista säännöksistä sekä antaa yhteisesti käytettäväksi valtion viranomaisille nyt kuuluvaa päätösvaltaa;
3. selvittää ja tarpeen mukaan valmistella yleisiä lainsäädäntömuutoksia ja valtion muita toimenpiteitä, jotka helpottavat ja edistävät kuntien vapaaehtoista seutukuntapohjaista yhteistyötä;
4. valmistella seutukuntakokeiluja tukevia valtion toimenpiteitä;
5. seurata ja arvioida seutukuntakokeiluja sekä sen perusteella raportoida kokeilujen edistymisestä ja tehdä tarpeellisia ehdotuksia sisäasiainministeriölle ja muille asianomaisille tahoille sekä
6. tehdä seutukuntakokeilujen perusteella ehdotuksia tarvittavista jatko-toimista.

Käytännön yhteistyö tuli suunnitella ja toteuttaa kunnissa ja seutukunnissa. Asettamispäätöksessä todettiin lisäksi, että myös valtion seutukuntia tukevat toimenpiteet tulevat perustumaan kuntien ja seutukuntien tekemiin ehdotuksiin. Seutujen kokeilut oli tarkoitus toteuttaa vuosien 2002–2004 aikana, jolloin vuonna 2005 valmistuvan loppuarvioinnin perusteella olisi voitu tehdä päätöksiä kokeilun ja sen tukitoimenpiteiden laajentamisesta. Hankkeen toimikauden oli alun perin määrä päättyä kesäkuussa 2005. (kts. myös Nyholm 2008, 76.)

Seutukuntien tuki -hankkeen tavoitteeksi voidaan tiivistää uusien mallien luominen kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön antamalla lisää päätös- ja harkintavaltaa seuduille ja muuttamalla lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi sekä kehittämällä uusia malleja valtion ja kuntien seudulliseen yhteistyöhön. Ajatuksena oli, että kunnat käyt-



Kuvio 2. Seutukuntien tuki -hankkeen interventiologiikka. (Airaksinen, Nyholm, Haveri 2004, 14)

täisivät seudullisen yhteistyön osalta uusia ja tähänastisista poikkeavia tapoja järjestää palveluitaan, hallintoaan ja elinkeinopoliittikkaansa. Tätä kautta kuntien vapaaehtoisen seudullisen yhteistyön uskottiin syvenevän, jolloin myös kuntien strategisen kapasiteetin lisääntymistä pidettiin todennäköisempänä. (Airaksinen ja Haveri 2002.) Tämä interventiologiikaksi kutsuttu ajattelumalli on kuvattu kuviossa 2.

Hanke organisoitiin käytännössä siten, että 20.11.2000 sisäasiainministeriö lähetti kuntien ja kaupunkien hallituksille kirjeen, jossa kerrottiin, että sisäasiainministeriö on käynnistänyt yhdessä Suomen Kuntaliiton ja eri ministeriöiden kanssa hallituksen linjausten mukaisen Seutukuntien tuki -hankkeen. Hankkeeseen mukaan haluavien seutujen tulisi ilmoittautua sisäasiainministeriölle 16.3.2001 mennessä. Ilmoittautuneita seutukuntia oli 30. Hankkeen ohjausryhmä kävi keskustelun jokaisen hankeesityksen tehneen seutukunnan kanssa. Ohjausryhmä teki ehdotuksen kokeiluseuduista kokouksessaan 10.5.2001. Valtioneuvosto valitsi kokeiluun mukaan kahdeksan seutukuntaa: Hämeenlinnan seutukunnan, Lahden kaupunkiseudun, Loimaan seutukunnan, Nivalan-Haapajärven seutukunnan, Oulun kaupunkiseudun, Pieksämäen seudun, Pohjois-Lapin seutukunnan ja Turunmaan seutukunnan. Hankkeen alkuvaiheessa ja vielä kokeiluseutujen valinnan jälkeenkin oli tavoitteena, että seutukuntayhteistyötä tukeva erityislainsäädäntö valmisteltaisiin niin, että se voitaisiin käsitellä ja hyväksyä syysistuntokaudella 2001. Lainsäädännön valmisteleminen meni kuitenkin odotettua enemmän aikaa. Viimein 1. päivä elokuuta 2002 saatiin voimaan seutuyhteistyöstä annettu kokeilulaki, jota sovellettiin hankkeeseen valituilla kahdeksalla kokeiluseudulla.

Hanketta johtamaan määriteltiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana oli alun perin ylijohtaja Pekka Kilpi sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana toimitusjohtaja Risto Parjanne Suomen Kuntaliitosta. Lisäksi jäseninä olivat edustajat opetusministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, viestintäministeriöstä, kauppaa- ja teollisuusministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, työministeriöstä, ympäristöministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, Suomen yrittäjistä, Suomen Kuntaliitosta sekä hankkeeseen mukaan valituista kokeiluseutukunnista. Hankkeen päävastuullisina valmistelijoina ja ohjausryhmän pääsihteereinä toimivat ylitarkastaja Teemu Eriksson sisäasiainministeriöstä ja kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen Suomen Kuntaliitosta. Hankkeen etenemistä seurattiin ja arvioitiin ulkopuolisen ja riippumattoman arvioinnin avulla, jonka toteuttajatahoksi valikoitui Tampereen yliopisto. (kts. Airaksinen ja Haveri 2002; Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005.)

3.6.6 Palo- ja pelastustoimen uudistus

Samaan aikaan Seutukuntien tuki -hankkeen kanssa käynnistyi myös palo- ja pelastustoimen uudistus. Uudistuksen myötä kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2004 alussa kuntien yhteistyössä ylläpitämien alueellisten pelastuslaitosten hoidettaviksi. Pelastustoimen alueellistamista on pidetty merkittävänä julkisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointihankkeena, koska varsinainen toiminnan toteutus siirtyi kunnan tehtävästä alueelliseksi, mutta samalla säilyi edelleen kunnallisen itsehallinnon vastuualueella. (kts. Kallio ja Tolppi 2008.)

Uudistuksen taustalla oli pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan kirjattu maininta, jonka mukaan ”palo- ja pelastustoimen siirtäminen valtion hoidettavaksi selvitetään”. (Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999) Hallitusohjelman mukaisesti Valtioneuvosto asetti 2.6.1999 selvitysmiehen, joka vuonna 2000 päätyi esittämään, että pelastustoimen tehtävät tulisi järjestää valtiolle siirtämisen sijaan jakamalla maa noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaan alueelliseen pelastustoimeen (kts. myös Kallio ja Tolppi 2008; Myllyniemi ja Haiko 2000.) Selvitysmiehen raportin pohjalta sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2000 pelastustoimen kehittämishankkeen, jonka tehtävänä oli uusien pelastustoimen alueiden muodostaminen.

Kehittämishankkeessa valmisteltiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) sekä valtioneuvoston päätös 22 pelastustoimen alueesta (174/2002). Pelastustoimen muodostamisesta annetun lain mukaan alueen kuntien oli tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31.12.2002. Lain perusteluissa kuvataan keskeisiä syitä pelastustoimen alueellistamistarpeelle seuraavasti: ”Valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla.” (HE 111/2001.)

Palo- ja pelastustoimen uudistuksessa ei luotettu kuntien väliseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön, vaan lainsäädäntö oli luonteeltaan velvoittavaa. Tätä perusteltiin seuraavasti: ”Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laa-

jempaa yhteistyötä on lukuisista yrityksistä huolimatta saatu aikaan vain melko vähäisessä määrin.” (HE 111/2001) Vapaaehtoisen yhteistyön esteiksi kuvattiin esimerkiksi erimielisyydet kustannustenjaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyö-ongelmat. (kts. lisää Myllyniemi ja Haiko 2000.) Uudistuksen perimmäisiksi tavoitteiksi asetettiin onnettomuuksien määrän ja niistä aiheutuvien vahinkojen vähentäminen sekä turvallisen elämänlaadun ylläpitäminen. Uudistuksen strategiset päämäärät liittyivät pelastustoimen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja palvelujärjestelmään. Tavoitteiksi määriteltiin tehokkuuden lisääminen siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto, ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Keinona oli voimavarojen kokoaminen. (HE 111/2001.)

Alueelliset pelastuslaitokset aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa. Vuonna 2008 toteutetussa arviointitutkimuksessa todettiin, että toistaiseksi aluepelastus on organisatorisesti muutosvaiheessa ja uusien johtamis- ja toimintatapojen sekä uusien organisaatiokulttuurien osalta muutokset ovat vielä osittain kesken. Kuntien näkökulmasta uudistus on ollut merkittävä. Alueilla tapahtuva yhteistyö on merkinnyt aikaisempaan verrattuna päätösvaltan ja vaikutusmahdollisuuksien vähentymistä. Kuntien edustajien näkökulman arveltiin vielä vuoden 2008 tilanteessa olleen edelleen kuntakeskeinen. Ongelmiksi uusilla alueilla nähdään heikot mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen asioihin sekä pelastustoimen kustannusten kasvu. Kuntaedustajien näkemysten mukaan kustannukset ovat nousseet voimakkaasti, jopa kohtuuttoman paljon, vaikka talousanalyysit eivät anna samankaltaista kuvaa uudistuksen vaikutuksista. (kts. lisää Kallio ja Tolppi 2008, 134–136.)

3.6.7 Kainuun hallintokokeilu

Eduskunta säati helmikuussa 2003 lain Kainuun hallintokokeilusta. Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Hallintokokeilun tavoitteiksi asetettiin edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle. Tätä tavoitetta lähestytään toteuttamalla laaja-alaisia ja vaikuttavia kehittämishankkeita, antamalla Kainuun omille toimielimille ratkaiseva päätösvalta maakunnan julkisessa kehittämistoiminnassa ja rahoituksessa, tehostamalla julkista päätöksentekoa ja virtaviivaistamalla hallintoa, lisäämällä kuntien ja maakunnan muiden toimijoiden yhteistyötä sekä antamalla maakunnan asukkaille lisää mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.)

Maakuntahallintokokeilun käynnistymiseen juuri Kainuussa ovat vaikuttaneet keskeisimmin alueen heikot tulevaisuuden näkymät. Näistä keskeisiä ovat asukasluvun väheneminen vuosittain erityisesti työikäisen väestön osalta, Kainuun ikärakenteen nopea vanhentuminen, yritystoiminnan ja työpaikkojen supistuminen sekä koko maakunnan kuntatalouden voimakas heikkeneminen 2000-luvulla. Hankkeen taustaarvion perusteella alueen hallinto- ja budjettirakenteet eivät olisi riittäneet tukemaan

elinkeino- ja yrityselämän hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuu nähtiin lisäksi sopivan kokoisena alueena ja maakunnan väestöpohja riittävän suurena uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun. (Perttunen 2002, 6–9.)

Käytännössä uusi hallintorakenne tarkoittaa sitä, että maakunta huolehtii pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä eräiltä osin opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunta vastaa lain mukaan terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja eräiltä osin sosiaalihuollosta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kainuulaiset siirsivät maakunnalle koko sosiaali- ja terveydenhuollon lasten päivähoidon lukuun ottamatta. Opetustöissä maakunta toimii lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjänä. Lisäksi maakunta toimii ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjänä. Maakunnan tehtävänä on myös päättää Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän, maakunnan kannalta merkittävän kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Mainittujen voimavarojen suuntaamisesta nykyisin päättävät valtion keskushallintoviranomaiset huolehtivat määrärahojen irrottamisesta maakunnan päätösten mukaisesti. (Airaksinen, Haveri, Pyykkönen, Väisänen 2008.)

3.6.8 Paras-hanke

Kunta- ja palvelurakennemuudistusta on kuvattu suurimmaksi kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistukseksi Suomen historiassa. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisoimista, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Ajatuksena on, että hankkeen avulla saavutetaan vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen myös tulevana vuosikymmeninä. (Stenvall, Vakkala, Syväjärvi, Tiilikainen 2008, 13–15.)

Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta sekä lait kuntajakolain ja varainsiirtovelolain muuttamisesta vahvistettiin 9.2.2007. Lait tulivat voimaan 23.2.2007. Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta eli puitelaki antaa nimensä mukaisesti kunnille puitteet, joilla ne uudistavat kunta- ja palvelurakenteita. Puitelakiin sisältyy useita kuntia koskevia veloitteita. Kuntien tuli laatia selvitykset yhteistyöstä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä elokuun 2007 loppuun mennessä. Lain sisältämien veloitteiden mukaan esimerkiksi kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaali-toimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka vastaa ammatillisen koulutuksen järjestämisestä, asukasmäärän on oltava vähintään 50 000. (Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta; hankkeen alun arviointituloksista lisää kts. Stenvall ym. 2008.)

3.6.9 ALKU-hanke

Myös valtion aluehallinnossa toteutetaan lähivuosina kaikkien aikojen mittavin organisaatiouudistus, aluehallinnon uudistus, jota kutsutaan ALKU-hankkeeksi. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) 29.6.2007. Hankkeen toimikausi kestää maaliskuuhun 2009 saakka, ja uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä. (Valtionvarainministeriö 2008, 9-11.)

Hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Aluehallinnon uudistuksen avulla pyritään käytännössä vähentämään erillisten alueviranomaisten lukumäärää merkittävästi ja muodostamaan aluehallintoon aikaisempaa laajempaa toimialuetta hoitavia viranomaisia. Lääninhallitusten, TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupaviranomaisten, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudistuksen aikana uudelleen ja aluehallintoviranomaiset kootaan kahden uuden viranomaisen alaisuuteen. Ehdotetut viranomaiset ovat ”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus” (viranomainen 1) ja ”Aluehallintovirasto” (viranomainen 2). Viranomainen 1 vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla ja sen alaisuuteen kootaan luonnonvaroihin ja ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä. Viranomainen 2 vastaa lainsäädännön toimeenpanosta, toimeenpanon ohjauksesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta. Lisäksi viranomainen 2 vastaa eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Viranomaiseen 2 kootaan peruspalvelujen toteutumiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, ympäristölupiin, turvallisuuteen ja maahanmuuttoon liittyvät tehtävät sekä työsuojelun valvonta. (emt. 21–25.)



TUTKIMUKSEN
MENETELMÄ
JA AINEISTO

4. Metodologia

Tämän tutkimuksen tavoitteena on luoda aineistolähtöinen ja ankkuroitu teoreettinen malli hallinnon uudistamisen dynamiikasta. Tarkastelen hallinnon uudistamista empiirisen aineiston avulla. Keskityn siihen, millainen on hallinnon uudistamisen luonne ja millaisia elementtejä siihen liittyy. Tuon ensin esille hallinnon uudistamisen olennaiset piirteet suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen kontekstissa. Sen jälkeen luonnostelen yleisempää teoreettista mallia hallinnon uudistamisen olennaisista piirteistä.

Valitsin tutkimuksen metodiksi grounded theoryn ja määrittelin tutkimuksen keskeiset kysymykset seuraaviksi:

1. Millaisilla käsitteillä voidaan tiivistäen kuvata hallintouudistukseen liittyvää dynamiikkaa?
2. Millainen teoreettinen malli hallinnon uudistamisesta on mahdollista näiden käsitteiden avulla muodostaa?

Chenitzin ja Swansonin (1986) mukaan grounded theory -tutkimus on erityisen tärkeä ja sopiva niille tutkimusalueille, joista ei ole riittävästi tietoa tai joihin halutaan tuoda uutta näkökulmaa. Molander (1999) puolestaan katsoo, että grounded theory sopii hyvin tutkimuksiin, joiden tavoitteena on tehdä näkyväksi puheeseen sisältyvän merkitysmaailman logiikka. Näistä näkökulmista on perusteltua lähestyä myös hallinnon uudistamista tällaisella tutkimusotteella. Hallinnon uudistamisesta on tehty paljon tutkimusta, mutta uudistamisen dynaaminen puoli on tutkimuksessa jäänyt vähäiselle huomiolle. Tämä tutkimus pyrkii aineistolähtöisellä menetelmällä saamaan selville, millaisilla käsitteillä ja millaisiin merkityksiin nojaten hallinnon uudistamisen ilmiön dynamiikkaa tehdään näkyväksi.

Esitän empiirisen aineiston analyysin ja sen tuloksena syntyneet näkökulmat ja luokittelut kolmella käsitteellisellä tasolla. Kolmea käsitteellistä tasoa voidaan pitää grounded theory -prosessin minimivaatimuksena, tosin tässä yhteydessä ensimmäiseen tasoon voidaan lukea mukaan myös aineiston kerääminen. (kts. Glaser 2001, 19.) Analyysiprosessin kuvauksessa pyrin antamaan lukijalle mahdollisuuden seurata tutkimuksen analyysiprosessin kulkua. Ensimmäisen käsitteellinen taso on aineiston pelkistyminen neljään keskeiseen näkökulmaan ensimmäisen analyysikierroksen tuloksena (luvut 6-9). Toinen käsitteellinen taso perustuu toiseen kokonaiseen analyysikierrokseen. Siinä kuvaan hallinnon uudistamisen dynamiikkaa (luvut 10 ja 11).

Tutkimuksen lopuksi pyrin etäännyttämään käsittelyn kontekstistaan ja esitän käsitteellisellä tasolla, millaisena hallintouudistuksen dynamiikka empirian kautta näyttyi.

Tutkimuksen analyysiprosessi lähtee liikkeelle siitä, mihin Seutukuntien tuki -hankkeen arviointitutkimus päättyi. Arviointitutkimuksen perusteella voi sanoa, että uudistuksia ei saatu aikaan toivotulla tavalla. Uudistamishankkeessa tapahtui jotain selittämätöntä. Hanke alkoi kunnissa näyttää hankalammalta kuin oli osattu odottaa (Nyholm 2008, 19). Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvioinnissa (Airaksinen ym. 2005, 265–276) nostetaan esille joitain arvioita tähän kehitykseen johtaneista syistä. Ensimmäiset syyt liittyvät hankkeen tavoitteeseen. Uudistuksen tavoite oli liian epämääräinen. Tämä johtui siitä, että se perustui poliittis-hallinnollisten toimijoiden tuottamaan kompromissiin. Myös uudistushankkeen keinoissa oli omat heikkoutensa. Yhteistyötä pyrittiin tukemaan lainsäädäntöä muuttamalla ja informaatiota jakamalla. Hankkeen keinot olivat liian teknis-juridisia ja tavoitteeseen nähden liian kevyitä.

Uudistamisen vapaaehtoisuuteen perustuva strategia todettiin toimimattomaksi hankkeessa, jonka tavoitteena oli tuottaa suuria rakenteellisia muutoksia suomalaisen kuntakenttään ja palveluiden organisointiin. Muutosten toteuttamisen tueksi kaivattiin hankkeessa selkeästi jämäkämpää ohjausta, jonka puute korostui hankkeen edetessä. Seutukuntien tuki -hankkeessa näkyi voimakas ristiriita puheiden ja tekojen välillä. Retorisella tasolla valmiutta seutuyhteistyön syventämiseen näytti olevan paljon. Käytännön päätösten tasolla tilanne osoittautui aivan toiseksi. Tämä näkyi tapahtumaketjuina, joissa uusiin seudullisiin ratkaisuihin suhtauduttiin melko toiveikkaasti valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa, mutta kuntien valtuustokäsittelyissä suunnitelmat kariutuivat. (Airaksinen ym. 2005, 265–276).

Poliittisen johtajuuden puuttuminen ja viranhaltijavetoisuuden korostuminen olivat hankkeen keskeiset ongelmat, vaikkakin hankkeen ”viranhaltijatyörukkasien” eli seutukoordinaattorien työn merkitys tunnistettiin tärkeäksi hankkeen etenemisen kannalta. Seutukuntien tuki -hankkeen aikana nähtiin monella seudulla samankaltainen prosessi. Yhteistyö pysähtyi tai ainakin dramaattisesti hidastui, kun siinä lähestyttiin kuntien kannalta merkittäviä toimintoja ja niiden seudullista toteuttamista. Samat toimijat, jotka puhuivat hankkeen alkuvaiheessa seudullisuuden lisäämisen puolesta, muuttuivat muutosten käytännön toteutuksen lähetessä näkemyksiltään kriittisiksi. Tämä kritiikki purkautui keskusteluna, jossa yhteistyön mahdollisuudet ja merkitys kyseenalaistettiin. Keskustelu kosketti erilaisia asioita riippuen seudun rakenteesta ja historiasta. Toiminnallisesti hajanaisilla seuduilla yhteistyön pohjaa ryhdyttiin murentamaan pohtimalla uudestaan ja kriittisesti kunnan vaihtoehtoisia yhteistyösuuntia. Toiminnallisesti tiiviimmillä kaupunkiseuduilla samantyyppinen keskustelu näkyi ongelmina keskuskaupungin ja ympäristökuntien suhteessa. Lisäksi joillain seuduilla johtajuus näytti olevan kokonaisuudessaan kadoksissa, jolloin professioille syntyi tilaa vastustaa uudistuksia. (Airaksinen ym. 2005, 265–276)

4.1 Fenomenologia tutkimuksen filosofisena taustana

Tässä tutkimuksessa etsitään aineistolähtöisellä menetelmällä niitä käsitteitä ja merkityksiä, joilla hallinnon uudistamisen dynamiikka tehdään näkyväksi. Merkitysmaailmojen ymmärtämistä korostava tutkimuksen lähestymistapa kytkee tutkimuksen sen taustalla vaikuttaviin fenomenologisiin lähtökohtiin. Grounded theory onkin käytetty menetelmänä varsin monissa fenomenologiaan pohjautuvissa tutkimuksissa (esim. Nyholm 2008, Molander 1999, Juden-Tupakka 2000). Fenomenologia on eräs 1900-luvun merkittävimmistä filosofisista suuntauksista, jota Suomessa on laajemmin alettu harrastaa vasta viime vuosisadan loppupuolella (Jylhä 1996, 1). Fenomenologian isänä pidetään Edmund Husserlia, joka esitti, että maailma on subjektiivinen ilmiö, joka rakentuu meillä kaikilla oman mielemme sisällä. Todellisuus koostuu täten eri toimijoiden ”minä”-maailmoista ja niitä ympäröivistä sieluttomista objekteista. (Anttila 1999.) Husserlia pidetään etenkin fenomenologian ulkopuolella hyvin monimutkaisena ajattelijana. Hänellä on kuvattu olleen niin paljon ajatuksia fenomenologiasta, että sen perusajatusten löytäminen on haasteellinen tehtävä. (Jylhä 1996, 3.)

Fenomenologisen tutkimuksen lähtökohta on ihmisen elämisaailma, joka muodostuu asioista, joihin ihminen on suhteessa. Näihin asioihin kuuluvat vuorovaikutussuhteet, suhteet arvotodellisuuteen sekä suhde yhteisöön. (Perttula 1998, Suikki ja Perttula 2000.) Elämisaailmat ankkuroituvat ihmisen toiminnan kannalta keskeisiin asioihin ja elämisaailmoja voidaan luonnehtia myös jaetuiksi merkityksiksi ja niihin kuuluvaksi toiminnaksi (Kamppinen 1994, 53). Fenomenologisessa ajattelussa ollaan kiinnostuneita siitä, miten toimijat kokevat tutkittavan ilmiön ja millaisia merkityksiä he ilmiölle kokemustensa perusteella antavat. Merkitykseen liittyy myös mielellisyyden käsite. Merkitys voidaan nähdä jonkin asian tai ilmiön mielenä jossakin tilanteessa, jolloin ihminen ymmärtää ilmiön joksikin. Fenomenologisen tutkimusotteen katsotaan sopivan muun muassa tutkimuksiin, joissa tutkittava ilmiö on dynaaminen tai prosessinomainen, joita on tutkittu vähän tai joista tarjolla oleva tieto on vahvasti esioletusten värittämää (Juden-Tupakka, 2000).

Ihmisellä ei fenomenologisessa ajattelussa ole erillistä tai objektiivista todellisuutta. On vain kokemuksia ja niille annettuja merkityksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että myöskään tutkijalla ei ole objektiivista kokemusta: on vain hänen kokemuksensa tutkittavien kokemuksista ja tutkittavasta ilmiöstä. Samalla on kyse tajunnan mielellisyydestä: mieli tulkitsee ulkomaailman ilmiöitä ja antaa niille merkityksen.² (Perttula, 1995, 47–48; Perttula 1998.) Fenomenologisella reduktiolla tarkoitetaan sitä, että tutkija pyrkii kuitenkin hahmottamaan tutkittavan kokemuksen mahdollisimman

² Empiirisessä tutkimuksessa tutkija kohtaa ilmiön aina välittyneessä muodossa: sellaisena kuin tutkittava kokemuksensa kuvaa (Perttula 1995, 43). Merkkijärjestelmän näkökulmasta strukturalistinen (saussurelainen) näkemys korostaa, että kokemuksen kuvauksesta on mahdollista vielä eristää toisistaan kielien sosiaalinen osa ja yksittäisen puhujan tuoma vaihtelu. Tällöin tutkittavan kokemuksen kuvaus olisi suhteessa tutkittavaan ilmiöön representaation representaatio. Lisäksi tutkijalla on oma kokemuksensa ilmaistusta kokemuksesta, mikä tuo mukaan toisen kierroksen representaation representaatiota. Lisäksi ennakkokäsitykset tutkimuskohteesta vaikuttavat itse tutkimukseen ja siinä tavoitettuihin kuvauksiin. (Veivo ja Huttunen 1999, 18.)

suoraan ja välittömästi. Tämä tapahtuu käytännössä siten, että tutkija pyrkii aineiston analyysivaiheessa asettamaan syrjään omat ennakkokäsityksensä tutkimuskohteesta.³ (Perttula, 1998, 51; Perttula, 1995, 43–45.)

Fenomenologinen ajattelu korostaa tutkijan menemistä suoraan asiaan, jolloin ei edellytetä etukäteen lukkoon lyötyjä teorioita tai käsityksiä. Ajatuksellisesti liikkeelle lähdetään yksittäisistä ilmiöistä, joita koskeva aineisto on joko suoraan käytännöstä tulevaa tai tekstimuotoista kuvausta kokemuksista. Aineiston analyysissä pyritään saamaan aikaan oivaltavaa havainnoimista. Tällöin tutkija yrittää aineistoa läpi käydessään oivaltaa, mistä puheessa tai tapahtumassa on kysymys. (Anttila 1999.)

Fenomenologiaan kuuluu olennaisena osana tutkittavan ilmiön käsitteellistäminen, jolloin tehtäväksi tulee tehdä jo tunnettu tiedetyksi. Tutkimuksen avulla pyritään nostamaan tietoiseksi ja näkyväksi se, minkä tottumus on voinut häivyttää huomaa-mattomaksi ja itsestään selväksi. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 35.)

Fenomenologia kuuluu laadullisen tutkimuksen perinteeseen ja sitä kohtaan on esitetty paljon kritiikkiä, joka on kohdistunut yleisemminkin laadulliseen tutkimukseen. Kritiikin keskiössä on ollut laadullisen tutkimuksen ”muodikkuus” ja sen tieteellisyys tai tieteellisyyden puuttuminen. Perustavat teemat laadullisen tutkimuksen kritiikissä liittyvät esimerkiksi laadullisten menetelmien suureen kirjoon, tutkimustulosten löytämisen vaikeasti hahmotettaviin ja sitä kautta vaikeasti kritisoitaviin prosesseihin. Joidenkin kriitikoiden mielestä laadullinen tutkimus ei ole tiedettä lainkaan ja siinä yritetään kaikin keinoin, esimerkiksi tutkijan rooliin ja merkitykseen pureutumalla, kiemurrella pois ”oikeaan tieteeseen liittyvästä” objektiivisuuden vaatimuksesta. (esim. Töttö 2000.)

Fenomenologia voidaan ymmärtää Pattonin (1991, 68–71) mukaan monella eri tavalla. Fenomenologia voidaan ymmärtää filosofiana, jolloin tavoitteena on luoda uskottavuutta laadulliselle tutkimusotteelle yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Fenomenologia voidaan nähdä myös tutkimuksen fokuksena, jolloin tutkimuksessa etsitään ydinolemusta tutkittavista kokemuksista. Fenomenologia voidaan käsittää myös tutkimusotteena, jolloin pääpaino on siinä, miten ihmiset kokevat tutkittavan ilmiön.

Tässä tutkimuksessa fenomenologinen lähestymistapa toimii ensinnäkin tutkimuksen tieteenfilosofisena perustana. Laadullinen aineisto ja tutkijan subjektiivisuus hyväksytään analyysin lähtökohdaksi. Lisäksi fenomenologia toimii tutkimusotteena, joka ohjaa tutkimusta kohdistumaan ihmisten kokemuksiin ja heidän ilmaisemiensa merkitysten tutkimiseen. Fenomenologian tärkein anti tämän tutkimuksen kannalta löytyy kuitenkin Pattonia mukailleen fenomenologiasta tutkimuksen fokuksena, jolloin tutkimuksessa keskitytään etsimään hallinnon uudistamisen luonnetta tai olemusta tutkittavista kokemuksista (vrt. esim. Seppänen-Järvelä 1999). Tämä voidaan kyt-

³ Myös semiotiikka pyrkii usein tarkastelemaan tutkimuskohdettaan ulkopuolisesta asemasta: ilmiöitä pyritään tutkimaan sellaisina kuin vastaanottajat ne kokevat. Tämä johtaa siihen, että myös semiotiikka on väistämättä itserreflektiivistä toimintaa, tutkimusta, joka pohtii aina omia lähtökoh tiaan. (Veivo ja Hutunen 1999, 16.)

keä myös Husserlin alkuperäiseen pyrkimykseen luoda eideettinen tiede, joka tutkii ilmiöiden olemuksia (Anttiroiko 1992, 85). Puhtaasti fenomenologisesta tutkimuksesta tämän tutkimuksen lähestymistapa eroaa siinä, että kun fenomenologinen tutkimus korostaa yksilöiden kokemuksen rakenteita ja käytännössä sitä, miten elämissä maailmalle annetut muodot ja merkitykset rakentuvat⁴ (emt. 86–87), on tämän tutkimuksen metodiksi valittu grounded theory -menetelmä ennemminkin kiinnostunut siitä, millaisia säännönmukaisuuksia näissä muodoissa ja merkityksissä on havaittavissa (Perttula 1995, 53).

Grounded theory -menetelmän taustaoletuksia voidaan purkaa myös kuvaamalla lyhyesti fenomenologiseen perinteeseen kietoutunutta symbolista interaktionismia, joka on omalta osaltaan vaikuttanut voimakkaasti menetelmän syntyyn ja kehitykseen (Charmaz 2006, 7). Myös Clarke (2005, 3), joka on kehittänyt grounded theorya postmoderniin ajatteluun paremmin soveltuvaan tilanteisen analyysin (situational analysis) suuntaan, kytkee menetelmän olennaiset lähtökohdat juuri symbolisen interaktionismin ajatuksiin. Tutkimusotteena symbolinen interaktionismi on kiinnostunut tutkimaan kielen ominaisuuksia kulttuurin heijastajana. Symbolisen interaktionismin perusajatuksia voidaan Charonia (1998, 27–28) mukailien tiivistää neljään keskeiseen teesiin. Symbolinen interaktionismi keskittyy tutkimaan vuorovaikutusta dynaamisena sosiaalisena toimintana, johon vaikuttaa sosiaalisen vuorovaikutuksen lisäksi yksilön vuorovaikutus itsensä kanssa. Ihminen ei ole välittömässä vaikutussuhteessa ympäristöönsä, vaan hän määrittelee itse tilannettaan edetessään toiminnassaan. Menneisyyden tapahtumat eivät automaattisesti kontrolloi ihmisen toimintaa, vaan kussakin tilanteessa ihminen määrittelee tapahtumia uudelleen, jolloin toiminnan suunta välittyy tämän määrittelyn kautta. Ihmisinä voimme aktiivisesti vaikuttaa siihen mitä teemme, sillä kykenemme ajattelemaan kokemuksiamme, määrittelemään niitä ja käyttämään niitä uusissa tilanteissa.

Tässä tutkimuksessa tutkin aineistosta nousevia määrittelyjä, jotka ovat kytköksissä ajatuksiin hallinnon uudistamisesta. Yksilöiden ilmaisemat käsitykset tulkitsen suhteessa siihen, millaisena he määrittelevät oman roolinsa ja sitä kautta tekonsa suhteessa uudistamiseen ja niihin tekoihin, joita hallinnon uudistaminen yksilöiltä vaatii. Määrittelyt ja ilmaukset ja niistä tekemäni tulkinnat muodostavat aineiston, jonka perusteella etsin hallinnon uudistamiseen liittyviä yleisempiä toiminnan kaavoja ja säännönmukaisuuksia. Näiden säännönmukaisuuksien perusteella pyrin paljastamaan hallinnon uudistamisen dynamiikkaan liittyvää olennaista sisältöä.

4.2 Grounded theoryn soveltaminen

Grounded theory on nimensä mukaisesti tutkimusmenetelmä, jonka tarkoituksena on tuottaa empiirisen aineiston perusteella kokemusten varaan perustuva (to ground) käytännöllinen teoria (theory). Grounded theory -tutkimusotetta pidetään erityi-

⁴ Tiukemmin fenomenologiaan kytkeytyviä grounded theoryn sovelluksia edustavat ainakin Molanderin (1999) ja Juden-Tupakan (2000) tutkimukset.

sen soveltuvana sellaisiin tutkimuskohteisiin, joista ei ole riittävästi relevanttia tutkimusta tai joihin halutaan tuoda uusi näkökulma. (ks. esim Chenitz ja Swanson 1986.) Grounded theory sopii myös uudessa tilanteessa tapahtuvan toiminnan tutkimiseen ja sellaisen toiminnan tutkimiseen, jossa ennalta arvaamattomien tekijöiden mahdollisuus on suuri. (Siitonen 1999, 27.)

Menetelmästä on käytetty myös suomenkielisiä käännöksiä, esimerkiksi ankkuroitu teoria tai aineistoon pohjautuva teoria, mutta koska vakiintunutta suomenkielistä vastinetta ei termille ole, käytän tässä tutkimuksessa termin englanninkielistä versiota. (kts. Hirsjärvi ja Hurme 2000, 164.) Grounded theory -menetelmää on kuvattu systemaattiseksi aineiston keräämisen ja analysoinnin tavaksi, jota voidaan hyödyntää kaikessa laadullisessa tutkimuksessa (Strauss ja Corbin 1990). Kuten laadullisessa tutkimuksessa yleensä, tutkimusaineistoa voidaan kerätä eri lähteistä. Lähteinä voidaan hyödyntää haastatteluja, observointia, virallisia dokumentteja, videonauhoja, kirjoja, kirjoja ja mitä tahansa, mikä voi omalta osaltaan valottaa tutkittavaa ilmiötä. Ajatuksena grounded theory -tutkimuksessa on mallintaa dynaaminen ilmiö, tallentaa jonkin asian tai ilmiön muuntuminen ja muodostaa tästä teoria. Grounded theory -otteella ei ole tavoitteena esittää läpileikkausta tai kuvausta jostakin staattisesta tilasta, vaan prosessoida aineistojen avulla muutosta teoriaksi. (Anttila 1999.)

Tutkimusmenetelmänä grounded theory sisältää jonkin verran ristiriitaisuuksia, mikä johtuu siitä, että menetelmän kehittäjät Glaser ja Strauss ajautuivat menetelmän jatkokehittämissä eri linjoille muutamista menetelmän keskeisistä kysymyksistä. Nämä keskeiset kysymykset liittyvät sekä siihen, millainen suhde teoriaan ja ennalta asetettuihin tutkimusongelmiin valitaan että siihen, miten varsinainen aineiston analyysiprosessi toteutetaan. Glaser korostaa tutkimuksen induktiivista luonnetta, sitoutumattomuutta teoriaan sekä luovaa ja aineistosta lähtevää koodausprosessia ja päätymistä teoriaan. Strauss ja Corbin toivat prosessiin induktion ja deduktion vuorottelun ja pitävät teoreettista esiyymmärrystä jopa hyödyllisenä. Heidän käsityksensä mukaisesti on mahdollista sallia jopa ennalta määriteltyjä kategorioita aineiston koodausprosessiin.

Menetelmän periaatteellinen filosofinen ja kriittinenkin pohdinta kuvaa paremmin Glaserin lähestymistapaa, kun Strauss ja Corbin ovat puolestaan keskittyneet aineiston analyysimenetelmän tarkkaan mallintamiseen ja jopa keittokirjamaisten ohjekuvausten laadintaan. (Siitonen 1999; Glaser ja Strauss 1967; Strauss ja Corbin 1990 ja 1998; Glaser 1978, 1992, ja 2001.)

Glaserilainen grounded theory ei hyväksy ennalta asetettuja tutkimuskysymyksiä eikä ennakolta tehtyä käsitteellistämistä. Hänen mukaansa ne johtavat aineiston pakottamiseen ja rajoittuneisiin esioletusten muovaamiin kuvauksiin (Glaser 1992, 22). Tutkijan ei Glaserin ajatusten mukaisesti tarvitse huolehtia ongelmanasettelusta, koska analyysin edettyä tarpeeksi syvälle ongelma ikään kuin pulpahtaa esiin. Ylipäänsä ilmiön käsitteellistäminen tai kategorioiden luominen suurten teorioiden antamalla välineillä ennen varsinaista tutkimusprosessia saattaa Glaserin (2001, 21) mukaan antaa tutkijasta oppineen kuvan. Todellisuudessa tuloksena voi olla käsitteistö, joka ei välttämättä toimi suhteessa kerättyyn dataan ja joka on ainakin alita-

juisesti pakotettu sopimaan tutkimukseen sattumoisin valittuun teoriaan. Käsitteellistäminen on Glaserin (2002) mukaan grounded theoryn avulla toteutettavan tutkimusprosessin ydin. Käsitteellistämisen tuloksena tutkija voi ja saa käyttää tutkimastaan ilmiöstä tähän ilmiöön aidosti liittyviä käsitteitä. Ennalta valittuihin teoreettisiin käsitteisiin nojaava tutkija saattaa tiedostamattaan pakottaa aineistonsa sopimaan Glaserin termien ”aiheettomasti kunnioitettujen teoreettisten kapitalistien näkemyksiin”. (emt.)

Harva tutkija on tutkimusta tehdessään aineistolle täysin avoin, koska jo luonnollinen tiedonhalu sekä tutkimussuunnitelman tekeminen ohjaavat helposti lukemaan tutkimuskohdetta koskevaa kirjallisuutta jo tutkimuksen alkuvaiheessa (Chenitz ja Swanson 1986). Glaserilaista lähestymistapaa onkin moitittu naiiviksi ja epäsovivaksi nykyiseen moniulotteiseen postmoderniin maailmaan. (Clarke 2005, 18). Realistisemmin prosessia onkin kuvattu vuorovaikutusprosessiksi, jossa aiempi tutkimus ja teoria, aineisto ja sen keruu sekä aineiston analyysi vuorottelevat suhteessa toisiinsa (Rantala 1999, 6-7). Omassa tutkimuksessani nämä periaatteelliset asiat toteutuvat siten, että vaikka teoreettinen kirjallisuus on muokannut tutkijankäsitystäni hallinnon uudistamisesta ja siihen liittyvistä ilmiöistä, olen silti pyrkinyt menemään kentälle aineistojen keruuseen ilman varsinaista teoriaa, mielessäni ainoastaan idea tutkimuksesta ja kysymyksistä, joihin haluan vastauksia (vrt. Strauss ja Corbin 1990).

Glaserin (1978) ehdoton vaatimus induktiivisuudesta ei tutkimuksen teon alkuvaiheessa tuntunut realistiselta. Hallintouudistuksista on olemassa paljon kirjallisuutta, jota olen myös käyttänyt työssäni uudistusten arvioijana. Täysin aineistolähtöiseen tutkimusasetelmaan pyrkiminen olisi tällaisessa tilanteessa ollut keinotekoisia. Mielestäni aineistolähtöisyyden idea toimii tutkimuksessa siksi, että yleisesti hallintouudistuksia käsittelevässä kirjallisuudessa huomio ei ole juurikaan kiinnittynyt uudistusten dynaamiseen puoleen. Myöskään sitä, millainen kuva hallintouudistusten perusluonteesta piirtyy ihmisten niille antamien merkitysten kautta, ei ole tutkittu. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään kuitenkin juuri näihin seikkoihin.

Varsinkin tutkimuksen analyysiprosessin alkuvaiheen aikaan Straussin ja Corbinin käsitykset grounded theory -menetelmästä tuntuivat hyödyllisiltä. Strauss ja Corbin (1990) ovat teoksessaan ”Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques” tuoneet toimivat analyysityökalut aloittelevankin menetelmän soveltajan ulottuville. Analyysiprosessin syvetessä edellämäntä teoksessa esitetyt työkalut, muiden muassa konditionaalinen matriisi, eivät kuitenkaan enää tuntuneet toimivilta. Tässä vaiheessa analyysiä minun oli jälleen käytävä läpi menetelmän alkuaikojen kirjallisuutta. Tässä analyysivaiheessa myös Glaserin (1992) erittäin kriittiset näkemykset suhteessa straussilaiseen lähestymistapaan tulivat ymmärrettäviksi. Mikäli olisin jatkanut aineiston analyysiä orjallisesti Straussin ja Corbinin ohjeiden mukaan, olisi analyysiprosessi jäänyt kesken.

Jälkeenpäin voi arvioida, että mikäli en olisi jatkanut analyysiprosessia, olisi ydinkategoria jäänyt löytymättä. Glaserin (1992; 2002) ajatusten rohkaisemana toteutin analyysiprosessissa vielä yhden analyysikerroksen, jossa omat aineistosta johdetut

hallintouudistusprosessia kuvaavat käsitteeni ohjasivat uudella tavalla kategorioiden välisten suhteiden muodostamista. Tämän hyvin heuristisen analyysivaiheen tuloksena aineistosta ”pulpahti” vihdoin ydinkäsite, jonka varaan oli mahdollista rakentaa kaikki kategoriat yhdistävä teoreettinen malli.

Prosessin edetessä etäännyin menetelmäoppaiden ohjeista ja oman tutkimuskohteeni teoreettisista oletuksista ja palasin puhtaasti tutkimaan, mitä erityistä juuri tästä aineistosta on eristettävissä (kts. myös Koskela 2003, 11). Tällä tavoin analyysin keskiöön nousi jälleen Glaserin (2002) korostama käsitteellistämisen periaate. Käsitteellistäminen on hänen mukaansa vapautta luoda käsitteitä, jotka nousevat aidosti tutkittavasta maailmasta. Tällaiset käsitteet voivat parhaimmillaan paljastaa ilmaisuvoimaisuudessaan maailman monimutkaisuuden ja selittää maailman menoa tutkittavien lähtökohdista käsin.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että käsitteellistäminen kytkettäisiin ihmisiin. Käsitteet kytketään toisiinsa, jolloin kiinnostuksen kohteeksi nousee puhujan position sijaan se, miten sosiaalinen toiminta käsitteellistyy (Glaser 2002, 5). Käsitteellistämällä aineisto pilkotaan ja järjestetään uudelleen ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa näkyvien merkityksien kautta. Näitä hallintouudistuksiin liittyviä merkityksiä tutkimalla voidaan ajatella päästävän käsiksi ilmiön syvempään olemukseen. Tavoitteena on esittää käsitteellisesti, mitä aineisto heijastaa empiirisesti. Prosessia voidaan myös kuvata arkipäivän tiedon muuntamiseksi käsitteelliselle tasolle (Molander 2003, 3).

Grounded theory -tutkimus aloitetaan yleensä aiheen tai ilmiön tutkimisella (Haig 1995, 1). Tätä ennen on mahdollisesti tutustuttu aihetta käsittelevään aiempaan tutkimukseen tai teoriaan (Strauss ja Corbin 1990). Aineiston keruun jälkeen suoritetaan sen analysointi, joka on tutkimusprosessin ydin. Tiivistetysti analyysin tarkoitus on käsitteiden ja niiden välisten suhteiden etsiminen. (Glaser 2001, 9–10.) Tämä vaatii tutkijalta teoreettista herkkyyttä: kykyä antaa aineistosta nouseville käsitteille merkitys, kykyä empaattisesti ymmärtää tutkittavien ajatuksia ja kykyä lopulta muodostaa aineiston pohjalta tiheä ja tiivis teoria (Strauss ja Corbin 1990, 41–42). Teoria, joka prosessin avulla johdetaan tutkittavasta ilmiöstä, myös verifioidaan edelleen tutkittavaa ilmiötä koskevalla tietojen keruulla ja analysoinnilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kun abstraktia ja monimuotoista käsitteverkkoa luodaan, palataan jatkuvasti aineistoon tutkimaan, pitävätkö uudet olettamukset paikkansa. (Glaser ja Strauss 1967, 101–115.)

Grounded theoryn analyysiosuus voidaan kuvata myös eri koodausvaiheita sisältävänä prosessina. Koodauksessa on kyse aineiston osittamisesta ja eri osien jatkuvasta vertailusta. Vaiheet ovat avoin koodaus, akselikoodaus ja selektiivinen koodaus. Ensimmäisessä eli avoimessa koodauksessa tarkoituksena on avata data-aineistoa ja jäsentää, tutkia, käsitteellistää ja kategorisoida siinä olevaa informaatiota (Strauss ja Corbin 1990, 61).

Avoimen koodauksen vaiheessa data-aineisto avataan ja paloitellaan. Tässä vaiheessa etsitään tutkimuskohteeseen yhteydessä olevia sanoja, sanapareja, lauseita, tapahtumia ja ideoita. Nämä ideat, sanat, sanaparit, lauseet ja kappaleet nimetään ja niistä pyritään etsimään eroja ja samankaltaisuuksia, joiden kautta ne voidaan jäsentää hie-man laajemmiksi ja tiiviimmiksi kokonaisuuksiksi eli kategorioiksi. Tässä vaiheessa kategorisointi eli luokittelu on alustavaa: luokkia ehdotetaan ja ne voivat muuttua myöhemmässä vaiheessa. Tarkoituksena on tuottaa uusia luokituksia vapaasti sekä etsiä ja identifioida niiden yleisiä ja erityisiä piirteitä (Rantala 1999, 9).

Akselikoodauksessa käsitteitä ryhmitellään ilmiöiden ympärille. Näin käsitteiden määrä ei nouse liian suureksi, mikä helpottaa aineiston hallintaa ja käsittelyä. Tämä vaihe on varsinaista kategorisointia. Jokaiselle kategorialle eli ilmiölle annetaan nimi, jonka tulisi ilmentää kategorian sisältöä ja merkitystä. Aineistosta pyritään havaittujen käsitteiden kautta luomaan niitä yhdistäviä, abstrakteja kategorioita, lisäksi näiden alakategorioita ja edelleen kategorioiden ominaisuuksia (Strauss ja Corbin 1990, 65–70).

Viimeinen koodausvaihe, selektiivinen koodaus, rakentuu ydinkategorian ympärille. Ydinkategorian löytämisen jälkeen sitä muokataan ja kehitellään edelleen. Nyt pala-taan myös aiempaan tutkimukseen, joka käsittelee ydinkategorian kautta esiin nostet-tuja teemoja. Vaiheen tavoitteena on teorian generoiminen tulkintaprosessien avulla ja lopulta teorian kirjoittaminen aineistosta nousevien käsitteiden ja kategorioiden ympärille. Tämä vaihe on Glaserin ja Straussin mukaan grounded theory -menetel-mää soveltavan tutkimuksen tärkein tavoite. (Glaser ja Strauss 1967.)

Grounded theorya kohtaan on esitetty kritiikkiä, joka on perustunut menetelmän taustan ymmärtävän luonteen ja menetelmän teknisyyden väliseen ristiriitaisuuteen. Kritiikissä nostetaan esille, että ilmiöiden kokemuksellinen luonne kärsii menetelmän aineistoa pilkkovasta periaatteesta ja siitä, että kokemus erotetaan kokijasta. Tämä johtaa kritikoiden mukaan siihen, että metodi itsessään rajoittaa pääsyä tutkittavien maailmaan ja sitä kautta vähentää heidän kokemustensa ymmärtämistä (kts. esim. Charmaz 2000). Tähän kritiikkiin voidaan vastata tukeutumalla jälleen käsitteellistä-misen merkittävään rooliin tutkimusprosessissa. Aineistoa analysoimalla kokemukset pyritään irrottamaan kokijoista, jotta päästään näkemään sosiaalisen toiminnan ole-massa olevat, mutta usein piilossa pysyttelevät kaavat, jotka kertovat sosiaalisen toi-minnan perusluonteesta. Nämä kaavat voidaan analyysin avulla nostaa esiin, mikäli tutkijan käsitteellistämiskyvyt siihen riittävät ja aineisto on tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaista. (kts. Glaser 2002, 5.)

Tutkijan ominaisuudet ja taidot etenkin käsitteellistämisen alueella ovat edellä kuva-tussa tutkimusprosessissa keskeisessä asemassa. Tämän vuoksi voidaan ajatella, että grounded theory -prosessin avulla tuotetut havainnot ja sitä kautta rakennettu teo-ria eivät ehkä ole perinteiseltä yleistettävyydeltään aivan samaa tasoa kuin esimerkiksi jotkut kvantitatiivisen tutkimuksen tyyppillisillä metodeilla tehdyt tutkimukset. Silti kritikoidenkin mielestä grounded theoryn katsotaan soveltuvan hyvin etenkin pai-kallisten ilmiöiden tutkimiseen (Wisker 2001, 189). Straussin ja Corbinin (1990,

252) mukaan tutkimuksen validiteetin ja reliabiliteetin arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota kolmeen asiaan, jotka ovat 1) datan validiteetti ja reliabiliteetti sekä uskottavuus, 2) tutkimusprosessin sopivuus ja prosessin etenemisen kuvaus sekä 3) se, kuinka tutkimuslöydökset on empiirisesti perusteltu.

Itse tutkimusprosessia ja tutkimuksen tulosta voidaan arvioida kolmen eri kriteerin avulla. Yleinen tavoite grounded theory -tutkimuksessa on siis rakentaa teoria, jonka avulla jotakin ilmiötä on mahdollista ymmärtää. Hyvä grounded theoryn avulla muodostettu teoreettinen malli on syntynyt induktiivisesti aineistosta. Se on teoreettisesti kokonainen, huolellisesti koottu ja arvioitu sopivaksi ilmiön tulkinnan näkökulmasta – malli auttaa ymmärtämään ilmiötä. (Haig 1995, 1.)

Tässä tutkimuksessa nämä vaatimukset voidaan tulkita seuraavasti. Tutkimuksen tuloksena syntynyt teoreettinen malli hallintouudistusten perusluonteesta on onnistunut, jos se on saatu johdettua aineistosta eikä teoreettinen esiymmärrys ole liiaksi ohjannut aineiston tulkintaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei aineistoa ole pakotettu sopimaan ennalta valittujen teorioiden mukaisiin kategorioihin, vaan herkkyyks on säilytetty ja kategoriat nousevat aidosti aineistosta. Onnistumisen toinen vaatimus on täytetty, mikäli malli on teoreettisesti huolellisesti rakennettu, koherentti ja pysyy koossa. Kolmas vaatimus edellyttää, että tutkimuksen tulos auttaa hallintouudistusten tekijöitä ja tutkijoita ymmärtämään hallintouudistuksen luonnetta, etenemistä ja ongelmia.

5. Aineistot ja analyysi

Tämän tutkimuksen ydinaineisto on kerätty haastatteluin. Grounded theoryn tutkimusotteella tehtävissä tutkimuksissa haastattelua pidetään yleisimpänä aineiston keruun metodina (Charmaz 2000). Osa haastatteluista oli teemahaastatteluja, joissa keskustelun aihepiirit eli teemat oli etukäteen määritelty (kts. esim. Hirsjärvi ja Hurme 2000). Teemahaastattelujen käyttäminen tiedonkeruussa on osittain ristiriidassa tutkimuksen tieteenfilosofisen perustan ja etenkin fenomenologisen lähestymistavan kanssa. Laineen (2001, 35) mukaan teemahaastattelu ei ole hyvä tie kokemuksiin, koska jokainen kysymys rajaa ja ohjaa haastateltavaa. Tällöin haastatteluaineisto saattaa määrittyä tutkijan intressien eikä haastateltavan kokemusmaailman mukaiseksi. Osa haastatteluista oli puolestaan vapaampia keskustelutilanteita, joissa puhe ei haastattelutilanteessa edennyt selkeästi kysymys-vastaus -dynamiikan mukaisesti, vaan vuorovaikutus oli teemoista vapaata.

Haastattelutilanteet alkoivat siten, että kerroin olevani tekemässä Seutukuntien tuki -hankkeen riippumatonta ja ulkopuolista arviointia. Korostin haastatteluiden alussa, että olen kiinnostunut juuri haastateltavan näkemyksistä ja kokemuksista suhteessa uudistushankkeeseen.

Moni haastattelu alkoi seuraavanlaisella kysymyksellä:

”Miten jos sää aluksi ihan kuvailisit tätä seutuyhteistyöhankkeen tämän hetkistä tilannetta, että mitä tänne seudulle tällä hetkellä kuuluu?”

Jos haastattelu eteni tästä eteenpäin helposti omalla painollaan, en käyttänyt teemarunkoa ollenkaan, vaan esitin joitain myöntäviä kommentteja. Lisäksi esitin haastateltavien esiin nostamien teemojen pohjalta joitain jatkokysymyksiä. Nämä kysymykset kohdistuivat useimmin siihen, miten kehittämisprosessit ovat seudulla edenneet, keitä niihin oli osallistunut, millaisia kokemuksia haastateltavalla on niistä ollut ja millaisia ajatuksia prosessit ovat haastateltavassa herättäneet. Mikäli haastattelu ei edennyt luontevasti omalla painollaan, palasin teemarungon käyttämiseen ja esitin sen perusteella kysymyksiä, joiden kautta keskustelu käynnistyi uudelleen.

5.1 Haastatteluaineisto

Haastatteluaineisto on kerätty Seutukuntien tuki -hankkeen arviointitutkimuksen yhteydessä kolmessa eri kokonaisuudessa. Ensimmäinen haastattelukierros toteutet-

tiin vuonna 2002, kun uudistushanke oli vasta aloitettu. Toteutin itse kaikki haastattelut ja haastatteluiden teemarunko oli hyvin väljä: keskityin kuuntelemaan, mikä oli haastateltavien näkemys Seutukuntien tuki -hankkeesta, sen taustoista, merkityksestä, tarpeesta ja tavoitteesta. Ensimmäisen haastattelukierroksen väljä teemarunko on liitteenä 1. Ensimmäisen vaiheen haastattelut olivat kestoltaan 30–75 minuuttia ja kaikki analyysissa mukana olleet haastattelut nauhoitettiin. Litteroin nauhoilta haastattelut tekstiksi. Yksi haastatteluista oli ryhmähaastattelu, kaikki muut olivat yksilöhaastatteluja. Haastattelut toteutettiin seuduilla eri kuntien kunnanvirastoissa tai seudullisten organisaatioiden omissa tiloissa, jos sellaisia oli. Ensimmäisellä haastattelukierroksella haastattelin ihmisiä viideltä eri seudulta. Haastatteluihin osallistui kaksi seuduilla toimivaa poliittista päätöksentekijää. Lisäksi haastattelin kolmea kunnanjohtajaa, viittä seutukoordinaattoria, yhtä sektoriviranhaltijaa ja kahta asiantuntijaa, joista toinen oli Kuntaliitosta ja toinen sisäasiainministeriöstä.

Toinen haastattelukierros toteutettiin syksyllä 2003, kun uudistushankkeen ajateltiin olevan puolivälissä. Tässä vaiheessa haastatteluja tehtiin kaikilla hankkeessa mukana olleilla seuduilla. Tein itse hieman yli puolet kaikista haastatteluista. Toisen puolen teki toinen Seutukuntien tuki -hankkeen arvioinnissa mukana ollut tutkija. Samalla kierroksella haastatteluja tehtiin myös muutamissa hankkeen kannalta keskeisissä ministeriöissä: sisäasiainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä valtiovarainministeriössä. Haastatteluihin pyrittiin saamaan mukaan eri näkemyksiä. Tämän monipuolisuuden varmistamiseksi haastateltavien valinnassa käytettiin apuna seutukoordinaattoreiden tietämystä. Haastatteluihin pyrittiin mahdollisuuksien mukaan ottamaan ainakin yksi haastateltava jokaisesta seudun kunnasta ja jokaisesta keskeisestä poliittisesta ryhmästä. Haastateltavat pyrittiin lisäksi valitsemaan siten, että mukana olisi sekä seutuyhteistyössä aktiivisesti toimivia että sivustaseuraaajia. Haastattelut toteutettiin kuntien virastoissa tai seutukuntien tiloissa. Haastatteluissa käytettiin teemarunkoa, jota seurattiin tarkimmin sektoriviranhaltijoiden haastatteluissa.⁵ Teemarunko on liitteenä 2. Nämä haastattelut kestivät 45–90 minuuttia. Haastatteluista tehtiin muistiinpanot haastattelutilanteessa. Lisäksi ne nauhoitettiin ja muistiinpanoja täydennettiin tarkemmiksi litteraatioiksi nauhalta haastatteluiden jälkeen.

Kolmas haastattelukierros toteutettiin elo–syyskuussa vuonna 2005, kun uudistushanke oli alkuperäisen aikataulunsa mukaisesti loppusuoralla. Tein jälleen itse suurimman osan haastatteluista. Pienemmän osan teki Seutukuntien tuki -hankkeen arvioinnissa mukana ollut tutkija. Haastattelut toteutettiin seuduilla kuntien virastoissa tai seudullisissa tiloissa ja joissain tapauksissa haastateltavan työpaikalla. Haastateltavien valinnassa käytettiin jälleen apuna seutukoordinaattoria, jotta mahdollisimman erilaiset näkemykset tulisivat haastatteluiden kautta esille. Haastattelut tehtiin seitsemällä seudulla. Lisäksi haastateltiin muutamaa asiantuntijaa sisäasiainministeriössä, Kuntaliitossa ja sosiaali- ja terveysministeriössä. Haastattelua varten oli rakennettu teemarunko, jota käytettiin osassa haastatteluista, joskin melko väljästi. Teemarunko sisältää myös sektoriviranhaltijoille kohdistetut kysymykset. Teemarunko on liitteenä

⁵ Teemarunkoa käytettiin tarkemmin sektoriviranhaltijoiden haastatteluissa, koska niiden avulla kerättiin aineistoa Inga Nyholmin (Nyholm 2008) väitöskirjaan.

3. Haastattelut olivat kestoltaan 30–100 minuuttia. Pisimmät olivat sektoriviranhaltijoiden haastatteluja. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin tekstiksi.

Haastattelut jakautuivat eri seuduille ja eri vaiheisiin taulukon 2 mukaisesti. Samaa aineistoa on hyödynnetty Seutukuntien tuki -hankkeen kolmessa arviointiraportissa (Airaksinen ja Haveri 2002; Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005.) Nämä arviointiraportit sisältävät myös kaikkien hankkeessa mukana olleiden seutujen kuvaukset ja analyysit uudistushankkeen etenemisestä. Lisäksi aineistoa on sektoriviranhaltijoiden haastatteluiden osalta hyödynnetty Nyholmin (2008, 86–104) väitöskirjassa, joka sisältää myös seikkaperäisen kuvauksen eri hankkeessa mukana olleiden seutujen erityispiirteistä.

Haastattelut purettiin sanasta sanaan. Tämän jälkeen niitä muokattiin hieman. Väli-sanoja ja tarpeettomia toistoja poistettiin ja jos haastatteluissa esiintyi voimakkaita, tunnistettavia murteellisia ilmaisuja, niitä muutettiin yleisempään muotoon. Haastateltavien tunnistamisen estämiseksi kuntajohtajien, kuntien ja kaupunkien nimet on poistettu, tilalla on merkintä -----. Mikäli tarpeen, tunnistettavien sanojen tilalle on laitettu sulkeisiin yleisempi kuvaava ilmaus, esimerkiksi keskuskunta tai naapurikunta. Jos lainaus on katkaistu, käytetään kolmea pistettä. (kts. esim. Nyholm 2008; Tiilikainen 2007.)

Seudut on numeroitu, koska aineiston analyysissä on pyritty pääsemään irti seuduista ja puhujien asemista. Tutkimuksessa keskitytään yksilöistä ja paikoista riippumattomien, hallinnon uudistamista koskevien ilmaisujen löytämiseen. Numeroin haastattelut, jotta tekstisegmenttien paikantaminen olisi jälkikäteen mahdollista. Ensimmä-

Taulukko 2. Haastatteluiden jakautuminen vaiheittain ja seuduittain.

Haastattelukierros	1. kierros 2002	2. kierros 2003	3. kierros 2005
Seutu 1	3	12	7
Seutu 2	5	6	6
Seutu 3	1	11	9
Seutu 4	1	10	6
Seutu 5		11	10
Seutu 6	1	11	10
Seutu 7		9	9
Seutu 8		8	
Asiantuntijat	2	3	3
Yhteensä	13	81	60
Muuta	12 yksilöhaastattelua 1 ryhmähaastattelu Näistä: 1 sektoriviranhaltija 5 seutukoordinaattoria 3 kunnanjohtajaa 2 asiantuntijaa 2 seutupoliitikkoa	Yksilöhaastatteluja 20 sektoriviranhaltijaa 8 seutukoordinaattoria 19 kunnanjohtajaa 18 kunnallista luottamushenkilöä 13 seutupoliitikkoa 3 asiantuntijaa	Yksilöhaastatteluja 10 sektoriviranhaltijaa 8 seutukoordinaattoria 14 kunnanjohtajaa 13 kunnallista luottamushenkilöä 12 seutupoliitikkoa 3 asiantuntijaa
Yht. koko aineisto			154

mäinen numero kertoo seutukoodin, toinen haastattelukierroksen numeron ja kolmas numero on haastattelulle arvottu järjestysnumero. Asiantuntijahaastattelut on numeroitu pelkästään kolminumeroisella koodilla.

5.2 Havainnointiaineisto

Haastatteluaineiston lisäksi hyödynsin havaintopäiväkirjoja, joita keräsin erilaisissa kokouksissa ja tapaamisissa. Seutukuntien tuki -hankkeella oli ohjausryhmä, jonka kokouksissa olin läsnä. Vierailin myös mahdollisuuksien mukaan eri seuduilla pidentyissä seutuyhteistyötä koskevilla kokouksilla. Osallistuin keskusteluun ainoastaan, jos se koski arviointitutkimusta. Muutoin istuin kokouksissa ja kirjoitin muistiin puheenvuoroja ja vaikutelmiani kokouksen etenemisestä, ilmapiiristä ja tapahtumista. Havaintopäiväkirja-aineistoa kertyi 18 erilaisesta kokouksesta yhteensä noin 60 sivua.

Havaintojen tekeminen ei ollut systemaattista. En ollut etukäteen määritellyt, mitä havainnoin ja miten havainnoin (vrt. Delamont 2004, 225). Minulla ei ollut myöskään selvää käsitystä siitä, mihin minun tulisi havaintojen dokumentoinnissa keskittyä (vrt. esim. Bateson 1958, 257). Samalla olin kuitenkin varma siitä, että havaintojen tekeminen ja dokumentoiminen auttaa jollain tavalla ymmärtämään hallinnon uudistamisen monimutkaisia ja moniulotteisia prosesseja (vrt. Rantanen 2008, 149). Havaintopäiväkirjat sisältävät monenlaista aineistoa: puheenvuoroja, kommentteja sekä omia pohdintojani ja käsityksiäni siitä, mitä tilanteissa milloinkin tapahtui. Seuraavassa on esimerkki tyypillisestä havaintopäiväkirjan osasta.

”Keskustelu seutuvierailujen aloittamisesta

Ministeriön virkamiehet: Tarkoitus olisi näillä vierailuilla palauttaa hanketta niille urille, joilla se oli. Tarkoitus on siis palata tekemään niitä asioita, joita tavoiteltiin: kuntien yhteistyön lisääminen. Nyt näyttää siltä, että seuduilla tehdään jotain ihan muuta tai ei mitään. Vierailut voisivat edetä siten, kun muistiassa kuvattu. 1) Yhteinen perehdytys. 2) Hajaantumisen erilliskysymyksiin. 3) Yhteenveto. Jotta tämä toimisi mahdollisimman hyvin, vierailut pitäisi seuduilla valmistella.

Seutukoordinaattori 2: Joo, hyvä idea. Keskustelut saataisiin käytyä syvemmin. Mukaan kannattaisi ottaa ainakin pahimmat vastustajat. Niille, jotka ovat jo uskossa, on tätä juttua turha työntää.

Ministeriön virkamiehet: Palattaisiin sen työn ääreen, jota alun perin lähdettiin tekemään. Nyt voidaan unohtaa lainvalmistelussa tapahtuneet kommellukset ja muut ja katsoa eteenpäin, tässä ollaan kuitenkin samassa veneessä kaikki.

Seutukoordinaattori 3: Kaipa se voi nostaa kokeilun profiilia, kun ministeriön miehet näkyvät seuduilla.

Omia pohdintoja:

Aika valju filis. Jotenkin aika huonosti otetaan vastaan, että ministeriössä yritetään uusia keinoja, joilla saataisiin vietyä eteenpäin kokeilua seuduilla. Olin odottanut,

että olisivat innoissaan, kun saavat kertoa muille, millaisia virityksiä seuduilla on menossa.”

Ote havainnointipäiväkirjasta 14, ohjausryhmän kokouksesta.

Havaintopäiväkirjojen asema oli epäselvä aina analyysiprosessin loppupuolelle saakka. Kävin päiväkirjoja läpi muutamaa otteeseen analyysin alkuvaiheessa ja koodasin niitä samalla tavalla kuin haastatteluita. Varsinaisesti havaintopäiväkirjojeni merkitys korostui vasta ydinkäsitteen kehittelyn vaiheessa. Tällöin sain tulkinnoilleni vahvistusta havaintopäiväkirjoistani, joissa olin dokumentoinut useaan kertaan samankaltaisia tapahtumia. Tämä kaavojen toistuminen sekä haastatteluaineistossa että havaintopäiväkirjoissa helpotti tulkintojen tekemistä.

5.3 Analyysiprosessin kuvaus

Aloitin varsinaisen analyysiprosessin tietokoneavusteisesti avoimella koodauksella. Koodauksen alkua helpottamaan olin luonut N-Vivo-ohjelmaan pohjaksi käsittepuun, jossa oli määritelty valmiiksi seuraavanlaiset käsitteet, joiden avulla lähdin koodaamaan puhetta luoden samalla tarvittaessa uusia luokkia.

Hallintouudistus

Raami

Esteet

Edisteet

Prosessi

Esteet

Edisteet

Käytännössä koodaus tapahtui siten, että jokaisen rivin tai lauseen kohdalla yritin päätellä, mistä puheessa on kyse ja kehittää käsitteen, joka vastaa puheen sisältöä. Kategorioiden kehittäminen voidaan kutsua käsitteellistämiseksi. Käsitteellistäminen tapahtui omassa tutkimuksessani siten, että tarkastelin puheen sisältöä, piirteitä ja merkityksiä, joita sitten pyrin nimeämään. Menetelmällisesti kyseessä on niin kutsuttu line-by-line -koodaus. Siinä jokainen rivi tai lause luetaan tarkasti ja pohditaan, mistä siinä on kyse. Huolellinen alkukoodaus antaa hyvän pohjan käsitteiden luomisen kriittisille kohdille eli käsitteiden sopivuudelle ja niiden relevanssille suhteessa ilmiöön. (Charmaz 2006, 54–55.) Taulukossa 3 on joitain esimerkkejä koodaamisen toteutuksesta.

