

Inga Nyholm

Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana

Seutuyhteistyö muutosprosessina
kuntien keskijohdon näkökulmasta

TAMPEREEN YLIOPISTO
SUOMEN KUNTALIITTO
HELSINKI 2008

TEKIJÄ
Inga Nyholm

1. painos
ISBN 978-952-213-315-1
ISSN 1237-8569
© Suomen Kuntaliitto
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki
Helsinki 2008

Myynti:
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kunnat.net/kirjakauppa
Faksi (09) 771 2331
Tilausnumero 509196

Acta Electronica Universitatis Tampereensis 705
ISBN 978-951-44-7259-6 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Kiitokset

Väitöskirjan työstäminen on osaltani ollut noin viiden vuoden mittainen, mielenkiintoinen prosessi. Tänä aikana on ollut tärkeää, että vierelläni on ollut ihmisiä, joiden kanssa on voinut keskustella tutkimuksesta. Vähintään yhtä tärkeää on ollut se, että vierelläni on ollut myös ihmisiä, joiden kanssa on voinut keskustella kaikesta muusta kuin tutkimuksesta.

Väitöskirjaprosessissani suuri merkitys on ollut sillä kannustuksella ja tuella, jota olen saanut ohjaajaltani, professori Arto Haverilta. Ensimmäiset kiitossanani haluankin osoittaa Artolle. Ilman kannustustasi en olisi ehkä tullut koskaan aloittaneeksi väitöskirjan tekemistä, ja ilman tätä prosessia olisin jäänyt paitsi paljosta. Kaivautuminen kuntamuutoksen kontekstiin onkin kokonaisuudessaan ollut erittäin miellyttävää ja antoisaa, vaikka myönnettäköön, että toisinaan olen pohtinut tutkimuksen teon rationaalisuutta – ja paikoin jopa irrationaalisuutta!

Viiden vuoden aikana minulla on ollut ilo keskustella väitöskirjani aihepiiristä lukuisten ihmisten kanssa. Kaikkien näkemykset ja huomiot ovat osaltaan vieneet työtäni eteenpäin ja kehittäneet sitä. Kiitän näistä huomioista erityisesti väitöskirjani esitarkastajia, kehitysohjaaja Sakari Möttöstä sekä dosentti Petri Virtasta.

Arvokkaita kommentteja olen saanut myös professori Ari-Veikko Anttiroikolta, kiitos niistä. Myös muut entisen kunnallistieteen laitoksen professorit ja tutkijat ovat edistäneet työtäni eri tavoin. Jos eivät muuten, niin ainakin tiedustelemalla säännöllisin väliajoin, joko väitöspäivä on selvillä!

Väitöskirjatutkijan näkökulmasta tutkimuksen rahoitus on erittäin tärkeä kysymys. Olen itse ollut onnellisessa asemassa, sillä olen saanut Kunnallisanalan kehittämissäätiöltä kolmen vuoden väitöskirja-apurahan. Apurahan turvin olen voinut silloin tällöin ottaa lomaa töistä paneutuakseni kunnallistieteen saloihin. Esitän apurahasta erittäin lämpimät kiitokseni säätiölle.

Väitöskirjan valmiiksi saattamiseen vaikuttavat myös paljon ne olosuhteet, joissa raaka työ tehdään. Toisinaan olen kirjoittanut kirjaa kotona, kaiken kaikkiaan seitsemässä eri asunnossa. Pääosin se on kirjoitettu kuitenkin kahdessa työpaikassa. Haluankin kiittää Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitosta työhuoneesta ja puitteista, joissa kirjoitin tutkimukseni ensimmäiset tavut. Väitöskirjani loppulukuja viilasini Suomen Kuntaliitossa. Esitän suuren kiitoksen kehitysohjaaja Kaija Majoiselle siitä, että sain mahdollisuuden työskennellä yksikössäni osa-aikaisena tutkijana. Kolmen päivän viikkovauhdilla tutkimus eteni johtopäätöksiin, ja kahden päivän viikkovauhtia sain paneutua kuntien käytäntöihin. Kaijaa kiitän myös mahdollisuudesta saada julkaista väitöskirja Kuntaliiton Acta-sarjassa.

Tutkimuksen teon aikana minulla ei muutoinkaan ole ollut vaaraa tutkijan kammiioon hautautumisesta. Tästä on pitänyt huolen sisäasiainministeriön kuntaosasto Cay Sevónin johdolla. Samanaikainen työskentely ja väitöskirjan teko on paikoin ollut turhankin haastavaa, mutta enimmäkseen antoisaa. Erityisesti siksi, että viiden vuoden aikana minulla on ollut ilo kirjoittaa kirjaani mielenkiintoisten työtehtävien ohessa, innovatiivisissa olosuhteissa ja ihanien ihmisten parissa. Kiitos teille kaikille!

Merkitystä väitöskirjaprosessin aikana ei ole ollut ainoastaan substanssiin liittyvillä huomioilla ja kommentteilla, vaan myös sillä, että omia tuntemuksiaan itse prosessista on voinut jakaa. Kun keväällä 2003 aloitin jatko-opiskelijana, oli laitoksemme muuttamista jatko-opiskelijoista muodostunut pienempi tutkimusryhmä, eli Rempparyhmä, johon pääsin jäseneksi. Tässä ryhmässä kokemuksia vaihdettiin väitöskirjan väentämisen arjen huolista, mutta myös jaettiin onnistumisen tunteet ja kyyneleet. Suurkiitos Jenni Airaksiselle, Elina Laamaselle, Ilona Lundströmille, Maarit Sihvoselle ja Mia Toivaselle kaikista ikimuistoisista hetkistä!

Lukuisista työtovereistani haluan erikseen kiittää vielä amanuessi Sari Saastamoista, jonka neuvot ja tiedot erityisesti käytännön järjestelyistä ovat auttaneet minua prosessin monessa eri vaiheessa. Kiitos myös johtava konsultti Veijo Hurskaiselle mielenkiintoisista keskusteluista, ajatuksia herättävistä kommentteista ja asiantuntevista näkemyksistä. Asiantuntija Antti Kuopilaa ja tutkija Anni Jänttiä kiitän terävistä huomioista käsikirjoitukseeni liittyen - ja myös ystävyystiedestä!

Väitöskirjan tekeminen on vaatinut joskus suunnatonta kärsivällisyyttä. Sekä itseltäni, mutta ehkä myös ystäviltäni. Erityisesti viimeisen vuoden aikana olen lukuisia kertoja joutunut valitsemaan tietokoneen ääressä istumisen ystävien seuran sijaan. Kiitänkin kaikkia ystäviäni ymmärryksestä, jota olette osoittaneet. Erityiset kiitokseni lausun Mari Saikkoselle, joka johdatti minut väitöskirjani alkumetreillä tiedonhaun saloihin, Henri Roposelle tietoteknisestä tuesta väitöskirjani kriittisessä keskivaiheessa sekä Noora Koistiselle, joka ystävällisesti korjaili käsikirjoitukseni kieliasua työn ollessa lähes tiivistelmää vaille valmis.

Väitöskirjaprosessia ovat vierestä seuranneet, ihmetelleet ja myötäeläneet myös vanhempani. Äitiäni Marja Nyholmia kiitän siitä korvaamattomasta tuesta, jota olet osoittanut sekä väitöskirjalleni että muille pyrkimyksilleni. Isääni Rolf Nyholmia haluan kiittää niin ikään tuesta, mutta myös ehkä juuri isältä perimästäni kiinnostuksesta kunnallispoliittisiin kysymyksiin. Ilman tätä aitoa kiinnostusta tämä väitöskirja olisi saattanut jäädä kirjoittamatta.

Vantaan Hiekkaharjussa 30.12.2007

Inga Nyholm

Sisällysluettelo

Kiitokset	3
Tiivistelmä	9
Resumé	12
Abstract	15
I Tutkimuksen lähtökohtia	18
1 Johdanto	18
2 Tutkimustehtävä, tavoitteet ja näkökulma	20
3 Tutkimuksen rakenne	24
4 Tutkimusote ja tutkimuksen tieteenfilosofia	25
4.1 Empiirinen laadullinen tutkimus	25
4.2 Tutkimuksen taustalla vaikuttavia tieteenfilosofisia näkemyksiä	26
4.3 Tutkimus postmodernina kunnallistieteellisenä tutkimuksena	28
5 Grounded theoryyn pohjautuva metodologia	33
5.1 Grounded theory käsitteenä ja metodina	33
5.2 Grounded theoryn kaksi koulukuntaa	34
5.3 Induktiivis-deduktiivinen grounded theory tässä tutkimuksessa	35
II Tutkimuksen konteksti, ilmiö ja kohde	37
1 Kuntien toimintakentän muutokset 1900-luvun loppupuolella	37
1.1 Poliittisen kansainvälisen toimintaympäristön muutokset	38
1.1.1 Globalisaation ja Euroopan unionin johdattamana avoimeen kilpailutalouteen	38
1.1.2 Hallinta-ajattelun vahvistuminen ja vaikutukset kuntiin	40
1.2 Kansallisen toimintaympäristön muutostekijät	42
1.2.1 Kuntatalouden kriisi ja epävarmuuden lisääntyminen	43
1.2.2 Desentralisaatio, deregulaatio ja markkinaperusteisuus	45
1.2.3 Sosiaalinen arvo- ja tarveympäristö sekä muut yhteiskunnalliset muutokset	47
2 Modernista yhteiskunnasta kohti postmoderneja olosuhteita	48
2.1 Moderni byrokraattinen organisaatio ja rationaalinen yksilö	49
2.2 Postmoderni verkosto-organisaatio ja vastuullinen työntekijä	52
3 Organisaatiomuutos ilmiönä ja prosessina	54
3.1 Organisaatiomuutoksen käsitteestä	54
3.2 Organisaatiomuutoksen kohde ja aste	55

3.3	Tutkimukset organisaatiomuutoksista _____	56
3.4	Organisaatiomuutos johdettuna prosessina _____	60
3.5	Yksilöt ja organisaatiomuutos _____	63
3.5.1	Yksilöt organisaatiomuutostutkimuksessa _____	63
3.5.2	Yksilö organisaatiomuutoksen objektina _____	64
3.5.3	Muutosten kokeminen: yksilö subjektina _____	65
3.5.4	Keskijohto organisaatiomuutoksessa _____	66
4	Kuntien välinen seudullinen yhteistyö rationaalisena toimintana _____	67
4.1	Kuntayhteistyö ja sen kehittyminen _____	68
4.2	Seutuyhteistyötrendin muotoutuminen 1990-luvulla _____	70
4.2.1	Seutuyhteistyö käsitteenä _____	70
4.2.2	Seudullinen yhteistyö lisääntyy _____	71
4.3	Seutukuntien tuki -hanke _____	74
4.3.1	Lipposen II hallituksen ohjelma ja Seutu-hankkeen asettaminen _____	74
4.3.2	Seutu-hanke kuntien strategista kapasiteettia kehittämään _____	75
4.3.3	Hanke etenee hitaasti ja poukkoillen _____	78
4.3.4	Tutkimusseutujen kuvaus _____	84
5	Seutuyhteistyö muutosprosessina: postmoderni näkökulma organisaatio- muutokseen _____	104
III	Tutkimusaineisto ja analysointiprosessi _____	107
1	Tutkimuksen aineisto ja aineistonkeruu _____	107
1.1	Aineistonkeruumenetelmät _____	107
1.1.1	Teemahaastattelulla lähelle subjektiivisia kokemuksia _____	107
1.1.2	Elämäkertakirjoitukset yksilöiden kokemusten paljastajina _____	108
1.2	Haastattelut ja elämäkerrat tutkimuksen aineistona _____	109
2	Tutkimuksen analyysin vaiheet _____	113
2.1	Tutkimuksen grounded theoryn mukainen koodaus- ja analyysiprosessi _____	113
2.2	Aineiston esianalyysi osana prosessia _____	119
2.3	Aineiston koodaus ja nvivo-ohjelman käyttö _____	122
2.4	Analyysi- ja koodausprosessi: kohti teoreettisia päätelmiä _____	123
2.4.1	Alustavat kategoriat induktiivisen analyysin pohjana _____	123
2.4.2	Avoin koodaus: käsitteiden poimintaa _____	125
2.4.3	Ideoinnista aksiaaliseen koodaukseen _____	127
2.4.4	Teoriaan palaaminen: selektiivinen koodaus _____	130
IV	Tutkimuksen tulokset _____	133
1	Tutkimuksen havainnot ja tulokset suhteessa tutkimustavoitteisiin ja -ongelmiin _____	133
2	Hallinnan häly kuntamuutosten toteuttamista vaikeuttavana ilmiönä _____	134
3	Karannut muutosjohtajuus _____	138
3.1	Tarve muutokselle: todellinen, näennäinen vai perustelematon? _____	138

	3.1.1	Todelliset talousvaikeudet – todellinen tarve _____	139
	3.1.2	Koordinaatiotarve muutoksen käynnistäjänä _____	140
	3.1.3	Näennäiset tarpeet muutokselle _____	141
	3.1.4	Muutoksen perustelemattomuus _____	143
	3.2	Struktuuriin kohdistuvat tavoitteet ja teknis-rationaaliset interventiot _____	146
	3.2.1	Abstraktit ja marginaaliset tavoitteet muutoksen esteenä_	146
	3.2.2	Yhteisen vision ja yhteisten tavoitteiden puute _____	149
	3.2.3	Selkeillä tavoitteilla kohti konkreettista muutosta _____	152
	3.3	Muutosprosessin johtaminen ja yleisten muutosmekanismien puute _____	153
	3.3.1	Kaksisuuntainen viestintä resurssina muutokseen _____	154
	3.3.2	Ei osallistumista, ei tukea, ei toteutusta? _____	157
	3.3.3	Yksilöiden ja ryhmien tehtävien määrittelemättömyys _____	158
	3.4	Pienistä tuloksista suuriin saavutuksiin? _____	162
4		Yksilöiden intentiot ja tavoitteet muutokseen vaikuttajina _____	166
	4.1	Muutoksen vastustus ja ennakoasenteet _____	166
	4.2	Pelko oman aseman menettämisestä tai työtehtävien muuttumisesta _____	168
	4.3	Henkilökohtaiset tavoitteet ja organisaation muutos _____	171
	4.4	Kehittämishalu ja -ymmärrys muutoksen edisteinä _____	173
5		Kunnan poliittinen ja byrokraattinen luonne muutoksen riskinä _____	175
	5.1	Dualistisen johtamisjärjestelmän ongelmat suhteessa muutokseen _____	175
	5.1.1	Kaksipäinen johtajuus ja kuntaorganisaation muutos _____	176
	5.1.2	Ammatillinen näkökulma versus poliittinen näkökulma muutokseen _____	177
	5.1.3	Strateginen kuilu näkökulmaerojen korostajana _____	181
	5.4	Rationalisointijäykkyys _____	182
	5.5	Sektorihallinnon elinvoimaisuus ja professioiden vaikutus _____	183
	5.6	Kunnan perustehtävä perusteluna sekä vastustukselle että tarpeelle _____	187
6		Kontekstuaalisten tekijöiden vaikutus kunnissa toteutettaviin muutoksiin _____	189
	6.1	Toimintaympäristömuutos organisaatiomuutoksen hidasteena_	189
	6.1.1	Turbulentin toimintaympäristön aiheuttama muutos- väsymys _____	189
	6.1.2	Projektiyhteiskunnan projektiähky _____	191
	6.1.3	Epävarmuuden lisääntymisen vaikutukset _____	193
	6.1.4	Olosuhdemuutokset ja ulkopuoliset tekijät pysäyttävät muutoksen hetkellisesti _____	195
	6.2	Intressiritiriidat, konfliktit ja konsensus _____	197
	6.2.1	Kuntien eri intressit _____	198
	6.2.2	Viranhaltijoiden intressien yhteentörmäykset _____	201

6.2.3	Kuntien ja seudun intressien eroavaisuudet _____	203
6.2.4	Intressien yhteensovittaminen – mahdoton tehtävä? _____	204
6.2.5	Konsensus, konfliktit ja kyky strategisiin päätöksiin _____	206
6.3	Epäselvien johto- ja toimivaltasuhteiden vaikutus muutokseen _	208
6.4	Hallintomallin ristiriidat: muutos jäykkien rakenteiden ja joustavuuden rajapinnassa _____	210
V	Johtopäätöksiä _____	213
1	Seutu-hanke: suuresta reformista retorisen tason muutokseksi _____	215
2	Teknis-rationaalisten interventioiden riittämättömyys muutoksen hallinnassa _____	218
3	Kuntaorganisaation muutos ja rationaalisuuden harha _____	221
4	Kunta postmodernin ja modernin välitilassa _____	223
5	Muutos ja sen johtaminen hallinnan hälyssä _____	227
VI	Pohdinta _____	233
1	Tutkimuksen luotettavuus _____	233
2	Tutkimuksen merkityksen arviointia _____	235
3	Lopuksi: postmoderni kuntajohtaminen pysyvässä agonistisuuden tilassa _____	237
	Lähteet _____	239
	Liitteet	
	Liite 1. I vaiheen teemahaastattelu _____	254
	Liite 2. II vaiheen teemahaastattelu _____	256
	Liite 3. III vaiheen teemahaastattelu _____	259
	Liite 4. Kirjoituspyyntö elämäkertakirjoituksena _____	262
	Liite 5. Ohjeita ja vihjeitä omaelämäkerran kirjoittamiseksi _____	263

Tiivistelmä

Inga Nyholm (2008): **Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana.** Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta nro 199. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tutkimuksen aiheena on organisaatiomuutos, tarkemmin kuntaorganisaation muutos. Muutoksen empiirisenä esimerkkinä tutkimuksessa on kuntien seudullisen yhteistyön edistämiseen tähtäävä Seutukuntien tuki -hanke, joka käynnistyi vuonna 2000. Seutuyhteistyötä tarkastellaan tutkimuksessa muutosprosessina kuntien sektori- eli keskijohdon näkökulmasta. Tutkimuksessa kysytään millaisena kuntaorganisaation muutos näyttäytyy yksilöiden kokemusten valossa ja millaiset tekijät vaikuttavat muutosprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen kunnissa.

Tutkimuksen lähtökohtana toimii kunnallistieteellisen tutkimuksen postmoderni paradigma. Postmodernin ajattelun peruslähtökohtana on skeptismi universaaliutta kohtaan, ja postmoderni organisaatiotutkimus on pyrkinyt nostamaan esille paikallisia ääniä ja näkökulmia. Tässä tutkimuksessa paradigma näkyy pyrkimyksenä tunnistaa organisaation erilaiset ja modernissa paradigmassa ehkä marginaalissa olleet äänet. Näitä marginaalisia ääniä tutkimuksessa edustaa kuntien keskijohto. Keskijohdon rooli organisaatiomuutoksen ja seutuyhteistyön kannalta on keskeinen, sillä se toimii muutoksia koskevien päätöksentekoprosessien solmukohdassa, strategisten päätösten tekijöiden ja henkilöstön rajapinnassa.

Tutkimuksen metodologia pohjautuu grounded theory -menetelmään, jonka tavoitteena on muodostaa empirian varaan perustuva teoria. Tässä sovelletaan induktiivis-deduktiivista grounded theorya, joka tarkoittaa, että tutkimus pohjautuu empiriaan, mutta sisältää ilmiön tarkastelua helpottavan teoreettisen kehyksen. Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa alustava teoria tekijöistä, jotka vaikuttavat kuntaorganisaatiomuutosten toteuttamiseen ja onnistumiseen.

Tutkimuksen tarkasteluajanjaksoa määrittävät kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä. Tarkasteluajanjaksolla kuntien kansainvälisessä, kansallisessa, poliittisessa, institutionaalisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset johtivat mm. kuntien välisen yhteistyön lisääntymiseen. Seutuyhteistyöstä muodostui 1990-luvun puolenvälin jälkeen eräänlainen trendi, strateginen valinta, jonka kautta kuntien ajateltiin selviävän parhaiten toimintaympäristön niille asettamista haasteista. Sen kautta kunnat kykenivät säilymään itsenäisinä, mutta turvaamaan laadukkaat peruspalvelut. Yhteistyötä vauhditti myös valtion keskushallinto. Vuonna 2000 yhteistyön edistämiseksi käynnistettiin Paavo

Lipposen II hallituksen toimesta muun muassa Seutukuntien tuki -hanke, joka sisälsi useita erilaisia kannustimia yhteistyön vahvistamiseksi. Vaikka hanke otettiin kunnissa vastaan myönteisesti, eteneminen kokeiluseuduilla oli vaihtelevaa ja hidasta. Lopulta hankkeen tulosten, eli lähinnä tehtyjen selvitysten ja suunnitelmien katsottiin parhaiten palvelevan vain toisen suuren hallintoreformin, kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa. Sisäasiainministeriö valmistelikin Seutu-hankkeen lakkauttamista syksyllä 2007. Tutkimuksen tarkastelu keskittyy niihin tekijöihin, jotka vaikuttivat hankkeen etenemisen hidastumiseen.

Tutkimuksessa hanketta tarkastellaan muutosprosessinäkökulmasta, kuntien ja seutujen sisältä käsin. Yhteistyön etenemistä kuvataan Seutu-hankkeen kahdeksalla alkuperäisellä seutukunnalla (Pohjois-Lapin, Pieksämäen, Nivala-Haapajärven, Turunmaan, Oulun, Loimaan ja Hämeenlinnan seutukunnissa sekä Lahden kaupunkiseudulla), näiden seutujen kuntien neljällä eri toimialasektorilla (sosiaali- ja terveystoimi, sivistys- ja koulutoimi, tekninen toimi, hallinto) toimialan johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen aineisto muodostuu vuosien 2002–2005 aikana kerätystä haastatteluaineistosta ja sektorijohtajien kirjoittamista elämäkertakirjoituksista.

Tutkimuksen perusteella muutosten toteuttamista kunnissa vaikeuttaa keskeisesti kuntien toimintaympäristömuutoksiin kytkeytyvä kaottisuus, hallinnan häly. Tämä häly näkyy tutkimuksen tuloksina määrittynyiden neljän muutoksia vaikeuttavan tekijän kautta. Muutoksia vaikeuttavat heikko muutosjohtajuus, yksilöiden tavoitteet ja intentiot, kuntaorganisaatioiden ominaispiirteet sekä muutostilanne. Häly vaikeuttaa muutoksen johtamista ja hallintaa, ja se nostaa esiin eri toimijoiden erilaiset intressit muutostilanteessa. Intressien myötä syntyy konflikteja, joita kunnissa ei kyetä ratkaisemaan.

Konfliktien ratkaisu ja muutoksen onnistuminen vaikeutuvat, koska kunnat toimivat tutkimuksen mukaan postmodernissa toimintaympäristössä, mutta noudattavat toiminnassaan ja muutostilanteissa edelleen rationaalisia, moderneja päätöksentekomalleja. Nämä mallit eivät riitä muutoksen toteutukseen ja hallintaan postmoderneissa olosuhteissa eivätkä ne sovellu tilanteeseen, jossa kunnat toimivat verkostomaisesti ja yhteistyössä. Mallit myös jättävät yksilön muutostilanteissa marginaaliin. Näin myös yksilölliset tavoitteet, pelot ja epävarmuudet saavat muutostilanteessa korostuneemman sijan ja lisäävät muutostilanteen kaottisuutta. Uusi tilanne vaatiikin uusia päätöksentekomekanismeja, toimintatapoja ja myös rakenteita, jotka eivät voi pohjautua hierarkiaan tai rationaalisuuteen. Uusi tilanne korostaa myös tarvetta yhä vahvempaan johtajuuteen, sekä tarvetta määritellä muutostarve ja -tavoitteet aiempaa selkeämmin.

Toimintatapojen ja päätöksentekoprosessien uudistaminen muutostilanteissa ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä juuri hallinnan häly vaikeuttaa parhaiten kontekstiin sopivien mallien löytämistä. Tutkimuksen havaintojen voidaan katsoa todentavan, että hallinnan hälystä johtuen kuntien kapasiteetti ohjata ja toteuttaa muutoksia on olennaisesti heikentynyt.

Muutos on tutkimuksen perusteella erittäin moniulotteinen ilmiö, jota ei voida hallita, toteuttaa tai kuvata tukeutumalla vain yhteen teoriaan tai malliin. Muutoksen onnistuminen edellyttää tutkimuksen havaintojen mukaan kuntaorganisaatioiden rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista postmoderneihin olosuhteisiin sopiviksi,

muutoksen johtamistapojen uudistamista, yksilöiden intentioiden ja tavoitteiden huomiointia ja niiden ymmärtämistä, sekä muutoksen kontekstin vaikutusten huomioinnottamista muutostilanteessa. Tämä edellyttää muutoksessa vaikuttavien moniulotteisten syy–seuraus-suhteiden ymmärtämistä ja niiden välisten riippuvuuksien koordinoitua. Muutokseen ei voida sen monimutkaisuuden vuoksi luoda yleispäteviä malleja, ja muutoksessa esiintyvän kaoottisuuden ja hälyn vaikutuksesta aiempien teorioiden esittämät kokonaisvaltaiset muutosmallit näyttävät todellista muutosta pelkistävinä.

Muutos on entistä fragmentaarisempi, sillä postmoderni toimintaympäristö vaikuttaa siihen monin tutkimuksessa esitetyin tavoin. Siksi muutosta on kuvattava, tulkittava ja toteutettava agonistisesta näkökulmasta käsin. Tämä merkitsee, että muutostilanteessa kuntaorganisaatioiden keskiöön on nostettava erilaiset, aiemmin marginaalissa olleet äänet ja näkökulmat, sillä kuntien verkostomaisessa yhteistyössä ongelmia voidaan ratkaista vain useiden eri toimijoiden näkökulmia yhdistävillä tavoilla. Tällöin keskeiseksi nousee myös vaatimus nykyisten toimijoiden valta-asemien uudelleenmäärittelystä. Muutosten onnistuminen nykyisessä postmodernissa toimintaympäristössä vaatiikin laajempaa, syvällisempää ja jaetumpaa asiantuntijuutta ja osallisuutta. Myös muilla kuin hierarkian ylätasolle asettuvilla toimijoilla voi olla annettavaa muutokseen. Eri toimijoiden erot ja rajat tulisi ymmärtää muutoksen kannalta positiivisten erojen tuottajina, jolloin muutosten toteuttamiseen ja kuntien päätöksentekoon saataisiin uusia, arvokkaita näkökulmia. Siksi kaoksen hallinta korostaa myös kuntajohtajuuden uudelleenmäärittelyn tarvetta, postmodernin kuntajohtajuuden määrittelyä.

Avainsanat: kuntayhteistyö, seutuyhteistyö, organisaatiomuutos, keskijohto, postmoderni, moderni, verkostot, grounded theory

Resumé

Inga Nyholm (2008): **Mellanledningen och den kommunala omstruktureringen.** Det regionala samarbetet som en förändringsprocess sedd ur mellanledningens synvinkel. Acta nr 199. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Föremål för undersökningen är organisationsförändringar, närmare bestämt förändringar i den kommunala organisationen. Som empiriskt exempel på förändring har tagits regionstödprojektet som inleddes år 2000 och som syftar till att främja det regionala samarbetet mellan kommunerna. Det regionala samarbetet granskas i undersökningen som en förändringsprocess ur kommunsektorns synvinkel, dvs. som ledningen på mellannivå ser det. I undersökningen frågas hur förändringen av den kommunala organisationen visar sig i enskilda individers erfarenheter och vilka faktorer som påverkar genomförandet av förändringsprocessen samt hur den utfaller i kommunerna.

Utgångspunkten för undersökningen är ett postmodernt paradig för kommunvetenskaplig forskning. Det postmoderna tänkandet utgår ifrån skepsis mot universalitet. Den postmoderna organisationsforskningen har eftersträvat att lyfta fram lokala röster och synpunkter. I den här undersökningen märks paradigmet som en strävan att erkänna organisationens olika röster som kanske varit marginella i det moderna paradigmet. Dessa marginella röster representeras i undersökningen av ledningen på mellannivå i kommunerna. Den roll ledningen på mellannivå spelar är viktig för organisationsförändringen och det regionala samarbetet eftersom den står i centrum för beslutsprocesserna som gäller förändringar, i gränsytan mellan de strategiska beslutsfattarna och personalen.

Metodiken i undersökningen bygger på metoden grounded theory vars syfte är att skapa en teori baserad på empiri. Här tillämpas induktiv–deduktiv grounded theory vilket innebär att undersökningen baserar sig på empiri, men omfattar en teoretisk ram som underlättar granskningen av fenomenet. Syftet med undersökningen är att skapa en preliminär teori om de faktorer som inverkar på genomförandet av förändringar i den kommunala organisationen och på resultatet.

Undersökningsperioden bestäms av de förändringar som skett under 1900-talets sista decennier. Under perioden ledde förändringarna i kommunernas internationella, nationella, politiska, institutionella och ekonomiska omvärld bland annat till ett ökat samarbete mellan kommunerna. Efter mitten av 1990-talet blev regionalt samarbete en slags trend, ett strategiskt val genom vilket man tänkte sig att kommunerna bäst skulle klara av de utmaningar omvärlden ställde dem inför. På det sättet kunde kommunerna bevaras självständiga och ändå trygga en basservice av hög kvalitet. Samarbetet påskyn-

dades även av statens centralförvaltning. Paavo Lipponens andra regering inledde år 2000, i syfte att främja samarbetet, bland annat regionstödprojektet som omfattade flera olika incitament för stärkt samarbete. Även om projektet fick ett positivt mottagande i kommunerna framskred arbetet i experimentregionerna varierande och långsamt. Slutligen ansågs resultaten av projektet, dvs. främst genomförda utredningar och planer bäst tjäna enbart genomförandet av en annan stor förvaltningsreform, nämligen kommun- och servicestrukturreformen. Inrikesministeriet beredde en indragning av regionstödprojektet hösten 2007. Undersökningen fokuserar på de faktorer som bidrog till att förlångsamma projektet.

I undersökningen granskas projektet utgående från förändringsprocessen inom kommunerna och regionerna. Hur samarbetet framskrider beskrivs med hjälp av de åtta ekonomiska regioner som ursprungligen deltog i regionstödprojektet (Norra Lappland, Pieksämäki, Nivala-Haapajarvi, Åboland, Uleåborg, Loimaa, Tavastehus samt Lahtis stadsregion), inom fyra sektorer i kommunerna i dessa regioner (social-, hälso- och sjukvård, bildning och utbildning, teknik, förvaltning) ur de ledande tjänsteinnehavarnas synvinkel inom respektive sektor. Undersökningsmaterialet är intervju material som samlats in under åren 2002–2005 och biografiska texter som sektordirektörerna avfattet.

Undersökningen utvisar att genomförandet av förändringar i kommunerna i hög grad försvåras av den kaotiska situationen i samband med hanteringen av omvärldsförändringar. I undersökningen har fyra faktorer som försvårar omställningar utkristalliserats: en svag förändringsledning, individernas mål och intentioner, de kommunala organisationernas särdrag och förändringskontexten. Oredan försvårar förändringsledningen och förändringshanteringen samt lyfter fram olika aktörers olika intressen i situationer av förändring. Olika intressen ger upphov till konflikter som kommunerna inte förmår lösa.

Det blir svårare att lösa konflikter och att lyckas med förändringar i.o.m. att kommunerna enligt undersökningen arbetar i en postmodern omvärld, men i sin verksamhet och i förändringssituationer fortfarande följer rationella moderna modeller för beslutsfattande. Dessa modeller räcker inte till för genomförande och kontroll av förändringar i postmoderna förhållanden och de lämpar sig inte för en situation där kommunerna fungerar i nätverk och i samarbete med andra kommuner. Modellerna beaktar inte heller den enskilda individen i förändringskontexten. På det sättet får också individuella mål, rädslor och osäkerhet en mera framträdande plats och ökar kaoset i situationen. En ny situation kräver nya beslutsmekanismer, verksamhetsformer och strukturer som inte kan grunda sig på hierarki eller rationalitet. En ny situation understryker även behovet av ett allt starkare ledarskap och av att definiera förändringsbehovet och målen klarare än tidigare.

Det är inte så enkelt att förnya verksamhetsformer och beslutsprocesser i förändringssituationer för just oredan i hanteringen gör det svårt att hitta de modeller som passar bäst i kontexten. Man kan anse att observationerna i undersökningen utvisar att oredan avsevärt har försvagat kommunernas kapacitet att leda och genomföra förändringar.

En förändring är utgående från undersökningen ett mycket mångfacetterat fe-

nomen som inte kan kontrolleras, genomföras eller beskrivas med stöd av endast en teori eller modell. För att en förändring ska lyckas förutsätts enligt observationerna i undersökningen att strukturerna och verksamhetssätten i de kommunala organisationerna förnyas så att de passar de postmoderna förhållandena, att formerna för förändringsledning förnyas, att individernas intentioner och mål beaktas och förstås och att förändringskontextens inverkan beaktas i förändringssituationer. Detta förutsätter förståelse av mångfacetterade förhållanden mellan orsak och verkan och koordination av deras inbördes beroende. På grund av förändringens komplexitet går det inte att skapa allmängiltiga modeller och till följd av de kaotiska inslagen och oredan ger de övergripande förändringsmodeller som tidigare presenterats en förenklad bild av den faktiska förändringen.

Förändringen är mer fragmentarisk än tidigare, för den postmoderna omvärlden inverkar på den på många sätt som presenteras i undersökningen. Därför ska förändringen beskrivas, tolkas och genomföras utgående från en agonistisk aspekt. Detta betyder att tidigare marginella röster och åsikter i en förändringssituation måste lyftas fram i centrum, för i kommunernas nätverkssamarbete kan problem lösas bara genom att förena olika aktörers synvinklar. Då blir också kravet på att de nuvarande aktörernas maktpositioner omdefinieras av största vikt. Lyckade förändringar i vår postmoderna omvärld förutsätter en mera omfattande, djupgående och delad sakkunskap och delaktighet än tidigare. Även andra aktörer än de som står högst i hierarkin kan berika förändringen. Man måste inse att skillnaderna och gränserna mellan olika aktörer kan vara värdefulla element som kan användas för att ta fram nya infallsvinklar i genomförandet av förändringar och i kommunernas beslut. Därför betonar behärskandet av kaos även behovet av att omdefiniera kommunledningen, definiera vad postmodern kommunledning är.

Nyckelord: kommunsamarbete, regionalt samarbete, organisationsförändring, ledningen på mellannivå, postmodern, modern, nätverk, grounded theory

Abstract

Inga Nyholm (2008): **Local government change as seen and experienced by the middle management.** Regional co-operation as a change process from the perspective of local government middle management. Acta No. 199. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The subject of this study is organisational change, or more specifically, changes in local government organisation. The regional support (SEUTU) project, launched in 2000 and aimed at promoting regional co-operation between local authorities, serves as an empirical example of change in this study. Regional co-operation is examined as a change process from the perspective of middle management. This study poses the following research questions: how do individuals experience organisational changes and which factors have an effect on the implementation and the success of a municipal change process.

As a starting point for the study is the post-modern paradigm prevalent in municipal science research. The basis of post-modern thinking is scepticism toward universality and hence, post-modern organisational research has sought to give prominence to local voices and perspectives. In this study, the paradigm is reflected in an attempt to identify the different voices within an organisation, which may have been left on the margin in the modern paradigm. Local government middle management has been chosen to represent these marginal voices in this study. The middle management has a central role in organisational change and regional co-operation as it operates at the nexus of decision-making processes concerning changes, at the boundary between strategic decision makers and personnel.

The methodology used in this study is based on the grounded theory research method which aims to generate a theory from empirical data. For the purposes of this study, inductive-deductive grounded theory is applied. This means that the study is based on empirical data but a theoretical framework is used to make the examination of the phenomenon easier. This study aims to formulate a tentative theory of factors which affect the implementation and success of organisational changes in municipalities.

The reference period for the study is defined by changes in the municipal operating environment, which took place during the last decades of the 1990s. Changes that took place in the international, national, political, institutional and economic operating environment of municipalities during the reference period led also to an increase in inter-municipal co-operation. After the mid-1990s, regional co-operation became a kind of trend, a strategic choice, which was thought to help local authorities best

cope with challenges posed by the operating environment. Co-operation helped local authorities stay independent, but at the same time secure high-quality basic services. Co-operation was also promoted by the national government. In 2000, to promote co-operation, a regional support project SEUTU was launched by then Prime Minister Paavo Lipponen's second government. The project introduced a range of incentives to strengthen regional co-operation. Although the project was favourably received by local authorities, progress in pilot regions was unsteady and slow. Finally, the project results, consisting mainly of the surveys and plans made, were considered to be best applicable to the implementation of only another great administrative reform, the restructuring of local government and services. Therefore, in autumn 2007, the Ministry of the Interior made preparations to terminate the SEUTU project. This study will focus on factors that slowed down the progress of the project.

This study examines the project from a change process perspective, from within local authorities and regions. The increase in co-operation is examined in the following eight regions originally chosen for the project: the regions of northern Lapland, Pieksämäki, Nivala-Haapajarvi, Turunmaa, Oulu, Loimaa and Hämeenlinna, and Lahti urban region. Within these regions, co-operation is examined in four different service sectors from the perspective of leading municipal officers of the sector in question: social services and health care, education, technical services and administration. The material for this study was collected between 2002 and 2005 and consists of interviews and biographical material written by sector managers.

The research shows that the implementation of changes in local authorities is chiefly hampered by the chaos, the governance noise, related to the changes in the municipal operating environment. As a result of the study, four factors are determined that complicate change processes and reflect governance noise. The factors that hamper the implementation of changes include weak change management, goals and intentions of individuals, characteristics of municipal organisations and the context of change. The noise hampers change management and control and brings to the fore the different interests of different actors in situations involving changes. The differing interests provoke conflicts that municipalities cannot solve.

Finding solutions to the conflicts and a successful implementation of changes become more difficult because the study shows that local authorities operate in a post-modern environment and yet follow rational, modern models of decision making in their operations and in situations involving changes. In post-modern conditions, these models do not provide tools for successful change implementation and management, nor are they applicable in situations where local authorities form networks and work in co-operation. In a context of change, the models leave individuals on the margin. Consequently, in change situations, individual goals, anxieties and insecurities are underlined, which deepens the chaos of the situation. Therefore, the new situation calls for new decision-making mechanisms and practices but also structures which cannot be hierarchical or rational in nature. A new situation also emphasises the need for stronger leadership and the need to specify in more detail the need for and the goals set for a change.

However, the restructuring of practices and decision-making processes in change situations is not quite that simple, because governance noise makes it more difficult

to find the best models for the context. The insights gained through the research show that due to governance noise, the municipal capacity to control and implement changes has significantly diminished.

The study shows that organisational change is a complex phenomenon that cannot be controlled, implemented or described through one single theory or model only. In the light of the findings of the study, for a change to be successful, the following is required: the structures and practices of municipal organisations must be changed so as to adapt to post-modern conditions; the methods of change management must be reformed; the intentions and goals of individuals must be understood and taken into consideration; and the effects of the context of change must be considered in change situations. To this end, the multidimensional cause and effect relationships affecting change situations must be understood and dependencies between them must be coordinated. Due to the complex nature of changes, no general models can be created. Also, because of the chaos and noise inherent in change, the comprehensive models described in earlier theories seem to simplify the real change.

The post-modern operating environment affects change in a variety of ways making it more fragmented than ever. Therefore, change must be described, analysed and implemented from an agonistic perspective. This means that in change situations, different perspectives and voices previously left on the margin must be placed at the centre of municipal organisations. In networked co-operation between local authorities problems can only be solved if the perspectives of several different actors are combined. This also highlights the necessity to redefine the power of current actors. For changes to be successful in the current post-modern operating environment, more extensive, profound and shared expertise and participation is required. Also actors other than those at the top of the hierarchy may have something to give to the change process. The differences and limits of different actors should be seen as positive in respect of change, offering new, valuable perspectives to municipal decision making and the implementation of changes. Therefore, the control of chaos also highlights the need to redefine the municipal management from a post-modern perspective.

Key words: Local government co-operation, regional co-operation, organisational change, middle management, post-modern, modern, networks, grounded theory.

I Tutkimuksen lähtökohtia

1 Johdanto

Muutaman viime vuoden aikana sanan ”muutos” on kuullut ja nähnyt kunnallispolitiikkaa ja -hallintoa koskevissa keskusteluissa, lehtiartikkeleissa, tutkimuksissa ja uutisissa ehkä useammin kuin koskaan aiemmin. Se on iskostunut pysyväksi termiksi niin kuntien arjessa kuin kunnallistieteellisessä tutkimuksessa. Vaikka lähes kaikilla mainitun kentän toimijoilla tuntuu olevan omat käsityksensä ja näkemyksensä muutoksesta, ei epäilystä ole siitä, etteikö muutos olisi kuntakentällä meneillään.

Kunnissa toteutettavia uudistuksia tai muutoksia on valtion viime vuosien kuntopolitiikassa määrittänyt keskeisesti kuntien omaehtoinen toiminta. Noin 1980-luvulta alkaen toteutetut lainsäädännölliset ja hallinnolliset uudistukset ovat pyrkineet eri tavoin vahvistamaan kuntien itsehallintoa. Valtio on eräänlaisena edellytysten luoja kannustanut kuntia omiin ja itsenäisesti toteutettuihin ratkaisuihin: kunnat on nähty aktiivisina toimijoina ja uudistusten toteuttajina. Näin on myös meneillään olevassa kunta- ja palvelurakennemuutuksessa eli ns. Paras-hankkeessa. Vaikka valtio on sen myötä ottanut itselleen osin takaisin ohjausvaltaansa suhteessa kuntiin, on valtio siinäkin enemmän puitteiden luoja. Valtion tuki- ja kannustustoimenpiteiden ohella Paras-hankkeen on todettu onnistuakseen vaativan vahvaa alueellista ja kunnallista paneutumista sekä sitoutumista (ks. mm. HSA 2006, 104).

Noin 1990-luvun puolivälistä alkanut kuntien seudullisen yhteistyön lisääntymisen on niin ikään osin seurausta valtionhallinnon kuntiin kohdistamista kannustus-toimenpiteistä. Seutuyhteistyön ohjelmallisen kehittämisen kautta valtio on voinut ohjata kuntia ratkaisuihin, joita niiden on haluttu tekevän (ks. mm. Haveri 2006b, 24). Tällainen ”porkkanaa, ei pakkoa” -politiikka näkyi käytännössä myös 2000-luvulle tultaessa esimerkiksi niissä hankkeissa, joita seutuyhteistyön tukemiseksi asetettiin. Näihin hankkeisiin kuuluu tutkimuksen kohteena oleva Seutukuntien tuki -hankekin.

Seutukuntien tuki -hanke kuvastaa omalta osaltaan sitä, mikä valtion kuntapolitiikassa ja toteutetuissa uudistuksissa on ollut olennaista. Kuntien kannalta ne ovat parhaimman ja rationaalisimman toimintastrategian etsimistä toimintaympäristömuutoksiin ja haasteisiin vastaamiseksi. Viimeisen viidentoista vuoden ajan keskeisinä strategisina vaihtoehtoina on vuoroin suosittu kuntaliitoksia, vuoroin yhteistyötä.

Viime vuosien aikana uudistusten ja kuntapolitiikan painopiste on kuitenkin siirtynyt kuntarakenneskusteluista ja toimintastrategioista itse uudistusten toteuttamisstrategioihin ja näin myös muutosstrategioihin: muutosten onnistuneeseen implementointiin (ks. mm. Haveri 2006b, 25). Kyky muuttua on yhä tärkeämpää niin julkis- kuin yksityissektorinkin organisaatioille erityisesti länsimaissa, joissa toimin-

taympäristön kiihtyvä muutosvauhti pakottaa myös organisaatiot uudistumaan (ks. mm. Achtenhagen et al. 2003). On todennäköistä, että organisaatiomuutoksilla tulee kunnissa olemaan tulevaisuudessakin erittäin merkittävä rooli. Organisaatiomuutosten toteuttaminen on kuitenkin haasteellista ja ne toteutuvat suunnitelmien mukaan vain harvoin. Vaikka organisaatiomuutoksia, niiden onnistumista ja myös epäonnistumista on tutkittu vuosikymmeniä, ei tutkimuksin ole kyetty selittämään muutosten epäonnistumisten syitä.

Tutkimukset muutoksista ovat suuntautuneet julkissektoria enemmän yksityiselle sektorille. Juuri kuntaorganisaatioiden muutoksiin liittyvä tutkimustieto on vähäistä ja paikoin myös vanhentunutta, sillä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kuntien toimintaympäristön voidaan sanoa muuttuneen kohtuullisen paljon sitä edeltävään aikaan verrattuna. Markkinoiden avautuminen, globalisaatio, institutionaaliset ja talouden muutokset puhumattakaan verkostoitumis- ja yhteistyökehityksestä vaikuttavat eittämättä myös kunnissa implementoitavien muutosten onnistumiseen.

Organisaatioiden muutosten onnistumiseen vaikuttaa paljon myös organisaatioiden henkilöstö, ne yksilöt, jotka organisaatiossa työskentelevät. Yksilöiden rooliin ja näkemyksiin kunnallistieteellisen tutkimuksen voidaan sanoa paneutuneen harvoin. Mahdollista yksilönäkökulmaa kuntatutkimuksessa ovat yleensä edustaneet kuntajohdajat, eivät juuri muut organisaation toimijat. Tutkimuksissa ja käytännön muutoksissa tulisikin kiinnostua enemmän myös muista toimijoista, sillä ilman ymmärrystä siitä, miten organisaation eri yksilöt kokevat muutoksen, ei voida toteuttaa onnistunutta organisaatiomuutosta. Organisaatiomuutoksen edellytyksenä on yksilöiden eli organisaation henkilöstön uudistuminen, sillä organisaatio on yksilöistä muodostunut kollektiivi (Åhman 2003; Nonaka & Takeuchi 1995, 59; Argyris & Schön 1996, 6–7; Burke 2002).

Organisaatiomuutoksiin vaikuttavat myös monet muut tekijät, jotka saattavat heikentää muutoksen onnistumisen mahdollisuuksia. Huolimatta tehdyistä muutoksista ja niihin kohdistuvista tutkimuksista tämä organisaatiomuutosten dynamiikka ja siihen vaikuttavat tekijät ovat osittain edelleen harmaata aluetta. Organisaatiomuutoksissa on jotain, mitä ei osata selittää.

Jotain selittämätöntä tapahtui myös Seutu-hankkeessa. Alkuinnostuksen jälkeen hankkeen toteuttaminen kunnissa alkoi näyttää hankalammalta kuin mitä osattiin odottaa. Hanke ei toistaiseksi ole johtanut tavoitteisiinsa, kuten kuntien peruspalveluiden tasoisen yhteistyön syvenemiseen ja tiivistämiseen. Jollain seuduilla on päästy kohtuullisiin tuloksiin, mutta pääasiallisina aikaansaannoksina näyttävät olevan vain selvitykset ja suunnitelmat, joita on todettu hyödynnettävän ennen kaikkea kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanossa.

Vapaaehtoinen (yhteistyö)strategia näyttääkin tulleen tiensä päähän, mutta ei kuitenkaan ainoastaan vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen vuoksi. Yhteistyöinnon laantumiseen johtivat useat syyt, joita tässä tutkimuksessa tarkastellaan muutosnäkökulmasta, organisaatioiden eli kuntien ja seutujen arjen näkökulmasta ja lähinnä niiden sisältä käsin. Tarkoituksena on avata hankkeen osittaiseen epäonnistumiseen johtaneita syitä lisäksi yksilöiden näkökulmasta, joka muutostutkimuksissa on aiemmin ollut marginaalissa. Näin tutkimus pyrkii tuomaan lisää ymmärrystä ja tietoa kuntaorganisaatioiden muutoksista, jotta muutosten toteut-

tamisen ja onnistumisen mahdollisuudet paranevat tulevaisuudessa. Tutkimus pyrkii siten tarkastelemaan sitä, mikä vapaaehtoisen strategian tiessä meni vikaan ja voiko sen kokemuksista oppia jotain.

2 Tutkimustehtävä, tavoitteet ja näkökulma

Tämän tutkimuksen kohteena ovat kuntien muutosprosessit, joita tarkastellaan yksilöiden näkökulmasta. Tutkimuksen ilmiötä eli muutosta lähestytään empiirisesti Seutukuntien tuki -hankkeen kautta. Yksilöiden näkökulmaa tutkimuksessa edustaa kuntien keskijohto. Tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä kuvataan keskijohtoa edustavien yksilöiden yksilöllisten ja ainutkertaisten kokemusten kautta. Tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä kuntien muutosprosesseista, muutosprosesseissa vaikuttavista voimista, prosessien hallinnan mahdollisuuksista sekä muutosten luonteesta.

Ihmisten kokemusten tulkinta, tutkiminen ja analysointi on tutkimuksellisesti haastavaa. Toisaalta ihmisten kokemukset ovat tärkeä tutkimuskohde, muun muassa siksi, että yksilöiden kokemusmaailmasta oppiminen voi olla hyödyllistä koko organisaatiolle eikä organisaatio voi muuttua ilman yksilötason muutosta. (Åhman 2003, 218; Nonaka & Takeuchi 1995, 59; Burke 2002, 12–13.) Kokemus tarkoittaa tässä *merkityksiä, jonka kokija yhdistää johonkin tapahtumaan*, jonka hän on tietyllä tavalla kokenut. Juuri merkityksiä analysoimalla on mahdollista tarkastella sitä, millaisia muutokset ja muutosprosessit sekä niihin vaikuttavat asiat yksilöiden näkökulmasta ovat. (Ks. mm. Rauhala 1976; Lämsä 2001, 28.)¹

Seutukuntien tuki -hankkeen (jäljempänä myös Seutu-hanke)², valintaa tutkimuksen kohteeksi voidaan perustella monella tavalla. Ensiksikin selkeää ja vaiheit-

1 ”Kokemusta” on määritelty myös mm. seuraavasti. Vuoren & Vainion (1992, 11, 31) mukaan ”merkitys on kunkin henkilön omissa merkitysrakenteissa, jotka kokija yhdistää juuri kyseiseen kokemukseen” ja ”kokemus ei ole se, mitä on tapahtunut, vaan se, mitä ihminen on sille mielessään tehnyt”. Kokemus ilmaisee itsensä merkitysrakenteissa, se on aina jokin objekti, jolla on eri merkitys eri toimijoille (Lämsä 2001, 28). Toisin sanoen toimijan tietoisuus objektista on merkittävässä roolissa, kun objektia jollain tavalla merkityksellistetään. Yksilö siis konstituoii todellisuutta jollain merkityksellisellä tavalla ja tulkitsee tai tuomitsee sen merkityksellisyyttä omien kokemustensa mukaisesti (Morgan & Smircich 1980, 494).

2 Kuntien seudullisen yhteistyön edistämiseksi sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2000 Seutukuntien tuki -hankkeen. Hankkeen ja kokeilualueille säädetyn erityislainsäädännön (laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002) tavoitteina oli hankkia kokemuksia siitä, miten vapaaehtoisella seutukuntapohjaisella yhteistyöllä voitaisiin mm. turvata palveluja, vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta. (Airaksinen & Haveri 2002, 8; HE 248/2001.) Hankkeeseen kuului alun perin kahdeksan kokeiluseutua (Hämeenlinnan seutu, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutu, Nivala-Haapajärven seutu, Oulun seutu, Pieksämäen seutu, Pohjois-Lapin seutu sekä Turunmaan seutu). Vuonna 2005 hanke laajeni seitsemälle uudelle seudulle (Kaustisen seutu, Kemi-Tornion seutu, Kuopion seutu, Kuuma-seutu, Mikkelin seutu, Savonlinnan seutu sekä Ylivieskan seutu). Samalla tuli voimaan uusi laki, jonka oli määrä jatkaa edellistä kokeilulakia sekä koko kokeilua vuoteen 2012 asti. Vuonna 2007 sisäasiainministeriö kuitenkin suunnitteli hankkeen päättämistä johtuen muun muassa sen ja vuonna 2005 käynnistetyn kunta- ja palvelurakennemuutoksen päällekkäisyyksistä. Seutu-hankkeen arviointi suoritettiin Tampereen yliopistossa vuosien 2002–2005 aikana. Arvioinnissa ja tässä tutkimuksessa ovat mukana ainoastaan ne kahdeksan seutua, jotka olivat alun perin mukana hankkeessa.

taista hanketta on helpompi tarkastella teoreettisesti ja rajata käsitteellisesti. Toiseksi on huomattava, että hanke vakioi tarkasteltavat tapaukset, sillä hankkeen kunnat ja seudut ovat sitoutuneet yhteistyönsä kehittämiseen eräänlaisena strategisena valintana³. Vuonna 2000 käynnistynyttä hanketta tarkastellaan tässä sen alusta vuoden 2005 loppuun asti. Vuonna 2005 päättyi Tampereen yliopiston suorittama hankkeen arviointi, jonka yhteydessä väitöskirjan aineisto on kerätty. Vaikka tutkimus kohdistuu ensisijaisesti hankkeen kuvaamiseen, hanke antaa kuitenkin varsin kattavan kuvan ja uutta tietoa yhteistyön yleisestäkin etenemisestä, sillä arviointiajanjakson kahdeksan seutua edustavat organisoinniltaan, sijainniltaan, olosuhteiltaan ja toteutustavoiltaan erilaisia yhteistyön ulottuvuuksia tai muotoja.

Koska kuntien välisen seudullisen yhteistyön on katsottu ilmentävän uutta paikallista hallintaa Suomessa (ks. mm. Haveri 2006a, Airaksinen et al. 2004; Laamanen 2007), puoltavat sen valintaa tutkimuksen kohteeksi myös teoreettiset lähtökohdat. Yhteistyö voidaan nähdä edelleen hallinnon kentällä tunnistettavana elementtinä postmodernista toimintaympäristöstä⁴. Siten hanke edustaa kolmanneksi myös moniulotteisia muutosprosesseja: seutuyhteistyöstä voidaan sen luonteen vuoksi löytää sellaisia piirteitä ja näkökulmia, joiden kautta voidaan teoreettisesti saavuttaa enemmän ymmärrystä muutosten toteuttamisesta julkishallinnon organisaatioissa. Tutkimus pyrkiikin kuvaamaan, millä tavoin muutoksia voidaan toteuttaa ja johtaa postmodernissa toimintaympäristössä, jossa kuntien toimintaa määrittää keskeisesti Seutu-hankkeen kaltainen toimijoiden verkostoituminen. Hankkeen valintaa tutkimuksen kohteeksi puoltaa myös se, että suomalaisessa paikallishallinnossa muutokset

3 Strategisella tai rationaalisella valinnalla tarkoitetaan tässä seutuyhteistyön yhteydessä sen vaihtoehtoisuutta suhteessa kuntaliitoksiin. Seutuyhteistyö oli erityisesti 1990-luvulla ja vielä 2000-luvun alussakin strateginen valinta, jonka kunnat valitsivat mahdollisten muiden strategioiden sijaan. Yhteistyöllä pyrittiin liitosten sijaan vastaamaan niihin haasteisiin, joita toimintaympäristö kunnille asetti. (Haveri 2006a, 35–36, 75; ks. myös Laamanen 2007, 182.)

4 Seutuyhteistyö voidaan nähdä ilmentymänä postmoderneista olosuhteista, joihin liittyy keskeisesti yhteistyön kaltainen päätöksenteon hajauttaminen ja fragmentaarisuus. Se on ymmärretty kuntien verkostomaisen toiminnan lisääntymisenä ja Seutu-hanke tämän tukemisena, koska yhteistyö on kuntien näkökulmasta myös strateginen valinta ja lähtökohdiltaan osin kuntien, seutujen ja alueiden omaehtoista verkostoitumista tai uudelleenorganisoitumista. Toisaalta Seutu-hankkeen alainen yhteistyö on myös hallinnon uudistus tai reformi. Siinä ei ole ainoastaan kyse omaehtoisesta uudelleenorganisoitumisesta tai toimintaympäristömuutoksiin sopeutumisesta, vaan hanke on valtion interventio ja näin yhteistyö on myös hallinnollisista lähtökohdista tapahtuvaa verkostoitumista (ks. mm. Haveri 2006a, 35–36). Kun mm. Vartolan (2004) mukaan muutosten tutkimisessa on määriteltävä alkuketki, josta muutoksen voidaan katsoa alkaneen, helpottaa hankkeen valinta tutkimuksen tekoa siten, että sen myötä tässä tutkittavalle muutokselle voidaan määritellä aikajänne: kunnat ovat hankkeeseen osallistumisen myötä sopineet tiettyjen tavoitteiden toteuttamisesta tietyllä aikavälillä ja tätä edellyttää myös kunnille myönnettävä rahoitus. Seutu-hankkeen alainen seutuyhteistyö onkin tietyiltä osin uudenlainen yhteistyön muoto, jota kunnat ovat päättäneet sitovin päätöksin, mutta omaehtoisesti soveltaa. Muutoksen tai muutosprosessin kohteeksi olisi vaihtoehtoisesti voitu valita myös toisenlainen kehittämishanke tai projekti, kuten esimerkiksi kuntaliitos, jota olisi teoreettisesti ehkä Seutu-hanketta helpompi käsitteellistää. Kuitenkin juuri seutuyhteistyössä on muutosten kannalta sellaisia elementtejä, joiden tutkiminen ei olisi ollut mahdollista myöskään ns. pinnallisemmissa paikallisissa kehittämisprosesseissa. Lisäksi hankkeen valintaa tukee se, että se on ollut tähän asti yksi valtionhallinnon tärkeimmistä hankkeista, joihin Lipposen II hallituksen jälkeen myös Vanhasen hallitus on ollut sitoutunut.

tullevat olemaan ajankohtaisia myös tulevaisuudessa, mistä johtuen tietoa muutoksista ja niiden toteuttamista kaivataan lisää. Lisäksi Seutu-hankkeen valinta mahdollistaa edelleen yksilöiden kokemusten ja näkemysten tutkimisen muutoksen eri vaiheissa ja tuo uutta tietoa sekä yksilöiden että keskijohdon merkityksestä muutoksissa. Hanketta käsitellään laajemmin pääluvussa II.

Tutkimuksessa yksilönäkökulmaa edustaa Seutu-hankkeen kahdeksan seudun kuntien ns. keski- tai sektorijohto⁵. Keskijohdolla tarkoitetaan tässä ns. alemman johtotason viranhaltijoita, jotka toteuttavat ylimmän johdon ja strategisten päätöstentekijöiden laatimia suunnitelmia ja muutoksia käytännön tasolla. Tämän tutkimuksen ”keskijohdo” saa käsitteellisen rajauksensa Groven (1985, 121) määrittelemän kaksoisjohtajuuden kautta. Grove (emt., 121) tarkoittaa kaksoisjohtajuudella sitä, että organisaatioissa on toimialueittain olemassa yksi kaikista toimialueen yksiköistä vastaava henkilö ja lisäksi yksiköiden vastuuhenkilöitä. Tässä ns. kahden esimiehen systeemissä ylempi määrittää, miten työ suoritetaan, ja alempi valvoo päivittäistä suoritekohtaista toimintaa. Tutkimuksen keskijohdo ymmärretään tässä toimialueen kaikista yksiköistä vastaavaksi johtajaksi, ei yksiköiden vastuuhenkilöksi. Rajaus on tehty siksi, että tutkimuksen aineisto on kerätty kansainvälisesti verrattuna suhteellisen pienistä organisaatioista eli pienistä kunnista. Tällaisissa organisaatioissa kuntien sektori- tai toimialajohtajat täyttävät parhaiten edellä esitetyn keskijohdajan määritelmän.

Keskijohdon valintaa tukevat edelleen seuraavat seikat: 1) keskijohdolla on erityisesti muutosprosesseissa oma, merkityksellinen tehtävänsä ylimmän johdon ja muiden viranhaltijoiden välisenä linkkinä, 2) keskijohdon merkitys seutuyhteistyökontekstissa on tärkeä, sillä seudullinen yhteistyö perustuu verkostoihin, joissa eri toimijoiden tulisi olla tasavertaisemmassa asemassa kuin perinteisissä hierarkkiseen johtamistyyliin perustuvissa organisaatioissa ja 3) keskijohdo on seutuyhteistyössä merkittävä kehittämisen ja muutosten käytännön toteuttaja. Keskijohdo toimii siis eräänlaisessa solmukohdassa kuntien muutoksia koskevissa päätöksentekoprosesseissa, josta johtuen heillä voidaan katsoa olevan erityisiä kokemuksia ja näkemyksiä muutosten etenemisestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä.

Tutkimuksen tavoitteena on:

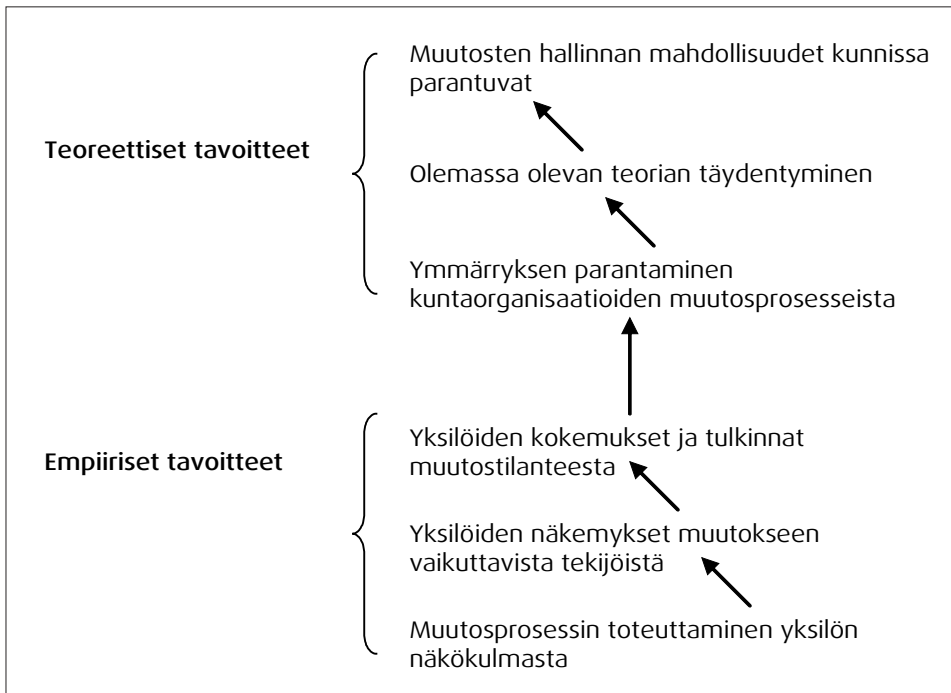
- 1) Lisätä ymmärrystä kuntien muutosprosesseista yksilöiden kokemusten kautta selvittämällä, miten muutosprosesseja keskijohdon näkökulmasta toteutetaan sekä

5 Käsitteitä käytetään tutkimuksessa rinnakkain. Keskijohdo-määritelmä on sikäli problemaattinen, että pienemmissä kunnissa kyseeseen voi tulla varsinainen sektori- eli keskijohdo, mutta suuremmissa kunnissa kyse on nimenomaan sektorin sisäisen, pienemmän yksikön johtotasosta (esim. kirjastonjohtajat, rehtorit, osastojohdajat). Määritelmän ydin on kuitenkin se, että keskijohdolla on sekä johtamistehtäviä että strategioiden ja visioiden toteuttamistehtäviä. Keskijohdon merkitys nähdään tutkimuksessa tärkeäksi siksi, että se on oman ryhmänsä tai yksikkönsä keskeisessä asemassa oleva vaikuttaja. Tässä asemassaan keskijohdo toimii kuitenkin yksilönä eli yksin, sillä kohteena olevissa pienissä kunnissa toimialalla ainoan yksikönjohtajan yksilölliset mielipiteet nousevat korostuneempaan asemaan. Tässä nojaututaan myös Groven (1985) määritelmään, jonka mukaan keskijohdoon kuuluvat organisaation henkilöt eivät varsinaisesti johda ketään, mutta vaikuttavat vailla organisaation suoma auctoriteettiakin muiden ihmisten työhön. He ovat siis esimiesasemassa, mutta toisaalta heidän asemansa on vahvasti ammatillinen.

- 2) Selvittää, millaiset tekijät yksilöiden näkökulmasta vaikuttavat kuntaorganisaatioiden muutoksiin, niiden toteuttamiseen ja onnistumiseen.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole niinkään testata aiempia teorioita tai hypoteeseja, vaan lisätä ymmärrystä kuntaorganisaatioiden muutoksista yksilönäkökulmasta käsin sekä tuottaa alustavaa teoriaa kuntien muutosprosessien toteuttamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Yksilöiden kokemuksia lähestytään tässä empiriasta käsin haastattelemalla kuntien keskijohdon edustajia.⁶ Haastattelujen lisäksi tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu sektorijohdon kirjoittamista elämäkertakirjoituksista. Tutkimuksen aineistonkeruussa on siten hyödynnetty triangulaatiota. Haastattelut sekä elämäkerta-aineisto analysoidaan grounded theory -menetelmällä, joka on tutkimuksen pääasiallinen metodi. Tulkitsemalla ja analysoimalla näin keskijohdon edustajien omaa ”muutospuhetta” pyritään pääsemään lähelle heidän kokemustaan muutoksesta, sekä ymmärtämään muutosta organisaatioissa. Tutkimuksen tavoiteasettelua selventää kuvio 1.



Kuvio 1. Tutkimuksen tavoitteet.

6 Tutkimuksen aineistona toimivat haastattelut on kerätty Seutukuntien tuki -hankkeen arviointitutkimuksen yhteydessä.

Tutkimuksen tavoitteena on myös laajentaa ja täydentää olemassa olevaa teoriaa kuntaorganisaatioiden muutoksista. Empiirisen aineiston analyysin pohjalta tutkimuksessa pyritään tekemään myös päätelmiä kuntien kyvystä toteuttaa organisaatiomuutoksia käytännön tasolla. Lisäksi tutkimuksessa tarkoitus on kiinnittää huomiota myös siihen, millaisen merkityksen yksilöt, heidän kokemuksensa ja näkemyksensä ovat saaneet muutosprosessin implementoinnissa. Näin ollen tutkimuksessa sivutaan myös sitä, millä tavoin keskijohto, yksilöt, ovat osallistuneet muutosprosessin toteutukseen. Tällä tavoin tutkimuksessa on tarkoitus luoda kuva keskijohdon ja yksilöiden merkityksestä muutosprosessin toteutuksessa, vaikka tämä ei ole tutkimuksen pääasiallinen tavoite.

Tutkimuksen tehtävänä on siis tarkastella yksilöiden näkökulmasta organisaation muutosta, sen tavoitteita ja implementointitapaa. Tutkimus hakee tällöin vastauksia sille, miten yksilöt jäsentävät organisaatiomuutoksia ja millaisina he kokevat organisaatiomuutosten dynamiikan eli millaisten tekijöiden he näkevät vaikuttavan muutoksiin. Koska tutkimus on kiinnostunut yksilöiden subjektiivisista kokemuksista, se pyrkii vastaamaan myös siihen, millaisin tavoittein, odotuksin ja toivein yksilöt muutoksia tulkitsevat.

Tutkimuksen tavoitteet pyritään saavuttamaan vastaamalla seuraavaan pääongelmaan:

Millaisena kuntaorganisaation muutos näyttäytyy yksilöiden kokemusten valossa ja millaiset tekijät vaikuttavat muutosprosessin toteuttamiseen kunnissa?

Tutkimuksen pääongelmaan voidaan tarkemmin vastata jakamalla se seuraaviksi alaoingelmiksi eli tutkimuskysymyksiksi:

1. Miten muutosta on yksilöiden näkökulmasta johdettu ja implementoitu muutosprosessina? Eli millä tavoin Seutukuntien tuki -hanketta on keskijohdon näkökulmasta käytännössä toteutettu?
2. Millaiset tekijät ovat vaikuttaneet muutosprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen? Millaiset tekijät näyttävät estävän ja toisaalta edistävän muutosprosessien toteuttamista ja onnistumista kuntaorganisaatioissa?
3. Millä tavoin yksilöt eli keskijohtajat ovat osallistuneet muutosprosessin toteuttamiseen?

Vastaamalla näihin kysymyksiin on mahdollista myös tehdä tulkintoja kuntien kyvystä toteuttaa organisaatiomuutoksia, jota sen enempää kuin kuntien muutosprosessejakaan ei aiemmassa kuntatutkimuksessa ole etenkin keskijohdon näkökulmasta tarkasteltu.