Avoimen koodauksen prosessi ei ollut aivan niin yksinkertainen kuin olin kuvitellut, vaan jouduin aloittamaan koodausprosessin kerran alusta, vaikka olin ehtinyt käyttää koodaamiseen jo melko paljon aikaa. Syytä tähän oli se, että hätäilin laittaessani puhetta eri kategorioihin. Tämä johti siihen, että kategorioiden nimet eivät enää pian vastanneet sisältöään ja sisällöt osoittautuivat käsitteellistämisen kannalta liian laiveiksi ja sekaviksi. Huomasin ongelman, koska käytin jo tässä vaiheessa grounded

theoryn erästä olennaisinta metodia, jatkuvan vertailun menetelmää (Glaser 2001, 40, 185–195). Jatkuvan vertailun menetelmä ohjasi vertailemaan koodattua aineistoa luotuihin kategorioihin ja niiden ominaisuuksiin. Hyvin nopeasti selvisi, että kategorioiden luomisessa ja puheelle valittujen kohdekategorioiden valinnassa tulee olla tarkka, jotta teoreettiset ja substansiiviset kategoriat pystytään erottamaan toisistaan ja jotta toiminnan eri ulottuvuuksia on mahdollista analysoida. Yritin uudessa koodausprosessissa pitää kirkkaana mielessäni seuraavat Glaserin (2001, 10–12) esittämät periaatteet. Katteoria on sosiaalisen toiminnan käsitteellistys, abstraktio. Sen tavoitteena on näyttää sosiaalisen toiminnan kaava. Katteoriaan voidaan liittää toimintaa luonnehtivat ominaisuudet ja ulottuvuudet. Tavoitteena on tilanne, jossa toiminta saa käsitteellistämisen kautta elämän ilman aikaa, paikkaa ja ihmistä. Tutkimuskohteen kannalta kategorian merkitys määrittyy jatkuvan vertailun menetelmällä. Tämä tapahtuu, kun tapahtumia tai puhetta verrataan toisiin tapahtumiin, syntyneisiin kategorioihin ja näiden alakategorioihin. Alakategoriat voivat käytännössä siis kuvata myös muodostettujen kategorioiden ominaisuuksia.

Kun olin ymmärtänyt ja myös sisäistänyt kategorian luonteen ja jatkuvan vertailun menetelmän, aloitin työn alusta ja valitsin koodattavaa puhetta kuvaavan termin huomattavasti kriittisemmin. Samaan aikaan poistin koodattavasta aineistosta kaikki viralliset dokumentit. Näillä dokumenteilla tarkoitan Seutukuntien tuki -hankkeen virallisia asiakirjoja, kuten asettamispäätöstä, lakia perusteluineen, seutukuntien hakemuksia, strategia-asiakirjoja yms. Tämä siksi, että koin virallisten dokumenttien sisältämän retoriikan niin teoreettiseksi ja ohjaavaksi, että oma ajatteluni käsitteiden ja kategorioiden luomiseksi kärsi. Virallinen retoriikka oli myös niin epämääräistä (kts. myös Tiili 2008, 18), että termien alle olisi helposti saanut luokiteltua paljon aineistoa. Päätin, että virallisuusluontoinen aineisto saa tässä tutkimuksessa toimia Seutuhankkeen prosessin tausta-aineistona ja esiymmärrykseni tukena.

Taulukko 3. Avoimen koodauksen toteutuksen esimerkkejä

Tekstisegmentti	Paikka koodijärjestelmässä
<i>“Erillishankkeet on ongelmallisia valtion tasolla. Pitäisi olla yksi tutkimus- ja kehittämishanke valtion taholta, jossa selvitetään samantyyppisten seutujen tilannetta.” Haastattelu ‘151’</i>	Raami / Esteet / Hankkeiden koordinoimattomuus
<i>“Ja sitten se, kun pieniä kuntia ja aina puhutaan liitoksista, vaikka on todettu, ettei se niin paljon taloudellista hyötyä tuo. Ja usein sanotaan, että se hallinnollinen keskus loppuu siitä kunnasta joka liitetään, että se jää sivukylän asemaan, että kai se pohjimmiltaan on tää kuntien säilyminen ja tämä elinvoimaisuus. Ja se, että resurssit ei riitä kaikkeen, ja kun kehitys menee niin voimakkaasti eteenpäin.” Haastattelu ‘2-1-105’</i>	Prosessi / Esteet / Kunnallisen puolen pelko kontrollin menettämisestä / Kuntaliitosten pelko
<i>“Jos sanoisin, että mulle on selvät näät tavoitteet, niin valehtelisin näliissäni. Alussa se on ollut sellaista mössöä vaan, tehtiin selvityksiä etc.” Haastattelu ‘2-5-27’</i>	Prosessi / Esteet / tavoitteiden epämääräisyys

Lisäksi poistin aineistosta kaikki omat puheeni ja muiden haastattelijoiden puheet ja otin analyysiin ainoastaan puheen, joka välittömästi tai välillisesti kuvasi hallinnon uudistamista, yhteistyötä, kuntien toimintaa ja näihin liittyviä ilmiöitä. Tällä tavoin kaikki yksityiskohtainen luettelointi esimerkiksi eri seuduilla ja eri sektoreilla toteutettavista projekteista ja hankkeista yksityiskohtineen jäi analyysistä pois. Tästäkin puheesta koodasin kaiken, mikä koski esimerkiksi puhujien omaa analyysia siitä, miksi jotkut asiat toimivat ja jotkut eivät toimi. Lisäksi jätin koodaamatta puheen, joka koski aivan muita seikkoja, esimerkiksi haastateltavan opintoja omassa yliopistossani.

Tällä tavoin karsittuna minulle jäi haastatteluaineisto, joka oli laajuudeltaan noin 650 sivua ja noin 3000 koodattua tekstisegmenttiä. Tekstisegmenttien jakautuminen eri kategorioihin kuvataan myöhemmin. Tekstisegmenttien numeerisilla kuvauksilla voidaan tutkimusprosessissa näyttää, millaisiin aineistomääriin erilaiset kategoriat perustuvat. Myös keräämäni noin 60 sivun päiväkirjamuotoinen havainnointiaineisto oli edelleen analyysissä mukana. Sen käyttäminen oli koodauksen alkuvaiheessa melko vähäistä ja korostui vasta ydinkategorian löytymisen vaiheessa.

Myöhemmin huomasin, että jo tässä koodausvaiheessa Glaserin (1992; 2001; 2002) kriittiset näkemykset suhteessa teoriaan ja ennalta asetettuihin kategorioihin osoittautuivat oman tutkimuskohteeni kannalta oikeutetuiksi. Teoria olisi helposti voinut ohjata aineistoni käsittelyä niin, että induktiivinen päättely olisi kärsinyt. Hylkäsin alkuvaiheessa rakentamani kategoriapuun, jossa hallintouudistus oli jaettu ramiin ja prosessiin sekä näiden eri osien esteisiin ja edisteisiin. Jako oli koodauksen alkuvaiheessa ehkä helpottava, mutta myöhemmin se osoittautui koodausta hankaloitavaksi ja liian ohjaavaksi. Huomasin, että aineistosta nousevat ilmiöt eivät ole joko hallintouudistusten esteitä tai edisteitä, vaan sisältävät sekä onnistumiseen että epäonnistumiseen johtaneita elementtejä. Se, olisinko ilman alkukategorioita tullut samankaltaisiin johtopäätöksiin analyysissäni, jää arvoitukseksi.

Toisella avoimen koodauksen kerralla käytin myös paljon niin kutsuttuja kaatoluokkia, jotka kävin läpi vasta, kun olin koodannut kaikki haastattelut kertaalleen. Tein kaatoluokat niin kutsuittuina in-vivo -koodeina: tämä termi tarkoittaa kategoriaa, jonka nimi on suora lainausta haastateltavien puheesta (Glaser 2002, 2). Tämä osoittautui hyväksi strategiaksi ja osoitti minulle myös sen, että aineistoa oli todellakin ollut tarpeeksi ja se oli saavuttanut kylläntymispisteensä. Luokkia ei kaatoluokkien purkamisen jälkeen enää tullut lisää. Kategorioiden sisällöt olivat tässä vaiheessa myös määrittäneet paremmin, jolloin kaatoluokkiin kuuluva aines oli helpompaa laittaa kategorioihin.

Avoimen koodauksen jälkeen aloitin seuraavan koodaamisen vaiheen, jonka keskeinen tehtävä on pohtia käsitteiden välisiä suhteita. Grounded theory -kirjallisuudessa tähän analyysin vaiheeseen viitataan termillä aksiaalinen koodaus tai akselikoodaus. Tavoitteena on Straussin ja Corbinin mukaan kytkeä yhteen tutkittava ilmiö sen kausaalisiin olosuhteisiin, kontekstiin, toiminnan ehtoihin, toimintastrategioihin ja toiminnan seurauksiin. (Strauss ja Corbin 1990, 97–99.) Yritin pohtia käsitteiden

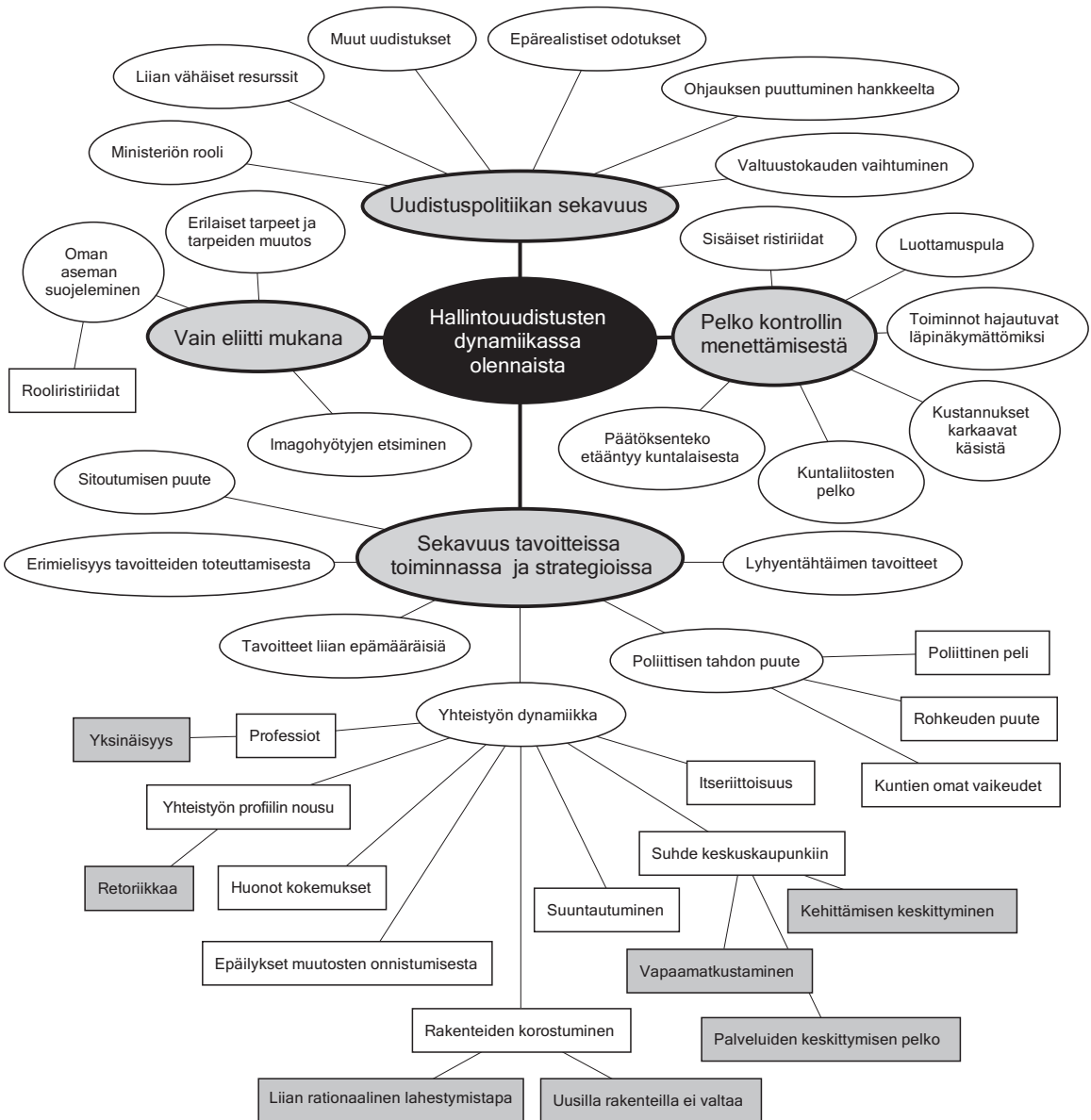
välisiä suhteita näitä periaatteita noudattaen, mutta analyysi ei tuntunut etenevän luonnollisesti. Kuva oli muodostumassa erittäin pirstaleiseksi ja monimutkaiseksi. Jokin metodissa vaivasi minua. Palasin jälleen käyttämäni metodin juurille (Glaser ja Strauss 1967) ja päädyin lukemaan myös Glaserin osin jopa raivokkaan kriittisiä kirjoituksia, joissa hän syyttää entistä kollegaansa Straussia heidän yhdessä kehittämänsä metodin tarvelemisestä. Glaser tähdentää, että grounded theory -prosessissa ei ole tarkoitus linkittää kategorioita edellä kuvatulla tavalla, vaan tavoitteena on koodata aineistoa ja sen ominaisuuksia, kunnes ilmiön kannalta teoreettisesti mielekkäät kategoriat syntyvät. Teoreettinen mielekkyys puolestaan perustuu siihen, onko esiin nousevilla kategorioilla mitään tekemistä toiminnasta esiin nostettavien kaavojen (pattern) kanssa. Teoreettisesti mielekkäät kategoriat auttavat selittämään, miten tutkittavat itse käsittelevät omia ongelmiaan. (Glaser 1991, 63.) Eräässä analyysivaiheessa tein aineistosta luokitteluja myös puhujan aseman perusteella. Tämä osoitautui turhaksi, sillä riittävän korkealla käsitteellisellä tasolla samat kategoriat olivat aineistossa nähtävissä riippumatta puhujan asemasta.

Helpotuksekseni Glaserin lähestymistapa antoi minulle vapaat kädet muodostaa tutkimusaiheeni kannalta järkeviä ja mielekkäitä kategorioita, joiden avulla käsitteet saivat yhteyden toisiinsa. Tästä eteenpäin unohdin Straussin erittelemät koodausvaiheet ja näihin liittyvät tekniikat ja tukeuduin koko koodausprosessin ajan voimakkaasti muutamaankeskeiseen periaatteeseen. Ensinnäkin pyrin jatkuvasti pitämään kirkaana mielessäni sen, että käsitteellistäminen on koodausprosessin ydin. Käsitteellisellä abstrahoinnilla pyritään tilanteeseen, jossa tutkimusaineistosta muodostuneet käsitteet saavat elämän ilman aikaa, paikkaa ja ihmisiä. Tämä on puolestaan teoretisoinnin edellytys. Käsitteellisellä tasolla toimiminen ja käsitteiden välisten suhteiden tutkiminen antavat mahdollisuuden jäljittää piileviä rakenteita, jotka muuten saattaisivat jäädä aineistosta huomaamatta.

Ensimmäisen käsitteiden välisten suhteiden pohdinnan tuloksena aineisto nousi käsitteellisellä tasolla kuvaamaan hallintouudistuksia neljästä eri näkökulmasta. Tämän prosessin aikana aineistolähtöinen ja jatkuvaan vertailuun perustuva analyysi onnistui tiivistämään valtavan tekstimassan verrattain harvoiksi keskeisiksi luokiksi, joille alisteisiin luokkiin koko aineisto mahtui. Käsitteiden välisten suhteiden tutkimisen jälkeen muodostui koko aineistosta seuraavanlainen kuvio (kuvio 3).

Seuraavan koodauskierroksen aikana kävin jatkuvan vertailun menetelmällä läpi kategorioita ja niiden sisältöä. Vertasin koodattuja tekstisegmenttejä ja niiden sisältöä toisiinsa ja kategorioihin. Tällä tavoin pyrin edelleen nostamaan esille aineistosta nousevia olennaisilta näyttäviä käsitteitä (Glaser 1991, 11; 2001, 9–15). Tämän erittäin aikaa vievän ja monia uusia koodauksia vaatineen prosessin jälkeen aineisto tiivistyi keskeisiksi kategorioiksi, jotka tässä tapauksessa katsoivat uudistamisen dynamiikkaa eri näkökulmista. Eri näkökulmat nimesin tässä vaiheessa seuraavalla tavalla: kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana, valtion uudistuslinjat, sekavuuden hallintaa vai hallinnan sekavuutta ja uudistamisen elitistisyys. Tässä vaiheessa mukana ollut aineisto, yli 600 sivua kirjoitettua puhetta, jakautui näihin kategorioihin ja niiden alakategorioihin taulukossa 4 kuvatulla tavalla.

Tässä vaiheessa olin jo lähellä lopettaa koodaamisen. Olin käynyt kategorioita läpi ja tehnyt samaan aikaan kirjallisuuskatsauksia esiin nousseista näkökulmista. Mikäli olisin lopettanut analyysiprosessin tähän, olisi tämän tutkimuksen tuloksena ollut yllä kuvattuihin kategorioihin perustuva malli hallinnon uudistamisen keskeisistä näkökulmista suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen kontekstissa. Jatkoin kuitenkin koodausprosessia lähinnä siksi, että tutkijanmieleni perukoilla kummittelevat Glaserin (1991; 2001; 2002) esittämät syytökset siitä, miten teoreettiseen tie-



Kuvio 3. Kategoriat käsitteiden välisten suhteiden tutkimisen jälkeen

tämykseen tähtäävällä metodilla tehdyt tutkimukset päättyvät liian usein vain kuvailemaan jonkin ilmiön näkökulmia lukuisia haastatteluja lainaamalla. Tällöin grounded theory -tutkimuksen varsinainen käsitteellinen ja teoreettinen tavoite jää helposti saavuttamatta. Oli tosin myös toinen tekijä, joka ohjasi minut analysoimaan aineiston vielä kertaalleen. Kolme (”Valtion uudistuslinjat”, ”Sekavuuden hallintaa vai hallinnan sekavuutta?” ja ”Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana”) neljästä muodostuneesta kategoriasta järjestäytyivät analyysini perusteella kauniisti rinnakkain.

”Valtion uudistuslinjat” -näkökulma toi mielestäni selkeästi esille olennaisia piirteitä hallinnon uudistamisen problematiikasta valtion näkökulmasta. Keskeisiksi nousivat valtion toimijoiden rajalliset mahdollisuudet saada aikaan uudistuksia kuntien toiminnossa. Paikallishallinnon näkökulma ja kokemus kunnallisesta itsehallinnosta uudistushankkeen joustajana sekä tähän keskusteluun liittyvät pelot kuntien itsehallinnon menettämisestä nousivat järjestäytyneesti esille puheessa kunnista ja niiden ominaisuuksista suhteessa uudistamiseen. Myös ”Sekavuuden hallintaa vai hallinnan sekavuutta?” -kategoria oli mielekäs rinnasteisena edellisiin. Mielekkyys löytyi, kun vertailin analyysissä esiin nousseita käsitteitä ajankohtaisten, uuteen hallinta-ajatteluuun liittyvässä keskustelussa käytettyjen teemojen kanssa.

Kategoria, joka ei sopinut analyysin tuloksena nousseeseen kuvioon, oli ”Uudistamisen elitistisyys” -kategoria. Kategoriaa ei kuitenkaan voinut mitenkään jättää huomiotta tai alistaa sinällään millekään muulle kategorialle, sillä niin valtava määrä eri näkökulmista nousutta puhetta kytkeytyi juuri tämän kategorian kautta hallinnon uudistamisen ilmiöön. Koodasin kategoriaan aikaisemmin koodaamaani aineistoa

Taulukko 4. Aineiston jakautuminen keskeisiin kategorioihin

Kategoria alakategorioineen	Alakategorioita muun muassa	Kirjaimia	Kappaleita
Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana	Kuntaliitosten pelko Pelko toimintojen hajautumisesta Kunnan identiteetin merkitys	209 649	691
Valtion uudistuslinjat	Hankkeiden koordinoimattomuus Hankkeiden päällekkäisyys ja ristiriitaisuus Tavoitteiden epärealistisuus ja keinojen teknisyyt	212 115	620
Sekavuuden hallintaa vai hallinnan sekavuutta?	Tavoitteiden epämääräisyys Yhteistyön dynaamiset hankaluudet	255 781	795
Uudistamisen elitistisyys	Paljon menetettävää Imagohyödyt Halujen ja tarpeiden ristiriita	186 624	659
Muut kategoriat	Puhe muun muassa uudistuksen vaikutuksista ja muut pienet yksittäiset luokat	33 333	158
Yhteensä		915 045	2923

uudelleen ja yritin löytää mielen tästä kategoriasta suhteessa muuhun puheeseen hallinnon uudistamisesta. Rakensin rinnakkaisiksi kokemiini kolmen kategorian alle ”Ongelmana kuilu eliitin ja muiden välillä” -kategorian, johon jaoin aikaisemmin omaan kategoriaansa koodattua aineistoa. Olin tehnyt tätä työtä muutaman päivän, kunnes silmäni aukesivat uudella tavalla. Kategoriaan koodattu aineisto löysi paikkansa siistissä järjestyksessä jokaisen näkökulman alla, mutta olin ajatellut asiaa aivan väärällä tavalla. Kaikissa kategorioissa oli alakategoriana käsitteellisellä tasolla sama asia: ”Ongelmana kuilu eliitin ja muiden välillä”. Kolmelle näkökulmalle oli mahdollista löytää siis yksi yhteinen kategoria, joka voisikin alakategorian sijaan olla kaikkien yläkategoria. Olin löytänyt kaikki näkökulmat yhdistävän kategorian, ydinkategorian.

Ydinkategorian löytyminen ohjasi minut myös tutkimaan tarkemmin, mistä eri näkökulmissa oikein oli kyse. Samalla tutkin, miten puhe näiden näkökulmien välillä vaihtelee. Ihmettelin, miten sama puhuja pystyi siirtymään eri näkökulmien välillä hyvin joustavasti ja puhumaan hallinnon uudistamisen ilmiöstä osin jopa hyvin ristiriitaisella tavalla. Yhden haastattelun aikana näin, miten samaa hallinnon uudistusta kehuttiin onnistuneeksi rakennelmaksi suhteessa toimintaympäristön muutoksiin ja hieman myöhemmin samaa ilmiötä parjattiin keinoksi viedä viimeinenkin valta paikallisen päätöksentekijän ulottuvilta. Puhujat eivät kuitenkaan tuntuneet kiinnostavan mitään huomiota osin ristiriitaisiin näkemyksiinsä uudistamisesta. Mielipide suhteessa uudistukseen näytti vaihtelevan suhteessa siihen, millaisiin asioihin se eri haastatteluiden vaiheessa linkitettiin. Myös erilaiset jännitteet nousivat esille riippuen siitä, mistä näkökulmasta haastateltava asiaa milläkin haastattelun hetkellä pohti. Näin, että uudistusta tulkitaan eri lailla riippuen tulkinnan kehiksestä.

Alkoi jälleen uusi koodaamisprosessi, jossa tutkin, saavatko eri tulkinnan kehikset yhteisen mielen ”kuilu eliitin ja muiden välillä” -kategorian avulla. Työtä varten aineisto purkautui puheeksi eliitistä sekä vallan jakautumisen ja keskittymisen problematiikasta. Jatkuvan vertailun menetelmällä kävin jälleen läpi koko koodauksessa mukana olleen aineiston ja pyrin etsimään sitä sosiaalisen toiminnan kaavaa, joka kykenisi selittämään suurimman osan aineiston vaihtelusta ja joka olisi yhteydessä kaikkiin kategorioihin (Glaser 1978, 94). Tämä muodostaisi ytimen, jonka ympärille aineistolähtöinen teoreettinen mallini hallinnon uudistamisesta suomalaisessa kunnallishallinnon kehittämisen kontekstissa rakentuisi (Strauss 1998, 146–148).

Teoreettisella tasolla mielekkyys löytyi. Koko aineisto on mahdollista hyvin laajasti selittää yhden perusprosessin eli ydinkategorian avulla. Nimesin perusprosessin eliitin koheesion ylläpitämiseksi. Perusprosessin tai ydinkategorian saturoitumisen kautta päädyin tutkimaan eliitin toimintaa, päätöksentekoa ja ryhmiin liittyviä ilmiöitä hallintouudistuksen ytimessä. Kun olin järjestänyt aineistoni kertaalleen uudelleen näiden käsitteiden avulla, palasin tutkimaan kirjallisuutta. Kiinnostukseni kohteena oli, mitä eliitti ja ryhmien toiminta käsitteellisellä tasolla sisältävät ja millaisia elementtejä niihin on tutkimuksessa liitetty. Tällä tavoin päädyin selittämään aineistoni kokoavasti näkökulmasta, joka nousi ensimmäisen kerran esille vasta viimeisessä

analyysivaiheessa. Tutkimuksessani kävi juuri niin kuin Glaser (1992; 2002) asian esittää: on turha lukea etukäteen aihealuetta, jonka olettaa olennaiseksi tutkimuksen kannalta. Aineistolähtöisessä prosessissa tutkija ei voi tietää etukäteen, mitä ilmiöitä aineistosta nousee. Tutkijan on siten varauduttava analyysiprosessin aikana etsimään olemassa olevaa tietoa aineistosta nousseista käsitteistä, jolloin hän voi joutua perehtymään myös itselleen vieraaseen ilmiöön.

Ydinkategorian ja eri tulkintakehysten analyysin avulla havaitsin päätyväni muutamaani uudistusprosessia kuvaaviin käsitteisiin, jotka syntyivät eri tulkintakehysten ja ydinkategorian yhteisvaikutuksesta. Lähdin kehittämään ajatusta teoreettisesta mallista, joka voisi ehkä selittää hallinnon uudistamista hieman laajemminkin kuin juuri kyseisen hankkeen kontekstissa.

5.4 Analyysiprosessin arviointia

Jälkeenpäin arvioituna analyysiprosessissani oli muutamia keskeisiä haasteita. Tutkimusekonomisesta näkökulmasta suurin ongelma oli se, että tutkimusaineisto oli grounded theory -analyysia varten turhan suuri. Onneksi tein koodausta limittäin aineistojen keräämisen kanssa. Suuren aineiston vuoksi analyysin eri vaiheisiin kului paljon aikaa. Analyysin perusvaiheet olivat suuren aineiston kanssa myös melko puuduttavia. Useimmissa tapauksissa muodostuneet kategoriat olivat jo joidenkin kymmenien haastattelujen jälkeen kylläntyneet tai saturoituneet. Kylläntyneen aineiston koodaamisessa tarkkaavaisuuden säilyttäminen on haastavaa. Tästä syystä jouduin tekemään monia tarkastuskoodauksia, jotta sain pidettyä kategorioiden sisällöt koherentteina. Vaikka arvelin jo ennalta, että aineiston koosta johtuen aineiston käsittelyprosessi saattaisi muodostua varsin raskaaksi, päätin kuitenkin käsitellä tutkimuksessani koko haastatteluaineistoa. Kun haastatteluaineisto oli jo kerätty, olisi ollut vaikea löytää kriteerit, joiden perusteella vain osa haastatteluista olisi otettu mukaan analyysiin.

Analyysiprosessiin liittyvä pienempi haaste oli se, että aineisto oli kerätty uudistushankkeen arviointia varten ja haastatteluissa oli käytetty teemarunkoja. Tosin en itse läheskään aina noudattanut teemarunkoa kovinkaan tarkasti ja osassa haastatteluista en käyttänyt sitä ollenkaan. Mikäli haastattelu oli toteutettu tarkasti teemarunkoa seuraten, oli helppoa havaita, että teemarungon käyttäminen ohjasi selvästi haastatteltavia. Tämä näkyi suurena määränä abstraktia, käsitteellistä ja yleistä kuntien toimintaympäristöä analysoivaa puhetta.

Teorian näkökulmasta ongelmana oli se, että olin analyysin alkuvaiheessa teoreettisesti, joskin tietämättäni, sitoutunut erilaisiin näkökulmiin hallinnon uudistamisesta, jolloin esimerkiksi eliittinäkökulma, joka aineistossani osoittautui erittäin keskeiseksi, oli jäädä pakotetuksi alakategoriaksi. Teoreettinen tietoni hallintouudistuksista vaikutti analyysiini erittäin paljon. Jälkeenpäin ajatellen analyysiprosessini vaikutui olennaisesti teoreettisen tietämykseni vuoksi. Aineistolähtöisten käsitteiden

luominen on hankalaa, kun mielessä liikkuu monia muiden, etevien tutkijoiden keksimiä käsitteitä (Glaser 1992, 33). Jos nyt aloittaisin analyysini alusta, aloittaisin datan luokittelun heti, ilman mitään teoreettista pohdintaa ja vasta analyysin edetessä vertailisin kehittelemiäni käsitteitä jo aiemmin keksittyihin. Osa kategorioistani on noussut aineistosta, mutta osaan kategorioista on selkeästi vaikuttanut keskustelu kuntien toimintaympäristön ja toimintatapojen muutoksista. En pidä teoriaohjautuneisuutta suurena ongelmana. Teoreettinen esiymmärrykseni ei estänyt minua löytämästä myös muita ”aidompia” tai ainakin aineistolähtöisempiä kategorioita. Erityisen tärkeänä analyysin onnistumisen kriteerinä pidän sitä, että tutkimuksen ydinkategoria löytyi ensin aineistosta ja vasta sitten itselleni vieraasta teoreettisesta kirjallisuudesta. (vrt. Peräkylä 1990, 169.)

Tutkimuksen alkuvaiheessa en nähnyt ongelmallisena Straussin ja Glaserin eriytyneitä käsityksiä metodista. Analyysin edetessä ”koulukuntien” tai paremminkin menetelmän yhdessä löytäneiden tahojen erimielisyydet analyysiprosessissa käytettävistä menetelmistä ja periaatteista nousivat kuitenkin melko keskeisiksi (eroista katso Siitonen 1999, 31–34). Ensin pyrin ratkaisemaan asian niin, että ongelmien ilmetessä palasin aina uudelleen metodin alkuperäisesitykseen, joka ei mielestäni ole edellä kuvatulla tavalla lainkaan ristiriitainen (Glaser ja Strauss 1967). Tämä ei kuitenkaan aina riittänyt ja jossain vaiheessa huomasin, että Straussin ja Corbinin (1990; 1994) esittämät menetelmän osat (esim. konditionaalinen matriisi) eivät soveltuneet omaan tutkimukseeni ja analyysin edetessä minun oli hylättävä ne ja ikään kuin liittyttävä glaserilaisen linjan kannattajaksi. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että Glaser (1992) esittää kritiikkinsä Straussin metodin kehittelyä kohtaan hyvin avoimesti. Tällöin on helppo ymmärtää, mitä elementtejä hän omassa metodipainotuksissaan korostaa ja mihin hän kritiikkinsä perustaa. Strauss ja Corbin (1990) eivät tuo lainkaan esille eroja Glaserin ajatuksiin tai he arvioivat erojen olevan enemmänkin terminologisia ja menetelmällisiä kuin analyysimetodin periaatteisiin liittyviä. Samalla he pitävät kuitenkin kirjassaan mahdollisena ennalta asetettua tutkimusongelmaa ja ennalta muotoiltujen kysymysten esittämistä ja jopa ennalta määrättyjä kategorioita.

Vasta kun Glaser teki näkemyserot erittäin selviksi (1992), alkoivat myös Strauss ja Corbin perustella siirtymistään eri suuntaan. Strauss ja Corbin korostavat (1994, 277) esimerkiksi, että liian tiukka induktion käsitys saattaa johtaa steriileihin ja jopa tyliisiin tutkimuksiin. Vasta tässä esityksessä Strauss ja Corbin selventävät myös suhdettaan aikaisempaan teoriaan tuomalla esiin, että menetelmän alkuperäisteoksessa vähäteltiin sekä olemassa olevan teorian mahdollista hyötyä ja sitä, että koulutetuilla tutkijoilla on rajalliset mahdollisuudet olla teoreettisesti täysin avoimia.

Vaikka analyysiini liittyy edellä kuvattuja haasteita koen, että löysin kolmannella analyysikierroksella aineiston olennaisuudet ja aineiston kautta näyttäytyneet moninaiset äänet. Ydinkategorian saturoituminen oli kokemuksena huikaiseva, mikä omalta osaltaan korvasi aineiston laajuudesta johtuneen vaivalloisuuden. Analyysimenetelmän sääntöjen johdonmukainen noudattaminen antoi mahdollisuuden paljastaa tutkimuskohteestani kuvan, jota en paljain silmin olisi kyennyt tavoittamaan. Voi myös

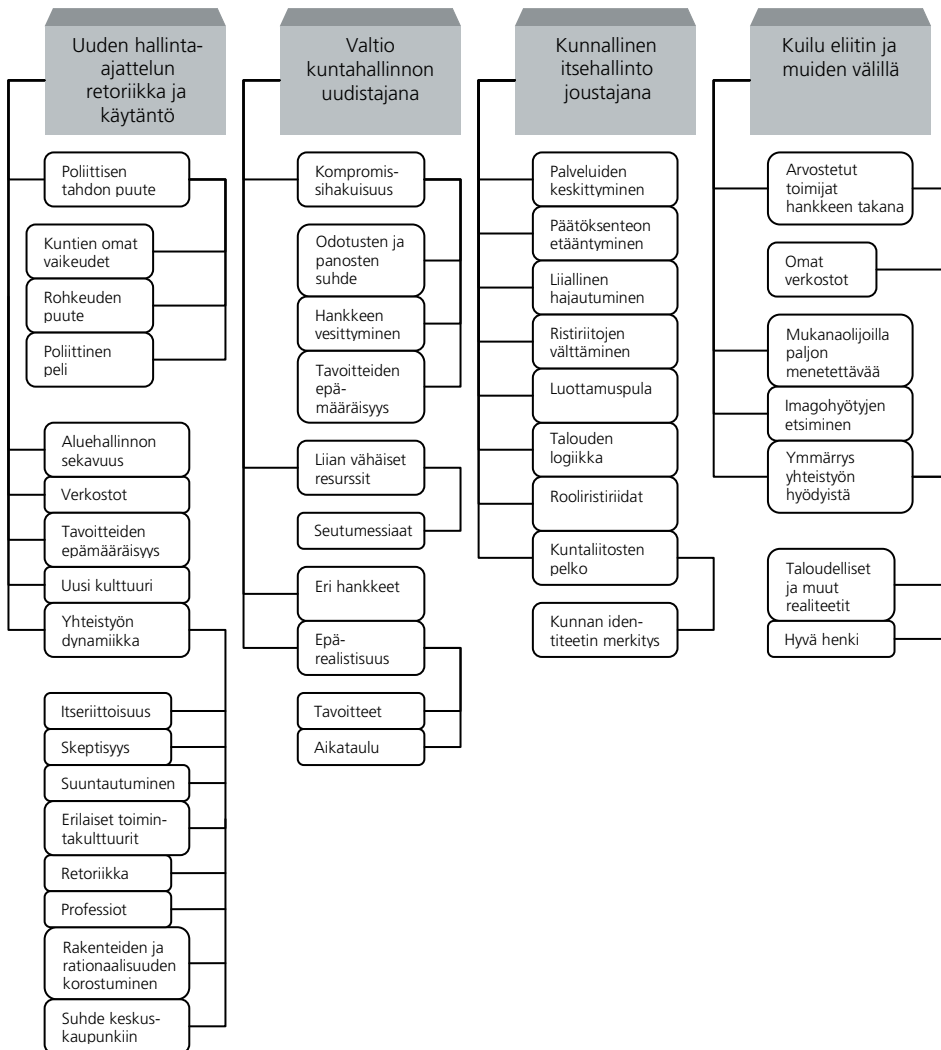
arvioida, että teoreettinen rakennelmani perustuu juurevasti analysoimaani empiiriseen aineistoon. Vaikka puhtaan totuuden esille saaminen inhimillisestä todellisuudesta on mahdotonta, koen että lähimmäksi ilmiön olennaisia piirteitä on mahdollista päästä juuri systemaattisen analysoinnin, tulkinnan ja käsitteellistämisen kautta. Jotta teoreettisen rakennelmani arvioiminen olisi mahdollista, olen pyrkinyt osoittamaan, mitä kautta olen päätynyt käsitteellisiin ratkaisuihini. (vrt. Alasuutari 2007, 234-235.)

Seuraavassa osiossa esitän ensin aineistosta nousseet kategoriat alakategorioineen empiiriseen aineistoon nojaten, jotta lukijalla olisi mahdollisuus arvioida, millaista ainesta mihinkin kategoriaan on koodattu. Tämän jälkeen käyn vielä läpi eri kategorioiden kautta muodostuneet tulkintakehykset ja niiden esille nostamat erityispiirteet ja jännitteet tutkittavasta ilmiöstä. Seuraavaksi käsitteelen ydinkäsitteen yhteydet eri tulkintakehyksiin, jonka jälkeen prosessin ydinelementit paljastuvat. Lopuksi nostan edelleen käsitteellistä tasoa ja rakennan teoreettisen mallin hallinnon uudistamisen olennaisista piirteistä ydinprosessin valossa.



NÄKÖKULMAT

Ensimmäisen analysikierroksen tulokset käydään läpi kuvion 4 mukaisesti. Ensin kuvataan lyhyesti, millaista aineistoa mihinkin näkökulmaan sisällytetään. Tämän jälkeen käydään melko laajasti empiiriseen aineistoon nojautuen läpi kategoriaan keskeisesti liittyneet alakategoriat ja esitellään niihin koodattua empiiristä aineistoa. Jokaisen pääkategorian lopuksi tuodaan keskusteluun mukaan teoreettista ainesta, jonka avulla kategorian keskeistä sisältöä rikastetaan ja jonka avulla nostetaan analyyysin käsitteellistä tasoa.



Kuvio 4. Pääkategoriat alakategorioineen

6. Uuden hallinta-ajattelun retoriikka ja käytäntö

”Koko tää päätöksenteko on pirstaloitunut, on kunta, seudun päätöksenteko, maakuntaliitto, maakunnan yhteistyöryhmä. Kaikki asiat on ihan sekaisin.” Haastattelu ’2-6-137’

Keskeiseksi teemaksi ”Uuden hallinta-ajattelun retoriikka ja käytäntö” -kategoriassa nousee seutuyhteistyön kehittyminen osana jo ennestään sekavaa ja pirstoutunutta aluehallintoa. Lisäksi esiin nousee verkostomaisten toimintatapojen käytännön haasteellisuus, yhteistyöhön liittyvät moninaiset haasteet sekä ambivalentti suhtautuminen uudenaikaiseen toimintakulttuuriin.

6.1 Verkostot

Empiirisen aineiston perusteella seutuyhteistyö näyttää kiinnittyvän puheeseen verkostomaisesta toimintatavasta. Verkostomainen toimintatapa puolestaan liitetään uusiin ja muodikkaisiin toimintakäytäntöihin. Uuteen toimintatapaan nähdään haastatteluissa sisältyvän paljon haasteita. Eräs haaste, johon käytännön verkostotoiminnassa näytetään törmäävän, liittyy keskeisesti johtamiseen ja uusiin johtamisen käytäntöihin. Johtamisen välineet nähdään yhteistyöverkostoissa hyvin toisenlaisina kuin kunnissa organisaatioina. Myös valtakäsityksen katsotaan muuttuneen uuden ajattelutavan myötä. Organisaatioasemiin kytkeytyvän vallan sijaan keskeisemmäksi nousevat verkostomaisissa rakenteissa osallistumisen ja vaikuttamisen prosesseihin sisältyvät uudenlaiset vallan muodot.

”Mää näen johtamisen tällaisessa tapauksessa verkostona, kun on löysä verkosto, kun organisaatiolla ei omia resursseja, johtaminen silloin sama kuin aloitekyky ja oikeus. Kunnanjohtajien joukko ohjaa, kukin vuorovuosin vetää. Täähän ei ole niin iso laiva, enemmän kyse vaikutusvallasta kuin vallasta.” Haastattelu ’2-6-131’

Joitain arvioita esitetään myös siitä, että uudet, sekavat järjestelmät ovat hävittäneet ainakin näkyvän johtamisen kuntien työstä kokonaan. Johtamisen puuttuminen nähdään sekä viranhaltijajohtamisen että poliittisen johtajuuden ongelmana. Seututason merkityksen kasvaminen nähdään kuntien suunnittelun kannalta hämmäntävänä. Etenkin ajatukseen päätösvalan siirtämisestä ylikunnalliselle organisaatiolle suhtaudutaan melko kriittisesti.

”Mun kannalta tilanne on se, että en tiedä, mihin tää homma on menossa. Kukaan ei sitä johda, ei ylhäältä eikä alhaalta. Päätöksiä tehdään ilman mitään suurta logiikkaa.” Haastattelu ’1-2-3’

”Päätäntä on ollut sekaista, että ei tiedetä, kuka tekee ja päättää. Ja kunnissa ollut vaikea varautua esim. talousarvioissa siihen, minkä verran menee rahaa seutuihin. Ei tiedetä, ei oo seurantaa, ei tiedetä, missä hankkeessa mikäkin kunta mukana.” Haastattelu ’2-4-5’

Kehittämisen hahmottaminen seudullisella tasolla ei vaikuta helpolta. Myös riittävän selkeiden linjojen määrittäminen puuttuu. Tämänkaltaiset kokemukset korostuvat etenkin päättäjillä, jotka eivät päässet vaikuttamaan Seutukuntien tuki -hankkeen hankehakemukseen. Ongelmallisena toiminnan hahmottamisen kannalta nähdään myös se, että rinnakkaisia toimijoita on etenkin suunnittelutyössä mukana yhtä aikaa liian paljon.

”Mää nyt en muista, mää en tainnut siinä alkuvaiheessa edes kauhean paljon olla siinä mukana, että mää tulin vissiin vähän jälkijättöisesti siihen mukaan. Kyllä mulla on semmoinen käsitys, että se on ollut vähän hakusessa koko ajan. Että sosiaalialalle on jotenkin tuntuu pikkuisen, että on ollut semmoista väkinäistä pusertamista. Että mitä siinä nyt sitten oikein saadaan. Että siihen vaikuttaa just se, että kun tässä on näitä rinnakkaisia toimijoita niin paljon.” Haastattelu ’3-1-50’

Uusien toimintatapojen taustalla näkyy yhteiskunnan muuttuminen monimutkaisemmaksi, etenkin vastuusuhteiden monimutkaistuminen nostetaan esille kuntien toimintaan vaikuttavana tekijänä. Muutosten vieminen kuntatasolle tiedetään kuitenkin haastavaksi tehtäväksi. Haasteet liittyvät sekä totuttuihin toimintatapoihin että kuntiin syvään juurtuneeseen itseriittoisuuteen. Kuntien toimintaa koskeva seudullinen päätöksenteko tuntuu tästä näkökulmasta vieraalta.

”Yhteiskunta on muuttunut monimutkaisemmaksi, ennen oli selvempää, että mitkä vastuut kuuluu kelleki.” Haastattelu ’2-5-29’

”Mallia en ole arvostellut, mutta me ei välttämättä olla opittu, miten pitää käyttäytyä.” Haastattelu ’2-4-9’

”Ei me ennen olla oltu riippuvaisia toisten kuntien päätöksistä. Meillä kaikilla on erilaiset mielipiteet ja näkemykset. Jos ajatellaan tätä kehitystä, niin ennen kaikilla oli oma reviirinsä.” Haastattelu ’2-6-139’

Vaikka hankkeen edetessä vaikeudet muutosten toteuttamisessa korostuvat, ei seutuyhteistyötä kuitenkaan haluta hylätä kuntien tulevaisuuden ongelmien ratkaisemisen strategiana. Kuitenkin kriittisyys suhteessa verkostoihin ja verkostomaiseen toimintatapaan korostuu uudistushankkeen edetessä. Kritiikki näyttää kohdistuvan yleisemminkin verkostoihin keinona ratkaista suomalaisen alue- ja paikallishallinnon ongelmia.

”Kyllä seutuyhteistyö on oikea tapa, mutta se, että meillä uskotaan liikaa näihin verkostoihin, että osataanko me enää hahmottaa, mikä meidän hallinnon rakenne

kokonaisuutena on. Valtakunnan taso, viisi suurlääniä, TE-keskukset ja valtion alue ja paikallishallinto, piirihallinto, sitten tulee maakunnat, jotka on alueellisesti rinnasteisia ympäristö ja TE-keskuksille ja sairaanhoitopiirit. Nyt on tulossa seutukuntataso ja paikallistaso. Meillä ollaan menossa samanlaiseen kun Englannissa, että ulkomaalaiselle kun yrität selittää, millainen hallintorakenne meillä on, niin sen huomaa. Tulevaisuudessa me ei enää pärjätä sillä, että nämä nyt on näitä verkostoja, joissa toimijat tietävät kenen kanssa täytyy pitää yhteyttä. Elinkeinoelämän edustajat ovat pihalla, kun miettivät, keneen otetaan yhteyttä.” Haastattelu ’156’

6.2 Uusi toimintakulttuuri

Empiirisessä aineistossa näkyy selvästi, että uusien hallintakäytäntöjen oletetaan muokkaavan kuntien toimintakulttuuria voimakkaasti ja monella eri tasolla. Seudullisten rakenteiden vallan kasvaessa niille asetetaan myös paljon odotuksia. Odotusten lisäksi puheessa korostuu uusien toimintatapojen soveltamisen haasteellisuus. Toimintakulttuurin keskeisimmäksi positiiviseksi muutokseksi nostetaan se, että erilaisissa tulevaisuutta koskevissa keskusteluissa yhteistyö on uudistushankkeen myötä aina agendalla ainakin eräänä toimintojen järjestämisen tapana. Yhteistyörakenteiden vahvistumisen toivotaan vaikuttavan myös siten, että valtion vaikutusvalta alueille vähenee seutujen vallan kasvaessa.

”Haasteet. Se, että me saadaan toimintakulttuuri muuttumaan. Valtuuskunta ei enää ole neuvottelukunta, jossa juodaan kahvia.” Haastattelu ’1-4-8’

”No se on ainakin tehnyt sen tehtävän nyt, että me on alettu katsoa asioita vähän kunnan rajojen yli tässä. Siis eihän koskaan hallinto ole lopullista muotoa saanut ja ei voi sanoa, että mikä se lopullinen muoto tässä on. Mutta että ainakin se on pannut meillä nyt tämän keskustelun ja prosessin liikkeelle. Että on paremmat edellytykset ottaa tätä alue- ja paikallistason vastuuta valtiolta.” Haastattelu ’3-6-72’

6.3 Alue- ja paikallishallinnon sekavuus

Perusongelmaksi uusien hallinnan käytäntöjen näkökulmasta nousee alue- ja paikallishallinnon järjestelmän pirstaloituminen. Pirstaloitumisen eräänä syynä nähdään verkostojen liiallinen ihailu. Toisena pirstaloitumiseen vaikuttavana tekijänä nostetaan esille uskalluksen puute kehittämisen linjoja määriteltäessä. Kuntien toimintojen järjestämisvapauden lisääntyttä viime vuosikymmeninä järjestelmät ovat saaneet muotoutua erilaisiksi eri alueilla kuntien ja alueiden omista lähtökohdista. Hajautunut ja heterogeeniseksi muotoutunut järjestelmä vaikuttaa haastatteluiden perusteella hyvin sekavalta.

”Jossain vaiheessa on luotava visio siitä, mikä julkisen hallinnon perusrakenne on. Jos siihen mennään vain sellaisen visiottoman perusajattelun kautta, se kestää liian kauan. Meille on tullut vääränlainen ihanne siitä, että julkisen hallinnon rakenteita ei saa määrittellä ja niiden pitää olla verkostomaisia.” Haastattelu ’153’

Ongelmaksi nostetaan myös se, että paikallistason pirstoutuminen uudenaikaisessa järjestelmässä johtaa tilanteeseen, jossa paikallistason merkitys tosiasiaa vähenee. Kehitys on kuntapuolen odotuksiin nähden päinvastainen, koska seutuyhteistyön eräänä tarkoituksena nostetaan esille juuri paikallistason vallan kasvaminen. Paikallistason painoarvon vähenemisen pelätään johtavan siihen, ettei paikallinen hallinnon taso kykene muodostamaan vahvaa vastavoimaa valtiolle, mihin varsinkin valta jatkosakin keskittyy.

”Ja tuota mä en näen tässä vielä ison ongelman tässä seutuhommassa sillä tavalla, kun mä alkuun sanoin, että tämä on positiivinen hanke. Että tällä pirstotaan nyt tämä järjestelmä. Täällä on pieniä päättäjiä joka putiikissa. Ja silloin tällöin tilanteessahan valtio pystyy sitten komentelemaan entistä paremmin. Ei nouse sellaisia vahvoja alue- ja paikallistason vaikuttajia. Että meillä nyt tämä järjestelmä on niin eduskuntakeskeinen, että kaikki katsovat se eduskunta on se keskeinen paikka, missä asioita päätetään eikä havaita sitä, että täällä paikallistasollahan se politiikan tekeminen pitäisi hoitaa.” Haastattelu ’154’

Neuvotteluihin ja keskusteluihin sekä osin tapauskohtaisiin järjestelyihin perustuva seudullinen suunnittelujärjestelmä näyttyy varsin vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Erityisen vaikealta näyttää vaikutusvallan sijainnin määrittely. Osa haastatelluista on sitä mieltä, että kunnissa, seuduilla ja maakunnissa tehdään uudistushankkeen myötä osin myös päällekkäistä työtä.

”Se on jäänyt jotenkin tällöiseksi, että sekavaksi. Ja sitten jos esimerkiksi Oulun seudulla tämä seutuyhteistyö kehittyy, niin eihän maakunnalla ole mitään tekemistä tai sanomista tähän seutuyhteistyöhön. Ne pikkuisen jotakin hämmäntävät sitten, ne tekee vielä... ja sitten kun näitä kaavojakin tehdään nyt, että on maakuntakaava. Ja sitten on meillä tämä seudun yleiskaava. Ja sitten on kunnissa yleiskaavat ja kaavat. Että onhan tämä jotenkin hullua, että näitä on ja samaa velliä keitetään päällekkäin. Mä en sitä oikein ymmärrä.” Haastattelu ’3-3-62’

Esiin nousee myös pelko vaikutusmahdollisuuksien vähenemisestä erilaistuvissa hallinnollisissa rakenteissa. Samalla katsotaan, että uusissa verkostomaisissa rakenteissa kuntalaisen on vaikeampi löytää ja tunnistaa toiminnoista vastuussa oleva taho. Myös vallan löytymisen nähdään vaikeutuneen. Joissain yhteyksissä haastatteluissa puhutaan jopa uudenlaisiin rakenteisiin liittyvästä selkeästä demokratiavajeesta.

”No sitten vielä se, että mikä merkitys on sillä, että tällöisen 5,2 miljoonan asukkaan maassa on suunnilleen samantyyppinen hallinto eri puolilla. Kun ihmiset muuttavat paikasta toiseen ja niin päin pois. Niin täytyis tietää se, että mikä on hallinnon perusrakenne... Koska kansalaisenhan pitäisi voida vaikuttaa asioihin ja jos on kovin sekalaiset systeemit, niin eihän niihin pysty vaikuttamaan.” Haastattelu ’1-5-4’

Hallinnon rakenteiden uudenaikainen pirstaloituminen nähdään uudistusten valitettavana sivutuotteena. Hallinnon pirstaloituminen kirjavalta vaikuttavan uudistuskokonaisuuden myötä tulkitaan vahingoksi. Eräänä syynä tähän nostetaan esille keskushallintovetoisen uudistaminen.

”Aluepalokunnat tulossa. Ja kaikki nää eri organisaatiot. Poliisipuolella on tapahtumassa paljon. Koko alue- ja paikallishallinto on pirstaloitunut vahingossa... Helsingikeskeinen hallintoajattelu ja näistä verkostoista puhuminen estää vallan löytämisen.” Haastattelu '1-2-3'

6.4 Sekavuudesta epämääräisiin tavoitteisiin ja strategioihin

Uudet, verkostoja korostavat kehittämisen tavat näyttäytyvät käytännön kehittämistyössä melko vaikeasti hahmotettavina tavoitteina ja epämääräisinä strategioina. Myös Seutukuntien tuki -hankkeessa ongelmana on etenkin hankkeen puolivälissä tavoitteiden yleisyys ja epäselvyys. Suuri osa haastatelluista kokee, ettei heitä kuultu yhteistyön alkuvaiheen suunnitelmia tehtäessä. Kritiikin lisäksi tuodaan esille myös näkemyksiä, joissa korostetaan sitä, että osallistumiseen oli kaikilla mahdollisuus, mutta ei välttämättä halukkuutta. Tätä puolestaan perustellaan sillä, että hankkeeseen mukaan lähdetessä kuntien toimijat eivät ymmärtäneet, miten keskeisiä kuntien palveluita seudullistamiskokeilut saattaisivat koskettaa.

”[tavoitteet] Ovat liian yleisiä.” Haastattelu '1-1-24'

”Mun mielestä ne tavoitteet jäi ympäripyöreiksi. Ei strategioita tehdessä vielä osattu vaikuttaa. Itse kyllä pystyin vaikuttamaan. Silloin rivipäättäjät ei vielä hokanneet, että tässä on oikeista asioista kysymys.” Haastattelu '2-4-12'

Jotkut haastatellut ovat hankkeen puolivälissä edelleen sitä mieltä, että tavoitteiden määrittäminen on seutuyhteistyötä koskevissa asioissa kesken. Samaan aikaan lähes kaikilla seuduilla on kuitenkin käytössään seudullinen strategia.

”Ei vielä strategian osalta tiedetä niitä tavoitteita että en osaa sanoa, onko järkeviä. Mutta ei ole syytä epäillä etteikö ne ois.” Haastattelu '2-3-123'

”Mutta mun käsittääkseni oikein semmoisia selkeitä mitä strategia tarkoittaa tai miten mä ymmärrän, niin melkein voisi sanoa, että semmoista ei taida olla semmoista paperia kovin järkevää.” Haastattelu '3-4-21'

Strategiapapereista huolimatta ongelmaksi nousee se, että osa toimijoista ei näytä tietävän, mitä koko hankkeella tavoiteltiin.

”No ei konkreettisesti ole tapahtunut oikeestaan mitään. Ollut kaaosta, henkilöjärjestelyt yms johti keskinäiseen epäluottamukseen, jännite on hidastanut tätä. Odotuksia on ladattu ehkä vähän liikaa, että mahdollisuudet yhteistyöhön on pienemmät kuin odotukset. On häirinnyt, ei oikein tiedetä mitä tehtäs ja mitä saatas aikaseks.” Haastattelu '2-5-15'

Seutuyhteistyön tavoitteet näyttävät ylipäätään varsin epämääräisinä tai jopa olemattomina. Samalla eri toimijoiden erilaiset tavoitteet kuitenkin vaikeuttavat yhteisten tavoitteiden määrittelyä. Osa toimijoista tavoittelee nopeita taloudellisia säästöjä, osa puolestaan korostaa palvelurakenteiden monipuolistamista.

”No määh uskon, että ne tavoitteet oli eri kunnilla ja eri päättäjillä ja eri taboillakin vähän erilaisia. Että ei sellaista ihan yhtenäistä tavoitetasoa ollut. Lähtökohta tietysti seutuyhteistyölle oli, joka oli tuommoisena pontimena ja joka pani yhteistyötä liikkeelle, että nähtiin se yleisesti, että tämä yhteistyö on yksi tapa säästää kustannuksissa ja ikään kuin tämä taloudellinen lähtökohta.” Haastattelu ’3-3-63’

Seutuyhteistyön syventämisen taustalta on kuitenkin löydettävissä yksi kaikille yhteinen kuntien toimintaedellytysten muutokseen kiinteästi liittyvä tavoite: pyrkimys kunnan palveluiden turvaamiseen niukkenevilla voimavaroilla.

”Itse asiassa tavoitteet ei ole selkeitä. Tavoitteena olisi se, että pitäisi maksaa vähemmän, mutta järjestää samat palvelut.” Haastattelu ’2-2-91’

”Tärkein syy tähän hommaan sitoutumiseen on pitkä kokemus, ymmärrän, että oman kunnan voimavarojen ei uusia palveluita voida toteuttaa, resurssit pitää etsiä oman kunnan ulkopuolelta.” Haastattelu ’2-4-13’

Taloudellinen pakko näyttäytyy voimakkaimpana motiivina uusien toimintatapojen soveltamiseen ja yhteistyön lisäämiseen. Samaan aikaan epävarmuutta näyttää kuitenkin aiheuttavan se, että varmuutta säästöistä ei ole.

”Sieltä se tavote löytyy... Meikäläisellä on jo toiset nahkat polvissa menossa kun ollaan aina harkinnanvaraisia avustuksia hakemassa.” Haastattelu ’2-8-144’

6.5 Poliittisen tahdon puute

Poliittisen tahdon puute ja seudullisten rakenteiden epädemokraattisuus nostetaan seutuyhteistyöhön liittyvän poliittisen päätöksenteon keskeisiksi ongelmiksi. Jotkut toivovat seutuvaltuustojatteluista ratkaisua tähän pulmaan.

”Niin silloin, kun me joudutaan menemään tämmöisiin isompiin yksiköihin. Että tarvitaan sekä vahvaa paikallista sekä kunnallista että alueellista itsehallintoa. Eli joku taso tuossa alue- tai seututasolla, joka ottaa kokonaisvastuuta ja johon voidaan suorilla vaaleilla vaikuttaa.” Haastattelu ’3-6-72’

Yhtäältä ongelmaksi nostetaan poliittisen tahdon puute. Samaan aikaan päätöksenteon tekovalta seutuyhteistyötä koskevissa asioissa pidetään kuitenkin kunnissa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa seudullisille organisaatioille jää selvitysten organisoimien ja asennemaaperän muokkaamisen rooli.

”Ja täällä on seutukunnassa toiminnan johtaja ja näin. Että kyllähän täällä siis henkilökunta ja ehkä perusteeltaan tämä on niin kuin, täältä on yritetty laittaa liikkeelle tätä seudun yhteistä toimintaa, mutta että se ei ole ehkä, kun ollaan vielä tässä pisteessä, niin se ei oo riittävästi saanut kipinää kunnissa. Ja tietysti nyt sitten kunnissa ehkä täytyy nousta sitten tavallaan. Että siellähän se päätöksenteko lepää, elikkä eihän tämä seutuorganisaatio voi tehdä mitään päätöksiä kuntien puolesta, vaan jokainen kunta joutuu itse päättämään sen asian. Mutta että seutuorganisaatio oli tässä

alkuvaiheessa aika hyvin mukana ja niin kuin tavallaan edelleenkin vähän potkimassa niitä eteenpäin. Mutta nyt sieltä just kunnista pitäis löytyä sitä vastuunkantoa.” Haastattelu ’3-7-54’

Seutuyhteistyö koetaan myös korostuneen viranhaltijavetoiseksi. Tämän arvellaan heikentävän poliitikkojen kiinnostusta vastuunottoon seudullisissa asioissa.

”Mutta. Kun se pitäis olla niin päin, että viranhaltijat on poliittisella johdolla töissä. Ne on niin kuin kansalla töissä. Niin tässä on se ongelma, että onko siellä niin semmoisia kirkasotsaisia viranhaltijoita, jotka saneeraa oman työpaikkansa esimerkiksi. Niin siinä tulee se ongelma. Mutta ne on tehnyt ne viranhaltijat sitä työtä niissä tiimeissä niin hyvin, kuin ne on taitaneet. Mutta poliittinen ohjaus on puuttunut. Kun poliitikot on keskustellut siitä, että onko meillä valtuusto, ja äänestetäänkö ja monta paikkaako sinne tulee.” Haastattelu ’3-7-55’

Lisäksi poliittisten päätöksentekijöiden huomion koetaan kiinnittyvän toisarvoisiin asioihin. Joitain huomioita esitetään myös siitä, ettei poliitikoilta löydy kiinnostusta silloin, kun asiat menevät liian vaikeiksi ja kun varmasti kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja ei ole näköpiirissä.

”Niin siis tullaan tähän politiikan logiikkaan edelleen. Että onko politiikalle vain tilaa silloin, kun eletään kasvussa. Ja kun on jakamista. Vai löytyykö poliitikkoja sitten tekemään niitä ratkaisuja, kun pitää valita huonosta valikoimasta, vai jääkö se...” Haastattelu ’3-4-16’

Poliittisen rohkeuden puutteen ei koeta koskevan ainoastaan kuntapäätäjiä, vaan sen nähdään kiinnittyvän kaikkeen kuntia koskevaan päätöksentekoon. Päätämättömyyden nähdään korostuvan etenkin teemoissa, joissa pyritään määrittämään kuntien tulevaisuutta koskevia arvovalintoja.

”Tarvitaanko me tällaisella alueella, jos kuntakeskusten väli on näin snadi, näyttää kaikkia. Mutta se ei poista sitä ongelmaa sieltä taustalta, että se iso kansallinen keskustelu, ei pitäisi käydä täällä meidän harjuilla vaan Arkadianmäellä, on se, että tuleeko sitten nämä kaikki palveluilla näin. Ja sitä ei uskalleta tehdä.” Haastattelu ’3-5-35’

Suoran demokratian korostaminen tulkitaan myös merkiksi poliittisen rohkeuden puutteesta. Luottamushenkilöiden tehtäväksi määritellään arvovalintojen tekeminen äänestäjiensä puolesta. Tehtävässä onnistumisen parhaana mittarina pidetään kunnallisvaalien tulosta.

”Mutta ei siitä nyt mitään tulis jos valmisteluvaiheessa pitäis jokaselta kuntalaiselta kysyä. Kyllähän aina voi lehdistä lukea ja jokainen voi tuoda mielipiteensä. Tässä vaiheessa kyllä ihan riittävä. Että ei joka asiasta voi kääntyä kuntalaisen puoleen. Lh:n täytyy uskaltaa tehdä päätöksiä. Vaaleissahan se näkee.” Haastattelu ’2-1-101’

Tahdon puutetta perustellaan sillä, etteivät luottamushenkilöt ole saaneet riittävän yksiselitteisiä selvityksiä seutuyhteistyön vaikutuksista. Poliittiset päättäjät haluavat selkeämpiä analyysejä siitä, millaisia vaikutuksia seutuyhteistyön kehittämisenä

esimerkiksi kuntien talouteen ja palveluiden kustannukseen. Monien mielestä vasta taloudellisten hyötyjen osoittaminen kykenee takaamaan kuntapäätäjien todellisen sitoutumisen.

”Taloudellisia vaikutuksia ei vielä tässä aikataulussa olla pystytty osoittamaan, että kunnat olis sitten todella sitoutuneet.” Haastattelu ’2-5-36’

Poliittisen tahdon puute liitetään myös odottamisen ilmapiiriin. Tähän liittyy myös usko, että jokin ulkopuolinen taho kykenee ottamaan vastuun vaikeista tulevaisuuden ratkaisuista. Tilannetta kuvataan myös ulkopuolisen pelastuksen odottamisena.

”Jääty oottamaan. Käsitksen mukaan ei ihmeellistä ole ollut... Tää tilannehan on vähän sellanen, että kun on monia asioita tehty, niin odotetaan messiasta, keksittä asia, jota kukaan ei oo tehnyt. Ja kun kaikki oottaa sitä, että joku tulisi ja pelastaisi” Haastattelu ’2-5-26’

Poliittista tahtoa koetaan löytyvän niin kauan, kun asiat ovat riittävän epämääräisiä ja abstrakteja. Samaan aikaan yksittäisissä käytännön asioissa poliittinen tahto on edelleen arvoitus. Näyttää myös epäselvältä, miten selkeästi eri tahot ovat sisäistäneet hyväksymänsä varsin yleisen tason strategia-asiakirjat ja niiden moraalisen sitouvuuden.

”Karkeella tasolla on, että seutu mainitaan kunnan kaikissa strategioissa, mut ei oo sillein konkretisoitunut. Että sillä tavalla kunnan poliittinen johto on hyväksynyt seudun yhdeksi tuottajamuodoksi. Mutta ei voi sanoa, että ois yksittäisten asioiden osalta”. Haastattelu ’2-5-36’

”Ja ne päättäjät, jotka hyväksyvät tällasia sopimuksia, ni ne on kuitenkin ympäröityjä ja ei sillä tavalla konkreettisia, että tietoisuus saattaa olla hatara.” Haastattelu ’2-6-134’

Siihen asti kun yhteistyökohteet ovat elinkeinopoliittisia tai liittyvät kehittämiseen, suunnitelmiin ja selvittämiseen, kriittiset näkemykset näyttävät pysyvän piilossa tai niitä ei ole. Keskustelut seutuyhteistyön todellisista hyödyistä alkavat kunnissa vasta, kun suunnitelmien käytännön toteutus lähestyy.

”Aikaisemmin seutuyhteistyö on ollut sellaista elinkeinopoliittista ja kehittämistyötä, niin ei siitä ollut kenellekään häirtää, mutta ei oikein hyötyjäkään. Nyt kun ollaan etenemässä, kriittiset näkemykset on nousseet seutuyhteistyön hyödyistä.” Haastattelu ’2-6-138’

Osa näkee edelleen hankkeen puolivälissä, että seutuyhteistyön lisääminen ja kehittäminen saattavat parhaassa tapauksessa johtaa lisäresurssien saamiseen. Myös edunvalvonta suhteessa valtioon nostetaan joillain seuduilla yhteistyön ainoaksi konkreettiseksi tavoitteeksi. Uusien yhteistyöratkaisujen ei juuri nähdä vaikuttaneen kuntien toiminnan käytäntöön. Hankkeen puolivälissä käy selväksi, että osalla peruskuntien valtuutetuista ei ole kiinnostusta pohtia enää edes seutuyhteistyön merkitystä ja tulevaisuutta.

”Jäänyt se koko seutuyhteistyö pikkusen epäselväksi etäiseksi. Ymmärrän kyllä, että se rahan saaminen ja edun valvonta yhdessä tuonne valtioon päin on tärkeää. Jos ajatellaan siltä kantilta, tietysti siltä kantilta ne suuret johtajat pohtivat siltä kannalta ja tietysti sillon se on paikkansa ansainnut. Itse taas ku pohtii sellaisia käytännön asioita, niin kentällä ei hahmota mikä se hyöty on.” Haastattelu ’2-6-96’

”En osaa sanoa, jäänyt etäiseksi ja pinnalliseksi. En oo nuin pohtinu sitä. Koko seutuyhteistyö on jäänyt pinnalliseksi.” Haastattelu ’2-6-96.

Eräänä syynä hankkeen tavoitteiston epämääräisyydelle nostetaan esiin pohdinnat seutuyhteistyön merkityksestä suhteessa kuntaliitoksiin. Keskustelua seutuyhteistyön ja kuntaliitosten käyttämisestä vaihtoehtoisina strategioina ei kuitenkaan käydä seutufoorumeilla. Nämä keskustelut kantautuvat seudullisille päätöksentekijöille ennemminkin huhupuheena.

”No kaikkienensa, niin kuin puhuttiin tästä seudullisesta strategiasta, niin se on varmaan semmoinen jatkovaihe, että siinä nyt on henkilöitä ja tahoja, jotka puhuvat siitä yhdestä suurkunnasta, ja on henkilöitä ja tahoja, jotka puhuvat seudullisista palveluista. Että tämä keskustelu pitäis käydä läpi, että mikä se on se meidän suunta. Kumpaa me lähdetään viemään eteenpäin. Onko tavoitteena yksi kunta, onko tavoitteena, että on kymmenen kuntaa, jotka tuo omat vahvuutensa ja seudulliset palvelut.” Haastattelu ’3-4-18’

Myös viranhaltijoiden sitoutumisen arvellaan edelleen hankkeen puolivälissä olevan yllättävän vähäistä. Eri toimijoiden tulkinat tehtyjen sopimusten ja käytyjen keskusteluiden merkityksestä ovat hyvin erilaisia. Samaan aikaan kun valtuustotason sitoumuksia peräänkuulutetaan, on joidenkin käsitysten mukaan sitoutuminen jo varmistettu, kun seudulliset strategiat on hyväksytty kuntien valtuustoissa.