3 Tutkimuksen rakenne

Tässä pääluvussa esitellään tutkimuksen lähtökohtia: tutkimustehtävää ja tutkimuksen tavoitteita, tutkimuksen näkökulmaa, tieteenfilosofista perustaa sekä tutkimuksen metodia. Metodien mukaista koodaus- ja analysointiprosessia esitellään yksityiskohtaisemmin vielä luvussa III. Luku II on tutkimuksen ilmiön ja kohteen kontekstualisoi-

mista, joka toimii grounded theoryn mukaisena johdatuksena tutkittavaan ilmiöön, ja jota ilman ilmiön empiirinen tarkastelu ei olisi mahdollista. Toinen luku sisältää näin ollen johdatuksen kuntien toimintaympäristössä viime vuosikymmeninä tapahtuneisiin muutoksiin ja niiden seurauksiin, kuten mm. kuntien välisen yhteistyön lisääntymiseen. Kuntien yhteistyötä ja verkostomaista toimintaa on pyritty tukemaan erilaisin hankkein ja projektein. Näistä esimerkkinä toimii tutkimuksen empiirinen kohde, Seutukuntien tuki -hanke, jota tutkimuksessa tarkastellaan organisatorisena muutoksena tai muutosprosessina. Tästä johtuen pääluku II sisältää johdatuksen myös organisaation muutoksia käsitteleviin aiempiin teorioihin ja tutkimuksiin. Luvussa käsitellään vielä laajemmin postmodernin ja modernin yhteiskunnan eroja erityisesti organisaatioiden ja yksilöiden näkökulmasta. Tämä on tärkeää, sillä postmoderni näkökulma muodostaa tämän tutkimuksen perusolettamukset ja taustan, josta käsin muutosta tarkastellaan. Luvussa III kuvataan tutkimuksessa käytetty aineisto sekä aineistonkeruu- ja analysointiprosessi. Luku IV taas sisältää tutkimuksen aineiston laadullisen analyysin kuvauksen. Siinä kuvataan tutkimuksen tulokset, keskeiset havainnot ja grounded theory-tutkimuksen kategoriat, joita analyysissä on noussut esille. Näitä havaintoja pyritään jo kyseisessä luvussa sitomaan yhteen olemassa olevan teorian ja tutkimustiedon kanssa, jotta luvussa V tehtävät johtopäätökset sekä teoreettiset päätelmät avautuisivat lukijalle helpommin. Viimeisessä luvussa VI pohditaan vielä tutkimuksen luotettavuutta sekä arvioidaan sen merkitystä.

4 Tutkimusote ja tutkimuksen tieteenfilosofia

4.1 Empiirinen laadullinen tutkimus

Tämä tutkimus voidaan käsittää ns. empiirisenä laadullisena tutkimuksena, jolla tässä tarkoitetaan sitä, että tutkimus perustuu empiriaan, mutta se sisältää teoreettisen viitekehysten. Teoreettinen viitekehys on tutkimuksen ilmiön kontekstualisointia ja ilmiökentän kuvausta ja se keskittyy organisaatiomuutoksiin ja muutosprosesseihin sekä kuntien toimintaympäristön muutostekijöihin. Empiirisellä tasolla tarkastellaan yksilöiden kokemusten kautta muutosprosessia käytännössä ja havainnoidaan tekijöitä, jotka tosiasiallisesti joko vaikeuttavat tai helpottavat muutosten toteuttamista.

Tutkimuksen tieteenfilosofiasta kumpuava käsitys ihmisistä ja maailmasta perustuu siihen, että maailmaa, tutkittavaa ilmiötä ja todellisuutta pyritään tarkastelemaan ihmisten kokemusten ja näkemysten kautta, kuten kvalitatiivisessa tutkimuksessa yleisesti ottaen (ks. Vehviläinen-Julkunen & Paunonen 1997, 20). Laadullisessa tutkimuksessa tutkija pyrkii löytämään aineistostaan yleisiä yhtäläisyyksiä, luo alustavia ehdotuksia käsitteistä ja päätyy lopulta koherenttiin käsitteen määrittelyyn (Janhonen & Nikkonen 2001, 15). Laadullisen tutkimuksen aineiston keruussa ja analysoinnissa keskeisiä ovat aineiston laadulliset ominaisuudet. Siksi johtopäätökset, joissa jäädään määrällisiin havaintoihin, eivät ole tämänkään tutkimuksen kannalta relevantteja: tutkimuksenä ei ole etsiä suurta joukkoa tilastollisesti merkittäviä tuloksia, vaan erilaisia laadullisesti merkittäviä havaintoja, joilla tutkimuksen ongelmanasetteluun pyritään vastaamaan parhaiten.

4.2 Tutkimuksen taustalla vaikuttavia tieteenfilosofisia näkemyksiä

Tutkimuksen tieteenfilosofia perustuu siihen, miten tutkittava kohde ymmärretään. Kaikilla tutkimuksilla on lähtökohtaisesti jokin filosofinen perusoletus ihmisistä, maailmasta ja erityisesti tutkittavasta kohteesta. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on näkemys, että yksilöt antavat eri asioille ja todellisuudelle erilaisia merkityssisältöjä. Siten tutkimuksen tieteenfilosofia pohjautuu fenomenologiaan, etenkin sen tiedonsosiologiaan ja konstruktivistisiin suuntauksiin (joiden edustajina voidaan pitää mm. Alfred Schützia, Peter L. Bergeriä, Thomas Luckmannia) sekä amerikkalaiseen pragmatismiin (jonka edustajia ovat mm. William James, George Herbert Mead ja Herbert Blumer). Suomessa fenomenologian puolestajapuhujina on pidetty mm. Juha Vartoa sekä Lauri Rauhala (Anttiroiko 1993a, 134).

Fenomenologisen metodin ihmiskäsityksessä ovat tutkimuksen teon kannalta merkittäviä kokemuksen, merkityksen ja yhteisöllisyyden käsitteet (ks. Laine 2001, 26; Patton 1991, 69; ks. myös Bergadaa 2002, 8). Fenomenologiassa kokemus ymmärretään ihmisen ”kokemuksellisena suhteena hänen omaan todellisuuteensa” eli yksilön suhteen toisiin ihmisiin ja maailmaan nähdään ilmenevän hänen omissa kokemuksissaan. Yksilölle avautuvaa todellisuutta ei ymmärretä synnynnäisenä, vaan yhteisö, jossa yksilö kasvaa, on todellisuuden lähde. Siksi fenomenologian tavoitteena on ymmärtää yksilöiden merkitysmaailmaa juuri tutkimushetkellä. (Laine 2001, 26–29.)

Yhteiskuntatieteissä fenomenologiset suuntaukset voidaan karkeasti jaotella joko psykologiasta tai sosiologiasta lähteviksi. Organisaatioteorioiden ihmishuhdekoulukunnan normatiiviseen traditioon liittyvässä humanistisessa psykologiassa on nähtävissä fenomenologisia suuntauksia. Sosiologiassa fenomenologiaa on käytetty lisäksi työn ja ammatin tutkimuksessa. Hallinnon tutkimuksessa, samoin kuin kunnallistieteissä, fenomenologian käyttö on perinteisesti ollut vähäistä joitakin sovelluksia lukuun ottamatta⁷. Fenomenologian pyrkimys paljastaa perusolemuksia voi olla myös sen keskeinen anti kunnallis- ja hallintotieteille. Se voi auttaa löytämään hallinnosta sille ominaiset dysfunktiot ja dynaamiset tekijät. (Vuori & Vainio 1992, 7–15, 20; Anttiroiko 1992.)

Fenomenologiaa on käytetty useisiin tarkoituksiin ja terminä sitä käytettiin jo 1700-luvulla. Yleisimmin sillä viitataan Edmund Husserlin (1859–1938) perustamaan yhteen 1900-luvun merkittävimmistä filosofisista suuntauksista. Sitä ei kuitenkaan ole helppo rajata käsitteellisesti johtuen sen sisäisestä moninaisuudesta. (Saarinen 2002, 217; Patton 1991, 68–69.)⁸

7 Kunnallistieteellisessä tutkimuksessa Anttiroiko (mm. 1993b) on soveltanut fenomenologiaa eniten (Vuori & Vainio 1992, 15.) Fenomenologiaa on käytetty myös joissain kunnallistieteen väitöskirjoissa (mm. Syvänen 2003).

8 Fenomenologian ns. perustajana voidaan pitää Husserlia, jonka jälkeen muita merkittäviä vaikuttajia ovat olleet mm. Alfred Schütz (1899–1959) ja Maurice Merleau-Ponty (1908–1961). Fenomenologia voidaan jakaa erilaisiin lähestymistapoihin, joiden piirissä on omat edelläkävijänsä ja kehittelijänsä. Niistä kukin operoi hieman eri käsitteillä ja pyrkii erilaisiin tutkimustavoitteisiin. (Vuori & Vainio 1992; 6, Patton 1990.)

Ns. konstruktionistista suuntausta⁹ edustaneet Berger ja Luckmann olivat fenomenologisesti suuntautuneen tiedonsosiologian edustajia ja he korostivat arkitiedon ja empiirisen todellisuuden tarkastelua. He pohjasivat ajatuksensa fenomenologisen sosiologian perustajaan Schütziin ja tunnistivat tämän vaikutukset omissa töissään (Berger & Luckmann 2003; Aittola & Raiskila 2003, 226–227). Juuri Schütz oli arjen kokemuksen tutkimisen pioneeri ja hän keskittyi analysoimaan yksilöiden jokapäiväisiä kokemuksia (emt., 219; Juuti 2001, 27). Myös Bergerin ja Luckmannin tutkimusten lähtökohtana oli yksilön kokemusmaailma, joka Aittolan & Raiskilan (2003, 219) mukaan liittyy heidät ns. eksistentiaalisen fenomenologian traditioon Jean-Paul Sartren, Max Schelerin, Husserlin ja juuri Schützin jatkoksi. Berger ja Luckmann tarkastelivat yhteiskunnan kehitystä aina yksilösubjektiivisesta näkökulmasta (emt., 213–220; Berger & Luckmann 2003) ja näin he tulivat esittäneeksi vaihtoehdon vallalla olleelle, rakennefunkcionalistiselle tarkastelutavalle. Erityisesti heidän tärkeimpiin julkaisuihinsa kuuluneessa teoksessa ”The Social Construction of Reality” (1966) korostettiin yhteiskunnan ja yksilön dialektista suhdetta¹⁰. Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on myös Bergerin ja Luckmannin suhtautuminen fenomenologiaan: he näkivät sen vain apuvälineenä pyrittäessä tutkimaan perinteisiä sosiologisia kysymyksiä.

Edellä esitellyn, Euroopassa Schützin myötä syntyneen koulukunnan ajatukset olivat jotakuinkin yhteneväisiä amerikkalaisen pragmatismien kanssa, joka analysoi sosiaalisen todellisuuden merkitysmaailmaa ja inhimillistä ajattelua mm. Meadin sekä Blumerin johdolla (ks. Aittola & Raiskila 2003). Tämän symboliseksi interaktionismiksi¹¹ kutsutun suuntauksen edustajat näkivät yksilön aktiivisena toimijana (Blumer

9 Konstruktionismi ei samalla tavoin kuin erityisesti kirjallisuuden tutkimusotteena kehittynyt dekonstruktionismi pohjaa tarkasteluaan kieleen ja kielellis-diskursiivisiin rakenteisiin. Kielen merkitys on kuitenkin korostunut myös sosiologisissa tutkimuksissa, joissa on tulkittu ihmisten kokemuksia. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että subjektiivisten asioiden objektiivinen tarkastelu ilman kieltä tai diskursseja on nähty vaikeaksi. (Aittola & Raiskila 2003, 228–230.) Vaikka tutkimuksen voidaan katsoa nojaavan sosiaaliseen konstruktivismiin, on siinä joitain eroja perinteiseen, fenomenologiaan perustuvaan sosiaaliseen konstruktivismiin, joka pyrki selittämään fenomenologian intentionaalisuutta empiirisesti kielen kautta. Sosiaalisen konstruktivismien mukaan sosiaaliset ilmiöt olivat kielellisesti tuotettuja, ja mm. Juuti et al. (2004) toteavat, että organisaatiotutkija joutuu aina tulkitsemaan organisaation jäsenen tuottamaa kieltä. Tässä tutkimuksessa kieli ymmärretään kuitenkin Lämsää (2001) mukaillen kokemuksen tai merkityksen annon siirtämisen välineenä, joka ei selitä kaikkea. Tärkeää ovat ne ajatukset, tunteet ja aikomukset, joita kielen avulla ilmaistaan, eikä siis väline eli kieli. (Ks. myös mm. Åhman 2003, 77; Lämsä 2001.) Vaikka mm. Patton (1991) onkin todennut, että ainoa mahdollisuus ymmärtää miten ihmiset tulkitsevat kokemuksiaan, on kokea ne itse osallistuvan havainnoinnin kautta, sallii fenomenologia tässä haastattelujen ja elämäkertakirjoitusten käytön ihmisten kokemusten tarkastelussa.

10 Tämän dialektisen suhteen tarkastelu ja ns. dialektisen skeeman käyttö mahdollisti Aittolan & Raiskilan (2003, 221) mukaan sen, että Berger ja Luckmann myös onnistuivat ylittämään individualististen ja holististen tutkimus- ja tarkastelutapojen vallalla olleen vastakkainasettelun. Arjen elämämaailman lisäksi heidän tarkastelunsa kohdistui yhteisöön ja instituutioihin ja heidän kunnianhimoisena pyrkimyksenään olikin kohdistaa tutkimus yhdistelyyn eli objektiivovien ja subjektiivovien näkökulmien tarkasteluun sekä ihmisten tarkasteluun arjessa (Berger & Luckmann 2003). Bergerin ja Luckmannin ajattelutapa sai kannatusta vasta n. 30 vuotta teoksen ilmestymisen jälkeen.

11 Blumerin (1998) mukaan symbolisen interaktionismin asema metodologioiden joukossa ei ole kovin selkeä tai muutoinkaan määritelty. Suuntauksen perustajana on yleisesti pidetty Meadia.

1998, 62) ja poikkesivat näin Luckmannin ja Bergerin tavoin aikalaistensa käsityksistä (Latvala 1998; Chenitz & Swanson 1986; Strauss & Corbin 1990).

Blumerin (1998, 24–25, 49–50) metodologia tulee myös hyvin lähelle grounded theoryn metodologisia lähtökohtia, jotka ovat tämänkin tutkimuksen menetelmällinen ydin. Blumer pitää datan merkitystä tärkeänä asioiden empiirisessä todentamisessa. Symbolisen interaktionismin tärkeimpiä osia ovat hänen mukaansa empiriasta nouseva käsitteistö ja sen muotoilu, jotka ovat pääosassa myös grounded theoryllä tehtävässä tutkimuksessa.

Laajemmin tarkasteltuna fenomenologia näyttäytyy siis muunakin kuin Husserlin ajatuksiin nojautuvana filosofisena suuntauksena. Pattonin (1991, 68–71) mukaan yksi fenomenologian merkityksistä onkin sen käyttäminen tutkimusotteena, jolloin sen tarkoitus on kuvata ihmisten kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä. Edellisen ohella fenomenologia voi tarkoittaa myös paradigmaa, näkökulmaa, naturalistista tutkimusta tai jopa synonyymia koko laadulliselle tutkimukselle (emt., 68). Tutkimuksellisessa kontekstissa fenomenologia voidaan kuitenkin ymmärtää filosofiana, jolloin sen tarkoitus on legitimoida laadullinen tutkimusmenetelmä osaksi yhteiskuntatiedettä tai tutkimuksen fokuksena, jolloin tavoitteena on etsiä tutkittavan kohteen ydinolemusta.

Tieteenfilosofialtaan tämä tutkimus ponnistaa edellä mainittujen fenomenologisten suuntausten traditioista. Fenomenologia on tässä yleisempi tieteenfilosofinen viitekehys (vaikkakaan ei siinä merkityksessä kuin puritaaninen husserlilainen filosofia ymmärretään), perspektiivi ja ennen kaikkea filosofinen tausta metodien perustelemiseksi. Kysessä ei siis ole varsinainen fenomenologinen tutkimus.

4.3 Tutkimus postmodernina kunnallistieteellisenä tutkimuksena

Tämä tutkimus kuuluu kunnallispolitiikan alaan. Kunnallispoliittinen tutkimus on yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, sillä tutkimuskohteena ovat yhteiskunnalliset ilmiöt ja niiden yhteys ihmisten toimintaan (Haveri 2003, 277–279). Kaiken kaikkiaan kunnallistiede on poikkitieteellinen tieteenala, jonka kohteena on itsehallinnollinen paikallisyhteisö eli kunta. Se on kohdetiede ja soveltavaa yhteiskuntatutkimusta, koska se soveltaa useiden eri tieteenalojen perustutkimuksen konseptioita sekä teorioita kunnallistutkimuksen kohdealueeseen (Anttiroiko 1992, 9; Anttiroiko 1993a, 97; Hoikka 1993, 154–154). Tämä tutkimus soveltaa kunnallispolitiikan ohella myös hallintotieteiden ja laajemmin organisaatiotutkimuksen konseptioita: tutkimuksen keskeisenä kohteena on organisaatio, tarkemmin kuitenkin kuntaorganisaatio, mikä tuo tutkimuksen ilmiön tarkasteluun omat kunnallispoliittiset erityispiirteensä.

Kunnallistutkimuksessa on eri tarkastelutapoja, jotka määrittävät yhteiskunnallista todellisuutta ja kunnallishallintoa koskevia yleisiä näkemyksiämme. Nämä heijastelevat yleisemmällä tasolla myös yleistä tiedekäsitystämme. Nämä kuntakäsitykset, kunnallishallinnon tarkastelutavat eli kuntaparadigmat ovat olennainen osa kuntatutkimusta ja lähtökohta sille: ”se on kuntaa koskevan tutkimusotteen ja siihen liittyvän kuntakäsityksen muodostama kokonaisuus, joka ilmentää tutkijan suhdetta tutkimuskohteena olevaan ilmiökenttään” (Anttiroiko 1992, 12). Koska kuntaparadigmat eivät ole irrallisia ajatuskonstruktioita empiirisen tutkimuksen täydentämiseksi,

heijastavat empiiriset tutkimukset aina jonkinlaista paradigmaattista perusvalintaa, joka suuntaa tutkimuksen kohteen määrittämistä, kysymyksenasettelua, tutkimusasetelman muotoilua sekä menetelmävaihtoja. Erilaiset paradigmat eivät kuitenkaan ole ehdottomasti toisiaan poissulkevia. Anttiroiko (emt., 14–15) erottaa toisistaan ekologisen, itsehallinnollisen, institutionaalisen, kriittisen, kontekstuaalisen sekä fenomenologishermeneuttisen kuntaparadigman, joista viimeksi mainittu on kunnallistutkimuksessa ollut vähemmän käytetty. Tämän tutkimuksen voidaan katsoa noudattavan eniten juuri fenomenologishermeneuttisen kuntaparadigman oletuksia, sillä kunta nähdään tässä inhimillisten konstituutioprosessien erityisenä dialektisena muodosteena ja yksilön kokemuksia, erityisesti viranhaltijoiden ns. arkikäsitteitä painotetaan. Tutkimus nojautuu näkökulmaltaan myös ns. postmoderniin diskurssiin, kunnallistutkimuksen postmoderniin paradigmaan (vrt. mm. emt., 14–15; Hoikka 1993, 153–154; Anttiroiko 1993a, 97).

Postmoderni ajattelu juontaa juurensa Friedrich Nietzschestä (1844–1900), amerikkalaisista pragmatisteista sekä poststrukturalistista ranskalaista filosofiaa edustaneista ajattelijoista kuten Jacques Derrida`sta (1930–2004), Jean-Francois Lyotardista (1924–1998) ja Jean Baudrillardista (1929–2007) (Reed 1994, 178–179; Fox & Miller 1995, 45). Postmodernistien ajattelun peruslähtökohtana on skeptismi universaaliutta kohtaan. He eivät luota metakertomuksiin: yhtä totuutta ei ole, vaan totuus on yksilöiden henkilökohtaisten arvojen läpäisemä ja suuri kertomus (*grand récit*¹²) on menettänyt uskottavuutensa (Lyotard 1979, 63; Anttiroiko 1993a, 102; Inglehart 1997, 14). Tämä skeptismi aiheuttaa Anttiroikon (1993a, 102) mukaan tieteen legitimitietin kriisiin: universaalin korvaa individualistinen ja fragmentoitunut yhteiskunta, jossa myös tiede eriytyy ja itsenäistyy. Yhtä koherenttia järjestelmää, jonka pohjalle metakertomus voitaisiin rakentaa, ei ole enää olemassa.

Käsitteinä postmoderni ja moderni viittavaat sekä historialliseen ajanjaksoon (olosuhteet, modernius, postmodernius) että teoreettiseen näkökulmaan tai epistemologiaan (tutkimus, näkökulma, postmodernismi, modernismi) (Lyotard 1979, 7; Hassard 1994, 15–16; Bogason 2005, 235–236). Postmoderni/moderni näkökulma (thought) tai diskurssi viittaa filosofisiin oletuksiin postmodernina/modernina aikana ja postmodernissa/modernissa kulttuurissa. Moderni ja postmoderni ovat termeinä kumpikin varsin ristiriitaisia ja tulkinnoiltaan moninaisia. Näitä erilaisia käsitteitä¹³ käytetään kirjallisuudessa usein synonyymeinä ja niiden merkitys riippuu usein käyttäjästä. (Kvale 1992, 2–3.)¹⁴ Tässä tutkimuksessa postmoderniudella viitataan

12 Modernille tieteelle samoin kuin ajan organisaatiotieteelle ja -tutkimukselle tyypillistä oli ns. yksi suuri kertomus (*grand récit*) eli yhden ainoan näkökulman oikeellisuus ja yhteneväinen ajattelu (Juuti 2001, 126–133; Fox & Miller 1995, 44). Mm. Lyotard tarkoittaa ”modernilla” yhteiskuntaa, jossa totuuden ja oikeuden diskurssit on ankkuroitu nimenomaan suuriin tieteellisiin kertomuksiin: kyse on yhteiskuntateorioiden ja filosofian itselegitimoinnista metadiskurssin kautta (Anttiroiko 1993a, 102; Lyotard 1979, 7; Brügger 2001, 79–81, 83).

13 Postmoderni, postmodernismi, postmodernius (postmodernity, postmodernism, postmodern thought, postmodern); moderni, modernismi, modernius (modernity, modernism, modern thought, modern).

14 Esimerkiksi Pulkkinen (1998, 46) käyttää modernia ja postmodernia merkitsemään yksinkertaisesti kulttuurista asennetta tai ajattelutapaa, ei yhteiskuntamuotoa, aikakautta tai -ismiä.

ennen kaikkea postmoderniin teoreettiseen näkökulmaan, ja lisäksi käsitettä käytetään kuvaamaan länsimaissa tapahtunutta yhteiskunnallisten olosuhteiden muutosta (vrt. Brügger 2001, 78).

Vaikka postmodernit olosuhteet eivät ole sen tavoiteltavampia kuin moderni yhteiskuntakaan, on pyrkimys niistä puhuttaessa kuvata sitä muutosta tai muutoksia, joita yhteiskunnassamme on tapahtunut tai tapahtumassa: noin 1950- tai 1960-luvulta lähtien on alkanut siirtymä kohti postmodernia, mikä on vaikuttanut ajattelutapoihimme ja käyttäytymiseemme. (Ks. mm. Bogason 2000, 18, 28; Lyotard 1979, 11; Hassard 1994, 2–3; Brügger 2001, 78.) Tämä ajattelutapojen muutos näkyy erityisesti organisaatiotutkimuksessa¹⁵, joka voidaan jakaa neljään eri näkökulmaan esimerkiksi Hatchia (1997) mukaillen. Näkökulmat, jotka ovat klassinen (ns. organisaatioteorian esihistoria), moderni, symbolitulkinnallinen sekä postmoderni, heijastavat organisaatiotutkimuksen diskurssin muutoksia, joissa olennaisia tämän tutkimuksen kannalta ovat modernin ja postmodernin tutkimuksen väliset erot. Ne liittyvät ennen kaikkea yhden keskeisen organisaatiokäsitteen, (tavoite)rationaalisuuden, määrittelyyn. Rationaalisuudella tarkoitetaan yleensä ns. tavoiterationaalista toimintaa, joka juontaa juurensa Weberin ihmisten sosiaalista toimintaa koskevasta jaottelusta. Weberin mukaan toiminta, joka suuntautuu muihin ihmisiin, on joko 1) traditionaalista (toiminta perustuu tottumukseen tai vastaavaan), 2) emotionaalista (toiminta perustuu tunteisiin), 3) arvorationaalista (toiminta on järkipäristä, mutta suuntautuu yksilön kannalta tärkeiden arvojen toteuttamiseen eikä oman edun tavoitteluun) tai 4) tavoiterationaalista (toiminta perustuu yksilön kannalta hyödyllisen tavoitteen saavuttamiseen). (Vartola 2004, 236.)

Modernit organisaatioteoriat edustavat organisaatioteorioiden kentällä ns. rationaalista näkökulmaa, sillä ne painottavat organisaatioiden rationaalisuutta. Tämä tavoiterationaalinen idea ulotettiin julkiseen hallintoon ja sen organisaatioihin, ja se hallitsi organisaatioita koskevaa tieteellistä ajattelua aina 1980-luvulle asti aivan kuten positivismi, modernin ajan tieteellinen lähestymistapa¹⁶. (Vartola 2004, 211–216.)

Moderni tiede ja tutkimus oli kiinnostunut asioista, joilla yhteiskunnalliset toiminnot voitiin legitimoida (Carter & Jackson 1994, 90–91). Tämä ns. modernistinen projekti oli pitkäaikainen liike, jonka tarkoitus oli kehittää teoreettisia löydöksiä ja metodologisia välineitä, joiden avulla voitaisiin siirtyä teolliseen yhteiskuntaan. Projekti kulmineitui instrumentaalisen ja teknisen järjen dominaatiossa. Se loi suuren kertomuksen uskomalla järkeen, edistykseen, tieteelliseen objektiivisuuteen sekä

15 Organisaatiotutkimuksella tarkoitetaan usein kokonaisuutta, johon kuuluvat esimerkiksi niin organisaatiokulttuurin tutkimus kuin organisaatiososiologiakin (Hatch 1997, 27). Organisaatiotutkimus sisältää erilaisia teorioita organisaatioista, ja sen päämielenkiinnon kohteina ovat organisaatioissa tapahtuvat asiat. Noin 1960-luvulta omaksi tieteenalaksi kehittynyt organisaatiotutkimus on laaja kenttä, jota on vaikea kategorisoida kattavasti johtuen sen erilaisista painotuksista sekä eri painotusten välisten rajapintojen häilyvyydestä. (Ks. Mm. Hatch 1997, Juuti 2001; Silverman 1971; Åhman 2003.)

16 Positivistinen lähestymistapa edellytti kaikkien asioiden varmaa määrittelyä, luotettavia havaintoja, täsmällisiä mittauksia ja kausaalista selittämistä. Luotettavasti ja varmasti voitiin mitata ja havainnoida ennen kaikkea käyttäytymistä, mistä johtuen positivistista tutkimustapaa kutsutaan myös behavioralismiksi.

konsensukseen, ja näille organisaatiotkin rakentuivat. (Reed 1994, 164–166, ks. myös Lyotard 1979, 75.)

Positivismia ja empirististä behaviorismia alettiin kuitenkin kritisoida noin 1960-luvulta alkaen: modernin organisaatiotutkimuksen nähtiin rajaavan tutkimuskohteita luotettavan havainnoinnin ja mittaamisen periaatteillaan, jolloin osa mielenkiintoisista kysymyksistä jäi tutkimuksen ulkopuolelle¹⁷. Tiedettä kritisoitiin siitä, että se ei kyennyt ratkaisemaan inhimillisiä ongelmia, koska se ei ollut kiinnostunut ihmisten elämän kannalta tärkeistä kysymyksistä. 1970-luvulta lähtien positivismiin haastoivat mm. marxilainen yhteiskuntatiede, strukturalismi sekä hermeneutiikka ja fenomenologia. (Vartola 2004; ks. myös Hatch 1997.)

Rationaalisuus sai myös muita haastajia, joista tärkeimpänä voidaan kaikeksi pitää Herbert Simonia ja hänen teorioitaan rajoitetusta rationaalisuudesta. Simonin teoriat olivat aikanaan merkittävä uudistus organisaatiotutkimuksen piirissä mm. siksi, että ne korostivat rationaalisuuden kontekstisidonnaisuutta. Simonin tarkoituksena olikin pyrkiä pois päin vahvasta neoklassisen taloustieteen rationaalisuudesta. (Czarniawska-Joerges 1992, 22–23; Bogason 2000, 63.)¹⁸

Postmoderni diskurssi tuli tunnetuksi 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Ilmiönä postmodernismi esiintyi ensimmäisiä kertoja arkkitehtuurissa, estetiikassa ja taiteessa leviten nopeasti vaikutusvaltaisten teoreetikkojen käyttöön. (Carter ja Jackson 1994, 88–89; Clegg 1990, 12; Pulkkinen 1998, 48–49.) Organisaatioteorian voidaan nähdä kehittyneen pirstaleisempaan, postmodernimpaan suuntaan 1980-luvun loppupuolelta tai 1990-luvun alusta lähtien (Reed 1994, 178–179; Fox & Miller 1995, 45; Bogason 2000; Juuti et al. 2004, 25; Juuti 2001, 379–385).

Postmoderni organisaatiotutkimus näkee organisaatioiden toimivan verkostoissa¹⁹ ja elämän organisaatioissa ja maailmassa olevan enemmän tilapäistä kuin pysyvää. (Åhman 2003; Juuti 2001, 382–385.) Kun moderni organisaatiotutkija oli ikään kuin pakotettu tarkastelemaan organisaatiota ja sen toimintaa rationaalisesti ja objektiivisesti, on postmoderni tutkimus joistakin ongelmistaan huolimatta²⁰ pyrkinyt empiiristen aineistojen avulla löytämään erilaisten, paikallisten tarinoiden potentiaalain sekä nostamaan esille myös marginaalisia näkökulmia ja ääniä. (Carter & Jackson 1994, 88; Juuti et al. 2004, 25–26.) Vaikka postmodernin diskurssin kiinnostuksen

17 Vartolan (2004, 214) mukaan mm. sellaiset tutkimuskohteet kuten valta ja ihmisten elämäkokemukset työyhteisöissä jäivät näin ollen vähäisen tutkimuksen varaan.

18 Toisaalta Simonia voidaan pitää myös modernin ajan ns. rationalistiteoreetikkona, jollaisena mm. Harmon (1995, 42–47) hänet näkee. Joka tapauksessa Simonin myöhemmät ideat rationaalisuuden rajoituksista voidaan nähdä eräänlaisena irtiottona perinteiselle objektiivisen rationaalisuuden idealle.

19 Verkosto ja verkosto-organisaatio ilmenivät käsitteinä ensimmäisen kerran 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa. Kun rationaalisesta näkökulmasta organisaatio oli suljettu systeemi, korosti uusi näkökulma organisaatiota verkostona sekä sen avoimuutta ja riippuvuutta ympäristöstään. (Klijn 1997, 15–24.)

20 Postmodernia ajattelua on kritisoitu mm. suuntaukseksi, joka pyrkii löytämään yhden totuuden (ks. mm. Juuti et al. 2004; Thompson 1994, 201). Postmodernin tutkimuksen lähtökohdista voidaan kuitenkin pitää sitä ajatusta, että on olemassa vain yksi sosiaalinen todellisuus, jota voidaan kuvata useilla eri kielillä ja useista eri näkökulmista (ks. tark. esim. Czarniawska & Sevón 1996, 7). Näin se ei siis pyri yhden totuuden löytämiseen.

kohteet ovat samat kuin modernin, sen uutuusarvon voidaan katsoa liittyvän tieteen maallistamiseen, rationalismin rajoitteiden esiintuomiseen sekä tieteentekemisen periaatteiden vapaamuotoistumiseen (Anttiroiko 1993a, 114–115). Lisäksi postmoderni näkökulma on tuonut tutkimuksiin mukaan tunteet, subjektiivisuuden ja estetiikan, joita modernin tieteen valtakaudella pidettiin lähinnä turhina ja organisaation toimintaa häiritsevinä asioina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että rationaaliset lähtökohdat olisi hylätty, mutta niiden painotus ei vain ole niin suurta kuin modernissa tutkimuksessa (ks. esim. Bogason 2005).

Postmoderni tutkimus on tulkinnoiltaan moninaista eikä organisaatiotutkimuksen kentältä ole löydettävissä yhtä postmodernia koulukuntaa. Diskurssi on yleisempi yksityissektorin organisaatiotutkimuksen puolella, mutta julkishallinnon tutkimuksessa se on harvassa: yleisesti sen ideoita sovelletaan yksittäisten tutkijoiden kautta niin Euroopassa kuin mm. Yhdysvalloissakin²¹. (Hatch 1997, 43; Bogason 2005, 235, 239.) Tietoa uudenaikaisista postmoderneista organisaatioista on kuitenkin vain vähän ja Czarniawskan & Joergesin (1996) mukaan koko organisaatiokirjallisuus sekä johtamisteoriat ”laulavat edelleen modernistista melodiaa”. Yhteiskunnan muuttuessa moderneja teorioita on kritisoitu siitä, että ne soveltuvat parhaiten kuvaamaan modernia aikaa, kun taas postmodernit olosuhteet vaativat erilaista tutkimusta. Postmoderni ei ehkä selitäkään asioita aiempia näkökulmia paremmin, mutta se ottaa paremmin huomioon ajan hengen (Gergen 1992; Hassard 1994, 19).

Koko edellä mainittu tieteen ja filosofian yleinen muuttuminen pätee osaltaan myös kunnallistutkimukseen (ks. mm. Anttiroiko 1993a, 117). Myös siinä voidaan nähdä modernin kritiikkiä aina 1990-luvulta alkaen. Kunnallistieteellisen ns. tieteen kriisiin osapuolina olivat tuolloin systeemiä puolustava voima²² ja haastajan asemassa ”suurta kertomusta” arvostelevat uusliberalistit (markkinaperustainen malli), uuskonservatismi (mm. uuskientismi, postmodernismi ja fragmentoituvuus) sekä uusmodernismi (systeemin ja elämismailman yhteyden korostaminen). Kunnallistutkimus oli vielä 1990-luvulla kykenemätön seuraamaan postmoderneja trendejä laajemmin, mutta institutionalismin ja itsehallintohypoteesin voitiin nähdä kuitenkin olevan pienenemässä tai uudelleen määrittelyn tarpeessa.²³ (Emt., 117–122.)

Uudelleenmäärittelyn ja kunnallistutkimuksen reagoinnin edellä esitettyyn tieteen kriisiin arvioitiin tuottavan jatkossa uudenlaista kunnallistutkimusta, jonka vaikutukset tulisivat näkymään siirtymänä institutionaalisesta ja itsehallinnollisesta paradigmatista kohti kontekstuaalisuutta, sosiaaliansalytiikkaa, dialektiikkaa tai sosiaalista konstruktivismia. Muutos johtaisi metodologian osalta kuvailevan tilastotieteen relevanssin kyseenalaistamiseen, todelliseen analyysiin kunnalliselämästä, sen ilmiöistä ja ympäristösuhteista, kiinnostuksen lisääntymiseen hermeneutiikkaan ja fenomenologiaan, ilmiöiden ja rakenteiden yhä syvällisempään ja reflektoidumpaan tutkimukseen

21 Postmoderniksi luokiteltavaa julkishallinnon tutkimusta on harjoitettu etupäässä Tanskassa, Yhdysvalloissa ja Hollannissa.