”Mutta pelkään etteivät he [viranhaltijat] tiedosta, mihin ollaan menossa. Kannanottoja, jotka panee hälytyskellot soimaan. Mitä he ovat tekevinään, jos kommentoidaan näin. Kunnolla on hämmennys vallalla, kun kuuntelen kaupunginsihteeriä joka sanoo, ettei ole valtuustotason sitoumuksia, ei ole sitovia päätöksiä, johon työ pohjautuu. Ilmeisesti on sitten näin. Nyt tullaan tähän, että on ollut toimiva seutukunta, ei ole tarvinnut lähteä peruskuntavetoisesti liikkeelle, että sitten on nyt hahmotushäiriötä.” Haastattelu ’2-7-116’

Lääkkeenä sitoutumisen varmistamiseen ja poliittisen tahdonmuodostuksen voimistamiseen esitetään jälleen vallan keskittämistä selkeämmin seudulliselle luottamushenkilöelimelle.

”Ne on ympäripyöreitä ja ne seudulliset asiat tietysti huomioon ottavia, lähinnä elinkeinopoliittisia, ja osittain myös koulutuspoliittisia ratkaisuja, mutta ainakaan koulutuspoliittisella puolella ei olla päästy eteenpäin. Syy siihen: seutulautakunta ei ole saanut roolia, mikä sillä olisi pitänyt olla. Seutulautakunnassa mukana poliitikkoja, en usko, että se ois sen parempi, jos poliitikot sais päättää, mut se ois pitänyt selkeemmin vaan keskittää se päätösvalta.” Haastattelu ’2-8-140’

Vallan keskittäminen seudulliselle luottamushenkilöelimelle vaikuttaa vaikealta. Ongelmaksi nostetaan se, että sitoutua ei voi ennen kuin tiedetään, millaiseksi yhteistyö muotoutuu. Jälleen seutuyhteistyö osoittaa pulmallisuutensa: vahvaa rakennetta tarvitaan, jotta seututoimintaan saadaan sisältöä ja sitoutumista, mutta vahvaa rakennetta ei voida hyväksyä ennen kuin on tiedossa, mihin sitoudutaan ja mitä sisältöjä seututoimijalle siirretään.

”Ei ole niin pitkälle meneviä asioita tai ajatuksia. No ei minusta siitä päästä tarttis ruveta aloittamaan, jos ei edes tiedetä mihin ollaan menossa, sitten kun tiedetään millaiseksi yhteistyö tulee, niin ehkä sitten.” Haastattelu ’2-8-142’

6.6 Yhteistyön dynamiikka

Epäselvyys ja epämääräisyys uudistamisen tavoitteistossa näyttää johtavan tapahtumaketjuihin, joissa vaikutelma yhteistyöhön sitoutumisen asteesta poikkeaa kunnissa olevasta todellisesta valmiudesta. Tavoitteisiin näyttää olevan helppo sitoutua niin kauan kun ne eivät määriy muutoksiksi, jotka vaikuttavat kuntien toimintaan.

”Ne on ollut löyhiä, kyllä ne on ollut joo. Niin kuin yksi esimerkki on tuossa, kun viime vuoden vaihteen, kun on kevättalvella kunnissa väännettiin tätä seutusopimusta uusiksi, niin siinä oli ensin kirjattu tästä rahoituksesta jotenkin, että kunnat varaavat vuosittain jonkun summan budjettiinsa seutuyhteistyölle. Ja jossain kohdassa se haluttiin, meinasi mennä koko valtuustokäsittely uusiksi, kun joku kunta, oliko se sitten -----, halusi muotoilla se niin, että kunnat pyrkivät varaamaan. Se on, mää piruillakseni sanoinkin, että jos valtuusto sen sopimuksen hyväksyy, niin jos siellä sitten lukee, että pyrkii varaamaan tai kunta varaa tietyn summan, jos valtuusto sen yksimielisesti hyväksyy, niin kyllä se varmaan sitten sen toteuttaa, jos se toisissaan pyrkii, kun se yksi ei sitä hyväksynyt. Ihan turhaa tuommoista sanoilla konstailua. Että täytyy tämmöisillä ihan lapsellisen oloisilla sanakiemuroilla sitten jossain kohden ikään kuin taustaansa varmistaa, että jos ei kumminkaan.” Haastattelu ’3-4-21’

Osa kunnista haluaa myös tarkoituksella muotoilla yhteisiä tavoitteita sellaisiksi, että niistä voi tarvittaessa livetä.

”Kyllä ne [tavoitteet] varmaan selkeitä on ollut. Mutta kyllähän ne on ollut niin hirvittävän, jälkeen päin ajatellen semmoisia epämääräisiä ja väljiä. Niitä on pyöristelty kaiken näköisillä sanoilla. Semmoisia, että pyritään näihin ja tarkoituksena on sitä ja tätä eikä niihin, vaikka niihin olisi sitouduttukin, niin ei ne ole sillä tavalla eksaktin jämptejä ollut, että siitä on voinut mikä kunta tahansa luistaa ja väittää, että silti ei rikkonut yhteisiä tavoitteita.” Haastattelu ’3-4-21’

Tavoitteet pidetään monilla seuduilla epämääräisinä ja yleisinä, minkä tiedetään helpottavan sitoutumista. Toinen, yhtä huono vaihtoehto on määrittää selkeitä tavoitteita, joihin ei sitouduta ja joiden toteuttaminen tiedetään mahdottomaksi.

”Resurssit ei riitä tähän strategiatyöhön niinku pitäis, ei se ole ongelma. Meillä on yhteinen tahto eikä kukaan rupee kritisoimaan tätä systeemiä, että tästä ei ollakaan

päätetty yhteisissä elimissä. Nyt vielä tavoitteet leijuu ilmassa ja niistä ollaan yhtä mieltä.” Haastattelu ’2-2-90’

”No mitä tohon nyt oikeen muotoilis, ei ne oikeen ole... koska ne jää niin epämääräisiksi, kun puhutaan vaan tolla tavalla epämääräisesti, mutta kun ei se konkretisoidu, tai jos päästään sille tasolle, että käytännössä pitäis tehdä, niin ne on niin isoja asioita, että ne ei mene alkua pisemmälle.” Haastattelu ’2-8-142’

Tavoitteiden epämääräisyyteen ja uusiin epävirallisiin yhteistyötapoihin yhdistetään myös se, että seudullisessa keskustelussa ei mielellään paljasteta todellisia näkemyksiä. Sen sijaan niissä myötäillään yleisiä käsityksiä tulevaisuuden toivottavista kehittämisen suunnista.

”Ei varmaan ole ollut ihan, ei ole selkeitä. Oon pikkuisen semmoista kuullutkin, ja nythän meillä on jossain pienessä foorumissa on keskusteltu tällaisesta niin kuin, teinkin artikkelin tällaisesta, että pitäis sellainen kokous järjestää, missä kaikki alueen päättäjät, johtavat viranhaltijat kokoontuisi yhteen ja pohdittais, mihin me halutaan viedä meidän seutua. Että varmasti ajatuksia on monilla, mutta ei uskalleta niitä tuoda vielä oikein esiin.” Haastattelu ’3-5-41’

Hankkeen puolivälissä seuduille on myös muodostunut seutuorganisaation ulkopuolisia kehittämisfoorumeita. Rinnakkaisten kehittämisryhmien ongelmaksi nostetaan se, että niissä ei välttämättä olla samaa mieltä seudullisten näkemysten kanssa. Ryhmissä saatetaan esimerkiksi harjoittaa jonkin sektorin edunvalvontaa kuntien välityksellä.

”Meillä periaatteessa kaks linjaa, on virallinen seutuorganisaatiolinja ja sitten meillä on sektorijohtajien oma rinki, jossa ollaan pyritty kehittään, markkinoimaan ja myymään omia ajatuksia, ja kyllähän siinä jälkimmäisessä on kaikki kunnat edustettuina. Se että kaikkia se ei tunnu niin paljon kiinnostavan. Ovat itsellisiä ja eivät sitoudu tai ole mukana tavoitteissa, mitä niin sanotusti yhteisesti sovitaan. Syitä, miksei kiinnosta: erilaiset henkilökohtaiset mieltymykset, näkemykset, asialla on niin monta puolta, kun on miettijäkin.” Haastattelu ’2-4-6’

Seutukuntien tuki -hanke näyttää toteutuvan melko samankaltaisella kaavalla eri seuduilla. Ensin muotoillaan koko hankkeen hengen mukaiset varsin löyhät tavoitteet, joihin kuntien tiedetään sitoutuvan. Näiden tavoitteiden konkretisoiminen jätetään usein toimialajohtajien muodostamalle ryhmälle. Monilla seuduilla ryhmät tuottavat erilaisia ideoita ja ratkaisuja. Näitä ratkaisuja yritetään saada valtuustokäsittelyissä hyväksytyä. Monilla seuduilla työ osoittautuu kuitenkin turhaksi ja valtuustokäsittelyissä suunnitelmat kariutuvat. Eräänä syynä tähän nostetaan esiin se, että ryhmien tehtävänannot ovat olleet liian epämääräisiä. Joissain kommentoissa kehittämisryhmien työtä kuvataan jo lähtökohdiltaan toivottomaksi.

”Ajateltiin, että hyvin naisvoittoinen toimikunta, joka tekee työtä, mutta jolla ei ole selkeää toimeksiantoa, että tavallaan jälkikäteen minusta se oli ihan naurettava melkein, että tämmöinen toimikunta, jolla ei ole kunnan toimeksiantoa. Eikä valtaa. Eikä edes kysyty kertaakaan meiltä mitään. Rajoja ei ollut, eikä tehtäviä. Eikä sitten

kukaan ollut oikeastaan kiinnostunu... niin nyt se oli vähän tämmöistä maailman syleilyä ja sitten oli tietysti aika vaikea aikaan saada jotain. Kyllä me yritettiin mun mielestä keskustella, että mitä ollaan tehty ja me koottiin semmoinen paperikin ja lähetettiin se eteenpäin seutuprojektiin, mutta eipä ole mitään kuulunut... niin ensinnäkin mun mielestä ei perusteta ryhmiä, joilla ei ole selkeitä tehtäviä tai jolta ei odoteta mitään. Se on ihan resurssien hukkaan heittoa.” Haastattelu ’3-2-83’

Ajan puute ja seudullisten asioiden vähäinen merkitys johtavat siihen, että seudullisen tason strategiat ja suunnitelmat jäävät sanahelinäksi, eivätkä ne konkretisoidu kuntien toiminnassa tai valtuustokeskusteluissa. Yhteistyöretoriikka arvioidaan varsin vakuuttavaksi, mutta kuntatason keskusteluissa vakuuttavuus näyttää katoavan.

”Kyllä ne aika epäselviä on. Että joskus ne tuntuu selviltä joltakin osalta, mutta ehkä ne tietysässä mielessä on aika selviä, että kyllä me tiedetään, että mitä, ainakin osittain tiedetään, että mitä halutaan. Mutta niihin sitten ei sitouduta. Vaikka niin kuin sanotaan, että näin pitäisi tehdä, mutta sitten kun siihen omaan kuntaan lähtee, niin sitten ne oman kunnan asiat kuitenkin pyörii vaan siellä. Että siksi tuota muutosta ei tapahdu.” Haastattelu ’3-2-84’

6.7 Konsensushakuisuus

Seutukuntien tuki -hanke kuvataan kuntien toimintaympäristön haasteiden, valtion intressien ja poliittisesti mahdollisten ratkaisujen välisten kompromissien pohjalta syntyneenä kehittämishankkeena. Lähtökohta antaa oman leimansa kehittämistyöhön myös seudullisella tasolla.

”Tuota, varmaan tässä aluksi niin kuin yleensä tämmöisissä muutosprosesseissa, niin ei oikeastaan tiedetty, että mikä on se tavoite ja se on tässä pikkujalaa matkan varrella varmaan selkiytynyt. Ehkä toiset odotti enemmän ja toiset ei sitten niin paljon, mutta että se on varmaan sitten jotain tämmöisiä kompromissien tuloksia ollut tämä koko hanke.” Haastattelu ’3-6-78’

Myös seuduilla ratkaisut pyritään hakemaan konsensusperiaatteella. Konfliktien pelätään pysäyttävän yhteistyökaavailut kuntien välillä. Konsensustavoitteeseen liitetään myös käsitys siitä, että etenemisen tulee olla varovaista ja riittävän hidasta. Hitaalla ja varovaisella etenemisellä pyritään välttämään kuntaliitospelkojen ilmaantuminen. Yhteistyötä pidetään vielä hankkeen loppuvaiheessakin miellyttävimpänä ja helpoimpana tapana vaikuttaa kuntarakenteeseen.

”Ja nyt pikkuisen ehkä se, mitä mää pelkään tällä hetkellä ja haisee läpi, on se, että nyt yritetään mennä liian nopeasti. Että ei pidä ottaa semmoisia askelia, mihin ei jalat riitä.” Haastattelu ’3-3-66’

”Mutta olihan siinä tietysti tämmöisiä tavallaan ideologiakin periaatteita. Se että esimerkiksi tällaisia, että suurempi yksikkö voi tuottaa parempiakin palveluita ja ylipäänsä, että tämä tällainen kuntien yhteistyö on tarpeellista ja vaihtoehto kuntien

yhdistämiselle. Että koska tiedetään, kuinka vaikeaa se kuntien yhdistämistouhu on, että se on monin verroin vaikeampaa kuin tämä vapaaehtoinen yhteistyö.” Haastattelu ’3-3-63’

Yhteinen näkemys varmistetaan laatimalla lista riittävän yleisistä ja löyhistä tavoitteista. Tämä etenemistapa vaikeuttaa selvästi kuntien aidon sitoutumisasteen selvittämistä. Vaikka osalla seuduista on ollut seutuyhteistyön alkuvaiheista asti käytössään valtuustoissa hyväksytty strategia-asiakirja, ei asiakirjan sisällön sitovuudesta saati merkityksistä olla edelleenkään samaa mieltä.

”Kyllähän ne paperit, mitä sieltä on tullut, nehan on kaikki kunnanvaltuustot ne hyväksyneet. Kyllähän on hyväksytty, mutta että ne on ollut sellaisia, että ne laajoja, että niistä ei saa vielä täsmällistä käsitystä, että mihin siinä pyritään. Että niin kuin sanoin, ne on ollut aika löysiä. Ei ole uskallettu mennä tarpeeksi syvälle siinä strategiassa tämmöiseen yhteistyöhön, että vähän pelätään sitä, että sitten ehkä siinä tulee jonkun kunnan kanssa vaikeuksia juuri siitä syystä, että annetaan valmiina se sinne eikä se, että tehdään sieltä alhaalta ylöspäin.” Haastattelu ’3-6-72’

”Niin kyllähän me silloin hyväksyttiin semmoinen kaunis asiakirja, minkä nimi oli ---- oikein värikannet. Ja joskus sitä olen naureskellen katsellut, niin siinähan oli kirjattu semmoisia hienoja asioita ensin, että yhteistyö olisi strategista vain, jos sitä tehdään, että kaikki kunnat on mukana taikka jotenkin näin. Että se ei ole mitään strategista yhteistyötä, jos poimitaan jotain tai ei olla kaikissa mukana. Tai jotain tämmöisiä lauseita, joita ei ehkä silloin osattu edes sisäistää että mitä ne tarkoittaa.” Haastattelu ’3-4-21’

Yhteistyön dynamiikassa keskeiseen asemaan nostetaan kommunikointiin liittyvät taidot, joiden arvellaan edellyttävän erityistä ymmärrystä ihmisluonnetta kohtaan. Ymmärrykseen liitetään esimerkiksi käsitykset siitä, mitä seudullisilla foorumeilla on hyväksyttyä esittää ja mitä ei. Esimerkiksi kuntaliitoksista puhumista ei pidetä yhteistyön suunnitteluvaiheessa kovin suotavana.

”Eli tämmöiset kommunikatiiviset taidot ja jos sanotaan, sosiaalinen osaaminen, niin on ne, jota tässä tarvitaan ja on ne, jota tällä hetkellä ei oo osattu ehkä käyttää riittävästi. On kuviteltu, että ihminen toimii rationaalisesti, kun sille ladotaan nämä faktat ja eurot eteen, niin se tekee välittömästi niihin liittyvät päätökset. Mutta kun ei se tee sitä, koska se on emotionaalinen suure. Ei se toimi aina rationaalisesti. Se toimii toisella tavalla. Ja sitten kun on puhuttu, esimerkiksi meidän kaupunginjohtaja sortui puhumaan liian ehkä vaikka se oli yhdessä hallituksessa puhuttu tämmöisestä isosta suurkunta-ajatuksesta. Niin kuin hän liian innokkaasti puhui omasta taustastaan johtuen, puhuu tästä suurkunnasta. Niin tämä tietysti aiheuttaa välittömästi tämmöisen varautumisreaktion.” Haastattelu ’3-3-66’

Osa suhtautuu yleisen tason strategiapapereihin varsin skeptisesti. Kriittisimmät kritisoivat seutustrategioita epämääräisellä retoriikalla kuorrutetuiksi epämääräisiksi pohdintoiksi tulevaisuuden toivottavista suunnista.

”Kaikki kunnat on mukana seutusopimuksessa. Tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla ja se on pelkkää julistusta, jossa ei ole mitään sisältöä.” Haastattelu ’1-1-24’

Uudistushankkeen ollessa loppusuoralla ja tulosten osoittautuessa varsin vaatimattomiksi, osa haastatteluista nostaa esille koko uudistushankkeen retorisen vireen.

”Joo, jos ajattelee Seutu-hanketta, että mitä kuuluu, niin minusta sitä on saatu tosi vähän mitään konkreettisesti aikaan, niin enemmän siinä voi sanoa, että on ollut juhlapuheita ja puhetta mutta minä nyt puhun rebellisesti.” Haastattelu ’3-7-58’

Se, että tuloksena on ollut paljon puhetta, mutta vähän konkreettisia tuloksia, näkyy osassa haastatteluista selvänä kyynistymisenä.

”Aidosti ja aidosti. Kyllä kai niitä huonojakin päiviä aina on. Aika skeptisestikin suhtautuu.” Haastattelu ’3-1-49’

”No kenties siinä on semmoinen ehkä vaara, että kyynistyy. Siis silleen ajattelee, että äh, tätä on kokeiltu niin monta kertaa, että tästä ei ikinä tullut mitään, että antaa olla, taasko meidän pitäisi lähteä tähän. Se on tietenkin se vaara, että ei jaksa jauhaa samoja asioita, ja sitten kun ne nimenomaan aina joskus tuodaan tämmöisinä täysin uusina keksintöinä. Helposti tulee semmoinen, että älkää viitsikö.” Haastattelu ’3-5-42’

Yhteistyödynamiikkaan liittyy myös se, että seudullisten rakenteiden pystyttäminen on joka seudulla näyttänyt tärkeämmältä kuin seudullisten sisältöjen kehittäminen. Rakenteiden pystyttäminen nähdään yhteistyön alkuvaiheessa kuitenkin merkityksellisenä. Ilman rakennetta samaan suuntaan kulkeminen tiedetään hankalaksi. Osa kuitenkin katsoo, että uudet rakenteet ovat enemmän kosmeettisia yrityksiä, joiden avulla mitään ei tarvitse muuttaa. Joissain puheenvuoroissa kuntien todelliseen uudistumishaluun suhtaudutaan suurella varauksella.

”Yhteistyö kyllä luo niitä välineitä. Mutta seutuyhteistyö ei helpoin. Meitäkin kun on monta kuntaa ja kun on paljon jäseniä, että jos pari kolmesataa ihmistä saa toimimaan samaan suuntaan. Ja demokratiaan liittyy aina itsekkäistä piirteitä, että sen apparaatin johtaminen vaatii vahvaa johtajuutta että se on tärttä pã tãrttä, joka ei johda mihinkään.” Haastattelu ’2-5-26’

”Kulttuurikysymys, entistä enemmän ajattelee sitä, että perustuu vanhan rakenteen ylläpitoon. Johon tuodaan vaan uus elementti seutukunnan kautta.” Haastattelu ’2-5-15’

Samanaikainen rakenteiden korostuminen ja kuntien taipumus pitää oma päätösvalta tiukasti omissa käsissään johtaa tilanteeseen, jossa monella seudulla ylläpidetään yliorganisoitua ja alityöllistettyä seudullista organisaatiota. Epäselvien tavoitteiden johdosta organisaation pystyttämisen myös koetaan saaneen liiaksi huomiota yhteistyön kehittämisessä.

”Tavoitteet ei oo olleet selkeät. Painottui hyvin voimakkaasti tähän seutuhallinnon rakenteen ylösluontiin ja sisällöllisesti sinne ei saatu tavaraa.” Haastattelu ’3-5-86’

Kun yhteistyöehdotukset alkavat muuttua konkreettisemmiksi, nousevat samankaltaiset keskustelut esille lähes joka seudulla. Keskuskaupungin liian dominoiva asema on suosittu keskusteluteema toiminnallisesti tiiviillä kaupunkiseuduilla. Kritiikki

kohdistuu henkilövalintoihin, palveluiden kahmimiseen ja jopa taloudellisen voiton tavoitteluun. Merkittävin keskuskaupungille langettu ongelma näyttää olevan sen suuri koko suhteessa muihin seudun toimijoihin. Keskuskaupunkiin suhtaudutaan varsin ristiriitaisesti. Yhtäältä näyttää varsin hyvin tiedostetulta, että keskuskaupungin menestys tarkoittaa pitkällä tähtäimellä myös ympäristökuntien menestystä. Toisaalta näkemykset siitä, että keskuskaupunki kahmii kehityksen ympäristökunnista, ovat monilla seuduilla melko yleisiä. Keskuskaupungin päätösvalan korostuminen nähdään kuitenkin yleisesti yhteistyöhankkeiden ongelmana.

”Nyt kaupungin vastustus on tullut voimakkaammaksi. Peruslähtökohtana on se, että koetaan, että kaupunki vie maaseudulta kaiken. Henkilövalinnat: seutujohtaja (keskuskaupungista), seutuhallituksen pj ja seutuvaltuuston pj kaikki (keskuskaupungista).” Haastattelu ’2-4-12’

”(Keskuskaupunki) on suurin kunta, niin intressit ja tällaiset saattaa olla hiukan erilaiset. Jos ajattelee vaikka sitä, että joku saattaa haluta suuntautua toiseen seutuun. Se just, että on sellainen ainainen ongelma, että on yksi kunta joka on isompi. Usein tuodaan, että (keskuskaupunki) on se joka vetää. Että samalla kun se sopii, niin se ei kuitenkaan sovi. Kun toisessa kunnassa on 250 asukasta, niin he ymmärtävät että he tarvitsevat sitä mutta että kuitenkaan (keskuskaupunki) ei saa päättää.” Haastattelu ’2-2-93’

”(Keskuskaupunki) on liian suuri, joku muu keskuskaupunki tarvii ne naapurit, mutta meillä ei ole siten. Koko juttu tässä mättää. Ei ole lähtenyt hyvin menemään.” Haastattelu ’2-3-128’

Joillain seuduilla keskuskaupungin hiljalleen voimistunut vastustus johtaa lopulta myös siihen, että ympäristökunnat ryhtyvät kehittämään omia yhteistyökuvioitaan ohi seudun veturin. Syyksi tähän esitetään se, että kun keskuskaupunki on mukana yhteistyökuvioissa, myös päätösvalta näyttää liiaksi keskittyvän sen käsiin.

”Hiertänyt jonkun verran. Poliitikot näkee, että he pääosin maksaa ja heidän pitää myös päättää. Täällähän on ollut sellanen, tähänkin liittyen, että (keskuskaupunki) on hamunnut kaikista organisaatioista ison enemmistön. Samoin jätehuolto ja tää yrityskeskus, että heillä säilyy päätösvalta ja sitä on noudattanut tässä seutuhankkeessa. Joka tietenkin aiheuttaa hieman närästystä. (Keskuskaupunki) on niin hirveän iso. Aiheuttaa pelkoa siitä, miten yhteistyö onnistuu. Meillähän oli tässä välillä aika voimakas halu kunnilla, että tehdään (keskuskaupungin) ohi yhteistyötä. Ja on tehtykin.” Haastattelu ’2-5-15’

”Pelätään, että joku vie valtaa aivan selkeesti jos suoraan sanotaan, (keskuskaupunki) keskeisyys seudun johdossa, se koetaan laita-alueilla selkeäksi uhkaksi, monissakin kunnissa.” Haastattelu ’2-7-118’

Myös kunnan yhteistyösuunnat näyttävät nousevan keskusteluun viimeistään silloin, kun jonkin palvelun seudullistaminen on konkretisoitumassa. Osalla seuduista toiminnallinen hajanaisuus ja eri yhteistyösuuntien hyväksyminen ovat tosin mukana jo kehittämisen periaatteissa ja lähtökohdissa.

”Hajanaisuus; seutuna tää ei toimi. Seudun toimijat eivät koe kuuluvansa yhteiseen alueelliseen toiminnalliseen kokonaisuuteen.” Haastattelu ’1-1-97’

Ääritapauksessa kunnalla saattaa olla lukuisia kumppanuussuhteita myös seutukunnan ulkopuolelle eri kokonaisuuksien hoitamiseen. Kontaktit Seutukuntien tuki -hankkeen mukaiseen seutukuntaan ja etenkin seutukunnan keskukseseen saattavat tällaisessa tilanteessa olla melko ohuet. Joissain tapauksissa juuri oman seudun keskuskaupunkiin suuntautuva yhteistyö koetaan sekä kuntalaisten että kunnanvaltuutettujen kannalta epätarkoituksenmukaiseksi.

”Hallinnollisissa asioissa kyllä tehdään yhteistyötä pääosin (keskuskaupungin) suuntaan. Mutta ei siitä enää purnata, ei se suunta ole niin hankala enää. Terveystieteiden (seudun ulkopuoliseen kuntaan 1), jätehuollossa (seudun ulkopuoliseen kaupunkiin 1), kouluissa (seudun sisällä toisen pienen kunnan) suuntaan ja kauppa suuntautuu (seudun ulkopuoliseen kaupunkiin 2) päin.” Haastattelu ’2-1-106’

Myös muilla kuin hankkeen alussa toiminnallisesti hajanaisiksi määritellyillä seuduilla suuntautumiskeskustelut alkavat palveluiden seudullistamisen yhteydessä nousta pinnalle. Joillakin seuduilla suuntautumista koskevat keskustelut tulkitaan epäluottamuslauseena koko seudulliselle toiminnalle. Joissain tapauksissa suuntautumiskeskustelu nähdään keinona hidastaa yhteistyön syventämistä ilman todellista syytä. Seuraavissa esimerkeissä on esitetty erityyppisillä seuduilla käytettyjä perusteita seutuyhteistyön hitaaseen etenemiseen.

”No määhän uskon, että aika pitkälle on taustalla, yksi on siis se, (keskuskaupunki) on kooltaan ylivoimaisesti suurin näistä yksiköistä tässä eli kunnista. Ja (naapurikunta) on sitten toiseksi suurin. Ja yksi sitten semmoinen, määhän luulen että selittää kans, on, että (naapurikunta) on sillä tavalla vähän, että se ei suuntaudu yksiselitteisesti tai kokonaisuudessa se kunta tähän meidän seutukuntaan, koska siellä on osa kunnasta tähän (toiseen) seutukuntaan päin.” Haastattelu ’3-4-18’

”Meidän jäsenkuntien valtuutetut kokoontuivat yhteiseen kokoukseen, seutukokoukseen, jossa tarkoituksena oli löytää tätä yhteistyötä ja selkeyttää sitä seutustrategiaa ja kehittämisen painopisteitä ja näin, kiteyttää niitä asioita, mitkä meillä on tärkeitä, mennä eteenpäin. (Keskuskaupungin) suurimman valtuustoryhmän puheenjohtaja ja valtuuston puheenjohtaja ilmoitti siellä seminaarissa, että he ottavat oikeuden harkita näitä asioita yhden vuoden ajan niin he päättävät laatia kuntastrategian. Ja samassa yhteydessä he pohtivat myös seutukunnan vaihtoa.” Haastattelu ’3-6-70’

”Ja sitten kun meillä on toinen iso seutukunta, joka on tästä nyt tuonne länteen päin, niin ehkä (keskuskaupunki), joka on voimakas, niin hänellä on paineita, että kumpaan, mitä määhän nyt tässä teen. Jos minä en pääse ykköseksi toisella puolella, niin voinko olla ykkönen siellä toisellakaan.” Haastattelu ’3-7-56’

Mikäli kehittämisprosessit eivät pysähdy keskuskaupungin vastustamiseen tai keskusteluihin suuntautumisesta, yhteistyön vastustajina nousevat esille professioiden edustajat, joista osa kokee seutuyhteistyön itselleen uhaksi.

”Että tietyllä tavalla, vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto on jo yhdistynyt kymmenen vuotta sitten, niin nämä jännitteet terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ja jännitteet eräällä tavalla johtavien lääkäreitten ja johtavien sosiaalijohtavien, perusturvajohdajien välillä, niin niitä on edelleenkin. Ja ehkä se liittyy osittain siihen, että lääkärrikunta itsessään, ne haluaa johtaa itse itseänsä ja ne eivät hyväksy muita johtajia itselleen johtajaksi.” Haastattelu ’3-3-68’

Myös osa toimialajohtajista nostaa esille professioiden seutuasioihin kohdistuvan vastustuksen ongelmallisuuden.

”Mulla on kolme miinusta: mää en oo lääkäri, mää en oo mies ja mää en oo poliittisesti sitoutunut. Niin siinä on kolme semmoista hirveen isoa tekijää, jotka ihan oikeasti vaikuttaa näissä. Ja niillä tantereilla mää en pärjää. Mutta mää sen ymmärrän. Ja lääkäriksi mää en rupea, sukupuolta ei voi vaihtaa ja poliitikoksi en ryhdy! Hehbeh. Niin siinä on sitten ne palikat. Että siinä mää kyllä välillä olen kokenut ehkä, että varpaat on tallottu menen tullen, mutta se on semmoista, ei sille oikein voi mitään. Siellä on niin kova se arvovalta ja intressit ja ym. kaikki tällainen. Että ei mulla oo siellä hartioita, en mää siellä pärjää kaikissa kohdissa. Joissakin kyllä, mutta en kaikissa.” Haastattelu ’3-5-42’

6.8 Uudet kilpailuasetelmat

Aluetason toimintojen pirstoutuminen nähdään kuntien ja seutujen kannalta varsin vakavasti otettavana ongelmana. Jotkut odottavat poliittista kokonaisratkaisua, jossa kuntien, eri aluetasojen ja valtion tehtävät käytäisiin läpi ja mahdollisesti myös jaetaisiin uudelleen. Kehittämisen suunta, jossa eri seuduilla on erilaiset vapaasti muotoutuneet mallit, nostetaan esille ongelmallisena.

”No minusta nyt pitäis kyllä valtakunnan tasolla ratkaista tämä, että mihin suuntaan meillä hallintoa viedään. Että eihän se voi olla näin, että yhdessä maakunnassa on yhdenlaiset kuviot, toisessa toisenlaiset. Että nythän, kun näistä alkaa olla kokemuksia ja tuloksia ja nämä seurantaraportit, niin siitä on kyllä poliittisen tahon syytä vetää langat yhteen ja katsoa, että mihin suuntaan mennään. Eli siinä vaiheessa minusta olisi komitean paikka, nyt sitten katsoa nämä kokemukset, analysoida ja tehdä ehdotuksia. Joko niin, että annetaan sinne samalla [jotain] eteenpäin, että jokainen alue elää omilla malleillaan. Tai sitten, että yritetään nyt sitten löytää jonkinlaista yhteistä linjaa tässä maalle. Ja minä olisin kyllä sen jonkunlaisen yhteisen mallin löytämisen kannalla. Eihän tässä periaatteessa isoista eroista ole kyse. Siis tämä Kainuun liitosmalli, ja sitten tällainen seudullinen järjestelmä, suoralla vaalilla ja tällai, että siihen tulee nyt sitten nämä reunakunnatkin, niin eihän siinä iso etäisyys ole.” Haastattelu ’3-6-72’

Hankkeen puolivälissä paljastuu myös uudenlainen ongelma. Pirstoutuminen ja seudullisen tason merkityksen nousu aiheuttaa kiistaa siitä, kenellä on valta alueilla nyt ja tulevaisuudessa.

”Kuntaministeri esitti varasuunnitelman: jos ei tää onnistu, niin täytyy ruveta harkitsemaan keski- ja eteläeurooppalaista systeemiä, jossa maakunnat ovat hallinnon keskiössä. Jos meillä tulisi vahvat seutukunnat, mitä tapahtuu maakunnille. Maakuntien asema. Keskustelut maakunnallisten liittojen kanssa, ovat periaatteessa suhtautuneet hyvin seutuyhteistyöhön. Liitoissa on menty seutukunnalliseen työtapaan. Luontevaa. Samat päättäjät kuin kunnissa. Tämä ollut poliittisesti asia, jonka takana on olleet kaikki, myös oppositio. Liitoissa on varauksellisuutta, mutta kun hallitus on ollut yksimielisesti tän takana ja poliittinen kenttä on ollut yhtenäinen.” Haastattelu ’158’

Uudenlainen kilpailuasetelma näkyy seudullisen tason ja maakuntatason välisen yhteistyön ongelmina.

”Myös maakunnan liiton kanssa ollaan oltu napit vastakkain. Nyt liitto on ollut vaikea ja sieltä ei olla saatu niin paljon palveluita, kuinka paljon suhteessa sinne rahaa annetaan.” Haastattelu ’2-4-11’

Maakunnat näyttävät joillain seuduilla suhtautuvan varsin nihkeästi seudullisiin organisaatioihin ja suunnitelmiin. Eräänä syynä uuteen suhtautumistapaan esitetään se, että maakuntien asema ei seutuyhteistyön voimistuessa näytä paranevan. Päinvastoin, seudullisten organisaatioiden merkitys on Seutukuntien tuki -hankkeen myötä hieman nousemassa.

”Mutta sitten tämä valtion ja yleensäkin tämä väliportaan hallinto, että jos valtio ja tämmöiset hyvin mielellään syyllistävät ja arvostelevat kuntia, niin pitäis mennä itsekin peilin ääreen ja katsoa, minkälainen on oma aluehallinto ja väliportaan hallinto. Sehän on nyt täysin levällään täältäpäin katsottuna. Sitten nämä maakunnan, niin mää en, mää olen monelta kysynyt seudun kuntien ihmisiltä ja kaupungin ihmisiltä, että mitä nämä maakunnat antavat meille, maakuntaliitot, niin ei ne osaa sanoa.” Haastattelu ’3-3-62’

Palo- ja pelastustoimen uudistus, jonka toteutus osuu päällekkäin Seutukuntien tuki -hankkeen kanssa, nostaa kuitenkin joillakin alueilla maakuntaliittojen profilia. Joidenkin arvioiden mukaan maakunnallisen tason merkityksen nousu on väärä kehittymisen suunta ja aiheuttaa kiristyvää kilpailua maakuntahallinnon ja seudullisen organisaation välille.

”Tämä on kilpailuasema maakuntahallinnon kanssa. Nyt tämä nostaa jostain syystä päätään. Yks syy saattaa olla se, että meillä jouduttiin menemään siihen, että maakuntahallinto joutui hoitamaan pelastustoimen yhteistyötä. Maakuntahallinnolla taisi nousta tämä biukan päähän. Olen huomannut sen valitettavana asiana, kun maakuntahallitus laati toimintasuunnitelmaa, siellä oli ison otsikon alla kuntien välisen yhteistyön lisääminen. Tää laitos (seutuorganisaati) tekee myös sitä. Nyt puhutaan siitä, että tehdään yhteistyötä. Enemmän tää on sitä, että ne haluu soosata myös täällä.” Haastattelu ’2-5-31’

Joillain alueilla kilpailuasetelma ulottuu maakuntaliittojen ja seutujen välisen kampaailun lisäksi myös sektoriorganisaatioihin. Eräällä seudulla ryhdytään seudullisten ratkaisujen sijaan puuhaamaan keskussairaalapohjaista yhteistyörakennelmaa. Syyksi

nostetaan jälleen se, että seudullisen yhteistyön tiivistyminen koetaan muissa alueellisissa organisaatioissa uhaksi.

*”...että se pitää olla maakuntapohjainen, ja se pitää olla keskussairaalapohjainen. Ja täälläkin ruvettiin sitten puhumaan, että tämä meidän malli on vain tällainen väliaikainen, että se kuitenkin menee siihen maakunnalliseen ja se menee keskussairaalapohjaiseen malliin. Ja siellä ei uskallettu, kun oli tämä organisaation sisäinen ongelma, niin siellä ei uskallettu valtuustossa tehdä muuta päätöstä, sieltä ei lähdetä edes hakemaan tätä kehittämisrahaa. Ja sillä on jonkunlainen semmoinen idea, kun se on ollut maakuntahallinnossa, että siellä on nähty todennäköisesti vähän uhkana valtakunnan tasolla, että tämä Seutu-hanke sitten vie maakuntahallintoa.”
Haastattelu ’3-4-20’*

*”Että kun on tavallaan niin kuin tätä kustannuskehitystä pyritti hallitsemaan tällaisilla tavallaan yhteisin toimin, niin nyt niin kuin... Siis tämän on just päinvastainen kehitys. Empire strikes back.”
Haastattelu ’3-5-35’*

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä erilaiset, myös laajapohjaisemmat, yhteistyökuviot nousevat uudella tavalla keskusteluun. Koska yhteistyö ei näytä etenevän Seutukuntien tuki -hankkeeseen valitun seudun puitteissa, on joidenkin näkemysten mukaan katsottava avoimesti myös muita yhteistyömahdollisuuksia. Palo- ja pelastustoimen uudistuksen, Kainuun hallintokokeilun ja kunta -ja palvelurakennemuutoksen myötä esille nousseet maakunnalliset kehittämisvaihtoehdot vaikuttavat siten, että maakuntapohjainen yhteistyö nostetaan seuduilla uudeksi tulevaisuuden vaihtoehdoksi. Osa seutuyhteistyön kehittämisessä mukana olleista toimijoista suhtautuu kuitenkin varsin skeptisesti yhteistyökaavailuihin, joissa on mukana entistä enemmän toimijoita ja toimintoja. Kokemusten perusteella arvellaan, että toimijoiden määrän lisääntyminen ei muuta yhteistyötä ainakaan helpommaksi.

*”No meillä on voimakkaat yhteiset intressit seudulla, tai sanotaan, että meillä on ainakin 50 tai 100 prosenttia enemmän yhteisiä intressejä tässä välittömässä työssäkäyntialueessa ja seudussa löytää niitä malleja, kuin se, että me otetaan tämä koko maakunta mukaan, niin sitten se vaan monimutkaistuu se kerroin, koska silloin lähtökohdat ja intressit on erilaiset.”
Haastattelu ’3-5-38’*

6.9 Yhteenveto: Uusi hallinta-ajattelu käytännössä

Empiirisen aineiston perusteella näyttää siltä, että uudet hallinnan muodot ovat jo muokanneet kuntien ja valtion välillä olevia hallinnan rakenteita ja prosesseja osin melko voimakkaastikin. Uusiin hallinnan muotoihin liittyvät keskeisesti kuntien entistä tiiviimpi yhteistyö sekä verkostomaiset ja osin tapauskohtaisetkin järjestelyt. Ne ovat kehittyneet vastauksena sille, että vanhoilla rakenteilla ja toimintakulttuurilla ei enää ole kyetty vastaamaan yhteiskunnan muutoksen myötä kehittyneisiin monimutkaistumisen ja epävarmuuden haasteisiin. Tavoitteena on ollut lisätä hallintaa sekavuuden maailmassa. (vrt. Koppenjan ja Klijn 2004, 107.) Yhtä selvältä

peesta ja keinoista käytävä keskustelu yritetään muuttaa kuntien käytännön toiminnaksi (Airaksinen ym. 2005).

Seutuyhteistyötä pidetään yhtenä verkostotoiminnan muodoista. Verkostomainen toimintatapa jäsenyy puheen tasolla usein vakiintuneena toimintana, jossa toimijoiden välinen yhteistyö on selkeää ja ongelmatonta. Jos verkostomaiseen toimintatapaan liittyy ongelmia, ne ovat kaikki sellaisia, joihin on löydettävissä ratkaisu (vrt. Lehtimäki 2000, 60–62). Etenkin Seutukuntien tuki -hankkeen alkuvaiheessa oli nähtävissä voimakasta uskoa verkostoihin: perusajatuksena oli, että verkostomainen toimintatapa muuttaa yhteistyön automaattisesti nykyaikaiseksi, tehokkaaksi ja lisäarvoa tuottavaksi ja että verkosto on tulevaisuudessa ainoa mahdollinen toimintatapa (vrt. Linnamaa ja Sotarauta 2000, 155).

Verkostomainen toimintatapa ei ole kunnille uusi asia. Kuntien toimintaan on perinteisestikin kuulunut taiteilu erilaisten sidosryhmien muodostamisissa verkostoissa. Täten voidaan sanoa, että kuntien välisellä verkostomaisella yhteistyöllä on pitkät perinteet (Haveri ja Pehk 2007). Uuden hallinta-ajattelun ja verkostojen pohjalta rakentuu paikallis-alueellinen hallintojärjestelmä, jossa kunta määrittyy verkoston solmukohdaksi. Verkoston solmukohta, verkostokunta, voidaan käsitteellisesti määrittää itsehallintoyksiköksi, joka on vastuussa palveluista, mutta järjestää ne korostetusti erilaisten kuntaryhmien sekä sopimus- ja neuvottelujärjestelyjen kautta. (vrt. Haveri, Laamanen, Majoinen 2003, 71; vrt. myös Castells 1996, 412.)

Verkostomainen toimintatapa on yleisesti hyväksytty niin kauan, kun keskustelu pysyy hyvin yleisellä suunnittelun ja uusien ideoiden kehittelyn tasolla. Keskustelun sävy muuttuu heti kriittisemmäksi, mikäli verkostomaisen toimintatavan avulla pyritään tuottamaan konkreettisia ratkaisuja, jotka mahdollisesti vaikuttaisivat kuntien toimintaan. Kriittisyys korostuu etenkin, mikäli haetaan ratkaisuja, joilla arvelaan olevan vaikutuksia palveluiden tuottamisen tai järjestämisen tapaan. Tämä kritiikki pidetään kuitenkin verkostolta piilossa ja keskustelua uusien toimintatapojen järkevyydestä käydään ainoastaan oman taustaorganisaation piirissä, jos ollenkaan.

Seutuyhteistyö verkostomaisena toimintatapana näyttää sisältävän ongelmia, joista ainakin osan voidaan katsoa johtuvat seutuyhteistyöverkostojen luonteesta. Seutuyhteistyöverkostoja voidaan luonnehtia ei-spontaaneiksi hallinnollisiksi verkostoiksi, jotka perustetaan tyyppillisesti hallinnollisista lähtökohdista käsin. Osin juuri tästä johtuen verkostojen ongelmaksi nousevat keinotekoisuus ja erilaisten päämäärien puristaminen hallinnollisesti luodun kokonaisuuden sisälle. (Sotarauta 1997.)

Näyttääkin siltä, että uusi hallinta-ajattelu tai verkostoista käytävä keskustelu ei ole ainakaan Suomessa vielä onnistunut esittämään riittävän hyvää vaihtoehtoa perinteisille organisaatiomalleille, joita on jo hajautettu ja kehitetty itseohjautuvimmiksi ja kansalais- ja asiakaskeskeisemmiksi (Airaksinen ym. 2005). Tätä voidaan pyrkiä selittämään myös sillä, että kuntakontekstissa verkostomaisen toimintatavan eräs edellytys – itsellisten toimijoiden vastavuoroinen yhteistyö – ei juuri koskaan voi toteutua. Verkostossa kunnan edustajalla ei useinkaan ole riittävästi mahdollisuutta tai valtaa toimia verkostossa. Tämä johtaa verkostossa tapahtuvan päätöksenteon

hidastumiseen, kun osa verkostossa käsiteltävistä asioista joudutaan kuljettamaan taustaorganisaatioiden hierarkioiden läpi. Vielä suurempia ongelmia syntyy, jos verkostotoimija ei voi olla varma taustaorganisaationsa, esimerkiksi kunnan näkemyksestä, eikä täten voi vapaasti käydä keskusteluja verkoston jäsenenä. (Linnamaa ja Sotarauta 2000, 148.)

Verkostojen on kuvattukin olevan esimerkiksi aluekehittämisen kontekstissa edelleen hierarkioiden puristuksessa. (Linnamaa ja Sotarauta 2000, 148.) Ilmiö voidaan kytkeä myös Stokerin (1998) esittämään kritiikkiin, joka perustuu siihen, että kollektiiviseen toimintaan osallistuvien toimijoiden keskinäinen valtariippuvuus voi joissain tilanteissa johtaa siihen, että kaikesta on neuvoteltava. Neuvottelut puolestaan vievät aikaa, jota ei aina ole ja joskus tuloksena saattaa olla kaikkien toimijoiden näkökulmasta huono kompromissi.

Koko Seutukuntien tuki -hanketta leimasi korostunut konsensuksen hakeminen. Tämä on osin estänyt kriittisten näkökulmien esittämistä uusien palveluiden järjestämis- ja tuottamistapojen suunnittelu- ja kehittämisvaiheissa. Uusi hallinta-ajattelu ja verkostomainen toimintatapa sisältävät yleisestikin viittauksia konsensusperiaatteeseen. Vaikka käsitettä hallinta (governance) käytetään monissa erilaisissa yhteyksissä yliopistohallinnosta valtioiden välisiin suhteisiin, voidaan erilaiset neuvottelut ja konsensustavoite nostaa käsitteen keskiöön (Hewitt de Alacantha 1998, 105). Sotarauta ja Lakso (2000, 94–98) kuvaavat uusissa kehittämisen verkostorakenteissa korostuneen harmonian kaipuun ja konfliktien pelon johtavan helposti siihen, että kehittämistyön luova jännite katoaa. Käytännössä tämä näkyy siinä, että keskustelun yleisyystasoa nostetaan vaikeiden asioiden kiertämiseksi. Tämän arvellaan osittain johtuvan myös keskustelukulttuurin kehittymättömydestä.

Korostunut konsensuksen tavoittelu voidaan liittää myös ei-spontaanien hallinnollisten verkostojen luonteeseen. Tämänäyttävissä verkostoissa keskeisiksi nousevat samaan aikaan sekä epäluottamus ja epäluuloisuus että konfliktien välttely. Epäluottamus ja epäluulo edellyttävät verkostoon osallistumista, jotta etujen valvonta olisi mahdollista. Todellisten näkemysten esittäminen ei tällaisessa tilanteessa ole kuitenkaan mahdollista. Eriävien mielipiteiden esittäminen saattaisi vaarantaa tulevaisuuden osallistumisen. (kts. myös Sotarauta 1997.)

Tavoitteiden epämääräisyys näyttäytyi Seutukuntien tuki -hankkeen ongelmana uudistusprosessin eri vaiheissa. Syynä tähän saattaa olla myös itse hankkeen epämääräinen ja piilotavoitteita sisältävä tavoitteenasettelu, mikä voidaan liittää vaikeaan kuntarakennekysymykseen. (Airaksinen ym. 2005, 268.) Kuntarakennekysymyksen tiedostaminen vaikeaksi keskustelunaiheeksi on johtanut siihen, että kuntarakenteen muutoksiin liittyvät asiat on pidetty tarkoituksella seutujen suunnitteluun ja kehittämiseen keskittyvän keskustelun ulkopuolella. Vaikka erilaiset intressit suhteessa kuntarakenteen muutokseen on pyritty pitämään poissa keskusteluista, ne ovat pulpahdelleet välillä pinnan alta erilaisissa käytännön tilanteissa (vrt. Sotarauta ja Lakso 2000, 96).

Hankkeen asetteluvaiheessa epämääräisiksi jääneet tavoitteet johtivat käytännössä siihen, että hankkeen toteuttajatahot, esimerkiksi kuntien sektoriviranhaltijat, näkivät

tavoitteet marginaalisina ja liian abstrakteina (Nyholm 2008, 146). Tämän tyyppiset ilmiöt voivat osittain selittyä uuteen hallintatapaan liittyvän toiminnan erityispiirteiden kautta. Uutta hallintatapaa leimaa uudenlainen toimintojen järjestyminen väliaikaisten ja tapauskohtaisten kumppanuussuhteiden varaan. Yhteisen ja selkeästi asetetun tavoitteen sijaan toiminnassa voi ilmetä erilaisia tavoitteita ja toimintakulttuureita. (esim. Anttiroiko ym. 2003, 138.) Erilaisia tavoitteita ei kuitenkaan haluta nostaa keskusteluun yksinäisyyttä korostavissa tavoitteenasetteluprosesseissa. Tämän välttelyn seurauksena erilaisten paikallisten toimijoiden tulevaisuuden näkemykset ja tavoitteet eivät myöskään kanavoidu tavoitteiden asetteluun prosessiin (Lehtimäki 2000, 77).

Ryynänen (2004) tiivistää uuden hallinta-ajattelun perinteet, ongelmat ja myös toivon oivallisesti seuraavassa katkelmassa:

”Presidentti Kekkonen totesikin 1970-luvun alussa antamassaan haastattelussa, että kuntainliittojärjestelmä on niin sekava, ettei siitä pirukaan ota selvää. Tänä päivänä Kekkonen voisi varmaan todeta, että tilanne on vieläkin epäselvempi, kun kuvaan on tullut monenlaista ns. ”verkottunutta” yhteistoimintaa, kehittämissuunnitelmia, projekteja ja mitä niitä onkaan. Tähtään se näyttää, mutta onko lohduttavampaa sillä, että hallinnollista selkeyttä tärkeämpää on se, että on erilaisia välineitä, joilla kehitykseen pyritään vaikuttamaan. Useammalla verkolla voi saada enemmän kaloja.”

Seutukuntien tuki -hankkeen raamin muodostamisen vaiheessa keskustelu alue- ja paikallishallinnon tulevaisuuden suunnista oli ja osin on edelleen jossain määrin vaihtoehtotonta ja perustuu pääosin ”uuteen hallinta-ajatteluun” ja ”verkostoihin”. Samoista teemoista on käyty esimerkiksi akateemista keskustelua jo vuosikymmeniä. Tämä on aiheuttanut jonkinlaista käsitteiden sisältöön liittyvää runsaudenpuhua ja osin jopa kritiikitöntä sisältöjen lavenemista (John 2001; Frederickson 2005). Kaikki, mikä on jotain, mitä se ei ennen ollut, voi olla uutta hallintaa. Kaikki organisoinnin muodot, joita ei kuvata puumaisella organisaatiokuvailla, voivat olla verkostoja, vaikka ne todellisuudessa perustuisivatkin hierarkiaan.

Kunnallishallinnon kontekstissa hallinnan ja verkostojen sävyttämä toimintatapa näyttää melko sekavana erilaisten toimijoiden kokonaisuutena, jossa edelleen korostuu hallinnollinen lähestymistapa ja yksinäinen tavoitteiden asettelu ja strategioiden määrittely. Verkostot ovatkin usein enemmän epäverkostoja, jotka pahimmillaan ovat epäaitoja, erilaiset näkökulmat kieltäviä, tyhjiksi koverrettuja työryhmiä (vrt. Sotarauta 1997). Hallintouudistuksen näkökulmasta ongelmana on myös se, että retoriikka, johon hallintouudistuksessa nojataan, saattaa peittää yhtä paljon kuin sillä pyritään paljastamaan. (vrt. myös Pollit ja Bouckaert 2004.)

”Lukemattomat sen tapaiset sanat, kuten kunnia, oikeus, siveys, kansainvälisyys, demokratia, tiede ja uskonto olivat yksinkertaisesti lakanneet olemasta. Yksinkertainen sanapeite kätki ne kaikki ja kätkiessään hävitti ne. Niinpä kaikki vapauden ja tasa-arvoisuuden käsitteiden ympärille ryhmittyvät sanat oli koottu yhdeksi ainoaksi rikosajatus. Ja kaikki puolueettomuuden ja järkipäisyyden ympärille ryhmittyvät sisältyivät nyt sanaan: vanha-ajatus. Suurempi täsmällisyys olisi ollut vaarallista.”
Orwell, George. Vuonna 1984. WSOY. Helsinki 1967. Alkuteos 1949.

7. Valtio kuntahallinnon uudistajana

”Oisko valtio voinut enempiä tätä itsehallintoa näillä premisseillä enemmän vaikuttaa tähän hommaan, mikä tämä on. En mä osaa sanoa, että olisi jotenkin... Että kyllä mä sanon sen, että valtio on niin kuin, ei voi syyttää valtiota kauheasti. Tietenkin se voi keppiä osoittaa, mutta tähän piti olla vapaaehtoista yhteistyötä.” Haastattelu ’3-7-125’

”Mun mielestä jonkunlainen tempova kuva tässä, että siinä yhtäkkiä tämä (valtion) strategia muuttuu ja kaikki...” Haastattelu ’3-5-35’

Tämä kategoria kuvaa niitä näkemyksiä, joilla perusteltiin Seutu-hankkeen huonoa etenemistä. Puheessa korostuvat valtiovallan rajoitetut mahdollisuudet kuntiin kohdistuvassa uudistamisessa. Tämän kuvataan johtaneen erilaisiin, päällekkäisiin ja eri strategialla toteutettuihin uudistuksiin. Puheen läpäisevät kuntarakenteen muutostarve, kuntarakenteen muutospelko sekä ymmärrys kuntarakenteeseen kohdistuvien muutosten vaikeudesta. Tämä vaikea yhtälö on johtanut kompromissiratkaisuihin ja toivon siinä, että kuntarakenteen muuttuisi itsestään tavoitellun kaltaiseksi.

7.1 Eri hankkeet

Samaan aikaan Seutukuntien tuki -hankkeen kanssa seuduilla kuvataan olevan käynnissä paljon erilaisia hankkeita, joissa tavoitellaan yhteistyön lisäämistä. Aineistossa hankkeiden kytkennät toisiinsa eivät näyttäyty kaikilta osin selvinä. Seudullisen kehittämisen kokonaisuuden kuvataan olevan hallussa ainoastaan murto-osalla siitä joukosta, joka kehittämiseen keskeisesti osallistuu. Jopa seudulliseen päätöksentekoon alusta asti osallistuneet toimijat kokevat, että eri uudistushankkeista muodostuvan kokonaisuuden hahmottaminen on hankalaa.

”Vaikea sanoa, kun tää hanke on vaan pieni osa seudun kokonaisuutta. Itsellä on ollut se visio, että tän hankkeen alaisuuteen pitäis siirtää nää kaikki, yrityskeskus- ja aluekeskushjelma, kaikki nää valtion hallinnon nää, jotta tää hanke ois se joka ohjais näitä muita eikä nyt kellään ole poliittista ohjausta, muilla ei ole sitä ja siellä virkamiehet vaan istuu. Vaikka ne on hyviä hankkeita, niillä ei ole kokonaisohjausta, ei kokonaisnäkemystä eikä strategiaa.” Haastattelu ’2-5-15’

Kehittämishankkeiden vaikuttavuuteen suhtaudutaan kunnissa hieman kyseenalaisuutta. Hankkeita kutsutaan ”puuhasteluksi”. Syynä tähän nähdään se, että eri hankkeita ei kyetä seuduilla koordinoimaan siten, että niistä olisi kuntien toiminnassa hyötyä. Koordinaation puute nähdään hanketyön ongelmana myös valtion tasolla.

”Mutta sitten tietysti, kun tässä on tätä päällekkäisyyttä, että sitten on tänä aikana tullut nämä sosiaali-alan osaamiskeskukset, niillä on omat kehittämishankkeet. Että tässä on tietyllä tavalla ihan selkeetä päällekkäistä puuhastelua suoraan sanottuna. Semmoista päällekkäisyyttä on paljon näissäkin, että tämä on jotenkin tämä hankkeitten päällekkäisyys ja koordinoimattomuus tässä pikkaisen niin kuin haittaa.” Haastattelu ’3-1-50’

Seutukuntien tuki -hankkeen edetessä nousee esille hankkeiden suuren määrän ja keskinäisen päällekkäisyyden ja koordinoimattomuuden lisäksi eri hankkeiden ristiriitaisuus. Kuntien näkökulmasta valtiovallan tavoitteet ja odotukset näyttävät epäselviltä.

”Musta ongelma on vain se Suomen hallinnossa, että tässäkin ministeriössä on täysin ristiriitaisia hankkeita samanaikaisesti pystyssä.” Haastattelu ’156’

Kuntia koskeva uudistaminen muuttuu entistä ristiriitaisemmaksi uudistamisen strategian muuttuessa. Uudesta, kuntien näkökulmasta pelottavasta strategiasta, on esimerkkinä palo- ja pelastustoimen uudistus, joka käynnistyy päällekkäin Seutukuntien tuki -hankkeen kanssa. Uudistus on strategialtaan hyvin toisenlainen kuin mihin kunnissa on totuttu. Palo- ja pelastustoimen uudistuksessa alueiden määrä määritellään jo hyvissä ajoin. Hankkeessa ei enää luoteta vapaaehtoisuuteen, vaan uudistushankkeeseen sisältyy uhka, jonka mukaan valtioneuvosto päättää uusista palo- ja pelastustoimen alueista, mikäli kunnat eivät pääse näistä sopuun.

Palo- ja pelastustoimen uudistus on kokemuksena monelle huono: seuduilla koetaan, että kustannukset ovat kasvaneet, vaikka toiminta ei ole muuttunut paremmaksi. Tämä antaa myös pontta kommenteille, joissa kyseenalaistetaan jopa kokonaan seutuyhteistyö mahdollisuutena tuottaa taloudellisia säästöjä.

”Ja sitten tota, tänä vuonna on suututtanut tämä palo- ja pelastustoimen uudistus. Vietiin päätösvaltaa, ja samalla tuli lisäkustannuksia. Tämöset hallinnon uudistukset ovat omalta osaltaan olleet hidastamassa yhteistyötä, koska kokemus oli huono.” Haastattelu ’2-4-12’

Valtion uudistamisen strategioissa ja sitä kautta uudistamislinjoissa tapahtuneita muutoksia kritisoidaan kovasti. Osittain tempoilevuutta selitetään tapahtuneella kuntaministerin vaihdoksella.

”Nyt taas tuntuu, kiitos kuntaministerin, ongelmat näyttävät taas suurempina. Nykyinen kuntaministeri näkeekin nyt seutuyhteistyön huonona ratkaisuna.” Haastattelu ’2-7-112’

Valtion uudistamiskokonaisuuteen liittyvät Kainuun hallintokokeilu ja Paras-hanke vaikuttavat seuduilla uudistamishalukkuuteen kaksisuuntaisesti. Osa kokee, että ratkaisuja on saatava nopeasti aikaan, jotta ei jouduta Kainuun kaltaiseen tilanteeseen. Samaan aikaan tilanne, jossa käytetään velvoittavaa lainsäädäntöä, jotta palvelut saadaan siirrettyä maakunnalliselle tasolle, nähdään uhkakuvana. Osa puolestaan kokee tähän asti tehdyn seutuyhteistyön turhaksi Paras-hankkeen alkukeskusteluita tulkitessaan.

”Mutta kyllähän se tässä sekavassa ilmapiirissä tuntuu, että minkä tahansa uuden virittämisen, kuin vaan tekisi tyhjää. Pitäis olla ensin se perusvisio, että mitä me tässä maakunnassa halutaan, mihin suuntaan me mennään. Ja nyt kun se on näin sotkettu, niin niitä tuntuu koko ajan sillä tavoin, että löytykö se motivaatio aidosti tehdä sitten niitä asioita, kun koko ajan toisella silmällä vilkuillaan jotain muuta mallia.” Haastattelu ’3-5-38’

”Minusta tämä palvelurakenne- ja kuntarakenneuudistus veti seututoiminnalta pirusti mattoja alta.” Haastattelu ’3-1-46’

Paras-hankkeen myötä kuntarakenteen tulevaisuus nousee uudella tavalla keskusteluun. Osa haastatelluista ei pidä tämänkaltaista keskustelua lainkaan yllätyksenä, onhan seutuyhteistyössä törmätty jatkuvasti kuntarajoihin ja kuntarakenteen muutospelkoon. Suurimpana ongelmana Paras-hankkeen ajoituksessa nähdään se, että seutuyhteistyö on uuden hankkeen aloittamisen aikaan vasta kulkeutumassa kohti tärkeitä ja merkittäviä kuntien toimintoja.

”Niin tuota, kyllä silloin äärimmäiset keinot on tarpeen. Mutta se, mikä sopii Kainuuseen, ei sovi suurille kaupunkiseuduille. Hyvähän se on, että sitä kunta- ja palvelurakenneuudistusta tehdään, tulee niin kuin käytyä se iso kansallinen keskustelu. Mutta toisaalta mun mielestä oon saanut pelottavan tempoilevan kuvan siitä, että miten tätä voi kehittää... mietitään, että seutukokeilu aloitettiin justinsa.” Haastattelu ’3-6-65’

Kokonaan uuden hankkeen sijaan mieleisempänä kehityssuuntana esitetään Seutukuntien tuki -hankkeen keinojen päivittäminen ja jopa pakotteiden lisääminen, jotta kuntien yhteistyötä saataisiin nopeammin syvennettyä.

”Eli siis me ollaan viety kaksi kolme vuotta näitä omia, sitten... tulee tämä uusi hanke - ensimmäinen viesti on se, että ei toimi, väärä linja. No tehtiin sitten tämmöinen ohjelmapolitiittinen rakennelma. Nähdään se, että toiminta ei riitä, nyt tehdään hallinnon ratkaisuja. Kun on olemassa ja ovat niin kuin aihealueittain tai toiminnallisin aluein, niin se olisi voitu näyttien uudelleen yhdistäminen. Uudelleen tukeminen ois ollu paikallaan, että tekkää näin. Tai että rahoituksen ehtona on se, että te alatte panostaan näihin ja näihin. Piste. Mun mielestä jonkunlainen tempova kuva tässä, että siinä yhtäkkiä tämä strategia muuttuu ja kaikki...” Haastattelu ’3-5-35’

Monilla seuduilla keskustellaan juuri Paras-hankkeen alkuaikoina siitä, millaisia todellisia tavoitteita seutuyhteistyöllä voidaan eri seutujen poliittisessa ilmapiirissä toteuttaa. Tilanne on varsin tulenarka ja keskustelut ovat melko vaikeita. Osa kokee, että Paras-hanke antaa tällaisessa tilanteessa liian helpon tekosyyntä vetäytyä merkittävistä päätöksistä.

”No palataan siihen edelliseen keskusteluun, että hyvin sekavahan se tilanne on, koska nyt sitten sotkee nämä valtakunnalliset keskustelut ja linjaukset ja pohdinnat sitä tilannetta. Ja se osittain sotkee tätä. Näyttää, että sitten myös alkaa tulla entistä enemmän sitä vaikeuksia, kun tarkoittaa sitä, että ihan selkeästi ollaan tulossa semmoiseen että ei päästä joistain asioista eteenpäin ollenkaan.” Haastattelu ’3-5-38’

Myös näkemykset siitä, mitä valtio seuduilta odottaa, tuntuvat monessa yhteydessä varsin ristiriitaisilta. Tämä johtaa seutujen tavoitteiden ja strategioiden uudelleen arviointiin ja siihen, että keskustelut varsinaisista käytännön ratkaisuista palautetaan jälleen keskusteluihin perusasioista. Tämä tarkoittaa sitä, että uudistamisprosessit pysähtyvät.

”Tietysti tämä strategia elää ja saakin elää. Mutta nyt viime aikoina on tämä visio muuttunut aikalailla tämän kuntarakennereformin takia. Kun ei tiedetä, ketä meidän oikeastaan nyt pitäisi tyydyttää. Se ei riitä se, että kuntalaisia tyydytetään, vaan sitten pitäisi vielä niin kuin jotakin valtiovaltaa tyydyttää, mutta ei tiedetä miten, mitä ne haluaa. Riittääkö tämä seutuyhteistyö, joka pohjautuu itsenäisiin kuntien toimintaan vai onko oltava isoja kuntia tulevaisuudessa ja miten isoja? Ja siinä ole ylhäältä tullut selkeitä linjauksia, että mitä meidän pitäisi tyydyttää jotain mutta ketä, kenet, millä tavalla. Jos kuntalaisia vain halutaan tyydyttää, niin silloin meillä on ollut oikea visio ja hyvä strategia. Mutta tämä nyt on varmaan kaikki muuttumassa.” Haastattelu ’3-2-80’

Jotkut tosin kokevat Paras-hankkeen helpotuksena ja ovat valmiita antamaan vastuun tulevaisuuden ratkaisuista valtiovallan käsiin.

”Se (kunta- ja palvelurakennemuutos) oli helpotus. Se on sen takia, että kun nämä paikalliskuviot on niin pienet ja nämä ympyrät. Että se voi johtua, kun mää tullen ulkoa pieneen kuntaan, niin se on niin sisäänpäin lämpiävää touhua.” Haastattelu ’3-2-83’

7.2 Kompromissi kuntarakenteen muutosstrategiasta

Seutuyhteistyön lisääminen hankkeen tavoitteena johtaa joidenkin näkemysten mukaan siihen, että mitään ei voida saada aikaan. Perusongelmana nostetaan esille se, että seutuyhteistyön lisäämistä uudistuksen tavoitteena ovat puolustaneet sekä ne, jotka ovat olleet kuntarakennemuutosten kannalla että ne, jotka ovat olleet kuntarakenteiden muuttamista vastaan.

”Musta se, että millä tavalla tämä seutukuntajärjestelmä, siis tämä, niin se on syntynyt siitä poliittisesti, että yhtäältä seutujärjestelmää ovat kannattaneet ne, jotka ovat katsoneet, että sillä saadaan kuntaliitos aikaan että ne, jotka ovat katsoneet, että se on varmin tae, että ei tarvitse mennä kuntaliitoksiin.” Haastattelu ’156’

Kompromissien nähdään perustuneen pitkälti siihen, että kuntien itsehallinnon asema on suomalaisessa hallinnon uudistamisen keskustelussa ollut hyvin vakaa ja kuntarakenteiden muuttaminen erittäin vaikeaa. Samaan aikaan kuntia on ollut valtion näkemyksen mukaan liikaa, ja kuntarakenne on täten ollut epätarkoituksenmukainen.

”No kyllä kai se on lähinnä tuo valtiovalta, kun on edistänyt näitä yhteistyöhankkeita. Kaikki kiristää kunnat menoja, se on pistänyt ajattelemaan, että jos palveluita voitaisi

tuottaa vähän laajemmalti yhdessä, ettei jokainen kunta omassa kunnassaan. Kyllä se, lähinnä se on tullut tuolta valtiovallan taholta näitä. Kunnat pistetty piukkaan maksumiehiksi, niin tämän se on. Se näyttää olevan, että suomalaiset ei mitään muuta kuin pakoilee muutoksia.” Haastattelu ’3-1-48’

Seutukuntien tuki -hankkeen keinot nähdään tavoitteisiin nähden liian heikoiksi. Kuntien toimijat suhtautuvat tähän etenkin uudistushankkeen alkupuolella varsin ymmärtäväisesti. Vapaaehtoisuus nähdään välttämättömänä kehittämisen lähtökohdana, jotta kuntien perustuslailla suojattu asema säilyy koskemattomana. Osa keinoista, kuten esteiden poistaminen lainsäädännöllä, tuomitaan kuitenkin täysin triviaaleiksi. Kuntien väliselle yhteistyölle ei ole ollut suuria esteitä ennen hanketta.

”Niin näihin tuota lainsäädäntöön, siis siellähän on nyt sen ohjausryhmän yksi keskeinen tehtävä oli estää, esteitten lainsäädännön tasolla, esteitten poistaminen seutuyhteistyöltä. En mä tiedä, oisko valtio voinut enempää tätä itsehallintoa näillä pmissillä enemmän vaikuttaa tähän hommaan, mikä tämä on. En mä osaa sanoa, että olisi jotenkin... Että kyllä mä sanon sen, että valtio on niin kuin, ei voi syyttää valtiota kauheasti. Tietenkin se voi keppiä osoittaa, mutta kuitenkin... sehän oli vapaaehtoista yhteistyötä.” Haastattelu ’3-4-20’

Kuntien yhteistyön tavoitteet ymmärretään hankkeen aikana monella eri tavalla. Osa on sitä mieltä, että tavoitteet eivät ole selviä edes hankkeen käynnistäjätaholle.