22 Byrokratian itseintressi ja saavutettujen etujen säilyttäminen korostuvat mm. institutionalismissa, systeemitieteissä, hyvinvointivaltioajattelussa sekä klassisissa demokrateorioissa.

23 Anttiroiko määritteli tuolloin kunnallistutkijoita sijoittaen heidät uusmodernismin, postmodernismin, uuskientismin tai uusliberalismin kentälle. Suurin osa sijoittui tuolloin joko uusmodernismin tai -skientismin lohkokoon. (Ks. Anttiroiko 1993a, 122; ks. myös Anttiroiko 1992.)

sekä ihmisten kokemusmaailman tutkimiseen. (Emt., 122–126.) Jos kunnallistutkijat eivät vielä olleet ottaneet näitä haasteita vastaan 1990-luvulla (emt., 122–126), onko kunnallistutkimuksessa nyt tapahtunut siirtymää tähän suuntaan? Asiaa on tässä vaikea arvioida kattavasti, mutta lienee selvää, että myös kunnallistutkimus on muuttunut ja saanut tiettyjä postmoderneiksi luokiteltavia piirteitä. Käytännön ja tutkimuksen välinen reflektioivampi ote näkyy useissa alan tutkimuksissa, mutta tietyiltä osin niin kunnallis- kuin muussakin organisaatio- tai yhteiskunnallisessa tutkimuksessa moderni ote pitää pintansa. Kunnallistutkimuksen voidaan pääosin katsoa keskittyneen kuitenkin tapahtuneiden muutosten ymmärtämiseen, hallintaan ja johtamiseen.

Postmodernin näkökulman noudattaminen tässä kunnallistieteellisessä tutkimuksessa tarkoittaakin sitä, että tutkimuksessa tunnustetaan postmodernille ajalle ominaiset piirteet, kuten fragmentaarisuus ja desentralisaatio, ja näitä pidetään eräänlaisina esiolehtuksina siitä ympäristöstä, jossa kunnat toimivat. Tutkimus pyrkii lisäksi tunnistamaan organisaation moninaiset, erilaiset ja ehkä aiemmin marginaalissa olleet äänet. Tätä marginaalista ääntä tutkimuksessa edustaa kuntien keskijohto, teoreettisella tasolla yksilöt, jotka aiemmin vain harvoin ovat olleet tutkimuksen kannalta kiinnostavia. Kuulemalla ja tiedostamalla useiden ja uusien näkökulmien olemassaolo organisaatiossa, voidaan ymmärtää toiminnan taustalla vallitsevat erilaiset kokemukset ja näkemykset ja myös kehittää ymmärrystä organisaatioiden muutosprosesseista ja ehkä parantaa tietoutta niiden onnistumisesta.

5 Grounded theoryyn pohjautuva metodologia

5.1 Grounded theory käsitteenä ja metodina

Grounded theory eli GT on yleisesti käytetty laadullisen tutkimuksen menetelmä, laji tai tutkimustyyppi, jonka Anselm Strauss ja Barney Glaser kehittivät 60-luvulla vastapainoksi hypoteettis-deduktiivisen suuntauksen ylivoimalle sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme 2000, 153). GT on nimensäkin mukaisesti tutkimusote, jonka tarkoituksena on tuottaa empirian varaan perustuva teoria: ”theory grounded in experiences” (Wisker 2001, 187). GT on näin vastakohta groundless theorylle (s.o. teorialle ilman empiiristä taustaa), ja tällaisena sen on tarkoitus palvella paremmin käytäntöä (ks. esim. Strauss & Corbin 1990, 1994; Glaser & Strauss 1967; Glaser 1992).

Grounded theorya voivat empiirisen aineiston analyysissä käyttää tutkijat, joiden tieteenfilosofiset lähtökohdat ovat mm. marxilaisissa teorioissa tai fenomenologiassa (Charmaz 2000, 511). Sitä voidaan käyttää myös omia sovelluksia sallivana yleismenetelmänä ja erityisen hyvin sen voidaan katsoa soveltuvan aiheisiin, joista ei ole olemassa riittävästi aiempaa tutkimusta tai tutkimuksiin, joissa tutkimuskohteen tarkasteluun ei ole olemassa olevia teoreettisia malleja (ks. tark. esim. Rantala 1999, 7; Chenitz & Swanson, 1986). Grounded theorya on käytetty paljon hoito- ja kasvatustieteiden puolella, ja myös hallinnon tutkimuksissa se on yleistynyt jonkin verran²⁴.

24 Hoitotieteessä grounded theorya on käyttänyt esim. Molander (1999a), kasvatustieteissä mm. Siitonen (1999), valtiotieteissä Tuomikorpi (2005) ja hallintotieteissä Haveri (1994) sekä Ryyänen (2005).

GT sallii useita erilaisia lähtökohdaperusteita, aineistonkeruumenetelmiä, analyttisiä korostuksia ja painotuksia sekä teoreettisia tasoja. GT-metodilla tehtävässä tutkimuksessa empiria, muu tutkimusaineisto ja edelleen aineistonkeruumenetelmät voivat olla moninaisia, ja metodi sallii myös triangulaation aineistonkeruumenetelmien osalta (ks. esim. Molander 1999b; Charmaz 2000, 510–514).

Vaikka GT-metodi ei aseta itse aineistonkeruumenetelmille tiukkoja vaatimuksia, pitää sillä tehtävässä tutkimuksessa kuitenkin pyrkiä siihen, että aineistoa analysoidaan samanaikaisesti kuin sitä kerätään. Grounded theoryn ydin onkin vaiheittain etenevä analysointi eli ns. systemaattinen aineiston koodaus- ja kategorisointiprosessi. GT:ssä systemaattisen ja induktiivisen data-aineiston keruun avulla pyritään rakentamaan teoreettinen kehikko, joka selittää kerättyä aineistoa. Kyseessä on siis datan tulkinta, joka lopulta määrittyy teoreettiseksi analyysiksi. (Charmaz 2000, 514–515, 509, Bruce 2007, 5.) Tiivistetysti GT:n kolmivaiheisen²⁵ analysointi- ja koodausprosessin tarkoitus on käsitteiden ja niiden välisten suhteiden etsiminen, koska käsitteellistäminen on GT-otteelle erittäin tärkeää (Glaser 2001, 9–10). Koodausprosessin ydin on siinä, että luokittelun avulla kategorioiden oletetaan nousevan aineistosta ja niiden välisten suhteiden selviävän koodausprosessin myötä, jolloin teorian muodostus on mahdollista (Molander 1999b). Koodausprosessin ja analyysin päämäärä on etsiä ns. ydinkategoria, joka kuvaa kaikkia muita kategorioita, ja jonka pohjalle teoreettinen kehikko ja analyysi rakennetaan (ks. esim. Glaser 1992). Tämän koodausprosessin soveltamista tässä tutkimuksessa kuvataan jäljempänä.

5.2 Grounded theoryn kaksi koulukuntaa

GT:tä käyttävän tutkijan oletetaan usein olevan täysin sitoutumaton teoreettisiin näkökulmiin. Tämä tarkoittaa, että tutkimuksen luonne on induktiivinen. Tutkimus, aineiston keruu ja analysointi tulee aloittaa ns. puhtaalta pöydältä ilman teoreettisia viitekehyksiä tai hypoteeseja. Koska tarkoitus on tuottaa empirian varaan perustuvaa teoriaa, ei aiempi tutkimus saa liiaksi vaikuttaa aineistosta tehtäviin päätelmiin. Tästä nimenomaisesta metodin lähtökohdasta grounded theoryn luoja ajautuivat noin 1990-luvun alkupuolella erimielisyyksiin, jotka sittemmin ovat laajentuneet menetelmä- ja koulukuntaeroiksi. Glaserin ja Straussin keskeiset näkemyserot liittyvät teorian muodostuksen pääkysymykseen eli siihen, onko deduktion mukanaan tuoma painolasti teoriaan pakottamista. Glaserin mukaan teoreettiset esioletukset eivät ole sallittuja, sillä ne johtavat tutkijan sattumalta valitseman teorian pakottamaan käsitteistöön. Sen sijaan straussilaisen linjan mukaan aiempi tutkimus, teoria ja empiirinen aineisto ovat vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa, jolloin teoreettiset esioletukset toimivat tutkimuksen sekundaarisena tietolähteenä. (Charmaz 2000, 510–513; Glaser 1992, 2001; Siitonen 1999; Strauss & Corbin 1990; ks. induktiosta ja deduktiosta myös Bergadaà 2002, 11.)

25 Grounded theoryn koodausprosessi muodostuu kolmesta osasta, jotka ovat 1) open coding eli avoin koodaus, 2) axial coding eli aksiaalinen koodaus ja 3) selective coding eli selektiivinen koodaus (ks. tark. esim. Strauss & Corbin 1990).

Tarkemmin eriteltyinä straussilainen linja edustaa induktiivis-deduktiivista päätelyä, kun taas Glaser on pysynyt teorianmuodostuksessaan metodin alkuperäisissä lähtökohdissa eli induktiivisessa ja aineistopohjaisen teorian tuottamisessa. Siitosen (1999, 28) mukaan hän on osin jopa tiukentanut tätä induktiivisuuden vaatimustaan. Glaser pitää Straussin linjaa (joka on esitelty erityisesti teoksessa Strauss & Corbin 1990) metodina, joka pakottaa aineiston tiettyihin käsitteisiin, jolloin sitä ei voida Glaserin mielestä pitää GT-metodologiana. Strauss ja Corbin ovat perustelleet siirtymää deduktiiviseen suuntaan mm. sillä, että liian induktion korostamisen seurauksena tutkimuksista tulee liian steriilejä (emt.; Strauss & Corbin 1994).

Koulukuntaerot ovat Siitosen (1999, 36) mukaan tietyiltä osin selkeitä, mutta joiltakin osin merkityserot ovat vähäisiä ja liittyvät ”oikeamman” otteen perusteluihin ja kilpailuun. Erot ovat usein pikemminkin merkki koulukuntien välisestä erilaisesta profiloitumisesta kuin esimerkiksi merkittävistä eroista aineistokeruussa. Suurinta osaa metodia kohtaan esitetystä kritiikistä voidaankin pitää vanhentuneena tai merkityksettömänä, sillä se on kohdistunut useimmiten juuri eri koulukuntien sittemmin tekemiin selviin näkemyseroihin (emt., 40).²⁶ Myös metodin kehittämisen ja kehittämisen myötä kritiikkien perusteet vanhenevat nopeasti. (Ks. esim. emt.; Haig 1995; Charmaz 2000.)

Itse tutkimusprosessien kannalta koulukuntaeroja voidaan kuitenkin pitää edelleen olennaisina. Vaikka erilaiset GT-sovellutukset ovat tulleet sallitummiksi ja ”molempia koulukuntia” voi käyttää samassa tutkimuksessa, on tutkijan selvitettävä metodologisia lähtökohdita valitessaan, onko hänen tutkimuksessaan käytetty grounded theory-metodologiana Glaserin alkuperäistä induktiivista, Straussin ja Corbinin kehittämää induktiivis-deduktiivista grounded theorya vaiko näiden molempien teorian muodostuksen tapojen yhdistelyä tai vuorottelua tutkimuksen eri vaiheissa. Tämä linjavalinta ohjaa kirjallisuuden valinnassa, poistaa tutkijan epävarmuutta ja parantaa tutkimuksen luotettavuutta. (Siitonen 1999, 26.)

5.3 Induktiivis-deduktiivinen grounded theory tässä tutkimuksessa

Tämän tutkimuksen metodina on induktiivis-deduktiivinen grounded theory. Tutkimuksen eri vaiheissa eri teorian muodostuksen tavat kuitenkin vuorottelevat. Tässä luvussa kuvataan tämän grounded theory -tutkimuksen keskeisiä menetelmävalintoja, myöhemmin tarkastellaan metodilla tehtyä koodausprosessia.

Grounded theoryn valintaa tämän tutkimuksen keskeiseksi metodiksi voidaan perustella tutkimusongelmasta ja ilmiöstä juontuvilla seikoilla. Grounded theorya on käytetty mm. sellaisissa tutkimuksissa, joissa on ollut tarkoitus Molanderia (1999b) lainaten ”tehdä näkyväksi puheen takana oleva näkymätön merkitysmaailma ja siinä vallitseva logiikka”. Vastaavasti tässä tutkimuksessa on tarkoitus tehdä näkyväksi keskijohdon näkymätön merkitysmaailma ja logiikka, joita ei aiemmin kuntaorgani-

26 Siitonen esittää väitöskirjassaan (1999) varsin kattavan analyysin induktiivisen ja induktiivis-deduktiivisen menetelmän eroista ja myös siitä prosessista, jolla Strauss ja Glaser ovat metodien puitteissa eriytyneet toisistaan.

saatioiden muutosprosessinäkökulmasta ole tutkittu. Tämän merkitysmaailman avaaminen syvällisesti on tärkeää, jotta alustavan teorian muodostaminen on mahdollista. Grounded theory -metodin käyttöä puoltaa siten myös se, että se tarjoaa nimenomaisesti sellaisia työkaluja, jotka soveltuvat teorianmuodostukseen. Grounded theorya voidaan tästä tarkastelunäkökulmasta pitää pidemmälle vietyinä metodina kuin sen lähimpiä vertailukohtia, kuten esim. sisällönanalyysiä.

Tässä tutkimuksessa grounded theoryn avulla tehtävät tulkinnat perustuvat aineistoon, johon sisällytetään myös aiempi tutkimus ja teorit. Nämä toimivat tutkimuksen esitietona, koska tutkija ei voi astua tutkimuskentälle ”täysin avoimena”, sillä luonnollinen tiedonhalu ja tutkimussuunnitelman tekeminen pakottavat hänet lukemaan tutkimuskohdetta koskevaa kirjallisuutta. Jo kentälle mennessään tutkijalla on siis mielessään tutkimuksen ”idea”. (Ks. mm. Chenitz ja Swanson 1986; ks. myös Siitonen 1999, 28; Bruce 2007, 2.) Käytännössä tutkija onkin usein sidottu jonkinlaiseen esiyymmärrykseen tutkimastaan ilmiöstä tai ilmiökentästä. Jo itse tutkimuksellisen viitekehityksen muodostaminen vaatii esiyymmärrystä tutkittavasta kohteesta. Tutkimuskohde siis tunnetaan ja itse viitekehitys muotoillaan yleensä tutkimuskohteen olemuksen perusteella, ja teoreettisten rakennelmien taustalla on tieto, joka on muodostettu esiyymmärryksen kautta. Teorioita ei kuitenkaan tässäkään käytetä tutkimusta ohjaavina malleina, vaan ne ovat laajempaa teoreettista esitietoa, johon tutkija suhteuttaa omaa tutkimustaan ja sen tuloksia (vrt. Laine 2001, 33–34).

Näin ollen tässä tutkimuksessa aiempien teorioiden ja tutkimusten kautta tutkimuksen kohdetta on jäsennetty ennen varsinaisen tutkimuksen aloittamista. Yksilöiden kokemuksia ja heidän antamiaan merkityksiä tietyille ilmiöille, tässä: muutoksille, on helpompaa tarkastella esiyymmärryksen kautta. Teoreettinen viitekehitys on tällöin myös helpottanut aineiston keruuta, jota on voitu alusta asti suunnata tutkimuksen ongelmien ratkaisemisen kannalta tärkeisiin asioihin. Tutkimus onkin kokonaisuudessaan enemmän induktiivis-deduktiivista eli ns. straussilaista grounded theoryä mukaileva, vaikka tutkimuksen analyysiprosessi sisältää myös induktiivista otetta.

II Tutkimuksen konteksti, ilmiö ja kohde

Julkisen sektorin muutokset ovat sidoksissa kontekstiinsa. Ne ovat osa laajempaa yhteiskunnallista ja kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä (Temmes & Kiviniemi 1995, 17). Tässä luvussa tehtävä kuvaus tutkimuksen kontekstista, ilmiöstä ja kohteesta on siten tutkimuskohteen kontekstualisoimista, sen paikallistamista siihen toimintaympäristöön, jossa se on tapahtunut.

Seuraavassa tarkastellaan laajemmin kuntien toimintaympäristön muutoksia sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla viimeisten noin 20 vuoden aikana. Muutoksia kuvataan siirtymänä modernista yhteiskunnasta kohti postmoderneja olosuhteita. Kuntien toimintaympäristömuutokset ovat tärkeitä taustasyitä kuntien välisen seudullisen yhteistyön tiivistymiselle ja siksi tämä luku keskittyy myös kuntien välisen yhteistyön tiivistymiseen johtaneihin syihin sekä tutkimuksen empiirisen kohteen, Seutukuntien tuki-hankkeen tarkasteluun.

1 Kuntien toimintakentän muutokset 1900-luvun loppupuolella

On jo miltei klisee sanoa, että kuntien toimintaympäristö on muuttumassa tai muuttunut. Kliseisyydestä huolimatta voi kohtuullisin perusteluin arvioida, että muutoksia on tapahtunut viimeisen noin kahdenkymmenen vuoden aikana enemmän kuin aiemmin. Muutokset ovat luonteeltaan myös aiempia laajempivaikutuksisempia, ja erityisesti 1990-luvulla ympäristötekijöiden muutokset ovat olleet sekä nopeita että suuria (Temmes & Kiviniemi 1995, 17; Osborne & Brown 2005, 14–21, 51–53; Achtenhagen et al. 2003, 72–73).

Kunta organisaationa on avautunut erityyppiseen vuorovaikutukseen toimintaympäristön ja sen eri toimijoiden kanssa. Tämä vuorovaikutussuhde on aiempaa tiiviimpi, merkityksellisempi ja vastavuoroisempi. Tästä johtuen suomalaiset kunnat ovat kansallisen kehityksen ohella yhä enenevässä määrin sidoksissa myös kansainväliseen kehitykseen, joka muissa maissa ja niiden kunnallis- tai paikallishallinnossa tapahtuu. Suomen kunnallishallinnon kehittäminen seuraileekin usein kansainvälisiä esikuvia, erityisesti muiden Pohjoismaiden esimerkkejä. (Haveri 2006b, 27–29; ks. myös Temmes & Kiviniemi 1995, 9.)

Kuntien toimintaympäristö ja sen eri osa-alueet voidaan jakaa eri tavoin. Kallio (1993, 15) jakaa toimintaympäristöosa-alueet 1) institutionaaliseen, 2) sosiaaliseen arvo- ja tarveympäristöön sekä 3) taloudelliseen resurssiympäristöön. Institutionaalinen toimintaympäristö rakentuu normeista ja ohjeista, joita kunnat toiminnassaan noudattavat. Eri sidosryhmien kuntaan kohdistamat toiveet muodostavat sosiaalisen

arvo- ja tarveympäristön, kun taas taloudellinen resurssiympäristö koostuu taloudellisesta tuotantotoiminnasta sekä sen kunnalle tarjoamista resursseista. Osa-alueet voidaan luokitella myös poliittisiin, taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja teknologisiin. Eri osa-alueisiin kohdistuu erilaisia muutoksia, jollaisina mm. poliittisen toimintaympäristön osalta voidaan pitää globalisaatiota, markkinamekanismien soveltamista julkisella sektorilla sekä ns. governance-ajattelua. (Osborne & Brown 2005, 12–23.)

Tässä toimintaympäristömuutokset ymmärretään laajasti siten, että ne käsittävät edellä mainitut eri osa-alueet. Niillä tarkoitetaan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla noin 1980-luvulta lähtien tapahtuneita muutoksia. Muutoksia ei esitellä aukottomasti, mutta tarkoituksena on muodostaa kuva keskeisistä poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen toimintaympäristöjen muutoksista. Tässä pyritään siten kuvaamaan juuri sellaisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet kuntien toimintakäytäntöihin ja erityisesti kuntien välisen yhteistyön tiivistymiseen.

1.1 Poliittisen kansainvälisen toimintaympäristön muutokset

1.1.1 Globalisaation ja Euroopan unionin johdattamana avoimeen kilpailutalouteen

1900-luvun kahtena viimeisenä vuosikymmenenä yhteiskunnallista todellisuuttamme muovasi EU-jäsenyys ja sen ohella erityisesti informaatioteknologian ympärille keskittyvä teknologinen vallankumous. Samanaikaisesti toimintaympäristössä tapahtunut globalisoituminen, integroituminen sekä riippuvuuden lisääntyminen muokkasivat uudelleen talouden, yhteiskunnan ja valtioiden välisiä suhteita. (Castells 1996, 1; Temmes & Kiviniemi 1995, 17, 45.)

Globalisaation tärkeimpänä muotona on usein pidetty talouden globalisaatiota, joka perustuu tuotannon, kulutuksen sekä niiden osien maailmanlaajuiselle organisoimiseksi suoraan tai taloudellisten toimijoiden verkostojen kautta (Väyrynen 2001, 15; Castells 1996, 85; Väyrynen 1999, 11). Globaali talous ilmenee markkinasuhteiden syvenemisenä ja laajenemisenä, vuorovaikutussuhteiden kustannusten laskuna sekä kansainvälisen riippuvuuden kasvuna eri toimijoiden kesken. Talous toimii yksikkönä reaaliaikaisesti ja maailmanlaajuisesti. Yhtä lailla tieteestä ja informaatiosta on tullut globaalia. (Castells 1996, 13, 33, 66, 92–95; Väyrynen 1999, 5; ks. myös Bergadaa 2002, 5.)

Uuden talouden vaikutukset sen toimijoihin eli valtioihin, alueisiin ja yrityksiin ovat olleet merkittäviä, sillä se limittää talouden toimijat uudella tavalla vaikuttaen siten myös kansallisvaltioiden sisäiseen dynamiikkaan, kuten uudella tavalla integroituviin alueisiin, kuntiin ja yrityksiin. (Väyrynen 1999, 5; Väyrynen 2001, 15; Castells 1996, 80–81, 87, 93–95.) Valtioiden sisäisestä toiminnasta onkin tullut globalisaation ehdollistamaa, vaikkei suoranaisesti sen määräämää (Väyrynen 1999, 6–9, 23; ks. myös Lyotard 1979, 16–17). Globaali talous muuttaa myös instituutioita, kulttuuria sekä organisaatioita ja näiden toimintaa eri maissa, sillä yhteiskunnallisissa järjestelmissä myös kulttuuris-institutionaaliset tekijät ovat sidoksissa uuden teknologisen paradigman

implementaatioon²⁷ (Castells 1996, 91, 151–152; ks. myös Bergadaà 2002, 5).

Gloaalissa maailmassa tapahtuvat muutokset limittyvätkin yhä kiinteämmin toisiinsa (Castells 1996)²⁸. Globalisaatio, erityisesti sen taloudellinen puoli näkyy itsessään jo esimerkiksi Euroopan unionin toiminnassa, muun muassa unionin aluepolitiikan ja sen kehittämisen taustalla (ks. esim. Hirvonen 2002, 19). Euroopan unioni ja sen aluepolitiikka onkin yksi keskeisistä muutoksista, joilla on ollut vaikutuksensa suomalaisen kunta- ja erityisesti aluepolitiikan kehittämiseen ja kehittymiseen. Jo ennen EU-jäsenyyttä Suomi alkoi mukauttaa kansallista aluepolitiikkaansa unionin vastaavaan sopivaksi. Vuonna 1994 voimaan tullut laki alueiden kehittämisestä (1135/1993) määräsi Suomen aluepoliittiset tukialueet perustuviksi seutukuntajakoon. Samana vuonna seutukuntajako otettiin käyttöön alueellisen kehittämisen seurannan tilastolliseksi perusjaoksi. Myös unionin harjoittama ohjelmaperusteinen yhteistyö alueellisen kehittämisen keskeisenä työvälineenä rantautui Suomeen 1990-luvulla (ks. mm. Laamanen 2005, 5–6). Ohjelmallisuus näkyy kansallisessa aluepolitiikassa erityisesti Unionin jakamien alueellisten tukien kautta. Niiden saaminen edellyttää alueilta aktiivista yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, ja juuri tuen myöntämisen yhteistyöperiaate on vaikuttanut alueellisen liittoutumisen lisääntymiseen. (Heinz 2000; Suomen Kuntaliitto 1994, 41.) Kansallinen aluepolitiikka onkin siksi 1990-luvun jälkeen pyrkinyt vahvistamaan alueiden omaehtoisuutta sekä siirtymistä yhteistyön ja verkostojen hallintoon (Stenvall & Harisalo 2000, 18; ks. myös Möttönen & Niemelä 2005, 50–51). Edellisestä voi huomata, ettei unionikaan vaikuta suoraan kansallisvaltioiden toimintaan, mutta se muuttaa valtioiden sisäistä toimintaa unionin malleja mukailevaksi (ks. mm. Haveri 1997, 14–15).

Globalisaatio on korostanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kuntien kilpailukykyä, ja tuonut kunnat maailmanlaajuisen, taloudellisen kilpailun piiriin. Kunkin alueen, ja siellä toimivan kunnan, tulee kyetä vastaamaan globaalin ympäristön sille asettamiin haasteisiin. Tätä kilpailuasetelmaa korostavat myös EU ja sen integraatio, joiden seurauksena kunnat ovat osa eurooppalaisia ja globaaleja avoimia markkinoita. Integraatio sekä globalisaatio ovatkin yhdessä muodostaneet sen toimintaympäristömuutoskehikon, jonka vaikutukset näkyvät jatkuvasti kuntien toiminnassa, joko suoraan tai välillisesti. Erityisen merkityksellisiä ovat ne muutokset, joita sekä integraatio että globalisaatio ovat aiheuttaneet poliittiseen järjestelmäämme sekä paikallishallintoakin koskeviin kulttuuris-institutionaalsiin tekijöihin. EU:lla on toisaalta myös suoraviivaisempi suhde alueelliseen kehittämiseen ja näin ollen myös seutuyhteistyöhön. Erityisesti kilpailuasetelman muutokset ja talouden avautuminen ovat vaikuttaneet myös kuntien toiminnan verkostoitumiseen sekä tehokkuutta korostavaan toimintatapaan, joita myös kansallisesti on pyritty edistämään.

27 Kulttuuris-institutionaalisilla tekijöillä tarkoitetaan paradigman implementaatiota tukevia ja edistäviä toimintatapoja tai yhteiskunnallisia sääntöjä. Esimerkiksi teollinen vallankumous ei perustunut ainoastaan uusille energiantuotantomuodoille tai tuotannolle, vaan uuden teollisen kulttuurin synnylle, jota määrittivät mm. sosiaalinen ja tekninen työnjako.

28 Globalisaatio ja uusi talous ovat edistäneet esimerkiksi uuden julkisjohtamisen, NPM:n, soveltamista useissa valtioissa, kun sääntelyä on pyritty vähentämään ja markkinapohjaisia palveluntuotantomekanismeja ottamaan käyttöön julkisella sektorilla (ks. esim. Castells 1996, 89–90).

1.1.2 Hallinta-ajattelun vahvistuminen ja vaikutukset kuntiin

Globalisaation ja unionin integraation lisäksi suomalaisten kuntien toimintaa ovat muokanneet erityisesti kaksi kansainvälisempää tendenssiä, uusi julkisjohtaminen sekä ns. governance-ajattelu. Näistä erityisesti jälkimmäisellä on keskeinen sija tämän tutkimuksen ilmiön kontekstoinnissa, mutta uudella julkisjohtamisella eli NPM:llä on myös ollut merkittävä vaikutuksensa kansallisten julkishallinnon reformien implementoinnissa²⁹.

Governance on suomalaisessa tieteellisessä keskustelussa käännetty useimmiten hallinnaksi. Julkishallinnon kannalta olennaista siinä on siirtymä perinteisestä hallinnosta hallintaan, ja tätä hallintajärjestelmien muutosta ”from government to governance” on pidetty yhtenä teollistuneiden yhteiskuntien megatrendeistä.

Hallintaa on määritelty useilla eri tavoilla. Se on globaali ilmiö, joka käytännössä näyttäytyy eri sekä saman hallinnon tason toimijoiden välisenä lisääntyneenä vuorovaikutuksena ja yhteistoimintana (Goss 2001, 36; Ryyänen 2006a, 118–121; Sjöblom 2006, 72). Näiden toimijoiden väliset rajat hämärtyvät ja toimijoista tulee entistä riippuvaisempia toisistaan. Hallintaa määrittääkin keskeisesti sen kentällä toimivien eri organisaatioiden välinen riippuvuusuhde (interdependence). (Rhodes 1997; Kickert & Koppenjan 1997, 39; Sjöblom 2006, 72.) Tätä myötä kollektiivinen päätöksenteko saa

29 New public management eli uusi julkisjohtaminen on teoreettisesti tarkasteltuna julkisjohtamisen uusi oppi, normatiivinen teoria julkishallinnon tehtävien hoitamisesta. Se sisältää johtamisen ja hallinnon mekanismeja, joita on pidetty parempina kuin perinteisten julkisjohtamisen teorioiden tarjoamia työkaluja. (Lane 2001, 3, 134, 224.) Keskeistä NPM:ssä on, että se soveltaa yksityissektorin johtamistekniikoita ja -oppeja julkiselle puolelle. Sen keskiössä ovat palvelu- ja asiakasorientaatio sekä markkinamuotoisten mekanismien kuten kilpailun soveltaminen, taloudellinen tehokkuus ja joustavuus. NPM pyrkii uudistamaan julkisjohtamista ja saamaan julkisen hallinnon toimimaan yritysmäisesti. (Lane 2001, 3; Kickert & Koppenjan 1997, 39; Kickert et al. 1997, 3; ks. myös Kickert 1997, 15–18.) NPM-sovellutusten tarkoitus on ollut tehostaa julkishallinnon palvelutuotannon johtamista ja hallintoa ja näin samanaikaisesti vahvistaa hyvinvointivaltioita. Tämä siirtymä aiheuttaa muutoksia yhtä lailla lainsäädäntöön kuin julkishallinnon toimintaan: esimerkiksi julkisten palveluiden allokointi tapahtuu jossain määrin jo NPM:n ideoiden eikä enää vain perinteisten johtamisoppien ja mekanismien mukaan. Käytännössä NPM:n soveltaminen näkyy eri maissa julkisen palvelutuotannon yksityistämisen ja yhtiöittämisen lisääntymisenä sekä markkinasuuntautuneisuuden kasvamisena. Sitä on myös hyödynnetty useissa julkishallinnon reformeissa vähintäänkin systemaattisesti 1980-luvulta ja joissain maissa jopa 1970-luvulta lähtien. Suurinta suosiota se on saavuttanut Iso-Britanniassa, Uudessa-Seelannissa sekä Yhdysvaltain julkishallinnossa toteutetuissa, managerialismia korostavissa reformeissa, mutta se on levinnyt laajasti sovellutuksena myös Manner-Eurooppaan, Skandinaviaan, Australiaan ja useisiin muihin maihin. Myös Suomessa NPM:n soveltaminen on korostanut julkisten organisaatioiden aiempaa suurempaa itsenäisyyttä, desentralisaatiokeinoja ja niiden soveltamista reformi- ja uudistuspolitiikassa. (Kickert 1997, 15–18; Lane 2001, 3; Temmes & Kiviniemi 1997; Shested 2002, 210–211.) NPM:n nousua länsimaiden julkissektorin keskiöön voidaan pitää seurausena kriittisestä vanhaa järjestelmästä, oppeja ja instituutioita kohtaan, joka 1900-luvun loppupuolella voimistui. 1900-luvulla tapahtunut julkisen sektorin kasvu nojasi pitkälti ns. Weberin ideaalibyrokraatiaan ja byrokraatiamekanismeihin ja näiden edellyttämiin instituutioihin. Reformien taustalla voidaan nähdä laajemmassa toimintaympäristössä tapahtuneet muutostekijät, jotka ovat edellyttäneet myös julkishallinnon kehittämistä ja uudistamista. New public management -tyyppiset uudistukset ovat saaneet osakseen myös kritiikkiä. NPM:ää on osoitettu mm. liian oikeistolaiseksi ja taloudellista tehokkuutta korostavaksi ideologiaaltaan ja jättävän huomiotta kehittämiskontekstissa julkisen hallinnon erityisluonteen. Vaikka NPM:n kritiikki on osin oikeaa, koska silläkin on rajoituksensa, voidaan sitä johtamisoppina kuitenkin pitää edeltäjiään kehittyneempänä ja näin se voidaan nähdä laajempaan ilmiöön kuin vain yksityissektorin oppien suorana soveltamisena julkiseen hallintoon. NPM-tyyppiset reformit ja toimintatavat jäsentävät edelleen keskusteluamme julkisen hallinnon kehittämisestä ja näkyvät käytännön julkishallinnon toiminnassa Suomessakin. (Lane 2001, 6–7, 39, 55–59, 75, 129–135, 152–156 213–214; Goss 2001, 1–2.)

paikallistasolla uusia muotoja, mikä johtaa edelleen erilaisten vuorovaikutussuhteiden muodostumiseen esimerkiksi julkissektorin toimijoiden kesken sekä kansalaisten, julkisten ja yksityissektorin toimijoiden välillä (Goss 2001, 11; Kickert et al. 1997, 2–3). Hallinta korostaakin suhteita organisaatioiden välillä: se on erityistyyppistä hallintoa, joka juontuu sekä yksityis- että julkissektorilta (Kickert & Koppenjan 1997, 39–40). Ryytäsen (2006a, 119) mukaan hallinta on uusi hallintotapa, organisaation sisäisiin ja toimintaa tehostaviin toimenpiteisiin keskittyvän ja yksityissektorilta periaatteensa lainaavan NPM:n edelleenkehittämistä, ja NPM:stä ja hallinnasta voidaankin löytää monia yhtäläisiä periaatteita³⁰.

Rhodes (1996, 652–653) on määritellyt hallinnan toimintatavaksi, jonka kautta yhteiskuntaa pyritään ohjaamaan tai johtamaan. Johtamis- tai ohjaamistapana hallinta voidaan NPM:n tavoin käsittää työkaluksi yhteiskunnan ongelmiin (Kickert et al. 1997, 2). Myös kunnallishallinnon yhteydessä hallinnalla on useimmiten tarkoitettu kuntien soveltamaa uutta hallintatapaa, joka juontaa juurensa hallinnan kentällä operoivien toimijoiden riippuvuussuhteiden tiivistymisestä. Paikallistason ongelmat pyritään hoitamaan yhteistyöllä ja rajat ylittävällä toiminnalla. (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–148; Goss 2001, 1, 11.)