”Musta tuntuu, että tavoitteet oli kyllä aika lailla epäselviä. Jopa sille, joka tämän hankkeen käynnisti elikkä valtiolta...” Haastattelu ’3-6-74’

Osa haastatelluista pelkää, että valtio tavoitteleeikin yhteistyöhankkeella kuntaliitoksia. Ilman uusia kannusteita kuntaliitosten toteutumisen hankkeen seurauksena ei kuitenkaan uskota.

”Että jotkut sanovat, että tämä on, nämä Seutu-hankkeet, seutukuntatyö, alkusoittoa kuntien yhdistämiselle ja niin se varmaan onkin. Mutta niin kuin äsken sanoin, niin en mä näe sitä että se kovin nopealla aikataululla rytkäistään sitten liikkeelle ja ei varmasti ilman erityistoimenpiteitä niin kuin valtion taholta. Enkä usko, että mikään muukaan seutukunta lähtee ilman vähän voimakkaampaa valtion tukea sitten eteenpäin. Että siinä on löydettävä jonkunlainen lisärahoitus valtiolta päin.” Haastattelu ’3-6-73’

Monella seudulla ei vaikuta ollenkaan selvältä, millaisia käytännön toimenpiteitä valtiolta hankkeen tuloksena odottaa. Osa näkee tulevaisuuden kunnan hyvin toisenlaisena kuin tänä päivänä.

”Mutta se neuvottomuus, mikä täällä alueella on ja tavallaan se, mikä antaa sen tempoilevan kuvan tänne. Eihän me tiedetä, mikä sillä valtionhallinnolla itsellä tavoitteena tai miten se haluaa tämän asian meille... sitoutua. Ensin se on aluekeskuspainotteinen tai ohjelmapainotteista toimintaa, mutta mitä niillä tulisi sitten saada aikaan” Haastattelu ’3-5-35’

”Ne, jotka pisimmälle ovat katsoneet, ovat ajatelleet, että parhaassa tapauksessa lopputulos on se, että kaikki tärkeät ja kaikki taloudellisesti merkittävät tehtävät olisi seutukunnilla ja kunnat olisivat enemmän identiteettiä, vaaleja ja yhdessäoloa varten.” Haastattelu ’158’

Koko hankkeen aikana tavoitteiden määrittelyä vaikeuttaa se, että uudistamisen tuloksena valtaa voi siirtyä paikasta toiseen, mikä ei ole valtion eikä kuntien näkökulmista kuitenkaan toivottavaa. Kuntien ja seutujen välisessä suhteessa vallan siirtäminen kunnista seuduille kohtaa käytännön tasolla suuria ongelmia.

”Valtio ei ole halunnut antaa valtaa ja kunnat eivät ole halunneet antaa omaa valtaansa pois.” Haastattelu ’2-8-147’

Myös kunnilla on omat piilotavoitteensa. Osa tavoittelee lisärahoitusta johonkin omaan hankkeeseensa. Monet myös tunnustavat kaunistelleensa seutuyhteistyön tavoitteita ja mahdollisuuksia hakemuksessaan. Pettymykset ovat lähes joka seudulla kuitenkin melko suuret, kun huomataan, että lisäresursseja ei uudistushankkeessa ole jaettavaksi. Myös tavoitteisto tuntuu muuttuneen hankkeen aikana. Joissain tapauksissa painotukset muuttuvat seutujen kannalta epämieluisaan suuntaan hankkeen edetessä.

”Pirullista on se, että siihen tilanteeseen, johon haettiin hankkeesta oppia ja lisäarvoa kuten väestörakenne ja työllisyys ja näiden ongelmien ratkaisemiseksi, odotukset olivat, että saataisi lisää resursseja. Että se seudullisuus ois yhtä kuin lisäresurssien saaminen valtiolta, siinä suhteessa toimintaympäristö on sillä tavalla muuttunut, että ei siitä teemasta enää puhuta, vaan puhutaan enemmän palvelutuotannon kustannusten alenemisesta, joka taas ei sovi meille.” Haastattelu ’2-6-131’

Osittain pettymykset johtuvat Seutu-hankkeen alkuvaikeuksista ja liian kauniista lupauksista, joita sisäasiainministeriö ei ole kyennyt lunastamaan.

”Tosin suurin pettymys oli se, että siinä seutuhankkeen käynnistysvaiheessa kyllä valtiovaltakin antoi ymmärtää, että myös siltä suunnalta siirtyisi seudulle monenlaista päätösvaltaa. Kuviteltiin saavamme tiepiiriltä jotain tiemäärärahakonttää jaettavaksi taikka TE-keskuksen suunnalta jotain elinkeinotukia, tämmöistä. Loppujen lopuksi haaviin taisi jäädä jotkut alkoholiasiat. Se meni ihan, tuli semmoinen olo, että valtio kans näytti, kuinka he on valmiita luopumaan... eikä tietysti, kyllä meidän olisi silti pitänyt itse päästä siitä huolimatta eteenpäin, koska eihän ne ongelmat tietysti ole mihinkään hävinnyt.” Haastattelu ’3-4-21’

Hankkeen osittaisen vesittymisen koetaan antaneen huonon lähtökohdan onnistumiselle. Seutukuntien tuki -hankkeen etenemisvaikeuksissa palataan usein keskustelemaan keinojen kutistumisesta hankkeen alkuvaiheessa. Alun vaikeuksilla perustellaan herkästi myös hankkeen tahmeaa etenemistä seututasolla.

”Jos siihen lainsäädäntöhommaan palais, niin siinä vaiheessa olisi ministeriö voinut vetää korkeampaa profilia. Alussa hehkutettiin ja luvattiin, että olisi jyrkevämpää lainsäädäntöä tulla, mutta ehkä muut ministeriöt pystyi vetämään alas niitä tavoitteita.” Haastattelu ’1-1-97’

Varsinainen muutosten toteuttaminen jää Seutukuntien tuki -hankkeessa korostetusti seututasolle ja sisäasiainministeriön ohjausrooli on vähäinen. Valtion vähäinen puuttuminen kehittämistyöhön tulkitaan myös siten, että ministeriössä ei tiedetä eikä välitetä, mitä seuduilla tapahtuu.

”Mulla on sellainen olo, että ministeriössä ei tiedetä, mitä täällä seuduilla tapahtuu. Ei heillä ole tietoa siitä, mitä näillä seuduilla tapahtui. Koko projekti vesittyi aika lailla, kun ministeriöt eivät pystyneet keskenään sopimaan siitä, mitä päätösvaltaa seuduilla annetaan.” Haastattelu ’1-2-88’

”Piti tulla päätösvaltaa, tulikin lausunnotomennettely. Kaikki ovat tasaisesti pettyneitä.” Haastattelu ’155’

Käytännön uudistusprosessin etenemisen hitaus on silti monille yllätys. Hankkeen puolivälissä näyttää selvältä, ettei läheskään kaikkia seuduille asetettuja tavoitteita kyetä toteuttamaan alkuperäisessä aikataulussaan vuoden 2005 loppuun mennessä. Ministeriössä tämä asia ratkaistaan niin, että hankkeen toimikautta jatketaan seutuvaltuustolainsäädännön avulla vuoteen 2012.

”Joo. Kyllä mä näin ihan ajattelin, että monenlaista varmaan pystyttäis saamaan aikaiseksi yhdessä. Ja oikeastaan tätä ehkä kuvittelin, että nopeamminkin ehkä kuitenkin. Vaikka kyllä mun pitäisi tietää vanhana kunnallishenkilönä, että mikään ei tapahdu nopeasti, mutta silti ehkä sitä silloin ajatteli, että ahaa, nyt on tämmöinen. Sitten kun siinä oli kuitenkin se vuosimäärä oli aika pieni, niin ajattelin, että no joo, että siihen mennessä täytyisi jotain saada, mutta sitten tätä on jatkettu sitten sinne, mikä se on, 2012. Niin aikaa tuli lisää.” Haastattelu ’3-1-49’

Kritiikki seutuhankkeen keinovalikoimaa kohtaan kasvaa tasaisesti prosessien edetessä ja etenemisen hidastuessa entisestään.

”Mitä me saadaan niin kuin toiminnallista saati taloudellista tukea valtiiovallan tasolta. Me ollaan saatu hyvin väljä puitelaki, joka antaa semmoiset mahdollisuudet antaa lausuntoja, jokainen tietää, että mitä se merkkää kunnan näkökulmasta, että kunta voi antaa anniskelulupia tai päättää liikenneluvista. Vau! Sitten me saadaan 60000 euroa vuodessa ja sen lisäksi, määhän koin sen hyvin loukkaavaksi, sen Mykkäsen kirjoituksen, että seutuyhteistyössä valtion rahaa vaan tuhlatetaan kaikenlaisiin hankkeisiin...” Haastattelu ’3-5-35’

7.3 Valtion ohjauskeinot

Seutukuntien tuki -hankkeen keinot nähdään liian teknisiksi ja rationaalisuuteen perustuviksi, mikä johtaa siihen, että seudullisten rakenteiden pystyttäminen saa liikaa huomiota. Tämän painotuksen myötä koko kokeilu saa seuduilla pelkästään hallinnollisen uudistuksen maineen.

”Kyllä tässä paljon on sellasta tässä seutuhankkeessa, esim. hallintoa ja sellasta, joka ei sinänsä palvele kuitenkaan läheisesti kuntalaisten palveluja. Että sellanen epäilyshän

siinä oli, että se on hallinnollinen kokeilu, siihen saattaa se anti jäädä. Mutta aika näyttää.” Haastattelu ’2-6-134’

Osa seuduista kokee, että hankerahoituksen väheneminen hankeprosessin edetessä on vääränlainen kehityksen suunta. Myös odotukset suhteessa panostuksiin arvioidaan epärealistisiksi.

”Mutta tietysti tässä on tämä ongelma tämä rahoituspuoli on koko ajan heikentynyt. Että siinä mielessä aika ristiriitaiset, että ensin annetaan enemmän rahaa ja halutaan, että siihen mennään mukaan ja sitten kun vähän päästään alkuun, niin sitten vähennetään. Että se enemmän kuntien maksettavaksi tulee. Toivoisi tietenkin, että sitä rahoitusta tulisi enemmän sitten muualta kuitenkin, kun kai tarkoitus on, että me ollaan jotenkin sitten niin kuin tämmöisiä edelläkävijöitä jossain mielessä.” Haastattelu ’3-1-49’

”Siis just se ulkopuolinen panostushan tähän on ollut ihan naurettava suorastaan. Että aika pienillä tässä ollaan kuitenkin liikkeellä sillai. Ja hyvästä tahdosta enemmän on kysymys täällä.” Haastattelu ’3-1-51’

Kun käy selväksi, että muutoksia ei uudistushankkeessa juuri saada aikaan, osa haastatelluista toivoo, että valtio ottaisi uusia keinoja mukaan uudistuksen keinovalkoiimaan. Jopa pakotteita toivotaan.

”Että melkein toivoisi jotain pakotteita valtiolta. Että niinhän se on, kyllä silloinkin kun Seutu-hanke perustettiin, niin siinä korostettiin sitä vapaaehtoista-sanaa siinä ja vähän pelättiin, että jos ei vapaaehtoisesti lähdetä, niin voi tulla sitten pakotteitakin.” Haastattelu ’3-6-79’

Valtion toimintavaihtoehtojen rajallisuus tiedostetaan kuitenkin varsin hyvin. Etenkin sisäasiainministeriön rajalliset mahdollisuudet taloudellisen tuen lisäämiseen ymmärretään.

”Varmaan perusajatukseltaan ihan oookoo. Ei kai sit oo muita keinoja kuin lainsäädäntö ja raha. Taloudellinen tuki ei oo merkittävä. Ottamatta lain sisältöön kantaa... Lainsäädäntö ei oikein vastannut odotusta, kuntajohtajat ovat ainakin sitä mieltä, että laki jäi torsoksi.” Haastattelu ’1-1-97’

Uudistamisen näkökulmasta on outoa, että eri sektoriministeriöiden seudullisiin hankkeisiin kohdistamaa rahaa ei kanavoida Seutukuntien tuki -hankkeen ja sisäasiainministeriön kautta. Tämä tuntuu varsin ristiriitaiselta, kun seuduilla pyritään uudella tavalla katsomaan alueellisia kokonaisuuksia ja madaltamaan eri sektoreiden välisiä raja-aitoja. Samaan aikaan ministeriöiden organisaatiot ja jopa Kuntaliitto noudattavat toiminnassaan edelleen tiukkaa sektorijakoa.

”Tosiasia on se, että tää työ menee liian hitaasti eteenpäin, ja jotta sitä vauhtia saataisiin, pitäisi olla näyttää kunnon porkkanoita. Tällä hetkellä tilanne on todella outo. Esimerkiksi STM:llä on ollut seudullisen yhteistyön edistämiseen sillä puolella 3 miljoonaa euroa, mutta SM:llä ei käytännössä penniäkään. Miksi näitä rahoja ei jaettu seutuhankkeen kautta? Myös VEP ja SYP ynnä muut seudulliset hankkeet olisi

kaikki pitänyt koordinoida suoraan SM:n kautta. Sektoriministeriöiden vallan suuruus ja SM:n vallan pienuus kyllä on omalta osaltaan hankaloittamassa tätä yhteistyön kehittymistä. Seutuyhteistyö on toimintaa, jossa pitäisi unohtaa sektoraalisuus, mutta ei se ole helppoa, kun Kuntaliitto ja ministeriöt on järjestäytyneet sektoreiden mukaisesti.”
Haastattelu ’152’

Rahan mahtia ei kuitenkaan yliarvioida, vaan seuduilla tiedetään, että tärkeämpää uudistusten kannalta on seuduilta löytyvä tahto viedä toimintaa tiettyyn suuntaan. Seuduilla ihmetellään kuitenkin sitä, miten heikosti eri ministeriöiden yhteistyö uudistamisessa toimii. Seuduilla sisäasiainministeriöön suhtaudutaan pääosin myönteisesti, mutta kaikki tietävät, miten heikko asema uudistuksen vastuuministeriöllä on suhteessa sektoriministeriöihin.

”Jos tähän hankkeeseen olisi haluttu oikein totaalisesti panostaa ja vähän eri keinoja löytää. Eikä se tarvi, en mä vastusta sitä, enkä mä sano, että antakaa meille pirusti rahaa, että tehdään kauhean perusteellisesti. Ei se auta tähän, vaikka me saatais kuinka hurjasti sitä rahaa, jos ei täällä ole tahtoa sitä asiaa tehdä. Jos me halutaan tällaisia hankkeita aidosti kehittää ja viedä eteenpäin, niin mä olisin toivonut, että näitä muitten ministeriöitten kuin tämmöiset yleishallintoministeriöt, SM:n rooli... olis muut ollut tässä vahvempia. Että tähän hankkeeseen olisi selkeämmin kytketty alusta asti nämä muut sektoriministeriöt, aivan erityisesti STM, KTM, ja kenties LVM. Nyt meillä on pieni, melko heikko sisäasiainministeriö, ja nekin tavallaan sitten vähän nyt soimaan sinne. Kyllä ne varmaan on parhaat tehnyt, mutta aika pieniä voimia yhdistetään tässä.” Haastattelu ’3-6-78’

Myös informaatio-ohjauksen rajalliset mahdollisuudet nostetaan esille. Informaatio-ohjauksen ongelmaksi tiedetään yhtäältä ideoiden hidas kypsyminen ja toisaalta kuntien valta ja mahdollisuus kuunnella juuri niitä tahoja, jotka tuottavat kuntien näkökulmasta toivottavaa todellisuutta.

”En mä tiedä, oisko tässä nyt... niin kuin oikeastaan tätä hanketta ajatellut, toisin voinut tehdä. Että ei kai siinä sinällään mitään vikaa ole ollut. Se on vain sitten se, että nämä kunnat on niin itsenäisiä ja se ajatusten kypsyminen kestää niin kauan. Että hankkeen vika, ei se hankkeen vika ole, jos pikkukunnat on niin päsejä. Ja miksei vähän isommatkin kunnat.” Haastattelu ’3-1-50’

7.4 Seutukoordinaattorit intressien ristipaineessa

Valtiolla ei Seutukuntien tuki -hankkeen alkuvaiheen poliittisessa ilmapiirissä ole kovin hyviä mahdollisuuksia uudistuksen konkreettiseen tukemiseen. Uudistuksen vastuuministeriöllä ei ole juurikaan rahaa tai valtaa, joita ne voisivat käyttää apunaan uudistamisessa. Joka seudulla kehittyy samantyyppinen strategia valtion viestin viemiseksi kunnille. Strategiaan kuuluu keskeisenä osana seutukoordinaattoreiden palkkaaminen hankkeen porkkanarahalla seutuyhteistyön käytännön työrukkaiksi. Seutukoordinaattoreiden asema hankkeessa nousee aineiston valossa erittäin keskeiseksi.

Etenkin hankkeen alussa, kun seutuja pyritään voimakkaammin painostamaan seutuyhteistyön syventämiseen eli uusiin yhteistyöratkaisuihin palveluissa, asetelma on mielenkiintoinen.

”Pöydän päässä istuu ylijohtaja, pöydän toisella sivulla istuu muiden ministeriöiden edustajia ja toisella puolella seutujen edustajia. Ylijohtaja avaa kokouksen kertomalla, mitä teknisiä asioita hankkeessa on tapahtunut. Vuorossa on katsaus seutujen tilanteeseen. Koordinaattorit tai muut ohjausryhmässä istuvat seutujen edustajat yrittävät esitellä omalla seudullaan tapahtunutta toimintaa mahdollisimman edustavasti: esitteilyssä käytetään paljon sanoja, kuten: näyttää hyvältä, olemme toiveikkaita, vielä ei tuloksia. Tämän kierroksen jälkeen hanketta johtava ylijohtaja nojaa eteenpäin ja kohdistaa katseensa jokaisen seudun edustajaan vuorollaan ja toteaa: ennuste on se, että jos yhteistyö ei etene ja syvene tehokkaammin, hallitus tulee puuttumaan myös ohjaavassa mielessä asiaan. Hyvinvointipalveluita ei voida päästää rappiolle. Jos järki ei meinaa voittaa, niin keinoja on. Katsokaa, mitä tapahtui pelastustoimessa. Hanke tehtiin yhteistyössä Kuntaliiton kanssa, joka oli juonessa tiiviisti mukana.” Ote havainnointipäiväkirjasta 12, ohjausryhmän kokouksesta.

Palo- ja pelastustoimen hanke, jonka toteutuksessa käytetään velvoittavaa strategiaa, näytetään uhkakuvana seutujen edustajilla. Samalla korostuu tiiviin kuntien uudistamista määrittävän poliittis-hallinnollisen eliitin olemassaolo. Ohjausryhmän kokouksessa seutujen koordinaattoreille asetetaan paineita asioiden vauhdittamiseksi. Seutukoordinaattorit toimivat valtion näkökulmasta uudistushankkeen tulosten aikaansaamisen tukena ja tällä tavoin heidän tehtävänä on voimistaa valtion kykyä uudistamiseen. Odotukset suhteessa uusiin yhteistyöratkaisuihin ovat vielä tässä vaiheessa uudistusta suuret, jotkut puhuvat jopa messiaan odottamisesta.

”Tää tilannehan on vähän sellanen, että kun on monia asioita tehty, niin odotetaan messiasta, keksittä asia, jota kukaan ei oo tehnyt. Ja kun kaikki oottaa sitä, että joku tulisi ja pelastaisi.” Haastattelu ’1-4-8’

Seutukoordinaattoreiden työtä arvostetaan kunnissa. Positiiviset näkemykset liittyvät etenkin uudistamistyön alkuvaiheessa seutukoordinaattoreiden asiantuntemukseen ja työteliäisyyteen. Odotukset ovat lähes joka seuduilla todella korkealla ja seudullista johtajuutta ja seutuyhteistyön kasvottamista odotetaan.

”Mutta se, että miten lähdetään yhteistyötä ja kokeilua viemään. Mutta sillä tavalla ei ennakkokäsityksiä ollut. Vetäjästä, täytyy sanoa, että on suuri ansio, suurta tunnustusta hänelle, että on tehnyt paljon työtä. Onnistumiseen vaikuttaa vetäjä, jolla on tosi laaja näkemys. Joka kokoaa asiat, hänen avulla päästiin nopeesti.” Haastattelu ’2-1-103’

”Seutujohtaja voisi ottaa vielä kovemman rooli. Vaativamman roolin kuntiin päin. Siis, jos meillä on tällainen ja me tässä ollaan mukana, niin tässä pitää saada jotain aikaan.” Haastattelu ’2-5-31’

”Meidän seutukoordinaattori voisi ottaa johtajuutta. Seutuhallinnon täytyy saada kasvot.” Haastattelu ’2-7-112’

Tämän näkee myös osa seutukoordinaattoreista, joille odotukset asettavat jopa ahdistavia paineita.

“Oma kykyni kävellä vetten päällä rajoittuu ikävä kyllä talvikuukausiin. On ollut tarjolla kaipuu vahvaan johtajaan.” Haastattelu ’2-5-33’

7.5 Yhteenvedo: Kyky, halu ja ymmärrys valtion uudistuslinjojen selitysmalleina

Seutukuntien tuki -hankkeen aikana seuduilla oli käynnissä monia kehittämishankkeita. Nämä hankkeet eivät muodostaneet selkeää kokonaisuutta, vaan olivat osin risiriidassa keskenään. Osasyynä tähän nostetaan esille valtion vaikea rooli kuntiin kohdistuvassa uudistamisessa. Uudistamisen käytännön toteuttamiseen voidaan kytkeä kolme tekijää, jotka määrittävät sitä, miten uusien käytäntöjen soveltaminen onnistuu. Nämä kiteytyvät juuri uudistajien ja uudistettavien kykyyn, haluun ja ymmärrykseen suhteessa uudistuksiin. (kts. Vedung 1997, 227.) Valtion näkökulmasta keskeiseksi ongelmaksi nousee sen kyky – tai etenkin kyvyttömyys – tukea uudistusten toteuttamista kuntatasolla. Tämä näkyy esimerkiksi pohdintana uudistuksen käytännön liikkeellepanijan, sisäasiainministeriön, vähäisistä resursseista.

Toinen ongelma kytkeytyy uudistuksen epämääräisen ydintavoitteen – kuntien välisen yhteistyön lisäämisen – ja keinojen väliseen epätasapainoon. Uudistuksen keinot näyttävät uudistuksen tavoitteen näkökulmasta riittämättömiltä. Lähestymistapaa kuvataan lisäksi liian teknis-juridiseksi. Rakenteiden näkökulma korostuu uudistuksessa liiaksi inhimillisten ja prosessuaalisten tekijöiden jäädessä vähäisemmälle huomiolle. (Airaksinen ym. 2005, 267; Nyholm 2008, 148.) Resurssien lisäksi tähän teemaan liittyy keskeisesti valta. Valta puolestaan liittyy kuntien itsehallinnolliseen asemaan, joka on perustuslailla suojattu. (kts. esim. Rynänen 2004, 42.)

Samantyyppisiin tavoitteisiin kytkeytyviä hankkeita oli Seutukuntien tuki -hankkeen aikana seuduilla käynnissä aivan liikaa, mikä johti projektiähkyyn ja vaikeutti olennaisesti uudistuksen toteuttamista seuduilla (Nyholm 2008, 192). Pääallekkäisten hankkeiden olemassaolo selittyy ainakin osittain juuri uudistajan kyvyllä tai kyvyn puutteella (Vedung 1997). Yleinen seutuyhteistyötä edistävä Seutukuntien tuki -hanke pyrki yleistä ilmapiiiriä ja asenneilmastoa muokkaamalla saamaan aikaan ylikunnallisia palveluratkaisuja, jotka puolestaan uskottiin merkittäväksi keinoksi parantaa kuntien mahdollisuuksia selvittää tehtävistään. Seudullisten ratkaisujen toteuttamista tukeva rahallinen panostus tuli kuitenkin sektoriministeriöiden kautta. Seutukuntien tuki -hankkeen aikana eri sektoriministeriöihin perustettiin samalla periaatteella perusteltuja hankkeita eri palveluiden seudullistamiseen. Tämä puolestaan johti hankeviidakkoon, joka osaltaan vaikeutti kehittämiskokonaisuuksien hahmottamista seutu- ja etenkin kuntatasolla.

Toinen mahdollinen selitysmalli kytkeytyy kuntien poliittiseen luonteeseen ja siitä aiheutuviin uudistuksen haasteisiin. Rationaaliseen ajatteluun ja toiminnalliseen

ideaan perustuva uudistaminen, jossa edetään tavoitteiden, keinojen ja tarvittavien rakenteiden määrittelyn kautta uudistuksen implementointiin, on joidenkin näkemysten mukaan mahdotonta poliittisissa organisaatioissa. Kunta ja kuntien muodostama seutu on juuri tällainen poliittinen organisaatio. Poliittinen organisaatio on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, jossa prosessit määrittävät organisaation ympäristökytkentöjen kautta. Mitään uudistusta ei voida toteuttaa niin, että organisaation ympäristö on sitä vastaan. Tämä johtaa helposti siihen, että toimintaa samaan suuntaan vievillä uudistuksilla pyritään ”hiljaisesti” muokkaamaan asennemaaperää ja toivotaan, että varsinaiset toiminnalliset ja rakenteelliset uudistukset tapahtuvat ideoiden muovaantumisen kautta itsestään. (kts. Brunsson 1989, 205.)

Yleisen ilmapiirin ja asenneilmaston muokkaaminen pitäisikin joidenkin näkemysten mukaan nostaa hallintouudistusten tavoitteiden keskiöön. Etenkin oloissa, joissa uudistettavalla organisaatiolla on vakaa institutionaalinen ympäristö, voidaan uudistusten realistiseksi tehtäväksi katsoa merkitysten ja julkisen mielipiteen muokkaaminen. Institutionaalisen ympäristöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa organisaatiota hallinnoidaan kulttuurisesti määritetyillä normeilla. Institutionaalisen ympäristön ja merkitysten luomisen yhtälö johtaa tilanteeseen, jossa uudistusta luonnehtii ennemminkin tavoitteiden ja mieltymysten muutos sen sijaan, että tuloksena olisi varsinaisia uusia hallinnollisia prosesseja tai rakenteita. (Brunsson ja Olsen 1993, 11.) Merkitysilmaston muokkaamiseen keskittyvä lähestymistapa katsoo hallintouudistusta historiallis-kulttuurisena määrittelyprosessina, jolloin keskeisiksi nousevat ihmisten kokemat, näkemät ja tuottamat erilaiset todellisuudet. Tämän näkökulman kautta hallinnon uudistaminen määrittyy erilaisiin todellisuustulkintoihin vaikuttamisena. Historiallis-kulttuurinen lähestymistapa haastaa perinteisen teknis-strukturaalisen (Nyholm 2008) uudistusnäkökulman, jota voidaan luonnehtia myös välineellis-rationaaliseksi⁶ (Brunsson ja Olsen 1993, 12).

Merkitysilmaston ja todellisuustulkintojen muokkaamisessa tärkein väline on kieli. Kieli voidaan yksinkertaisimmillaan nähdä työkaluna, jonka avulla voidaan vaikuttaa toisiin ihmisiin, mutta jolla on paljon muitakin ominaisuuksia (näistä esim. Leino 1987, 29). Kieli poliittisena toimijuutena johtaa tarkastelemaan puhetta retoriikan näkökulmasta. Retoriikka puolestaan antaa välineitä sekä viestien vaikuttavuuden lisäämiseen että puheen vakuuttavuuden tutkimiseen. Retoriikka voidaan nähdä tilanteeseen sidottuna toimintana, symbolisena toimintana, symbolien vaihdantana ja sitä kautta sosiaalisena sekä strategisena toimintana. (Hauser 1986, 8–10.) Uudistushankkeen menestys riippuu ainakin osin siitä, miten onnistunutta uudistushankkeen retoriikka on.

Seutukuntien tuki -hankkeen strategiana oli saada retorisen keinoin, yleisiin preferensseihin vedoten kunnat vakuuttuneeksi siitä, että yhteistyön tiivistäminen on kuntien selviytymisen kannalta olennaista. Tällä tavoin on mahdollista kytkeä kieli ja kielen-

⁶ Välineellis-rationaalinen näkökulma näkee hallintouudistuksen toimintana, jossa määritellään tavoitteet ja muokataan organisaatio sellaiseksi, jonka avulla tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Tämän jälkeen tehdään muutokset, joita tarvitaan, jotta uusi organisaatio saadaan toimimaan. (Brunsson ja Olsen 1993, 12).

käyttö myös valtaan ja ideologioiden muotoutumiseen. Samalla näyttäytyvät hallinnon uudistamisen dokumenttien sisältämien sanojen moninaiset tehtävät: yhtäältä ne ovat uudistuksen tuotteita mutta toisaalta hallinnonuudistuksen todellisuuden tuottajia ja muokkaajia. (vrt. Fairclough 1997.) Retoriikka ja sen merkitys korostui Seutukuntien tuki -hankkeessa käytännössä siksi, että uudistushankkeen toteuttajalla ei tosiasiaassa ollut muita yhtä vaikuttavia keinoja käytössään.

Retoriikkaa tarvitaan poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä moneen eri tarkoitukseen: erilaisten arvojen ja intressien yhdistämiseen, toiminnan legitimoimiseen, toiminnan suuntaamiseen, ristiriitojen ratkaisemiseen sekä erilaisten ohjelmien toimeenpanemiseen. (esim. Smith ja Smith 1990.) Seutukuntien tuki -hankkeen kontekstissa retoriikka näyttää toteuttavan suurta osaa näistä tehtävistä: hankkeessa onnistuttiin sekä yhdistämään kuntarakennepöytäkirjoissa velloneet erilaiset intressit että legitimoimaan odotettavissa ollut prosessi, jossa kunnat ottaisivat vastuun vaikeasta tulevaisuuden ongelmasta. Retoriikka toimikin hankkeen alussa varsin onnistuneesti strategiana. Hanke saatiin myytyä kuntatasolla siten, että hakemuksia saapui noin nelinkertainen määrä suhteessa siihen, kuinka monta seutua oli mahdollista valita mukaan.

Hankkeen retorinen lookus eli kyky todistaa totuus perustuu kuitenkin käytännön toiminnan toteuttamisen kannalta varsin löyhiin ja yleisiin, jopa vaikeasti määriteltäviin termeihin (vrt. Pollit ja Bouckaert 2004). Kaikkein vetoavin tämänkaltainen perustelu on palveluiden turvaaminen niukkenevilla voimavaroilla. Tämänäyttöinen muotoilu synnyttää perustelun, jota kukaan ei voi vastustaa. (vrt. Niiranen 2006, 72; Lehtimäki 2000, 53.) Palveluiden turvaaminen edustaa kuntakontekstissa universaalialuetta, joka on validi kaikelle yleisölle niin kauan kuin sitä ei määritellä tarkasti (Perelman 1982, 26–27). Jos uudistusta olisi samaan aikaan perusteltu siten, että palveluiden turvaaminen onnistuu seuduilla tiettyjä palveluita keskittämällä ja henkilökuntaa karsimalla, olisi uudistuksen vastaanotto voinut olla toisenlainen. Voidaankin arvioida, että syyt, miksi retorinen strategia näyttää onnistuneelta hankkeen raamin muotoilussa, ovat osin samoja syitä, jotka johtavat myös uudistuksen tulosten vähyyteen.

Kompromissihakuisuus ja sitä kautta konsensusperiaate nousevat esiin myös valtion näkökulmasta Seutukuntien tuki -hankkeen olennaisena prosessina. Koko hanke perustui poliittis-hallinnollisen eliitin kompromissikäsitteeseen siitä, miten kuntarakenteeseen olisi mahdollista vaikuttaa joutumatta silti käsittelemään poliittisesti vaikeaa kuntarajoihin liittyvää problematiikkaa. Tämä voidaan tulkita hallintouudistusten teorian kautta onnistuneeksi poliittis-hallinnollisen eliitin tulokseksi, jossa halutun uudistuksen sijaan valittiin uudistus, joka silloisessa ilmapiiirissä oli mahdollinen ja jonka ajateltiin vievän asioita vähitellen kuntarakenteen kannalta haluttuun suuntaan (vrt. Pollit ja Bouckaert 2004, 26.) Hankkeessa esiteltiin ”uutena” keino, joka on aina ollut kuntien käytettävissä: kuntien välinen yhteistyö, nyt seutuyhteistyön nimellä varustettuna. Konsensushakuisen päätöksenteon tuloksena saatiin aikaan retoriset ratkaisut, jotka toivat lisää toivoa kuntien taloudellisen tilanteen ja suurten palveluvaateiden väliseen vaikeaan ristiriitaan. Seutuyhteistyö kuntien tulevaisuuden ratkaisijana oli vetävä ja yksinkertainen termi, joka määritteli kaikkien kuntien tulevaisuudesta käytävää keskustelua juuri Seutu-hankkeen käynnistämisen aikaan.

Seutuyhteistyön tavoitteet ja uudistushankkeen varsinainen toimeksianto jäivät kuitenkin epämääräiseksi (vrt. Nyholm 2008, 196). Ongelmia tulee usein, kun tällainen kaikkien hyväksymä ja yksinkertainen uudistuksen periaate tai slogan pyritään kääntämään käytännön toiminnaksi. Tulkinnat siitä, minkä suuntaista toimintaa uudistuksen ydintavoite⁷ vaatii, ovat moninaiset ja vasta käytännön soveltaminen paljastaa tämän monitulkintaisuuden. Samalla tulee paljastetuksi myös sosiaaliin todellisuuteen olennaisesti liittyvä monimutkaisuus ja ristiriitaisuus. (kts. esim. Brunsson 1989, 226.)

Konsensushakuinen päätöksentekokulttuuri korostaa vähittäisiä ja pragmaattisia ratkaisuja. Suomen kontekstissa juuri konsensushakuisuus ja vähittäisyys ovat olleet tyypillisiä poliittis-hallinnollisen eliitin päätöksentekokulttuurille (Pollit ja Bouckaert 2004, 240-241). Konsensushakuinen ja pragmaattisiin, vähittäisiin ratkaisuihin perustuva kulttuuri on todistettavasti Suomen kontekstissa synnyttänyt toimivia rakenteita ja toimintatapoja. Lähestymistavan varjopuolena on kuitenkin päättämättömyys perusasioissa; suuret ja vaikeat asiat jätetään keskustelusta pois jo aikaisessa vaiheessa, jotta konsensusilmapääri säilyisi. (vrt. Sandberg 2006, 182.) Liiallinen konsensushakuisuus voidaan nähdä ongelmana kontekstissa, jossa kuntauudistuksia tänä päivänä toteutetaan. Konsensus ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen tapa tuottaa päätöksiä ja sitä kautta esimerkiksi kuntien tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavaa todellisuutta. Nyholm (2008) korostaa eri toimijoiden näkemysten tuomista uudistamisen prosessiin positiivisessa mielessä erojen tuottajana. Nämä eri näkemykset voisivat tuoda uudistusten toteuttamiseen uusia, arvokkaita näkökulmia. Postmodernissa toimintaympäristössä kuntien toimintaan liittyvä uudistaminen ei enää olisikaan yksimielisyyden tavoittelua, vaan pysyvän erimielisyyden luonnehtima agonistinen tila, jossa kunkin toimijan näkemykset välittyisivät muutosprosessiin johtamisen kautta ja jossa konsensus olisi pelin vaihe, ei päämäärä. (emt. 238.)

Konsensushakuisuus ja poliittis-hallinnollisen eliitin keskeinen asema uudistamisessa johtavat tarkastelemaan hallinnon uudistamiseen liittyvää toimintaa myös ryhmien näkökulmasta. Empiirisessä aineistossa havaittu messiaan odottamisen dynamiikka johtaa tämän tarkastelutavan korostumiseen. Ristiriitaiset ja ahdistavat tilat saattavat ryhmässä johtaa siihen, että syntyy toivo siitä, että jokin ulkopuolinen voima ratkaisisi voimakasta ristiriitaa aiheuttavan ongelman. (esim. Totro 2000)

Ilmiötä voidaan kuntien näkökulmasta ainakin osittain selittää myös ryhmädynamiikan prosessien perusteella. Bion (1961) kuvasi ryhmien toimivan samanaikaisesti kahdella psyykkisellä tasolla. Yhtäältä työskennellään tavoitteellisesti ja rationaalisesti, toisaalta ryhmässä toimivat ihmiset ovat sidoksissa yhteen tai useampaan niin kutsuttuun psyykkiseen perusolettamustilaan, jotka perustuvat väärin tulkittuun todellisuuteen. Perusolettamustilaan liittyy ahdistus, jota ei kyetä käsittelemään. Kunta-kontekstissa tämä voidaan kytkeä talouden ja paikallisuuden vaatimusten kautta syntyvään ristiriitaan⁸.

⁷ Seutukuntien tuki -hankkeen ydintavoitteeksi voidaan määritellä kuntien välisen yhteistyön lisääminen.

⁸ Näistä lisää luvussa 8. Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana

Empiirisessä aineistossa esiin noussut messiaan odottamisen tunnelma voidaan liittää juuri ryhmien rationaalisen toiminnan vastapuolella piilevään psyykkiseen perustilaan. Tämänkaltainen messiaan⁹ odottamisen perustila syntyy tilanteessa, jossa koetaan voimakasta toivottomuutta ja kyvyttömyyttä uhkaavan tilanteen edessä sekä haluttomuutta kohdata uhkaavalta tuntuvia tosiasioita. Toivottomuus ja uhkakuvat tiivistyvät kuntien kehittämisen kontekstissa yhtäältä talouden näkökulmasta nouseviin rationalisointivaateisiin, toisaalta kunnan olemukseen liittyvään paikallisuuden näkökulman säilyttämiseen. Tällaisessa tilanteessa ryhmän piilotavoitteeksi nousee toivon ylläpitäminen. Toivoa ylläpidetään odottamalla messiaasta, jonka toivotaan ratkaisevan ongelmat. Konkretisoiduttuaan messiaaseen useimmiten petytään. Tämä johtuu useimmiten siitä, että messiaan voima on odottamisessa. Messiaan on siis kadottava, jotta odottaminen voi jatkua. Tämänkaltainen dynamiikka johtaa useimmiten messiaan tuhoutumiseen. (Bion 1979, 116.)

Seutuajattelu kuntien tulevaisuuden messiaana sisältää ongelmia, joista ensimmäinen on se, että ilmiötä on kuntien tulevaisuuteen liittyen tulkittu hyvin eri kehyksistä. Osa on nähnyt sen keinona saada aikaan kuntaliitoksia, ilman että kuntien rakenteisiin tarvitsisi pakottein kajota. Toiset taas ovat nähneet seutuyhteistyön keinona, jolla kuntien yhteen liittäminen vältetään. Toinen, luonteeltaan periaatteellinen ongelma on se, että palveluiden nostaminen kuntien hallinnosta seututasolle ei kaikilta osin vastaa niitä periaatteita, jotka Suomessa määrittävät hallinnon kehittämisen suuntaa. Valtioneuvoston eduskunnalle antamaan selontekoon julkisen hallinnon uudistamisesta vuonna 1990 sisältyi seuraavanlainen lausuma: ”Kansalaisten palvelun perusyksikkönä on toimiva kunta.” Samankaltainen periaate on yhteisesti hyväksytty myös muissa, myöhemmissä hallinnon uudistamista koskevissa periaatepäätöksissä. Esimerkiksi vuonna 1998 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä¹⁰ sama on todettu seuraavasti: ”Hallitus vahvistaa kuntien itsehallintoa ja lisää kuntien taloudellista päätösvaltaa ja vastuuta palvelujen jatkuvassa kehittämisessä.” Seutukuntien tuki -hankkeessa tavoiteltu peruspalveluiden tasolle leviävä seudullistumis- ja alueellistumiskehitys on tämänkaltaisten periaatepäätösten näkökulmasta ongelmallinen. Kehitys on itse asiassa vastakkainen julkilausutuille tavoitteille. (Ryynänen 2004, 158.)

Tempoilevuus, joka näkyi eri strategiaan perustuvien hankkeiden yhtäaikaisena toteuttamisena, voi osittain johtua siitä, ettei kaikkien uudistusten merkityksiä muokkavia kytkentöjä muihin käynnissä oleviin uudistuksiin ole niiden käynnistämisvaiheessa riittävästi tiedostettu. Ryynänen (2004) nostaa esiin, ettei yksittäisratkaisuja ja niiden tuottamaa kokonaisuutta ja seurauksia ole myöskään arvioitu riittävästi. Eri hankkeilla ja ohjelmilla on pyritty tukemaan uudentyyppisen seudullisen hallinnon muodostumista, mutta samaan aikaan esimerkiksi pelastustoimessa tehtävät siirrettiin tämän tason ohi maakuntatasolle. (emt. 159.)

⁹ Messias voi tässä yhteydessä olla yhtä hyvin henkilö, idea tai utopia. (kts. lisää Bion 1961)

¹⁰ Hallintopolitiikan suuntaviivat: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, VnP 16.4.1998.

Vaikka kuntiin kohdistuva hallinnon uudistaminen saattaa ensi katsomalta näyttää varsin eheältä kokonaisuudelta, jossa päätavoite on lisätä erilaista kuntien välistä yhteistyötä, voidaan Seutukuntien tuki -hankkeen aikana toteutettu uudistusten kokonaisuus tulkita ongelmalliseksi yhden hankkeen tulosten saavuttamisen kannalta. Pelastustoimen uudistus aiheutti pelkoja, jotka osittain saattoivat tukea kuntien omaehtoista yhteistyötä, mutta samaan aikaan toteutetut Kainuun hallintokeilu ja viimeistään Paras-hanke, jossa uudistamisen strategia oli täysin toisenlainen, toimivat viestinä siitä, että vapaaehtoisen seutuyhteistyön aika oli lähenemässä loppuaan. (Nyholm 2008, 79–82.)

8. Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana

”Kunnallinen itsehallinto tässä on joustajana.” Haastattelu ’2-5-31’

Tämä kategoria kuvaa niitä perusteluita, jotka kumpuavat kunnallisen itsehallinnon arvoista ja merkityksestä. Puheessa kuvastuu pelko kunnan perustan ja olemuksen rapautumisesta sekä voimakas ristiriita paikallisen päätöksenteon ja talouden vaatimusten välillä. Aluksi pitäydyn empiirisessä aineistossa ja lopuksi avaan kategorian sisältöön liittyvää teoreettista ainesta, jonka avulla kategorian sisältöä rikastetaan ja kehitetään edelleen.

8.1 Kunnallinen itsehallinto joustajana

Kunnallinen itsehallinto ja sen merkitys suhteessa seudullisiin ratkaisuihin nousee Seutukuntien tuki -hankkeen aikana esille vasta melko myöhäisessä vaiheessa, kun on jo selvää, että suurimmalla osalla seuduista kuntien talouden ja toiminnan kannalta merkittävät uudet seudulliset ratkaisut jäävät vähäisiksi. Kunnallisen itsehallinnon puolustuspuheella perustellaan hankkeen huonoa etenemistä ja kuntien haluttomuutta yhteistyöratkaisuihin. Puheesta on erotettavissa eri hallinnon tasojen erilaiset tavoitteet. Yhteistyön syventäminen nähdään tästä näkökulmasta valtion intresseistä lähtevänä kehityssuuntana eikä sitä korosteta puheessa enää kuntien oman toiminnan kannalta tarpeellisena tulevaisuuden strategiana.

”Ylikunnalliseen yhteistyöhön ohjaa valtio myös itsehallinnon rajoja ja perinteitä rikkoen. Meillä jopa maakuntaohjelman laatiminen käynnistyi siten, että peruskunnat ohitettiin.” Haastattelu ’2-6-136’

Puheessa kuvastuu pelko siitä, että vapaaehtoiselta pohjalta ei ole mahdollista edetä riittävän nopeasti. Tämän pelätään johtavan valtion taholta tuleviin, entistä voimakkaammin kuntia pakottaviin toimenpiteisiin.

”Ollaan ja ihan oikeaoppisesti etsitään tällä hetkellä niitä muotoja. Ja on joitakin. Mutta hanke on alkuaskelissa, että kunnissa on suuria pelkoja, ettei pystytä vastaamaan niihin haasteisiin.” Haastattelu ’2-5-22’

Myös uusi, suoralla vaalilla valittavaa seutuvaltuustoa koskettava laki, joka hyväksytään hankkeen puolivälissä, herättää kunnissa paljon uudenlaista pohdintaa. Kes-

keiseksi nousee kunnan tehtävän ja merkityksen uudelleenarviointi tilanteessa, jossa seutuvaltuustorakennetta sovelletaan. Tämä johtuu siitä, että seutuvaltuustolainsäädäntöön sisältyy aikaisemmista seutuyhteistyötä koskevista laeista poiketen velvoite siirtää merkittävä määrä kunnan päätösvaltaa seudulle, mikäli suoralla vaalilla valittava seutuvaltuusto otetaan seudulla käyttöön.

”Onko seutuvaltuusto kunnallista itsehallintoa. Lähteekö se valtion intresseistä vai ollaanko tekemässä kuntien itsehallintoa?” Haastattelu ’1-1-24’

Eniten kuntanäkökulmasta nousevia tulkintoja näyttää kuitenkin kärjistävän keskustelu Paras-hankkeesta. Uusi kuntiin voimakkaasti kohdistuva hallintouudistus johdat-
taa kuntatoimijat monella seudulla miettimään uudella tavalla sitä, minkälaisista tulevaisuutta kunnille maassamme kaavaillaan. Tässä keskustelussa suurimpana uhkana näyttäytyy visio uusista vahvoista maakunnista, jotka huolehtivat suurimmasta osasta aikaisemmin kuntien toimintaan keskeisesti kuuluneista palveluista. Oma vaikutuksensa tämällytyypisiin pelkoihin on myös Kainuun hallintokokeilulla, jossa sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä toisen asteen koulutus siirretään maakunnallisiksi.

”Mää sanoin kuntajohtajapäivillä, käytin itse asiassa puheenvuoron, kun ne esitteli sen kuvion ensimmäisenä. Ja sitten tuo Kuntaliiton varatoimitusjohtaja jatkoi sitä. Ja kumpikaan ei sanonut ääneen maakuntaitsehallintomallia, niin mä sanoin, että miksi ette ääneen sanonut, että mun mielestä, kun mä oon 30 vuotta näitä kuvioita katsonut, niin tämän on ilmiselvä maakuntaitsehallintomalli, joskin terästyty malli siitä, vaan todella niin, että siihen on tuotu tätä verotusoikeuskuvioita ja tällöistä tykö. Mutta eihän tämä 20 000 henkeä ei... Mää sanoin sitä, mikä muu se voisi olla kuin maakunta. Eli toisin sanoen tässä on semmoinen pelivara jätetty, että sieltä poimitaan varmaan joku pääkaupunkiseutu omakseen, että ei ole ihan maakunta, vaan on pääkaupunkiseutu ja jotkut otettaisi omakseen. Tätä siinä mielessä sanoinkin sen, että mä pidän tätä juuri sen takia erittäin hankalana ja itse asiassa melkein tällöisenä vaarallisena, että tämä saattaa nyt aiheuttaa sellaisen kehityksen, että todetaan, että kuntia ei kannatakaan enää... ” Haastattelu ’3-1-45’

Jotkut pohtivat Paras-hankkeessa väläytelyjä vaihtoehtoja läheisyysperiaatteen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta palveluiden siirtäminen kuntien toiminnasta etäämäksi ei näytä ristiriidattomalta vaihtoehdolta.

”Että toimivaltaa ei viedä ylempiä, kuin mitä se on tarpeen. Eli niistä tehtävistä, mistä kunta pystyy selviytymään, niin niistä se vastaa. Ja jos se ei kykene niistä selviämään, niin sitten vasta se ylempi tai laajempi taso ottaa tehtävän hoitoon. Pitäisi käydä kaikki nämä julkiset tehtävät käydä läpi tältä kannalta.” Haastattelu ’154’

Osaksi ongelmien arvellaan liittyvän kunnallisen itsehallinnon vankkaan asemaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Osaksi puolestaan arvellaan, että kyseessä on kunnalliskulttuuri, jonka periaatteiden kanssa uudenlaiset yhteistyömallit ja verkostomaiset toimintatavat eivät kaikilta osin sovi yhteen. Uudistamisen näkökulmasta toiminta näyttää välillä keskittyvän muutosten hakemisen sijaan vanhojen rakenteiden ylläpitämiseen.

”Kulttuurikysymys, entistä enemmän ajattelee sitä, että perustuu vanhan rakenteen ylläpitoon. Johon tuodaan vaan uus elementti seutukunnan kautta. Enemmän pitäis aatella että yhteistyö olis verkkomaista, eikä hallinnollista, asioita tehtäs yhdessä tai erikseen.” Haastattelu ’2-5-36’

Vanhojen rakenteiden ylläpitämisen tulkitaan liittyvän kiinteästi kunnissa esiintyvään pelkoon vallan menettämisestä.

”Tää on niin uutta toimintaa, että siihen ei meidän päätöksentekokulttuuri pysty vastaamaan. Tässä joudutaan astumaan sellaisille varpaille, jotka suomalaisessa kulttuurissa on vahvoja. Tavoitteet edellyttää tiettyjä muutoksia, kulttuuri ei salli muutosta. Tässä on aina uhka jollekin, että joku menettää jotakin.” Haastattelu ’2-5-31’

8.2 Rooliristiriidat

Kuntien itsehallintoa koskevaan puheeseen liittyvät kiinteästi myös pohdinnat rooliristiriidoista. Oman kunnan edun ja seudun edun välinen ristiriita on joissain tilanteissa hyvinkin selvä. Ristiriitaisessa päätöksentekotilanteessa kuntien päättäjät näyttävät usein valitsevan oman kuntansa edun.

”Ei mun tavoitteena ole ajaa omaa kuntaani alas. Kuitenkin elän kunnassa, jossa on mahdollista nostaa teollisuutta, lisätä kunnan elinvoimaa.” Haastattelu ’2-7-111’

Oman kunnan edun tavoittelun kuvataan olevan ”verissä” ja asenteet näyttävät usein perustuvan ajatukseen oman kunnan omavaraisuudesta.

”Asenteet, täällä on totuttu siihen, että ollaan oltu omavaraisia.” Haastattelu ’1-1-24’

Oman kunnan edun valintaa perustellaan käytännöllisten argumenttien lisäksi tunnuseikoilla. Tunneperoisia argumentteja käyttävät kuvaavat voimakasta ristiriitaa, jossa vastakkain ovat halu säilyttää oma kunta elinvoimaisena ja tieto siitä, että vanhalla järjestelmällä ei voida jatkaa.

”No määhän oon ollut niin kauan päättäjänä, ja paljasjalkainen kuntalainen, kyllä musta vähän tuntuu pahalta, että se oma kotikunta menisi. Mutta kun tiedän ja tunnen taloudelliset resurssit, millä tänä päivänä siellä pyöritellään, niin jotainhan pitäisi tehdä. Mutta tuleeko se tällä seutuyhteistyöllä niitä resursseja. Määhän en oikein usko siihen, kun kaksi köyhää menee yhteen, mitäs siitä tulee.” Haastattelu ’3-5-40’

8.3 Talouden vaatimukset

Talous ja kuntien itsenäisyys kietoutuvat puheessa usein yhteen. Yleisesti talouteen ja yhteistyöhön liittyvät pelot näyttävät korostetusti kumpuavan näkemyksestä, jonka mukaan yhteistyön myötä kustannukset karkaavat käsistä eikä niihin pystytä enää uusissa järjestelmissä vaikuttamaan.

”Pienillä on se itsenäisyyden menettämisen pelko ja pelätään sitä, että kustannukset nousevat.” Haastattelu ’2-7-114’

Oma vaikutuksensa on sillä, että Seutukuntien tuki -hankkeen prosessin aikana huomataan, että yhteistyöratkaisut eivät ainakaan heti tuo säästöjä. Hankkeen edetessä puhe seutuyhteistyön taloudellisista eduista muuttuu varovaisemmaksi.

”Eli että tässä, kun meillä on muutaman kustannukset nousseet, siis tähän on vääjäämätön.” Haastattelu ’3-3-66’

Kustannusten kasvua pelätään sekä pienten että suurempien kuntien näkökulmista. Pienissä kunnissa kustannusten kasvaminen liitetään yhteistyön kautta tapahtuvaan palvelun laadun tai tarjonnan mahdolliseen lisääntymiseen. Suuremmissa kunnissa pelot kohdistuvat siihen, että yhteistyön tiivistyessä vapaamatkustajailmiö saattaa lisääntyä.

”No, sitä kai se tässä meidän kamreeri sanoi, köyhällä ei ole varaa yhteistyöhön. Elikkä se tarkoittaa sitä, että nythän nämä kaikki yhteistyömallit on kaikki kalliita. Ja tämä on se iso kysymys. Että mihin me joudutaan, jos me joudutaan entistä enemmän verovaroista maksamaan näitä kustannuksia. Että onko tämä yhteistyö todellakaan sitten edullisempi.” Haastattelu ’3-3-68’

”Sinänsä tämä seutuyhteistyö minun mielestä rasittaa kuntataloutta ja varsinkin meillä se rasittaa.” Haastattelu ’3-6-74’

Pienissä kunnissa on nähtävissä, että palvelun tason päivittäminen uusimpien suositusten ja muiden seudun kuntien tasoiseksi aiheuttaa heti mitattavissa olevia lisäkustannuksia.

”Sitten on semmoinen asia, mikä mun mielestä ympäristösuojelussa nimenomaan tuli esille, kun sitä kaavailtiin ja mietittiin, niin yhteistyömalleja, niin siinä tuli esille, se sitten, nämä niin kuin valtiovallan vaatimukset, esimerkiksi terveysvalvonnassa, ne on niin paljon koventuneet, että tarttis tehdä elintarvikevalvontaa hirvittävän paljon enemmän, mitä meillä ilmeisesti nykyään tehdään. Niin siitä tulee heti, että jos tällainen yhteistyö muodostetaan tai jollain tavalla, niin siitä tarttisi saada lisää virkoja ja sitten tulee heti se, että no ei meillä ole varaa maksaa enemmän, eikö sen yhteistyön pitäisi tuoda säästöjä. Että silloin, kun toimitaan tässä vanhassa, niin se vain tehdään sitten niin kuin ennenkin on tehty.” Haastattelu ’3-1-49’

Kustannusten kehittymiseen kytkeytyvien kielteisten kokemusten tulkitaan liittyvän tilanteeseen, jossa palveluiden määrää ja laatua saadaan yhteistyöratkaisujen avulla nostettua myös kunnissa, joilla ei ilman yhteistyötä ole varaa lainkaan järjestää tiettyjä palveluita. Tilanne muuttuu ongelmalliseksi, mikäli palvelun tarjonnan kasvessa myös palveluiden kysyntä kasvaa voimakkaasti. Vielä suurempi ongelma nousee esille tilanteessa, jossa kunnat menettävät valtiolta tulevat lisäkorvaukset, kun palvelu hoidetaan hyvin.

”Ollaan yritetty nyt, meillähän on vähän tullut lisää kustannuksia, kun me ollaan yhteistyötä lähdetty tekemään. Elikkä palkattiin yhteistyössä aluearkkitehti ja sitten

holhoustoimen edunvalvontaa ja talous- velkaneuvontaa heti silloin alussa. Ja niistähän meille tuli lisäkustannuksia, että ei voi sanoa, että on tullut sinänsä siinä palvelun tuottamisessa säästöä. Että tietenkin tämä talous- ja velkaneuvonta ja holhoustoimen edunvalvonta, niin nehan on nyt hyvin hoidettu. Tosin kysyntä on palvelun tarjonnan myötä kasvanut. Ja just oli lääninhallituksessa, että ne ei antanut meille yhtään talous- ja velkaneuvonnan lisäkorvausta sen takia, kun täällä ei ole yhtään jonoja. Sitten annettiin kaikki rahat sinne, missä on hoidettu huonosti... että paljon halvemmalla me päästäis, kun me ei tarjottaisi mitään palveluita, otettais vain valtionosuudet.”
Haastattelu '3-6-79'

Ongelmaksi nousee myös se, että yhteistyötä markkinoidaan talouden näkökulmasta liian optimistisesti. Kustannusten säilyessä ennallaan tai jopa kasvaessa joiltakin luottamushenkilöiltä on jo uudistushankkeen puolivälissä mennyt usko seutuyhteistyön taloudellisuuteen.

”Että tämänhän on tehnyt luottamushenkilöille pikkuista epätoivoa siinä mielessä, että on tämän talouden osalta esitetty että kunnat tekee yhteistyötä niin se tuo säästöjä. Ja kun ei oo osoitettavissa mitään merkittäviä säästöjä, niin se tekee tietysti pientä huolestumista, että eikö se niin ollutkaan, kun tehdään yhteistyötä.” Haastattelu '3-7-54'

Taloudellisten tavoitteiden sijaan osa korostaa yhteistyön merkitystä keinona ylipääntään selvittää kunnille osoitetuista tehtävistä.

”Kunnan velvoitteisiin nähden tärkeää, yksi kunta on liian pieni toimija.” Haastattelu '2-8-92'

Talouden teemat näyttävät kietoutuvan myös pelkoon päätöksenteon etäännyttämisestä. Suomalaisen kunnan itsenäisyyden astetta näytetään pitkälti mitattavan sen taloudellisen päätösvallan kautta.

”Siinä on myös ongelma, että luonnollinen yhteistyö ei oo jostain syystä mennyt eteenpäin. Miten palveluiden järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyvät, on myös ongelma. Itsenäisen kunnan merkki ei ole sen itsenäisyys, vaan kunnan itsenäisyys on riippuvainen siitä, paljonko sillä on taloudellista päätäntävaltaa.” Haastattelu '2-7-87'

Päätösvallan menettämisen lisäksi kunnissa nousee esille pelkoja oman aseman menettämisestä. Aseman menettämisen pelkoa tosin perustellaan useimmiten demokratian säilyttämisen ja kuntalaisten edun kautta.

”Keskustan ulkopuolisissa kunnissa pelätään periferia-ilmioita, pelätään, että päätäntävalta valuu. Virkamiehet ja luottamushenkilöt pelkäävät oman asemansa puolesta. Heikommat mahdollisuudet päästä johtajaksi ja kunnanvaltuuston puheenjohtajaksi. Mutta sanotaanko se sitten suoraan näin, se verhoetaan sitten kaiken näkösiin tämmösiin, että demokratia kaventuu ja vastaaviin väitteisiin.” Haastattelu '3-5-44'

”Ilman muuta pitäis ajatella (etua) kuntalaiselle, sitä varten järjestelmä on olemassa.” Haastattelu '3-5-43'

Yhteistyö osoittautuu jo hyvin aikaisessa vaiheessa haastavaksi toimintatavaksi. Haasteet liittyvät uusien toimintatapojen soveltamisen tahmeuteen. Kaikilla seuduilla ei ole vielä hankkeen puolivälissä saatu lainkaan tuloksia. Kuitenkin suuri osa haastatelluista toivoo edelleen, että yhteistyön kautta pystytään ratkaisemaan tiukilla olevan talouden ja kasvavien palvelutarpeiden välinen ristiriita.

”Varmaan nää kunnan taloudellinen tiukkuus, joka on suurin kannuste. Talous tulee tiukkenemaan mutta palvelut pitäisi säilyttää. Kaikki pitää tehdä sen eteen. Tää olis yksi konsti siinä.” Haastattelu ’2-5-28’

8.4 Kuntaliitosten pelko

Äärimmäinen talouden vaatimusten kautta tuleva uhka näyttää olevan kuntien yhdistyminen. Vaiheessa, jossa kunnan taloudellisen tilanteen katsotaan kurjistuvan merkittävästi vuodelta, kuntien yhdistymisen vältteleminen tiedetään mahdottomaksi. Vaikka kuntarakenteen muutos omalla seudulla nähdään pääosin uhkana, on kuntapäätäjien joukossa myös melko paljon niitä, jotka ajattelevat seutuyhteistyötä keinona saada aikaan kuntaliitoksia.

”Mää koen, se tekee sitä tietä sinne ja en tiedä sitten. Joskus oon miettinyt sitäkin, että jos katsoo tätä kaupunkiseutua, mikä tässä nyt on. Kyllä keskuskaupungin organisaatio pystyisi hoitamaan sen meidän 15 000 ihmistä. Ei siinä olisi mitään ongelmaa. Ja niin kuin sanoin, niin kyllä mä uskon, että tämä seutuyhteistyö mitä nyt puhutaan, niin se kaukainen tavoite on että pillit yhteen pussiin. Näinhän se nyt jo muutamissa tilaisuuksissa ollut, tulee Arkadian mäeltä kavereita, niin ne jo sanoo, että kuntaliitos.” Haastattelu ’3-5-40’

Ajatus siitä, että seutuyhteistyö on vain hallituksen salajuoni, jolla kuntaliitoksiin päästään kivuttomasti, värittää yhteistyökaavailuja monella seudulla.

”Ja voin sanoa, että kyllä suuret ennakkoluulot varsinkin vanhemmilla kunnallispoliitikoilla oli siitä, että pelättiin, että semmoinen tulee sieltä, että saadaan kuntaliitoksia tehtyä, päästään tekemään kuntaliitoksia.” Haastattelu ’3-6-74’

Samaan aikaan, kun yhteistyötä kritisoidaan, suuri osa kuntien edustajista puhuu kuitenkin yhteistyön puolesta. Keskeinen perustelu on edelleen se, että yhteistyö on varmin keino välttää kuntaliitoksilta.

”Mutta olihan siinä tietysti tällaisia tavallaan ideologisikiin periaatteita se, että esimerkiksi tällaisia, että suurempi yksikkö voi tuottaa parempiakin palveluita ja ylipäänsä, että tämä tällainen kuntien yhteistyö on tarpeellista ja vaihtoehto kuntien yhdistämiselle. Että koska tiedetään, kuinka vaikeaa se kuntien yhdistämistouhu on, että se on monin verroin vaikeampaa kuin tämä vapaaehtoinen yhteistyö.” Haastattelu ’3-4-18’

”Just tämä kuntakoko, meillä yhteistyö on pakon sanelemaa. Ollaan niin pieniä, että ei yksin pystytä tekemään. Toisaalta ollaan kuitenkin totuttu tekemään pienessä

mittakaavassa yhteistyötä jo vuosikymmeniä. Kuntien itsenäisyys on näissä kuitenkin säilynyt.” Haastattelu ’2-1-110’

Yhteistyön ja kuntien yhdistymisen raja ei näytä kaikilta osin selvältä. Yhteistyötä ei voida kuntien itsehallinnon näkökulmasta rajattomasti syventää ilman, että joudutaan keskustelemaan itsenäisten kuntien ylläpitämisen järkevyydestä. Pelkona on, että yhteistyön myötä kaikki merkittävä toiminta hoidetaan esimerkiksi seudun kautta, jolloin kunnan itsenäisyys on enää kosmeettinen seikka. Tämänkaltainen kunnallisen itsehallinnon vähittäinen rapautuminen nähdään hyvin vastenmielisenä kehityskulkuna.

”Toivoo, että kun on valittu tämä yhteistyön tapa toimia, ettei tulisi sellaisia onttoja kuntia, jotka ois vaan rakenteellisesti itsenäisiä. Jossain vaiheessa tarvii miettiä sitä, et onko sitten kuitenkin se kuntaliitos joka tulee sieltä vai pystytäänkö me todella tekemään yhteistyötä niin, et ne kunnat säilyis itsenäisinä. Ja aikaa myöten täytyy tulla myös taloudellista hyötyä.” Haastattelu ’2-4-7’

Monella seudulla kuntien itsenäisyyteen liittyvä kriittinen raja näyttää tulevan vastaan, kun seudulliset ratkaisut lähenevät kuntien peruspalveluita.

”Luulen, että tavallaan tällaista kriittistä rajaa ollaan läbestymässä. Jotain rajaa, jonka yli me ei oikein voida mennä, jos halutaan säilyä itsenäisenä. Niin kauan kun me pystytään maksamaan kaikki me pysytään itsenäisinä. Me ei voida omaa väkeämme enää vähentää, meillä ei ole mahdollista pienentää.” Haastattelu ’2-4-9’

Itsenäinen kunta nähdään instituutiona, joka mahdollistaa elämisen myös syrjäseuduilla. Edelleen itsenäisen pienen kunnan arvoksi nostetaan se, että kunnan pieni koko helpottaa vaikuttamista kunnan asioihin. Nämä nousevat itsenäisen kunnan perusteluissa keskeisimmiksi.

”Se on yksi ainakin selkeä. Ja nämä tällaiset pelot. Mää henkilökohtaisesti olen ihan syntyperäinen, mutta en mä nyt sitten tiedä, että jos (oman kunnan) nimi lakkaa olemasta, niin heilauttaako se mua johonkin. Mutta näitä tämmöisiä ihan on, että kyllä se (oma kunta) täytyy olla, kun se on aina ennenkin ollut nimenä... Että enkä mä ymmärrä sitten niin, että voiko se olla se kunnan nimikysymys sen paremmin missään muuallakaan, mutta kyllä näillä tämmöisiä pyrkimyksiä on. Ja sitten sitä pelätään, että se vaikuttaminen, ja se mustakin on ihan todella olennaista, että se vaikuttaminen sitten niihin päätöksiin, että myöskin siellä sivukylillä tai tuossa kaupungin ulkopuolella, sinne pitäisi saada sitten kuitenkin sillai vaikutettua, että siellä on yhä toimintaa. Että kaikki toimisi sillai, että siellä on mahdollisuus toimia ja elää.” Haastattelu ’3-4-17’

Paikallinen, kunnallinen päätöksenteko nähdään aitona voimavarana, jonka uskotaan auttavan merkittävästi suomalaisia pieniä yhteisöjä niiden selviytymistaistelussa.

”Mun mielestä ainakin on se vaikuttanut, mutta se on vaikea sanoa miten. Edelleen tämä paikallinen päätöksenteko on erittäin tärkeää ja siis nämä paikalliset toimijat siellä, jotka taistelevat sen pienen yhteisön edestä, niin se on aika tärkeä voimavara..” Haastattelu ’3-2-80’

Viimeistään siinä vaiheessa, kun nähdään, ettei kunta enää kykene ratkaisemaan talouteensa liittyviä ongelmia, ryhdytään etenkin pienten kuntien kohdalla puhumaan kuntaliitoksista. Tämä ei näytä kuitenkaan yksiselitteisen järkevältä. Kuntien yhdistymisestä seuraavia taloudellisia etuja ei ole pystytty aukottomasti todistamaan. Pienten kuntakeskusten näivettyminen liitosten myötä tuntuu kunnan toimijan näkökulmasta paremmin todistetulta. Kuntaliitosten hankaluutta perustellaan sivukylien näivettymisen lisäksi kuntien erilaisten elinkeinorakenteiden yhteensovittamisen ongelmilla ja erityyppisillä poliittisilla kulttuureilla.

”Kyllä kai sitä ajattelee, että nämä kunnat saa siitä hyötyä ja se on tää on kipeä asia tää talous. Ja sitten se, kun pieniä kuntia ja aina puhutaan liitoksista, vaikka on todettu, ettei se niin paljon taloudellista hyötyä tuo. Ja usein sanotaan, että se hallinnollinen keskus loppuu siitä kunnasta joka liitetään, että se jää sivukylän asemaan, että kai se pohjimmiltaan on tää kuntien säilyminen ja tämä elinvoimaisuus. Ja se, että resurssit ei riitä kaikkeen, ja kun kehitys menee niin voimakkaasti eteenpäin.” Haastattelu ’2-1-105’

”Silloin, kun tulin, luulin, että yksi kunta riittää, mutta kantapään kautta opin, että ehkä se on näin hyvä... Voi kai sitä perustella sillä, että elinkeinorakenne ja poliittinen kulttuuri hyvin erilaiset.” Haastattelu ’1-2-89’

Hidastelua seutuyhteistyön syventämisessä perustellaan myös kuntalaisten kuntaliitoksiin kohdistuvilla peloilla.

”Kuntalaiset tahtoo vaan mieltää sen sillä tavalla, että nyt meitä liitetään (keskuskuntaan). Vaikka eihän se niin nyt ole. Mutta jos joskus tulee sellanen tilanne, niin sitten on ainakin helpompi, kun tiedetään ja tunnetaan jo valmiiks ne ihmiset, kenen kanssa tehdään sitten yhteistyötä.” Haastattelu ’2-3-122’

Osa näkeekin, että kuntalaisten näkemyksiä käytetään helposti tekosyynä. Tämänkaltaisia näkemyksiä esittävät arvelevat, että itsenäinen kunta on huomattavasti tärkeämpi asia kunnan päättäjille ja viranhaltijoille kuin kuntalaisille. Joissain tapauksissa on selvää, että kunnan itsenäisyys halutaan säilyttää, vaikka se tarkoittaa, että joitain palveluita ei kyetä järjestämään ollenkaan tai niiden järjestäminen on täysin kosmeettista.

”Että se, että kunta on itsenäinen, sen merkitys on paljon suurempi, kuin että mitä tapahtuu kuntalaiselle. Että jos katsotaan vaikka tämän sosiaali- ja terveystoimen, tämän sosiaalitoimen erityispalvelut ja vaikka siellä tämä edunvalvontakysymys. Eihän sitä ole organisoitu pikkukunnissa. Se on joku toimistosihtööri hoitaa vasemmalla kädellä näitä, voi sanoa, että sitä ei hoideta ollenkaan.” Haastattelu ’3-4-16’

Seutuyhteistyö koetaan kuitenkin varsin monessa puheenvuorossa suurkuntaa paremmaksi toimintatavaksi. Tätä näkemystä perustellaan sillä, että asiantuntemuksen ja osaamisen jakaminen on yhteistyössä helpommin toimivaa ja että demokratia toimii pienissä kunnissa paremmin.

”Niin lähinnä sitä kautta, että me pystymme paremmin toimimaan seutuna kuin että olisi sitten yksi suurkunta tai että olisi vaikka kaksi suurkuntaa tällä alueella. Ja

se hyöty tästä tulee lähinnä nyt virkamiestasolla, että voidaan käyttää sitä osaamista niin, että siitä kaikki hyötyvät, että se tulee kaikkien kuntien käyttöön. Saadaan sillä tavalla myös pikkukuntiin osaamista, jota muutoin ei ole. Ja tämä hyöty tulee ilman, että me häviämme mitään esim. demokratiassa, että me pystymme edelleen toimimaan lähikuntana asiakkaille ja demokraattisesti eli me emme menetä mitään tässä, kun jos verrataan vaikka kuntaliitoksiin, niin siinä nämä edut häviäisivät.” Haastattelu ’2-2-150’

Samaan aikaan osa tiedostaa, että seutuyhteistyön avulla voidaan parhaimmillaankin vain viivyttää vääjäämättä tulevia kuntaliitoksia.

”Meillä oikeastaan ei ole muita vaihtoehtoja, yksin ei pärjätä. Pitkittää kuntaliitosajatteluja joita seuraavana vuorossa.” Haastattelu ’2-7-118’

Joitakin huomioita esitetään siitä, että itsenäisten kuntien verkostomaiseen yhteistyöhön menee valtavasti suunnittelu-aikaa. Suunnittelu- ja kehittämisprosessien tehostaminen on yksi harvoista kuntien yhdistymistä tukevista argumenteista. Suunnitteluprosessien arvellaan tapahtuvan huomattavasti kevyemmällä rakenteilla, mikäli kyseessä on seudun sijaan yksi seudun kokoinen kunta.

”Joskus tuntuu, että liian paljon menee ihmisillä aikaa tähän systeemiin, että on palattu siihen 80-lukuun, jolloin tehtiin swot-analyysyjä. Nyt tehdään seudun mittakaavassa samaa, meinaa tulla kyyniseksi. Välillä on hassu katsoa, kun 20 ihmistä on saman pöydän ääressä, jos oltaisiin samaa kunta, meitä kaikkia ei tarvita.” Haastattelu ’2-3-128’

Kunnan rajojen ja itsenäisyyden korostaminen tulkitaan osin keinotekoiseksi seuduilla, joilla ihmiset kulkevat paljon kuntien välillä. Tässä yhteydessä nostetaan esille, että hallinnon rakenteita on kuntien itsenäisyyden säilyessäkin kehitettävä, jotta voitaisiin paremmin vastata asukkaiden ylikunnallisen arjen tarpeisiin.

”Ihmiset liikkuu nykyään paljon, he on madaltaneet nämä kuntarajat. Kuntien on tässä tultava perässä. Rajoja ei ehkä tarvii kokonaan poistaa, mutta madaltaa kyllä, muuten tää hallinto tuottaa sellaista todellisuutta, joka ei ole missään synkassa sen kuntalaisten todellisuuden kanssa.” Haastattelu ’2-1-109’

8.5 Pelko päätöksenteon etäännyttämisestä

Kunnan toiminnan näkökulmasta erilaisten seudullisten rakenteiden koetaan vaikeuttavan toimintojen ja kustannusten poliittista ohjaamista. Haastatteluissa kuvataan pelkoa kunnan päättäjän vaikutusvallan vähenemisestä. Vaikutusvallan vähenemisen myötä kunnan alueella tapahtuvan toiminnan hallinnan uskotaan vaikeutuvan.

”Mukana on myöskin varovaisuutta kustannusten jakautumisen suhteen. No, sanon näin varovasti. Ostajien on vaikea pysyä täysin selvillä kustannusten rakenteesta. Palveluiden tuottajat viime kädessä päättää tän tuotantotavan ja mitä se sisällyttää niihin kustannuksiin. Järjestäminen jää tuottajan vastuulle. On herrasmiesmäistä

tapaa suhtautua asioihin. Ostaja on kuitenkin vain ostaja eikä voi niin paljoa vaikuttaa.” Haastattelu ’2-4-13’

”Ensinnäkin se menee kauemmaksi ja se hajautuu nämä asiat ja sillä tavalla ne oli ehkä enemmän sitten kompaktisti kunnan sisällä ne asiat hanskassa. ... kunnallinen päätöksenteko siellä omassa valtuustossa ja hallituksessa pienenee ja sitten yhä enemmän asioita päätetään jossain muualla.” Haastattelu ’3-5-39’

Poliittisen vaikuttavuuden karkaaminen kunnilta nähdään myös osana laajempaa kuntien toimintaympäristön muutosta.

”Se on kyllä sellanen konsti, että millä ongelman ratkaisisi, sillä tavalla kun puhutaan muutenkin siitä, että poliittinen vaikuttavuus karkaa kunnilta. Tää on se semmonen ongelma, joka liittyy tähän kehityssuuntaan. Joka seudulla varmasti sama.” Haastattelu ’2-8-92’

Vaikutusvallan menettämistä enemmän pelätään palveluiden etäätymistä, joka nähdään suorana seurauksena yhteistyön syventämisen kautta tapahtuvasta palveluiden keskittymiskehityksestä. Palveluiden etäätymisen pelko liittyy paitsi konkreettisten palvelupisteiden häviämiseen asuintaajamista, myös pelkoon palveluiden tuotantoa koskevan päätöksenteon etäätymisestä.

”Meillä se on se palveluiden etäätymisen pelko... tai keskittymisen pelko, palvelu keskittyy, eikä omaan kuntaan.” Haastattelu ’2-7-113’

”Palveluiden säilyttäminen pitäisi olla se keskeinen. Sitten pelätään, että budjetin päätösvalta liukuu pois omista käsistä ja sitä kautta tulee huonoja päätöksiä.” Haastattelu ’2-5-28’

”Näissä kunnissa ei yhteistyöllä paljoa saada kustannussäästöjä jos yhteistetään talous- ja hallintopuolella. Missä isot rahat liikkuu, sotepuolella. Siellä on paljon tekemistä. Kyllä kunnat pelkää, että tulisi uusi kuntayhtymä, joka hoitaisi kaikki nämä tehtävät, se rupeisi elämään omaa elämäänsä.” Haastattelu ’2-2-90’

Seudullistamiskehityksen nähdään vaikeuttavan päätöksentekijöiden lisäksi myös kuntalaisten asemaa. Kun kuntalainen on aikaisemmin tiennyt, kehen ottaa yhteyttä palvelun laatua koskevissa ongelmatilanteissa, on vastuunalaisen viranhaltijan löytäminen kuntien yhteistyörakenteissa hankalampaa. Myös kunnallisten viranhaltioiden tehtäväkenttä muuttuu ylikunnallisten rakenteiden lisääntyessä. Heidän tehtäviinsä ajatellaan kuuluvan uudessa tilanteessa myös oman kunnan etujen valvominen.

”Se on selvää, että vastuu meillä säilyy, mutta jos ajattelee päättäjät ja kuntalaiset, ne aikaisemmin ne kävi virkamiesten kimppeun, että laittakaa tämä kuntoon. Nyt niillä on vain se, että nyt se tarttis käydä vesiyhtiö moittimassa ilman muuta ja esittää toiveita sinne. Ne kumminkin edelleen käyttäytyy vähän entiseen tapaan, että kun on jossain ongelma. Ja kunnista pikkuisen tulee nyt semmoinen, kun ennen ne päätettiin, me hoidettiin ne asiat itse. Nyt kun ne hoidetaan seudullisessa yhteisorganisaatiossa, niin meistäkin pikkubiljaa tulee semmoinen, että me ikään kuin samassa rintamassa kuntalaisten kanssa sitten painetaan ja lobataan sinne yhteisen organisaation suuntaan, että pistäkää meidän kunnassa tämä asia kuntoon.” Haastattelu ’3-4-21’

Palveluiden ja päätöksenteon keskittymisen pelkojen taustalla näkyy myös ajatus siitä, että henkilöstön asemaa ei koeta uusissa seudullisissa järjestelyissä turvattuna. Tämä tilanne aiheuttaa puolestaan pelkoja suhteessa tulevaisuudessa tapahtuvaan massaeläköitymiseen.

”Ja ehkä kunnat pelkää että, jos yhteisiä toimintoja aletaan tekemään, niin henkilöstä lomautetaan. Ja kohta tulee se, että kun jää paljon eläkkeelle, niin kuka sitten tekee nämä hommat. Ei seudulla voida keskustella, omissa valtuustossa on keskusteltu.” Haastattelu ’2-6-135’

Myös vastuun ja vallan sijainti nostetaan uusien järjestelmien ongelmaksi. Vastuu ja valta eivät uusien järjestelmien aikana enää ole samoissa käsissä, mikä tuntuu heikentävän järjestelmän perustaa.

”Vallan menettämisen pelko, yhteisessä järjestelmässä ei päätöksiä enää kaikista asioista tehdä omissa kunnassa.” Haastattelu ’2-7-113’

Niin kauan kun seutuyhteistyössä pysytellään kunnan toiminnan ja talouden kannalta pienemmissä asioissa, edellä kuvattuja ongelmia ei nosteta pinnalle. Palveluiden ja päätöksenteon etäntymiseen liittyvät pelot nousevat kuitenkin keskusteluun heti, kun uudistamiskaavailut koskettavat peruspalveluita.

”Yhteistyön tarve on ajautunut peruspalvelun puolelle. Näihin asioihin, jotka on periaatteessa aina mielletty kuntien omaksi toiminnaksi.” Haastattelu ’2-5-31’

Seutukuntien tuki -hankkeen alkupuolella monella seudulla suunnitellaan, että seudulle rakennetaan sellainen seudullinen toimielin, jolle delegoidaan aidosti kuntien toimivaltaa. Kaikilla seuduilla käy kuitenkin niin, että kunnianhimoiset tavoitteet kutistuvat. Valtaa käyttävien seutuvaltuustojen sijaan seuduille syntyy neuvottelukuntien tapaisia rakenteita, joiden keskeiseksi ongelmaksi nostetaan juuri aidon päätösvallan puuttuminen.

”Niin mä olin jossain määrin henkilökohtaisesti viehättynyt semmoisesta ajatuksesta, että hankittais oikein tällöinen toimielin tälle, joka tekisi päätöksiä ja niin kuin peruskuntien valtuuksia tavallaan delegoitaisiin sinne toimielimelle. Mutta siihenhän ei päästy, koska suuri osa näistä pienemmistä kokeilualueen kunnista eivät halunneet sitä. He halusivat niin kuin säilyttää sen eri asioiden lopullisen päätösvallan omista kunnissaan, omista hallituksissaan, valtuustoissaan, niin kuin asiasta riippuen. Ja näinhän siinä meneteltiin, ja sitten lopputulosahan oli se, että se seutuneuvottelukuntahan ei ole tavallaan sitten tällöinen poliittinen toimielin, koska sekin vain... Meillähän ei ole tavallaan tällöistä päättävää toimielintä koko kuviossa ollenkaan. Sitten kun kerran lopulliset päätökset tehdään peruskuntien oman hallinnon sisällä. Ja mä ajattelin, että saadaanko me tässä mitään todella aikaiseksi.” Haastattelu ’3-1-4’

Seudullinen päätöksenteko tuntuu kuitenkin olevan liian ohuissa käsissä. Neuvotteluissa keskeisiksi nousevat kuntajohtajat ja painopiste näyttää seudullisen toiminnan lisääntymisen kautta siirtyvän poliittisilta toimijoilta entistä enemmän viranhaltijaohjajille.

”Joo mä oon niistäkin, että mä oon kriittisesti subtautunut tähän sillä tavalla, että tämä etäännyy tämä päätöksenteko. Tavallaan kuntalaisen ja valtuutetunkin vaikutusmahdollisuudet. Jos ajattelen itseäni tavallisena valtuutettuna, niin kyllähän (seutukoordinaattori) nytkin kävi kaupunginhallituksessa esittelemässä näitä, mutta ei me oikeestaan muuta tiedetä näistä, kuin mitä nyt sitten nämä raportit on tästä. Että siellä on, tässä maakuntahallituksessakin yksi edustaja yhdestä kunnasta, niin ei se nyt niin kauheasti ole. Se on niin kuin siirtynyt enemmän tähän virkajohtajien hoitoon. Että kaupunginjohtajat, kunnanjohtajat, jotka näissä työpalaverissa on, vie tätä asiaa eteenpäin. Ja tavallaan se poliittinen ohjaus siinä sitten vain reagoi siihen, että mitä pitäis päättää. Menee katettuun pöytään.” Haastattelu ’154’

Virkavetoisuus ja päätösvallan keskittyminen harvoille nähdään ongelmana. Niin kauan, kun seuduilla ei juuri ole päätösvaltaa tai kunnan kannalta merkittäviä tehtäviä, ongelmaa ei kuitenkaan pidetä kovin suurena.

”Se on aika keskittynyt, että ne on nää henkilöt, jotka istuu siellä hallituksessa että on helpompi kontrolloida, mihin tää kehitys menee. Mutta aika virkamiesvetoista on johtaminen. Mutta tulevaisuudessa voisi ajatella että muutetaan, vaikka nyt ehkä ok. Ainakin niin, että niillä olisi oikeus olla läsnä ja saada informaatiota.” Haastattelu ’2-2-149’

”Informaatio on varmasti kulkenut enimmäkseen avainhenkilöiden sisällä, että minä olisin kaivannut...toisaalta varsinaista tarvetta ei olisi ollut...mutta ehkä vähän avoimempi tiedottaminen, vaikka puhutaan, että pitäisi pitää yhteisiä kokouksia ja sitten kanssa saattaa olla, että tähän mennessä ei ole ollut niin paljoa tiedotettavaa.” Haastattelu ’2-2-149’

Seudullisen päätöksenteon ja seudullisen valmistelun keskittäminen harvoille nähdään kuitenkin käytännössä ainoaksi mahdollisuudeksi saada jotain aikaan. Vain harvoin asiaa kommentoidaan siten, että seudullisten toimielinten kokoonpanoa tulee olennaisesti muuttaa tai osallistumista merkittävästi lisätä.

”Toimii hitaasti, hartaasti ja jähmeästi. Toimii kuten kunnallinen byrokraatia siinä pahimmassa muodossaan. Ei oo lautakuntaa, mutta on työvaliokunta. Sitten on hallitus ja valtuusto. Hallituksen ja valtuuston välissä asia lähtee kuntiin, niiden hallituksiin ja valtuustoille ja sitten vasta seutuvaltuustoon. Pitäisi olla kunnissa luottamusta muutamaan henkilöön, jotka seudullisesti voisivat päätöksiä tehdä. Ei pitäisi ainakaan laajentaa, herranjestas sentään. Nyt tässä tilanteessa on oikeat toimijat. Nämä vievät asiaa eteenpäin ja sitten konsultoivat asiantuntijoita. Me evästetään, että mitä me halutaan, sit ne touhuu ja raportoi meille.” Haastattelu ’2-5-27’

Poliitikkojen roolia ei seutuyhteistyössä pidetä järin merkittävänä, vaan päätöksenteon nähdään perustuvan pitkälti viranhaltijoiden keskenään neuvottelemiin asioihin. Myös kuntalaisten arvellaan olevan täysin tietämättömiä siitä, mitä seudullinen yhteistyö milläkin seudulla tarkoittaa.

”Roolit on selkeät. Yhteistyötoimikunta on tarpeellinen, mutta luottamushenkilöelin ei. Se perustettiin, koska kuntalain mukaan sellainen on oltava. Mut ei tää yhtään

sen veikeämpi ole. Ei luottamushenkilötä voi syyttää, koska ei sille tässä mitään kerrota. Yhteistyötoimikunnassa ei ole kuin muutama poliitikko ja päätökset siellä tekee virkamiehet. Seutuyhteistyössä ei paljoa tarvisi olla politiikkaa. No, mun on helppo sanoa, että puheenjohtajana oon saanu kaiken tiedon, kun tarviinkin, mutta kuntalaiset ei tästä tiä mitään. Se on varmaa.” Haastattelu ’2-8-147’

8.6 Luottamuspuola

Kunnallisen itsehallinnon merkitys korostuu hankkeen edetessä. Eräänä syynä tähän nostetaan esille se, että eri kuntien välille ei hankkeen aikana saatu luotua toimivaa ja luottamuksellista suhdetta. Joillakin seuduilla tilannetta kuvataan koko maakuntaa koskevaksi ilmiöksi.

”Yks syy tähän on tää meidän maakunnan kulttuuri, jossa ei ole aitoa luottamuksen ilmapiiriä, jossa ajatellaan aina, että toinen hyötyy enemmän kuin toinen.” Haastattelu ’2-5-26’

Joillakin seuduilla luottamuspuolan taustalla arvellaan olevan yhteistyön markkinointiin liittyvät puutteet.

”Hankkeita ei myöskään oo osattu kuvata niin, että päättäjät ois voineet nähdä hyödyt.” Haastattelu ’2-5-29’

Päätöksenteko nostetaan luottamuksellisen ilmapiirin luomisessa keskeiseen asemaan. Avainkysymyksenä nähdään tällöin se, ovatko eri kuntien päätökset sen suuntaisia, mitä seudullisesti on sovittu. Seudullisen sopimisen ja kunnallisen päätöksenteon välinen kuilu näkyy koko hankkeen ajan kuntien ja seutujen välistä luottamusta vaikeuttavana ilmiönä. Seudullisten strategioiden ja keskustelujen ohjausvaikutuksen nähdään olevan liian heikko suhteessa kuntien päätöksentekoon.

”Kuntien väliseen suhteeseen ja päätöksentekoon liittyvät asiat, saadaanko pidettyä luottamuksen henki. Kriittinen piste on päätöksenteko.” Haastattelu ’1-1-1’

Luottamushenkilöiden näkökulmasta voimakkaimmin luottamusta nakertaa pelko toimintojen ja palveluiden yhteensulautumisesta. Epäluottamusta näyttävän synnyttävän helposti myös asiat, joista keskuskaupungin katsotaan tavalla tai toisella hyötyvän.

”Luottamushenkilöt aiheettomasti pelkää kaikenmaailman fuusioita, et pitäs ymmärtää, et tää voi vahvistaa vaan kunnan itsenäisyyttä. Hengessä on sitä kehittämisen varaa, se me-henki tulis löytää. Ehkä vähän ollu keskuskaupungilla liikaa, että liikaa keskitetään... Ja ehkä nää alkuvaiheen valintakysymykset, henkilöitä vastaan ei oo mitään, mut he asuvat väärässä paikkaa, jos ois tehty toisella tavalla, ois lähteny helpommin liikkelle.” Haastattelu ’2-4-5’

Joillakin seuduilla kuntien välinen luottamus saa kolauksen, kun suurkunta-ajatus mainitaan.

”Meidän kaupunginjohtaja sortui puhumaan liian ehkä vaikka se oli yhdessä hallituksessa varovasti puhuttu tämmöisestä isosta suurkunta-ajatuksesta. Niin kuin

hän liian innokkaasti puhui omasta taustastaan johtuen, puhuu tästä suurkunnasta. Niin tämä tietysti aiheuttaa välittömästi tämmöisen varautumisreaktion.” Haastattelu ’3-3-66’

8.7 Valtuustokauden vaihtuminen

Valtuustokauden vaihtuminen vaikuttaa joillain seuduilla merkittävästi uudistushankkeen etenemiseen. Jos suurin osa seudulla toimivista valtuutetuista vaihtuu, on sitoutumisen aste seutuyhteistyöhön ja uudistushankkeeseen vaalien jälkeen arvoitus.

”Ja tämä on nyt sitten oikeastaan viime syksystä lähtien hieman hiertänyt sitten tätä seutuyhteistyötä ja nythän talvella, kun tuli uudet luottamushenkilöt tuonne, niin se on ollut täysin pysähdyksissä, että he nyt mieltii sitä asiaa.” Haastattelu ’3-6-72’

Joillain seuduilla pidetään tärkeänä peruskuntien valtuustojen sitoutumista uudistushankkeeseen. Näillä seuduilla valtuustokauden vaihtumisen jälkeinen tilanne koetaan kaikkein hankalimpana.

”Elikkä me on lähdetty siitä, ettei se etene, jos ei kuntalaiset ja ne valtuustot ole mukana. Mutta että tässä nyt on pikkuinen, eikä ihan pienikään ongelma, että valtuustokausi vaihtuu ja uudet valtuutetut siihen sisään ja sitten että missä ollaan menossa ja mitä on tehty niin siinä on varmaan kaikilla vähän vielä tavallaan kysymysmerkki, että mitä he haluaa sitten tälle joka sektorilla.” Haastattelu ’3-7-53’

8.8 Ristiriitojen välttäminen ja konsensusajattelu

Seudullinen päätöksenteko näyttää kaikilla seuduilla perustuvan enemmän tai vähemmän konsensusajatteluun. Sen avulla pyritään myös kasvattamaan luottamusta seudullista toimintaa kohtaan. Konsensusajattelu nähdään parhaana mahdollisena keinona päästä hyviin tuloksiin. Samalla kuitenkin kritisoidaan konsensusajattelun aiheuttamaa päätöksenteon hitautta ja kompleksisuutta.

”Meillä on konsensusajattelu, oli kunta iso tai pieni, yhteiset päätökset pitää olla. Ei seutuhallituksessa äänestetä.” Haastattelu ’2-2-90’

”Meillä on sellainen periaate, että se yhteisymmärrys haetaan ettei asioista tarvi äänestää, että ei viedä asioita väkisin läpi. Konsensusta haetaan vaikka kuinka paljon.” Haastattelu ’2-3-127’

Konsensusajattelu nähdään kuitenkin ainoaksi keinoksi päästä eteenpäin asioissa, joihin tiedetään liittyvän rationaalisten elementtien lisäksi paljon tunnepitoista ainesta.

”Että nyt pitäis olla malttia neuvotella ja etsiä niitä ratkaisuja ja ymmärtää, että realiteetti, ja toisaalta emotionaalinen identiteettikysymys, on sellaisia asioita, jotka eivät kulje samaa rataa. Vaan ne pitää ymmärtää erillisiksi asioiksi ja niitä pitää pystyä käsittelemään yhtä aikaa loukkaamatta tämmöistä identiteettiä, loukkaamatta sitä mentaalila, mikä sitä henkistä ulottuvuutta, mikä tällä puolella on, sen rationaliteetin

alla, sanomalla, että euro sanoo näin, niin meidän on pakko tehdä näin. Silloin tuhotaan enempi.” Haastattelu ’3-3-66’

Konsensusajattelua pidetään joissain kommentteissa myös negatiivisena ilmiönä. Negatiivisissa näkemyksissä korostetaan sitä, että konsensus on seutuasioissa näennäistä ja pinnallista. Pohjalla tiedetään kuitenkin kytevän paljon erimielisyyksiä. Ongelmana on se, että näitä kriittisiä näkemyksiä ei tuoda keskusteluissa esille.

”Ehkä tarvitsisi enemmän konflikteja, että voitaisi päästä kehityksessä eteenpäin. Tai en tiedä, voiko niitä toivoa, mutta kun kaikki ovat niin yksimielisiä, niin se, että kehityksen etenemiseksi olisi joskus hyvä, jos niitä olisi.” Haastattelu ’2-2-150’

Esimerkiksi kuntaliitoksiin liittyvät asiat määritellään sellaisiksi, jotka johtavat heti ristiriitoihin ja jännitteisiin. Kuntaliitoksista ei keskustella seudullisilla foorumeilla, vaikka jollain seudulla ne sisältyvät seutuyhteistyön piilotavoitteisiin.

”Mehän ei näitä kuntaliitosasioita sanota ääneen. Tavoitteena on myös se, että saadaan kunnat sellaiseen kuntoon, että järjellisessä ajassa voidaan liittää kunnat yhteen, että saadaan aikaan vetovoimainen keskus. Kun tulet vuoden päästä käymään, niin tässä tulee syntymään jännitteitä, koska tämä oma rakenne on tuottamaton.” Haastattelu ’2-8-145’

Konsensusajattelua pidetään myös eräänä tapana vältellä ristiriitoja ja jännitteitä. Tämä rinnastetaan myös tilanteeseen, jossa muutoksia ei haluta tehdä.

”Ja sitten ei ole rohkeutta lähteä viemään sitä prosessia läpi. Että haetaan helppoja ratkaisuja vain, että ei tartte ristiriitoja eikä tule jännitteitä. Ollaan vain. Tämänhän se yksi ongelma kunnallisessa hallinnossa, kun ei uskalleta haastaa.” Haastattelu ’3-4-16’

Ristiriitojen ja jännitteiden välttelyyn liitetään yleinen rohkeuden puute. Etenkin kuntajohtajien vastuuntuntoa ja rohkeutta suhteessa oman kunnan päättäjiin peräänkuulutetaan.

”Minusta tuntuu, että kunnallisjohtajilla puuttuu rohkeutta omiin päättäjiinsä nähden tehdä näitä avauksia.” Haastattelu ’2-5-31’

”Työvaliokunta ei ole ottanut sille kuuluvaa vastuuta. Väistävät vastuuta.” Haastattelu ’2-5-33’

Viranhaltijoilta odotetaan yleisemminkin uusia, rohkeampia avauksia suhteessa palveluiden kehittämiseen.

”No lähinnä poliitikot, ja myös viranhaltijapuolella, saattaa tulla vastustusta, viranhaltijat rohkeastikin pystyvät ajattelemaan, luottamushenkilöiden asema tehdä päätöksiä. Että enemmän kaipaaisin, että sieltä se tulisi se rohkeus.” Haastattelu ’2-8-142’

Jotkut nostavat esiin sen, että koko seutuyhteistyön valmistelun ongelma on ollut konsensushakuisuuden lisäksi myös seudullisen kehittämiskokonaisuuden pirstaloituminen. Konsensuspyrkimysten vuoksi seutuyhteistyössä edetään pienin askelin ja

pieni toiminto kerrallaan. Tämä johtaa pahimmillaan tilanteeseen, jossa sitoutuminen seutuyhteistyöhön joudutaan hankkimaan uudelleen jokaisen pienen hankkeen yhteydessä. Osa arvelee, että suurten kokonaisuuksien kautta sitoutumisen aste tulisi mitattua jo aikaisessa vaiheessa. Tällöin voitaisiin myös välttyä turhalta työltä.

”Tämä seutuyhteistyön yksi ehkä kompastuskivi on se, että takerrutaan jollekin toiminnalle, että olisi ehkä viisaampaa valmistella viisi sektoria kerralla, kuin aina yksi kerrallaan. Koska silloin voisi kunnat katsoa sitä koko viiden pakettia, koko sitä palettia, että yksi menee meillä oikein hyvin, esimerkiksi tämä opetustoiminta. Sitten täällä sote-puolella tuo on huono juttu, mutta se voidaan hyväksyä, koska sitten teknisellä puolella päästään etenemään ja yleishallinnossa. Mutta jos me lähdetään palikka kerrallaan, niin se näkökulma ei kannata yli sen yhden asian, vaan se kantaa vain siihen ja siihen takerrutaan. Ja eihän me voida tätä hyväksyä, meidän kunta jää tästä pois. Tämän mä näen siinä pelkona. Että pitäis pystyä luomaan semmoinen rankka sapluuna. Että asiat voidaan hoitaa ihan yhtä hyvin.” Haastattelu ’3-3-61’

Pirstaloitumista perustellaan sillä, että suuria ratkaisuja ei kunnissa usein uskalleta tehdä. Mikäli suuria uudistuksia yritetään toteuttaa, jäävät ne usein puolitiehen. Näin käy etenkin silloin, kun uudistamiseen liittyy ihmisten työpaikkoihin kohdistuvia uhkia.

”Mutta jos ne on pantu siellä peruskunnissa siihen, että siellä on kunnanjohtajia turhaan, siis mitä hyötyä siitä sitten on?!? Että pitäis uskaltaa viedä loppuun asti. Kunnanjohtajat sieltä veks, kun ei niitä siellä tarvita. Piste. Se on marginaalista.” Haastattelu ’3-7-55’

Seutu mielletään helposti keskuskunnan jatkeeksi. Tämän tulkitaan johtavan siihen, että ympärillä olevien pienempien kuntien tehtävät ja sitä kautta merkitys vähenee seudullisen tason voimistumisen myötä.

”Mihin tämä päättyy? Tuleeko kahden tason ajattelua. Iso kunta ja pienet kunnat. Mitä kuuluu sille suurelle kunnalle ja mitä jää niille pienille kunnille. Luultavasti tämä keskustelu tulee heräämään. Luultavasti nämä pienet kunnat tulevat säilyttämään itsenäisyytensä. Paljonko tullaan siirtämään tälle uudelle elimelle?” Haastattelu ’1-2-94’

8.9 Yhteenveto: Kunnallisen itsehallinnon nävertämistä¹¹ vastaan

Seutukuntien tuki -hanke aiheutti kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta uhkia ja pelkoja, jotka hankkeen edetessä johtivat siihen, ettei seutuyhteistyötä saatu syvennettyä suunnitelmien mukaan. Käsitteellä ”kunnallisen itsehallinnon nävertäminen” kuvaan sitä kehitystä, jonka uskotaan kuntien itsehallinnon näkökulmasta johtavan kunnan merkityksen vähenemiseen esimerkiksi seutuyhteistyön lisääntymisen kautta.

¹¹ Ytimenävertäjä, pystynävertäjä ja vaakanävertäjä ovat pahimpia mäntyjen hyönteis-tuholaisia Suomessa. Esimerkiksi ytimenävertäjä on hyönteinen, joka syö itsensä sisään puun vuosikasvaimiin ja kovertaa ne ontoiksi, jolloin puu kärsii kasvutappioita. <http://www.metla.fi/metinfo/metsienterveys/opas/index.htm>

Nävertämiskehityksen kautta kunnan pelätään ”kovertuvan” ontoksi niistä tärkeistä vastuista ja tehtävistä, jotka ovat muodostaneet suomalaisen kunnallisen itsehallinnon ytimen.

Ajatus kunnallisesta itsehallinnosta uudistushankkeen joustajana kytkeytyy merkitykseltään voimakkaasti paikallisuuden ja talouden käsitteisiin. Paikallisuuden logiikan ja talouden vaatimusten välillä on nähtävissä ristiriita, joka vain voimistui tutkimuksen kohteena olleessa hallinnon uudistamisen hankkeessa ajan myötä. Tämä ristiriita on ollut nähtävissä myös aikaisemmassa tutkimuksessa. Yhtäältä on katsottu, että poliitikot korostavat liikaa muutoksen taloudellisia tavoitteita. Toisaalta korostetaan sitä, että poliitikot eivät kykene päättämään sellaisista toimenpiteistä, joilla säästöjä saataisiin aikaiseksi. Nyholm (2008) on nimennyt tämän rationalisointijäykkyydeksi. Rationalisointijäykkyydellä Nyholm kuvaa kyvyttömyyttä tehdä konkreettisia päätöksiä, joilla voitaisiin saada aikaan tosiasiallisia hyötyjä, esimerkiksi taloudellista säästöä. Luottamushenkilöiden rohkeus ei useinkaan näytä riittävän esimerkiksi virkojen yhdistelyyn tai vähentämiseen. (emt. 183.)

Pelot toimintojen hajautumisesta sekä palveluiden ja päätöksenteon etäännyttämisestä liittyvät pelkoon aidon paikallisen päätöksenteon katoamisesta. Toimintojen hajautuminen puolestaan liittyy kysymykseen koordinoitutarpeesta ja kokonaisuuden hallinnan vaatimuksista. Kun seudulliselle ja alueelliselle tasolle muodostuu yhä enemmän erilaisia ja erillisiä yksiköitä, jotka kukin vastaavat yksittäisistä tehtävälalueista, kuten elinkeinopolitiikasta, jätehuollosta ja liikennekysymyksistä, kokonaisvastuu muodostuu ongelmalliseksi.

Ryynänen (2004, 160) kuvaa tilannetta kansalaisen näkökulmasta uudeksi läpinäkyvämmäksi kaudeksi. Kansalaisen on vaikea tietää, kuka tai ketkä ovat vastuussa mistäkin asiasta. (kts. myös Karppi ja Luostarinen 2002.) Vielä vaikeampaa on arvioida päätöksentekoa, ja demokratian perussäännön edellyttämä vaikuttaminen asioihin on vieläkin vaikeampaa (Ryynänen 2004, 160). Tähän liittyy myös kysymys uudesta harmaasta alueesta, jossa toiminnot tavallaan säilyvät kunnallisen itsehallinnon varassa, mutta todellisuudessa ne lipeävät kunnan päätösvallan ulottumattomiin. Vastuu palveluista on kunnalla, mutta valta järjestämisestä on jollain ylemmän tason hallintoelimellä. Tällaisessa tilanteessa kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtana oleva idea siitä, että kunnan asukkaat ottavat tarvittavassa määrin vastuuta paikkakuntansa asioiden hoidosta, voi olla vaikea toteuttaa. Kun toimintojen johto ja keskeisten päätösten teko siirtyvät esimerkiksi seudun keskuskaupunkiin, voi tämän vastuuntunnon aikaansaamisessa olla vaikeuksia. (emt. 163.)

Paikallisuuden logiikka läpäisee kaiken puheen, joka koskee uusien rakenteiden ja toimintatapojen soveltamista. Pelot kohdistuvat paikallisuuden ja sen merkityksen häviämiseen. Tämä näkyy käytännössä pelkona päätöksenteon ja palveluiden etäännyttämisestä, toimintojen liiallisesta hajautumisesta ja rooliristiriidoista. Äärimmäisessä tapauksessa pelätään kuntien yhteen liittämistä, jolloin jokin paikallinen yhteisö lakkaa hallinnollisesti kokonaan olemasta. Tämä pelko yhdistetään suoraan sivukylien näivettymiseen ja lopulliseen palveluiden keskittymiseen. (vrt. Nyholm 2008, 188.)

Laamanen (2007, 267) on tulkinnut kuntarakennekeskustelua rakentamalla itsehallintojatkumon, jonka toisessa päässä kunta nähdään osana valtiokoneistoa. Tällöin kunnan rakenne on suoraan alisteinen niille tehtäville, joita sen ajatellaan toteuttavan. Ajattelutapa johtaa siihen, että kunnan alueen ajatellaan olevan säädeltävissä sille asetettujen tehtävien mukaisesti. Itsehallintojatkumon toisessa ääripäässä kunta näyttäytyy itseisarvoisena itsehallintoyhteisönä, jolloin tavoitteeksi muodostuu myös kuntarakenteen säilyttäminen entisellään.

Paikallisuuden logiikan perusteella kuntaa tarkastellaan institutionaalisenä käsitteenä, jonka tehtäviä ei juurikaan kyseenalaisteta. Kunnan *raison d'être*, olemassaolon tarkoitus, näyttäytyy muuttumattomana ja jonain, jota ei voi kritisoida. Nyholm (2008, 189) kuvaa, miten kuntaan liittyvien arvojen puolustaminen korostuu muutoksissa. Seutuyhteistyön ja paikallisen hallinnan verkostojen mukanaan tuomat ilmiöt vaikuttavat kunnan olemukseen, olemassaolon tarkoitukseen ja tehtäviin sekä paikoin jopa kyseenalaistavat ne.

Kehitystä voidaan arvioida myös Suomen hyväksymän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan¹² määräysten valossa. Peruskirja on vuodelta 1991 ja osa Suomen oikeusjärjestystä. Siinä kunnallinen itsehallinto määritellään seuraavasti: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Peruskirjaan on kirjattu myös niin kutsuttu läheisyysperiaate: ”Julkisista asioista tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.” (kts. myös Ryyänen 2004, 158.)

Kunnallinen itsehallinto ja sen säilyttämispyrkimykset suhteessa seudulliseen ajatteluun ja seudun elinvoiman kasvattamiseen aiheuttavat eri hallinnon tasoilla toimiville ihmisille ristiriitoja. Nyholm (2008, 218) kytkee rooli- ja intressiristiriidat hallinnan hälyyn: siihen kaoottiseen ja monitavoitteiseen ympäristöön, jossa tutkimuksen kohteena ollut hallintouudistusta toteutettiin. Ristiriidat voivat myös kytkeytyä siihen dualistiseen käsitykseen, joka usein liitetään kunnan käsitteeseen. Yhtäältä kunta nähdään itsehallintoyhteisönä, toisaalta osana julkisen hallinnon kokonaisuutta lakisääteisine tehtävineen. Tämä dualistisuus näkyy myös keskustelussa kuntarakennemuutoksista. Vastakkain asettuvat paikallisen itsemääräämisoikeuden ja kuntien koskemattomuuden puolustaminen sekä pyrkimys kuntien koon uudelleenmäärittelyyn esimerkiksi kuntapalveluiden tehokkuuden lisäämiseksi. (Laamanen 2007, 18.)

Tutkimuskohteena olevan uudistuksen retorisen lookuksen löyhyys ja perusajatuksina olevien käsitteiden epämääräisyys johtavat siihen, että hankkeen tavoitteet jäävät myös kuntien näkökulmasta hyvin yleiselle tasolle. Tällöin myös se, mitä kultaikin yksilöltä uudistushankkeessa odotetaan, on erittäin epämääräistä. Pahimmillaan rooliristiriidat näyttävät kulminoituneen tilanteessa, jossa toimijat esittävät eri fooru-

¹² Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.

meilla hyvin erilaisia kantoja. Rooliristiriidat kytkevät mukaan yksilön suhteen ympäristöönsä, mutta myös yksilön suhteen itseensä. Eri rooleihin liittyy erilaisia etuja ja arvostuksia. Samaan aikaan niihin sisältyy erilaisia odotuksia ja velvollisuuksia, mikä voi johtaa ristiriitoihin. (kts. esim. Sulkunen 1999, 114-115.) Rooliristiriidat näyttävät kunta- ja seutukontekstissa olevan roolien välisiä (Eskola 1984, 178), jolloin yksilöllä on kaksi yhteensopimatonta roolia: rooli seutuvaltuustossa ja rooli kunnanvaltuustossa. Rooli seutuvaltuustossa vaatii seudullistamaan palvelun. Samaan aikaan rooli kunnanvaltuustossa vaatii säilyttämään palvelun kunnassa. Konflikti ratkeaa, jos roolit ovat toisiinsa nähden hierarkkisessa suhteessa, jolloin ylemmän roolin vaatimusten velvoittavuus määrittää käyttäytymisen suunnan.

”Kunnallinen itsehallinto uudistushankkeen joustajana” -näkökulma selittää sitä, miksi seutuyhteistyö ei edennyt odotetulla vauhdilla. Yleisesti, ja varsinkin hankkeen alkuvaiheessa lähes kaikki mukana olleet ihmiset korostivat juuri tämäntyyppisen hankkeen tarpeellisuutta, sen tärkeyttä ja kehittämistyön onnistuneisuutta. Kunnalliseen itsehallintoon ja sen turvaamiseen liittyvät näkemykset jäivät hankkeesta käydyssä julkisessa keskustelussa kuulematta. Tämä voidaan kytkeä myös seuduilla vallinneeseen konsensuksen tavoittelun henkeen. Jotta ristiriidat onnistuttiin välttämään, oli todelliset näkemykset piilotettava retorisen muurin taakse (kts. Airaksinen ym. 2004, 253). Kuitenkin nämä näkemykset, jotka kumpuavat paikallisuuden logiikasta, selittävät sitä, miksi ratkaisut kuntien kannalta merkittävässä toiminnossa jäivät uupumaan.

Ylikorostunut konsensuksen tavoittelu ja konfliktien välttämisen halu voivat johtaa siihen, että muut kuin yleisesti kannatetut näkemykset jäävät julkisesti sanomatta. Jos näin on, voidaan sanoa, että myöskään laadukkaan konsensuksen edellytykset eivät ole täyttyneet. Rationaalisesti perusteltu konsensus edellyttää sitä, että eriävät näkemykset voidaan esittää, minkä jälkeen yhteistä näkemystä etsitään vaiheittain (McMahon 2001, 198). Mikäli konsensus on toiminnan päämäärä ja tavoitteena on konfliktien välttely, merkittävimmät määritelmät toiminnan suunnasta jäävät monessa tapauksessa kuulematta. (vrt. Nyholm 2008, 217).

Äärimmäisen tulkinnan mukaan (Ryynänen 2004, 83) kunnallinen itsehallinto on erittäin keskeinen osa suomalaista politiikkatraditiota ja sen vahingoittaminen voi johtaa laajalle ulottuviin vaikutuksiin maamme politiikka- ja demokratiajärjestelmässä. Ryynänen mukaan demokratian kannalta itsehallinnon merkitys on itsestäänselvää. Demokratia – jos määrittelemme sen muinaisten kreikkalaisten tavoin – on pysyvästi vaaranalainen niin kauan kuin se ei ole kunnalliselle tasolle ankkuroitu. Jos tämä käännetään toisin päin, voidaan uuden paikallisen hallinnan rakenteille ja prosesseille asettaa vaatimuksia, joiden mukaan uusissa rakenteissa on kyettävä varmistamaan läpinäkyvyyden, toiminnan tarkoituksenmukaisuuden, mutta myös demokraattisten päätöksentekoprosessien sekä kansalaisnäkökulman huomioonottaminen. (Tiilikainen 2007, 234.)

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta Seutukuntien tuki -hankkeessa vastustettiin ilmiötä, jonka nimeän kunnallisen itsehallinnon nävertämiseksi. (vrt. Rhodes

1994.) Nävertämisen idea on tuotu esille kansallisvaltioiden ohjausvaikutuksen heikentymisenä uusien, verkostoihin liittyvien toimintatapojen leviämisen seurauksena. Seutukuntien tuki -hanke tulkittiin kunnallisen itsehallinnon nävertämiseksi, koska sen nähtiin vääjäämättä johtavan rakenteellisiin muutoksiin. Näiden muutosten myötä myös kuntien valtuustojen ja kuntalaisten rooli ja merkitys päätöksenteossa olisivat vähentyneet.

Samaan ilmiöön viittaa myös Ryyänen (2004) muistuttaessaan, että kunnilla on ennen muuta oltava oikeus vastata huomattavasta osasta julkisia tehtäviä. Kuntatasoa ei voida ”tyhjentää” tehtävistä siirtämällä tehtäviä olennaisilta osin seutu- tai aluetasolle tai valtionhallinnon orgaaneille. (emt. 158.) Samaan asiaan puuttui myös perustuslakivaliokunta todetessaan palo- ja pelastustoimen uudistuksesta lausunnossaan seuraavasti (PeVL 32/2001 vp): ”Ehdotetun uudistuksen takia on aiheellista kiinnittää huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatioissa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.” (kts. myös Ryyänen 2004, 159.)

Kunnallisen itsehallinnon nävertämiskehitys asettaa kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat tilanteeseen, jossa toimintaympäristön muutokset ja etenkin taloudelliset paineet johdattavat kuntia kohti yhteistyörakenteita tai suurempia kuntakokoja, mutta jossa samalla on selvästi nähtävissä paikallisen päätöksenteon merkityksen väheneminen. Suuremman kuntakoon ja yhteistyön puolesta puhuvat toimintaympäristön muutosten ja tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimusten lisäksi myös alueellisen kilpailukyvyyn ylläpitäminen. Paikallisuuden keskiössä ovat puolestaan kunnan kehittämisen ja palveluiden turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia, kunnan aluetta koskeva itsemääräämisoikeus sekä identiteetin säilyttäminen. (Laamanen 2007, 265–266.) Tämä ristiriita johtaa rationaalisuuden loukkoon, jossa päätösten tekeminen suuntaan tai toiseen tulee lähes mahdottomaksi. Rationaalisuuden loukossa kivuttomimmaksi vaihtoehdoksi nousee sellaisten suunnitelmien ja selvitysten tekeminen, joiden ei odotetakaan johtavan konkreettisiin muutoksiin.

Kunta on kansalaisten itsehallinnon ilmentymä, jolle annetaan eri yhteyksissä erilaisia merkityksiä (Laamanen 2007, 18). Voidaan myös arvioida, että kuntatasolla koetaan hyväksyttävämmäksi perustella uudistuksen hidasta etenemistä juuri kunnalliseen itsehallintoon ja sen arvoperustaan kytkeytyvillä argumenteilla. Nämä argumentit on helppo kytkeä varsin idealistisiin käsityksiin kunnallisesta itsehallinnosta. Tällaisessa käsityksessä itsehallinnon keskeisinä tekijöinä korostuu vapaus suhteessa valtioon, yhteisön omien päämäärien ajaminen itsehallinnon organisoitumisen perustana sekä demokratian tukeminen ja itsehallintoyhteisöjen erilaisuus myös valtion vitalisuutta lisäävänä tekijänä. (Niemi-Iilahti 1992, 287; Sharpe 1970.)

9. Kuilu eliitin ja muiden välillä

”Liian suppealla porukalla, liian... suppeasti ja liian kiireellä se tehtiin näitä strategioita ja suunnitelmia. Vähän niin kuin pienessä piirissä.” Haastattelu ’3-6-72’

Tämä kategoria kuvaa sitä, millaisia ajatuksia vallan jakautumisesta ja keskittymisestä nousee empiirisen aineiston perusteella esiin. Kategorian keskeinen sisältö muodostuu seudullisen toiminnan elitistisyyden kuvauksista, siitä keitä tähän eliittiin nähdään kuuluvan ja miksi toiminta on kehittynyt tämäntyyppiseksi. Elitistisyyden perusteluiden lisäksi nousee esille ongelmia, jotka johtuvat joko suoraan tai välillisesti uudistamisen käytännön työn elitistisyydestä sekä näkökulmia siihen, millaiset hallinnon uudistamisen prosessiin liittyvät elementit ovat kytköksissä uudistamisen elitistisyyteen.

9.1 Imagohyötyjen etsiminen

Eräiden arvioiden mukaan Seutukuntien tuki -hankkeen imago on alkuvaiheessa myönteinen. Hankkeessa mukana olemisen arvellaan myös tuovan hyötyjä seudulle paremman imagon myötä.

”Tällä alueella nousi jonkinlainen pieni kapina siitä, että miksi kaikki eivät päässeet mukaan. Imagohyötyjä näistä haetaan, eikä se ole viisasta.” Haastattelu ’2-5-31’

Ongelmana nähdään se, että uudistushankkeeseen lähdettiin mukaan liian harvojen toimijoiden päätöksillä ja ainoastaan imagohyötyjä etsimään. Joidenkin näkemyksen mukaan varsinaisiin uusiin toimintatapoihin ei kaikilla seuduilla ole ollut alun alkaenkaan valmiutta. Tämä johtaa myöhemmin ongelmiin, kun sitoutumisen aste ei olekaan riittävää seudullisten ratkaisujen läpivientiin. Etenkin hankkeen puolivälissä kriittiset näkemykset suhteessa hankkeen lähtöasetelmiin ja heikoiksi jääneisiin tuloksiin nousevat korostetusti esille.

”... kun se on tuommoinen pieni porukka siellä, sellaiset henkilöt, jotka on vastuussakin tämän sopan keittämisestä, niin voiko sieltä nyt odottaa mitään uutta. Haastattelu ’3-6-101’

”Ei, niin kuin sanoin, että Seutu-banke, niin sehän tehtiin niin sanotussa munkin kammiossa. Mutta sitten kun lähdettiin tätä sivistystoimen kehittämissuunnitelmaa 2003, niin siinähan pyrittiin konkretiaan ja sitten viime vuonna tehtiin tämä sivistysstrategia ja nyt sitten on alettu käytännön toimenpiteisiin. Että siten, kun pantiin meidän, sanotaanko käytännön toimijat, mukaan toteuttamaan, niin silloin siellä tapahtuu.” Haastattelu ’3-7-58’

*”Imago kokeilussa ei enää pidä mieliä hyvänä, vaan halutaan oikeita hyötyjä.”
Haastattelu ’2-6-138’*

Joillakin seuduilla imagon ylläpitäminen korostuu koko hankkeen ajan. Erimielisyyksien esittämiseen ei kannusteta, etenkin medialle. Toisilla seuduilla koetaan selvää turhautumista, mikä johtuu osin siitä, että seudullisia saavutuksia kaunistellaan tarkoituksellisesti.

”Sit tällainen seudullinen näkyvyys tässä kokonaisuudessa, liikutaan yhtenä seutuna eikä kuntana, painoarvoltaan parempi tää seutukunta. Voi olla erimielisyyksiä, mutta ei tuoda niitä erimielisyyksiä ulospäin.” Haastattelu ’2-8-141’

Kriittiset näkemykset suhteessa koko seutuajatteluun ja sen asemaan kuntien tulevaisuuden ratkaisijana nousevat esille vasta hankkeen puolivälissä.

*”Monesti tulee sellainen kuva, että joko siinä yhteistyössä pitäisi päästä paljon pisemmälle tai sitten lopettaa kokonaan se jatkuva puhuminen, ikään kuin sen varaan kuntien tulevaisuus sitten luodaan. Kun ei sitten kuitenkaan päästä kovin pitkälle.”
Haastattelu ’2-8-142’*

9.2 Arvostetut toimijat hankkeen takana

Lähes kaikilla seuduilla on samansuuntaiset käsitykset siitä, että seututason päätöksenteon tulee perustua laajan osallistumisen sijaan eri kuntien keskeisten vaikuttajien välisiin suhteisiin. Myös näkemykset siitä, että seuduilla toimii johtavista poliitikoista ja viranhaltijoista koottu eliitti, toistuvat usein puheessa seudullisesta toiminnasta. Tässä eliitissä toimivien arviot seutufoorumien toiminnasta ovat positiivisia ja henkilösuhteiden toimivuutta korostetaan seudullisen toiminnan ehkä tärkeimpänä elementtinä. Myös samankaltaiset arvomaailmat nostetaan seutueliitin toiminnassa tärkeään asemaan.

”Yhteistyö pohjautuu henkilösuhteisiin ja tunnemme toisiamme. Se voi olla etu, että kaikki johtavat poliitikot on samasta puolueesta. Koko yhteistyö perustuu siihen, että henkilösuhteet toimivat. Keskinäinen luottamus on täällä onnistunutta. Pitkät perinteet.” Haastattelu ’1-2-94’

Puoluetaustojen samankaltaisuus johtaa tosin monilla seuduilla myös kriittisiin näkemyksiin. Seututason vaikuttajien puoluetaustojen samankaltaisuudesta johtuen seudun kehittäminen leimaantuu vain yhden puolueen tavoitteiden toteuttamiseksi.

”Liian viranhaltijavetoista. Ja jos on luottamushenkilöitä, niin sitten ollaan yhtä puoluetta kehittämässä.” Haastattelu ’1-1-1’

Joillain seuduilla ongelmaksi nousee poliittis-hallinnollisen eliitin hallinnollisen osan korostuminen. Tähän viitataan liiallisella viranhaltijavetoisuudella. Etenkin kunnanjohtajien ajatellaan olevan jopa liiaksi seutuyhteistyön keskiössä.

”No mä luulen, niin tämä on enemmän luulemista kuin tietämistä, että tämä seutuyhteistyö tai nämä, jotka päättävät siellä kuntayhtymässä, niin mä luulen, että kunnanjohtajat on yksi semmoinen aina tärkeä, jotka suuntaviivoja vetävät siellä, tärkein porukka. Ja ehkä sitten luottamushenkilöt menee siinä mukana.” Haastattelu ’3-6-77’

Keskeisten vaikuttajien korostuminen johtaa siihen, että seudullinen vuorovaikutus saa elitistisen leiman. Keskeisten vaikuttajien roolin korostaminen on osalla seuduista myös tarkoituksellista. Seudullisten elimien vaikutusvallan ajatellaan olevan voimakkaampaa, mikäli seudullisessa toiminnassa ovat mukana kuntien todelliset poliittiset vaikuttajat.

”No kyllä seutuyhteistyö melkein tuntuu niin kuin salaseuralta. Ei varmaan tarkoituksella, mutta se vain on jäänyt sellaiseksi. Pitäisi hirveän aktiivinen olla itse, että aina olla kyselemässä.” Haastattelu ’3-6-77’

”Se mistä jonkun verran ollut keskustelua, niin meillä kun on nyt aika paljon virkamiesvetoista, luottamushenkilöt vaan seutuneuvottelukunnassa. Niin siitä neuvottelukunnasta puhuttu, että pitäisikö olla laajempi poliittinen edustavuus; nyt on vain poliittinen ykkösketju, ja yksi määrätty puolue kovassa asemassa, että -- Mutta toiminnallisesti menee ihan hyvin. Tietenkin ajatuksena ollut se, että yhteistyössä mukana puoluekantaan katsomatta ois ne keskeiset poliittiset vaikuttajat mukana.” Haastattelu ’2-1-100’

Seudullisen eliitin nähdään sitoutuneen seutuyhteistyöhön, mutta sitoutumisen aste kuntatasolla on arvoitus. Laajapohjaiset keskustelut puuttuvat, joten elitistisyyden korostumisen arvellaan johtavan myös seudullisten ratkaisujen periaatteelliseen vastustamiseen kuntatasolla.

”No ei varmaan käyty keskustelua tarpeeksi. Että kunnanjohtajat tapaa kai ihan työvaliokunnassa suht hyvin aktiivisesti ja puhuvat siellä, ja samaten kyllähän seutuhallitus, jossa on kuntien johtavia päättäjiä. Mutta se, mikä tässä on vaarana, että tulee tällainen seudullinen joukkue, mikä on tällaisia seutuuhmisiä, sitten nämä kuntiin jäävät luottamushenkilöt kokevat itsensä ulkopuolisiksi ja saattaa olla, että alkaa sen takia vastustamaan sitten. Että ei ole. Pitäisi jotenkin kehittää tätä keskustelua vielä laajemmalle kaikkien ulottuville.” Haastattelu ’3-5-41’

Elitistisyyden korostuminen ja siihen liittyvät peruskuntien sitoutumisen ongelmat tiedostetaan osin myös seutujen eliitin piirissä. Laajapohjaisia keskusteluja pyritään järjestämään useammallakin seudulla, mutta osallistuminen näihin tilaisuuksiin ole kovin suurta eikä keskustelu kovin vilkasta. Sitoutumisasteen pitäminen epäselvänä tulkitaan kokeneiden kuntapoliitikkojen tarkoitukselliseksi selviytymisstrategiaksi.

”Kyllä se monta kertaa näin menee, että käytännössä ei kaikki voi kaikkeen vaikuttaa. Mutta nämä on hirveän vaikea kyllä oikeastikin, en minä ja kunnanjohtajaporukka ja muut tahallaan tai ilkeyttään näin käyttäydy. Tuntuu, että asiat menee jotenkin aika mutkikkaina, aikatauluttaminen on hankalaa ja sitten suuri päänvaiva, että missä järjestyksessä, millä porukalla saadaan ja useammat vielä niin, että kaikenmäköisiin

tilaisuuksiin ei osallistujia edes tule, silloin kun niitä muokataan. Että joskus tuntuu siltä, että varsinkin vähän ovelimmat päättäjät ja vanhat ketut, niin eihän ne tavallaan laita käpäläänsä rautaan siinä alkuvaiheessa, ne pitää itselleen loppuun saakka mahdollisuuden ottaa kantaa joko näin tai näin, ne ei mene ensimmäiseksi sinne sitoutumaan.” Haastattelu ’3-4-21’

Juuri peruskuntien valtuutettujen heikon sitoutumisen vuoksi Seutukuntien tuki -hankkeen tulosten arvellaan jäävän melko vaatimattomiksi. Vähäinen sitoutuminen näkyy muun muassa luottamushenkilöiden vähäisenä osallistumisena yleisempiin seudullisia asioita käsitteleviin keskustelufoorumeihin.

”Mun täytyy ihan rehellisesti sanoa, että mää uskallan väittää sen, jotka ei oo ihan tässä näin hallituksen puheenjohtajia tai valtuuston puheenjohtajia, niin tämä on aika, tämä ei paljon puhuttele tämä hanke. Että ne ei ole niin kuin sisäistänyt tätä. Että jos nyt ihan rehellisiä ollaan, mulla on tämmöinen käsitys, että se ei paljon muuta. Ja esimerkiksi, kun on nämä, kun on tämä meidän kokous, missä on tämä kaikista kunnista edustaja, onko se nyt kuntakokous nimeltään, niin yllättävän paljon sieltä puuttuu nimenomaan luottamushenkilöitä.” Haastattelu ’3-1-47’

Myös henkilöstön koetaan jääneen hankkeen ulkopuolelle ja jopa osa johtavista viranhaltijoista kokee, että heitä ei ole millään lailla otettu hankkeeseen mukaan.

”Kriittisestikin voisi arvioida, eli on ollut tällainen seudullinen luottamushenkilöelin ja sen piti päättää käyttää päätösvaltaa seudullisissa asioissa, tosiasiaa se on luisunut tai jäänyt tietyn kunnanjohtajista koostuvan valmistelevan elimen päätettäväksi, varsinaisen lh-elin ei ole päässyt tekemään kovinkaan rakentavia seudullisia päätöksiä, valta on keskittynyt, virkamiesorganisaation tietyille henkilöille. Henkilöstö on ulkona kuin lumiukko ja voi sanoa, että niin taidan olla minäkin.” Haastattelu ’2-8-140’

”Joo ja minä käytiin aika kriittisiä kommentteja lehdissä silloin pari kolme vuotta sitten, annoin kriittisiä lausuntoja. En sitä, että olisin vastustanut yhteistyötä, päinvastoin, minä oon sitä tehnyt ja aika monessa tämmöisessä yhteistyöhankkeessa mukana, mutta just sitä, että siinä oli punainen lanka hukassa ja nimenomaan meidät, johtavat viranhaltijat ja muut, pidettiin alussa täysin sivussa. Meille pyrittiin sitten seutukuntahallituksesta antamaan määräyksiä ja ohjeita, että mitä meidän pitäis tehdä. Koska ei heillä ole edes mitään toimivaltaa meitä määrätä.” Haastattelu ’3-7-58’

Elitistisyyden keskeisin perustelu nousee aineistosta sen perusteella, että ymmärrys yhteistyön hyödyistä on kuntien ylimmällä johdolla. Tähän ylimpään johtoon katsotaan kuntajohtajien lisäksi kuuluvan alueen johtavat poliitikot. Seudullisissa eliiteissä vallinnut hyvä henki perustuu osin näkemykseen siitä, että kuntarakenteen kannalta vähiten dramaattinen, vapaaehtoisuuteen perustuva kuntarakenteen muuttamisstrategia on miellyttävän. Ymmärryksessä yhteistyön hyödyistä näkyy ero peruskuntien valtuustojen ”rivivaltuutettujen” näkemyksiin.

”Oikea tarve on lisääntynyt, mutta päättäjien tarve on vähentynyt. Mikä on totuus siltä väliltä. Seutuyhteistyötä tehdään, mutta on perusasenteena on vastaanhangoitteeluakin asialle. On ristiriitaista, kunnan ylin johto on sisäistänyt tarpeen. Osa yrittää rimpuille luottamushenkilöistä vastaan.” Haastattelu ’2-4-12’

9.3 Perusteluja hitaalle etenemiselle

Hankkeen huonoa etenemistä perustellaan näkemyksillä, joiden mukaan hankkeen käytännön suunnittelutyötä olivat tekemässä väärät ihmiset eli ne, joiden asemaa seutuyhteistyön eteneminen uhkaa. Useinhan hankkeen käytännön työ etenee varsin yleisen tason seutusunnitelmien jälkeen tiimeille tai kehittämisryhmille. Näiden vastuulla on suunnitella toimenpiteet, joiden avulla jonkin sektorin toimintaa tullaan tulevaisuudessa kehittämään seudullisten ratkaisujen suuntaan. Nämä kehittämisryhmät koostuvat useimmiten sektorijohtajista tai heidän alaisistaan.

”Ongelmana tahto: Ei kaikki halua tehdä seutuyhteistyötä, pelkäävät omaa asemaansa. Ihmiset ongelmana. Joka kunnassa on ihminen joka tehtävään, ja ihmisten oman aseman menettämistä pelätään. Kunnanjohtajatasolla ei aseman menettämistä niin paljoa pelätä. Keskijohto pelkää.” Haastattelu ’1-6-23’

Joidenkin arvioiden mukaan kehittämishankkeilla pyritään myös työllistämään oman yksikön ihmisiä riippumatta siitä, onko todellista tarvetta hankkeiden jatkamiselle olemassa.

”Ehkä semmoinen, välillä tuntuu, että tämä kehittäminen, näitten hankkeitten ideoiminen, on pikkuisen liikaa kyllä sitten painottunut semmoisten tahojen käsiin, joilla on ikään kuin muita enemmän osaamista ja voivat sitten palkattua aikaa siihen käyttää ja joilla on intressi jostain syystä saada hankkeita käyntiin. Tuntuu, että semmoisiakin hankkeita, monellakin julkisella organisaatiolla on budjettinsa kanssa tiukkaa, mietitään, että laitettaisko, mitä me tehdään tälle ja tälle työntekijälle, niin mietitään, että jos keksitään joku hanke ja sijoitetaan se siihen taas, vedetään sitä hankerahoilla jonkun aikaa.” Haastattelu ’3-4-21’

Oman sävynsä käytännön kehittämiseksi tuo taloudellisen ajattelun voimakas korostuminen seutuyhteistyön taustalla. Mikäli yhteistyön perimmäisenä tavoitteena korostetaan säästöjen aikaansaamista jopa lyhyellä aikavälillä, ei suurena ihmeena pidetä sitä, että osa viranhaltijoista kokee asemansa uhatuksi.

”Kunnan menoista 68 prosenttia on palkkoja, joten tähän tarkottaa sitä, että jos leikataan, niin joillakin lähtee työ.” Haastattelu ’2-6-98’

Valmistelun jättäminen tietyn hallinnon tason käsiin liian epämääräisin toimeksiannoin johtaa joillain seuduilla siihen, että mitään varsinaisia muutoksia ei edes esitetä.

”Kun pistät väliportaan pohtimaan, tulee tulokseksi se, että mitään ei voi muuttaa. Ongelma meidän teemaryhmien keskijohtapainotteisuus.” Haastattelu ’2-5-33’

Toisaalla valmistelussa saattaa tavoitteeksi nousta johtajapaikkojen määrä sen sijaan että tavoitteena on uuden, seudullisen rakenteen tarkoituksenmukaisuus. Käytännössä tämä näkyy esityksinä, joissa jokainen keskeisesti valmistelussa ollut taho on uudessa rakenteessa esimerkiksi osastopäällikön asemassa.

”Keskijohdonlyö, jossa oman aseman pelko on suuri: valmistelu tehtiin niin, että on viidelle keskijohdajalle paikka; sopivasti kaikille posti.” Haastattelu ’2-7-113’

Oman aseman menettämisen pelko näkyy myös luottamushenkilöpuolella. Luottamushenkilöiden arvioidaan vastustaneen uusia järjestelyjä luottamusmiesspaikkojen menettämisen pelosta. Myöskään kunnanjohtajien ei uskota vievän yhteistyöratkaisuja niin pitkälle, että he menettävät oman asemansa.

”Onhan täällä monta hyvää asiaa saatu aikaan jo ilman hanketta, ne oli aika isoja ponnisteluja, vaikkei niitä pidetäkään minään. Sit kävi niin, että poliitikot rupes laskemaan, että kuinka monta luottamusmiesspaikkaa menee, niin ne ei hyväksyneetkään sitä.” Haastattelu ’2-5-15’

”Kuitenkin poliitikkona olisi mukava sanoa, että valtaa on viety, mutta se on käytännön sanelemaa. Ainoa ongelma on se, että ei virkakunta iteltään pallia alta syö, että sitä kautta säästöt ei tule.” Haastattelu ’2-1-106’

Osa haastatelluista on sitä mieltä, että oman aseman menettämisen pelko on kunta-hallinnossa ja osin myös valtionhallinnossa syvällä piilevä kulttuurinen tekijä. Tämän arvellaan johtavan tilanteeseen, jossa rakenteellisia muutoksia ei saada aikaan ilman ulkoista pakkoa.

”Tavoitteet edellyttää tiettyjä muutoksia, kulttuuri ei salli muutosta. Tässä on aina uhka jollekin, että joku menettää jotakin.” Haastattelu ’2-5-31’

”Riittävä päätäntävalta. Täytyy olla resurssit päättää asioista, että muutenhan siitä ei ole mitään hyötyä. Ja sen asian mä kyllä näen suhteellisen kaukaisena, että semmoiseen päästään tässä. Että valtio ja kunnat, jotka tässä asiassa ovat ratkaisevassa asemassa, niin he eivät kovin herkästi sitä päätösvaltaa ole antamassa. Että se, mitä lainsäädännöllä valtio antoi seudulle päätösvaltaa, niin nehan on aika pieniä loppujen lopuksi. Ja toinen asia sitten, niin kuin kunnat, niin justinsa se taloudellisten resurssien antamisessa, niin kyllä se on aika vähäistä.” Haastattelu ’3-4-18’

Myös maakuntahallinnon koettiin luovan paineita, jotka haastateltavat tulkitsevat maakunnan pyrkimykseksi pitää kiinni omasta vaikutusvallastaan suhteessa seutu-eeliitin voimistumiseen. Seudullinen organisaatio kohtaa joillakin seuduilla vastustusta sekä kuntahallinnon että maakuntahallinnon suojellessa omia asemiaan.

”Elikk meille tuli sekä sieltä kunnanhallinnosta että mä luulen täältä maakuntahallinnosta pelko, että nyt seutu. Ja sitten kun meillä oli tämä oma suunnitelma siitä, että mennään äänestämällä, mikä on kans maakuntahallinnon se yksi keskeinen osa. Se, että pitäis saada äänestämällä valittu porukka. Niin nähtiin, että tämä sotkee tätä maakuntakuviota niin voimakkaasti tämä seudun eteenpäin meno. Että meille tuli puristus sekä maakuntatasolta että kuntatasolta.” Haastattelu ’3-4-20’

Vastustus nousee esiin, kun valmistelussa ollaan jo hyvin pitkällä. Tätä kuvataan hyvin monessa haastattelussa. Ajatustasolla seutuyhteistyötä pidetään hyvänä ratkaisuna, mutta päätöksenteon hetkellä asiasta ei enää ollakaan samaa mieltä.