Tässä hallinta tai paikallinen hallinta (local governance) ymmärretään mm. Gossia (2001, 1) mukaillen perinteisen julkishallinnon muuttumisena useiden paikallishallinnon toimijoiden verkostoiksi, jotka syntyvät uusien vuorovaikutussuhteiden muotoutumisen johdosta. Julkisten tehtävien hoidon kentällä paikallishallinto ei siis ole enää ainoa toimija, vaan yksi toimija verkostossa (emt., 11). Hallinnan verkostot ovat kohtuullisen vakaita ja ne muodostuvat toisistaan riippuvaisista, mutta toiminnallisesti itsenäisistä toimijoista. Ne ovat vuorovaikutuksessa neuvotteluin, jotka edelleen tapahtuvat säännellyssä, tai itse-sääntelevässä ja julkisia tehtäviä toimeenpaneavassa viitekehityksessä. Näillä hallinnan verkostoilla on empiirinen taustansa, joka liittyy toimintaympäristön fragmentoitumiseen ja muihin eräänlaisten postmodernien elementtien tulon yhteiskunnalliselle toimintakentälle. (Sørensen & Torfing 2007, 5–6, 9; ks. myös Kickert & Koppenjan 1997, 35; Goss 2001, 11.)³¹

Julkishallinnon tulee kyetä ohjaamaan ja johtamaan näitä hallinnan verkostoja: verkostot tai verkostojen johtaminen on nähty usein uuden hallintatavan johtamisvälineenä ja siksi hallinta ymmärretään tässä myös verkostojen johtamisena (Rhodes 1996; Anttiroiko & Haveri 2003, 150). Eri organisaatioiden välille syntyvät verkostot pakottavat julkishallinnon ja sen toimijat tarkastelemaan kriittisesti vanhoja toimintatapojaan. Verkostojen johtaminen edellyttää osin perinteisten palvelutuotantomuotojen ja päätöksentekotapojen muutosta muun muassa siksi, että verkostojen toiminta kohdistuu tehtyjen päätösten implementointiin sijaan prosessiin, jossa toimijat vaihtavat tietoa ratkaistavista ongelmista ja tavoitteistaan. (Goss 2001, 2, 11; Kickert et al.

30 New Public Managementin ja hallinta-ajattelun yhtymäkohtia ovat käsitelleet mm. Peters & Pierre (1998).

31 Verkostot on yleensä ymmärretty kokoonpanoina eri toimijoista, jotka ovat vapaaehtoisesti ja tavoitelähtöisesti sekä aidoista tarpeista kokoontuneet tietyn asian tai ongelman ratkaisemiseksi. Tämä on eräänlainen verkoston ideaalimalli, jonka toisena ääripäänä voidaan pitää ns. hallinnollista verkostoa, joka ei ole tavoitelähtöisesti muodostunut, vaan se on ikään kuin muodostettu tietyn halutun asian ympärille. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 71.)

1997, 9.) Tämä tarkoittaa, että koordinaatio hallinnan kentällä ei perustu hierarkiaan eikä markkinamekanismeihin, vaan verkostojen johtamiseen, joka ei välttämättä ole hierarkioiden tai markkinamekanismien yläpuolella, mutta koordinaatiokkeinona se on vallitsevaan tilanteeseen soveltuvampi. (Kickert & Koppenjan 1997, 45; Sørensen & Torfing 2007, 9–12; Rhodes 1996, 658–659.)

Paikallista hallintaa kuvaakin parhaiten se, että siinä liikutaan verkostokulttuurin, byrokratian³² ja markkinoiden välillä (Goss 2001, 3). Käytännössä paikallishallinnossa on piirteitä kaikista koordinaatiomuodoista. Byrokratia pitää pintansa edelleen palvelutuotannon hallinnon muotona ja se on hierarkioilla ohjaamisen käytetyin muoto, mutta samanaikaisesti verkostoista on tullut suosittu keino ohjata hallintoa tai hallintaa (Rhodes 1997, xii–xiii; ks. myös Peters & Pierre 1998, 224–225).

Myös uuden kuntahallinnan tulisi hierarkioiden tai hierarkkisten käskyvaltasuhteiden sijaan perustua toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen sekä vapaaehtoisesti ja tapauskohtaisesti rakentuviin yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteisiin – eli hallintasuhteisiin (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–148). Kunnissa tämä edellyttää johtamisen suhteen uudenlaisia työkaluja, sillä verkostolla ei ole samassa merkityksessä ”ylätasoa” kuin hierarkioissa eikä verkostojohdaminen perustu keskushallinnon auktoriteettiin, koska verkoston millään toimijalla ei ole ylivaltaa toiseen nähden. Verkostojen johtaminen onkin ohjausta, monimutkaisten toimijasuhdeiden johtamista sekä useiden erilaisten intressien yhteensovittamista. (Kickert et al. 1997, 11; Kickert & Koppenjan 1997, 39.)

Tämän tutkimuksen empiirinen kohde eli Seutu-hanke tai laajemmin kuntien välisen seudullisen yhteistyön lisääntyminen nähdään paikallisen hallinnan ilmentymänä kuntien toimintaympäristössä. Seutu-hankkeella on tiettyjä verkostomaisia periaatteita ja hallinnan verkostona sitä voidaan pitää hallinnollisista lähtökohdista muotoutuneena, vaikka siinä voidaan nähdä piirteitä myös ns. aidosta verkostosta.

1.2 Kansallisen toimintaympäristön muutostekijät

Edellä esiteltyjen kansainvälisten muutostekijöiden vaikutukset Suomen paikallishallintoon ovat ilmeiset. Globalisaation ja Euroopan unionin integraation myötä kunnat ovat kansainvälisten kehittämistrendenssien vaikutuspiirissä ja niistä riippuvaisia. Lisäksi sekä NPM että governance ovat niitä keskeisiä trendejä, joita myös kunnat toiminnassaan noudattavat (Haveri 2006a).

Kuntien kansallisessakin toimintaympäristössä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana paljon. Nämä kansalliset tapahtumat ja uudistukset jaetaan tässä

32 Byrokratialla tarkoitetaan tässä Anttiroikoa (1992, 130) mukaillen hallinnollisen yksikön eli kunnan hallinto- ja palvelutuotanto-organisaation yleistä hahmoa ja hallinnon rakenteellisia ominaisuuksia (ks. myös Argyris 1972, 3–4). Nämä ominaisuudet ovat julkisorganisaatioiden, kuten kuntien, osalta edelleen niille luonteenomaisia, vaikka 1980-luvun jälkeen tapahtuneiden hallinnonuudistusten voidaan katsoa muovanneen näitä piirteitä mm. palveluajattelun periaatteiden toteuttamisen suuntaan. Byrokratia määrittynyt tässä postmodernin kautta, jolloin sitä ei itsessään pidetä parempana tai huonompana kuin muita mahdollisia organisaatioiden ominaisuuksia, ohjauskeinoja tai piirteitä (vrt. verkostot, markkinamekanismit). Sen katsotaan kuitenkin ohjausmekanismina menettäneen joitain vahvuuksiaan toimintaympäristön muutosten johdosta.

tarkastelun jäsentämiseksi luonteeltaan taloudellisiin, institutionaalisiin ja muihin yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten sosiaalisen tarve- ja arvoympäristön muutoksiin.

1.2.1 Kuntatalouden kriisi ja epävarmuuden lisääntyminen

Kuntien taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset voidaan jäljittää aiemmin kuvattuun uuteen talouteen: ne kytkeytyvät globaaliin taloudelliseen tilanteeseen, julkisten palvelujen markkinaistamispyrkimyksiin, taloudellisen tasapainon tai vakauden muutoksiin ja muuttuviin rahoitusjärjestelmiin (ks. tark. Osborne & Brown 2006, 16–17).

Kokonaisuudessaan kuntien taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtunutta muutosta voidaan kuvata kahdella sanalla: epävarmuuden lisääntyminen, sillä tapahtuvat muutokset ovat entistä nopeampia, aiheuttavat suunnittelemattomia muutoksia kuntien ja niiden sidosryhmien toimintaan ja vaarantavat kuntien toiminnan jatkuvuuden. Globaalissa, epävarmemmassa ja osittain myös niukemmassa taloudessa eläminen on osa kuntien arkipäivää. Tämän seurauksena kunnat ovat joutuneet muuttamaan toimintakäytäntöjään. (Ks. mm. Kallio 1993, 18–23.) Kuntien yhteistyön lisääntyminen 1990-luvun jälkeen onkin kiinteästi sidoksissa myös kuntien taloudellisessa resurssiympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja kuntatalouden ns. kriisiytymiseen.

Suomessa kuntatalouden kriisistä on keskusteltu jo pitkään. Kriisin on usein katsottu kiteytyvän kuntien ja valtion välisiin suhteisiin, sillä laajasta kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta valtion vaikutus kuntien talouteen on kohtuullisen vahva. Valtion ratkaistavia asioita ovat edelleen osittain valtionosuudet, keskeisten peruspalveluiden maksut sekä kuntien uudet tehtävät ja velvollisuudet. Valtion on kuitenkin katsottu kattavan vain osan lisääntyneistä velvollisuuksista aiheutuneista kustannuksista, ja juuri tähän keskustelu kuntatalouden kriisistä on usein kytkeytynytkin. (Ks. tark. mm. Helin 2005, 17.)

Kustannusten kattamista koskevien keskustelujen ytimessä on usein ollut kiista siitä, miten eri erät otetaan kuntatalouslaskelmissa huomioon. Suomen Kuntaliiton karkeiden laskelmien mukaan valtio heikensi kuntien taloutta kaikkiaan 4,4 miljardilla eurolla vuosien 1993–2002 aikana³³. Valtion kanta on usein ollut kuntien näkemystä positiivisempi, ja se on arvioinut kuntien kykyä selviytyä tehtäviensä hoidosta paremmaksi. Vaikka kuntien valtionosuuksia on supistettu mainittujen vuosien aikana, on kuitenkin syytä todeta, että kuntien verotusoikeus ja oikeus maksujen keräämiseen ovat samanaikaisesti laajentuneet³⁴. (Helin 2005, 23–45, 53–54; Kettunen 2006, Kallio 1993, 18–23.)

Keskeisin kuntien talouden niukkenemiseen johtaneista syistä on 1990-luvun lama. Taloudellista lamaa onkin kuvattu suurimmaksi kuntien toimintaympäristössä

33 Suomen Kuntaliiton laskelmissa huomioon otetut erät ovat valtionosuuksien leikkaukset, niiden maksatuksen viivästyisestä aiheutuneet kustannukset, veropohjan muutokset sekä arvonlisäverouudistus.

34 Kun kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuonna 1993, kohdistui valtionosuuksiin leikkauksia. Samanaikaisesti toteutettiin kuitenkin verouudistus. Kunnat saivat osan yhteisöveron tuotosta sekä kiinteistöveron ja kuntien tulonhankinta kohdistui verotuksen kautta tapahtuvaksi.

1990-luvulla tapahtuneeksi muutokseksi (Temmes & Kiviniemi 1995, 17). Kunnallishallinnossa elettiin vielä 1980-luvulla talouden osalta kohtuullisen vakaata ja runsasta aikaa. Toisen maailmansodan jälkeen käynnistynyt hyvinvointivaltion rakentaminen jatkui 1960- ja 1970-luvuilla erityisesti paikallisten julkisten palvelujen laajentumisena, jota talouden osalta vauhditti 1970-luvulla voimaan tullut kustannusperusteinen ja kuntataloutta vakauttava valtionosuusjärjestelmä. 1980-luvulla vakaus jatkui ja tuolloin saatiin nauttia edellisvuosikymmeninä luodun järjestelmän hedelmistä. 1990-luvun kansantaloudellinen lama aiheutti kuitenkin kunnille rajun siirtymän runsauden ajoista niukkuuteen. Laman seurannaisvaikutukset näkyvät kunnissa yhä, sillä valtio on vasta viime vuosina ryhtynyt korvaamaan kunnille tulonsiirtoihin laman aikana aiheutuneita kustannusten menetyksiä. Vaikka laman syyksi saatetaan laittaa myös tapahtumia, jotka eivät siihen suoranaisesti liity, olivat laman vaikutukset kuntien kannalta laajat. Työttömyyden lisääntymisellä, valtion velan kasvulla ja työpaikkakehityksen heikentymisellä oli seurauksensa kuntatalouteen: verotulot vähenivät, menoja leikattiin, vuosikate pieneni ja useassa kunnassa veroäyrin korotukset ja velanotto tulivat ajankohtaisiksi. Valtiontalouden ongelmat heijastuivat kuntatalouteen myös kunnilta vaadittavina säästöinä. Vuosikymmenen keskeisenä kuntatalouteen liittyvänä tapahtumana oli valtionosuusjärjestelmän uudistus, jossa kustannusperusteisesta järjestelmästä siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. (Helin 2005, 23–37, 39–45, 49, 111; Kallio 1993, 18–23; Kettunen 2006, 330; ks. myös Loikkanen & Susiluoto 2005, 52–54; Möttönen & Niemelä 2005, 42–43.)

Vaikka kuntatalouden kriisin katsotaan usein johtuvan valtion kuntiin kohdistamista toimenpiteistä, vaikuttavat siihen monet eri tekijät ja syyt kriisiin ovat tosiasiallisesti moniulotteisemmat (ks. mm. Kallio 1993, 25–26). Kuntien kustannustehokkuuteen peruspalveluiden tuotannossa vaikuttavat mm. kuntien kokoon, sijaintiin, rakenteeseen, palvelutarjonnan organisointiin, sosioekonomisiin tekijöihin ja kustannustasoon liittyvät tekijät, jotka selittävät kuntien välisistä tehokkuuseroista noin puolet (Loikkanen & Susiluoto 2005, 83). Esimerkiksi korkea työttömyys tuo kuntatalouden näkökulmasta lisäongelmia, sillä kunnan sosioekonomisesti heikko asema kohottaa peruspalveluiden kustannustasoa. Samoin palvelutarjonnan runsaus ja laajuus, asukkaiden keskimääräinen tulo- ja koulutustaso sekä asukkaiden määrä vaikuttavat kustannustehokkuuteen: esimerkiksi kunnan asukasluvun kasvaessa myös tehokkuus keskimäärin laskee. Talouden kannalta oleellista on myös kunnan sijainti, sillä perifeerisimmät kunnat eivät sijoitu kustannustehokkuudeltaan kuntien kärkijoukkoon. (Emt., 45–48, 60–64.)

Kuntatalouden kokonaistilan tarkastelu vuosien 1990–2003 aikana antaa taloudellisesta tilanteesta kohtuullisen kuvan. Tosiasiallisesti useilla kunnilla on ollut vaikeuksia selvittää tehtävistään ja velvoitteistaan taloudellisesti. Kuntien kyky tarjota julkisia palveluita on heikentynyt edellä mainittujen syiden johdosta. Lisäksi valtio on vähentänyt omaa osuuttaan kuntien keskeisten palvelujen rahoittajana leikkaamalla valtionosuuksia, tekemällä vain osittaisia indeksitarkistuksia ja tekemällä kustannustenjaon tarkistuksia toivottua hitaammin. Samanaikaisesti valtio on lisännyt kuntien tehtäviä ja jättänyt viime vuosia lukuun ottamatta korvaamatta verotuksen keventämisestä johtuneita verotulojen menetyksiä vuosien 1990–2003 aikana. Kuntatalouden näkökulmasta tämä on johtanut tehtävien ja niihin varatun rahoituksen

välisen epäsuhtauden kasvamiseen. (Kettunen 2006; Haveri et al. 2003, 40, 42; Helin 2005, 23–37, 111–112.)

1.2.2 Desentralisaatio, deregulaatio ja markkinaperusteisuus

Kuntien toimintaympäristö on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana muuttunut monilta osin myös kuntia sääntelevien institutionaalisten normien ja sääntöjen näkökulmasta. Nämä muutokset ovat osaltaan edesauttaneet muun muassa sekä uuden julkisjohtamisen soveltamista että toisaalta uuden paikallisen hallintatavan muotoutumista Suomen paikallishallinnossa ja johtaneet kuntien muuttuviin toimintakäytäntöihin.

Institutionaalisia muutoksia kuvaa parhaiten Suomessa 1980-luvulta alkanut hallintoreformien aalto, joka näkyy niin kunnallishallinnon kuin sitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Muutoksista keskeisimmät kytkeytyvät samaan aikakauteen kuin taloudellinen lama, ja kuntien kannalta tämä on tarkoittanut entistä itsenäisempää sopeutumisvastuuta palveluiden ja resurssien suhteen (ks. mm. Möttönen & Niemelä 2005, 39). Hallinnonuudistukset kuten valtionosuusjärjestelmän sekä suunnittelujärjestelmän muutokset 1990-luvuilla edistivätkin osaltaan kuntien itsehallinnon ja toimintaedellytysten vahvistamista (ks. mm. Kallio 1993, 29–30). Tätä tavoitetta täytti myös vuonna 1993 toteutettu kunnallislain (953/1976) osittaisuudistus (979/1992), jonka tavoitteena oli kuntien päätösvallan lisääminen tehtävien hoidon suhteen ja toisaalta myös kuntien yhteistoiminnan organisoinnin muuttaminen.

Itsehallintoa pyrittiin vahvistamaan myös 1980-luvun lopussa käynnistetyllä ns. vapaakuntakokeilulla³⁵, joka edelleen tavoitteli kuntien voimavarojen tehokkaampaa käyttöä ja edelsi laajempaa sääntelynpurkua (Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988; Möttönen & Niemelä 2005, 35). Kuntien hallinnon yleiset perusteet sisältävä, väljäksi luonnehdittu kuntalaki tuli voimaan vuonna 1995 ja sitä koskevat taloussäännökset vuonna 1997. Kuntalain kantavina periaatteina ja sen uudistamisen tavoitteina olivat erityisesti kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja vastuun selkeyttäminen sekä mm. kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien ja avoimuuden lisääminen (ks. mm. KM 1993:33; Harjula & Prättälä 1998). Myös kuntajaon perusteista säätävä uudistettu laki (1196/1997) astui voimaan vuonna 1998.

Normimuutokset ja reformit ovat keskeisellä tavalla vaikuttaneet kuntien toimintaan ja valtion ohjauksen vähentyessä ne ovat kannustaneet kuntia vastaamaan toimintaympäristönmuutosten haasteisiin entistä itsenäisemmin. Ennen normiohjauksen purkamista kuntien toiminta nojasi Möttösen & Niemelän (2005, 32) mukaan paljolti valtionosuuksien maksimointiin ja järjestelmän purkamisen yhtenä tavoitteena olikin kannustaa kuntia tehostamaan toimintaansa.

Näin hallinnon ja päätösvallan hajauttamisen ohella myös tehokkuustavoitteet sisältyivät merkittävänä elementtinä 1980- ja 1990-lukujen aikana toteutettuihin

35 Vapaakuntakokeilu oli voimassa vuodesta 1988 vuoteen 1996. Kokeilun tarkoituksena oli saada kokemuksia mm. kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta, kuntalaisten osallistumisen lisäämisestä, kunnallishallinnon kehittämisestä ja voimavarojen käytöstä nykyistä tehokkaammin. Kokeilun myötä siihen osallistuneille kunnille siirrettiin valtiolle kuulunutta päätösvaltaa ja kunnat saivat lisäksi vapauksia mm. organisaationsa muodostamisessa.

hallinnonuudistuksiin (emt., 34; ks. myös KM 1987:47, 15). Niillä voidaan katsoa olleen kolme keskeistä päätavoitetta: 1. deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, 2. desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä 3. markkinaperusteisten toimintamallien korostaminen. Uudistukset pyrkivät osaltaan vastaamaan laajempiin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja purkamaan byrokraattis-legalistista hallintoa, jotta resursseja hyödynnettäisiin paremmin myös kuntasektorilla. (Möttönen & Niemelä 2005, 38, 51, 57; Haveri 2006b, 21–22; Kettunen 2006, 330; Temmes & Kiviniemi 1995, 32–33.) Noin 1980-luvulta liikkeelle lähtenyt hallinnon uudistusaalto sekä uudistuspolitiikan laajemmat tavoitteet sitoivat osaltaan Suomen yhä läheisempään vuorovaikutukseen hallinnonuudistusten kansainvälisten trendien kanssa (emt., 9).

Seurauksena ohjaustoiminnan uudistamisesta sekä raskaiden suunnittelujärjestelmien ja normiohjauksen purkamisesta markkinaohjauksen piirteet laajenivat sovellettaviksi myös kunnallishallinnossa. Samanaikaisesti kuntien sisäistä ohjausta ja hallintoa uudistettiin mm. purkamalla sektoroitunutta hallintoa eli yhdistämällä hallintokuntia ja lautakuntia. Markkinasuuntautuminen näkyi palvelutuotannon kilpailuttamisen korostamisena, osakeyhtiöittämisellä sekä liikelaitostamisena niin kunnissa kuin julkishallinnossa yleisemminkin. (Möttönen 1997, 43–44; Temmes 1994, 43–54; Möttönen & Niemelä 2005, 35.)

Kehitys vahvisti erityisesti NPM-tyyppisten oppien soveltamista kunnallishallinnossa, mitä valtionhallinto hallintouudistuksin tuki. Esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisen taustalla voidaan nähdä viitteitä NPM-opeista, ja myös tulosjohtamisen rantautumisen kuntiin 1980-luvun alkupuolelta lähtien voidaan katsoa liittyvän uuden julkisjohtamisen managerialistiseen kehityssuuntaukseen. (Emt., 38, 51, 57; Haveri 2006b, 27–28; Kettunen 2006, 330.) Erityisesti 1990-loppupuolelta lähtien toteutettujen kuntien yhteistyöhön liittyvien hankkeiden sekä sitä koskevan lainsäädännön väljentämisen taas voidaan katsoa tukeneen paikallisen hallinnan edistämistä ja verkostoitumisen lisäämistä tähtääviä pyrkimyksiä. Kun samanaikaisesti institutionaalisten muutosten kanssa kuntien tehtävät laajenivat ja taloudellinen resurssiympäristö heikkeni, oli kuntien välttämätöntä valtion vauhdittamana uudistaa toimintatapoja.

Uudistusten tehokkuus- ja taloudellisuustavoitteiden on jälkepäin katsottu vähentäneen oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja kansanvaltaisuuden periaatteisiin kohdistuvaa kiinnostusta julkishallinnon toiminnan määräävinä periaatteina (Möttönen 1997, 43; Möttönen & Niemelä 2005, 34). Muun muassa itsehallinnon vahvistamiseen tähtäävien pyrkimysten on katsottu toteutuneen vain osittain. Vaikka hallinnonuudistukset ovat tarjonneet kunnille enemmän vapautta, on samanaikaisesti tapahtuneen taloudellisen liikkumavaran kaventumisen katsottu osin syöneen tämän vapauden (Haveri 2006b, 21–22; Kettunen 2006, 330). Lisäksi on syytä huomata, että vaikka 1980–1990-luvuilla, ja osin 2000-luvullakin tapahtuneiden hallinnonuudistusten voidaan katsoa lisänneen desentralisaatiota ja kuntien itsehallintoa, voidaan

erityisesti viime aikaiset kansalliset kehityskulut katsoa myös keskitetyn hallinnon ominaispiirteiksi³⁶.

1.2.3 Sosiaalinen arvo- ja tarveympäristö sekä muut yhteiskunnalliset muutokset

Viimeisten vuosikymmenien aikana kuntien yleinen yhteiskunnallinen toimintaympäristökin on muuttunut ja edellisten tavoin myös tämä on vaikuttanut kuntien toimintaan, julkisten palveluiden tuotantoon eli kunnan perustehtävään ja siitä suoriutumiseen (ks. mm. Osborne & Brown 2005, 17–18). Keskeisimpiä kuntien toimintaan ja myös niiden talouteen vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet sosiaalisten arvojen ja tarpeiden muutokset sekä mm. väestömuutokset ja muuttoliike. Nämä ovat ajankohtaisia kysymyksiä jo nyt, mutta erityisesti ikärakenteen muutoksesta johtuvat seurannaisvaikutukset ovat tulevaisuuden haaste kunnille ja julkishallinnolle ympäri maailmaa.

Väestön määrän ja ikärakenteen muutokset muodostavat kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun perustan. Kuntien kannalta väestö- ja ikärakennemuutosten seuraukset ovat kahtalaiset. Ensinnäkin vanhenevan väestön palvelutarpeiden tyydyttäminen merkitsee usein kulujen lisääntymistä, ja toisaalta väestön vanhetessa ja työikäisen väestön määrän pienentyessä kyvykkäitä työntekijöitä on entistä hankalampi rekrytoida. Myös palveluiden maksajien määrä vähenee. (Emt., 17.)

Viime vuosina kuntiin kohdistuvat väestömuutokset ovat voimistuneet. Ikärakennemuutokset samoin kuin väestön määrän muutokset aiheuttavat paikoin vinoumia kuntien ikärakenteen tasapainoon, ja kokonaisuudessaan muuttoliike vaikuttaa kunnan vastuulla olevien palvelujen kysyntään sekä niiden järjestämisedellytyksiin. Kunnille muutokset aiheuttavat usein joko suuria investointimenoja tai vastakkaisesti palvelukapasiteetin käyttämättä jättämistä, mahdollisia purkutarpeita sekä verotulojen vähenemistä. Kuntien näkökulmasta maassamuuton tietyt piirteet lisäävät asukkaiden tarpeiden sekä kunnan voimavarojen välistä ristiriitaa erityisesti muuttotappiokunnissa, sillä muuttajat ovat yleensä opiskelu- ja työikäisiä, jotka muuttavat harvaan asutuilta alueilta suurempiin kaupunkeihin. Lähtökuntiin jäävät näin ollen keski-ikäen ylittäneet, joille ei enää synny lapsia, jolloin luonnollinen väestömuutos kääntyy entistä voimakkaammin negatiiviseksi. Ikärakenne muuttuu entistä vanhusvoittoisemmaksi, kun aktiivisessa työiässä oleva väestö vanhenee. (Kallio 2006, 233–239, 255.)

Väestön keskittyessä kasvukeskuksiin väestörakenne pysyy tasapainoisena oikeastaan vain niissä kunnissa, joiden asukasluku kasvaa. Samanaikaisesti kunnat joutuvat kilpailemaan osaavasta työvoimasta: esimerkiksi lääkäripula on jo todellisuutta syrjäseuduilla, mutta tulevaisuudessa suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle kilpailu kiristyneenä entisestään. Kuntasektorilta on laskettu vuoteen 2010 mennessä jäävän eläkkeelle 150 000 henkilöä, ja asialla tulee olemaan vaikutuksia myös työvoiman

36 Sekä 1980- että 1990-lukuja on usein pidetty julkisen vallan tehtävien ja toimivallan hajauttamisen aikana. Tällöin valtio on hajauttanut toimeenpanoluonteiset tehtävänsä sekä julkisen sektorin palvelujenjärjestämistehtävät paikalliselle tasolle eli kunnille. Viime vuosien kehityksessä voidaan nähdä vastakkaisia pyrkimyksiä, joissa valtio pyrkii desentralisoimaan tehtäviä uudelleen ja toisaalta palauttamaan itselleen ohjausvaltaa suhteessa kuntiin. Tämä näkyy mm. vuonna 2005 käynnistyneessä kunta- ja palvelurakennemuutuksessa.

kilpailun suhteen. (Ks. mm. Haveri et al. 2003, 41; Sisäasiainministeriö 2006b, 25.)

Myös väestön, kansalaisten tai kuntalaisten käyttäytymisen muutoksilla sekä kasvavilla vaatimuksilla toisaalta julkisten palveluiden ja toisaalta muiden oikeuksien suhteen (demokratia, osallistuminen) on merkitystä kunnan toiminnan kannalta. Kansalaiset vaativat yhä laadukkaampia julkisia palveluja ja haluavat myös enemmän osallistumista ja valinnanmahdollisuuksia. Kuntalaiset ovat sekä kuluttajia, asiakkaita että myös kansalaisia, mikä omalta osaltaan antaa heille yhä laajemmat odotukset sen suhteen, miten julkisen hallinnon tulisi heitä kohdella. (Osborne & Brown 2005, 18.)

Palvelutarve ja toisaalta myös palveluihin kohdistuvat laatuvaatimukset ovat siis kasvaneet ja koventuneet. Kun vielä 1980–1990-lukujen aikana olennaisempaa oli saavutettujen palvelujen ylläpitäminen kuin niiden laajentaminen, on 2000-luvun keskustelu keskittynyt enenevässä määrin myös palveluiden laadun kehittämiseen tai ylläpitoon. Toisaalta jo 1990-luvulla ja tätä ennenkin ristiriitoja herätti se, että kaikkia kuntalaisten palveluihin kohdistamia vaatimuksia ei nähty mahdolliseksi toteuttaa (ks. mm. Kallio 1993, 25–26; KM 1987:47, 15). Kuntien tulee myös tältä osin olla joustavia ja sopeutumiskykyisiä ja pyrkiä vastaamaan edelleen myös niihin haasteisiin, joita yhteiskunta sekä kansalaiset ja kuntalaiset niihin kohdistavat.

2 Modernista yhteiskunnasta kohti postmoderneja olosuhteita

Edellä kuvattujen siirtymien ja muutosten voidaan nähdä ilmentävän sitä, että maailma kunnallishallinnon ympärillä on saamassa postmoderneja piirteitä. Kysymys on yhtä lailla kulttuuristen, taloudellisten ja poliittisten olosuhteiden muutoksesta (ks. mm. Inglehart 1997; Lyotard 1979). Edellä on kuvattu postmodernin ja modernin tutkimuksen tai diskurssin eroja jo hieman, mutta millaisia ovat puolestaan moderni tai postmoderni yhteiskunta ja organisaatiot?

Puhuttaessa postmoderneista olosuhteista viitataan yleensä olosuhteisiin länsimaisissa demokraattisissa valtioissa. Usein todetaan, että moderni on jotain mennyttä ja postmoderni vallitsevaa. Pikemmin voitaisiin sanoa, että yhteiskunnalliset olosuhteet ovat edelleen pääasiallisesti moderneja, mutta tietyt trendit osoittavat tulevaisuuden yhteiskunnallisten olosuhteiden olevan muunlaisia. Voidaan oikeastaan puhua modernista yhteiskunnasta ja postmodernista olosuhteista, jotka ovat olemassa rinnakkain yhteiskunnassamme. (Bogason 2005, 235–236; Bogason 2000.)

Modernin yhteiskunnan teoreettiset juuret voidaan ajoittaa valistuksen aikaan, vaikka selvää ymmärrystä siitä ”milloin maailma muuttui moderniksi” ei ole olemassa. Sen käytännöllisempi lähtökohta ajoittuu 1800-luvun teollistumisesta tai/ja Ranskan vallankumouksesta aina 1950-luvun kukoistuskauteensa. Ajanjaksoa määrittävät teollistumisen ohella teknokratian ja edustuksellisen demokratian yleistyminen. (Fox & Miller 1995, 3, 44; Bogason 2000, 13–14.)

Modernia yhteiskuntaa kuvaa parhaiten instrumentaalisen rationaalisuuden voittokulku, joka dominoi yhtä lailla tiedettä kuin arkielämää (Fox & Miller 1995, 44). Historiallista taustaa vasten tällainen on helppo ymmärtää: moderni järki ja tie-de korvasivat aikanaan eräänlaisen uskonnollisen fanatismiin ja taikauskon (Bogason 2000, 14). Postmodernit olosuhteet taas johtavat pirstaloitumiseen maailmassa, jossa

kontrolloidut prosessit ja rationalisaatio epäonnistuvat (emt., 19). Postmoderni ilmenee laajana kulttuurisena ja yhteiskunnallisena muutoksena, koska modernin yhteiskunnan katsotaan tulleen tiensä päähän. Muutoksessa keskeistä on arvojen muutos taloudellisesta elämänlaadun arvostamiseen: teollisen yhteiskunnan materialistiset arvot korvautuvat osin yksilöllisyyden ja itseilmaisun sallivilla ja niitä korostavilla arvoilla. Myös institutionaaliset, modernin yhteiskunnan aikana luodut rakenteet kuten hierarkkiset byrokraatit muuttuvat, koska ne eivät ole enää tehokkaita (Inglehart 1997, 28). Julkisella sektorilla markkinavoimien merkitys vahvistuu ja kokonaisuuden politiikasta (politics of the whole) tulee fragmentaatiopolitiikkaa, jossa desentralisaation myötä esimerkiksi paikallishallinto saa enemmän vastuuta (Bogason 2000, 23–27).

Postmodernisaation myötä yhteiskunta muuttuu tuotantoyhteiskunnasta informaatioyhteiskunnaksi ja samanaikaisesti postmoderni fragmentaatio hajottaa kollektiivisen toiminnan merkitystä. Tämä taas aiheuttaa julkishallinnossa sekä paikallistasolla konflikteja. (Emt., 23–24, 27; Hassard 1994, 1–2.) Tilanteesta, jossa tulevaisuuteen on pystytty vaikuttamaan organisaatioiden tai maiden sisäisellä kontrollilla johtamisen, työntekijöiden, työmarkkina- ja muiden järjestöjen kautta, on siirrytty tilanteeseen, jossa monet ulkopuoliset paineet³⁷ vaikuttavat siihen, ettei sisäinen kontrolli riitä vaikuttamiskeinoksi (Collerette et al. 2001, 39). Yhteiskunnan postmodernisaatio siis ikään kuin pakottaa sen toimijat tarkastelemaan omia, modernin aikakauden aikana rakentuneita normejaan, sääntöjään ja toimintatapojaan uudesta näkökulmasta sekä uudistamaan niitä.

2.1 Moderni byrokraattinen organisaatio ja rationaalinen yksilö

Organisaation käsite on laaja-alainen, ja siitä on varmasti olemassa yhtä monta kuvausta kuin on teorioitakin. Koko organisaatio käsitteenä on oikeastaan modernin ajan tuote, sillä moderni aika vaikutti ja vaikuttaa edelleen siihen, millaisena jäsenämme organisaation.

Organisaatioiden tarkastelu modernista näkökulmasta ei ole yksiselitteistä. Modernin ajan arkkityyppiorganisaation leimaa kantaa kuitenkin edelleen Weberin ideaalibyrokraatia, jossa rationaalisuus oli onnistuneen organisaatioelämän tunnusmerkki. (Clegg 1990, 4, 23; Thompson 1994, 185; Burrell 1994, 73–74.) Tällainen näkemys on postmodernistisen tulkinnan värittävä eikä sinänsä ehkä totuus kyseisestä ajanjaksoista³⁸, mutta se kuvaa erityisesti julkishallinnon ja sen organisaatioiden osalta niitä keskeisiä ominaispiirteitä, joita esimerkiksi aiemmin kuvattu uusi julkisjohtaminen myöhemmin nousi kritisoimaan.