*”Toiveita oli, että oltais päästy semmoiseen konkreettisella tasolla sosiaali- ja terveydenhuollossa. Meillä oli ajatus silloin jo, että virkamiestasolla oltais oltu valmiit palvelun tuottajana toimimaan yhtenä organisaationa, mutta sitten sanoisin kaksi asiaa, kunnanjohtajat ei ainakaan kaikki kannattanut sitä ajatusta ollenkaan, se ei koskaan mennyt eteenpäin se ajatus. Ja sitten täytyy kyllä myöntää, että myöskin siinä vaiheessa, kun olisi tarvinnut viedä se eteenpäin, niin kyllä virkamiestenkin rivit sitten rakoili ja kun me tultiin siihen pisteeseen, että se koski omaa virkaa.”
Haastattelu '3-2-83'*

9.4 Rooliristiriidat

Seudullisessa toiminnassa mukana olleet eivät koe asemaansa helpoksi. Jokainen seudulla toimiva luottamushenkilö ja viranhaltija on oman kuntansa edustaja samaan aikaan, kun he suunnittelevat seudullista toimintaa. Osa kuvaa tilannetta sellaiseksi, jossa joutuu usein tekemään oman kunnan näkökulmasta kipeitä valintoja.

”On varmaan negatiivisiakin asioita. Just se, että tuntuu joskus, että tupataan yhteistyöhön tiettyjä asioita, mitkä ei oikeestaan sinne kuulu. Pitäs voida paneutua niihin asioihin. Rahapuoli on sitten, että se ei aina riitä. Joskus joudutaan tekemään aika kipeitäkin valintoja.” Haastattelu '2-1-105'

Puolueiden seudullinen organisoituminen on Seutukuntien tuki -hankkeen aikana melko vaatimatonta. Kuntien luottamushenkilöt kokevat voimakkaimmin saavansa legitimitteittensä yksittäisistä kunnista. Ne, jotka tekevät samaan aikaan seudullisia päätöksiä, kokevat asemansa sekavaksi.

”Yksi ongelma on ehkä, en tiedä, tuleeko tarkkaan hankkeesta, että samat ihmiset on eri rooleissa. Että voi olla, että saadaan asioita eteenpäin, mutta jos ajatellaan virallista, niin... Se vähän sotkee nämä kuviot, että on monia rooleja.” Haastattelu '2-2-93'

Seudulliset luottamushenkilöt joutuvat olemaan tarkkana, kuinka paljon he sitoutuvat seudullisiin hankkeisiin ilman kunnollista keskustelua oman peruskuntansa valtuustoissa. Varsinkin palveluiden seudullistamisen näkökulmasta rooliristiriidat ovat vaikeita.

*”Hallituksella on ollut kuitenkin tekemistä, vaikka hallituksenkin asiat on sellaisia, että päätän seutuhallituksessa jotain, niin sit saan kunnassa selkään, että miten sä näin oot menny päättämään. Tavallaan mua on syytetty liiasta seutumyönteisyydestä.”
Haastattelu '2-4-12'*

*”Ne, jotka palveluita yrittävät seudullistaa, niitä syytetään palveluiden karsijoiksi.”
Haastattelu '2-5-31'*

Myös viranhaltijoita syytetään liiallisesta keskittymisestä seudullisiin asioihin. Lisäksi heitä kritisoidaan, koska seudullisten hankkeiden antia ei ole riittävästi arvioitu suhteessa siihen, miten paljon hyötyjä kunnat voivat hankkeista saavuttaa.

”Ei se voi mennä siten, että virkakunta pähkäilee seudun asioita ja unohtaa kunnan asiat.” Haastattelu ’2-1-106’

”Lähtökohhta on ollut se, että ollaan liiaksi hankkeen sisällä. Eikä ajatella niin että me ollaan siellä kunnan edustajina ja että kunnat pyrkiis hyödyntään sitä.” Haastattelu ’2-5-36’

Kuntajohtajien näkökulmasta rooliristiriita on ilmeisin. Osa kuntajohtajista kokee asemansa hankalaksi ja sitoutumisensa epävarmaksi.

”Tää... rakentuu tähän tasapuoliseen kehittämiseen ja siihen, että meidän kunnan on saatava osansa. Enkä anna päätösvaltaa muille meidän rahoista.” Haastattelu ’2-7-111’

”Se on sitten vaikea kysymys näille kunnille, kunnallisjohdolle, että kun nyt niitten pitää olla yhtä aikaa seudullisia johtajia ja sitten sen oman kunnan johtajia. Siinä on tietty ristiriita aina joskus. Kun perinteisesti kunnanjohtajalla on peruskunnan näkökulmasta tällainen, sanotaanko kunnan johdolla, niin tällainen edunvalvonta, oman kunnan edunvalvonta.” Haastattelu ’3-7-60’

”Pystyn sitoutumaan, ehkä, mutta kyllä pitää lähtee siitä, että kenen leipää syöt, sen lauluja laulat.” Haastattelu ’2-3-128’

Seutukuntien tuki -hankkeen etenemisen näkökulmasta hankalimpana näyttäytyy se, että eri foorumeilla samat ihmiset painottavat sanomaansa hyvin eri tavoin. Seutufoorumeilla keskustelu on myönteistä, mutta kuntatasolle tullessa mielipiteet muuttuvat seudullisia ratkaisuja kohtaan paljon kriittisemmiksi. Suhtautuminen tämän-tyyppiseen toimintaan on pääosin hyvin ymmärtävää. Sen nähdään johtuvan juuri kiusallisista, eri rooleihin liittyvistä erilaisista vaatimuksista. Eri näkemyksiä eri foorumeilla selitetään myös sillä, että tieto kulkee parhaiten niille, jotka näyttävät olevan asioille myöntämielisiä.

”... ei tästä tuu mitään, kun ne kunnanjohtajat näillä seutufoorumeilla puhuvat ihan eri tavalla, kuin tuolla omassa kotikunnassa. Niin se onkin aika semmoinen skitsofreeninen asema niillä kuntajohtajilla. Että siis siellä kotikunnassa, missä on se oma valtuusto ja hallitus, jotka on palkannut hänet kunnan kehittäjäksi ja sen edunvalvojaksi ja puolustajaksi. Niin ei hän nyt voi poistaa sieltä palveluja seudullisiksi. Täällä sen pitää olla taas täällä seutufoorumeilla ennakkoluuloton seutuyhteistyön kehittäjä. Niin väistämättä se johtaa ristiriitoihin. Se ei voi olla niin sanotusti suoraselkäinen kovinkaan helposti.” Haastattelu ’3-7-60’

”Kyllähän se näin on. Jos ois vastarannan kiiski, ei sais mitään. Kyllä mä näkisin että sillä omalla asenteella on suuri merkitys.” Haastattelu ’2-7-119’

9.5 Kompromissihakuisuus hankkeen läpäisevänä logiikkana

Kompromissihakuisuus on eräs keskeinen Seutukuntien tuki -hanketta määrittänyt periaate. Hankkeen sisältöön nähdään vaikuttaneen paljon sen, että vapaaehtoisen seutuyhteistyön uskotaan ratkaisevan vaivattomasti hyvin kivuliaaksi koettu keskustelu kuntarakenteesta ja sen muuttamisesta. Myös hankkeen raamia valmistelleen poliittis-hallinnollisen eliitin katsotaan pyrkineen voimakkaasti konsensukseen.

”Musta se, että millä tavalla tämä seutukuntajärjestelmä, siis tämä --- kritiikin osa, niin se on syntynyt siitä poliittisesti, että yhtäältä seutujattelu ovat kannattaneet ne, jotka ovat katsoneet, että sillä saadaan kuntaliitos aikaan että ne, jotka ovat katsoneet, että se on varmin tae, että ei tarvitse mennä kuntaliitoksiin. Siis täysin vastakkaisista intresseistä käsin on päädytty siihen, että okei, kumpikin odottaa pelastusta. Ja se on ihan selvää, että jossain vaiheessa se tulee törmäämään nämä täysin vastakkaiset ajattelut. Ja kun ne on vastakkaiset näkemykset, toiset haluaa sitä kautta kuntaliitoksia ja toiset haluaa nimenomaan estää sen kuntaliitoksen. Niin on aika selvää, että silloin tulee sellainen näennäispuuhastelun tilanne.” Haastattelu ’156’

Myös seuduilla luotetaan konsensusajattelun voimaan ja vältellään ristiriitoja. Ristiriitojen vältteleminen johtaa monella seudulla siihen, että seutuyhteistyön tavoitteet joudutaan pitämään hyvin yleisellä tasolla, jotta yksimielisyys on mahdollista säilyttää.

”Meillä on yhteinen tahto eikä kukaan rupea kritisoimaan tätä systeemiä, että tästä ei ollakaan päätetty yhteisissä elimissä. Nyt vielä tavoitteet leijuu ilmassa ja niistä ollaan yhtä mieltä. Meillä on konsensusajattelu, oli kunta iso tai pieni, yhteiset päätökset pitää olla. Ei seutuhallituksessa äänestetä.” ’2-2-90’

Joidenkin näkemysten mukaan liiallinen konsensusajattelu vaikuttaa seuduilla siten, että mitään käytäntöön vaikuttavaa ei saada aikaan. Todellisuus ja puheet saavutuksista eivät myöskään vastaa toisiaan.

”Tämä juna ei kulje mihinkään, jollei me puhuta asioista suoraan. Ei siitä tule mitään, jos yritysikin etenee työssään harhaisessa maailmassa eikä koskaan katsota peiliin.” Haastattelu ’2-7-111’

Jotkut hahmottivat korostunutta konsensusajattelua strategiana, jonka avulla on mahdollista pysytellä hyvin pitkälle kehittämiskeskusteluissa ilman sitoumuksia, jotka johtaisivat oman kunnan kannalta epäsuotuisiin lopputuloksiin. Konsensusta tavoitteleva ilmapiiri kuvattiin voimakkaaksi. Eri mieltä oleminen on tässä ympäristössä hankalaa.

”No tähän vuoteen asti niin, näkökulma on ollut se, että ollaan mukana jotta ei vaaranneta mitään, mutta aito tekemisen tahto on ollut sellaista, että varsinaiset päätökset on jääneet uupumaan. Ja semmosessa poliittisessä piirissä sellaset henkilöt, ne on todella harvassa. Sehän on kuin tekisi poliittisen itsemurhan, jos uskaltaa jotain sanoa.” Haastattelu ’2-5-26’

Konsensusta tavoittelevan ilmapiiriin tulkitaan koskettavan suomalaista kuntien päätöksentekoa laajemminkin. Vastakkainasetteluun ei kannusteta ja uskallus haastamiseen näyttää puuttuvan sekä poliitikoilta että viranhaltijoilta.

”Kuntapuolella suuri valta on viranhaltijoilla, valtuustot ei uskalla tehdä päätöksiä, jotka eivät miellytä viranhaltijoita ja viranhaltijat eivät uskalla tehdä mitään, mitä valtuusto ei hyväksy.” Haastattelu ’2-7-113’

9.6 Elitistisyys retorisen muurin taustatekijänä

Elitistisyys paljastaa hallintouudistuksen prosessista ilmiön, jonka nimeän retoriiseksi muuriksi. Retorinen muuri kuvaa prosessia, jolla hallintouudistuksen todellinen tilanne piilotetaan epämääräisten ja positiivisten lausumien taakse. Seutukuntien tuki -hankkeessa kuntien näkemykset pysyvät retorisen muurin takana piilossa pitkään. Vasta kun palveluiden seudullistamispäätöksiä käsitellään valtuustoissa, kuntien todelliset näkemykset selviävät. Seutuyhteistyötä vastustavia näkemyksiä perustellaan kuntien pyrkimyksellä oman edun tavoitteluun ja syitä haetaan jopa luottamushenkilöiden perusluonteesta.

”Ainoa on sitten se ainainen räknääminen itsessä kussakin kunnassa, että hyötyykö nuo meistä enemmän kuin me itse tästä. Että se on aika pirullista ja se on aikalailta tappavaa. Ja toisaalta se on kuitenkin ymmärrettävää, kun kunnallispoliitikot on nurkkapatriootteja ja kyläpoliitikkoja. Ja osa on tomppeleita ja suunsoittajia.” Haastattelu ’3-6-74’

”Mutta se on kuitenkin semmoista enempi kissanhännän vetoa, että meille tämän verran ja meitä hyödyttää, niin me ei tähän lähdetä... Että on semmoista vastakkainasettelua ja kyllä se tietenkä on näin, että tämä maantieteellinen etäisyyskin asettaa semmoiset rajoitukset siihen, että miksi ei ole saatu muun muassa terveydenhuoltoa ja tällaisen asian osalta yhteistyötä.” Haastattelu ’3-6-75’

”Mutta se, että onko se, saadaanko sillä sitten nyt, että enempihän se on ilkeästi sanottuna mennyt siihen, että nyt on sinun vuoro saada ja sinun vuoro saada, niin kuin jotain hankkeitaakin ja seutukuntatukea. Eli se on mennyt sitten, että jos sitä alkaa ajattelemaan, että jos niin kuin seutukuntaa kokonaisuutena ajattelee, että onko se, jos seutukuntaa ajattelee, niin onko se hedelmällisin tapa kehittää seutukuntaa. Että ehkä se vähän on sitten, että se on tosiaan enempi kuntien tällaisia tavoitteita ajetaan seutukunnan kautta, kuin että olisi seutukunnan yhteiset tavoitteet, joita me yritettäisi tukea. Että siihen tämä on mennyt. Kateudesta. Eli se paljon johtuu siitä, että kun tapellaan näistä työpaikoista ja tällaisista, niin sitten se, että jos seutuyhteistyön nimissä joudutaan luopumaan esimerkiksi jostain työpaikasta, ja se sitten meneekin jonnekin muualle johonkin toiseen kuntaan, niin kyllä se on ollut semmoinen.” Haastattelu ’3-6-72’

Hankkeen puoliväliin saakka puhe yhteistyön etenemisestä on hyvin toiveikasta ja käsitys yhteistyön etenemisvauhdista on positiivisempi kuin todellinen tilanne. Vii-

meisellä haastattelukierroksella on jo selvää, että moniakaan suunniteltuja hankkeita ei saada toteutettua. Haastateltavat ryhtyvät tässä vaiheessa pohtimaan, mistä retorisen tason ja käytännön tason eriävät näkemykset voisivat johtua. Pohdinnat kiertävät usein puheeseen pienistä piireistä, jotka elävät ajatustasolla kuntien todellisuudesta poikkeavaa omaa elämäänsä.

”Sen takia, että siitä ehkä aktiiviset, jotka vei tätä eteenpäin, kuten alussakin sanoin, niin ne eli omaa elämäänsä. Ja ne ei kuunnellut sitten niitä paikallisia, niin kuin kuntien omia valtuustoja ja jopa viranhaltijoita ei kuultu. Ja sitten tulikin niin, että kun ne meni siellä päätöksentekoon, niin tässä kunnassa kuin meidänkin kunnassa, niin sen jälkeen se tökkäsi siellä. Oltiin pilvilinnoissa.” Haastattelu ’3-7-56’

”Ei se oikeesti tapahdu missään munkin kammiossa ja noilla hienoilla seutuhallituksen päätöksillä, vaan sillä, että ne sisäistetään me, jotka se homma tehdään. Ja me sitten, että meidän pitää vielä sitoutuakin siihen.” Haastattelu ’3-7-58’

”Se, mitä eri kammareissa sovitaan ja puhutaan, sitä hän ei tiedä.” Haastattelu ’3-5-43’

9.7 Yhteenveto: Eliitti hallintouudistuksen ytimessä

Kuulu eliitin ja muiden hallintouudistuksissa mukana olleiden tahojen välillä kuvaa vallan jakautumisen ja keskittymisen teemoja suhteessa sekä hallintouudistuksen sisältöön että prosessiin. Poliittis-hallinnollisten eliittien merkitys tiedetään hallinnon uudistamisessa keskeiseksi (Pollit ja Bouckaert 2000 ja 2004), vaikkakin eliittien merkitystä on korostettu lähinnä uudistushankkeiden raamin muodostamisessa. Eliittien valta nousi analyysiprosessissa esille mielenkiintoisten vaiheiden jälkeen. En mieltänyt eliittejä enkä valtaa ollenkaan tutkimuksen ydinkäsitteiksi, vaan näihin liittyvä puhe oli jakautuneena monen eri käsitteen alle. Eräs syy tähän voi olla ”hiljaisuuden tutkimisen” vaikeus (vrt. Alasuutari 1993). Sanaa valta tai eliitti ei nimittäin sellaisenaan puheesta useinkaan löytynyt, vaan puhe kiertyi yhtäältä siihen, kenellä on oikeus osallistua seutupäätöksentekoon ja sitä kautta tärkeistä asioista päättämiseen ja toisaalta siihen, millainen rooli kunnille ja etenkin kuntien rivipoliitikoille määrätty. Eliitteihin viitattiin käsitteillä pienet piirit, ykköspoliitikot, raskas kalusto tai ykkösvitja.

”Seudullisissa tilaisuuksissa mukana vaan ykköspoliitikot... Kuntien roolina kuuntelijoiden rooli, ollaanko tarpeeksi päästy vaikuttamaan. Kunnilla saisi olla vahvempi rooli. Asiat tulevat kovin valmiina. Ministeriöiden rooli on voimakas ja monta kokousta meni siihen kinaamiseen.” Haastattelu ’1-1-1’

Valtaan viitattiin useammin sanoilla voima ja vaikutusmahdollisuus kuin käyttämällä varsinaisesti sanaa valta.

”Kunnallisen itsehallinnon pitäisi palata voimiinsa, ja päätöksenteon logiikka on hukassa.” Haastattelu ’1-1-24’

Valta nousi käsitteenä esiin muutamissa kommentteissa, joissa kuvattiin vallan siirtymistä tai keskittymistä.

”Luottamushenkilöt eivät koe, että pääsevät vaikuttamaan. He ajattelevat, että virkamiehet ovat ottaneet osan heille kuuluvaan valtaan, vaikka ei me sitä olla otettu, virkamiehenä luovuttaa vain valtaa seudulliselle systeemille.” Haastattelu ’2-3-128’

Seutukuntien tuki -hankeessa tavoiteltujen muutosten näkökulmasta valtaa voidaan hahmottaa resurssina, joka on kunnissa siirtymässä paikasta toiseen. Uudistamisen negatiivisena puolena sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt kuvasivat vallan siirtymistä luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Myös esimerkiksi Holli, Luhtakallio ja Raevaara (2007, 159) sekä Pikkala (2003) nostavat esiin, että kuntien valtuutettujen näkökulmasta valta näyttää entistä enemmän keskittyvän kuntien viranhaltijajohdolle ja johtaville luottamushenkilöille. Seutuyhteistyön on arvioitu edustavan myös kunnan toiminnan niitä alueita, joita valtuustot onnistuvat ohjaamaan tavoitteillaan vain hyvin vähän (vrt. Majoinen 2001). Vallan siirtymistä ei ole uudistusten keskellä helppo havaita ja erilaisia alue- ja paikallishallinnon uudistuksia kuvataan haastatteluissa ilmiönä, joiden seurauksena vallan hahmottaminen on vaikeutunut entisestään.

Paitsi luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, valtaa kuvattiin siirtyvän myös kunnalta seudulle. Vallan siirtyminen paikasta toiseen on ilmiö, joka kytketään kiinteästi myös uuteen hallinta-ajatteluun, tosin yleensä yhteydessä vallan siirtymiseen valtiotasolta pois: ylös ylikansallisille toimijoille, alas seuduille ja alueille ja ulos kokonaan hallintorakenteiden ulkopuolella toimiville tahoille (Pierre ja Peters 2000, 72). Samaa voidaan soveltaa myös kuntiin. Seutukuntien tuki -hankeessa tavoiteltujen muutosten myötä osa vallasta olisi siirtynyt kunnilta ylöspäin eli seuduille. Samanaikaiset puheet suoran osallistumisen vahvistamisesta olisivat siirtäneet päätösvaltaa kunnilta alaspäin ja erilaiset yhteistyöorganit, esimerkiksi kuntien yhteiset yksityisoikeudelliset organisaatiot olisivat siirtäneet valtaa kunnilta ulospäin. Seutukuntien tuki -hankkeen alkuvaiheessa seutukuntien vallan piti lisääntyä, mutta tässä yhteydessä häviävänä osapuolena olisi ollut valtio. Sektoriministeriöt saivat kuitenkin omalla toiminnallaan vesitettyä uudistushankkeen raamin siten, ettei todellista valtaa siirtynyt seuduille. Tämän jälkeen pelot kohdistuivat juuri kuntien omaan valtaan ja siihen, että se karkaisi kunnan valtuuston ohjauksen ulottumattomiin.

Seutukuntien tuki -hanke toi näkyviin vallan siirtämisen vaikeuden. Uudistamisen tiedetään yleisemminkin tekevän näkyväksi sellaiset vallan rakenteet, jotka arkielämässä pysyvät piilossa itsestäänselvyyksinä. Uudistaminen kohdistuu kuitenkin aina tavalla tai toisella myös valtaan ja siihen, missä valtaa halutaan olevan. Vallan siirtäminen ei ole koskaan helppoa ja varmaa on, että se aiheuttaa vastustusta etenkin niillä tahoilla, jotka uudistuksen kautta kokevat sitä menettävänsä. (Brunsson ja Olsen 1990, 218, 230.)

Vallan tutkimisessa on paljon ongelmia eikä pienin niistä ole se, että ei ole olemassa yhteisesti hyväksyttyä valtateoriaa eikä yksimielisyyttä edes vallan käsitteistä (Ruos-

tersaari 1992, 27). Anttiroiko määrittelee vallan kuitenkin kuntatutkimuksen kannalta perustavaksi kategoriaksi, jonka perustan muodostaa kyky vaikuttaa tavalla tai toisella ympäristön erilaisiin elementteihin. Vallan status on voimaa ja kykyä saada aikaan haluttuja muutoksia. (Anttiroiko 1992, 83.) Wibergin (2005) sanoin: ”Valta on politiikan valuuttaa.” Vallankäyttöä on tutkittu perinteisesti kolmesta eri viitekehystä. Nämä ovat marxismi, pluralismi ja elitismi. (Ruostetsaari 1992, 11.) Koska valta kietoutuu tässä tutkimuksessa niin kiinteästi eliitin käsitteeseen, on perusteltua tässä yhteydessä pitäytyä eliitin valtaa korostavissa näkökulmissa.

Eliitti tarkoittaa valiojoukkoa, parhaimmistoa, hienostoa tai ylintä valtaa käyttävää joukkoa. Sanan eliitti alkuperä on latinan verbissä *eligere*, joka tarkoittaa valitsemista. (Sivistyssanakirja 2001.)

Elitistisyydellä on tässä tutkimuksessa selkeä yhteys ymmärrykseen yhteistyön tarpeesta ja hyödyistä. Seudullinen ylin johto on selvästi sisäistänyt muutoksen tarpeen ja yhteistyöratkaisut vaihtoehtona radikaalimmalle kuntarakenteen muutokselle. Nyholm (2008, 140–143) kuvaa samaa ilmiötä kuntien keskijohdon näkökulmasta. Vaikka seudulliselle eliitille on ollut ainakin julkisesti selvää ja sisäistettyä, miksi yhteistyötä tehdään ja miksi juuri seutuyhteistyö on valittu strategiaksi, ei sitä ole onnistuttu viestimään kuntaorganisaatiossa onnistuneesti edes keskijohtotasolle. Tilanne kuvastuu samankaltaisena suhteessa peruskuntien päätöksentekijöihin, jotka ovat suhtautuneet seutupäätöksentekijöitä epäilevämmiin vapaaehtoiseen seutuyhteistyöhön kuntien tulevaisuuden ongelmien ratkaisijana.

Ilmiötä voidaan heijastaa myös suhteessa klassisten eliittiteoreetikkojen näkemyksiin. Eliittiteorioiden periaatteena on pelkistetyksi se, että yhteiskunnassa toimivat ihmiset voidaan jakaa kahtia: niihin, jotka hallitsevat ja niihin, joita hallitaan. (esim. Mosca 1939, 50.) Klassisten eliittiteoreetikoiden (muun muassa Pareto 1963; Mosca 1939; Mills 1956) teeseihin sisältyy myös ajatus siitä, että hallitseva luokka voi – ja todennäköisesti – saavuttaa asemansa jotain muuta kautta kuin vaaleilla. Vaikka eliitin valinta olisikin tapahtunut vaaleilla, ei enemmistöllä silti aidosti voi olla valtaa hallitsevaan vähemmistöön, vaan hallitseva vähemmistö kykenee tarvittaessa manipuloimaan vaaliprosessia siten, että se vastaa heidän tarpeitaan. Lähes kaikki klassiset eliittiteoriat pyrkivät osoittamaan, että hallitsevan eliitin olemassaolo on kaikkien yhteiskuntien hallitseva piirre. (kts. Ruostetsaari 1992.)

Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on viitattu kunta- ja seutupäätöksenteon elitistisyyteen. Kettunen (2004, 16) kuvaa elitististä kehitystä kunnallisen päätöksentekomallin häiriönä, joka saattaa äärimmäisessä muodossaan johtaa päätöksentekijöiden ja kuntalaisten erkaantumiseen ja vieraantumiseen toisistaan. Ylösen (1993, 39–40) mukaan suomalainen kunnallishallinto on erikoinen yhdistelmä virkamiesvaltaisuutta ja muodollisesti laajaa demokratiaa. Tämä johtaa siihen, että vaikka kunnallishallinnon virkavaltaisuus antaa johtaville poliitikoille ja viranhaltijoille hyvin vahvan aseman kuntien asioista päätettäessä, on heidän päätöksentekoprosesseissaan silti otettava huomioon myös keskeisten sidosryhmien ja muiden luottamuselinten, esimerkiksi lautakuntien johtohenkilöt. Tämä puolestaan synnyttää tarpeen perustaa pai-

kallinen eliitti. Karajalan (2006) mukaan alueellisissa elinkeinojen kehittämissyhtiöissä hallituksen puheenjohtaja, aluekeskusohjelman vetäjä ja kuntien johtajat muodostavat käytännössä vallankäytön ytimen. Linnamaan (2004, 160–161) mukaan ainakin eräissä yhteistyöverkostoissa päätöksentekovalta on keskittynyt tietylle ydinryhmälle, mikä voi johtaa ongelmiin. Pieni yhteistyön johdossa oleva ryhmä lukkiutuu helposti olemassa oleviin ajatuksiin ja toimintamalleihin kykenemättä uudistumaan (kts. myös Linnamaa ja Sotarauta 2000, 78–80).

Tässä tutkimuksessa jokaisella seudulla oli seudun virallisesta rakenteesta riippumatta löydettävissä pieni, yleensä poliittis-hallinnollisista toimijoista koostuva ryhmä, jonka vastuulla seutuyhteistyön eteenpäin vieminen oli. Samalla tavalla kuin uudistushankkeiden kokonaisuuden määrittelyssä poliittis-hallinnollisen eliitin merkitys on suuri (kts. Pollit ja Bouckaert 2004, 26), on erilaisten alueellisten ja paikallisten poliittis-hallinnollisten eliittien asema myös uudistushankkeen toteuttamisessa keskeinen. Tärkeässä asemassa näissä ryhmissä oli seutukoordinaattori tai seutujohtaja, joka kantoi ainakin henkisesti suurimman vastuun hankkeen etenemisestä. Muita keskeisiä toimijoita olivat kunnanjohtajat ja johtavat poliitikot. Siten voidaan vahvistaa ajatus seudullisten, uuteen hallinta-ajatteluun perustuvien verkostomaisten rakenteiden elitistisyydestä, jonka esim. Haveri ja Pehk (2008, 92) nostavat esille. ”Verkostohallinnan keinojen kehittäminen johtaa näin ollen helposti elitistisyyttä tukevaan järjestelmään: jos edellyttämme valtuutetuilta verkostohallinnan esille nostamia kykyjä, taitoja ja ajankäyttöä, tämä johtaa lisääntyvään valtuutettujen valikoitumiseen. Perinteisessä kuntademokratia-ajattelussa valtuustojen on odotettu vastaavan koostumukseltaan kunnan sosio-ekonomista rakennetta. Verkostohallinnan olosuhteissa korostuvat kuitenkin erityiset ominaisuudet ja kyvyt, tieto, taito ja aika.”

Aikaisemmin hyvän luottamushenkilön ominaisuuksista tärkein on ollut olla ennen muuta kunnan asukas toimien samalla muiden asukkaiden edustajana kunnan hallinnossa. Uudenlaisessa järjestelmässä tämä ei enää riitä, koska luottamushenkilön on poliittisena johtajana myös kyettävä siirtämään kansalaisten valinnat ja tahto kunnan ohjaukseen, joka on ehkä aikaisempaa enemmän hajautunut erilaisiin verkostoihin ja toimijaryhmiin (Ryynänen 2007, 183).

Ammattijohtajuuden ja ammattipolitiikoinnin lisääntymisen yhteydessä on myös palattu alun perin Michelsin esittämän ”oligarkian rautaisen lain” käsitteisiin. Michels kuvaa, miten puolueen harvainvaltaistuminen johtaa siihen, että asemien säilyttäminen käy harvainvaltaiseksi muotoutuneelle ryhmälle tärkeämmäksi kuin ryhmän päämäärä. Prosessin edetessä joudutaan tilanteeseen, jossa johto on valmis tinkimään jopa omalle taustaorganisaatiolleen tärkeistä arvoista, jos se katsoo asemiansa sitä vaativan. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa ryhmästä ja sen olemassaolosta tulee toiminnan itsetarkoitus. (kts. Michels 1986; Kanerva 1989; Mickelsson 2007.)

Myös rooliristiriidat nousevat elitistisyyden ja verkostojen kautta esille. Haasteellisimmaksi eliitissä nousi kunnanjohtajan rooli. Näyttääkin siltä, että kunnanjohtajan on oltava samaan aikaan yhtäältä seutumyönteinen ja uudistushaluinen, toisaalta oman kunnan etujen valvoja. Hallintouudistusta ovat myös olleet toteuttamassa pääosin

amat viranhaltijat, joilla on uudistuksen onnistuessa eniten menetettävää. Tämän paradoksaaliselta tuntuvan ilmiön esimerkiksi Oleinik (2008, 3) kytkee perinteiseen weberiläiseen byrokratia-ajatteluun, jossa toiminta pyritään organisoimaan tavalla, joka tukee rationaalista ja ennustettavaa ajattelua. Weberin määrittelemässä ideaalitulanteessa virkamies päättää rationaalisesti eikä asemansa turvaten, millä perusteella uudistukset voidaan jättää heidän toteutettavikseen. Ideaalitulauksessa tuloksena on byrokratia keinona muuntaa sosiaalinen toiminta rationaalisesti organisoiduksi toiminnaksi. (Weber 1978.) Ideaalitulanteen oletukset eivät kuitenkaan usein toteudu uudistuksessa. Rationaalisuus saattaa kohdistua organisaation rationaalisen kehittämisen sijaan oman aseman turvaamiseen (kts. myös Nyholm 2008, 169).

Elitistisyyden korostuminen ei sinällään ole ongelma, vaan siihen suhtaudutaan usein käytännön järjestelyiden sanelemana toiminnan ehtona. Koska kaikki eivät voi osallistua, on perusteltua, että keskeiset toimijat osallistuvat. Michels kuvaa tämäntyyppistä lähestymistapaa oligarkian teknis-hallinnollisina syntyisinä (Michels 1986). Eliitin rakennetta ei Seutukuntien tuki -hankkeessa myöskään kritisoiu, eikä erilaisia kokoonpanoja eliitin laadun parantamiseksi esitetty. Ongelmaksi elitistisyys nousee suhteessa hallintouudistuksen aikaansaannoksiin. Eliitin näkemykset eivät saaneet tukea kuntien päätöksenteossa, joka osoittautui yllättävän erilaiseksi kuin eliitin näkemys toiminnan toivottavasta suunnasta tulevaisuudessa. Wibergin (2005) mukaan myös kuntien ydinpäätökset tehdään pienessä piirissä, kavereiden kesken, mikä antaa ymmärtää, että kunnallispolitiikka on olennaisesti eliittivallan käyttöä. Tällöin varsinaiset päätökset eivät ankkuroidu poliittiseen prosessiin, vaan ne tehdään virallisten rakenteiden ulkopuolella. Kuitenkaan tässä tutkimuksessa esiintyneet seudulliset eliitit eivät kovin voimakkaasti kyenneet vaikuttamaan kuntien päätöksentekoon, joka noudatteli jotain muuta logiikkaa kuin sitä, mikä seudullisilla eliiteillä oli.

Eliittiteorioissa eliitin vastakäsittienä on massan käsite (Parry 2005, 47). Esim. Mills (1956, 321) kuvaa, että massan jäsenet ovat ympäristönsä vankeja: he katsovat asioita kapeista näkökulmista käsin. Tuloksena on, että massan käsitykset maailmasta ovat fragmentoituneet eikä se kykene näkemään omaa tarkoitustaan suhteessa yhteiskunnan kokonaisrakenteeseen. Joukkopsykologian puolella harvojen valtaan johtavat joukkojen kyvyttömyys hoitaa asioita sekä niiden haluttomuus tarttua asioihin. Massojen tarve tulla johdetuiksi, niiden sovinnaisuus ja yleisen, vakiintuneen mielipiteen pelko ovat tekijöitä, jotka omalta osaltaan tukevat harvainvaltaa. (Michels 1986; Kanerva 1989.) Vain eliitin jäsenet kykenevät katsomaan asioita riittävän kaukaa ymmärtääkseen kokonaisnäemyksen (kts. myös Parry 2005, 47). Kokonaisnäemyksen ymmärtäminen voi myös tarkoittaa sitä, että eliitti katsoo todellisuutta yhä yhdenmukaisemmasta näkökulmasta, muuttuu yhtenäiseksi ryhmäksi, joka samautuu yhä enemmän toisiinsa ja yhä vähemmän omiin taustaorganisaatioihinsa (kts. Kopakkala 2005, 62).

Castells (1996, 412–413) kuvaa hallitsevaa eliittiä luonteeltaan kosmopoliittiseksi, kun taas muu väestö (massa) toimii pääosin paikallisesti, koska se kokee elämänsä ja odotuksensa olevan sidottuja johonkin paikkaan ja sen kulttuuriin. Kunnallisen pää-

töksenteon logiikka vastasi edellä kuvatun massan tai paikallisen väestön logiikkaa, kun taas seudullinen keskustelu edusti eliitissä vallitsevaa ”laajempaa”, seudun etuun pohjautuvaa näkemystä. Seudullisissa päätöksentekoeleimissä toimivat kokivat voimakasta ristiriitaa, jos oli tehtävä päätöksiä, joiden perusteella oma kunta olisi joutunut esimerkiksi luopumaan jostain palvelusta, kun palvelun keskittäminen olisi samaan aikaan seudun edun näkökulmasta saattanut olla perusteltua. Pelkästään kunnan päätöksentekijällä ei tämänkaltaista ristiriitaa ole. Mikäli hän ajattelee olevansa päätöksentekijänä vastuussa suoraan kunnan asukkaille, kunnan etu nousee päätöksentekovaiheessa selvästi seudun edun ohi.

Wiberg (2006, 255) väittää, että kaikki politiikka on eliittipolitiikkaa. Siis kaikissa maissa vallan keskuksen muodostavat yksilöt ja vallan keskuksessa toimivilla yksilöillä on oma eliittipoliittinen kulttuurinsa. Tähän kulttuuriin kuuluu eliitissä toimivien ihmisten käsitys politiikasta, siihen kuuluvista uskomuksista ja arvoista sekä asenteista ja ideoista. Wibergin (emt. 256) näkemyksen mukaan poliittisen eliitin arvot ovat täsmällisempiä, järjestelmällisempiä ja seurauksiltaan olennaisempia kuin koko kansan arvot ja eliitti on hänen mukaansa vakuuttunut vallankäyttönsä oikeutuksesta, hyväksyy politiikan kansalliset ja kansainväliset reunaehdot ja pelin säännöt sekä kokee käyttäytyvänsä kansallisen edun mukaisesti. Wiberg näkee näiden tekijöiden vakauttavan politiikkaa ja estävän poliittista muutosta.

Tämän tutkimuksen perusteella elitistisyyteen liittyvä keskeisin ongelma olikin näkemysten erilaisuus eliitin ja muiden välillä. Käytännössä tämä kuilu näkyi siinä, että yhteistyön ja ainakin yhteistyön asennevalmiuksien luultiin edenneen huomattavasti nopeammin, kuin mikä tosiasiasa oli tilanne. Arvio perustui siihen retoriseen valmiuteen, joka seudullisilla, varsin pienillä, elitistisillä ryhmillä oli. Kun kuntien riviluottamushenkilöt pääsivät päättämään asioista, ei eliitin näkemys enää toteutunutkaan. Täten voi myös ajatella, että kunnat järjestelmänä noudattavat omassa toiminnassaan jotain muuta kuin seuduilla näkyvää elitististä logiikkaa. Tällä tavoin voidaan nähdä tietynlainen strateginen kuilu (Nyholm 2008, 181) seudulla toimivien päätöksentekijöiden ja kuntien rivivaltuutettujen välillä.

Kuilu eliitin ja muiden välillä avaa erästä tämän tutkimuksen olennaisimmista löydöksistä: kuntien luultiin olevan valmiimpia seudullistamaan toimintojaan kuin mitä kuntien päätökset tosiasiasa osoittivat. Nimeän ilmiön retoriseksi muuriksi. Retorinen muuri piti piilossa myös strategista kuilua. Strateginen kuilu näyttäytyi vasta, kun uudet seudulliset ratkaisut olisivat vaikuttaneet käytännön tasolla kuntien kokemukseen itsellisestä hallinnostaan. Retorinen muuri, jonka takana kuntien rivivaltuutetut piilottelivat todellisia preferenssejään, piti poissa näkyvistä myös ilmiön, jonka Nyholm (2008, 182) nimeää rationalisointijäykkyydeksi. Se ilmenee kyvyttömyytenä tehdä konkreettisia päätöksiä, joilla voitaisiin saavuttaa tosiasiallisia hyötyjä eli esimerkiksi taloudellista säästöä. Tässä tutkimuksessa retorinen muuri piilotteli ennen kaikkea kuntien itsehallinnon nävertämispelkoihin liittyviä kriittisiä näkemyksiä seutuyhteistyöstä. Kuntien itsehallintoa – tai kuntien kokemusta itsehallinnostaan – heikentäviä ratkaisuja vastustettiin. Vastustus oli kuitenkin hiljaista siihen saakka, kunnes päätöksenteon aika tuli ja preferenssit oli paljastettava.

IV

DYNAMIIKKA

10. Hallinnon uudistamisen monet tulkinnat

Tässä luvussa kuvaan analyysiprosessin vaiheisiin tukeutuen tutkimuksen keskeisimmät tulokset ja rakennan teoreettisen mallin hallinnon uudistamisen dynamiikasta (taulukko 5). Ensin kuvaan, miten analyysi kiertyi aineistosta nousseen ydinkategorian ympärille. Luvun tavoitteena on kytkeä ydinkategorian ympärille rakennettu teoreettinen malli suomalaiseen hallinnon uudistamiseen, kunnallishallintoon ja tutkimuskohteena olevan uudistuksen erityispiirteisiin. Lopuksi pyrin edelleen etäännyttämään hallintouudistuksen dynamiikan kontekstistaan. Tavoitteena on ilmentää käsitteellisellä tasolla sitä, millaisena hallintouudistuksen perusolemus empirian kautta näyttäytyi.

10.1 Tulkintakehykset

Aineiston analyysin perusteella on mahdollista hahmottaa neljä erilaista näkökulmaa, joista käsin hallintouudistusta voidaan tarkastella. Nämä näkökulmat avaavat rinnakkaisia tapoja tarkastella hallinnon uudistamisen todellisuutta ja toimivat samalla tapoina uusintaa tätä todellisuutta. Lähestymistapa saa tukea ajatuksesta, jonka mukaan sosiaalinen todellisuus hahmottuu useiden rinnakkaisten tai keskenään kilpailevien systeemien kenttänä, joiden kautta maailma ja sen tapahtumat saavat erilaisia merkityksiä. Ilmiö on mahdollista merkityksellistää hyvin eri tavoilla riippuen siitä, millaisesta kehyksestä käsin siihen kiinnitytään. (vrt. Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 17.)

Erilaisista tavoista jäsentää hallintouudistuksen todellisuutta voidaan käyttää nimitystä tulkintakehys. Termi kehys on Erwing Goffmanin (1974) kehittämä käsite, jolla hän viittaa niihin esioletuksiin, joiden avulla erilaisia tilanteita määritellään. Kehytämisen avulla on mahdollista jäsentää ja järjestellä maailmaa koskevaa informaatiota. Kehyksiä voidaan kutsua myös merkityssystemeiksi¹³ (vrt. Suoninen 1997, 92). Kehykset järjestävät kokemuksiamme ja toimivat pohjana toiminnalle. Kehytäminen auttaa meitä sijoittamaan itsemme suhteessa erilaisiin tapahtumiin ja mieltä askarruttaviin kysymyksiin. Siten kehykset ovat tärkeässä asemassa, kun määritte-

¹³ Merkityssystemin käsitteen ja kielenkäytön vaihtelun analyysin kautta on mahdollista nähdä yhtymäkohtia oman lähestymistapani ja diskurssianalyttisen metodin välillä. Olen omassa tutkimuksessani viimeisessä analyysin vaiheessa ollut kiinnostunut kokemusten ilmaisuun liittyvästä vaihtelusta ja ajattelen, että tätä vaihtelua analysoimalla on mahdollista tavoittaa jotain olennaista siitä, miten hallintouudistusten sosiaalinen todellisuus on rakentunut. (vrt. Suoninen 1997, 119.)

lemme roolimme suhteessa niihin vaatimuksiin, joita koemme itsellemme asetettavan. Kehys on oma tulkintamme siitä, mitä nyt tapahtuu. Eri kehysten kautta tapahtumat saavat erilaisia muotoja ja merkityksiä. Kehysanalyysi on oma tutkimuksen lajinsa, johon liittyy myös erilaisia näkemyksiä kehysten perusluonteesta: osa näkee kehukset yksilön muistin rakenteina ja osa puolestaan näkee kehysten olevan enemmänkin sosiaalisia muodosteita. Tässä tutkimuksessa kehys toimii kuvaavana käsitteenä, jolla pyritään näkemään erilaisten hallintouudistusten tulkintavaihtoehtojen välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. (Gray 2003, 12–14.)

Erilaiset kehukset ylläpitävät erilaisia todellisuuksia, mikä avautui minulle vasta aineiston analyysiprosessin kautta (vrt. Suoninen 1997, 93; Peräkylä 1990, 16). Sama haastateltava saattoi vaihtaa kehystä haastattelun aikana useastikin, mikä johti osin ristiriitaiseltakin vaikuttavaan puheeseen hallinnon uudistamisen merkityksestä ja sen

Taulukko 5. Hallinnon uudistamisen neljä tulkintakehystä

Mitä hallinnon uudistaminen on?	Millaisia jännitteitä tulkintakehykseen liittyy?	Millaiset elementit tulkintakehyksen kautta korostuvat?	Millaista dynamiikkaa tulkintakehyks paljastaa?
Uuden hallinta-ajattelun soveltamista	Sekavuuden hallinta vs. hallinnan sekavuus Verkostomaista toimintaa epäverkostoissa	Makrotason lähestymistapa, jolla on mahdollista vastata vaikeisiin ongelmiin – yhteiskunnan muutosta korostava näkökulma	Yhdistettynä elitistisyyteen johti kompromissiratkaisuun ja vaihtoehtottomuuteen. Perustui idealistisiin käsityksiin uuden hallinta-ajattelun käytännön soveltamisen mahdollisuuksista Muodosti hyvän retorisen perustan uudistukselle
Valtion interventio	Haluttu uudistus (kuntarakennereformi) vs. mahdollinen uudistus (seutuyhteistyö kuntarakenteen muovaajana) Hallinnon uudistaminen merkitysilmaaston muovaajana, kieli keskeisenä välineenä	Kunnat eivät kykene uudistumaan ilman tukea. Valtion uudistuskeinoina laki, porkkana ja informaatio. Institutionaalinen ja valtiolähtöinen näkökulma	Retorinen kompromissiratkaisu, jonka tavoitteena sekä kuntaliitokset että niiden välttäminen Onnistunut retorinen ratkaisu - kollektiivinen illuusio, jonka käytännön ohjausvaikutus heikko
Kunnallisen itsehallinnon nävertämistä	Paikallisuus vs. talouden vaatimukset Rationaalisuuden loukku Alhainen luottamuksen aste – omien etujen valvonta – rooliristiriidat	Näkemyks kunnasta kiinnittyä ideologis-romanttiseen kuntakuvaan – paikallisen valinnan merkitystä korostava näkökulma	Yhdistettynä seudullisen toiminnan elitistisyyteen ja eliitin ryhmäajattelutaipumuksen kuvaa retorisen muurin taustatekijöitä ja organisoidun saamattomuuden strategialla
Elitististä ryhmätoimintaa	Tieto seudullisilla eliiteillä vs. lopullinen päätösvalta kunnallisella massalla Ongelmana retorinen muuri ja kiulu eliitin ja muiden välillä	Kiinnittyä sosiaalipsykologiseen lähestymistapaan, jossa keskiössä ovat ryhmätoiminnan dynaamiset ilmiöt	Eliitin koheesion ylläpitäminen, ryhmäajattelu ja ryhmädynaamiset prosessit elitistisen ryhmätoiminnan ytimessä.

kokemisesta. Seuraavassa on esitetty esimerkkejä eri tulkintakehysten vaihtelusta yhden haastattelun aikana.

Haastattelun alussa haastateltava käsittelee uudistusta tarpeellisenä toimintana, joka perustuu kuntien toimintaedellytyksissä tapahtuneisiin muutoksiin ja nostaa erikseen esille, että uudistamisen tarve on eri kunnissa sisäistetty hyvin. Tässä vaiheessa haastattelua uudistaminen näyttäytyy toimintana, jonka avulla on mahdollista vastata kuntiin kohdistuviin haasteisiin. Osaksi käytössä on uuden hallinta-ajattelun soveltamisen tulkintakehys, mutta samalla käytössä on myös kunnallisen itsehallinnon nävertämisen tulkintakehykseen liittyviä taloudellisen paineen elementtejä. Lainauksen keskivaiheilla olevan mutta-sanan jälkeen puhe kuntien yksimielisyydestä ja sitoutumisesta muuttuu. Pienen kunnan mahdollisuus vaikuttaa ja tavoite saavuttaa hyötyjä juuri oman kunnan näkökulmasta nousee puheessa selkeämpään asemaan ja katkelman loppupuolella näkyy kytkentä kunnallisen itsehallinnon nävertämisen tulkintakehykseen.

”Tarve tulee sieltä, että resurssit on niukat ja yhä niukkenevat, tarvitaan näitä keinoja, joilla saadaan palvelut tuotettua edullisemmin. Kaikki kunnat on kyllä sisäistäneet yhteistyön tarpeellisuuden mutta sitoutumisen taso vaihtelee kyllä kunnissa ja se, mitä seutuyhteistyöllä tavoitellaan, on eroja ja ehdoissa myös. Tavoitteet eivät kyllä ole riittävän selkeitä niin vaikka on päässyt vaikuttamaan, vaikka ollaankin pienin kunta, että nyt punnitaan se, että saadaanko me tästä hyötyä.” Haastattelu ’2-6-126’

Seuraava haastattelukatkelman alku on mahdollista kytkeä kunnallisen itsehallinnon nävertämiskehykseseen. Siinä haastateltava kuvailee rationaalista loukkoa, jossa kuntien päättäjät paikallisen päätöksenteon ja taloudellisten paineiden välillä ovat. Toisen lauseen aloittava kun-sana muuttaa tulkinnan kehystä paikantaen vastuun kustannushyötyjen osoittamisesta valtionhallinnon tehtäväksi ja osoittaa näin uudistuksen olevan valtion interventio.

”Haastateltava: Teknisen yhteistyöselvitys tyssä työvaliokuntaan. Selkeä syy tähän tyssämiseen oli se, että yhteistyöstä saatavista hyödyistä ei voitu kunnille osoittaa laskennallista hyötyä. Kun kerran tätä ajavat, niin olisi hyvä, että ministeriö voisi teettää laskentamalleja, joiden avulla näitä voidaan selvittää.” Haastattelu ’2-6-126’

Haastattelijan kysymys ohjaa seuraavassa haastateltavaa pohtimaan yhteistyön toimijoita. Näitä pohtiessaan haastateltavan puhe käväisee elitistisen ryhmätoiminnan näkökulmissa kuvaamalla niin mutta -sanaparin jälkeen sitä, miten verkostoitumisen lisääntyminen näkyy etenkin keskeisten toimijoiden verkostoitumisen etenemisellä.

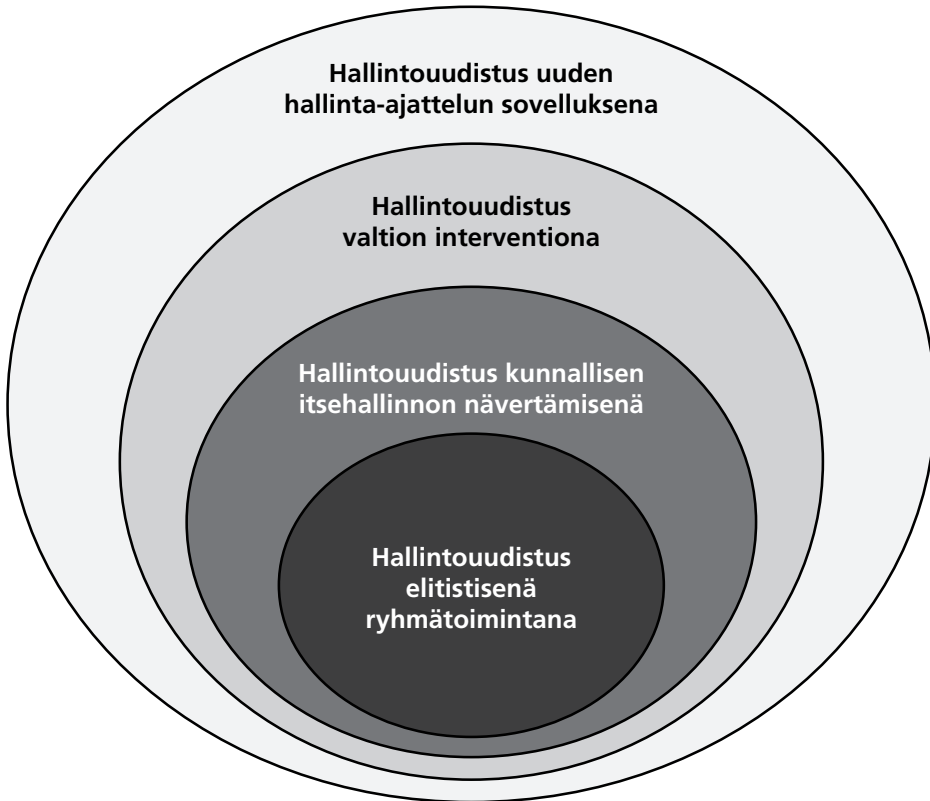
*Haastattelija: Onko teillä susta oikeet toimijat mukana?
Haastateltava: Verkosto ei vielä ole valmis, mutta kyllä siinä ollaan edetty. Meillä vaihtui suuri joukko viranhaltijoita, joka antaa uusia mahdollisuuksia. Niin mutta, kyllä mulla se käsitys on, että näiden, niinku keskeisten ihmisten henkilötason verkostoituminen on edennyt hyvin”. Haastattelu ’2-6-126’*

Tämän jälkeen haastateltava palaa valtion intervention tulkintakehykseen pohtimalla toimielinten tarpeellisuutta ja hankkeen keskeistä keinoa: kokeilulakia. Haastattelun lopussa oleva pitkäkö monologi kuvailee vielä epäluottamusta muihin kuntiin sekä kuntien itsehallinnon nävertämiskehykseen kytkeytyviä pelkoja palveluiden ja päätösvallan karkaamisesta pienten kuntien ulottumattomiin.

”Nää toimielimet; tämä hanke sopi meille hyvin, koska kokeilulaki tarjosi meille sen mallin, jota tarvitsimme. Treen yliopisto teki meille selvityksen, jossa tultiin tämäläntyyppisen mallin kannalle, mutta ongelmana tuotiin se, että elimillä ei ole valtaa. Tää sopi meille oikein hyvin. Se, että saadaan toimijat mukaan, vaatii vielä paljon tekemistä. Se, että saadaan kunnat, yritykset ja kuntalaisetkin mukaan tähän toimintaan. Ehkä tässä strategiassa voidaan käydä laajempaakin keskustelua. Kuitenkin tämmöstä epäluuloo on paljon. Luottamuksen puute on kuitenkin vielä sellainen, joka meidän täytyy pystyä voittamaan. Keskinäinen kyräily siitä, että onko näin, että noi toiset voittaa ja me hävitään ja että voiko näihin sopimuskumppaneihin luottaa. Asenteellisesti pitäisi vähän muuttaa toimintaa. Keskuskaupungin osalta epäluulo liittyy siihen, että ympäristökunnat on tällaisia vapaamatkustajia. Suurimman pelko on kaikillakin meillä ympäristökunnista. Toinen yhteistoimintaa kohtaan tuotu epäluulo on, syntyy usein enemmän kustannuksia. Kustannusten karkaaminen on ihan realistinen pelko. Säästöihin on liikaa vedottu. Palveluiden säilyttäminen pitäisi olla se keskeinen. Sitten pelätään, että budjetin päätösvalta liukuu pois omista käsistä ja sitä kautta tulee huonoja päätöksiä.” Haastattelu ’2-6-126’

Erilaisten kehysten samanaikainen esiintyminen ja niiden jatkuva vaihtaminen voivat olla eräänä syynä varsin ristiriitaiselta vaikuttavaan hallinnon uudistamisen todellisuuteen kuntakontekstissa. Ilmiö, joka uuden hallinta-ajattelun soveltamisen kehyksestä näyttää ainoalta oikealta toiminnalta suhteessa kuntien toimintaympäristön muutoksiin, muuttuukin epätoivottavaksi kehitykseksi, kun sitä tulkitaan kunnallisen itsehallinnon nävertämiskehyksestä. Tämä selittää myös eräänlaista nimby-ilmiötä (not in my back yard), jossa keskeistä on kehua seutu-yhteistyötä oikeaksi ja toivottavaksi kehittämisen suunnaksi, mutta jossa hyvin kiireesti pyritään selittämään, miksi tämä strategia ei sovi juuri minun kunnalleni, minun sektorilleni tai juuri meidän organisaatiollemme. (vrt. Nyholm 2008, 185.)

Erilaiset kehysten kautta ylläpidetyt todellisuudet voivat myös limittyä toisiinsa tai asettua sisäkkäin (kuvio 5), mikä näkyy myös tämän tutkimuksen analyysin tuotteenä syntyneissä tulkintakehyksissä. Uloimmalla kehällä oleva uuden hallinta-ajattelun soveltamisen tulkintakehyks edustaa luonteeltaan yksilöistä kaukana olevaa makrotason lähestymistapaa. Tästä näkökulmasta käsin hallinnon uudistamisen perustelut ovat kuntien toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin liittyviä. Tästä kehyksestä käsin hallinnon uudistaminen näyttää myös vähiten ongelmallisena. Valtion intervention tulkintakehyks edustaa edelleen yksilöistä melko kaukana olevaa lähestymistapaa ja korostaa uudistamisen vaikutuksia instituutioihin. Kunnallisen itsehallinnon nävertämisen tulkintakehyksestä käsin perustelut tulevat melko lähelle yksilöitä ja hallinnon uudistaminen nähdään uhkana paikalliselle valinnalle.



Kuvio 5. Tulkintakehysten suhde toisiinsa

Lähimpänä mikrotasoa ja yksilöitä näkyy elitistisen ryhmätoiminnan tulkintakehyksen kautta välittyvä kuva hallinnon uudistamisesta. Tästä tulkintakehyksestä käsin hallinnon uudistamista määrittävinä tekijöinä korostuvat ryhmien toimintaan liittyvät ilmiöt.

10.2 Eliitin koheesion ylläpitäminen

Tutkimuksen ydinkäsitteeksi valikoitui eliitin koheesion ylläpitäminen. Sama ilmiö oli analyysissä mukana alusta lähtien, vaikka oman esiyymmärrykseni kautta en nähnyt sen merkitystä ennen kuin vasta analyysin edetessä. Keräämieni havaintopäiväkirjojen merkitys korostui tässä analyysin vaiheessa. Olin useaan kertaan kokoustilanteissa huomannut, että ryhmissä vältetään ristiriitatilanteita.

”Keskustelu valtion hankekokonaisuudesta:

Seutukoordinaattori 4:

Ongelma on se, että istutaan kovin monella pallilla. Meillä on kuntien isät jo päät pyörällä, että mitä hanketta tässä ajetaan ja miten tää aluekeskusohjelma nivoutuu tähän seutukuntien kehittämiseen. Aluekeskusohjelmassa on alueen kaikki seudut mukana. Meillä havaittavissa, että ristiriitoja voi syntyä jos seutukuntien välille

muodostuu rajoja. Nyt pitäisi miettiä, mennäänkö väärään suuntaan, kun vahvistetaan seutukuntaa.

Ministeriön virkamies:

Kokeilussa seutukunta määriteltiin alueeksi, jossa kunnat haluavat tehdä yhteistyötä. Suurempi ongelma on, jos nämä kokeilut eivät teillä seuduilla etene.

Seutukoordinaattori 2:

Ei kai tässä nyt ole mitään ongelmaa, yhteistyöhän näissä molemmissa hankkeissa halutaan.

Omia havaintoja:

Hankkeiden pirstaleisuus näyttää nousevan ongelmaksi. Seutukoordinaattoreilla ongelma, jos yrittävät viedä seutuajattelua eteenpäin ja aluekeskusohjelman alue on eri. Jotkut saavat varmasti siitä hyvän syyn jättää seutuasiat seisomaan. Kun ohjausryhmässä meinaa tulla vastakkainasettelua, joku käyttää pehmentävän puheenvuoron, jossa jollain lailla korostetaan sitä, että ollaan samassa veneessä ja yhteisellä asialla. Puheenvuorot muuttuvat todella asiallisiksi ja keskustelu asiasta päätetään.” Ote havaintopäiväkirjasta 9. Ohjausryhmän kokous.

Eliitin koheesion ylläpitäminen valikoitui tutkimuksen ydinkäsitteeksi aineistolähtöisesti. Koin käsitteen jatkuvan ilmestymisen aineistosta jossain määrin jopa häiritseväenä. Käsitteen pulpahtelu tuntui häiritsevän muiden löytämieni käsitteiden välisten suhteiden analyysia. Häiritsevyys liittyi siihen, että eliitin ja ryhmätoiminnan ilmiöihin kytkeytyvä näkökulma oli itselleni hallinnon uudistamisen kontekstissa hyvin vieras. Muut tulkintakehykset sen sijaan ryhmittyivät analyysin seurauksena rinnakkain. Kun hyväksyin eliitin koheesion ylläpitämisen tutkimukseni ydinkäsitteeksi, huomasin, että linkit muihin tulkintakehyksiin ovat selkeät. Havainnollistan näitä yhteyksiä vielä seuraavassa.

Uuden hallinta-ajattelun tulkintakehyksestä eliitin koheesion ylläpitäminen näkyy ennen muuta siinä, että seutupuhe oli hankkeen aloittamisen aikaan yleisesti hyväksyttyä puhetta. Seutuyhteistyötä kuntahallinnon sopeuttamisen strategiana ei kyseenalaistettu eikä vastustettu. Eliitti ei tästä näkökulmasta näyttäydy selkeänä ryhmänä, vaan löyhänä verkostona, jossa kuntiin kohdistuvien hallinnon uudistusten pohjaretoriikkaa muokataan.

”Mitä pidemmältä tarkastelee, sitä suurempia muutoksia voi nähdä. Kun 1993 laitettiin yhteiskäyttöprojekti pystyyn, sitä vastustettiin julkisesti. Nyt kukaan ei uskalla julkisesti vastustaa (seutuyhteistyötä), hegemonia on melkoinen.” Haastattelu ’151’

Tähän liittyy myös kollektiiviseksi illuusioksi nimeämäni prosessi, jossa tärkeimmäksi nousee seutuyhteistyön kuvaaminen positiivisena, jopa vaivattomana strategiana, jonka avulla kuntien keskeiset, etenkin talouteen liittyvät ongelmat on mahdollista ratkaista. Jos ongelmia nousee esille, niitä pyritään ratkomaan kuntien välistä yhteistyötä voimistamalla.

”Että ehkä siinä on aluksi ollut semmoinen vähän hurmabenhikin tässä kuntien yhteistyössä, että on ajatus, että kun tehdään yhdessä, niin kaikki on automaattisesti halvempaa.” Haastattelu ’3-5-37’

”Se on kyllä sellanen konsti, että millä ongelman ratkaisisi, sillä tavalla kun puhutaan muutenkin siitä, että poliittinen vaikuttavuus karkaa kunnilta. Tää on se semmonen ongelma, joka liittyy tähän kehityssuuntaan. Joka seudulla varmasti sama --- sitten on näitä tutkijoiden keksintöjä siitä, että valitaanko sitten jo vaaleilla seutuparlamentti, seutuvaltuustot ja vastaavat joilla annetaan tietty taloudellinen resurssi käyttöön luottamushenkilöille.” Haastattelu ’2-8-92’

Valtion intervention tulkintakehyksestä eliitin koheesion ylläpitämisen prosessi näkyy selkeimmin hankkeen raamin muodostamisen vaiheessa. Kuntarakennekysymys oli hankkeen käynnistämisen aikaan ongelma, johon ei haluttu puuttua. Samaan aikaan kuitenkin nähtiin, että kuntarakenne aiheuttaa ongelmia, joihin pitää löytää ratkaisuja. Eliitin koheesio ei vaarantunut, kun ratkaisuna esitettiin vapaaehtoinen yhteistyö: edellä kuvattu kollektiivinen illuusio. Illuusion perustalta rakennettiin interventio, jonka ajatellaan tuottavan ratkaisuja, joiden myötä kuntarakenne itsestään muoutuu toivotunlaiseksi. Tämä toimintamalli johti epämääräisiin tavoitteisiin ja sitä kautta myös epämääräisiin prosesseihin seuduilla. Tämä kehityskulku nähtiin myös tietynlaisena poliittis-hallinnollisen eliitin uskalluksen puutteena.

Uudistushankkeen valmistelu tapahtui hyvässä yhteishengessä. Sisäasiainministeriö ja Kuntaliitto sekä seutujen keskeiset toimijat muodostivat uudistamisen eliitin ja näyttäytyivät kuntiin ja muihin ministeriöihin päin yhtenäisenä rintamana. Konfliktit, joita valmisteluun liittyi, käytiin sisäasiainministeriön ja muiden ministeriöiden välillä. Peruskunnat eivät olleet kiinteässä uudistamisen eliitissä mukana.

”Siis täysin vastakkaisista intresseistä käsin on päädytty siihen, että okei, kumpikin odottaa pelastusta. Ja se on ihan selvää, että jossain vaiheessa se tulee törmäämään nämä täysin vastakkaiset ajattelut. Ja kun ne on vastakkaiset näkemykset, toiset haluaa sitä kautta kuntaliitoksia ja toiset haluaa nimenomaan estää sen kuntaliitoksen. Niin on aika selvää, että silloin tulee sellainen näennäispuuhastelun tilanne.” Haastattelu ’156’

”Meille on tullut vääjänlainen ihanne siitä, että julkisen hallinnon rakenteita ei saa määritellä ja niiden pitää olla verkostomaisia.” Haastattelu ’153’

”Valmistelussa hyvää oli se, että Kuntaliitto ja ministeriö oli mukana alusta asti tiiviisti. Tekivät valtavan hyvää työtä ja asia tehtiin perusteellisesti.” Haastattelu ’152’

Eliitin jäsenillä oli myös kuntien asemaan liittyviä tavoitteita, jotka pidettiin poissa yleisestä keskustelusta, mikä hankaloitti aidon keskustelun aikaansaamista keskeisten hallinnon uudistamisen toimijoiden välillä. Eliitin koheesion ylläpitämisen vuoksi tavoitteet, jotka olisivat johtaneet konflikteihin, jätettiin virallisesti kirjaamatta ja esittämättä. Tällä tavoin varmistettiin, että hyvä yhteishenki pysyi yllä.

”Visiot ja pidemmän tähtäimen tavoitteet, joita ei ole kirjattu eikä virallisesti esitetty, että parhaassa tapauksessa lopputulos on se, että kaikki tärkeät ja kaikki taloudellisesti merkittävät tehtävät olisi seutukunnilla ja kunnat olisivat enemmän identiteettiä, vaaleja ja yhdessäoloa varten.” Haastattelu ’158’

”Tämä ollut poliittisesti asia, jonka takana on olleet kaikki, myös oppositio. Liitoissa on varauksellisuutta, mutta kun hallitus on ollut yksimielisesti tän takana ja poliittinen kenttä on ollut yhtenäinen. Hankkeen organisointia ja läpiviientä ajatellen on poikkeavaa, että tätä on tehty yhteistyössä Kuntaliiton kanssa -- kiinteässä yhteistyötä. Toimeenpano on organisoitu yhdessä. Yhteistyö on ollut saumatonta ja ollaan käsi kädessä menty eteenpäin. Neljästään käytiin kunnissa kierroksilla ja mainostamassa hanketta.” Haastattelu ’156’

Paitsi valtion tasolla myös seututasolla oli nähtävissä pieni eliitti, joka oli vastuussa siitä, millaisiin asioihin seutuyhteistyötä koskevassa keskustelussa keskityttiin. Tähän eliittiin valikoituivat varmimmin ne, joilla oli muitakin luottamustehtäviä, kuten kansanedustajat, maakuntavaltuutetut ja Kuntaliiton luottamustehtävissä olevat. Lisäksi seudulliseen eliittiin kuuluivat useimmiten kuntien hallitusten puheenjohtajat ja alueen kunnanjohtajat.

”Valtuustossa on raskaan sarjan poliitikkoja. Kaikkien kuntien hallituksen puheenjohtajat. Raskaimmalla mahdollisella kalustolla siellä liikutaan. Kaikki kansanedustajat, jotka ovat tällä alueella, ovat seutuvaltuustossa.” Haastattelu ’2-3-125’

”Mää kun olen siellä maakuntahallituspöydässä, olen kokenut, että on hyvä, että on vahvempi seutukunta takana, laajemmalla pohjalla valmistellaan kuin aiemmin. Tulee parempia hankkeita vietäväksi eteenpäin. Aikanaan tehtiin se ratkaisu, että lh:t jotka maakuntahallinnossa toimii, voi olla mukana. Tää kuvio on ihan kiva, saa kuitenkin listat, jos ei ehdi käymään täällä, että on peruskunnassa. Sit itselläni, kun kuulun kuntaliiton valtuuston, niin näkee monelta tasolta, että millä linjauksilla missäkin liikutaan. On mielenkiintoista.” Haastattelu ’2-8-141’

Seutueliittien rakentuminen ja osallistumisen rajoittuneisuus nousivat ongelmiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Seudulliset eliitit näyttivät sisäistäneen hyvin kollektiivisen illuusion, mutta eivät nähneet kuntien sitoutumisen ongelmaa ennen kuin kuntien päätökset osoittautuivat hyvin erilaisiksi kuin seuduilla käydyt keskustelut. Seutueliittejä kuvattiin rakenteeltaan melko tiiviinä ja henkilökohtaiseen luottamukseen perustuvina rakenteina, mikä joillain seuduilla näkyi yhden puolueen kehittämisenä.