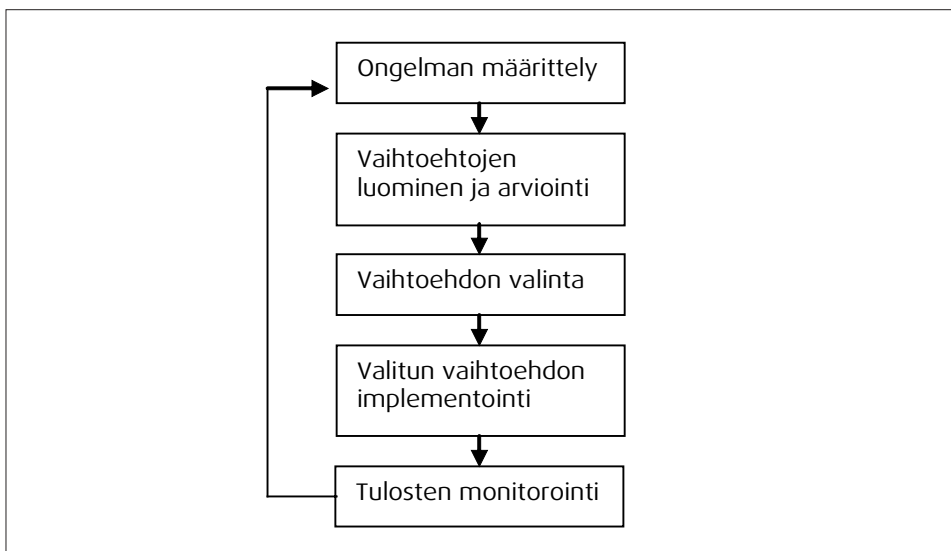
Modernissa organisaatiossa merkityksellistä oli moraalinen ja legaalinen normatiivinen totalisointi, yhtenäiset toiminnot, kokonaisuus ja rationaalinen päätöksenteko (Clegg 1990, 19). Organisaatiota ohjattiin ja kontrolloitiin byrokraatian ja hierarkian

37 Kuten mm. kilpailun lisääntyminen, kansainväliset painostusryhmät sekä valtiollisten rajojen hälventyminen.

38 Postmoderni on osaltaan vastaus tai vaihtoehtoinen diskurssi modernille diskurssille. Mm. Anttiroikon (1993a, 104) mukaan ”postmoderni diskurssi on eräänlainen modernin synnyttämän pahoinvoinnin oire”.

keinoin. Byrokratia tarkoitti, että organisaatioissa vallitsivat tarkat rationaaliset säännöt, joiden kautta hierarkian vaatima koordinointi voitiin täyttää. Nämä säännöt kertoivat, millä tavoin päätökset tulee tehdä ja prosessit toteuttaa. Tärkeintä oli ajatus siitä, että organisaation struktuuri pysyy samanlaisena pitkänkin ajan kuluessa. Hierarkia taas on modernin ajan organisaation luonnollinen organisointimuoto. Se tarkoittaa tiivistetysti auktoriteetin, vastuiden ja tehtävien jakoa organisaatiossa organisationaalisen aseman mukaisesti. Lisäksi hierarkia määrittelee, millä tavoin ylemmässä asemassa olevat voivat ohjata ja kontrolloida niitä, jotka asemaansa perustuen ovat alemmalla tasolla. (Hatch 1997, 35–37, 164–167, 173; ks. myös Argyris 1972, 4.) Erityisesti julkisilla organisaatiolla, kuten kunnilla, on ollut ja on edelleen tällaisia erityispiirteitä. Niillä on tausta byrokraattisina organisaatioina, joita ohjaavat vahvasti erilaiset lait, säännöt ja menettelytavat (Korunka et al. 2003, 53).

Modernin organisaation pyrkimys yhteneväisyyteen ilmenee rationaalisessa päätöksenteon prosessissa, jossa organisaation tavoitteiden määrittely tapahtuu. Rationaalisen ajattelun mukaan on olemassa virallisia ja operatiivisia tavoitteita. Viralliset eli strategiset tavoitteet asettaa ylin johto työntekijöiden vastatessa päivittäistoiminnoista ja keskijohdon organisaation sisäisistä päätöksistä sekä niiden implementoinnista. (Hatch 1997, 121, 270, 272.) Rationaalisen päätöksenteon malli näkyy myös tuon ajan muutosteorioissa, etenkin suunnittelun muutoksen malleissa, joita kuvataan tämän pääluvun kappaleessa 3.3. Kuviossa 2 on kuvattu tyypillinen rationaalisen päätöksenteon malli tai prosessi³⁹.



Kuvio 2. Rationaalisen päätöksentekoprosessin malli. Lähde: Hatch 1997, 273.

³⁹ Rationaalista päätöksenteon prosessia on tässä kuvattu pääpiirteissään. Mallista on olemassa erilaisia variaatioita, ja eri teoreetikot ovat kehittäneet mallia edelleen. Tätä ovat tarkemmin kuvanneet mm. Eisenhardt & Zbaracki (1992).

Malli erottaa selkeästi toisistaan päätöksenteon sekä päätösten implementoinnin. Tällaiseen malliin pohjautuva organisaation päätöksenteko perustuu ajatukseen siitä, että organisaatiossa on olemassa yhdet yhteiset tavoitteet, joihin kaikki organisaatiossa sitoutuvat: moderneissa organisaatiossa on olemassa vain koko systeemin taso, johon organisaatiossa toimivat yksilöt mukautuvat. Tämä stabiili organisaatio toimi kohtuullisen staattisessa toimintaympäristössä, ja olennaista oli organisaation toiminnan turvaaminen ja jatkuvuus. (Ks. mm. Simon 2000, 750; Eisenhardt & Zbaracki 1992, 33.)

Modernin yhteiskunnan tai organisaatioiden rationalismiin perustuvan ajattelun tarkoitus oli kätkeä yksilöt, heidän tunteensa, egoisiminsa sekä itseintressinsä byrokratian ja hierarkian keinoin. Byrokraatia ja hierarkia toimivat yksilöllisiä tarpeita kahlitsevina instituutioina, ”anarkian institutionaalina säätelijöinä” (Harmon 1995, 37–39; ks. myös Fox & Miller 1995, 33–34). Virkamiesten itseintressin, byrokraattisen opportunismien ja ns. vapaamatkustajuuden oletettiin olevan luontainen motiivi organisaatiossa toimiville yksilöille ja niiden on katsottu selittävän julkisten organisaatioiden tehottomuutta⁴⁰. Juuri julkisella sektorilla tällaiset ongelmat ovat tyypillisiä, koska käytössä on vain vähän markkinamekanismeja, jotka kontrolloisivat vapautta samoin kuin yksityissektorilla. (Leach et al. 1994, 61.)

Tällainen ajattelu pohjautuu modernin ajan ihmiskäsitykseen, jota määrittävät ns. rationalistisen vastuun ja velvollisuuden käsitteet (ks. tark. Harmon 1995, 130; Hatch 1997, 210–213). Olennaista tässä rationalistisessa ihmiskäsityksessä on, ettei ihmisen olemassaolon paradoksaalista laatua hyväksytä. Moderni byrokraattinen organisaatio hylkää ihmisen individuaalisen identiteetin ja kaventaa tuottavuuden nimissä yksilöiden merkityksen yhteen rooliin: yksilö on kone, objekti, joka suorittaa johdon suunnitelmien mukaisesti annetut tehtävät. (Harmon 1995; Inglehart 1997, 29; Åhman 2003, 23–24.)⁴¹

Tällainen objektiivinen käsitys yksilöstä hylkää toimijan subjektiivisuuden, mikä johtaa edelleen sekä ajan teorioiden että organisaatioiden tunteettomuuteen (Fineman 1993)⁴². Käsitys johdonmukainen seuraus positivismien leimaamasta ajattelusta, joka

40 Käsitys byrokraattisesta opportunismista on Harmonin (1995, 110) mukaan teoreettisesti neutraali. Useat eri teorioiden kannattajat jakavat käsityksen virkamiesten tietystä käyttäytymisestä byrokraattisena opportunismina. Käsitettä käytetään usein myös jokapäiväisessä keskustelussa kuvaamaan tiettyä byrokraattista käyttäytymistä eli oman edun tavoittelua. Tällä tarkoitetaan yksilöiden päätösten perustumista itseintressiin. Kun yksilöt omaavat valinnanvapauden, he unohtavat organisatoriset velvoitteensa ja vapaasta valinnasta tulee vastuutonta. (Harmon 1995, 110–113.) Vapaamatkustajuus taas liittyy peliteorian, game theoryn, käsitteistöön. Teoria olettaa, että yksilöt tekevät päätöksensä yksilöllisesti eivätkä kommunikoi toisten preferensseistä tai paljasta omiaan. Kyse on siitä, että rationaalinen yksilö ei koe, että hänen toimintansa organisaation hyväksi auttaisi häntä sen enempää kuin yksilöä, joka ei tee mitään. (Bogason 2000, 44–46.)

41 Yksilöiltä ikään kuin kiellettiin rooli muina kuin työntekijöinä. Yksilöllä oli annettu ja pysyvä luonne ja identiteetti, jolloin unohdettiin yksilöiden ajattelun olevan inhimillisten psykologisten rajoitusten sitomaa. (Vartola 2004, Fineman 1993; Hatch 1997; Juuti 2001; Carter & Jackson 1994, 95–96.)

42 Modernin ajattelun peruseräite oli, että on olemassa objektiivinen ja subjektiivinen maailma. Nämä ovat toisistaan erotettavissa eikä niiden välillä ole suhdetta. Tämä rationalistinen näkökulma privatisoi yksilöllisyyden ja yksilön subjektiivisuuden: julkinen elämä erotettiin yksityiselämästä ja persoonallisilla rooleilla ei voinut olla julkisessa elämässä tai keskustelussa merkitystä. Yksilön sisäinen kokemus nähtiin vastakohtana objektiiviselle todellisuudelle, instituutioille ja yhteisöille: vastakkain ovat yksilö ja yhteiskunta, objektiivisuus ja subjektiivisuus eivätkä ne ole olemassa samanaikaisesti. (Harmon 1995, 38–39, 65–72.)

ei sallinut ihmisten intentioiden huomioimista tieteellisessä ajattelussa. Myös päätöksentekoteorioissa ns. emotionaalinen yksilö jäi sivuun: tunteet olivat subjektiivinen virheilmiö, joka kuului positivistisen maailmankuvan mukaan tutkimuksen ja myös organisaatioiden ulkopuolelle. (Lämsä 2001, 31–32.)

Åhman (2003) toteaa modernien ja myös niitä edeltävien teorioiden olevan kaukana myöhemmistä postmoderneista, yksilön asemaa korostavista teorioista huolimatta siitä, että ne jollain tapaa toivat esiin yksilöllisiä tendenssejä organisaatiossa. Tällaiset näkökulmat eivät kuitenkaan huomioi yksilön rationaalisuuden rajoitteita, ja niissä kuvastuu pyrkimys antaa puheoikeus vain tietyn valta-aseman omaaville henkilöille (Hassard 1996, 47–50).

2.2 Postmoderni verkosto-organisaatio ja vastuullinen työntekijä

”Postmodernia organisaatiota” ei ole täsmällisesti määritelty, mutta se on jotain muuta kuin hierarkia. Jälkitekollisessa tai postmodernissa yhteiskunnassa on havahduttu modernin organisaation määrittelyn rajoittuneisuuteen samoin kuin siihen, ettei rationaalisuus organisaatiossa olekaan niin itsestään selvää. Yhteiskunnan muutoksista johtuen organisaatiot näyttävät muuttuvan joustaviksi, epämuodollisiksi sekä informaatio- ja palveluorientoituneiksi. (Hatch 1997, 45.) Eräänlaisena prototyypinä tästä jälkitekollisen yhteiskunnan organisaatiosta voidaan pitää verkostoa (emt., 45–46; Bogason 2000; Thompson 1994, 185–186; Castells 1996, 168). Verkosto-organisaatio -käsite haastaa modernistiset käsitykset siitä, mitä organisaatio oikeastaan on. Se haastaa edelleen modernistien olettamukset organisaation sosiaalisesta rakenteesta ja korvaa ne vertikaalisella kommunikaatiolla sekä lateraaleilla suhteilla ja muodolliset siteet organisaatioiden tai sen yksiköiden välisellä kumppanuudella. Verkosto-organisaatioissa organisatoriset raja-aidat menettävät merkitystään, mistä johtuen verkostojen toimivuuden perusedellytyksiä ovat myös vapaa päätöksenteko, informaation jakaminen ja luottamus. (Ks. esim. Hatch 1997, 45, 191–192, 197; Juuti 2001; Åhman 2003.)

Verkostomaisuus korvaa myös hierarkkisyyden ja byrokraattisen rationaliteetin (Thompson 1994, 185–186). Olennaisemmiksi tulevat osaaminen ja oppiminen, joiden kautta organisaatio voi reagoida nopeammin ja joustavammin toimintaympäristön muutoksiin: verkosto-organisaation ajatellaan sopeutuvan uusiin taloudellisiin olosuhteisiin, koska sen kyky joustaa, innovoida ja jalostaa signaaleja tuotteiksi tietoa prosessoimalla nousee keskeiseksi. Postmodernissa organisaatiossa toimintatavat muuttuvat johtuen yhteiskunnan epästabiilimmasta tilasta: yllättäviä tai ns. ilkeitä ongelmia⁴³ nousee esille aiempaa enemmän ja näitä ei voida ratkaista enää rationaalisilla

43 Yhteiskunnallisia ongelmia, joita eri organisaatiot pyrkivät toiminnallaan ratkaisemaan, on jaoteltu ilkeiksi ja kesyiksi. Kesyiin ongelmiin voidaan määritellä ratkaisuvaihtoehtoja, joita voidaan testata ja verrata. Ongelman pääte piste ja sen ratkaisuun vaikuttavat tekijät voidaan todeta selkeästi ja siksi niihin voidaan vastata helpoimmin rationaalisten päätöksentekotapojen ja toimintamekanismien kautta. Sen sijaan ilkeät ongelmat ovat seurauksia toimintaympäristön monimutkaistumisesta ja niitä on yleisesti ottaen hankalampi määritellä. Niillä ei ole alkua eikä loppua vaan ne ovat syiden, seurauksien ja ongelmien kimppejä, kuten mm. köyhyys ja syrjäytyminen. Ilkeät ongelmat edellyttävät uudenlaista toimintatapaa, joka yleensä on jotain muuta kuin strateginen tai rationaalinen. (Möttönen & Niemelä 2005, 97; Ks. myös Rittel & Webber 1967.)

toimintatavoilla tai strategioilla. Ongelmat tarvitsevat tuekseen erilaisia menettely- ja ratkaisukeinoja, kuten esimerkiksi prosessuaalista strategiaa, jonka määrittelyyn osallistuvat useimmat toimijat ja toimijaryhmät (Möttönen & Niemelä 2005, 96–97).

Käytännössä tällainen organisaatioiden muutos on ollut näkyvä yksityissektorilla, jossa muutos korporaatiokulttuurista tai byrokratiasta verkostomaisempaan suuntaan oli välttämätöntä toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi toimintaympäristön muuttuessa. Toisaalta verkosto-organisaatiotyyppisiä esimerkkejä löytyy julkiseltakin puolelta. Muun muassa Euroopan unioni ja kuntien lisääntyvä yhteistyö ilmentävät muotoutuvia verkostoja huolimatta siitä, että byrokratia ja hierarkia ovat edelleen julkisen palvelutuotannon ja hallinnon merkittävimpiä ohjauskeinoja. (Rhodes 1997; Castells 1996, 168–162, 196; Goss 2001, 63–65.)

Yksilöiden kannalta organisaation uudelleenmäärittelyn merkitys on siinä, että se muotoilee osin uudestaan modernin organisaation ylläpitämiä valta-asetelmia alleviivaamalla ja nostamalla keskustelun keskiöön näkökulmia, jotka ehkä modernissa organisaatiossa ovat olleet marginaalissa (ks. esim. Hatch 1997, 46–47). Postmodernimpaan näkemykseen yksilöstä vaikuttavat keskeisesti postmodernit yhteiskunnalliset trendit, muun muassa individualisaatio, jonka myötä yksilöt eriytyvät yhteiskunnan heille asettamista rooleista ja säännöistä. Tätä kautta ihmisten standardisointi kokee eroosiota, sillä postmodernin yhteiskunnan arvot korostavat yksilöiden itseilmaisua enemmän kuin taloudellista tehokkuutta (Inglehart 1997, 29; Beck 1994, 14).

Postmodernin ajan yksilökäsitys on subjektiivinen. Tunteet ja kokemuksellisuus hyväksytään inhimillisen toiminnan taustalla, ja näin tunteiden nähdään myös kuuluvan organisaatioon ja sen sosiaaliseen järjestykseen (Fineman 1993; Carter & Jackson 1994, 95–96). Postmodernismi onkin pyrkinyt näkemään ihmisen toimijana, suunnittelijana, oman elämäntarinansa ja sosiaalisten verkostojen johtajana, esteettisenä tai symbolisena, vapaana ja vastuullisena yksilönä. Tämän käsityksen mukaan yksilöiden kokemus on fragmentoitunutta ja yksilöiden välillä on eroja. (Beck 1994, 14; Hatch 1997, 210–213.) Kun organisaatioissa toimivilla yksilöillä katsotaan olevan useita rooleja, erilaisia tavoitteita ja intressejä, jotka vaikuttavat myös organisaatioiden päätöksentekoon ja prosesseihin (ks. Eisenhardt & Zbaracki 1992, 23–25), nousee keskusteluun myös sellaisia ryhmiä ja yksilöitä, jotka eivät modernina aikakautena olleet sen enempää tutkimuksen kuin organisaatioidenkaan kiinnostuksen kohteena. Tällöin myös ns. rivityöntekijöille ja organisaation arjelle annetaan ääni (ks. mm. Carter & Jackson 1994, 95–96).

Edellä kuvatut modernin ja postmodernin näkökulmien erot ovat vaikuttaneet viime vuosikymmenien aikana tapahtuneeseen johtamis- ja työntekijäparadigmojen osittaiseen muutokseen. Uuden työntekijäparadigman mukaan jokaisen yksilön tulisi ottaa itse vastuuta omasta kehittymisestään. Turvallisuutta ei saavuteta enää samalla tavoin kuin ennen pysyvän työpaikan avulla, vaan oman itsensä ja osaamisensa kehittämisen sekä kasvumahdollisuuksien kautta. Uuden paradigman mukaan työntekijän osaaminen ja luovuus takaavat hänelle työpaikan, ja työnantajan tehtävänä on tukea yksilön kehittymistä. (Åhman 2003, 45–46.)

Modernin yhteiskunnan ja postmodernien olosuhteiden sekä organisaatioiden, yksilöiden ja paradigmojen eroja jäsenetään edellisen pohjalta kootusti kuviossa 3.

	Moderni	Postmoderni
Yhteiskunta	Teollinen Massatuotanto Keskittäminen Luokkajako Ydinperhe Kollektivismi Objektiivinen rationaalisuus Stabilius Staattisuus Kansallisuus	Informaatio, tieto Kuluttajuus Desentralisaatio Pluralismi Individualismi Fragmentoitunut perhe Subjektiivinen rationaalisuus Monimutkaisuus Kansainvälisyys
Tutkimus ja tiede	Looginen positivismi Universaalien etsintä Mitattavuus Elitistisyys Suuret kertomukset	Moniäänisyys Marginaalisuus, paikallisuus Arjen äänet Useat näkökulmat
Organisaatiot	Weberiläinen ideaalibyrokratia Hierarkia Erikoistuminen Formalisointi Sunniteltu työnjako Totalisointi Yhdenmukaisuus	Useat organisaatiomuodot Adhokratia Verkosto-organisaatiot Tilapäisyys Asiantuntijuus Erialaistuneet tavoitteet Konfliktit ja tunteet
Yksilö	Itseintressi Rationaalisuus Yhteneväinen ajattelu Pysyvä identiteetti Tunteet virhetekijä Scientific tai rational man	Yksilön vapaus ja vastuu Rajoitettu rationaalisuus Useita identiteettejä Yksilö toimijana ja subjektina
Vallitsevat paradigmat Työntekijäparadigma Johtamisparadigma	Työntekijä alaisena Yksi ainoa tapa johtaa	Työntekijä itse vastuullisena Useita tapoja johtaa

Kuvio 3. Modernin ja postmodernin eroja.

3 Organisaatiomuutos ilmiönä ja prosessina

3.1 Organisaatiomuutoksen käsitteestä

Muutoksen käsite on alkuaan lainattu fysiikan termistöstä ja havaintoa koskevasta teoriasta, jonka mukaan vain se, mikä liikkuu, on näkyvää. Liikkumaton tai stabiili olotila ei ole tutkimuksen kannalta juurikaan mielenkiintoinen, etenkin jos kyse on organisaatiosta. Organisaatiomuutoksen mielekkyys tutkimuksen kohteena onkin näin perusteltu, koska vasta muutos tuo mahdollisuuden paljastaa kyseenalaistuksen kautta organisaation sosiaalisen järjestyksen sekä mahdollisen rakenteilla olevan uuden järjestyksen. Juuri tätä kyseenalaistamista ja uudelleenrakentamista muutos itse asiassa onkin. (Czarniawska & Sevón 1996.)

Hieman käytännönläheisemmin tarkasteltuna muutos voidaan kuvata organisaati-
ossa toteutettavaksi kehityshankkeeksi: muutos on organisaation tietoista kehittämistä

(ks. mm. Juuti et al. 2004, 19). Toisaalta muutos voi olla myös reaktio johonkin tapahtumaan organisaation sisällä tai ulkopuolella (Furnham 1997, 622; Czarniawska & Joerges 1996, 14).

Muutoksen käsitettä on sen diffuusiudesta ja sovellutusalueen laajuudesta johtuen vaikea määritellä täsmällisesti huolimatta siitä, että se on yhteiskuntatieteen käyte-tyimpiä käsitteitä (Vartola 2004). Vartolan (emt.) mukaan onkin olemassa vain vähän kriteereitä, jotka erottavat eri tyyppisiä organisaation ja hallinnon muutoksia. Tämä johtuu siitä, että kuvattaessa organisaation muutosta, on jo käsite organisaatio hyvin laajoja sovellutuksia salliva. Koska muutokset yleisessä organisaatioteoriassa jää abstraktiksi, on sen sisältö löydettävissä sekä teoreettisista traditioista että niistä konkreettisista organisaatioista, joihin yleistyksen nojaavat ns. teoreettisissa lausumissaan. Toisaalta muutoksen käsitteen täsmällinen määrittely ei ole ehkä tarpeellistakaan, sillä käsite on yleismerkityksellinen. Sitä voidaan käyttää tarkoittaessa ”minkä tahansa ilmiön rakenteen, olemuksen tai piirteen siirtymistä kvantitatiivisesti ja/tai kvalitatiivisesti jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen, riippumatta siitä, onko tämän tilan muutos edistymistä tai taantumista, positiivista tai negatiivista”. Olennaista on alkutilan täsmällinen määrittely, jotta muutoksen sisältö on perusteltu. Tällöin tulee täsmentää, mikä on muutoksessa: ”muutos” saa apukäsitteen ominaisuuden, jonka mielekkyys on riippuvainen siitä pääkäsitteestä eli muutoksen kohteesta, jota se kuvaa. (Emt., 53, 140.) Tämän tutkimuksen kohteena oleva muutos on erityinen kehittämishanke, jossa muutoksen aika ja tavoitteet on täsmällisesti määritelty. Juuri tämä mahdollistaa Seutu-hankkeen tarkastelun organisatorisena muutosprosessina ja muutoksena.

3.2 Organisaatiomuutoksen kohde ja aste

Muutoksia on usein luokiteltu sekä muutoskohteen että -asteen mukaan. Muutosaste kertoo yleensä sen, kuinka syvälle organisaation toimintoihin ja kulttuuriin muutos ulottuu. Muutosasteet voidaan karkeasti luokitella ennakoivaan, reagoivaan ja kriisimuutokseen (ks. esim. Nakari & Valtee 1995, 114–115; Burke 2002; Munduate & Bennebroek Gravenhorst 2003, 2–3). Kun muutostarpeisiin kyetään ennakoita mukautumaan, on kyse työyhteisön jatkuvasta kehittämisestä, jossa organisaation tila vaihtelee stabiilista niin sanottuun normaaliin (pinnalliseen) muutoksentilaan. Ennakointi auttaa organisaatiota selviytymään ilman syvällisempää muutosta, sillä se havahduttaa organisaation ajoissa muutostarpeiden tarkasteluun. Reagoivasta muutoksesta voidaan puhua siinä vaiheessa, kun muutostarpeet ovat näkyvämpiä, mutta eivät pakottavia. Syvällisemmät muutokset voidaan vielä tässäkin vaiheessa välttää, sillä vaihtoehtoja on olemassa toisin kuin kriisimuutoksessa, jota voidaan pitää välttämättömänä. Tällaiselle transformaatio- tai revolutionaariselle muutokselle ei löydy enää yhtä montaa vaihtoehtoa kuin evolutionaariselle eli transaktiotason muutokselle. Jälkimmäinen on organisaation jatkuvaa kehittämistä, ja nykyään myös yleisempää organisaatioiden sopeutuessa toimintaympäristönsä jatkuviin muutoksiin. (Burke 2002, 11–12, 67; Munduate & Bennebroek Gravenhorst 2003, 5.)

Muutoskohde on se, mitä tarkkaan ottaen halutaan muuttaa. Muutoskohde on eri asia kuin muutosprosessi, jota tarkastellaan jäljempänä. Muutoskohteen valinta riippuu luonnollisesti organisaation ongelmista, mutta myös muutoksen asteesta ja

luonteesta sekä organisaation ulkopuolisista tekijöistä ja niiden organisaatiolle asettamista haasteista. (Burke 2002, 14, 144–145.) Muutoskohde on lähes aina systeeminen, kokonaisvaltainen, vaikka se vaikuttaisi kapeammalta käsittäen vain yksittäisen muutoskohteen kuten johtamisjärjestelmän tai organisaation palkitsemissysteemin. Yksittäisen kohteen muutos vaikuttaa ennen pitkää koko organisaatioon, ja näin ollen perimmäisenä muutoskohteena on aina koko organisaatio, eivät vain sen osat. Yleensä muutos käynnistääkin eräänlaisen ketjureaktion: yksinkertaisiksi suunnitellut muutokset saattavat tuoda mukanaan toivottujen lisäksi epätoivottuja tai odottamattomia seurauksia. Muutos voi aiheuttaa esimerkiksi taloudellisia seuraamuksia, jotka voivat lopulta olla niin suuria, että koko muutos viivästyy tai jopa peruuntuu. (Czarniawska & Joerges 1996.)

Julkiselle sektorille kohdistuvat tai siellä toteutettavat muutokset ovat Osbornen & Brownin (2006, 6) mukaan usein joko suunniteltuja tai emergenttejä eli ennalta-arvaamattomia ja vaikeita kontrolloida. Suomalaiseen julkiseen hallintoon kohdistuneina muutoksina voidaan pitää esimerkiksi hallinnon kehittämistä, jonka tavoitteita ovat olleet mm. organisaatioiden tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen. Usein nämä hallinnonuudistukset ovat olleet pikemminkin pieniä tekoja kuin suuria reformeja (Stenvall et al. 2007a, 24–25; ks. myös Osborne & Brown 2005, 93). Hallinnon reformina voidaan pitää myös tämän tutkimuksen esimerkkimuutosta, joka tavoitteiltaan on tähdännyt syvälliseen organisaation strategioiden ja tehtävien muutokseen, vaikka sitä muutosasteeltaan voidaan pitää enemmän juuri ennakoivana tai suunniteltuna ja näin Stenvallin et al. (2007a) mainitsemana ”pienena tekona”.

3.3 Tutkimukset organisaatiomuutoksista

Organisaatiomuutokset ovat yleistyneet Maunon & Virolaisen (1996) näkemyksen mukaan aina 1980-luvulta lähtien. Ehkä pikemminkin voitaisiin sanoa, että organisaatiomuutoksia on ollut aina, mutta niiden tutkimus on suhteellisen uutta. Organisaatioiden toimintaympäristön kiihtyvä muutos on synnyttänyt kiinnostusta niitä kohtaan, vaikka organisaatiomuutosten teoriaa systemaattisena tuskin on olemassa⁴⁴ (Burke 2002, 19–20; ks. myös Forssell & Jansson 1996).

Organisaatioiden muutoksista ovat olleet kiinnostuneita useat teoreetikot ja tutkijat kuitenkin jo ns. esimodernina tai modernina aikana. Kaikki nämä ovat vaikuttaneet muutostutkimuksen kehittymiseen ja muotoutumiseen. Esimerkiksi Taylor uskoi rationaalisen tieteellisen näkökulman edistävän parhaiten myös organisaatiomuutoksia. Nyky-yhteiskunnasta löytyy Taylorin tuottavuutta edistävän näkökulman jatkajia, joista esimerkkinä toimivat mm. monet yritysjohtamisen teoriat. (Burke 2002, 20–23, 42.) Myös ns. Hawthorne-koulukunnalla⁴⁵ on ollut merkitystä erityisesti sosiologian ja psykologian myöhemmälle kehitykselle ja näin myös muutostutkimukselle. Koulu-

44 Systemaattisuudella tarkoitetaan Burken (2002) tavoin sitä, ettei organisaatiomuutoksista ole tehty sellaista tutkimusta, joka keskittyisi muutosten onnistumiseen ja toteuttamiseen systemaattisesti vaikuttaviin tekijöihin.

45 Ns. Hawthorne-koulukunnan edustajia olivat mm. Elton Mayo, George Homans, Fritz Roethlisberger, T. N. Whitehead ja W. J. Dickson. Koulukunta vaikutti noin 1920-luvulta alkaen merkittävästi organisaatiopsykologian ja -käyttämisen tutkimukseen.

kunta osoitti mm. psykologisten ja inhimillisten tekijöiden merkityksen muutoksessa. (Emt., 23–26.)

Käytännössä tutkimukset organisaatiomuutoksista ovat usein yhdistelmiä erilaisista näkökulmista, teorioista, suuntauksista ja analyyseistä (Collins 1998; Czarniawska & Sevón 1996). Czarniawskan ja Sevónin (1996) mukaan tärkeimpinä organisaatiomuutokseen keskittyvinä teorioina voidaan pitää sekä suunnitellun muutoksen malleja että organisaation kehittämiseen liittyviä teorioita. Usein organisaation muutokseen viitataan sitä yleisemmällä ”organisaation kehittämisen” käsitteellä.

Juutin (2001) mukaan organisaatioiden kehittäminen alkoi humanistisena filosofiana, johon modernin tieteen ihanteet tulivat mukaan: positivistisen perinteen mukaan alettiin etsiä perustaa muutosten toteuttamiselle. Tästä edettiin 1970-luvulla kokonaisvaltaiseen organisaation muutosstrategiamalliin, jossa organisaation muutosta ja kehittämistä johdettiin valvonnalla. Muutos- ja kehitysprosessit olivat vielä tuolloin välineellisen rationaliteetin ohjaamia tekniikoita ja menetelmiä. Organisaatio käsitettiin kokonaisjärjestelmäksi, jossa syyt ja seuraukset etenivät lineaarisesti ja jonka muutos oli yksinkertainen. Käyttätymistieteellinen ja humanistinen lähestymistapa alkoivat kuitenkin kritisoida tätä näkökulmaa. Ne toivat mukaan yksilönäkökulman, joka aluksi ei itsessään ollut kiinnostava, vaan vain kehittämisen välikappale (ks. emt.). Tätä eroa, jota Juuti (2001) kutsuu sosiaalisen insinööri toiminnan ja humanististen arvojen kuiluksi, ei kuitenkaan voitu paikata, vaan se laajeni lopulta menetelmälliseksi eroksi. Tutkimus organisaatioiden muutoksista noudattelee siis samoja traditioita kuin organisaatiotutkimus yleisemminkin.

Organisaation kehittämisen eli OD:n (organizational development) merkitys on suuri siksi, että se antoi aiempia teorioita systemaattisemman kuvan organisaatiomuutoksesta keskittyen organisaation kehittämiseen laajemmin. OD kehittyi eri henkilöiden kautta, ja sitä voidaan pitää käyttätymistieteen ja sosiaalipsykologian traditiota jatkavana ja soveltavana näkökulmana organisaatiomuutoksiin. Sen metodologia perustuu toimintatutkimukseen ja systemaattiseen aineiston keruuseen, ja se korostaa kaikkien organisaation jäsenten huomioimista muutosta koskevassa päätöksenteossa.⁴⁶ Sen tunnetuimpia edustajia on Kurt Lewin, joka toi muutostutkimukseen ns. kenttätutkimusilmion. Tutkimusta tehtiin aidoissa olosuhteissa, ja ryhmadynamiikan tutkimustietoa pyrittiin soveltamaan myös käytäntöön. (Juuti 2001, 367; Aaltola & Syrjänen 1999; Burke 2002 34–36, 42.)

Lewin myös käytti ensi kerran suunnitellun muutoksen mallia. Lewinin (1958) versiossa oli kolme askelta: unfreezing (sulattaminen), moving (siirtyminen uuteen) ja refreezing (jäädyttäminen). Ensimmäisen askeleen tavoite oli tiedostaa muutostarve ja hylätä olemassa oleva käyttätymismalli. Toisessa vaiheessa kehitettiin uusia malleja organisaatioiden rakenteiden ja prosesseiden kautta ja kolmannessa saavutettu tila

46 OD:n merkittävimpiä kehittäjiä 1990-luvulla on ollut mm. Jerry Porras kollegoineen (Burke 2002, 129). Porras sekä Silvers ovat OD:n lisäksi lisänneet ymmärrystä myös muun asteisista organisaatiomuutoksista. Suunnitellun muutoksen (OD) lisäksi he ovat kehitelleet ns. OT:tä (organizational transformation), jota on kutsuttu toisen sukupolven OD:ksi. Syvällisempää transformaatiomuutosta on kuvattu edellä suunnitellun muutoksen lisäksi. (Ks. mm. Porras & Silvers 1991, 52–54, 73; Juuti 2001.)

vahvistettiin. Vahvistamisessa apuna olivat mekanismit, jotka edistivät uusia käyttäytymismalleja. Suunnitellussa muutoksessa olennaista oli lisäksi, että muutostarve voitiin tunnistaa helposti organisaation toimintaympäristöstä. (Lewin 1958; Osborne & Brown 2005, 25.)

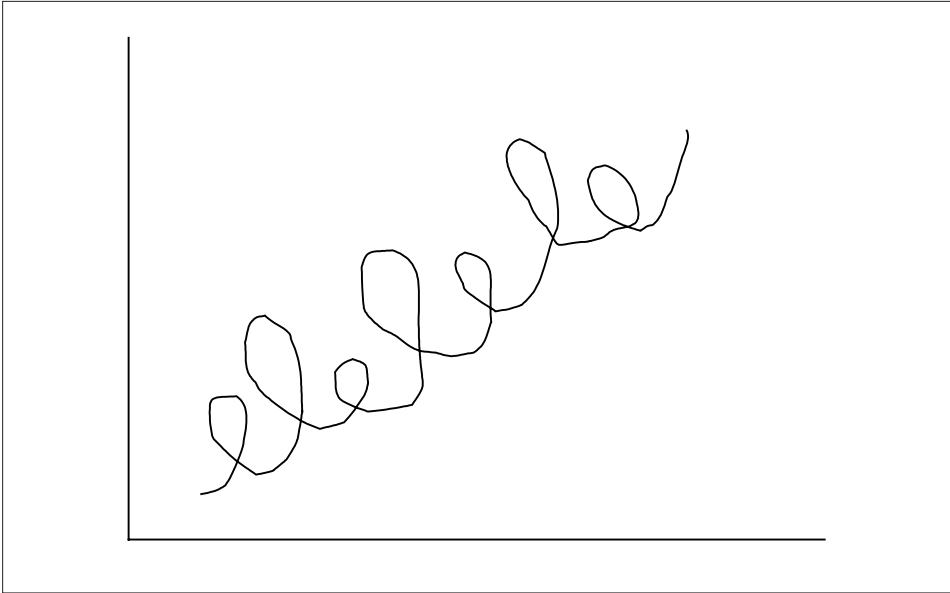
Suunniteltu muutos oli muutoksen hallintaa organisaatiossa, ja sen tavoitteena oli alun perin organisaation tehokkuuden parantaminen. Suunnitellun muutoksen malleihin liittyy keskeisesti samanlainen vaiheittaisuus ja lineaarisuus kuin Lewinin malliin, jota useat teoreetikot ovatkin kehitelleet eteenpäin. (Burke 2002, 141.) Vaikka suunnitellun muutoksen malleja käytetään yhä edelleen, alkoi niitä kohtaan esiintyä voimistunutta kritiikkiä n. 1980-luvulta alkaen. Tuolloin havaittiin, että muutoksia oli mahdoton suunnitella, sillä niitä määrittivät yhä enemmän epästabiilit olosuhteet (Osborne & Brown 2005, 26). Tähän vaikutti erityisesti yleinen modernistisen tieteen kritiikki ja se, että näkemys organisaatiosta alkoi muuttua: organisaatio nähtiin suljetun systeemin sijaan avoimena järjestelmänä, joka oli riippuvaisempi toimintaympäristöstään sekä ryhmien ja yksilöiden käyttäytymisestä. (Vartola 2004, 211–216; Burke 2002, 134–135; Argyris 1972; Porras & Silvers 1991.) Lisäksi sekä organisaatioiden että hallinnon tutkimuksessa juuri organisaatiokulttuuri sai suuren jalansijan organisaatioiden muutosten epäonnistumista selittävänä tekijänä. Johtamisteorioiden sekä organisaatiomuutoksiin liittyvien teorioiden ja niiden kehittymisen jälkeen seurasi pyrkimys uudistaa ja muuttaa organisaatioita laaja-alaisesti. Uudistamispyrkimykset tuottivat tuloksia kuitenkin harvoin eikä tutkimuksissa pystytty tieteellisesti selittämään muutosten epäonnistumisten syitä. (Vartola 2004, 211–216.)

Karkeasti jaotellen muutosten tutkimustavat ja myös muutosten käytännön toteuttaminen noudattelevat Collinsin (1998) mukaan kahta pääluokkaa, alisosiaalistettuja sekä ylisosiaalistettuja muutosmalleja. Alisosiaalistetuissa malleissa muutosta ei ymmärretä sosiaalisena toimintana, jossa mukana on erilaisia ihmisiä organisaation eri tasoilta ja osista. Muutos kuvataan kaavana tai prosessina, jossa yksilöiden mahdolliset ongelmat ovat muutosprosessin osia. Tällaisissa malleissa rationaalinen näkökulma on vahva: muutos ja sen implementointi on suoritettavissa formaalein keinoin, ja malli esitellään lineaarisina jaksoina tai portaina, joilla on alku- ja päätepiste. Suurin osa suunnitellun muutoksen malleista on juuri tämänkaltaisia.

Ylisosiaalistettujen mallien ongelmat ovat päinvastaisia kuin alisosiaalistettujen. Ylisosiaalistettu malli olettaa organisaation olevan kaikkivoipainen, ja ongelmien katosaan peittyvän kokonaan organisaatiokulttuurin alle: kaikista ongelmista selvittää samalla tavalla, koska koko organisaatiolla on samat arvot, uskomukset ja toimintatavat. Muutoksen mahdolliset esteet ovat pieniä sivuääniä, jotka organisaatiokulttuuri selvittää. (Emt.)

Useat nykypäivän muutosmalleista (mm. Burke 2002, Juuti et al. 2004) korostavat muutoksen toteuttamista prosessina. Nämä mallit huomioivat osin myös suunnitellun muutoksen mallien rajoitteet, kuten niiden käsityksen rationaalisesti ja lineaarisesti etenevästä muutosprosessista. Lineaarisuus ja muutoksen eteneminen peräkkäisten vaiheiden mukaan on usein käytännössä harvaa, sillä todellisia organisaatiomuutoksia ei voida erotella toisiaan seuraaviksi vaiheiksi (ks. kuvio 4). Lineaarisuus liittyy keskeisesti juuri suunnitellun muutoksen malleihin, jotka soveltuvat parhaiten staattisiin olosuhteisiin, eikä niiden voida katsoa sellaisinaan sopivan nykypäivän monimutkaisempiin

organisaatioihin ja toimintaympäristöön. Julkisten organisaatioiden osalta lineaarisuutta estää usein muun muassa niiden poliittinen luonne. Yleisesti muutoksiin liittyy myös ns. irratiionaalisia tekijöitä, joihin ratiionaaliset, suunnitellun muutoksen mallit eivät kykene riittävästi vastaamaan. (Ks. mm. Osborne & Brown 2005, 42; Burke 2002.)



Kuvio 4. Organisaatiomuutoksen epälineaarinen luonne. Lähde: Burke 2002, 3.

Lineaarista toteuttamista onkin pidetty epätodennäköisenä mm. siksi, että lineaaristen mallien katsotaan noudattelevan ratiionaalisen logiikan ja päätöksenteon toteuttamisen malleja. Yksilöiden rooli nähdään tällöin staattisena eikä heitä ole riittävästi huomioitu, sillä muutokset on toteutettu usein ylhäältä alaspäin johdettuina prosesseina. Tällöin muutosprosessin ongelmat johtuvat samoista syistä kuin ratiionaalisen päätöksenteon mallin toteuttamisen ongelmat organisaatioissa. (Ks. mm. Burke 2002; Juuti et al. 2004; Osborne & Brown 2005, 39; Miller 2000, 90.)

Muutos ei ole koskaan ratiionaalinen, sillä muutostilanne nostaa esille irratiionaalisia tekijöitä, yksilöiden erilaisia tavoitteita, toiveita ja odotuksia muutoksen suhteen (emt., 90; Haveri & Majoinen 2000; Burke 2002). Näistä tekijöistä saattaa muodostua muutosten todellisia esteitä (Osborne & Brown 2005, 75). Tästä syystä myös muutoksen johtaminen ja implementointi prosessina nousee tärkeään asemaan muutosten onnistumisen suhteen: se, kuinka muutos implementoidaan, vaikuttaa paljon muutoksen seurauksiin. Tässä muutoksen implementoinnilla tarkoitetaan sitä prosessia, jonka kautta muutos toteutetaan. Prosessiin kuuluvat myös ne mekanismit, joiden tarkoitus on helpottaa muutosprosessin onnistumista ja myös ne interventiot eli näkökulmat, joita muutoksen implementoinnin ja johtamisen suhteen käytetään. (Ks. mm. Burke 2002, 14; Stenvall et al. 2007a.)

Kun aiemmat organisaatiomuutosteoriat korostivat hallittua, ennakoitua ja rakenteiden kannalta onnistuneesti toteutettavaa muutosta, ymmärretään muutos nyt kompleksina prosessina, jonka toteuttamisen kannalta organisaatio tulee huomioida kokonaisvaltaisesti. Tähän eivät suunnitellun muutoksen mallit kykene. Koska ne ovat pääosin ylhäältä alaspäin johdettuja, jää koko organisaation oppimisprosessi niissä pintapuoliseksi. (Buchanan & Badham 2000, 214–217; Nakari 1996, 57; ks. myös Burke 2002; Osborne & Brown 2005, 38–39.) Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana on organisaatiomuutostutkimuksen piirissä ollut havaittavissa kehitystä, joka suuntaa tutkimusta pois päin positivistisista, staattiseen näkökulmaan perustuvista oletuksista kohti prosessinomaisempaa näkökulmaa (Burke 2002, 125). Kuitenkin vain harva muutostutkimuksista paljastaa sellaista, mikä on sidottu muutosprosessin aikaan ja kontekstiin (ks. Collins 1998; Osborne & Brown 2005, 39, 219).

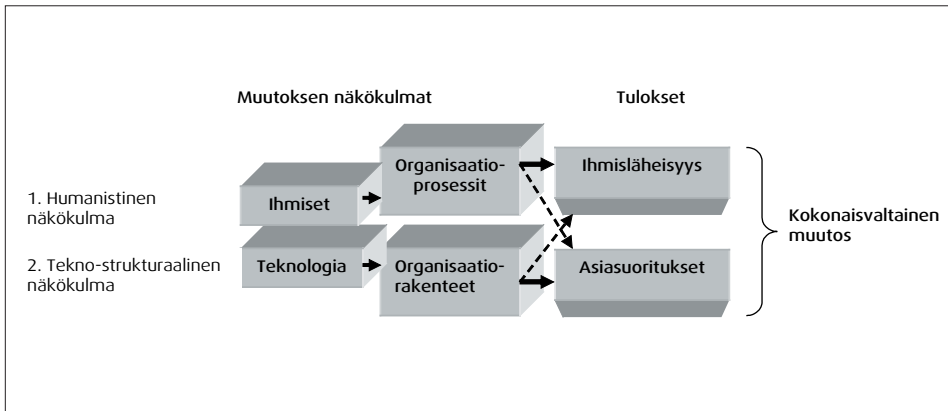
3.4 Organisaatiomuutos johdettuna prosessina

Muutos prosessina viittaa ennen kaikkea tiettyihin interventioihin, joiden kautta tarkoitus on johtaa muutosta ja implementoida muutos tavoitteineen laajasti organisaatiossa (Burke 2002, 108–109; ks. myös Stenvall et al. 2007a, 26–32).⁴⁷ Prosessina muutokseen kuuluvat sen ajallinen eteneminen sekä eri vaiheet ja vaiheiden funktiot: kukin muutosvaihe sisältää tiettyjä muutos- ja johtamismekanismeja, joiden tarkoitus on helpottaa muutoksen implementointia. Prosessinjohtamisen kannalta merkityksellistä on se, millaisesta muutoksesta on kyse. Edellä kuvatut transformaatiomuutokset vaativat transaktiomuutoksia aktiivisempaa johtamista, ja muutosmekanismeja (ks. Munduate & Bennebroek Gravenhorst 2003, 4). Muutosmekanismeja voivat olla mm. kommunikaatiojärjestelmä sekä koulutus ja valmennusohjelmat. Edelleen muutoskohteen määrittely, muutoksen hallittavuus sekä muutoksen implementointitapa, kuten esimerkiksi ylhäältä päin ohjautuva tai bottom-up-lähestymistapa, kuuluvat prosessiin. Nämä kaikki on huomioitava muutosta johdattaessa (ks. esim. Stenvall et al. 2007a, 27).

Muutosprosessi on jaettu usein teknis-rationaaliseen sekä humanistis-prosessuaaliseen näkökulmaan, joiden molempien tulisi määrittää valittavia interventioita eli muutosmekanismeja. Teknis-rationaalinen tai teknis-strukturaalinen lähestymistapa muutoksiin pyrkii muuttamaan teknisiä tai teknologisia tekijöitä ja organisaation rakenteita, kun taas jäljemmin mainittu keskittyy ihmisiin ja organisaation prosesseihin sekä niiden muutokseen. Kiteytettynä muutosprosessin humanistis-prosessuaalinen näkökulma tarkoittaa ymmärrystä siitä, että muutos voi saman organisaation sisällä tarkoittaa eri yksilöille eri asioita ja, että nämä erilaiset tavoitteet vaikuttavat muutoksen implementointiin aivan kuten teknis-rationaaliset seikatkin. (Burke 2002, 121–123;

⁴⁷ Tässä luvussa käsitettä muutoksen implementointi käytetään tarkoittamaan koko muutoksen tai muutosprosessin toteuttamista. Muutoksen toteuttamisella taas viitataan yhteen muutosprosessin vaiheeseen eli tarve- ja tavoitevaiheita seuraavaan toteutukseen, jossa nimenomaisen muutoksen tavoitteita pyritään viemään käytäntöön. Näitä samoja käsitteitä käytetään mainituissa tarkoituksissa pääosin myös tutkimuksen havaintoja kuvattaessa, vaikka sekä muutoksen toteutuksella että implementoinnilla viitataan yleisesti koko muutokseen tai muutosprosessiin.

ks. myös Osborne & Brown 2005, 221.) Erityisesti transformaatiomuutoksissa humanistis-prosessuaalinen puoli on tärkeä, sillä johdettaessa muutosta ihmisläheisemmin on mahdollista vaikuttaa organisaation työntekijöiden arvoihin ja käyttäytymiseen, joka on syvällisemmän muutoksen edellytys (Munduate & Bennebroek Gravenhorst 2003, 4). Kuviossa 5 on kuvattu näitä näkökulmia.



Kuvio 5. Näkökulmat ja interventiot muutokseen. LÄHDE (mukaillen): Friedlander F. & Brown L.D. 1974, 315.

Näitä eri näkökulmia voidaan kutsua myös irratiionaaliseksi ja ratiionaaliseksi. Haveri & Majoinen (2000, 24) katsovat, että ratiionaalinen puoli on tavoitetietoista ja strategista lähestymistä, kun taas irratiionaalinen puoli syntyy erilaisista ryhmädynaamisista ilmiöistä, ihmisistä ja heidän tuntemuksistaan. Etenkään syvällinen muutos ei voi onnistua, jos se yritetään toteuttaa vain järkipärisesti. Nämä kaksi erilaista näkökulmaa organisaatiomuutokseen voivat johtaa kahteen tulokseen, eli sekä inhimilliseen täyttymykseen että toimenpiteiden aikaansaamiseen. (Burke 2002, 121–123.) Molempien huomiointi edistää muutoksen kokonaisvaltaista implementointia, koska muutos vaikuttaa organisaation sosiaaliseen systeemiin ja useisiin eri toimijoihin eli yksilö-, ryhmä- ja yksikkötasoon organisaatiotason lisäksi. Näiden toimijaryhmien tunnistaminen on tärkeää, sillä ne ovat tekijöitä, jotka organisaation sisällä vaikuttavat muutoksen läpiviemiseen. (Emt., 83, 13; ks. myös Argyris 1972, 5–6, 70; Haveri & Majoinen 2000; Osborne & Brown 2005, 222.)

Julkisten organisaatioiden muutoksissa irratiionaalisen näkökulman ylläpito tarkoittaa erityisesti organisaatioissa toimivien yksilöiden näkökulmien ja heidän tunteidensa huomioimista ja johtamista. Organisaation muuttuessa myös siellä toimivien yksilöiden eli organisaation työntekijöiden toimintaan kohdistuu muutoksia. Vaikka muutoksen tavoite olisi koko organisaation muuttaminen, on ensimmäinen askel yksilöiden käyttäytymisen uudistaminen. Tämä tarkoittaa, että myös organisaatiokulttuurin tulee uudistua, koska juuri se on ihmisten taso, organisaatiomuutoksen tunteikkaampi osatekijä. Humanistisen tai irratiionaalisen näkökulman ylläpito muu-

toksessa voidaan rinnastaa kulttuurin muutokseen, joka juuri julkisten organisaatioiden muutosten implementoinnissa on nähty erityisen hankalaksi toteuttaa. Myös muutoksen ja muutosjohtamisen peruskäsitteet ovat perinteisessä ja myös suomalaisessa organisaatio- ja johtamiskirjallisuudessa sekä käytännössä toteutettavissa muutoksissa jääneet usein vähäiselle huomiolle. (Burke 2002, 13; Lämsä 2001, ks. myös Fineman 1993 ja Stenvall et al. 2007a, 26.)⁴⁸

Organisaatiomuutoksen kokonaisvaltaista toteuttamista helpottamaan luodut mallit jaottelevat muutosprosessin usein neljään tai useampaan eri vaiheeseen. Vaiheista kukin sisältää tiettyjä interventioita aivan kuten suunnitellut muutosmallitkin, mutta ne eivät kuitenkaan edellytä muutoksen tai mallin lineaarista etenemistä (ks. mm. Nadler et al. 1992; Kotter 1996; Burke 2002; Juuti et al. 2004). Useimmista malleista löytyvät neljä vaihetta ovat 1) tarve (tarpeen havaitseminen ja sen ymmärtäminen), 2) suunnittelu (tavoitteiden, visioiden ja strategioiden asettaminen ja suunnittelu), 3) toimeenpano ja toteutus-vaihe sekä 4) muutoksen vakiinnutus (muutos vakiinnutetaan osaksi organisaation toimintaa). Näiden eri mallien pohjalta voidaan koontina muodostaa jonkinlainen yleinen kaava tai synteesi muutosprosessista, joka on esitetty taulukossa 1. Vaiheiden alle sijoitellut eri mekanismit saattavat mallista riippuen sisältää hieman eri vaiheisiin, mutta taulukossa niitä on pyritty havainnollistamaan yleisesti, jotta voitaisiin luoda kuva prosessista.

Taulukko 1.

Muutosprosessin vaiheet	Vaiheiden funktiot
Tarve	<ul style="list-style-type: none"> • Toimintaympäristön tai organisaation muuttuneiden olosuhteiden havaitseminen • Muutostarpeen analysointi ja asettaminen • Vaihtoehtojen punninta ja analyysi muutoksen välttämättömyydestä • Tarpeen perustelu • Muutoksen implementoinnin valmiuden varmistaminen organisaation eri tasojen ja tahojen osalta • Tyytymättömyyden varmistaminen nykytilan osalta, ymmärryksen luominen siitä • Muutostarpeen kommunikointi laajasti kaikilla organisaation tasoilla
Tavoite	<ul style="list-style-type: none"> • Selkeiden ja saavutettavien tavoitteiden asettaminen • Tavoitteiden tunnettuuden varmistaminen organisaation kaikilla tasoilla • Suunnitelmien laadinta ja asettaminen • Muutoksessa mukana olevien toimijoiden ja yksilöiden roolin selkeyttäminen • Päätöksistä ja suunnitelmista tiedottaminen ja informointi • Resurssien varmistaminen toteutukseen
Toteutus	<ul style="list-style-type: none"> • Muutoksen johtaminen • Muutoksen tukeminen • Henkilöstön asenteisiin vaikuttaminen prosessien kautta • Mahdollisten epäilyjen ja epävarmuuden hälventäminen kommunikaation ja keskustelun kautta • Irrationaalisten elementtien hallinta • Tarvittaessa koulutus, neuvonta, valmennus jne.
Vakiinnutus	<ul style="list-style-type: none"> • Muutoksen vakiinnutus osaksi organisaation normaalia toimintaa

⁴⁸ Burken (2002, 13–14) mukaan kulttuuriin itseensä keskittyminen ei ole välttämätöntä, mutta muutosten tutkimisessa ja toteuttamisessa on syytä keskittyä siihen käyttäytymiseen, joka lopulta voi vaikuttaa kulttuurin muotoutumiseen haluttuun suuntaan.

Malleille yhteistä on se, että muutoksen onnistumisen kannalta tärkeimpinä voidaan pitää vaiheita 1–3. Burke (2002, 2–3) toteaa toteutusvaiheen olevan yleensä vaikein: juuri tässä vaiheessa havaitaan, että lineaarisuus prosessissa on kuin onkin harhaa. Ihmiset eivät toimi ehkä suunnitelmien mukaan, he saattavat sabotoida prosessia ja myös muutosvastarintaa voi esiintyä. Jos tarvetta ei ole kommunikoitu eikä yhteisiä tavoitteita asetettu ja ellei niistä ole ymmärrystä, organisaatiomuutos ei ole hyväksyttävä. Toteutusvaiheen tulisikin seurata vasta, kun muutostarve ja sen perustarkoitus on ymmärretty ja selkeät sekä yhteiset tavoitteet asetettu. (Emt., 3; Stenvall et al. 2007a, 29.)

3.5 Yksilöt ja organisaatiomuutos

Edellä on kuvattu organisaatioiden toimintaympäristön muutosta, organisaatiotutkimuksen ja -paradigmojen muutosta samoin kuin organisaatiomuutosta käsitteenä ja ilmiönä. Tässä kappaleessa pyritään kuvaamaan, miten organisaatiomuutokset vaikuttavat yksilöihin ja miten tätä on aiemmin tutkittu.

Näkemys kokonaisvaltaisesta muutoksesta korostaa yksilötason muutoksen tarvetta ja yksilöiden huomioimista muutosprosessin aikana. Myös postmoderni ajattelutapa organisaatiotutkimuksessa on kiinnostunut yksilöiden useista eri näkökulmista muutokseen: maailma on ihmisten tekemä luomus, jossa kaikki riippuu tarkasteltavasta näkökulmasta. (Juuti et al. 2004.)

3.5.1 Yksilöt organisaatiomuutostutkimuksessa

Yksilöiden näkemyksiä organisaatiomuutoksista on tutkittu aiemmin vähän (Mauno & Virolainen 1996, 1; Lohrum 1997). Lisäksi yksilöiden näkökulman huomioiminen aiemmissa tutkimuksissa on ollut modernin rationaalisen ajattelun kyllästämiä siten, että yksilö on ollut muutostutkimuksissa lähinnä objektiivisen tarkastelun kohteena. Sen sijaan yksilöiden subjektiivista näkökulmaa on tutkittu harvoin, ja organisaatiomuutosten pitkästä iästä huolimatta niiden tutkimuksissa lähtökohdat ovat yleisesti olleet varsin yksipuoliset. Esimerkiksi viime aikoina tehtyjä organisaation muutosta käsitteleviä väitöskirjoja on kritisoitu siitä, että ne jättävät organisaation muutostilanteessa yksilötason muutoksen huomiotta (Åhman 2003, 84).

Yksilönäkökulma muutostutkimuksissa on usein tarkoittanut johdon, ei niinkään esimerkiksi henkilöstön näkökulmaa⁴⁹. Suurta osaa muutostutkimuksista leimaakin eräänlainen elitistisyys: johtamista ja johtajuutta sen enempiä kuin organisaatioiden kehittämistäkään ei juuri käsitellä henkilöstön näkökulmasta. Sama näkyy organisaatiotutkimuksessa yleisemminkin: tutkimukset käsittelevät usein johdon ongelmia suhteessa johdettaviin, mutta harvoin toisinpäin (Lintula 2003, ks. myös Lämsä 2001).

Myöskään suomalaisessa kontekstissa tai kunnallistieteissä yksilöiden kokemuksia muutostilanteesta käsittelevää tutkimusta ei juurikaan ole tehty. Henkilöstönäkökulma kuntatutkimuksessa on usein liittynyt esim. työmotivaatioon⁵⁰, työ- ja virkaehtosopi-

49 Kyse on Lintulan (2003) mukaan siitä, että arkitoimijat eli toisin sanoen käytännön työstä vastaavat henkilöt sivuutetaan usein organisaation kehittämissyökimyksissä, vaikkakin heidän tarpeitaan ajatellen opit yleensä syntyvät.

50 Esim. Kaivo-Oja 1995.

muksiin⁵¹ ja kunnallisen henkilöstön ja johdon välisiin suhteisiin⁵². Kunnallistieteellisen tutkimuksen kohteena henkilöstöä useammin ovat olleet kunnanjohtajat sekä ylimmät poliittiset päätöksentekijät⁵³. (Ks. Kaivo-Oja 1995, Möttönen 2002.) Hallinnon tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat paikoin olleet yksilöt, mutta ei kuitenkaan organisaatiomuutoksia käsittelevissä tutkimuksissa. Harvoja yksilönäkökulmasta muutoksia tarkastelevia tutkimuksia on Maunon & Virolaisen (1996) tutkimus henkilöstön asemaan kohdistuvien organisaatiomuutosten yleisyydestä ja työntekijöiden kokemuksista muutoksesta yksilön, perheen ja työn tasolla. Tutkimus on merkittävä siksi, että se on harvoja hallinnontutkimuksia, joissa yksilön kokemuksia organisaatiomuutoksista käsitellään nimenomaan kuntaorganisaatioissa. Yleisesti kunnallistieteellisen tutkimuksen voidaan kuitenkin katsoa noudattelevan modernia ja paikoin elitististäkin diskurssia, jossa yksilöille subjektina ei jää tilaa.

Olemassa olevan tutkimustiedon puutteista johtuen yksilöiden tai esimerkiksi kuntaorganisaatioiden henkilöstön tai työntekijöiden asenteita tai näkemyksiä muutoksista ei voida esitellä kovin tarkasti, eikä se toisaalta tutkimuksen metodologian johdosta ole tarpeenkaan.

3.5.2 Yksilö organisaatiomuutoksen objektina

Organisaatiotutkimuksissa muutoksia on usein tarkasteltu valitsemalla jokin näkökulma: joko se, missä etsitään objektiivisia selityksiä muutokselle ja pyritään selityksiin, joiden tarkoituksena on muodostaa joitain universaaleja sääntöjä asiasta. Tai hermeuttinen, se, jossa tulkitaan subjektiivisia näkemyksiä tai tulkintoja. Yksilöä taas on organisaatiomuutostutkimuksissa perinteisesti tutkittu joko objektina tai subjektina.

Muutoksia voidaan kuvata yksilöiden kannalta ns. teknisestä, objektiivisesta näkökulmasta, jolloin kiinnostus kohdistuu enemmän niiden *asioiden ja muutosten* kuvaamiseen, jotka muutostilanteessa voivat yksilöihin vaikuttaa. Tällöin tarkastelu keskittyy muutoksiin ja niiden aiheuttamiin seurauksiin, ja kuvaus on yksilöiden kannalta objektiivista, ulkopuolista eikä yksilöiden subjektiivinen tulkinta muutoksesta ja sen seurauksista.

Kuntatasolla yksilöihin vaikuttavia muutoksia voivat olla esimerkiksi kuntaliitokset, yhteistyön kehittäminen, ulkoistamis- ja yksityistämismatkat sekä muut, myös organisaation sisäiset kehittämishankkeet ja projektit, jotka vaikuttavat sekä kunnan että sen henkilöstön asemaan. Muutoksella voidaan objektiivisestikin tarkasteltuna havaita olevan aina vaikutuksia henkilöstöön ja kunnassa työskenteleviin yksilöihin. Tätä voidaan kuvata sen kautta, että usein muutostarpeet ja muutokset aiheuttavat esimerkiksi säästöpainetta organisaatioissa. Useat organisaatiomuutoksista myös paikallistasolla käynnistyvät heikentyvien taloudellisten resurssien vuoksi, kuten tutkimuksen tässä pääluvussa on edellä esitetty. Taloudellisen tilanteen parantamiseen pyritään kuntatasollakin usein vastaamaan esimerkiksi vähentämällä tai siirtämällä henkilöstöä,

51 Esim. Salomaa 2000, Palola 1995.

52 Esim. Möttönen 2001, 2002.

53 Poikkeuksen tästä tekevät esim. Nakarin ja Valteen tutkimukset kunnallisesta työyhteisöstä ja henkilöstöstä muutostilanteissa (ks. esim. Nakari 2004, 1996; Nakari & Valtee 1995) sekä Stenvallin et al. (2007a) tutkimus kuntaliitoksista henkilöstön näkökulmasta.

parantamalla tuottavuutta tai tehostamalla toimintoja. Tämä saattaa edelleen johtaa irtisanomisiin, henkilöstön työtehtävien muutokseen tai henkilöstön uudelleen kohdentamiseen. (Ks. tark. Lumijärvi 1993, 7–8.) Oli muutos siis organisaation kannalta iso tai pieni, se usein jollain tapaa vaikuttaa organisaatiossa työskenteleviin yksilöihin ja heidän työhönsä.

Myös seutuyhteistyö on teoriassa samoista lähtökohdista lähtevää. Siinä eri organisaatiot hakeutuvat toimimaan yhdessä, koska heillä ei enää ole riittäviä resursseja toimia yksin. Seutuyhteistyön syistä on tehty useita tutkimuksia, joissa tärkeimpiä syitä yhteistyöhön ovat lähes poikkeuksetta pienenevät taloudelliset resurssit (ks. esim. Airaksinen et al. 2004; Laamanen 2005; von Bruun 2005).

Yksilön tarkastelu objektiivisesta näkökulmasta ei kuitenkaan välttämättä anna muutoksesta kokonaisvaltaista kuvaa. Jos tarkastelu keskittyy muutoksessa olevien asioiden objektiiviseen luettelointiin, on vaarana, että muutoksen riskejä ei tunnisteta. Muutoksessa olennaista on yksilön itsensä kokema tila: jos suoraviivaista kokemusta tai aitoa kehittämistarvetta ei tiedosteta, on muutos epätodennäköinen (Åhman 2003, 73). Muutosta tutkittaessa tai toteutettaessa on ymmärrys tästä tarpeellinen, ja se edesauttaa muutoksen implementointia.

3.5.3 Muutosten kokeminen: yksilö subjektina

Muutoksen tarkastelu yksilösubjektiivisesta näkökulmasta tarkoittaa tarkemmin muutoksen tarkastelua yksilöiden kokemusten kautta. Tällöin ollaan kiinnostuneita siitä, millaiset tekijät ovat yksilöille subjektiivisesti tärkeitä organisaatiomuutoksia toteutettaessa.

Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu, että muutoksiin ja niiden kokemiseen vaikuttavat useat eri tekijät. Yksilölliset tekijät, yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja asenteet ovat yksilöiden kokemusten kannalta merkityksellisiä. Julkisen sektorin työntekijöiden osalta merkitystä on havaittu olevan myös esimerkiksi ongelmatilanteiden käsittelykeinoilla, stressinsietokyvyllä sekä henkilökohtaisista ominaisuuksista mm. persoonallisuuden lujudella⁵⁴, sisukkuudella, itsehallinnan tunteella sekä kyvyllä sietää epävarmuutta. (Armstrong-Stassen 1994, 599–601, 610–612; Rush et al. 1995.) Epävarmuuden kokemisen taustojen taas on katsottu olevan vaihtelevia, ja ne riippuvat edelleen yksilön työtyytyväisyydestä, terveydentilasta (Mauno & Virolainen 1996, 44) sekä mm. yksilön biografiasta, asemasta ja roolista organisaatiossa (Czarniawska & Joerges 1996, 28–29).

Koska muutos voidaan paikoin yksilön näkökulmasta nähdä ongelmatilanteena, on ymmärrettävää, että sellaisilla toiminnoilla, joiden avulla yksilö voi selviytyä ongelmista, on erityinen merkitys. Toisaalta muutokset voivat yksilöiden näkökulmasta olla myös myönteisiä ja aiheuttaa sellaisten kielteisten kokemusten kuten muutosvastarinnan, kontrollin tai hallinnan menettämisen ohella tai sen sijaan myös suurempaa työtyytyväisyyttä ja sitoutumista. (Ks. esim. Lohrum 1997, 2; Mauno & Virolainen 1996, 43.)

54 Erityisesti julkisen sektorin työntekijöiden muutospainetta tutkineet Rush et al. (1995) havaitsivat, että ns. persoonallisuuden lujuus oli yhteydessä alhaisempaan stressin kokemiseen sekä siihen, että yksilöt näkivät muutoksen pikemminkin haasteena kuin ongelmana.

Kaiken kaikkiaan muutosten kokeminen näyttäytyy aiempien tutkimusten valossa hyvin yksilökohtaisena. Muutoksissa yksilöiden kokemuksiin vaikuttavat monet eri tekijät ja niiden summat. Yksilön henkilökohtaisten ominaisuuksien ohella myös se tapa, jolla muutos toteutetaan (johtamis- ja menettelytavat) vaikuttaa kokemuksiin muutoksesta. Furnham (1997, 624) korostaakin, että yksilöt eivät itse muutu, vaan heitä muutetaan. Juuri tästä johtuen organisaatiolla tulisi olla muutostilanteissa valmius yhtä lailla ns. teknis-rationaalisten asioiden kehittämiseen kuin myös ihmisten kehittämiseen.

3.5.4 Keskijohto organisaatiomuutoksessa

Tämän tutkimuksen kohdetta eli organisaatiomuutosta tarkastellaan yksilöiden näkökulmasta, ja yksilönäkökulman empiirisena esimerkkinä toimii kuntien keskijohto. Keskijohto tai esimiehet⁵⁵ eivät ole olleet kunnallistieteellisen tai organisaatiomuutoksia käsittelevien tutkimusten tyypillisiä kohteita (ks. mm. Stenvall et al. 2007a, 63; Grove 1985, 7). Kuntatutkimuksessakin kiinnostus on kohdistunut hierarkian ylätasolle eli niihin tahoihin, joilla on modernin näkökulman mukaisesti ajateltu olevan eniten valtaa.

Keskijohdolla on organisaatioissa ja etenkin muutostilanteissa kuitenkin tärkeä rooli yhtenä toimijana. Tähän on useita perusteita. Ensinnäkin keskijohto tai ns. välijohto on joskus käsitetty jopa synonyyminä uudistuskyvyttömyydelle (Nonaka & Takeuchi 1995, 127–128; ks. tark. myös esim. Temmes 1992, 175), minkä on usein katsottu liittyvän keskijohdon muodolliseen asemaan organisaatioissa. Organisaatiomuutoksilla on usein vaikutuksia myös johtovakansseihin, joten muutosten on ajateltu vaikuttavan ehkä muita toimijaryhmiä enemmän juuri keskijohtoon. Esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä ja hallintokuntia yhdistettäessä toimialan johtaville esimiehille saattaa tulla muutoksia tehtäviin ja toimenkuviin, kun uuden kunnan johtaviksi viranhaltijoiksi voi olla enemmän halukkaita kuin paikkoja. (Ks. mm. Lumijärvi 1993, 30; Stenvall et al. 2007a, 64–66.) Kun Seutu-hankkeessa on tavoiteltu alun perin myös peruspalveluiden tasoista yhteistyötä, on mahdollista, että muutos olisi toteutuessaan vaikuttanut myös hallintokuntien ja toimialojen toimintatapoihin ja organisointiin ja näin myös keskijohdon työhön sekä näkemyksiin erityisellä tavalla.