”Niin siitä neuvottelukunnasta puhuttu, että pitäisikö olla laajempi poliittinen edustavuus; nyt on vain poliittinen ykkösketju -- ja yksi määrätty puolue kovassa asemassa, että. Mutta toiminnallisesti menee ihan hyvin. Tietenkin ajatuksena ollut se, että yhteistyössä mukana puoluekantaan katsomatta ois ne keskeiset poliittisen vaikuttajat.” Haastattelu ’2-1-100’

”Että tää kehittäminen ja suunnitteluvaihe on muutamien harvojen asia. Sattuu oleen sellaisia yhteisiä intressejä. Ja sopivia henkilöitä, jotka tulevat hyvin toimeen.” Haastattelu ’2-4-6’

”Oon huolissaan siitä, että tää homma liikkuu liian ohuesti. Luottamusmiehet eivät ole tietoisia siitä, miten mennään -- tää työ ei saa olla enää vaan parin virkamiehen ja muutamien luottamushenkilöiden harteilla. Seutu on ollut irti kunnasta.” Haastattelu ’2-6-136’

Seutueliiteissä oli myös selkeästi määrittäneitä keskustelukohteita, joista puhuminen ei ollut soveliaista. Näihin kuuluivat esimerkiksi puheet kuntaliitoksista, jotka olivat kiellettyjä etenkin keskuskaupunkien edustajilta.

”Mehän ei näitä kuntaliitosasioita sanota ääneen. Tavoitteena on myös se, että saadaan kunnat sellaiseen kuntoon, että järjellisessä ajassa voidaan liittää kunnat yhteen, että saadaan aikaan vetovoimainen keskus.” Haastattelu ’2-8-145’

”Meidän kaupunginjohtaja --- sortui puhumaan liian ehkä, tämmösestä isosta suurkunta-ajatuksesta. Niin kuin hän liian innokkaasti puhui omasta taustastaan johtuen, puhuu tästä suurkunnasta. Niin tämä tietysti aiheuttaa välittömästi tämmöisen varautumisreaktion.” Haastattelu ’3-3-66’

Käytännössä puheessa tiiviistä elitistisestä seutupäätöksenteosta kuvastui myös pelko demokratiavajeesta. Seudullisten piirien pienuus näytti johtavan myös siihen, että suurella osalla päättäjistä oman kunnan näkökulma korostui tärkeimpänä päätöksentekoroolina.

”Niin nyt meillä on tämmöinen täysin erillinen yksikkö. Ja se vie pois tämän kokonaan. Ja sitten, kun siihen tulee ulkopuolinen henkilö, jolla ei ole varsinkaan tietoa näistä asioista ja eikä demokraattisesta päätöksenteosta, se on kokonaan irti tästä päätöksenteosta, se keskustelee vain joittenkin kanssa.” Haastattelu ’3-6-71’

”Ja sitten kyllä se näkyy jotenkin mun mielestä kuitenkin tuolla luottamushenkilöpuolella, että kyllä se seutu on hiukan vieras edelleen sillai kokonaisuutena. Kyllä se oma kunta on niin kuin se juttu.” Haastattelu ’3-1-51’

Seudulliset ryhmät näyttivät katsovan kuntien yhteistyön kehittämistä seudun näkökulmasta eivätkä halunneet hyvää yhteishenkeä vaarantaakseen tuoda keskusteluun oman kuntansa edunvalvonnaksi tulkittavia näkemyksiä. Kun samaan aikaan kuntien luottamushenkilöt näkivät seudullisen keskustelun pienten piirien puuhasteluna, syntyi tilanne, jossa kunnallinen päätöksenteko ja seudullinen päätöksenteko erkaantuivat toisistaan. Tämä erkaantuminen oli joillekin tahoille yllätys, osa taas on näki ilmiön kehittyneen asteittain.

”No ei varmaan käyty keskustelua tarpeeksi. Että kunnanjohtajat tapaa kai ihan työvaliokunnassa suht hyvin aktiivisesti ja puhuvat siellä, ja samaten kyllähän seutuhallitus, jossa on kuntien johtavia päättäjiä. Mutta se, mikä tässä on vaarana, että tulee tällainen seudullinen joukkue, mikä on tällaisia seutuuhmisiä, sitten nämä kuntiin jäävät luottamushenkilöt kokevat itsensä ulkopuolisiksi ja saattaa olla, että alkaa sen takia vastustamaan sitten. Että ei ole. Pitäisi jotenkin kehittää tätä keskustelua vielä laajemmalle kaikkien ulottuville.” Haastattelu ’3-5-41’

”Sen takia, että siitä ehkä aktiiviset, jotka vei tätä eteenpäin, kuten alussakin sanoin, niin ne eli omaa elämäänsä. Ja ne ei kuunnellut sitten niitä paikallisia, niin kuin kuntien omia valtuustoja ja jopa viranhaltijoita ei kuultu. Ja sitten tulikin niin, että kun ne meni siellä päätöksentekoon, niin tässä kunnassa kuin meidänkin kunnassa, niin sen jälkeen se tökkäsi siellä. Oltiin pilvilinnoissa.” Haastattelu ’3-7-56’

Ongelmaksi nousi se, että eri näkökulmien erkaantuminen pidettiin piilossa päätöksentekohetkeen asti. Tämä johti suureen määrään turhaa selvittämistä ja suunnittelutyötä. Seudullisen eliitin ja kunnallisen päätöksentekijän välille syntyi retorinen muuri, joka peitti kuntien todelliset näkemykset. Samaan aikaan sitoutumista pyrittiin välttämään viime hetkeen asti.

”Kyllä se monta kertaa näin menee, että käytännössä ei kaikki voi kaikkeen vaikuttaa. Mutta nämä on hirveän vaikea kyllä oikeastikin, en minä ja kunnanjohtajaporukka ja muut tahallaan tai ilkeyttään näin käyttäydy. Tuntuu, että asiat menee jotenkin aika mutkikkaina, aikatauluttaminen on hankalaa ja sitten suuri päänsärky, että missä järjestyksessä, millä porukalla saadaan ja useammat vielä niin, että kaikennäköisiin tilaisuuksiin ei osallistujia edes tule, silloin kun niitä muokataan. Että joskus tuntuu siltä, että varsinkin vähän ovelimmat päättäjät ja vanhat ketut, niin eihän ne tavallaan laita käpäläänsä rautaan siinä alkuvaiheessa, ne pitää itselleen loppuun saakka mahdollisuuden ottaa kantaa joko näin tai näin, ne ei mene ensimmäiseksi sinne sitoutumaan.” Haastattelu ’3-4-21’

Eliitin koheesion ylläpitäminen selittää täten myös retorista muuria, joka tästä näkökulmasta näyttää varsin järkevänä strategiana. Ainakin osa seudullisessa eliitissä toimivista on eri ryhmissä kannattanut erilaista näkemystä. Näkemys on valikoitunut suhteessa siihen, mitä heiltä on odotettu. Olennaiseksi näyttää nousevan seudullisen eliitin koheesion ylläpitäminen seututotuutta puhumalla. Osasyynä tähän on se, että seutuhegemonian aikakaudella muun totuuden puhuminen ei ollut helppoa. Lisäksi tiedon lähteillä pysymiseksi asioista kannatti olla samaa mieltä yleisen mielipiteen kanssa.

”Ja semmosessa poliittisessa piirissä sellaset henkilöt, ne on todella harvassa. Sehän on kuin tekisi poliittisen itsemurhan, jos uskaltaa jotain sanoa.” Haastattelu ’2-5-26’

”Seutukuntahallinto on hurjan kallis ja kallistuu koko ajan. Paljonko tästä kuntien maksamasta on ohjautunut projektien kautta kunkin kunnan alueelle. Miten tämä alueen tasapuolisen kehittämisen tavoite on täytynyt. Fiilis on se, että se ei ole täytynyt. -- En koe saavani tietoa. Ohjausryhmän työskentelystä ja valtakunnan tason työskentelystä pitäisi saada enemmän tietoa. Tämä juna ei kulje mihinkään, jollei me puhuta asioista suoraan. Ei siitä tule mitään, jos yritysikin etenee työssään harhaisessa maailmassa eikä koskaan katsota peiliin.” Haastattelu ’2-7-111’

”Jos ois vastarannan kiiski, ei sais mitään.. Kyllä mä näkisin että sillä omalla asenteella on suuri merkitys.” Haastattelu ’2-7-119’

Seuraavassa palaan vielä siihen, millaisena hallinnon uudistaminen näyttäytyy eri tulkintakehysten kautta (kts. myös taulukko 5). Sen jälkeen kuvaan, miten hallinnon uudistamisen prosessielementit paljastuvat suhteessa eliitin koheesion ylläpitämiseen.

10.3 Seutukuntien tuki -hanke uuden hallinta-ajattelun sovelluksena

Uuden hallinta-ajattelun soveltamisen tulkintakehyksestä hallinnon uudistaminen näyttäytyy tapana, jolla kuntien toimintaympäristössä ja toimintaedellytyksissä tapahtuneisiin muutoksiin olisi mahdollista vastata. Keskeiseksi nousee puhe verkostomaisista toimintatavoista, joilla ajatellaan olevan mahdollista paremmin vastata yhteiskunnan monimutkaistuviin ongelmiin. Paradoksaalista kyllä, näitä verkostomaisia toimintatapoja pyritään toteuttamaan yksiäänisissä hallinnollisissa rakenteissa, jotka ominaisuuksiltaan ovat ennemminkin epäverkostoja ja jotka saavat hierarkkisia merkityksiä. Yksiäänisyyttä voimistetaan tekemällä luonnolliseksi ymmärrys kuntaorganisaatioista ja niiden muutostarpeesta. Luonnolliseksi tehdään myös seudullinen toiminta, jossa strategioiden tekeminen on pienen eliitin harteilla. (vrt. Lehtimäki 2000, 77–78 .)

Tämä tulkintakehys sisältää hyvät perustelut kuntien toimintakulttuurin muutokselle, mutta jättää varsinaisten ratkaisujen tuottamisen kuntien omalle vastuulle. Ongelmaksi toimintakulttuurin muutostavoitteen näkökulmasta nousee ylikunnallisten rakenteiden elitistisyys. Elitistisyyteen liittyy myös epärealistinen käsitys kuntien muutosvalmiudesta. Elitistisyys näyttäytyy olennaisena myös uudistuksen pohjaksi valitun retoriikan näkökulmasta. Seutuyhteistyön lisääminen oli Seutukuntien tuki -hankkeen alkuaikoina selkeästi myös alan akateemista keskustelua hallinnut näkemys, mikä johti tietynlaiseen vaihtoehdottomuuteen uudistamiskeskustelussa ja omalta osaltaan entisestään voimisti kuntien ja seutujen päättäjien välillä havaittua retorista muuria. Keskeiset tähän tulkintakehykseen liittyvät jännitteet sisältyvät siihen, että sekavuuden hallinta näyttää käytännön toiminnassa muuttuvan jäykän hallinnan sekavuudeksi, mikä edelleen vaikeuttaa monimutkaisten prosessien hahmottamista. Hallinnan sekavuutta värittävät myös hiljaiset kamppailut siitä, kenellä on valta uusien hallinnan tapojen soveltamisen myötä pirstaloituneissa järjestelmissä.

Uuden hallinta-ajattelun tulkintakehyksen voidaan arvioida olevan eniten tämän tutkimuksen viitekehukseen lukeutuvan teoreettis-empiirisen esiympäristön muovaama. Tulkintakehys on myös ikään kuin kauimpana tutkimuksen ytimestä, mikä osaltaan antaa viitteitä siitä, että se kuvaa tulkintakehyksenä käsityksiä, jotka ovat kauimpana tutkittavien kokemuksista (vrt. Laine 2001, 36). Tämän tulkintakehyksen korostukset suhteessa kuntaan voidaan kunnallistieteen näkökulmasta kytkeä kontekstuaaliseen kuntaparadigmaan. Tämän ajattelutavan mukaisesti keskeiseksi nousee kunnan merkitys suhteessa ympäristöönsä. (Anttiroiko 1992, 13.)

10.4 Seutukuntien tuki -hanke valtion kuntiin kohdistamana interventiona

Valtion intervention tulkintakehys kuvaa hallinnon uudistamista valtiollisena toimenpidekokonaisuutena, jonka tavoitteena on saada kunnat pikkuhiljaa ja itseksensä muuttumaan valtion kannalta haluttuun suuntaan. Tämä haluttu suunta määrittyi edellä kuvatun uuden hallinta-ajattelun tulkintakehysten kautta. Valtion näkökulmasta yhteistyö nähtiin ainoana mahdollisena suuntana kehittää kuntien toimintaa, jotta ne kykenisivät paremmin vastaamaan ajankohtaisiin haasteisiin.

Valtion intervention näkökulmasta keskeisin jännite liittyy siihen, millainen uudistus olisi ollut haluttu ja millainen uudistus puolestaan oli silloisen poliittis-hallinnollisen eliitin tulkinnan mukaan mahdollinen. Valtion intervention tulkintakehysten kautta korostuu institutionaalinen lähestymistapa, jossa kunnallinen itsehallinto ei ole arvo sinänsä, vaan se voidaan nähdä keinona, jolla hyvinvointivaltion tehtäviä pyritään toteuttamaan. Kunnallistieteen käsittein kytkennät institutionaaliseen kuntaparadigmaan ovat selvät (Anttiroiko 1992, 13). Tämän tulkintakehysten kautta keskeiseksi ongelmaksi nousevat valtion rajoitetut mahdollisuudet käytännössä muuttaa kuntien toimintaa. Kun muita, voimakkaampia keinoja ei ole, kieli nousee uudistamisen keskeiseksi keinoksi. Uudistamisen kielessä keskeisenä välineenä on retoriikka, jolla uudistus markkinoidaan ja jonka avulla uudistuskohteen merkitysilmastoa pyritään muokkaamaan sellaiseksi, että halutut uudistukset tapahtuvat merkitysten muuttamisen kautta itsestään.

Seutukuntien tuki -hanke näyttyy poliittis-hallinnollisen eliitin kompromissiratkaisuna varsin onnistuneena retorisenä virityksenä, jonka taakse oli uudistushankkeen alkuvaiheessa helppoa saada kannattajia poliittisesta puolueesta tai organisatiosta riippumatta. Seutuyhteistyön syventäminen kuntien ongelmien ratkaisijana sopi tällöin sekä kuntarakenteen muutosta vastustaville että radikaalimpia muutoksia kannattaville. Näkemyksiä, joiden mukaan keinovalikoima oli heikko eikä kyseisellä teknis-rationaalisella lähestymistavalla pystyttäisi saamaan aikaan mitään uutta, ei hankkeen alkuvaiheessa kuultu tai kuunneltu. Onnistuneen retorisen virityksen kääntöpuoli – epämääräinen ja heikosti toimintaa ohjaamaan kykenevä uudistuksen perusajatus – näytti puutteellisuutensa heti, kun tavoitteita ja strategioita yritettiin seututasolla muotoilla konkreettisiksi toimenpiteiksi. Hankkeen löyhä retorinen lookus antoi käytännössä hyvän pohjan estää tai ainakin vaikeuttaa kaikenlaisten muutosten toteuttamista kuntatasolla.

10.5 Seutukuntien tuki -hanke kunnallisen itsehallinnon nävertämisenä

Kunnallisen itsehallinnon nävertämisen tulkintakehys näyttyy hyvin ristiriitaisena suhteessa kahteen edelliseen tulkintakehykseen. Siinä, missä valtion interven-

tion näkökulmasta kuntaa katsotaan eräänä hyvinvointivaltion toteutuksen instituutiona, näyttäytyy kunta itsehallintoa korostaneesta kehyksestä käsin arvona sinänsä. Tämä ajattelutapa voidaan kytkeä itsehallinnolliseen kuntaparadigmaan, jossa kunta nähdään itsehallinnollisena yhdyskuntana ja jossa kuntien välistä erilaisuutta ja kuntayhteisöjen omaleimaisuutta pyritään korostamaan (Anttiroiko 1992, 13). Kuntien näkökulmastakin tutkimuksen kohteena ollut uudistus vaikutti aluksi varsin miellyttävältä tavalta vastata kuntien toimintaympäristön muutoksiin, etenkin kun hankkeen tavoitteissa ei sanallakaan mainittu kuntarakenteen uudistamista.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hankkeen tavoitteen mukainen kehitys alkoi kuitenkin hyvin pian näyttäytyä sarjana uhkakuvia, joiden toteutuminen oli pyrittävä estämään. Näissä uhkakuvissa päätöksenteon nähtiin hajautuvan jopa kunnallisen luottamushenkilön näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaksi pirstaleiseksi kokonaisuudeksi, jossa eri asioita koskevat päätökset tehdään eri foorumeilla. Vastuun ja vallan uudelleen jakautuminen nähtiin ongelmallisena ja kuntalaisten valvontamahdollisuuksien pelättiin häviävän kokonaan. (vrt. Laamanen 2007, 203.)

Kuntien päätöksentekijöiden tehtävä paikallisen elinvoiman säilyttämisen ja talouden paineiden ristivedossa ei näyttäytynyt helppona kunnallisen itsehallinnon säilyttämisen näkökulmasta. Voimakkaat taloudelliset paineet ajoivat kunnallisia päätöksentekijöitä seudullisten ratkaisujen kannattamisen suuntaan. Samaan aikaan kunnissa kuitenkin tiedostettiin, että talouden korostuminen yhteistyön taustalla liittyi ajatuksiin suuruuden ekonomiasta ja keskittämisen kautta tapahtuvasta kustannusten karsimisesta. Tämä näkemys puolestaan johti ajatuksiin siitä, että talouden logiikalla perustellussa yhteistyössä päätöksenteko ja jopa palvelut voivat uusien toimintatapojen soveltamisen myötä etäännyä oman kunnan ulkopuolelle. Näyttääkin siltä, että ainakin joiltain osin arviot kunnallisen itsehallinnon perustumisesta suoraan alueen ihmisten itsehallintoon saattavat olla jopa korostetun romanttisia suhteessa siihen liikkumavaraan, joka pohjoismaisella hyvinvointikunnalla tosiasiaa on suhteessa palveluiden järjestämiseen.

10.6 Seutukuntien tuki -hanke elitistisenä ryhmätoimintana

Kun hallinnon uudistamista tarkastellaan elitistisenä ryhmätoimintana, suurin jänite näkyy siinä, että varsinaisiin muutoksiin tarvittava valmius näytti olleen seudullisilla eliiteillä, kun taas lopullinen päätösvalta oli kunnallisella massalla. Ongelmaksi nousee retorinen muuri, joka muodostaa kuilun eliitin ja muiden välillä. Tästä tulkintakehyksestä käsin olennaiseksi nousee sosiaalipsykologinen lähestymistapa, jossa keskiöön voidaan nostaa ryhmätoiminnan dynaamiset ilmiöt. Tulkintakehys paljastaa sellaisia ilmiöitä kuten eliitin koheesion ylläpitäminen, ryhmäajattelu ja ryhmädynaamiset prosessit, jotka näyttävät olevan elitistisen ryhmätoiminnan ytimessä.

Tämän tulkintakehyksen kautta paljastui myös tutkimuksen ydinkäsite. Ydinkäsitteen kautta tutkimuksessa löydettyt muut kategoriat saivat yhteyden toisiinsa. Kate-

gorioiden välisten suhteiden analyysin kautta olennaiset ryhmät oli mahdollista paikantaa eri hallinnon tasoilla toimiviksi poliittis-hallinnollisiksi eliiteiksi. Näillä poliittis-hallinnollisilla eliiteillä tarkoitetaan sekä tutkimuskohteena olleen uudistushankkeen valtakunnallisia valmistelu- ja ohjausryhmiä että hankkeessa mukana olleiden seutujen seudullisia ohjaus- ja valmisteluryhmiä sekä seudullisia virallisia päätöksentekoryhmiä. Näitä olivat erilaiset valmistelutiimit, kuntajohtajakokoukset, seutuhallitukset ja ohjausryhmät.

Tutkimuksen aikana minulle selvisi, että hallintouudistuksen prosessi toteutuu käytännössä juuri tämänkaltaisissa ryhmissä ja varsinkin näiden erilaisten ryhmien keskinäisissä ja ryhmien välisissä keskusteluissa. Tutkimuksessa hallintouudistus tuotettiin hyvin erilaisista tulkintakehyksistä, jotka olivat osittain voimakkaastikin ristiriidassa keskenään. Kehysten läsnäolo ja niiden keskinäinen ristiriitaisuus olisi voinut tehdä ryhmissä tapahtuvista keskusteluista erittäin konfliktiherkkiä ja keskustelussa eri tulkintakehykset olisivat voineet näkyä voimakkaina eri näkökulmien välisinä vastakkainasetteluina (vrt. Raitio 2008, 45–48). Näin ei tutkimuksen kohteena olleessa hankkeessa kuitenkaan tapahtunut, vaan tutkimuksen läpikäyviksi teemoiksi nousivat korostunut konsensushakuisuus, kompromissien hakeminen ja konfliktien välttäminen. Tämä löydös ohjasi tarkastelemaan hallintouudistusilmiötä ryhmien toiminnan näkökulmasta käsin.

10.7 Eliitin koheesion ylläpitäminen – kollektiivisesta illuusiosta organisoituun saamattomuuteen

Eliitin merkitys näkyi aineistossa voimakkaasti jo tutkimuksen kohteena olevan hankkeen alusta lähtien. Poliittis-hallinnollisen eliitin keskeiset toimijat olivat näyttävästi mukana hankkeen raamin muodostamisessa. Kuntaliiton ja sisäasiainministeriön virkamiehet valmistelivat hanketta hyvässä yhteishengessä, mikä nähtiin positiivisena asiana. Kiinteän yhteistyön seurauksena Seutukuntien tuki -hankkeesta saatiin muovattua hallinnonuudistus, joka kelpasi kaikille. Sama ilmiö näyttäytyy kuitenkin hankkeessa saavutettujen tulosten vähyden perusteella ongelmana.

Korostunut konsensuksen tavoittelu johti käytännössä siihen, että Seutukuntien tuki -hankkeen perustaksi valittiin joukko korkealla abstraktiotasolla kuvattuja yleispäteviä ja väljiä argumentteja. Väljyyden lisäksi perustelut olivat sen kaltaisia, että hankkeen kautta kaikki osapuolet hyötyisivät, tuloksena olisi yleistä hyvää kaikille. Retorisina keinoina yleisen hyvän tavoittelun epämääräiset asettelut on helppo hyväksyä ja niitä on erittäin vaikea vastustaa (kts. esim. Niiranen 2006, 70).

Korostunut konsensuksen tavoittelu ja vähittäisten ratkaisujen kautta eteneminen on nähty tyypillisenä suomalaisen hallinnon uudistamisen toimintatapana (Pollit ja Bouckaert 2004, 240). Korostunut konsensuksen tavoittelu liitetään myös verkostomaiseen toimintatapaan. Konsensusajattelua tarvitaan, jotta itsenäiset toimijat voivat pyrkiä samaan suuntaan. Liiallisena konsensushakuisuus johtaa kuitenkin sii-

hen, että valtavirrasta poikkeaville näkemyksille ei löydy sijaa. Ongelmaksi voidaan nostaa myös konsensuksen tavoittelu itseisarvoisena toimintana, jolloin se nähdään ainoana hyväksyttynä tapana toimia. (vrt. Koppenjan 2007; Lehtimäki 2000.) Ylikorostuneeseen konsensushakuisuuteen liitetään motiivina myös konfliktien välttely, mikä ei ole ainoastaan hyvä asia. Konflikteja ei pitäisi katsoa ongelmina sinänsä, vaan ne voidaan nähdä myös mahdollisuuksina positiiviseen muutokseen ja kehitykseen (Hillier 2003). Konfliktit tuottavat tärkeää tietoa eri toimijoiden mielipiteistä, tavoitteista ja päämääristä, jotka korostuneessa konsensusajattelussa saattavat jäädä epäselviksi (vrt. Pennington 2005, 104).

Poliittis-hallinnollinen eliitti kehitti Seutukuntien tuki -hankkeessa uudistuksen perustaksi mallin, joka sisälsi julkilausumattoman tavoitteen kuntarakenteen sopeutumisesta, mutta joka tulkittiin mahdolliseksi toteuttaa siten, ettei hankalaan kuntarakenneariasiaan tarvinnut ottaa kantaa. Voidaan ajatella, että seutuyhteistyö suomalaisessa kontekstissa sisältää tästä syystä saamattomuuden siemenen. Uudistuksen pohjaksi valittiin käsite, jota kuntaliitosten vastustajat tukivat siksi, että ajattelivat sen johtavan kuntaliitosten tarpeettomuuteen. Samaan aikaan kuntaliitosten vastustajat tukivat sitä siksi, että ajattelivat vapaaehtoisen yhteistyön johtavan väistämättä kuntarakenteen muutoksiin. Laamanen (2007, 270) kuvaa selkeästi, kuinka keskustelu seutuyhteistyöstä asemoituu kuntarakennekeskustelussa kuntarakenteen muutosta puolustavan ja vastustavan puheen välimaastoon kurottaen eri keskustelun teemoja kohti toisiaan. Tämä selittää sen, miksi yhteistyö oli niin laajalti hyväksytty tulevaisuuteen varustautumisen strategia. Samalla tulkinta antaa mielen myös seutuyhteistyölle kollektiivisena illuusiona, jota pidettiin varsin laajalti strategiana, joka antaisi vastauksen vaikeaan kuntarakenneongelmaan kivuttomasti. Se, että kuntarakennekysymys pidettiin tarkoituksella poissa keskustelusta, oli osaltaan vaikuttamassa myös siihen, että valtion uudistamislinjat näyttivät uudistuksen aikana kiemuraisilta. Koska seutuyhteistyö ei näyttänyt ratkaisevan ongelmia, joita kuntarakenne valtion näkökulmasta aiheutti, oli jo kesken Seutukuntien tuki -hankkeen käynnistettävä uusia uudistuksia, joiden tarkoitus oli kyetä paremmin vaikuttamaan siihen, millaisissa rakenteissa palveluita ja muita kuntien toimintoja tulevaisuudessa järjestetään ja tuotetaan.

Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on havaittu, että uudistukset, jotka eivät kykene ratkaisemaan toiminnassa olevia ongelmia, antavat tilaa uusille uudistuksille ja ne itse asiassa synnyttävät uusia uudistuksia (Brunsson 1993, 43–44). Samaan aikaan on esitetty myös kriittisiä tulkintoja siitä, kenen etu jatkuva uudistaminen loppujen lopuksi on (Pollit 2006). Tutkimuskohteena olleessa uudistuksessa keskeisessä asemassa olivat seutukoordinaattorit, joiden tehtävänä oli viedä seutuyhteistyön ilosanomaa seuduille. Tällä tavoin he toimivat ikään kuin valtion uudistuskyvyn voimistajina suhteessa kuntiin, joiden uudistushalua heidän tuli lisätä (vrt. Vedung 1997). Seutukoordinaattoreilta odotettiin ihmeitä ilmapiirissä, jossa seudulliset ratkaisut olisivat kuntien näkökulmasta aidosti vaikuttaneet kuntien itsehallintoon sitä nävertävästi. Heihin viitattiin jopa messiaan odottamisen termein.

Kollektiivisen illuusion kääntäminen käytännön toimiksi jäi seutujen vastuulle, mikä johti siihen, että varsinaiseen yhteistyötavoitteiden konkretisointiin tarvittiin paljon

selvitystyötä ja suunnitelmia. Seutuyhteistyö jäikin monella seudulla lähinnä suunnitelmien ja selvitysten tasolle, mikä ei kuitenkaan johtunut siitä, etteikö seutuyhteistyöhön olisi kunnissa ja seuduilla panostettu. (Airaksinen ym. 2005.)

Kun lasketaan yhteen kyselyn perusteella kerättyä tietoa eri viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ajankäytöstä seudullisiin asioihin, saadaan tulokseksi huimia lukuja. Pahimmillaan tai parhaimmillaan seutuyhteistyöhön voitiin vuoden 2004 tilanteessa käyttää aikaa yhdessä kunnassa yhteensä yli kaksi viikkoa kuukaudessa (kts. taulukko 6). Tämä kerrottuna aktiivisilla kuukausilla, joita vuodessa voidaan arvioida olevan yhdeksän, tekee jo noin puoli vuotta vuodessa. Kun tämä kerrotaan seudun kuntien lukumäärällä, joita saattoi erään seudun tapauksessa olla kymmenen, saattoi yhteenlaskettu tuntimäärä vuosittain olla 7855 tuntia. Tämä tarkoittaa melkein viittä ihmistyövuotta yhden vuoden aikana seutuyhteistyöhön käytettyä aikaa. On huomattava, että tästä luvusta puuttuvat seutuyhteistyötä hoitavat viranhaltijat, joita oli seutuhankkeen aikana palkattu kaikille hankkeessa mukana olleille seuduille. Miksi tällainen ajankäyttö hyväksyttiin, vaikka hanke ei tuottanut juuri lainkaan tuloksia?

Nimeän ilmiön organisoiduksi saamattomuudeksi. Ilmiö selittyy sekä kollektiivisen illuusion että kunnallisen itsehallinnon nävertämiskehityksen kautta. Poliittisen tahdon puute mainittiin ongelmaksi, joka vaikeutti käytännön uudistusten toteuttamista. Poliittisen tahdon puute konkretisoitui uudistamistyössä suhteessa kunnallisen itsehallinnon säilyttämispyrkimyksen ja taloudellisen ahdingon väliseen ristiriitaan. Samanaikaiset talouden vaatimusten kautta tulevat paineet ja paikallisen tahdonmuodostuksen vaatimukset johtivat siihen, että mitkään selvitykset eivät voineet poistaa sitä ahdistusta, joka liittyi näiden kahden logiikan väliseen ristivetoon. Kuntapäätäjät ajautuivat rationaalisuuden loukkoon, josta ei ollut tietä ulos. Tämä umpikujia johti heidät tukemaan organisoitua saamattomuutta.

Taulukko 6. Eri toimijoiden käyttämä aika seudullisiin asioihin. Lähde: Airaksinen ym. 2005; Kuopila 2004

Henkilöryhmä	Viikoittainen ajankäyttö seudullisten asioiden hoitoon sekä omatoimiseen tiedonhankintaan	Kerrat seminaareissa/ koulutuksissa kuukaudessa keskimäärin	Kuukausittainen ajankäyttö seminaareihin ja koulutuksiin keskimäärin
Kuntien ja kaupunkien johtajat	6,66 tuntia	1,5	5,2 tuntia
Toimialajohtaja	4,55 tuntia	1,26	4,06 tuntia
Hallitusten pj:t	3,16 tuntia	0,72	2,27 tuntia
Valtuustojen pj:t	2,8 tuntia	0,6	1,99 tuntia
Yhteensä	17,17 tuntia	4,08	13,52 tuntia
Yhteensä	Ajankäyttö yhdessä kunnassa kuukaudessa seudullisten asioiden hoitoon, omatoimiseen tiedonhankintaan ja seutuyhteistyötä koskeviin seminaareihin 4 x 17,7 tuntia + 13,52 tuntia = 84,32 tuntia		

Seutuyhteistyö oli Seutukuntien tuki -hankkeen käynnistämisen ja alkuvuosien aikaan ilmiö, jonka puolesta puhuttiin kaikkialla: asiaan uskottiin puolueesta ja organisaatiosta riippumatta (Anttiroiko ym. 2003, 36). Hankkeen muotoilun vaiheessa valtiot, kunnat, Kuntaliitto ja myös akateeminen alan tutkimus piti vapaaehtoista seutuyhteistyötä toivottavana strategiana (Airaksinen et al 2005, 269). Eri mieltä oleminen seudullisen logiikan järjestyksestä ei tällaisessa ilmapiirissä ollut helppoa. Seututoiminnan laajeneminen koskemaan kuntien itsehallinnon keskeisiä elementtejä koettiin kuitenkin uhaksi. Jotain oli tehtävä, koska hankkeessa oltiin mukana. Kivuttomimmaksi vaihtoehdoksi ylläpitää entistä järjestelmää nousi selvitysten ja suunnitelmien teko – organisoitu saamattomuus.

Kun ilmiöön lisätään eliitteihin liittyvä kiinteys, tulee sosiaalisen toiminnan kaavasta mielenkiintoinen. Eliitti pyrkii konsensukseen, jotta sen kiinteys pysyisi suurena ja kyseisessä ryhmässä toimiminen olisi sosiaalisesti miellyttävää (Baron 2005, 19). Yleisesti eliittitutkimuksessa kuvataan eliitin ominaisuuksia kolmen c:n avulla. Nämä ovat coherence eli kiinteys, group consciousness eli ryhmätietoisuus ja conspiracy, jonka voi kääntää haluksi yhteiseen toimintaan (Parry 1969, 31–32). Eliitin kiinteyden ei tarvitse vallita jokaisen valtaeliitin jäsenen välillä, mutta yhtenäisyys edellyttää sen olemassaoloa riittävän monen jäsenen välillä. Veljeys ilmenee jatkuvana vuoro-vaikutuksena, joka vielä entisestään lujittaa valtaeliitin yhtenäisyyttä. Tämä vuoro-vaikutus ilmenee tapaamisina useilla eri foorumeilla ja usein piirien jäsenet tuntevat toisensa myös henkilökohtaisesti. (Mills 1956 281–283.) Myös oligarkian rautaisen lain yhteydessä on nostettu esiin organisaatioissa esiintyvä pyrkimys harvainvaltaisuuteen ja harvojen vallanpitäjien muodostaman ryhmän kiinteys. Michels (1986) selittää, että harvainvallan synty tulee välttämättömäksi tilanteessa, jossa organisaation jäsenmäärä kasvaa niin suureksi, että demokraattinen päätöksenteko vaatii järjestäytymistä ja edustusjärjestelmää.

Tässä tutkimuksessa kohteena olleen uudistushankkeen käynnisti varsin pieni valtakunnallinen poliittis-hallinnollinen eliitti, joka käytännössä teki päätökset siitä, miten toimintaympäristön muutossuuntia, uutta tutkimustietoa ja kansallisia haasteita muunnettiin kuntiin kohdistuvan hallintouudistuksen sisällöksi (kts. Pollit ja Bouckaert 2004, 26). Uudistushankkeen sisällön määrittämisen keskeisenä periaatteena oli konsensuksen tavoittelu. Myös seuduilta oli löydettävissä erilaiset, mutta varsin pienet seudulliset poliittis-hallinnolliset eliitit, jotka pyrkivät määrittämään seutuyhteistyön sisältöä suhteessa kuntiin.

Uudistushankkeen käytännön toteutusta leimasi konsensuspäätösten tavoittelu myös seututasolla, mikä osaltaan tuki organisoitua saamattomuuteen johtanutta kehitystä. Selvitysten ja suunnitelmien jälkeiseen aikaan ei mieluusti haluttu mennä, koska selvitysten ja suunnitelmien ”kuherruskuukauden” jälkeen oli odotettavissa vaihe, jossa kohdattaisiin seutuyhteistyön arki, jolloin preferenssit olisi paljastettava (Airaksinen ym. 2004). Tähän vaiheeseen asti strategiana oli pitää sitoutumisen aste epäselvänä tai jopa kuvata tilannetta hieman ruusuisemmaksi kuin se olikaan.

Varsin laajalle levinnyt kokemus oli, että myötämielinen suhtautuminen seudullisiin ratkaisuihin helpotti tiedonsaamista seutuasioista. Pitämällä piilossa kielteiset käsi-

tykset seudullisista asioista, oli mahdollista tukea seudullisen valtaeliitin kiinteyttä ja samalla pysyä kehittämisen keskiössä, ilman että täytyi tehdä kivuliaita päätöksiä. Tämä johti retoriseen muuriin, jonka takana kuntien todelliset preferenssit pysyivät piilossa siihen saakka, kun päätökset vietiin kunnanvaltuustoihin. Eliitin kiinteyden ylläpitäminen tuki osaltaan myös retorisen muurin syntymistä ja ylläpitämistä, mihin viittaa esimerkiksi se, että kuntien eriävät näkemykset jäivät seutueliitiltä näkemättä. Syynä näkemysten piilossa pysymiseen on joko se, että eriäville käsityksille ei ollut eliiteissä sijaa tai se, että eliitillä oli illuusio siitä, että myös kunnissa oltiin yhtä mieltä asioiden toivottavasta kehityssuunnasta. Seudullisilla eliiteillä oli taipumus siihen, että eriävien mielipiteiden esittämiseen ei kannustettu ja toiminnassa oli myös selvästi kielletyiksi määrittäneitä aiheita. Näistä teemoista ei ollut sopiva puhua, jottei eliitin kiinteyks olisi vaarantunut.

Kiinteyden vaatimusta voidaan tulkita myös ryhmien rakenteen näkökulmasta. Päätöksenteko seutuyhteistyöhön liittyvissä asioissa tapahtui käytännön tasolla eliiteissä. Nämä täyttävät ryhmän määritelmän (Buchanan ja Huczynzki 1997), koska ryhmän jäsenet ovat tietoisia toisistaan, kommunikoivat keskenään ja tietävät kuuluvansa ryhmään. Jotta ryhmät pystyvät toimimaan, on niissä oltava tietty koheesion taso. Koheesiolla viitataan siihen, kuinka paljon ryhmän jäsenet tuntevat vetoa toisiinsa, miten he yhteisesti tulkitsevat ja ovat yhtä mieltä ryhmän prioriteeteista ja tavoitteista ja miten he myötävaikuttavat itse tavoitteiden saavuttamiseen. (Pennington 2005, 83.)

Uudistushankkeessa esiin nousseita ryhmäilmiöitä ja muutosdynamiikkaa voidaan myös pyrkiä selittämään ryhmien toimintaan liittyvän perusjännitteen kautta. Ryhmien ja organisaatioiden tiedetään toimivan samanaikaisesti kahdella eri tasolla. Yhtäältä toimitaan perustehtäväsuuntautuneesti, tavoitteellisesti ja rationaalisesti. Toisaalta ryhmien toiminnassa on aina mukana myös irrationaalista vaikuttavia elementtejä, jotka ovat kytköksissä niin kutsuttuihin ryhmien perusolettamustiloihin. Nämä tilat perustuvat väärin tulkittuun todellisuuteen ja funktiona on usein ryhmän jäsenten suojeleminen ahdistusta tuottavilta tunteilta. (kts. Bleádonu 1996.) Seutukuntien tuki -hankkeessa lisähaastetta aiheutti se, että uudistusta toteuttavien ryhmien perustehtävä oli käytännön toiminnan kannalta monitulkintainen. Epävarmuus ja epätietoisuus tavoitteista johti myös siihen, että perustehtävässä pysyminen muuttui vaikeaksi. (Totro 2000, 58.)

Myös itse perustehtävään liittyi Seutukuntien tuki -hankkeessa ryhmien toimintaa vaikeuttavia elementtejä. Virallinen ja dokumentoitu tavoitteenasettelu, jota voidaan kutsua myös ryhmien normatiiviseksi perustehtäväksi, oli epäselvä ja osin jopa ristiriitainen. Hallintouudistuksen myötä kärjistyneitä rooliristiriitöitä voidaan pyrkiä selittämään juuri ryhmien normatiivisen perustehtävän monitulkintaisuuden kautta. Hallintouudistuksen toteuttamisessa yksilöt joutuivat ristiriitaisiin tilanteisiin oman tulkintansa mukaisen normatiivisen perustehtävänsä sekä hallintouudistukselle asetun normatiivisen perustehtävän kanssa. Selkeimmin näitä ristiriitaisia rooliodoksia kuvasivat kuntien johtajat.

Ryhmien perustehtävällä on muitakin ulottuvuuksia. Eksistentiaalinen perustehtävä on se, jota ryhmän jäsenet uskovat toteuttavansa. Seutukuntien tuki -hankkeessa ryh-

mien eksistentiaalisena perustehtävänä voidaan mainita esimerkiksi imagohyötyjen etsiminen, mitä monella seudulla pidettiin motiivina hakeutua hankkeeseen. Lisäksi ryhmien toiminnasta voidaan löytää fenomenaalinen perustehtävä, jota yhteisö näyttää esimerkiksi ulkopuolisen silmin toteuttavan. Fenomenaalisena tehtävänä voidaan Seutukuntien tuki -hankkeen yhteydessä mainita konfliktien välttäminen ja ryhmien hyvän yhteishengen ylläpitäminen. (kts. Totro 2000.)

Ryhmien toiminnasta on oltu jonkin verran kiinnostuneita myös verkostohallintaa koskevassa keskustelussa. Agranoff ja McGuire (2001, 301) esittävät, että julkisen hallinnon verkostohallintaa koskevaa tutkimusta tulisi tehdä myös ryhmien toiminnan näkökulmasta ja avaimia toimivaan verkostohallintaan voitaisiin etsiä ryhmien ominaisuuksien, oppimisen ja sosiaalisen pääoman kehittämisen kautta. He käyttävät käsitettä groupware, joka voidaan kääntää ryhmäpääomaksi. Ryhmäpääomalla he tarkoittavat sitä vuorovaikutteista ja välitöntä ryhmän koordinaatiota, jonka avulla ryhmässä päästään aitoon, ryhmän jäsenten välisen synergian kautta syntyvään luovaan päätöksentekoon. (emt. 302.) Keskeinen elementti ryhmäpääoman käsitteessä on jaettu oppiminen, jolla viitataan ihmisten kykyyn muuttaa omia sisäisiä ajattelumallejaan, jotta vanhoista toiminnan ja ajattelun kaavoista on mahdollista päästä uusiin ja luoviin ratkaisumalleihin. (emt. 303; vrt. Senge 1990).

Oppimista korostavassa ja ryhmäpääomalla varustetussa verkostorakenteessa päätökset syntyvät neuvottelun kautta. Konsensusta haetaan vasta, kun ryhmän jäsenet ovat ilmaisseet omat näkemyksensä ja intressinsä ja ryhmä on kyennyt etsimään uusia mahdollisuuksia löytää ratkaisu ryhmässä vallitseviin erilaisiin näkemyksiin ja tarpeisiin. (Agranoff ja McGuire 2001; Innes ja Booher 1999.)

Ryhmät tarvitsevat toimiakseen tietyn määrän yhtenäisyyttä, yhteisiä arvoja ja yhteenkuuluvuutta, joista syntyy ryhmän koheesio. Ryhmän koheesio voi myös nousta ongelmaksi. Ryhmäkoheesio ongelmallisuutta voidaan valottaa ryhmämieli-käsitteen¹⁴ avulla. Janis (1982) löysi ryhmien toiminnasta piirteitä, joiden vuoksi ryhmien päätökset voivat olla puutteellisempia kuin ryhmään kuuluvien yksilöiden päätökset. Nämä piirteet hän nimesi ryhmämieleksi, joka voimistuu, kun päätöksenteossa pyritään välttämään erimielisyyksiä ja konflikteja. Ryhmämielitalanteessa ryhmä luo erittäin korkean koheesio, jolloin ryhmässä syntyy illuusio siitä, että kaikki ovat samaa mieltä (illusion of consensus). Ryhmä ikään kuin suojautuu kriittiseltä ajattelulta: vaihtoehtoja ei pyritä etsimään eikä asioita haluta kyseenalaistaa, jotta erimielisyyksiä ei syntyisi. Tilannetta ei ryhmässä kuitenkaan tiedosteta, vaan ryhmä luulee toimivansa järkevästi. Ryhmän jäsenet saattavat myös tuntea, että ryhmä on erehtymätön, joten ulkopuolista tietoa tai arviointia ei koeta tarpeelliseksi. (Janis 1982, 242–246.)

¹⁴ Ryhmämieli=groupthink on useimmiten käännetty suomeksi sanalla ryhmäajattelu, mutta mielestäni se ei käännöksenä kuvaa kyseessä olevaa ilmiötä, joten olen tässä tutkimuksessa käyttänyt omaa käännöstäni ryhmämieli. Jo LeBon (1960) kuvasi, että ryhmien toimintaa ohjaa group mind eli ryhmämieli, mutta sosiaalipsykologit eivät hyväksyneet tätä silloin ryhmien toimintaan vaikuttavana tekijänä (kts. Luft 1984). Termillä groupthink Janis halusi osoittaa kytkennän Orwellin Vuonna 1984 -romaanin, jossa esiteltiin newspeak-kieli, jonka tavoitteena oli tarjota kaikkien käytettäväksi maan (ainoan) poliittisen mahdin uskollisten kannattajien maailmankatsomusta ja sielullisia tapoja vastaavat ilmentimet ja samalla tehdä kaikki niistä poikkeavat ajatustavat mahdottomiksi.”

Ryhmämieltä esiintyy Janisin (1982) mukaan eniten ryhmissä, joissa on hyvin korkea koheesio ja jotka kokevat painetta konsensuksen eli yksimielisyyden saavuttamiseen. Ryhmämieleen voidaan sortua erityisesti silloin, kun ryhmä tuntee painetta nopeaan päätöksentekoon tai se pyrkii miellyttämään jotain ulkopuolista tahoa. Whyte (1998) nostaa ryhmämielen keskeiseksi syyksi korkean koheesio sijaan ryhmätunnon käsitteen (collective efficacy). Ryhmätunto kuvastaa ryhmän uskoa omiin mahdollisuuksiinsa sille asetettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Ryhmätunnosta tulee ongelma ja se johtaa helposti ryhmäajattelusyndromeaan, mikäli ryhmätunnon seurauksena syntyy liian pikaisesti konsensus, jota ei ole aidosti luotu ryhmän eri jäsenten näkemysten pohjalta vaan ryhmämielisyndromeaan myötä syntyneessä harhaisessa tilanteessa. (kts. myös Baron 2005.)

Chapman (2006, 1399) on jatkokehittänyt Janisin (1972, 1982) teoriaa ryhmämieli-ilmästä tyypitellen erilaiset ryhmämielisyndromeaan oireet psykologisten puolustusmekanismien teemoja mukailen (kts. Rycroft 1968). Hän kuvaa, miten hallinnan, kieltämisen ja paon mekanismit ovat kiinteästi yhteydessä ryhmämielisyndromeaan oirekuvaan. Janis kuvasi, että ryhmämieli-tilanteen syntymiseen tarvitaan tietyt ympäristön ja päätöksentekotilanteen edellytykset. Eräs näistä edellytyksistä on päätöksentekotilanteen kokeminen stressaavaksi ja jopa ahdistavaksi. Tämä voi puolestaan johtaa siihen, että päätöksentekotilanteessa huomio kiinnittyy muualle kuin itse käsillä olevaan ongelmaan. Päätavoitteeksi nousee ahdistuksen vähentäminen sen sijaan, että pyrittäisiin etsimään paras mahdollinen ratkaisu käsillä olevaan ongelmaan. (Chapman 2006, 1396.)

Konfliktien välttely kytkeytyy keskeisesti liian aikaiseen yksimielisyyden hakemiseen. Sosiaalipsykologisessa lähestymistavassa konfliktit nähdään kuitenkin ryhmien toimintaan olennaisesti kuuluvana elementtinä, eikä niinkään välteltävinä ikävinä tapahtumina (Mills 1967, 14). Olennaiseksi ryhmän toiminnan kannalta nouseekin se, miten konflikteja käsitellään. Mikäli konflikti onnistutaan käsittelemään rakentavasti, voi ihannetapauksessa tuloksena olla tilanne, jossa eri osapuolten näkemykset otetaan huomioon ja ymmärretään. Tällöin konflikti voi johtaa myös korkealatuiseen päätöksentekoon ja jopa parempaan sitoutumiseen (Pennington 2005, 104). Konfliktin ratkaiseminen ei aina tarkoita päättymistä konsensukseen, vaan yhtä tärkeäksi voidaan nostaa tietyn agonistisuuden tason säilyttäminen keskustelussa. Tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että rakentavan konfliktinratkaisun tuloksena onnistunut päätös perustuu osaksi konsensukseen, mutta tilanteessa on mahdollista hyväksyä eri toimijoiden eriävät näkemykset asiasta. (kts. myös Hillier 2003, 42.) Mikäli konflikti johtaa siihen, että osa toimijoista menettää osan itsekunnioituksestaan, on konfliktin käsittely epäonnistunut (Luft 1984, 25). Myös konfliktin ajankohdalla on oma merkityksensä, etenkin liiallisen ryhmäkoheesio korostumisen näkökulmasta. Mikäli ryhmäkoheesio kasvaa liian suureksi jo ryhmän työskentelyn alkuvaiheessa, voi tämä johtaa siihen, että ryhmän kannasta poikkeavia mielipiteitä ei enää mieluusti tuoda esille, ettei ryhmäkoheesio vaarantuisi konfliktien myötä. (Goncalo ja Polman 2007, 6.)

11. Hankala hallintouudistus

Tutkimuksen alkuvaiheessa en ajatellut hallinnon uudistamista sosiaalisena prosessina enkä ainakaan kuvitellut löytäväni uudistamisen olennaisia piirteitä ryhmien toiminnan näkökulman kautta. Ajattelin löytäväni joitain hallintotieteellisesti selkeitä ja olennaisia piirteitä, joita voisin kuvata teoreettisen rakennelman avulla. Aineiston analyysiprosessin myötä ajattelutapani muuttui olennaisesti. Suurin tähän vaikuttanut tekijä oli erilaisten tulkintakehysten käytännön toimintaan ulottuva vaikutus. Tämä näkyi selkeästi siinä, miten eri lailla hallinnon uudistamisen käytännöt, ongelmat ja niihin liittyvät teot tuotettiin eri tulkintakehysten kautta.

Tulkintakehysten vaihtaminen johtaa siihen, että puhe yhdestä ja samasta ilmiöstä arvotetaan eri tavoin, mikä saattaa vaikuttaa ristiriitaiselta. Kehysten vaihtamisen vaikutus tulee ymmärrettäväksi, kun tarkasteluun otetaan kehysten ja identiteetin suhde: tulkintakehys jäsentää ihmisen suhdetta ympäristönsä, mutta tämän lisäksi tulkintakehys määrittää sen, millaisia ominaisuuksia, velvollisuuksia ja oikeuksia vuorovaikutuksen osanottajat olettavat itsellään ja muilla olevan. (Peräkylä 1990, 22–23.) Ihmiset vaihtavat kehyksiä ja niiden mukana ajatus- ja toimintamallejaan alati. Yhdessä vuorovaikutustilanteessa, jollaisiksi tähän tutkimukseen kerätyt haastattelut voidaan lukea, haastateltavat vaihtoivat sujuvasti kehystä analyttisestä hallinnon muutosvaatimuksia pohtivasta asiantuntijasta empaattiseksi uudistajaksi ja eliitin ymmärtäjästä intohimoiseksi paikallisen tahdonmuodostuksen puolestapuhujaksi.

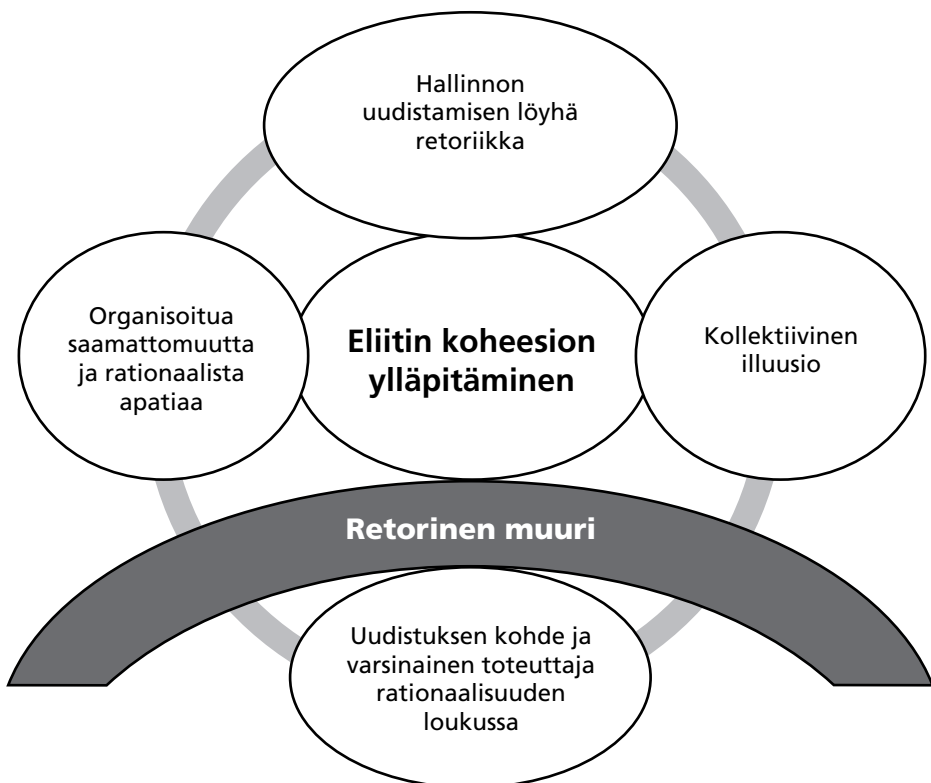
11.1 Hallinnon uudistaminen yksinäisinä välineellis-rationaalisina kaavoina

Kun erilaisten todellisuuksien kautta näyttäytyvät kuvat hallinnon uudistamisesta asetettiin yhteyteen toistensa kanssa ja kun keskeinen sosiaalisen toiminnan ydin alkoi paljastua, tietyt alusta asti mukana olleet uudistamisprosessin elementit alkoivat hahmottua. Voisi myös kuvata, että eri kehysten välisten suhteiden analyysin kautta muutamat hallinnon uudistamisen keskeiset dynaamiset perusprosessit tulivat näkyviksi. Käsitteiden välistä dynamiikkaa on kuvattu kuviossa 6.

Kaiken keskiössä on eliitin koheesion ylläpitäminen. Sosiaalisen toiminnan kaavana eliitin koheesion ylläpitäminen johtaa uudistushankkeen löyhään, uuden hallinta-ajattelun käsittein kuvattuun retoriseen perusteluun, jossa korostetaan yhteisen hyvän saavuttamista uudistushankkeen avulla. Löyhä retorinen viritys yhdistettynä

eliitin pyrkimykseen ylläpitää koheesiota antaa mahdollisuuden kollektiiviseen illuusion, jonka ohjausvaikutus on heikko talouden ja paikallisuuden ristiriidan aiheuttamassa rationaalisuuden loukossa olevalle uudistamisen kohteelle. Rationaalisuuden loukossa olevan uudistamisen kohteen ja eliitin välille syntyy retorinen muuri, jonka taakse uudistamisen kohteen preferenssit piilotetaan. Retorisen muurin ylläpitämiseksi ja preferenssien piilossa pitämiseksi uudistamistyötä on kuitenkin tehtävä, mikä puolestaan johtaa organisoituun saamattomuuteen ja tietynlaiseen rationaaliseen apatiaan.

Tutkimuskohteena olleessa hankkeessa toteutunut hallinnon uudistaminen näyttää tukeutuneen funktionaaliseen yhteisönäkökuulmaan, jossa olennaisena yhteisöä koossapitävänä voimana esiin voidaan nostaa muuttumattomuus. Tämäntyyppisessä lähestymistavassa yhteiset arvot toimivat yhteiskunnan stabiileetin takaajina. Keskeisenä sosiaalisena prosessina on konsensus, joka takaa yhteisön elinvoiman ja rauhasan rinnakkaiselon. (Stoneall 1983.) Funktionaalinen lähestymistapa näkee konfliktit järjestelmän häiriöinä. Myös sosiaalinen muutos on tämän lähestymistavan mukaan häiriö, koska konsensusnäkemysten tehtävänä on tukea ja vahvistaa status quota yhteiskunnassa. Näyttää paradoksaalisesti siltä, että muutosta haettiin uudistushankkeessa muuttumattomuuden keinoin. Intressikonflikteja ei konsensusta korostavan näkökulman mukaisesti tarvita, koska julkinen valta, joka on yhteiskunnassa



Kuvio 6. Hallinnon uudistamisen dynamiikka

kollektiivisen, kansallisen edun kiteytymä, toimii yhteiskuntakollektiivin pitkän tähtäimen edun mukaisesti. (kts. esim Keränen ja Mäkitalo 1987)

Edellä kuvattu ajatusmalli näyttää uudistamistyön yksiäänisenä välineellis-rationaalisenä kaavana, jonka mahdollisuudet todellisen muutoksen aikaansaamiseen ovat tämän tutkimuksen perusteella hyvin rajalliset. Rajallisuus korostuu, mikäli rauhallinen rinnakkaiselo johtuu siitä, että päätöksenteko- ja valintojen tekemisen prosessi on korostetun yksiääninen (vrt. Lehtimäki 2000) ja keskeisenä päämääränä on konfliktien välttäminen ja uudistusta eteenpäin vievän ryhmän kiinteys. Tällainen lähestymistapa näyttää johtavan kollektiivisiin illuusioihin, organisoituun saamattomuuteen ja rationaaliseen apatiaan. Tämä liitettyä uudistamiskeskustelussa vellovaan epämääräiseen käsitteistöön ja hallinnollisten epäverkostojen logiikkaan sekä siihen, ettei ryhmäprosesseja ole hallinnon uudistamisen yhteydessä pidetty tärkeinä, johdattaa katsomaan tutkimuksen lähtökohtana olleita, silloin irrationaaliselta vaikuttaneita juonenkäänteitä toisin silmin.

Tutkimusprosessin aikana hallinnon uudistamisen kokonaiskuva muuttui omilla silmilläni täysin. Tässä kuvassa olennaisin muutos on se, että ne rationaaliset piirteet, joita en ymmärtänyt tutkimuksen alkuvaiheessa edes kyseenalaistaa, muuttuivat irrationaaliksi. Tutkimuksen lähtökohtana olleet irrationaalisilta vaikuttavat piirteet puolestaan saivat mielen tutkimusprosessin edetessä. Nähtyäni hallinnon uudistamisen olennaiset piirteet uudella tavalla, minua askarruttaneet prosessin ristiriitaisetkin ominaisuudet muuttuivat ainakin omaan ajatteluuni verrattuna varsin järkeviksi.

Tutkimuksen alussa minua askarrutti se, miten huonosti Seutukuntien tuki -hanke eteni, vaikka se mielestäni perustui hyvään ja tarpeelliseen toimintaympäristöanalyysiin ja silloisessa poliittisessa ilmapiirissä ainoaan mahdolliseen kuntarakenteeseen liittyvän ongelman ratkaisumalliin. Tutkimuksen loppuvaiheessa ihmettelin ennemminkin sitä, miten ihmeessä kaikilla uudistuksen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin osallistuneilla ihmisillä saattoikin olla niin ruusuinen kuva uudistushankkeen toteutumisesta. Olihan kyseessä uudistamisen strategia, jota puolustivat kaikki: sekä ne, jotka vastustivat kuntarakenteen muutoksia että ne, jotka kannattivat niitä. Tämä itsessään antaa jo viitteitä siitä, että kyseessä on saamattomuuden siemenen sisältävä strategia. Tämä korostuu entisestään, kun hankkeen keskeisenä keinona esitellään mahdollisuus kuntien väliseen yhteistyöhön, jolle ei ennen hankettakaan ollut mitään estettä.

Brunsson ja Olsen (1993, 41–42) esittävät, että hallinnon uudistukset uusintavat usein aikaisempia uudistuksia, mikä johtuu organisaatioiden hyvästä kyvystä unohtaa toteutetut uudistukset. Uusi uudistus saatetaan tarvita, jotta aikaisemman uudistuksen jättämä aukko tavoitteissa saataisiin toteutettua. Toinen mahdollisuus on se, että joka toinen uudistus on aivan samanlainen, jolloin uuden uudistuksen tehtävänä on korjata edellisen uudistuksen aiheuttamat vauriot. Tämä johtaa uudistamisen heiluriliikkeeseen, jossa joka toisella uudistuksella toimintoja hajautetaan ja joka toisella keskitetään.

Tutkimuksen alussa pohdin paljon sitä, miksi kunnissa päästettiin selvittely- ja suunnitteluprosessit niin pitkälle, ennen kuin preferenssit paljastettiin. Tutkimuksen kautta esille tullut elitistinen ja ryhmien kiinteyspyrkimyksiä korostava seudullisen toiminnan luonne antoi järjellisen selityksen tälle ilmiölle. Koko hankkeen ajan korostunut konsensushakuisuus ja konfliktien välttely ei ensinnäkään antanut sijaa eriäville näkemyksille ja toiseksi eriäviä mielipiteitä ei haluttu tuoda julki, ettei tiedonkulku seudullisista asioista itselle tyrehtynyt. Myös puheet eri näkemyksistä eri foorumeilla ihmetyttivät minua. Tulkintakehysten kautta asia saa mielen. Identiteetti ei ole kehysajattelun mukaan muuttumaton tila, vaan määrittyy tilanteisesti tulkintakehysten kautta, mikä johtaa siihen, että eri tilanteissa ja eri kehyksissä omaksumme erilaisia toiminta- ja ajatusmalleja. Kyse ei ole epäaitoudesta eikä pinnallisuudesta, vaan todellisuuden rakentumisesta siten, että meiltä odotetaan eri tilanteissa aivan eri asioita. Kun sama ihminen toimii hallinnon uudistamisen hankkeessa eri foorumeilla, joiden tulkintakehykset ovat hyvin ristiriitaisia keskenään, johtaa tämä väistämättä kokemuksiin rooliristiriidoista. Mikäli rooliristiriitaa ei havaita tai ristiriitailanteita ei haluta kohdata, on tuloksena erilaisia näkemyksiä eri foorumeilla, mikä omalta osaltaan tuo lisää hämmennystä jo ennalta sekavaan hallinnon uudistamisen käytännön toteutukseen. Konsensushakuinen uudistamisen käytäntö, jossa erilaisten näkemysten esiintuomista ei kannusteta, johtaa myös siihen, että ristiriitoja ei käsitellä uudistushankkeen tasolla. Jokaisen yksilön on käsiteltävä ristiriidat omiin rooleihinsa liittyvien odotusten kautta. Kuitenkin tämä tutkimus osoittaa, että hallinnon uudistamisen yksilöllisesti koettu ristiriitaisuus pohjautuuakin uudistamisen kaavoihin ja kulttuuriin sisältyviin moniulotteisiin jännitteisiin. (vrt. Suoninen 1997, 120.)

Mikäli hallinnon uudistamisen taustalla piilee ajatus siitä, että uudistustarpeen perimmäiseen syyhyn ei saa puuttua, on erilaisten uudistamisen käytännön työtä tekevien ryhmien pysyminen perustehtävässään erittäin haastavaa. Todennäköistä on, että ryhmä, jonka tehtävänä on ratkaista ongelma, jonka olemassaolosta ei voi puhua, joutuu ryhmätoiminnassa tunteiden valtaamaan tilaan. Tämä perusolettamustila voi näyttäytyä esimerkiksi juuri tässä tutkimuksessa esiin tulleen messiaan odottamisen ilmapiirinä. Tällaisessa ilmapiirissä ryhmä odottaa ulkopuolista voimaa, joka ratkaisisi ryhmän ongelman (vrt. Bion 1979). Tämänkaltaisen prosessi voi ajaa ryhmän myös ryhmämieli-tilaan, jossa ryhmän ainoa – joskin tiedostamaton – tehtävä kumpuaa ryhmän ahdistuksen välttämistä ja toiminta keskittyy ryhmän olemassaolon turvaamiseen. Tällöin tuloksena on liian aikaisia konsensuspäätöksiä, huonoja kompromisseja ja illuusio siitä, että kaikki ryhmän jäsenet ovat oikeasti ryhmän ajatusten takana. (Janis 1982; Chapman 2006.)

Tällaisen prosessin myötä uudistus voi helposti konkretisoitua välineellis-rationaaliseen ajatteluun perustuvina yksinäisinä kompromisseina, jotka antavat mahdollisuuden organisoitua saamattomuuteen ja tilanteen pysymiseen ennallaan (vrt. Lehtimäki 2000). Tällä tavoin hallinnon uudistamisesta tulee mekanismi, jonka avulla ei suinkaan pyritä muuttamaan toimintaa, vaan säilyttämään se entisellään (vrt. Brunson ja Olsen 1993).

11.2 Hallinnon uudistaminen moniäänisenä merkitystenantoprosessina

Välineellis-rationaaliseen yksiiääniseen kaavamaisuuteen perustuva uudistamisen kieli on korostetun rationaalista. Uudistamista perustellaan edistyksen tavoittelulla. Vallitsevien ongelmien analyysin kautta toimintaa pyritään kehittämään paremmin ympäristön haasteita vastaavaksi. (vrt. Stenvall 1997.) Tämän tyyppisen näkemyksen taustalla vaikuttaa myös käsitys, jonka mukaan epävarmuus on eliminoitava (vrt esim. Sotarauta 2007, 8). Hallinnon uudistamisen todellisuus voidaan kuitenkin käsitellä monin eri tavoin, jotka saattavat olla keskenään osittain voimakkaassakin ristiriidassa. Nämä erilaiset ilmiön kokemisen ja näkemisen tavat vaikuttavat myös sosiaaliseen toimintaan. Tässä tutkimuksessa oli mahdollista nähdä neljä varsin yleisesti jaettua, erilaista todellisuutta kuvaavaa mutta samalla myös todellisuutta luovaa käsitystä hallinnon uudistamisen luonteesta. Tutkimuksen keinoin tavoitetut hallinnon uudistus -ilmiön kokemisen tavat eivät ole näkökulmasta riippumattomia eivätkä yhtenäisiä. Näin ollen hallinnon uudistamisesta piirtyvä kuva ei ole ristiriidaton eikä varsinkaan yksinkertainen.

Ensinnäkin hallinnon uudistaminen hahmotettiin uuden hallinta-ajattelun soveltamisena. Tähän todellisuuteen on varmasti vaikuttanut kaikkein eniten tutkimuksen kohteena olleen uudistuksen virallinen kieli, jolla uudistusta on pyritty laajasti myös julkisuudessa legitimoimaan. (vrt. Brunsson ja Olsen 1993.) Mielenkiintoista oli havaita, että virallinen uudistuskieli läpäisi uudistamisesta käytävän keskustelun, mutta suurta ohjausvaikutusta sillä ei näyttänyt olevan. Toiseksi hallinnon uudistaminen nähtiin valtion interventiona, jossa keskeiseksi nousi uudistamisen valtiolähtöisyyden ja kuntien itsehallinnollisen aseman välinen jännite. Edelleen myös tästä kehyksestä hallinnon uudistaminen näyttäytyi tarpeellisena toimintana, mutta uudistajan kyvykkyys suhteessa uudistuksen toteuttamiseen nostettiin ongelmaksi. Kolmanneksi hallinnon uudistaminen näyttäytyi kyseenalaisena kehityksenä, hiljaisena kunnallisen itsehallinnon nävertämisenä, jota ei käytännössä voitu hyväksyä. Kielemekäyttö oli hyvin erilaista suhteessa uudistushankkeen viralliseen kieleen, mutta tämänkaltaisen todellisuuden perusteella varsinaiset päätökset näytettiin kunnissa tehtävän.

Neljäntenä hallinnon uudistaminen näyttäytyi poliittis-hallinnollisten eliittiryhmien toimintana. Keskeisiä teemoja olivat ryhmien hyvä henki, konsensuspäättösten tekeminen ja kompromissiratkaisut. Elitistisyyttä ei sinällään nähty ongelmallisena asiana: eliitin koettiin pääosin muodostuneen juuri oikeista ihmisistä ja ylikunnallisessa päätöksenteossa nähtiin tarpeelliseksi valita yhteisistä asioista keskustelemaan ainoastaan harvat ja valitut. Ongelmaksi käytännön näkökulmasta nousi se, että seudullisissa eliiteissä luultiin asennevalmiuksien edenneen huomattavasti kunnissa vallalla olevaa tilannetta paremmin. Eliitti joko piti tiedostamattaan itseään tietämättömänä kunnissa vallinneista eriävistä mielipiteistä tai kuntien edustajat eivät halunneet tuoda niitä ”hyvähenkisiin” seudullisiin ryhmiin, jottei ryhmien hyvä yhteishenki olisi vaarantunut.

Erilaiset tulkinnat hallinnon uudistamisen merkityksestä vaikuttivat selvästi siihen, millaisen suhteen haastateltavat milloinkin ottivat hallinnon uudistamiseen. Nämä havaitut merkitykset puolestaan nivelyivät laajempiin kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiin, joista eri toimintatapojen keskeiset perustelut kumpusivat.

Informaatio-ohjaus on lainsäädännön ohella keskeinen keino, jolla kunnallista itsehallintoa voidaan uudistaa. Tällöin uudistamisen keskeisimmäksi välineeksi nousee kieli. Kielen ja uudistusermien keskeinen asema uudistustyössä voi pahimmillaan johtaa retorisesti innostaviin, mutta sisällöllisesti köyhiin tai epämääräisiin käsitteisiin (vrt. Pollit ja Bouckaert 2004, 199). Välineellis-rationaaliseen yksiaäniseen kaavamaisuuteen perustuva kieli tuottaa hallinnon uudistamisen välineellis-rationaalisen prosessina, jossa törmätään hyvin nopeasti muihin tapoihin nähdä ympärillä oleva todellisuus. Uudistuspuhe itsessään saattaa toimia riittävänä merkinä siitä, että toimintaa halutaan muuttaa, mikä tyydyttää niitä, joiden näkemysten mukaan muutokset ovat tarpeellisia. Todellisuudet, joihin uudistuskielen kanssa törmätään, saattavat kuitenkin estää varsinaisia muutoksia tapahtumasta, mikä puolestaan tyydyttää niitä, jotka eivät halua muutoksia tapahtuvan. Tällä tavoin kieli uudistamisen välineenä saattaa johtaa toiminnalliseen tekopyhyyteen, mikä näkyy siinä, että uudistuskielisen puhunnan kautta organisoitu saamattomuus tulee yhteisesti hyväksytyksi toiminnan strategiaksi. (vrt. Brunsson ja Olsen 1993)

Välineellis-rationaaliseen yksiaäniseen ja kaavamaiseen uudistamiseen tukeutuminen antaa ymmärtää, että organisaatioiden ja tässä tapauksessa etenkin julkisten organisaatioiden suunnitelmallinen muuttaminen on mahdollista. (kts. esim. Rubin 1992.) Tätä käsitystä voidaan tämän tutkimuksen perusteella ainakin joiltain osin kritisoida. Mikäli hallinnon uudistamisen todellisuutta katsotaan kuitenkin käytännön tasolla hyvin erilaisin periaattein ja erilaisia merkityksiä korostaen, näyttäytyy hallinnon uudistamisen todellisuus toisenlaisena. Sitä voidaan ennemminkin luonnehtia jatkuvana erilaisten normien, symbolien ja niihin liittyvien merkitysten välisenä kamppailuna kuin ennalta asetettujen tavoitteiden muuntamisena uudenlaisiksi prosesseiksi ja rakenteiksi. (vrt. Sotarauta 2007; Brunsson ja Olsen 1993.) Funktionaalisen, harmoniaa korostavan näkökulman sijasta uudistamisen todellisuus näyttäytyy vastakkainasetteluista kumpuavien piilossa pidettyjen ristiriitojen näyttämönä. Tämäntyyppisen lähestymistavan voidaan nähdä osittain nojaavan konfliktiteoreettisiin lähtökohtiin, joissa muutoksen liikkeellepanevana voimana nähdään erilaisten intressien kamppailut. (Stoneall 1983.)

Tämä periaatteellinen ajattelutavan muutos johtaa katsomaan hallinnon uudistamista historiallis-kulttuurisena merkityksen antamisen prosessina, jossa erilaisten tavoitteiden ja preferenssien kamppailu on normaalia toimintaa. Kamppailuiden eskaloituminen konflikteiksi johtaa konfliktiteoreettisen ajattelutavan mukaan vallankumoukseen, jossa kehityksestä jälkeensä jääneet voimat korvautuvat uusilla. (kts. esim. Stoneall 1983.) Vallankumouksen korostaminen hallintouudistuksen keinona ei ehkä kuitenkaan ole paras mahdollinen lähestymistapa. Perinteisen konfliktiteoreettisen lähestymistavan sijaan hedelmällisempi lähestymistapa hallinnon uudistamiseen voi-

sikin löytyä sosiaalipsykologisesti (vrt. Stoneall 1983, 188) painottuneesta evolutionaarista kehitysnäkemyksestä. Evolutionaarisen kehitysnäkemys mukaan yhteiskunnallinen kehitys on paljolti emergenttiä eikä niinkään suoraa seurausta erilaisen toimijoiden toiminnasta. Tämä ei silti tarkoita, etteikö tietoisilla kehittämistoimilla, johtajuudella ja virallisten toimijoiden päätöksillä olisi mitään merkitystä kehityksen suuntautumisessa. (Sotarauta 2004, 293.) Perinteinen hallinnon uudistamisen näkemys korostaa epävarmuuden eliminoimista. Evolutionaarisen näkemys mukaan inhimilliset systeemit muodostuvat toimijoista, joiden vuorovaikutuksen kautta myös toimijoiden tapa ymmärtää kyseessä olevia asioita kehittyy, jolloin heidän toimintansa on vaikea ennakoita. (kts. esim. Kay 2006, 57.) Allen (1990, 569) korostaa, että inhimilliset systeemit koostuvat ihmisistä, jotka eivät aina tiedä, mitä he eivät tiedä, eivätkä näin ollen voi myöskään tietää, miten suhtautuvat asiaan, sitten kun saavat tietää. Kompleksisessa toimintaympäristössä toimijoiden ei ole myöskään mahdollista täydellisesti analysoida tilanteita ja sitä kautta määrittää optimaalista strategiaa. Sen sijaan toimijat sopeuttavat omia strategioitaan suhteessa omiin ja muiden tulkintoihin menneisyydestä ja tulevaisuudesta. Evolutionaarista näkökulmasta katsottuna ei oleteta, että tulevaisuutta olisi mahdollista tietoisesti muotoilla tai että ihmiset aina edes pyrkisivät tietoisesti kehittämään yhteisöjä ja niiden tulevaisuutta. Evolutionaarinen näkökulma korostaa vähittäistä kehitystä, jossa suhteellisen menestyksekkäiksi osoittautuneet strategiat leviävät ja strategiat, jotka eivät tuota tulosta, häviävät ajan myötä (Sotarauta 2004, 294).

Hallinnon uudistaminen näyttäytyy tästä näkökulmasta strategioiden, tulkintojen, ideoiden ja intressien välisenä vuorovaikutuksena. Hallintouudistuksissa poliittis-hallinnolliset eliitit ovat keskeisessä asemassa ideoiden ja intressien vuorovaikutuksen näyttämöinä. Tulkintojen ja intressien välinen vuorovaikutus alkaa jo uudistusten määrittelyvaiheessa. Eliitin tulkinnat siitä, millaisia uudistuksia hallinnon toimintaympäristön ja toimintaedellytysten muutos edellyttää, määrittävät valitun uudistamisen suunnan. Evolutionaarisen kehitysnäkemys korostama ideoiden ja tulkintojen kamppailu osana hallinnon uudistamisen todellisuutta edellyttää yksilöiltä kykyä toimia poliittis-hallinnolliseen eliittiin kuuluvissa ryhmissä, mikä aiheuttaa ainakin ajoittain ahdistusta.

Ryhmiiin liittyä jännitteitä ja konflikteja, jotka eivät kuitenkaan välttämättä huononna ryhmän toimintaa. Konfliktit kuuluvat ryhmien toimintaan ja konfliktien ratkaisemisessa keskeisessä asemassa on johtajuus. Ryhmän johtajuuden tehtävänä on tehdä konflikti näkyväksi ja antaa tilaa sen ratkaisuun, asettaa rajat ja pyrkiä rohkaisemaan erilaisten näkemysten esiintuomista. (vrt. Luft 1984.) Normaalien ryhmäprosessien tunteminen vapauttaa yksilöt toimimaan ryhmissä luottavaisemmin, minkä voi olettaa lisäävän eri intressien ja tulkintojen välistä vuorovaikutusta.

Hallinnon uudistamisen voidaan ajatella olevan keino, jolla haetaan vastausta johonkin ongelmaan (vrt. Pollit ja Bouckaert 2004, 8). Ongelmanratkaisun ytimessä ovat ajatukset tasa-arvosta, mikä tarkoittaa myös sitä, että tavoitteiden määrittämisessä asiantuntijuutta hyväksytään olevan muuallakin kuin ennalta määritetyissä asian-

tuntija-asemissa. Tämänkaltaisen ajattelu avaa erilaisten paikallisten todellisuuksien muotoutumismahdollisuuksia ja parhaimmillaan lisää ryhmien ymmärrystä tai ainakin vaihtoehtoja toivottavista kehityksen suunnista. (vrt. Lehtimäki 2000.) Moniäänisyyden tunnustaminen vaatii sitä, että oma asiantuntijuus nähdään vain yhtenä mahdollisena todellisuuden tuottamisen tapana. Tämä puolestaan vaatii luottamus-pääomaa (vrt. Harisalo 1995; Harisalo ja Stenvall 1997, 35). Luottamus on tehokas ihmisten välistä yhteistyötä organisoiva periaate. Luottamus yhteistyötä organisoivana periaatteena vapauttaa yksilöiden ja ryhmien voimavaroja varsinaisen tehtävän toteuttamiseen, kun voimia ei kulu kohtuuttomasti suojautumiskäyttäytymisen ylläpitämiseen. (vrt. McEvily, Perrone ja Zaheer 2003.) Luottamusta tarvitaan myös, jotta on ylipäätään mahdollista hyväksyä se, että muiden määritelmät toivotuista tulevaisuuden suunnista voivat olla aivan yhtä oikeita kuin omat (vrt. Fukuyama 1995).

Kuntien tulevaisuus ei näytä helpolta: talouden ja paikallisuuden logiikat ja niiden väliset ristiriidat ovat tälläkin hetkellä kuntiin kohdistuvassa uudistamisessa keskustelun kohteina. Uusien palvelurakenteiden kehittäminen ja samanaikainen vaatimus tuottavuuden lisäämisestä voivat johtaa kehitykseen, jossa palveluiden tasavertaistamisen tavoittelu johtaakin palveluiden etäntymiseen joiltain alueilta. Tämä kehitys johtaa valintoihin, jotka ovat väistämättä hankalia. Tilanteissa, joissa ryhmien toimintaan liittyy kiellettyjä puheenaiteita ja joissa ryhmien tehtävät ovat epäselviä, voivat erilaisten tulkintojen kautta välittyvät näkemykset merkittävistä ja tärkeistä asioista tuntua liian ahdistavilta. Tällöin helpoimmaksi vaihtoehdoksi nousee erimielisyyksien hautaaminen ja keskustelun käsitteellisen tason nostaminen sellaiseksi, että konsensuksen löytäminen on mahdollista.

Mikäli hallinnon uudistamisen prosesseissa halutaan kuitenkin aidosti saada jotain aikaan, tärkeämpää olisikin ehkä uskoa evolutionaarisesti painottuneeseen näkemykseen, jossa vuorovaikutteisen prosessin kautta jotkin uudistamisen ideat ja tulkintavaihtoehdot valikoituvat selkeämmin uudistamista ohjaaviksi ja jossa toiset haudataan tehottomina. Valintaprosesseja ohjaavana ja liikkeellepanevana voimana nähdään kamppailu, jossa toimijat pyrkivät toteuttamaan omia tavoitteitaan ja vahvistamaan asemiaan suhteessa muihin toimijoihin. Kamppailu voi pahimmillaan johtaa prosessien lukkiutumiseen. Parhaimmillaan se voi johtaa aiempaa innovatiivisempaan toimintaan. (vrt. Aldrich 2001; Sotarauta 2004.) Merkitysten ja tulkintojen kamppailu sekä tietojen valintojen ja emergenttien kehityskulkujen yhteisvaikutus johtaa tilanteeseen, jossa hallinnon uudistamista tulisikin tarkastella moniäänisinä dynaamisina tapahtumaketjuina, joiden kautta syntyviä asioita ei voi täysin ennakoita eikä varsinkaan kontrolloida. (vrt. Sotarauta 2007, 9.)

Hallinnon uudistaminen voidaan nähdä prosessina, jonka tavoitteena on löytää uusia ja luovia ratkaisuja toiminnassa kohdattuihin ongelmiin (vrt. Agranoff ja McGuire 2001). Uudet ja luovat ratkaisut voivat syntyä erilaisten merkitysten välillä käytävien neuvottelujen kautta (vrt. Aarrevaara ja Stenvall 2006, 8). Aitoa neuvottelua ei kuitenkaan voi syntyä, jos ryhmän perimmäinen tehtävä on suojata ryhmän jäseniä ahdistavilta tunteilta. Mikäli hallinnon uudistamisessa keskeisessä asemassa olevat

poliittis-hallinnolliseen eliittiin kuuluvat ryhmät jättävät vaikeat ja ahdistusta aiheuttavat asiat pois agendaltaan, päädytään pahimmassa tapauksessa hankalaan hallinnon uudistamiseen: pienten askeleiden kautta toteutettaviin, kompromissiratkaisuista kehittyneisiin ja pirstaleisiin hallinnon uudistamisen osahankkeisiin. (vrt. Sandberg 2006, 182; Virtanen 2006, 56.) Pahimmillaan pirstaloitunut, kompromissien kautta kehittyvä hallinnon uudistaminen johtaa luovien ratkaisujen sijaan toiminnan taantumiseen tai uusintaa jo toiminnassa olevia menettelyitä ja rakenteita.

Lähteet

- Aarrevaara, T. ja Stenvall, J.: Kriittinen ajankuva. Tampere University Press. Tampere 2006.
- Aarrevaara, T. ja Stenvall, J.: Esimiehenä Kelassa: lähtökohtia esimiestyöhön ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2002.
- Agranoff, R., McGuire, M.: Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration and Theory*. Sivut 295-326, 11, 3. 2001.
- Airaksinen, J., Haveri, A., Pyykkönen, H., Väisänen, P.: Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriö. Edita. Helsinki 41/2008.
- Airaksinen, J., Haveri, A., Vallo, M.: Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki-hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere 2005.
- Airaksinen, J., Nyholm, I., Haveri, A.: Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki-hankkeen II väliarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere 2004.
- Airaksinen, J., Haveri, A.: Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille. Seutukuntien tuki –hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2002.
- Ala-Nikkola, M.: Sairaalassa, kotona vai vanhainkodissa? Etnografinen tutkimus vanhus-tenhuollon koti- ja laitoshoidon päätöksentekotodellisuudesta *Acta Universitatis Tampensis*; 972, Tampereen yliopisto. Tampere 2003.
- Alasuutari, P.: Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus. (Social theory and human reality 2004). Gaudeamus. Helsinki 2007.
- Alasuutari, P.: Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere 1993.
- Aldrich, H.: *Organisations Evolving*. 3. painos. Sage Publications. London 2001.
- Allen, P. M.: Why the Future Is Not What It Was. *Futures*, vol. 22, No 6 (July/ August), s. 555-570. 1990.
- Alter, C. ja Hage, J.: *Organizations working together*. Sage Publications. Newbury Park, CA 1993.
- Aluekeskusohjelman arviointi. Arvioinnin tilannekatsaus. Seppo Laakso. Kapunkitutkimus TA Oy. Ritsilä, J., Haukka, J. Jyväskylän yliopisto 2005.
- Anttila, P.: Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. 1999. Nettijulkaisu. <http://www.metodix.com/metodi/pirkko/>. Lainattu syyskuussa 2003.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri A., Karhu, V., Rynnänen, A., Siitonen, P. (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2003.

- Anttiroiko, A-V: *Moderni essentialismi. Kunnan olemuksen tutkimisen metodologiset lähtökohdat.* Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere 1993.
- Anttiroiko, A-V: *Kunnallistieteellinen tutkimus. I osa. Kunnallistieteen erityispiirteet.* Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992. Tampere 1992.
- Aronen, K.: *Seudullisen yhteistyön edellytyksistä ja esteistä – tavoitteena kuntien voimavarojen kokoaminen.* AKO-katsaus 3/2002.
- Baron, R. S.: *So Right It's Wrong: Groupthink and the Ubiquitous Nature of Polarized Group Decision Making.* In Zanna, Mark P (Ed.) *Advances in experimental social psychology*, Vol. 37. (219-253). Elsevier Academic Press. San Diego 2005.
- Bateson, G.: *Naven.* Second Edition. Stanford University Press. Stanford 1958.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., Fenger, M. (eds.): *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices.* Ashgate. England 2007.
- Bion, W. R.: *Experiences in Groups.* Tavistock. London 1961.
- Bion, W. R.: *Kokemuksia ryhmistä.* Weilin ja Göös. Espoo 1979.
- Bovaird, T. ja Löffler, E. ja Parrado-Diez, S.: *Developing Local Governance Networks in Europe.* Nomos Publishers. Baden-Baden 2002.
- Bogason, P.: *Public Policy And Local Governance. Institutions in Postmodern Society.* Edward Elgar Publishing, Massachusetts. USA 2000.
- Bradach, J.L. and Eccles, R.: *Price, Authority and Trust: from ideal types to plural forms.* In Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. ja Mitchell, J. (eds.): *Markets, Hierarchies ja Networks. The coordination of social life.* SAGE Publications London 1991.
- Brunsson, N.: *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations.* Wiley. Chichester 1989.
- Brunsson, N. ja Olsen, J.P.: *The Reforming Organisation.* Routledge. London 1993.
- Brunsson, N. ja Olsen J. P.: *Makten att reformera.* Carlsson Bokförlag. Stockholm 1990.
- Buchanan, D. ja Huczynski, A.: *Organisational Behaviour. An Introductory Text.* Prentice-Hall. London 1997.
- Bruun von, S. (2005) *Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä.* Suomen Kuntaliitto. Acta 179. Helsinki 2005.
- Calmar Andersen, S.: *The Impact of Public Management Reforms on Student Performance In Danish Schools.* Public Administration, Vol 86, No. 2. Blackwell Publishing Ltd. 2008.
- Castells, M.: *The Rise of the Network Society.* Blackwell Publishers. Malden, Massachusetts and Oxford 1996.
- Chapman, J.: *Anxiety and defective decision making: an elaboration of the groupthink model.* Sivut 1391-1404. Management Decision Vol. 44, Issue 10, 2006.
- Charmaz, K.: *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Trough Qualitative Analysis.* Sage Publications. Great Britain 2006.
- Charmaz, K.: *Grounded Theory: Objectivist and Constructivist Methods.* Sivut 509-535 Teoksessa Denzin, N., Lincoln, Y (eds.): *Handbook of Qualitative Research.* 2nd Edition. Thousand Oaks. Sage. London 2000.

- Charon, J.: *Symbolic Interactionism: an Introduction, an Interpretation, an Integration*, New Jersey: Prentice-Hall 1998.
- Chenitz, W. ja Swanson, J.: *Qualitative research using grounded theory*. Sivut 3-15 In Chenitz, W. ja Swanson, J. (eds.): *From Practice to Grounded Theory*. Addison-Wesley. Menlo Park 1986.
- Child, J.: *Information Technology, Organisation and Response to Strategic Challenges*. *California Management Review*, 30, 1, 33-50. 1987.
- Chisholm, R.F.: *Developing Network-Organizations. Learning From Practice and Theory*. Addison-Wesley. Reading, MA 1998.
- Clarke, A.E.: *Situational Analysis*. Sage Publications. London 2005.
- Clegg, S.R.: *Modern organizations. Organization studies in the postmodern world*. Sage Publications. London 1990.
- Cole, A. ja Jones, G.: *Reshaping the State: Administrative reform and New Public Management in France*. *Governance* 18, 4, 567-588. 2005.
- Delamont, S.: *Ethnography and Participant Observation*. Sivut 217–29 kirjassa Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F., Silverman, D.: *Qualitative Research Practice*. Sage Publications. London 2004.
- Denzin, N., Lincoln, Y (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks. Sage. London 1994.
- Eden, C., Ackermann, F.: *Making Strategy. The Journey of Strategic Management*. Sage Publications. London 1998.
- Eskola, A.: *Sosiaalipsykologia. Kustannusosakeyhtiö Tammi*. Helsinki 1984.
- European Commission: *European Governance. Preparatory Work for the White Paper*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2002.
- Fairclough, N.: *Miten media puhuu. Vastapaino*. Tampere 1997.
- Farnham, D., Hondelghem, A., Horton, S.: *Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons*. Palgrave MacMillan. Great Britain 2005.
- Fontana, A. ja Frey, J. H.: *The interview: From Neutral Stance to Political Involvement*. Sivut 695–728. Teoksessa Denzin, N. K. ja Lincoln, Y. S. (eds.) *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. 3rd edition. Sage Publications. London 2005.
- Frances, A. ja Levacic, R. ja Mitchell, J. ja Thompson, G.: *Markets, Hierarchies, and Networks – The Coordination of Social Life*. Sage Publications. London 1991.
- Frederickson, H. G.: *What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. Teoksessa Ferlie, E., Lynn, E. and Pollitt, C. (eds): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press. Oxford 2005.
- Fukuyama, F.: *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton. London 1995.
- Gaudin, J-P.: *Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies*. *International Social Science Journal*, 155, Vol. L, No1. 1998.
- Glaser, B.G.: *Conceptualization: On Theory and Theorizing Using Grounded Theory*. *International Journal of Qualitative Methods* 1 (2). 2002. Ladattu 12.5.2006 osoitteesta <http://www.ualberta.ca/~ijqm>

- Glaser, B. G.: *The Grounded Theory Perspective. Conceptualization Contrasted with Description*. Sociology Press. California 2001.
- Glaser, B.G.: *Basics of Grounded Theory Analysis*. Sociology Press. Mill Valley 1992.
- Glaser, B.G.: *Basics of Grounded Theory Analysis. Emergence vs. Forcing*. Sociology Press. Mill Valley 1991.
- Glaser, B., G.: *Theoretical Sensitivity*. Sociology Press. Mill Valley 1978.
- Glaser, B. G. ja Strauss A. L.: *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company. New York 1967.
- Goffman, E.: *Frame Analysis. An Essay on the Organisation of Experience*. Harvard University Press. Cambridge 1974.
- Goncalo, J.A. ja Polman, E.G.: *When Confidence Comes Too Soon. Collective Efficacy, Conflict and Group Performance Over Time*. p 1–6. *Academy of Management Proceedings* 2007.
- Gray, B.: *Framing of environmental disputes*. Sivut 11–34 *Teoksessa*: Eds. Lewicki, R. J., Gray, B., Elliot, M.: *Making Sense of Intractable. Environmental Conflicts. Concepts and Cases*. Island Press. Washington 2003.
- Gray, B.: *Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances among Business, Government and Communities*. Kirjassa: Huxham, C.: *Creating Collaborative Advantage*. Sage Publications. London 1996.
- Green-Pedersen, C.: *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare State: The Role of Different Social Democratic Responses*. *Governance* 15, 2, 271-294. 2002.
- Haig, B. D.: *Grounded Theory as a Scientific Method*. 1995. Ladattu 3.6.2005 osoitteesta: http://www.edu.uiuc.edu/EPS/PES-Yearbook/95_docs/haig.html
- Haila, Y.: *Analogiamallit ja dynaaminen yleistettävyyys*. Sivut 173–190 *Teoksessa* Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P.: *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki 2007.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., Virtanen, P.: *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere University Press. Tampere 2007.
- Harisalo, R., Miettinen, E.: *Luottamuspääoma: yrittäjyyden kolmas voima*. Tampere University Press. Tampere 1995.
- Harisalo, R., Stenvall, J.: *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Acta nro 151. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Harjula, H., Prättälä, K.: *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1995.
- Harjula, H., Prättälä, K.: *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Harvey, D.: *The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge, Massachusetts and Oxford, UK; Blackwell 1990.
- Hauser, G. A.: *Introduction to Rhetorical Theory*. Harper ja Row Publishers. New York 1986.
- Haveri, A.: *On adaptive and strategic behaviour of local level communities*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 393. Tampere. 1994.

- Haveri, A., Majoinen, K.: Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1995.
- Haveri, A., ja Majoinen, K.: Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Haveri, A.: Aluehallinto muutoksessa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere 1997.
- Haveri, A.: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Haveri, A.: Aluekeskusohjelman toimiminen edellyttää toimivaa seutuyhteistyötä. AKO-katsaus 1/2002.
- Haveri, A., Laamanen, E., Majoinen, K.: Kuntarakenteen muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.
- Haveri, A.: Uudistuksen mallit puntarissa. Visionääri-lehti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 14–16. 2005.
- Haveri, A., Pehk T.: Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere 2008
- Heinz, W.: City and Region – Cooperation or Coordination? An International Comparison. Summary of the Institutions Publication: Stadt ja Region – Kooperation oder Koordination? Ein Internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93. Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart 2000. Saatavilla (12/2008) osoitteessa: http://www.difu.de/english/occasional/city_and_region.shtml
- Hewitt de Alacantha, C.: Uses and Abuses of the Concept of Governance. International Social Science Journal. 50:1. Sivut 105 -114. Maaliskuu 1998.
- Hillier, J.: Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. Planning Theory 2 (1) sivut 37–59. 2003.
- Himmelman, A. T. (1992). Communities Working Collaboratively for Change. Minneapolis, MN.
- Himmelman, A. T.: On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. Kirjassa: Huxham, C.: Creating Collaborative Advantage. Sage Publications. London 1996.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H.: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press 2000.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P.: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 2000.
- Hirst, P.: Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, J. (ed.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Sivut 13-35. Oxford University Press. Oxford 2000.
- Hirvonen, T. (toim.): Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?. ACTA nro 146. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Hoikka P., Vapaakuntakokeilun seuranta inventoiva kokonaistarkastelu kokeiluvuoden jälkeisen vuoden 1990 alkupuolella. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 2/1990. Tampere 1990.

- Hoikka, P. ja Kallio, O. ja Ryymänen, A.: Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunki-seudun kuntien yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehtoista. Tampereen Yliopisto. Kunnallistieteen laitos. Suunnittelusarja 49/1996. Tampere 1996.
- Hoikka, P., Lehtonen, R., Rajala, T., Ryyänen, A., Siitonen, P., Tetri, E.: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina – kuntalain seuranta tutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999. Tampere 1999.
- Hoikka, P., Vapaakuntakokeilun seuranta. Lähtökohtatilanteen analyysi vuoden 1989 alkupuolella. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1989. Tampere 1989.
- Hoikka, P.: Vapaakuntakokeilun seuranta. Loppuraportti. Itsehallintoprojektin julkaisu. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1994.
- Holli, A. M., Luntakallio, E. ja Raevaara, E.: Sukupuolten valta/kunta. Poliitikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa. Vastapaino. Tampere 2007.S
- Hood, C: Contemporary Public Management: a new global paradigm? Public Policy and Administration. Volume 10. No. 2. Summer 1995.
- Hulst, R., van Montfort, A. (eds.): Inter-Municipal Cooperation in Europe. Springer. The Netherlands 2007.
- Huxham, C.: Creating Collaborative Advantage. Sage Publications. London 1996.
- Häikiö, L., Niemenmaa, V.: Valinnan paikat. Sivut 41–56 Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P.: Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki 2007.
- Häkli, J.: Meta Hodos. Johdatusta ihmismaantieteeseen. Vastapaino. Tampere 1999.
- Innes, J. E, Booher, D. E.: Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. Journal of the American Planning Association. 65. 412-423. 1999.
- Jessop, B.: The rise of governance and the risks of failure. The case of economic development. International Social Science Journal, 155, Vol. L, No1. 1998.
- Johanson, L. O. ja Tattari, V.: Kaupunkien yhteistoiminta. Kaupungit ja valtiovalta. Sivut 411 - 423 Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 2. 1870 – luvulta autonomian ajan loppuun. Suomen Kaupunkiliitto. Vantaa 1983.
- John, P.: Local Governance in Western Europe. Sage. London 2001.
- Jokinen, A., Juhila, K., Suoninen, E.: Diskurssianalyysi liikkeessä. Vastapaino. Tampere 1999.
- Jokinen, A., Juhila, K., Suoninen, E.: Diskurssianalyysin aakkoset. Vastapaino. Jyväskylä 1993.
- Juden-Tupakka, S.: Daya naisten maailman välittäjänä. Kehitysyhteistyöprojektiin osaallistuneita yläegyptiläisiä kyläkättilöitä koskeva tutkimus. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 165. 2000.
- Jylhä, K.: Edmund Husserl ja fenomenologian idea. Filosofinen aikakauslehti 2/96. Nettijulkaisu. http://www.netn.fi/296/netn_296_jylh.html Lainattu lokakuussa 2003.
- Kallio, O., Meklin, P., Siitonen, P., Martikainen, J-P.: Muuttoliike ja kuntatalous. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001.

- Kallio, O., Tolppi, R.: Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004. Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Seurantatutkimuksen toisen vaiheen loppuraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere 2008.
- Kamppinen, M. ym.: Kaaos ja Kosmos. Kognitiivisen kulttuurintutkimuksen perusteet. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:29. Painosalama Oy 1994.
- Kanerva, Jukka (toim.): Poliitiikan teorian moderneja klassikoita. Gaudeamus. Helsinki 1989.
- Karhu, V., Kauppinen, M.: Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/2002. Tampere 2002.
- Karppi, I., Luostarinen, S.: Seutukunnallinen yhteistoiminta aluekeskustyön haasteena. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere 2002.
- Kaukovalta, K.V.: Suomen maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton julkaisuja 1. Helsinki 1940.
- Kay, A.: *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence.* Edward Elgar. Cheltenham 2006.
- Keil, R.: Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession? *International Journal of Urban and Regional Research.* Vol 24.4. December 2000.
- Keränen, T. ja Mäkitalo, M-R.: Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A, 7. Jäljennepalvelu, Tampere 1987.
- Kettunen, P.: Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan alan kehittämistä. Vammala 2004.
- Kickert, W. (ed): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe.* Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham 1997.
- Kickert, W. J.M., Kljij, E-H., Koppenham, J.F.M.: *Managing Complex Networks.* Sage Publications. London 1997.
- Kivelä, S.: Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Kunta-alan tulevaisuusbarometri. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Kiviniemi, M.: Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen kolumni. Ilkka 13.5.2008.
- Klijj, E-H.: Governance and Governance Networks in Europe, *Public Management Review*, sivut 505-525. 10:4, 2008.
- Kooiman, J.: *Modern Governance, New Government-Society Interactions.* Sage Publications. London 1993.
- Kopakkala, A.: Porukka, jengi, tiimi. Ryhmädynamiikka ja siihen vaikuttaminen. Edita. Helsinki 2005.
- Koppenjan, J., Klijj, E.: *Managing Uncertainties in Networks.* Routledge. London 2004.
- Koppenjan, J.: Consensus and Conflict in Policy Networks: Too much or too little? Sivut 133–152 teoksessa Sørensen, E., Torfing, J. (toim.): *Theories of Democratic Network Governance.* Palgrave Mcmillan. Great Britain 2007.
- Koskela, H.: Opiskelijoiden haasteellisuudesta ammattiopintoihin sitoutumisen substanssiteoriaan. Grounded Theory –menetelmän soveltaminen ammattioppilaitoksen opettajien kuvaukseen opetettavistaan. Joensuun yliopisto Kasvatustieteiden tiedekunta. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2003.

- Koski, H.: Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Komiteamietintö. Edita. Helsinki 1996.
- Kuopila, A.: Ajankäyttö kuntien seudullisessa yhteistyössä. Pro Gradu –tutkielma. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto 2004.
- Kvale, S.: *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage Publications. Thousand Oak-London-New Delhi. 1996.
- Laamanen, E. (toim.): *Seutuyhteistyön suunta*. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Laamanen, E.: *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta nro 194. Helsinki 2007.
- Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P.: *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki 2007.
- Laine, T.: Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa: Aaltona, J., Valli, R.: *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001.
- Lane, J.-E. (ed.): *Public Sector Reform – Rationale, Trends and Problems*. Sage. London 1997.
- Le Bon, G.: *The Crowd*. Viking, New York. 1960.
- Lehtimäki, H.: *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. Acta Universitatis Tamperensis 746. Tampere 2000.
- Leino, P.: *Kieli ja maailman hahmottaminen*. Sivut 26–51. Teoksessa Hoikkala T. (toim.): *Kieli, kertomus, kulttuuri*. Humaniora-sarja. Gaudeamus. Helsinki. 1987.
- Linnamaa, R.: *Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky HAUS-julkaisuja 1/2004*, HAUS kehittämiskeskus Oy 2004.
- Linnamaa, R.: *Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja verkostojen haaste*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere 1998. Julkaisematon lisensiaattitutkimus.
- Linnamaa, R., Sotarauta, M.: *Verkostojen utopia ja arki, Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostoista*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.
- Luft, J.: *An Introduction to Group Dynamics*. Third Edition. Mayfield Publishing Company. California 1984. First Edition 1963.
- Lähdesmäki, K.: *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen : tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelymistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun* Acta Universitas Wasensis , Vaasa 2003.
- Majoinen, K.: *Mitä virkaa valtuustolla. Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Matikainen, J.: *Diskursiivisen organisaatiotutkimuksen lähtökohtia*. Hallinnon Tutkimus 3. 1999.

- McEvily, B., Perrone, V., Zaheer, A.: Trust as an Organizing Principle. Sivut 91–106. *Organization Science* 14 (1) 2003.
- McMahon, C.: *Collective Rationality and Collective Reasoning*. Cambridge University Press. Cambridge 2001.
- Michels, R.: *Puoluelaitos nykyajan demokratiassa*. WSOY. Juva 1986.
- Mickelsson, R.: *Suomen puolueet : historia, muutos ja nykypäivä*. Vastapaino. Tampere 2007.
- Mills, C., W.: *The Power Elite*. Oxford University Press. New York 1956.
- Mills, T. M.: *The Sociology of Small Groups*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs 1967.
- Molander, G.: *Grounded teoria ja sen soveltaminen käytännön työssä 2003*. Saatavana: <http://www.valt.helsinki.fi/yleope/kvali/kvali3.htm> Ladattu 13.5.2005
- Molander, G.: *Askel lyhenee, maa kutsuu: yli 80-vuotiaiden kuolema eletyn elämän valossa*. Suomen mielenterveysseura, Kuntoutuksen edistämisyhdistys SMS-julkaisut, Helsinki 1999.
- Mosca, G.: *The Ruling Class*. McGraw Hill. New York 1939.
- MOT-verkkosanakirja. <http://mot.kielikone.fi/mot/uta/netmot.exe>
- Mulgan, R.: *Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability*. Public Administration Quarterly. Spring 2008.
- Myllyniemi, P. ja Haiko, M.: *Onnettomuusriskit hallintaan – loppuraportti*.
- Sisäasiainministeriön pelastusosaston julkaisu 1/2000. Helsinki 2000.
- Mäki-Lohiluoma, K.P., Niemi-Iilahti, A.: *Muuttaako vapaakuntakokeilu kuntien hallintoa? Vapaakuntakokeilu hallinnon uudistajana Ruotsissa ja Suomessa*. Suomen kaupunki-liitto. Kaupunkien talon painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Mälkiä M. ja Stenvall, J.: *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*. Tampere Univesrity Press. Tampere 1997.
- Möttönen, S. ja Niemelä, J.: *Kunta ja Kolmas Sektori. Yhteistyön uudet muodot*. PS-kustannus. Jyväskylä 2005.
- Neubauer, J., Dubois, A., Hanell, T., Lähteenmäki – Smith, K., Pettersson, K., Roto, J., Moxnes Steineke, J.: *Regional Development in the Nordic Countries 2007*. Nordregio Report 1/2007. Nordregio. Stockholm 2007.
- Niemi-Iilahti, A., Stenvall, J., Ståhlberg, K.: *Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia*. 2002.
- Niemi-Iilahti, A.: *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaalia maailma. ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa*. Tutkimuksia No. 163. Hallintotiede 11. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia. Vaasa 1992.
- Niiranen, V.: *Reformia, rakenteita ja retoriikkaa*. Sivut 60–81. Teoksessa. Aarrevaara, T. ja Stenvall, J.: *Kriittinen ajankuva*. Tampere University Press. Tampere 2006.
- Norhria, N. ja Eccles: *Networks and Organizations*. Harward Business School Press. Boston 1993.

- Nummela, J., Rynnänen, A.: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion eräispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.
- Nyholm, I.: Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto Acta 199. Helsinki 2008.
- Nyholm, I.: Keskijohto seudullisissa muutosprosesseissa - Kuntien välisen seudullisen yhteistyön muutosprosessikuvaus keskijohdon näkökulmasta. Pro Gradu- tutkielma. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere 2003.
- O'Toole, L.: Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57/1, 45-52. 1997.
- O'Toole, L. ja Meier, K.: Networks, Hierarchies, and Public Management: Modeling the Nonlinearities. In: Heinrich, Carolyn J. ja Lynn, Lawrence E. eds. *Governance and Performance. New Perspectives*. Georgetown University Press. Washington D.C 2000.
- OECD: *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Head of Publications Service. OECD. France 1995.
- Oleinik, A.: Introduction: Putting Administrative Reform in a Broader Context of Power. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Sivut 1-16. Vol 24 No 1. March 2008.
- Orwell, George. Vuonna 1984. WSOY. Helsinki 1967. Alkuteos 1949.
- Pareto, V.: *The Mind and Society : a Treatise on General Sociology*. Vol. 1-2. Dover. New York 1963.
- Parry, G.: *Political Elites*. ECPR Press. Colchester 2005.
- Parry, G.: *Political Elites*. Allen ja Unwin. London :, 1969.
- Patton, M.: *Qualitative Evaluation Research Methods*. Sage Publications. London 1991.
- Peltola, T.: Empirian ja teorian vuoropuhelu. Sivut 111-130 Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P.: *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki 2007.
- Pennington, D. C.: *Pienryhmän sosiaalipsykologia*. Gaudeamus. Helsinki 2005.
- Perelman, C.: *The Realm of Rhetoric*. University of Notre Dame. Notre Dame. Indiana 1982.
- Perttula, J. 1998: *The Experienced Life-Fabrics of Young Men*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 1998.
- Perttula, J.: Kokemuksesta tiedoksi: fenomenologisen metodin uudelleen muotoilua. *Kasvatus* 31(5): 428-442, 2000.
- Perttula, J.: Kokemus psykologisena tutkimuskohteena - johdatus fenomenologiseen psykologiaan. Suomen fenomenologinen instituutti. Tampere 1995.
- Perttunen, J.: *Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi*. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Helsinki. Sisäasiainministeriö 2002.
- Peräkylä, A.: *Kuoleman monet kasvot*. Vastapaino. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä 1990.
- Pierre, J., Peters, G.: *Governance, Politics and the State*. McMillan Press. London 2000.

- Pikkala, S.: Kunnat ja päättäjät. Acta nro 85. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Pollit, C.: Modernising Government: a symposium. Editor's introduction *International Review of Administrative Sciences* 72(3). September 2006.
- Pollit, C., Bouckaert, G.: *Public Management Reform – a Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford University Press. New York 2004.
- Pollit, C., Bouckaert, G.: *Public Management Reform – a Comparative Analysis*. Oxford University Press. New York 2000.
- Pollit, C., Hanney, S., Packwood, S., Rothwell, S., Roberts, S.: *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Ministry of Finance. Helsinki 1997.
- Powell, W.W.: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In Cummings, L.L. ja Staw, B.M. (ed. by): *Research in Organizational Behavior*. 12, 295-336. 1990.
- Pystynen, E.: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Maalaiskuntien liiton kirjapaino. Helsinki 1965.
- Raitio, K.: ”You Can't Please Everyone” - Conflict Management Practices, Frames and Institutions in Finnish State Forests. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 86. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2008.
- Rantala I. [verkkojulkaisu]: Nvivo, grounded theory ja kvalitatiivinen tutkimus. 1999. Saatavilla: <http://www.uku.fi/~irantala/nvivo.htm>. [viitattu 1.3.2003].
- Rantanen, P.: Tutkijat marjassa. Sivut 139-149 Kirjassa: Lempiäinen, K., Löytty, O., Kinnunen, M. (toim.): Tutkijan kirja. Vastapaino. Tampere 2008.
- Rhodes, R.A.W.: Governance and Public Administration. Teoksessa Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Sivut 54-90. Oxford University Press. Oxford 2000.
- Rhodes, R.A.W.: The new governance. *Governing without government*. *Political Studies*. 44 (4). 652-667 1996.
- Rhodes, R.A.W.: *Understanding Governance*. Buckingham. Open University Press. 1997.
- Rhodes, R.A.W.: The Hollowing Out the State. The Changing Nature of the Public Service In Britain. *Political Quarterly*. Sivut 138-151. 1994.
- Rubin, I.: Budgeting: Theory, Concepts Methods and Issues. Sivut 3–22 teoksessa Rabin, (ed.) *Handbook of Public Budgeting*. Marcel Dekker. New York 1992.
- Ruostesaari, I.: Vallan ytimessä : tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Gaudeamus. Helsinki 1992.
- Rycoft, C.: *Anxiety and Neurosis*. Basic Books. Harmondsworth 1968.
- Ryynänen, A.: *Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon*. Kansallinen sivistysliitto ry. Yliopistopaino. Helsinki: 2007.
- Ryynänen, A.: *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismaihtoehdot*. Edita. Helsinki 2004.

- Ryynänen, A., Rehula, J.: Valtio ja kunnat yhteistyöosapuolina. Lainsäädännön uudistamisen kehityslinjat vapaakuntakokeilun ensimmäisen vaiheen perusteella. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1992. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1992.
- Ryynänen, A.: Vapaakuntakokeilun valtion ohjausta ja valvontaa muuttavat vaikutukset kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 3/1988. Kunnallistieteiden laitos. Tampere 1988.
- Ryynänen, S.: EU-sääntelijä lääketieteellisyydessä: Ylikansallinen sääntely ja tutkimus- ja kehitystyö. Acta Universitatis Tamperensis; 1067, Tampereen yliopisto. Tampere 2005.
- Saarela-Kinnunen M., Eskola, J.: Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Sivut 158-169 teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. PS-Kustannus. Gummerus-Kirjapaino. Jyväskylä 2001.
- Salminen A., Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus. Helsinki 1993.
- Sandberg, S.: Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit. Teoksessa: Hirvikorpi, H (toim.): Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisan alan kehittämissäitiö. Vammalan kirjapaino 2006.
- Sandberg, S.: Omöjliga vägval och framkomliga stigar. En granskning av beslut om den finländska lokal- och regionalförvaltningens struktur 1987–2003. Nordisk Administrativt Tidskrift 4/2004. S. 242–260. 2004.
- Seppänen-Järvelä, R.: Luottamus prosessiin: kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveystalalla. Stakes. Helsinki 1999.
- Seale, C.: The quality of qualitative research. Sage Publicatios. London 1999.
- Senge, P. M.: The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. Doubleday. New York. 1990.
- Seppänen-Järvelä, R.: Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveystalalla. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Stakes. Tutkimuksia 104. Jyväskylä 1999.
- Sharpe, L. J.: Theories and Values of Local Government. Political Studies. Vol. XVIII, No 2. 153–174. 1970.
- Sieber, S.: Fatal Remedies. The Ironies of Social Intervention. Plenum. New York 1981.
- Siitonen, J.: Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Akateeminen väitöskirja Kasvatustieteiden tiedekunta. Oulun yliopisto. Oulu 1999.
- Sisäasiainministeriö. Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisut 9/2004. Helsinki 2004.
- Sisäasiainministeriö. Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset - arviointi 2001-2006. Sisäasiainministeriön julkaisut 48/2006. Helsinki 2006.
- Sivistyssanakirja. WSOY. Helsinki 2001.
- Smith, C. A., Smith, K. B.: The Rhetoric of Political Institutions. s. 225-254. Teoksessa: Swanson, D. L., Nimmo, D. (eds.): New Directions in Political Communication: Resource Book. Sage Publications. USA 1990.
- Snow, D., Trom, D.: The Case Study and the Study of Social Movements. Sivut 146-173 teoksessa Klandermans, B., Staggenberg, S. (toim.): Methods of Social Movement Research. University of Minnesota Press. London 2002.

- Soikkanen, H.: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton kirjapaino. Helsinki 1966.
- Sotarauta, M., Lakso, T.: Muutoksen johtaminen ja luova jännite: Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto Acta-sarja 132. Helsinki 2000.
- Sotarauta, M.: Evolutionaarinen muutoskäsitelmä ja itseuudistumisen kapasiteetti. Käsitteellistä perustaa etsimässä. SENTE – työraportteja 17/ 2007. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. www.sjoki.uta.fi/sente. 2007.
- Sotarauta, M.: Muutoksen viides ulottuvuus: Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa. Teoksessa Sotarauta, M. ja Kosonen, K.-J. (toim.): Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehittämisen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press Oy. Juvenes Print. Tampere 2004.
- Sotarauta, M.: Paradoksien partaalla. Viestejä Suomen kunnille niiden matkalla tulevaisuuteen. Julkaistu teoksessa Suomi 80: *Kuokasta kännykkään*. s. 113-129. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Stacey, Ralph. D.: The Chaos Frontier. Creative strategic control for business. Butterworth-Heinemann. Oxford 1991.
- Stenvall, J., Vakkala, H., Syväjärvi, A., Tiilikainen, A.: PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008. Edita. Helsinki 2008.
- Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H., Selin Antti.: ”Mees romppeines siihen” Henkilöstövoimavarojen hallinta ja johtaminen kuntafuusioissa. Suomen Kuntaliitto. Acta 191. Helsinki 2007.
- Stenvall, J. ja Harisalo, R.: Aluehallinto 2000 -Uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Stenvall, J.: Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli. Sivut 177-201 teoksessa: Mälkiä M. ja Stenvall, J.: Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere University Press. Tampere 1997.
- Stoker, G.: Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, 155, Vol. L, No1. 1998.
- Stoneall, L.: Country Life, City Life. Five Theories of Community. Praeger Publishers. New York 1983.
- Strauss A. ja Corbin J.: Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques. Sage Publications. California 1990.
- Strauss, A. ja Corbin J.: Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Second Edition. Thousand Oaks. London 1998.
- Strauss, A. ja Corbin J.: Grounded Theory Methodology. An Overview. Sivut 273-285 Teoksessa: Denzin, N., Lincoln, Y (eds.): Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks. Sage. London 1994.
- Suikki, S., Perttula, J.: Iäkkäiden naisten koettu hyvinvointi – fenomenologis-hermeneuttinen näkökulma. Gerontologia 14 (4) 2000.
- Sulkunen, P.: Johdatus sosiologiaan – Käsitteitä ja näkökulmia. WSOY. Juva 1999.
- Suoninen, E.: Miten tutkia moniäänistä ihmistä. Acta Universitatis Tamperensis 580. Tampereen yliopisto. Tampere 1997.

- Sørensen, E ja Torfing, J (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2007.
- Temmes, M.: *Hallinto puntarissa : hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1994.
- Temmes, M.: *Hallintouudistusten epäonnistumiset – Syyt ja seuraukset*. Hallinnon Tutkimus 22, 3. Sivut 227–243. 2003.
- Thompson, G. ja Frances, A. ja Levacic, R. ja Mitchell, J: eds.: *Markets, Hierarchies, and Networks – The Coordination of Social Life*. Sage Publications. London 1991.
- Tiili, M.: *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Acta Politica 34, Department of Political Science, University of Helsinki 2008.
- Tiilikainen, A.: *Teoriassa kyllä... Resurssi riippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella*. Acta Universitatis Lapponiensis 117. Lapin Yliopistopaino. Rovaniemi 2007.
- Toonen, T. A. J.: *Administrative Reform: Analytics*. Teoksessa: Peters, P.G. and Pierre, J. (eds.): *Handbook of Public Administration*. Sage. London 2003.
- Totro, T.: *Tavistoc-tradition systeemis-psykodynaaminen organisaation kehittämismalli*. Sivut 46–75 teoksessa Hyypä, H., Miettinen, A.: *Johtajuus ja organisaatiodynamiikka*. Metanoia instituutti. Oulu 2000.
- Tshuma L.: *'Hierarchies and Government versus Networks and Governance: Competing Regulatory Paradigms in Global Economic Regulation'* Law, Social Justice and Global Development LGD. <http://elj.warwick.ac.uk/global/issue/2000-1/tshuma.html>
- Tuomi, J., Sarajärvi, A.: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 2002.
- Töttö, P.: *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Vastapaino. Tampere 2000.
- UNDP: *Governance for sustainable development, A UNDP policy* Haastattelu, New York 1997.
- Valtionvarainministeriö 2008: *Aluehallinnon uudistamishanke. Väkiraportti. Valtionvarainministeriön julkaisu 19/2008.*: Edita Prima Oy. Helsinki 2008.
- Valtiovarainministeriö 1993: *Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi*. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1993.
- Vartiainen, P.: *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Vartola, J.: *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 1994.
- Vedung, E: *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers. London 1997.
- Veivo, H., Huttunen, T.: *Semiotiikka. Merkeistä mieleen ja kulttuuriin*. Edita. Helsinki 1999.
- Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, G.P.: *Janus-faced Reorganization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005*.pp. 326-348. *International Review of Administrative Sciences*. 73/3.2007.

- Viinamäki, O-P. ja Salminen, A.: Aluehallintojen mosaiikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriön julkaisu 8/2008. Edita Prima. Helsinki 2008.
- Viirkorpi, P.: Pintaa syvemmälle. Tulokulmia alueyhteistyön vahvistamiseen. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/02. Masanpaino. Helsinki 2002.
- Virtanen, P.: Vallankumous julkisen hallinnon organisaatiokoneessa? Sivut 44-59 teoksessa Aarrevaara, T. ja Stenvall, J.: Kriittinen ajankuva. Tampere University Press. Tampere 2006.
- Weber, M.: Economy and society : an outline of interpretive sociology. 1 / Max Weber; edited by Guenther Roth, Claus Wittich; translated by Ephraim Fischhoff. University of California Press. Berkeley 1978.
- Whyte, G.: Recasting Janis's Groupthink model: The key role of collective efficacy in decision fiascoes. pp. 185-209. Organisational Behavior and Human Decision Processes. Vol 73. 1998.
- Wiberg, M.: Poliitiikka Suomessa. WSOY. Helsinki 2006.
- Wiberg, M.: Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämissäätiö. Helsinki 2005.
- Wisker G.: The Postgraduate Research Handbook. Succeed with your MA, Mphil, EdD and PhD. Palgrave Publishers Ltd. New York 2001.
- World Bank: Governance and Development, Washington 1992.
- Wright, D. S., Stenberg, C. W., Cho, C-L.: American Federalism, Intergovernmental Relations and Inter-governmental Management: Decades of Administrative Relevance Preceding Governance, Collaboration and Networking. Draft of an essay for the Public Administration Review foundation series. Key-note speech presented in Fourth Transatlantic Dialogue-conference by EGPA held in Milan, 12-14 June, 2008.
- Ylönen, A.: Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Teoksessa: Melin, H., Nikula, J.: Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 44. Tampereen Yliopisto 1993.
- Zucker, L.: Production of Trust: institutional sources of economic structures, 1840-1920. In Researching Organisational Behaviour 8. 53-111 1986.

Virallislähteet

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991.

Hallintopolitiikan suuntaviivat: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, VnP 16.4.1998.

Hallitusohjelma 1987. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

Hallitusohjelma 1991. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma. 26.4.1991.

Hallitusohjelma 1995. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma. 13.4.1995

Hallitusohjelma 1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999

Hallitusohjelma 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

HE 248/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 274/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 2§ muuttamisesta.

HE 111/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Kuntalaki 1995/365

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 167/2007.

Laki Kainuun hallintokokeilusta. 343/2003.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. 13.12.2001/1214

Laki vapaakuntakokeilusta 718/88.

PeVL 32/2001 – He 111/2001. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.

Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista. 7.3.2002/174

LIITE I.

I VAIHEEN TEEMAHAASTATTELU

Syksy 2002

Teema 1. Tarve ja merkitys

Miksi Seutukuntien tuki -hanke käynnistettiin?

Mikä merkitys hankkeella on?

Teema 2. Tavoite

Mitä Seutukuntien tuki -hankkeella tavoitellaan?

Miten itse tavoite muodostui?

Teema 3. Keinot

Ovatko hankkeen keinot tarkoituksenmukaiset?

Teema 4. Tie

Miten hanketta lähdetään seudulla toteuttamaan?

Ketkä ovat toteutuksen suunnittelussa mukana?

Teema 5. Odotukset

Mitä hankkeelta odotetaan?

Mitä ongelmia on odotettavissa?

Jäikö vielä jotain, mitä haluaisit sanoa?

LIITE 2.

II VAIHEEN TEEMAHAASTATELU

Syksy 2003

Teema 1. Tarve yhteistyölle

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Miksi juuri teidän kuntanne ja seutunne tällä hetkellä / tänä päivänä tarvitsee seutuyhteistyötä? Eli mitkä ovat ne pääasialliset syyt yhteistyön takana?
2. Ovatko seudun kaikki kunnat sisäistäneet yhteistyön tarpeellisuuden?
3. Kuvaile omin sanoin yhteistyön tämän hetkistä tilannetta seutukunnallanne eli missä mennään? Mikä oli alkutilanne ennen hankkeeseen lähtöä pari vuotta sitten ja mitä on sen jälkeen tähän mennessä tapahtunut?

Keskijohdon kysymykset

1. Mikä on oma näkemyksesi seutuyhteistyön tarpeellisuudesta teidän seutukunnallanne?
2. Ketä tai mitä seutuyhteistyö mielestäsi hyödyttää? Kenelle tai mille seutuyhteistyöstä on mielestäsi hyötyä? Onko yhteistyöstä mielestäsi hyötyä ja jos, mitkä hyödyt ovat ja kenen näkökulmasta?
3. Koetko yhteistyön hyödyttävän sinua ja toimintaasi työssä jollain tavoin?
4. Millaisia ajatuksia seutuyhteistyö ja -hanke herätti ensialkuun?
5. Millaisia kokemuksesi yhteistyön alkuvaiheista ovat?

Teema 2. Yhteistyön tavoitteet ja suunnittelu

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Ovatko seutunne yhteistyön tavoitteet selkeitä?
2. Entä onko ne laadittu yhteistyössä? Ovatko kaikki tärkeät/tarpeelliset henkilöt mielestäsi saaneet olla mukana suunnitteluvaiheessa?
3. Onko seudullanne olemassa strategiaa yhteistyön kehittämisestä?
4. Onko strategia selkeä ja onko se laadittu yhteistyössä?
5. Ovatko strategia ja yhteistyön tavoitteet yksiselitteisesti hyväksytyjä kunnissa?

Keskijohdon kysymykset

1. Millaisia kokemuksia sinulla on seutunne yhteistyön tavoitteiden ja suunnitelman laadinnasta?
2. Koetko yhteistyön tavoitteet mielekkäiksi ja järkeviksi?
3. Onko sinun helppo ymmärtää, mitä yhteistyöllä tavoitellaan?
4. Koetko pystyväsi saavuttamaan tavoitteita, joita yhteistyölle on sinun sektorillasi asetettu?
5. Tuntuuko, että pystyt omalla toiminnallasi vaikuttamaan siihen, että asetetut tavoitteet saavutetaan? Jos ei, mistä luulet sen johtuvan?

Teema 3. Yhteistyön organisointi ja toiminta

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Ovatko yhteistyön kehittämisessä mukana kaikki tarvittavat ja kehittämistyön kannalta tärkeät ihmiset ja toimijaryhmät ja toimijat (viranhaltijat ja luottamushenkilöt yms)? Jos ei, mitä tai ketä mielestäsi puuttuu (esim. koulut, terveyskeskukset tms)?
2. Voivatko kaikki viranhaltijat sekä luottamushenkilöt osallistua mielestäsi tasapuolisesti yhteistyön tekemiseen?
3. Sisältääkö seutunne yhteistyö toimintaa, joka ylittää hallinnolliset rajat (esim. Kela tms.)? Jos, mitä toiminta on ja millaisia tahoja siinä on mukana?
4. Kuka yhteistyötä seudullanne johtaa ja onko yhteistyön johtaminen mielestäsi toimivaa?
5. Ovatko seudulliset toimielimet mielestäsi tarpeellisia?
6. Ovatko niiden roolit selkeät?
7. Ovatko yhteistyössä mukana olevien yksittäisten ihmisten/ viranhaltijoiden / luottamushenkilöiden roolit ja tehtävät selkeät?
8. Onko yhteistyö seudullanne muuttunut uuden organisoinnin myötä?
Kuvailu

Keskijohdon kysymykset

1. Koetko, että olet selvillä teidän seutunne organisaatiosta, eri toimielimistä ja niiden tehtävistä?
2. Koetko olevasi selvillä omasta roolistasi, tehtävistäsi ja mahdollisuuksistasi yhteistyön kehittämisessä?
3. Onko osaltasi käyty läpi myös tulevaisuuden toimenkuvia eli oletko tietoinen siitä, millä tavalla seutuyhteistyön kehittäminen mahdollisesti tulee muuttamaan omaa työnkuvaasi tai työtäsi?

Teema 4. Yhteistyön esteet ja edisteet

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Millaisia positiivisia kokemuksia yhteistyöstä on seudullanne ollut?
2. Mitä on tosiasiallisesti tapahtunut (mitä asioita) ja mistä luulet asioiden etenemisen johtuvan? Jos asiat eivät ole edenneet tarpeeksi, mistä luulet sen johtuvan?
3. Entä voitko mainita joitain negatiivisia kokemuksia yhteistyöstä?
4. Mitkä ovat mielestäsi teidän seutukunnallanne esteitä yhteistyön tiellä vai onko sellaisia?
5. Entä millaiset asiat ovat mielestäsi edistäneet yhteistyön etenemistä teidän seudullanne?

Keskijohdon kysymykset

1. Millaisia positiivisia kokemuksia olet saanut seutuyhteistyöstä?
2. Onko yhteistyö sinun mielestäsi mielekästä? Jos/ Jos ei, miksi?
3. Koetko pystyväsi toteuttamaan yhteistyötä käytännön tasolla näillä olemassa olevilla resursseilla?
4. Koetko olevasi sitoutunut yhteistyön kehittämiseen ja jos, minkä koet tärkeimmäksi syyksi sitoutumisellesi?
5. Jos sinusta tuntuu, ettet pysty tai halua sitoutua, mistä luulet sen johtuvan?

Teema 5. Tulevaisuus

1. Miten ajattelet, että seutuyhteistyö etenee seudullanne (lähi)tulevaisuudessa?
2. Mitä ajattelet, että hanke etenee seudullanne (lähitulevaisuudessa) eli mitä tulee tapahtumaan?
3. Millaisiin asioihin teidän seudullanne tullaan yhteistyön osalta lähitulevaisuudessa keskittymään?
4. Millaisia tavoitteita yhteistyöllä on / tulee olemaan vuoteen 2005 mennessä?

Teema 6. Tiedotus ja kommunikointi

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Kuvaile, miten valmistelu, kuuleminen ja tiedottaminen on seudullanne hoidettu?
2. Onko seutuyhteistyön kehittämistä seutukunnallanne tiedotettu ja informoitu mielestäsi tarpeeksi jo alusta asti?
3. Onko informaatio ollut riittävää ja kattavaa?
4. Millä tavoin informaatiota on jaettu ja millä tavalla sitä olisi mielestäsi tullut jakaa?
5. Mitä olisi voinut tehdä toisin?
6. Tuntuuko, että kaikki yhteistyön osapuolet ovat saaneet osallistua riittävästi valmistelutyöhön?
7. Entä neuvotteluihin keskeisistä asioista?
8. Onko kuntalaisia ja henkilöstöä kuultu valmistelu- ja suunnittelu- tai muissa vaiheissa?

Keskijohdon kysymykset

1. Oletko saanut tarpeeksi informaatiota seutuyhteistyöstä?
2. Jos et, mistä luulet sen johtuvan?
3. Oletko itse etsinyt/hakenut informaatiota aktiivisesti?
4. Onko informaatio/tiedottaminen vaikuttanut jotenkin toimintaasi so. olisitko toiminut toisin, jos olisit saanut enemmän/vähemmän informaatiota? (knowledge limitations)
5. Oletko itse saanut osallistua tarpeeksi sekä valmistelutyöhön että neuvotteluihin, joissa käsitellään keskeisiä asioita/tehdään keskeisiä päätöksiä?
6. Onko osallistumisesi määrä/laajuus vaikuttanut jotenkin toimintaasi yhteistyökuvioissa?

LIITE 3.

III VAIHEEN TEEMAHAASTATTELU

Syksy 2005

Teema 1. Muutosprosessi

1. Ajattele (Seutu-hankkeen alaista) seutuyhteistyön toteuttamista eräänlaisena muutoksena tai muutosprosessina, jokaseudullanne ja kunnassanne vietiin läpi. Voitko kertoa omin sanoin, millä tavalla tämä prosessi seudullanne ja kunnassanne toteutettiin ja oliko se onnistunutta? Kerro oma näkemyksesi etenemisestä alkuhetkestä tähän päivään.
2. Koetko henkilökohtaisesti, että yhteistyö on edennyt sujuvasti?
3. Oletko kokenut mahdolliset ilmenneet ongelmat pieniksi vai suuriksi?

Teema 2. Tarpeen havaitseminen

1. Mikä kunnassanne ja seudullanne oli ja on yhteistyön tarve?
2. Miten tarve yhteistyölle alun perin havaittiin? (Milloin, kuka, missä)
3. Mitä perusteita hankkeeseen lähtemiselle käytettiin ja miten se tuotiin esille?
4. Oliko esillä vaihtoehtoja tälle?
5. Tunnistitko itse henkilökohtaisesti tämän tarpeen? Entä omalla sektorillasi? Mistä syystä?
6. Onko muita syitä, miksi olet henkilökohtaisesti nähnyt yhteistyön järkeväksi tai ei-järkeväksi? Miksi?
7. Kerro, millaisia odotuksia, pelkoja ja toiveita sinulla henkilökohtaisesti oli seutuyhteistyöltä sen alkuvaiheessa?

Teema 3. Yhteistyön suunnittelu

1. Millaisia mielestäsi ovat seudullanne yhteistyölle asetetut tavoitteet? Entä omalle sektorillesi asetetut?
2. Kuka tavoitteet asetti?
3. Oliko niistä erilaisia näkemyksiä kunnassa, seudulla, omalla sektorillasi?
4. Ovatko tavoitteet, myös omalle sektorillesi asetetut, selkeitä?
5. Ovatko yhteistyölle asetetut tavoitteet mielestäsi järkeviä? Jos ei/kyllä, mistä syystä?

6. Millaisia tavoitteita sinulla oli henkilökohtaisesti?
7. Mitkä tavoitteet koit tärkeimmiksi?
8. Oletko ollut itse mukana asettamassa ja laatimassa tavoitteita? Millä tavoin ja missä yhteydessä?
9. Saitko jonkinlaista valmennusta tai koulutusta ennen varsinaista yhteistyön käytännön toteuttamista?

Teema 4. Yhteistyön toteutus

1. Onko yhteistyön toteuttaminen ollut mielestäsi helppoa?
2. Mikä siinä on ollut hankalinta? Miksi?
3. Entä hankalinta/haasteellisinta sinulle henkilökohtaisesti?
4. Oletko toiminut omassa työssäsi yhteistyön tavoitteita toteuttaaksesi? Toteutatko yhteistyölle asetettua strategiaa uskollisesti? Miten se ilmenee?
5. Onko asetettuja tavoitteita ollut helppo saavuttaa? Mikä on auttanut, mikä hankaloittanut?
6. Onko tavoitteiden saavuttamista seurattu. Jos on, millä tavoin?
7. Ovatko oma työsi, omat tehtäväsi muuttuneet jollain tavalla yhteistyön myötä? Jos, miten? Miltä mahdollinen muutos sinusta tuntuu?
8. Onko yhteistyönne rakenne ja hallinto sinusta selkeä? Ymmärrätkö oman roolisi ja sen merkityksen siinä kokonaisuudessa? Millainen roolisi on?
9. Tukeeko organisaatio (kunta, seutu) sinua roolissasi ja työssäsi ja tavoitteiden saavuttamisessa? Jos, millä tavoin ja miten tuki tai sen puute on vaikuttanut työhösi?
10. Oletko mielestäsi ollut hankkeessa enemmän mukana päätösten tekemisessä ja tavoitteiden asettamisessa vai käytännön toteuttamisessa ohjeiden mukaan? Onko tämä ollut oma valintasi?

Teema 5. Onnistuminen yhteistyössä

1. Toteutuivatko alun odotukset ja toiveet ja mahdolliset pelot seutuyhteistyön edetessä? Jos ei/kyllä, mitkä ja millä tavoin?
2. Mikä on henkilökohtaisesti suurin onnistumisesi yhteistyössä? Entä mahdollinen epäonnistuminen?
3. Entä koko seudun kannalta? Entä oman kuntasi kannalta?
4. Mikä on ollut suurin henkilökohtainen hyöty tai seuraus, jonka olet yhteistyöstä saanut?

5. Mikä on ollut suurin hyöty tai seuraus oman sektorisi, kuntasi ja seudun kannalta?
6. Minkä tulisi olla yhteistyön suurin hyöty tai ketä sen pitäisi hyödyttää?
7. Onko hyöty ollut riittävä suhteessa panostuksiin, joita sinä, kuntasi ja seutu on yhteistyön eteen tehnyt?
8. Mikä on ollut huonoin seuraus sinulle henkilökohtaisesti? Entä kunnallesi, seudullesi?
9. Luuletko, että tämänkaltainen yhteistyö voi vakiintua osaksi omaa ja kuntasi sekä seutusi normaalia toimintaa? Jos ei/kyllä, miksi?
10. Miten yhteistyö olisi mielestäsi pitänyt toteuttaa? Olisiko jotain pitänyt tehdä toisin? Oliko hanke-muoto järkevä yhteistyömalli?

Teema 6. Yksilö subjektina

1. Miten kuvailisit kokemuksiasi tähänastisesta yhteistyöstä? Mitkä ovat hyviä, mitkä huonoja kokemuksia ja miksi?
2. Millä tavoin kokemukset ovat vaikuttaneet omaan työhösi ja yhteistyöhön?
3. Olisitko kaivannut parempaa tukea, apua tai muuta toteuttamisessa? Mitä, keneltä, millaista?
4. Entä enemmän aikaa?
5. Koetko, että sinun näkemyksiäsi on aidosti kuunneltu yhteistyötä eteenpäin vietäessä?
6. Koetko, että sinun tuntemuksiasi, toiveitasi ja mahdollisia pelkojasi on kuunneltu ja huomioitu jollain tavalla? Kuka, ja millä tavoin?
7. Jos ei/kyllä, miten tämä on vaikuttanut sinuun ja omaan työhösi?
8. Luuletko, että sinun henkilökohtaiset ominaisuutesi ovat vaikuttaneet näkemyksiisi yhteistyöstä ja sen toteuttamisesta?
9. Mitkä muut asiat kunnassa ja seudulla ovat mielestäsi vaikuttaneet näkemyksiisi yhteistyön toteuttamisesta kaikista eniten?
10. Oletko aidosti sitoutunut yhteistyön syventämiseen riippumatta siitä mihin se tulee johtamaan? Miten tämä sitoutuminen tai sen puute ilmenee työssäsi?
11. Oletko ollut koko ajan motivoitunut yhteistyön toteuttamiseen? Jos et/kyllä, miksi ja miten se ilmenee?

Teema 7. Tiedotus ja viestintä

1. Millaista tiedotus yhteistyöasioista mielestäsi oli? Mistä asioista sinulle tiedotettiin, mistä mahdollisesti ei ja millä tavalla?
2. Antoiko jaettu tieto riittävän pohjan omalle työllesi ja oman työn toteuttamiseksi?
3. Oletko itse jakanut tietoa omille alaisillesi? Jos et/kyllä, miksi et ole/ olet pitänyt sitä tärkeänä?
4. Millaista kommunikointi ja keskustelu yhteistyöstä on mielestäsi ollut?
5. Onko pystytty keskustelemaan myös vaikeista asioista, kuten ihmisten peloista tms.? (Onko puhuttu muun muassa työsuhteesi tulevaisuudesta ja jatkuvuudesta? Jos ei/kyllä, miksi?)
6. Onko kommunikointi vastavuoroista eli vaikuttavatko käytännössä tehdyt asiat myös päättäjien suuntaan ja heidän tekemiinsä päätöksiin?
7. Olisitko itse tehnyt jotain toisin tiedotuksen ja keskustelun suhteen?
8. Oletko voinut vaikuttaa mielestäsi riittävästi yhteistyöasioihin? Jos ei/kyllä, millä tavoin ja miksi?

Mitä jäi kysymättä? Haluatko vielä todeta jotain?