Toiseksi keskijohtoa voidaan pitää eräänlaisena organisaatioiden tukirankana, joka hierarkkisen organisaatiomallin mukaisesti tarkasteltuna sijoittuu kunnan arjessa strategisten päätöntekijöiden sekä muun henkilöstön välille (ks. Grove 1985). Useissa organisaatioissa keskijohdon tehtäväksi jää strategisten päätösten käytännön operationalisointi myös muutostilanteissa (ks. esim. Hatch 1997, 40; Nonaka & Takeuchi 1995, ks. myös Airaksinen et al. 2004).⁵⁶

55 Stenvallin et al. (2007a) mukaan esimiesasemassa olevat henkilöt kunnissa ovat mm. kunnanjohtajia, sektori- eli keskijohtajia sekä lähiesimiehiä. Heidän käyttämänsä käsite ”esimies” on tämän tutkimuksen keskijohtokäsitettä laajempi, mutta se pitää sisällään myös keskijohdon.

56 Myös Nonaka ja Takeuchi (1995) korostavat johtamismallissaan (ns. middle-up-down -malli) keskijohdon merkitystä. Keskijohto on johtoportaan visioiden ja käytännön todellisuuden välisten ristiriitojen ratkaisija. Keskijohdon merkitykselliseksi tehtäväksi muotoutuu tämän uuden tiedon horisontaalinen ja vertikaalinen levittäminen muualle organisaatioon sekä organisaation yhteistyökumppaneille.

Keskijohto toimii edelleen johtajana eräänlaisen käytännön tason organisaation alakulttuurille ja -systeemille. Nämä alakulttuurit kehittyvät, kun päätöksentekijöiden tavoitteet ja säännöt on pyrittävä mukauttamaan käytännön toiminnan eli operatiivisen todellisuuden kanssa. Keskijohtoa voidaan pitää tässä mukauttajan roolissa merkittävänä, sillä heillä voi olla syvällisempää kokemuspintaa organisaation käytännön todellisuudesta kuin esimerkiksi hierarkian yläpäässä olevalla johdolla (Leach et al. 1994, 58). Keskijohtaja ei siis ole ainoastaan linkki päätöksenteon ketjussa, vaan juuri tämä taso kykenee huolehtimaan siitä, että kaksi ns. vallan tyyppiä⁵⁷ yhdistyy päätöksenteon prosessissa. Tämä keskijohdon rooli saattaa korostua sitä mukaa, mitä informaatio- ja palveluorientoituneemmaksi yhteiskunta muuttuu. (Grove 1985, 7–8.)

Keskijohdon merkitys muutoksissa ja organisaatioissa nouseekin siitä, että keskijohdossa työskentelevät ovat dynaamisessa avaintoimijan roolissa kehitettäessä organisaatiota: he pystyvät ryhmien vetäjinä vaikuttamaan muutosprosessin ja organisaation keskeiseen tasoon eli ryhmätasoon. Keskijohdon tehtävänä on muuntaa muiden jäsenten mahdollinen hämmennys ja muutosvastarinta tarkoitukselliseksi uuden oppimiseksi. He toimivat siltana ylemmän johtotason ja alemman tason välillä muuntaen ylemmän johdon visiot ja ideat realistisiksi ja toteuttamiskelpoisiksi suunnitelmiksi. Näin ollen keskijohto taiteilee kysymysten ”mitä tulisi olla” ja ”mitä on” välillä. (Nonaka & Takeuchi 1995, 15.) Muutostilanteissa näiltä esimiehiltä edellytetäänkin kykyä toimia henkilöstön ja johdon rajalla ja varmistaa näin muutoksen tavoitteiden mukainen toiminta tilanteessa, jossa erilaiset ristiriitaiset intressit korostuvat (Stenvall et al. 2007a, 64). Keskijohto voikin toimia tällaisessa roolissaan merkittävänä muutoksen edistäjänä tai toisaalta myös sitä estävänä tekijänä (Grove 1985, 8–9, 61–63). Keskijohdolla voidaan joka tapauksessa katsoa olevan eräänlainen näköalapaikka muutokseen.

4 Kuntien välinen seudullinen yhteistyö rationaalisena toimintana

Edellä on tarkasteltu sekä organisaatioiden toimintaympäristöä että organisaatio-muutoksia. Kuntien välistä seudullista yhteistyötä voidaan yleisenä ilmiönä pitää seurauksena toimintaympäristömuutoksista ja niiden kunnille asettamista haasteista. Tässä luvussa kuvataan seutuyhteistyön kehittymistä pääasiassa 1990-luvun puolen välin jälkeen sekä tutkimuksen empiiristä esimerkkiä, Seutukuntien tuki -hanketta,

57 Nämä kaksi vallan tyyppiä ovat Groven (1985, 91–92) mukaan tietoon perustuva valta ja asemaan perustuva valta. Hänen mukaansa perinteisessä teollisuudessa linjaorganisaatio oli tarkkaan määritelty ja päätöksiä tehtiin aseman turvin. Ajateltiin, että auktoriteetti (päätöksen tekeminen) ja vastuu (asema johtamishierarkiassa) kuuluivat yhteen. Kun tietoon perustuvan vallan merkitys on kasvanut, ei nykyorganisaatioissa tulisi tehdä päätöksiä vain aseman turvin. Tämä johtuu siitä, että aseman turvin päätöksiä tekevien tieto saattaa olla vanhentunutta. Liiketoiminnassa, jossa käsitellään tietoa ja tietotaitoa, on tavanomaista, että kaksi valtatyyppiä erkanevat toisistaan johtuen siitä, että toiminnan perustana oleva tietopohja muuttuu. Tietoa ja tietotaitoa käsittelevien organisaatioiden tulisikin käyttää erilaista tai uutta päätöksentekoprosessia. Tässä uudessa prosessissa keskijohdon merkitys on suuri, sillä juuri tämä taso kykenee yhdistämään kaksi vallan tyyppiä: päätöksentekoprosessin kannalta ratkaisevat henkilöt, joilla on sekä a) kokemusta että b) uusinta tietotaitoa. Tätä ajatusta voidaan soveltaa myös julkishallinnon organisaatioihin, jotka ovat myös muuttuneet entistä enemmän asiantuntijaorganisaatioiksi ja tietotaito-organisaatioiksi. (Grove 1985, 91–92.)

joka asetettiin tukemaan kuntien välisen yhteistyön syventämistä. Hankkeen tarkastelu alkaa vuodesta 2000, jolloin hanke asetettiin ja päättyy vuoteen 2005, johon myös empiirisen aineiston keruu päättyy. Näin ollen aineistossa näkyvät myös vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen seurannaisvaikutukset Seutu-hankkeen näkökulmasta.

4.1 Kuntayhteistyö ja sen kehittyminen

Suomalaiset kunnat ovat tehneet yhteistyötä aina kuntajärjestelmämme synnystä lähtien eikä sitä tästä syystä voida pitää uutena ilmiönä. Yhteistyön voidaan kuitenkin nähdä muuttaneen muotoaan ja paikoin jopa tarkoitustaan sekä tiivistyneen ja syventyneen viime vuosikymmeninä.

Tarkasteltaessa kuntayhteistyön historiallista kehitystä ennen nykymuotoisen yhteistyöjärjestelmän vakiintumista, voidaan tiivistetysti todeta muutamia keskeisiä etappeja kuntajärjestelmämme synnystä lähtien. Vuoden 1865 maalaiskuntia koskeneessa asetuksessa säädettiin ensi kertaa kuntien yhteistoiminnasta. Yhteistyön voidaan kuitenkin katsoa vauhdittuneen vasta 1900-luvun alkupuolella, 1920-luvulla ja erityisesti 1932, jolloin kuntainliittojärjestelmän perustaminen lisäsi osaltaan kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Vuoden 1948 kunnallislakiin (642/1948) sisältyi niin edelleen kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä, joita vuonna 1961 hieman uudistettiin. Nämä säännökset sisältyivät muuttumattomina vuonna 1977 voimaan tulleeseen kunnallislakiin (953/1976). Kunnallislain uudistusprosessissa vuoden 1976 lain yhteistoimintasäännöksiä uudistettiin ja vuonna 1995 voimaan tulleessa kuntalaissa (365/1995) kuntayhtymäjärjestelmä otettiin käyttöön. Tällöin yhteistyömahdollisuuksia laajennettiin myös muutoin ja se tuli pääsääntöisesti mahdolliseksi kuntien lakisäätteisissä palveluissa ja osin yhteistyöstä tuli myös pakollista. (Ks. Sisäasiainministeriö 2003.)

Kuntalakiin sisältyvät peruseriaatteet kuntien yhteistyöstä ovat säilyneet sinänsä muuttumattomina, vaikka osa lain säätämisen jälkeen toteutetuista lainsäädäntöuudistuksista on vaikuttanut yhteistoimintaan merkittävästi. Kuntalakiin tämän jälkeen tehtyjä yhteistoimintaa koskevia muutoksia on muutamia: kuntayhtymän perusoppimuksen muuttaminen (844/1996 ja 81/2002), maakuntien liiton toimielinten kokoonpano ja valinta (10/1999), kuntayhtymiäkin koskevat muutokset talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta (353/2000), vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin (81/2002), otto-oikeutta koskevat muutokset (578/2006) sekä kuntakonsernia ja liikelaitoksia koskevat muutokset (519/2007). Vuoden 1995 jälkeen tehdyillä, kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyvillä lakiuudistuksilla on yleisesti joko haluttu velvoittaa yhteistoimintaan, tukea sitä tai karsia mahdollisia lainsäädännöllisiä ongelmia yhteistoimintaan liittyen⁵⁸.

58 Yhteistoimintaan velvoittavia ja sitä tukevia säännöksiä tai säännösmuutoksia sisältyy mm. seuraaviin: Laki seutuvaltuustokokeilusta 62/2004, Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002, Laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 1269/1996, Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001, Pelastuslaki 468/2003, Alueiden kehittämislaki 602/2002, Vesihuoltolaki 119/2001, Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, Kirjastolaki 904/1998, Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 223/2007, Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007, Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006, Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007.

Suomalainen lainsäädäntö on siis jo pitkään mahdollistanut kuntien välisen laaja-alaisen yhteistyön, eikä aseta sille juurikaan esteitä⁵⁹. Sallitut yhteistoimintamuodot määrittellään kuntalain (365/1995) 76 §:ssä ja sen mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, antaa tehtäviään toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettavaksi ja kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Edellä mainitun lisäksi kunnilla on kuntalain 2.3 §:n nojalla yleinen valtuutus hoitaa tehtäviään joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunnat voivat edelleen perustaa myös yhteisen toimielimen tehtäviään hoitamaan. Pääsääntöisesti julkisoikeudellisen yhteistyön vaihtoehtoina on perustaa kuntayhtymä hoitamaan tehtäviä tai vaihtoehtoisesti yhteistyö voi perustua sopimuksen varaan, kuten kuntalain 76 § toteaa. Kuntayhtymien perustaminen on kuntalain mukaan mahdollista sekä kuntien lakisäästeisten että vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseksi. Erikoissairaanhoidolain (1062/1989) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) säännösten mukaisesti kuntien tulee kuulua näissä laeissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä huolehtivaan kuntayhtymään. Lisäksi alueiden kehittämislaki (602/2002) velvoittaa kunnat kuulumaan kuntayhtymämuotoisesti organisoituun maakunnan liittoon ja mm. pelastuslaki (468/2003) hoitamaan palo- ja pelastustoimen tehtäviä yhteistyössä.

Kunta voi kuntalain 2 §:n mukaan myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita muilta palveluiden tuottajilta. Lakiuudistuksin onkin haluttu usein tukea julkisoikeudellisen yhteistyön lisäksi myös kuntien yksityisoikeudellista yhteistyötä. Yksityisoikeudellisen yhteistyön muotoja voivat olla mm. ostopalvelut, yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen ja kumppanuuteen tai verkostoihin perustuva yhteistyö.

Kunnilla on mahdollisuus näiden lain tarjoamien yhteistyömuotojen lisäksi harjoittaa yhteistyötä vapaaehtoiselta pohjalta (esim. seutuyhteistyö). Kokeiluluonteisina yhteistoiminnan muotoina kunnat voivat harjoittaa seutuyhteistyötä Seutu-hankkeen

59 Viime vuosina keskustelua on herättänyt hankinta- ja kilpailulainsäädännön soveltaminen kuntien väliseen yhteistoimintaan. Tämän on tulkittu joissain yhteyksissä vaarantavan nykymuotoisen yhteistyöperinteen sekä siihen panostetun kehittämistoiminnan. Kuntien hankintoja ja kilpailuttamista säädellään kansallisesti julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) ja lisäksi hankintoihin ja kilpailutukseen vaikuttaa Euroopan Unionin sääntely, joka perustuu EU:n sisämarkkinapolitiikkaan. Julkisista hankinnoista koskevasta kilpailuttamisvelvoitteesta on säädetty Euroopan yhteisön hankintadirektiiveissä ja lisäksi yhteisön tuomioistuinten oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintoihin sovelletaan myös perustamissopimuksesta johdettuja yleisiä periaatteita eli tasapuolisen kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Järjestettäessä kuntien yhteistoimintaa nämä säännökset on pääosin huomioitava ja ne vaikuttavat yhteistoiminnan toteuttamiseen paikallisella tasolla. Asia on nähty erityisesti kuntien käytännön toiminnassa hankalaksi, koska ei ole ollut selvää, mikä yhteistoiminta kuuluu hankintalainsäädännön piiriin ja mikä sen ulkopuolelle. Onkin todettu, että EY:n perustamissopimus, hankintadirektiivit, EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä komission linjaukset jättävät jäsenvaltioille ahtaat ja myös jokseenkin epäselvät puitteet kuntien välisen yhteistoiminnan ja hankinnan rajojen määrittelyssä. Komissio kun on pyrkinyt määrittelemään lähinnä julkisen ja yksityisen välistä yhteistoimintaa pelisääntöineen (PPP- tai JYK-hankkeet) eikä julkisten tahojen keskinäistä yhteistoimintaa. (Sisäasiainministeriö 2006a.) Asiaa on pyritty määrittelemään kansallisesti vuonna 2007 voimaan tulleessa kansallisessa hankintalainsäädännössä (348/2007).

kokeilulain puitteissa sekä maakunnallisesti kunnissa, jotka kuuluvat Kainuun maakuntapohjaiseen hallintokokeiluun⁶⁰.

Kuten edeltä käy ilmi, kuntien yhteistoiminnan jaottelu tapahtuu pääsääntöisesti yhteistyön yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin muotoihin. Nämä eroavat toisistaan siten, että kuntien julkisoikeudellinen yhteistyö on lakiin perustuvaa ja siinä myös hoidetaan useimmiten lakiin perustuvia tehtäviä kahden julkisyhteisön välillä. Sen sijaan yksityisoikeudellinen yhteistyö käsittää toiminnan, jota kunta voi vapaasti toimialansa rajoissa harjoittaa ja mukana voi tällöin olla myös yksityisiä toimijoita.

Käytännössä kunnat tekevät tänä päivänä yhteistyötä sekä muiden kuntien että muiden julkissektorin toimijoiden kanssa. 1990-luvulta lähtien yhteistyö on lisääntynyt merkittävästi kuntien ja yksityisen sekä kolmannen sektorin välillä. Useiden tutkimusten mukaan yhteistyö nähdään merkityksellisenä myös tulevaisuudessa (ks. mm. Lith 2004, Lundström 2003, von Bruun 2005; Möttönen & Niemelä 2005). Ilmiöön ovat keskeisesti vaikuttaneet aiemmin esitellyistä tekijöistä erityisesti kuntatalouden muutokset, mutta myös valtionhallinnon yhteistoimintaa tukevat toimenpiteet. Valtionhallinnon voidaan katsoa jossain määrin omilla toimenpiteillään tukeneen hallinta-ajattelun mukaisia käytänteitä, kuntien verkostoitumista sekä yhteistyötä. Tämän osoittavat jo yhteistoiminnan vapautta lisäävät säännökset (ks. mm. Ryynänen 2006b, 36) sekä erityisohjelmat⁶¹.

Tutkimuksen taustakäsitteenä kuntien yhteistyö ymmärretään laajasti sellaisena kuntien yhteistoimintana, joka voi tapahtua joko yksityisoikeudellisessa tai julkisoikeudellisessa muodossa ja kattaa näin laajasti kuntien ne toiminnot, jossa yhteistoiminnan alue muotoutuu kaikista niistä organisaatioista ja toimijoista, jotka osallistuvat palveluiden järjestämiseen. Tutkimuksen varsinaisena kohteena on kuitenkin yhteistyön yksi muoto, seutuyhteistyö, joka muodoltaan on julkisoikeudellista, vapaaehtoista yhteistyötä, mutta Seutu-hankkeen alaisena sitä määrittävät erityislainsäädäntö sekä hankkeelle asetetut tavoitteet. Seuraavassa tarkastellaan ensin yleistä seudullista yhteistyötä ja sen kehittymistä sekä sen jälkeen Seutu-hanketta.

4.2 Seutuyhteistyötrendin muotoutuminen 1990-luvulla

4.2.1 Seutuyhteistyö käsitteenä

Käsitteenä ”seutuyhteistyön” voi katsoa muotoutuneen sellaisista käsitteistä kuin ”seutu” ja ”seutuistuminen”. Seutu on julkishallinnon, yksityissektorin toimijoiden

60 Vuonna 2005 käynnistyneen Kainuun maakuntakokeilun kautta on tarkoitus saada kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen, kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan sekä peruspalveluiden järjestämiseen. Kokeilua sääntelee laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003), jota sovelletaan seuraavissa kunnissa: Kajaani, Kuhmo, Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi ja Vuolijoki. Kunnat ovat kokeilun myötä siirtäneet päätösvaltaa maakunnalle liittyen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, lukio- ja ammatilliseen koulutukseen, elinkeinopolitiikkaan, suunnitteluun ja kehittämiseen. Näistä vastaa maakunta kuntayhtymänä ja sen ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla 2004 valittu maakuntavaltuusto. (Laamanen 2005, 10–11; Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.)

61 Näitä erityisohjelmia ovat mm. Osaamiskeskusohjelma, Aluekeskusohjelma, Maaseudun kehittämishjelma ja Kaupunkiohjelma.

sekä useampien kuntien muodostama luonteva työssäkäynti-, asuin-, palvelu- ja markkina-alue, jolla yritykset ja kuntalaiset toimivat kuntarajoista riippumattomasti. Toiminnallisesta lähtökohdasta tarkastellen kuntien ja yritysten muodostamalla seuduilla on yhteisiä intressejä. Seudut ovat pienempien kaupunkikeskusten ja maaseudun tai kaupunkiseutujen muodostamia talousalueita. Ne koostuvat erilaisista kunnista ja muodostavat toiminnallisen aluekokonaisuuden, jossa useimmiten on yksi keskus ja sen vaikutusalue.

Normatiivisesti tarkasteltuna seutu on aluekehityslain mukainen alue, joka määräytyy Euroopan unionin alueellisen tilastoinnin järjestelmän NUTS:in⁶² sekä sisäasiainministeriön vahvistaman seutukuntajaon perusteella. Varsinaista lainsäädännöllistä tehtävää tai velvoitetta seutukunnilla ei ole: seudut toimivat aluekehityslain (602/2002, 1135/1993) mukaisina tukipoliittisina alueina, ja jakoa käytetään myös muiden aluekehitystoimenpiteiden kohdentamiseen ja seurantaan. Tosin joillakin kuntien toimialasektoreilla lainsäädäntö edellyttää yhteistyötä kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) merkittävien hankkeiden vaikutusten arvioinnissa ja vesihuoltolaki (119/2001) vesihuollon alueellisessa yleissuunnittelussa. Seutukuntien merkitys onkin kasvanut, sillä yhteistyötä on usein kunnissa organisoitu seutukuntajaon mukaisesti. Vuonna 2007 seutukuntia oli Manner-Suomessa 74.

Seutuistuminen sen sijaan on ihmisten ja yritysten arjen toimintaympäristön jäsentymistä kuntaa laajemmalle alueelle eli seudulle. Vartiaisen (1992) mukaan seutuistuminen tarkoittaa seudullisten kokonaisuuksien nousemista maaseutujen ja kaupunkien rinnalle yhdyskuntajärjestelmämme perustaksi. Sekä seutu että seutuistuminen tukevat osaltaan seutuyhteistyön käsitteellistämistä nimenomaisesti toiminnallisesta lähtökohdasta, jolloin olennaista yhteistyössä on toimintojen organisointi asiakaslähtöisesti. Kun ihmiset hankkivat palveluitaan seudun alueelta ja työssäkäynti suuntautuu seudulle, seurauksena on hallinnollisten rajojen merkityksen väheneminen ihmisten ja myös yritysten päivittäisessä toiminnassa. Julkisten palvelujen tuotannossa ja päätöksenteossa seutuistumiskehitys on edennyt hitaammin. (HE 248/2001.)

Tässä tutkimuksessa seudulla ja seutukunnalla tarkoitetaan sekä toiminnallisessa yhteistyössä olevien kuntien muodostamia seutuja että toisaalta normatiivista aluekehityslain mukaista aluetta eli ns. hallinnolliseen jakoon perustuvia seutuja tai seutukuntia, sillä jako toimii pohjana tarkastelun kohteena oleville Seutukuntien tuki-hankkeen seuduille.

4.2.2 Seudullinen yhteistyö lisääntyy

Seudullista yhteistyötä ja sen mahdollisuuksia on tarkasteltu ja tutkittu viimeisen kymmenen vuoden aikana maassamme runsaasti. Useat tutkimukset ovat yhteistyötä yleiseltä kannalta tarkastelevia (esim. Hirvonen 2002, Lehtimäki 1998, Laamanen

62 Seutukuntajako perustuu alun perin Euroopan unionin käyttämään alueellisen tilastoinnin NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) järjestelmään, jossa seutukuntajako on taso NUTS 4. Seutu-hankkeen käynnistyessä Suomessa Ahvenanmaa ja Manner-Suomi muodostavat tason NUTS 1, suuralueet tason NUTS 2, maakunnat tason NUTS 3 ja kunnat tason NUTS 5. NUTS-järjestelmän taustalla ovat jäsenmaiden väliset erot muun muassa asukasmäärissä ja pinta-aloissa.

2005), mutta tutkimuksia löytyy myös tarkemmin rajatuilta alueilta. Esimerkiksi Haveri ja Majoinen ovat tutkineet seudullisen yhteistyön organisointia ja johtamista (Haveri & Majoinen 1997, Majoinen & Mäki & Tammi 2004, Haveri 2006a). Myös seudullisista kehittämisprosesseista ja niiden arvioinneista on julkaistu runsaasti tutkimuksia (mm. Haveri & Majoinen 1995, Lintunen 2003, Laamanen & Aronen 2006, Airaksinen & Haveri 2002, Airaksinen & Nyholm & Haveri 2004, Airaksinen & Haveri & Vallo 2005). Seudullinen yhteistyö on ollut suosittu aihe myös 2000-luvun opinnäytetöissä ja tutkimusten aiheena on ollut myös yksittäisten palvelusektorien yhteistyö (mm. Ahonen 2003, Numminen & Stenvall 2004). Tutkimusten määrä kertoo 1990-luvun loppupuolella alkaneesta kasvavasta kiinnostuksesta seudullista yhteistyötä kohtaan.

Seutuyhteistyö vakiintuikin kuntien välistä yhteistyötä kuvaavaksi yleiseksi käsitteeksi 1990-luvun puolivälin tietämillä. Vaikka kuntayhteistyöllä on pitkä historiaansa, se sai tuolloin mm. Euroopan unionin ja sen aluepolitiikan vaikutuksista johtuen uuden merkityksen ja muodon, ja sen odotettiin ratkaisevan kuntakentän kasvavat ongelmat. Vielä 1990-luvun alkupuolella vapaaehtoinen seutukunnallinen yhteistyö painottui yhteisvirkoihin, edunvalvontaan, ohjelmatyöhön ja elinkeinopoliittiseen yhteistyöhön samoin kuten mikä tahansa muukin kuntien yhteistyömuodoista. Toimintaympäristömuutosten ja taloudellisten paineiden alla seudullisesta yhteistyöstä tuli kuitenkin tarjolla olevista yhteistyömuodoista houkuttelevin: siitä tuli strateginen ja osin rationaalinen toimintatapa, jolla vastattiin kasvavien palveluvelvoitteiden, kriisiytyvän talouden ja unionin haasteisiin. Yhteistyön suosiota lisäsi myös se, että se nähtiin vaihtoehtona ristiriitoja herättäneille kuntaliitoksille (Haveri et al. 2003, 62–63; Sotarauta et al. 1999, 11; Laamanen 2007, 115–120).

Kunnilla on seudullisenkin yhteistyön järjestämisessä ollut tähän asti käytössään kuntalain 76 §:n mukaiset muodot eli kuntayhtymät ja yhteiset toimielimet. Lisäksi yhteistyötä on voinut organisoida erilaisin yhdistyksin ja yhteisöin sekä vapaamuotoisesti tai verkostomaisesti. Harvinaisimpia seutuyhteistyön organisoinnin muotoja ovat kuntalain mukaiset yhteiset lautakunnat ja kuntayhtymät. Yleisimpiä taas ovat epäviralliset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joilla ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemisissään asioissa. Elinkeinopolitiikkaa hoitaa usein kuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö ja myös erilaisia sopimusmalleja on käytössä runsaasti. Seudullinen yhteistyö on usein järjestetty hankkeittain ja seudullisesti laadittavien seutustrategioiden ja kehittämisohjelmien kautta. Myös Seutu-hankkeeseen kuulumattomilla seuduilla on solmittu ns. seutusopimuksia ja seutustrategioita⁶³. Kokeilualueilla yhteistyö on organisoinut niille annetun lain ja kuntalain tarjoamissa puitteissa. Vastuu yhteistyön hallinnollisesta organisoinnista sekä päätöksenteosta on kunnilla ja myös voimavarat ovat edelleen pääosin kunnittain erilliset. Seuduilla ei näin ollen ole myöskään yhtenäistä hallintomallia, vaan organisointi voi tapahtua seudun sisäisin päätöksin tai

63 Seutusopimus on strateginen asiakirja, jonka yhteistyötä tekevien kuntien valtuustot hyväksyvät. Sitä voidaan pitää tiiviimmän yhteistyön perustana ja pohjana mm. elinkeinopolitiikassa, peruspalvelutuotannossa sekä maankäytön suunnittelussa. Sopimuksen sekä seutustrategian avulla voidaan muodostaa kuntien yhteinen poliittinen tahtotila yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle. Asiakirjoissa voidaan määrittää ne periaatteet ja tavoitteet, joihin kunnat sitoutuvat yhteistyötä toteuttaessaan. Sopimuksessa voidaan myös sopia yhteistoiminnan organisointiin ja toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä. (Laamanen 2005, 17; Majoinen & Tammi 2004.)

sopimuksin. (Laamanen 2005, 6; Haveri & Majoinen 1997; HE 248/2001.)

Tärkeänä onkin pidetty, että yhteistyöhön valitut organisoitumallit soveltuisivat paikallisiin olosuhteisiin ja, että yhteistyö olisi jollain tavalla organisoitua. Yhteistyön toteuttamisessa on yleisesti pidetty merkittävänä myös sitä, että siihen osallistuvat kunnat osallistuisivat yhteistyöhön toiminnallisien perusteiden: yhteistyötarpeiden tulisi lähteä kuntien omista, yhteisistä tarpeista eikä nojautuen hallinnollisiin rajoihin. Tältä pohjalta ja, mikäli yhteistyö on osa kunnan strategiaa, voitaisiin muodostaa koko seudun yhteiset tavoitteet ja strategia, jotka edistäisivät yhteistyön toteuttamista. (Ks. tark. HE 248/2001.)

1990-luvun puolivälistä lähtien jonkinasteista yhteistyötä on ollut varmasti joka seutukunnassa ja paikoin yhteistyö on myös ylittänyt seutukuntarajat. Yhteistyöhön kannustava lainsäädäntö, entistä joustavammat yhteistyösäännökset sekä valtion edistävät toimenpiteet, kuten eri ministeriöiden koordinoimat politiikka- ja hallintolähtöiset hankkeet⁶⁴, ovat vaikuttaneet yhteistyön lisääntymiseen. Kunnat itse ovat pääasiassa korostaneet yhteistyön merkitystä ja niillä on ollut kasvavaa kiinnostusta järjestää ei-seudulliset toimintonsa seudullisesti. Yhteistyö on useissa tutkimuksissa ja kyselyissä nähty lähes poikkeuksetta välttämättömäksi palveluiden järjestämisen näkökulmasta myös 2000-luvulle tultaessa. (Laamanen 2005; von Bruun 2005; HE 248/2001.)

2000-luvulla kuntien on katsottu hoitavan useita tehtäviään seudullisesti. Eri-tyisesti elinkeinopoliittinen yhteistyö on kehittynyt huomattavasti verrattuna 1990-luvun alkuun (Haveri 2006b, 25), ja lisäksi kuntien tuki- ja ylläpitotoimintoja kuten taloushallintoa, katujen, teiden ja kiinteistöjen kunnossapitoa ja ruokahuoltoa on seudullistettu. Yhteistyössä hoidetaan usein ympäristöterveydenhuolto- ja kirjasto-palveluita ja myös kuntien tietoteknisiä järjestelmiä on sovitettu paikoin seudullisesti yhteen. Yhteistyön on nähty paikoin tiivistyneen myös sektoreilla, jotka perinteisesti ovat olleet kuntien itsensä hoitamia: mm. päivähoitoa, vanhainkotihoitoa, palveluasumista sekä kotipalveluita on katsottu organisoitavan usein seudullisesti. Yhteistyön on nähty lisääntyneen viimeisten noin kymmenen vuoden aikana myös kulttuuritoimissa sekä työväen- ja kansalaisopistopalveluissa. (Laamanen 2005, 7.)

Yhteistyön suuren suosion sekä mainittujen tukitoimenpiteiden laajuudesta huolimatta käytännön yhteistyön toteuttaminen alkoi useiden tutkimusten mukaan näyttäytyä vaikeana tavoitteena 2000-luvun alkupuolella. Seudullisen yhteistyön muotojen onkin katsottu lisääntyneen hitaasti, ja yhä edelleenkin laaja-alaisen erityispalveluiden tai peruspalveluiden tasoisen yhteistyön voidaan katsoa olevan vähäistä, vaikka yhteistyön syvyys vaihtelee huomattavasti seutukunnittain. Elinkeinopoliittinen ja edunvalvontayhteistyö ovat edelleen keskeisimpiä yhteistyön alueita, eikä yhteistyön toiminnallinen kehittäminen ole seudullisten sopimusten ja päätöksentekorakentei-

64 Näitä politiikka- ja hallinnonalakohtaisia hankkeita edustavat Seutu-hankkeen lisäksi mm. valtioneuvoston vuonna 2002 asettama Kansallinen Terveysshanke, vuonna 2003 asetettu Sosiaalialan kehittämishanke sekä vuonna 2001 käynnistynyt Aluekeskusohjelma. Aluekeskusohjelma pyrkii Seutu-hankkeen tavoin seudullisen yhteistyön tiivistämiseen sekä aluerakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseen kaupunkiseutujen verkostojen ja verkostopohjaisten toimintamallien kautta. Myös ympäristöterveydenhuollon alueella on ollut alueellinen yhteistyökokeilu, joka perustuu elintarvikevalvonnan kehittämiseen liittyvään valtioneuvoston periaatepäätökseen. (Laamanen 2005, 9–10.)

den aikaansaannista huolimatta edennyt aidosti strategisiin ja eniten kustannuksia aiheuttaviin peruspalveluihin (HE 248/2001; Laamanen 2005, 6; Airaksinen et al. 2004; Aronen 2002).

4.3 Seutukuntien tuki -hanke

2000-luvun alkupuolella yhteistyö osoittautui hitaaksi strategiseksi valinnaksi. Hallitusohjelmaan perustuen asetettiin Seutukuntien tuki -hanke vuonna 2000 tukemaan kuntien seudullisen yhteistyön syventämistä ja tiivistämistä⁶⁵. Tämä hanke on tutkimuksen empiirinen esimerkki kuntaorganisaation muutoksesta.

4.3.1 Lipposen II hallituksen ohjelma ja Seutu-hankkeen asettaminen

Pyrkimys kuntien vapaaehtoisen yhteistyön edistämiseen ja lisäämiseen nousi esille ensimmäisiä kertoja nykymuodossaan 1990-luvulla. Tällöin seutuyhteistyö tuli käsitteenä myös ensimmäistä kertaa esille hallitusohjelmatasolla. Kuntien ja aluepolitiikan osalta Lipposen II hallituksen ohjelma korosti mm. peruspalvelujen tason ja saataavuuden turvaamista koko maassa sekä alueiden omaehtoista kehittämistä. Ohjelmassa painottuivat lisäksi kuntien tulopohjan vahvistaminen ja kuntataloutta vakauttamaan pyrkivät toimenpiteet sekä uusien palvelutuotantojärjestelmien tai -tapojen kehittäminen. Vapaaehtoinen seutuyhteistyö nousi esille keinona turvata ja tukea muuttuvia palvelutarpeita, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamista sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon toteuttamista. Hallituksen tavoitteeksi nousi siten vapaaehtoisen seutukuntayhteistyön laajenemisen ja syvenemisen edellyttämien lainsäädäntö- ja rahoitusjärjestelmämuutosten selvittäminen. (Ks. Hallitusohjelma 1999.)

Kuntapolitiikan osalta voidaan todeta Lipposen II hallituksen jatkaneen edeltäjiensä linjaa siltä osin, että kuntien omaehtoisen kehittämisen edellytysten turvaaminen näytti olevan edelleen kehittämisen keskeinen malli. Esimerkiksi vakaan tulopohjan kehittämisen taustalla oli tarve tukea kuntien omaehtoista päätöksentekoa ja pyrkiä vahvistamaan kuntien ennakointimahdollisuuksia. (Ks. Hallitusohjelma 1999.) Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelman kuntapolitiikan keskiössä oli niin ikään ollut kunnallinen itsehallinto ja sen vahvistamispyrkimysten voidaan katsoa kytkeytyvän päätösvallan hajauttamiseen liittyvään uudistustendenssiin (ks. Hallitusohjelma 1991), mitä linjaa myös Lipposen I hallitus oli jatkanut (ks. Hallitusohjelma 1995).

Edeltäjiin verrattuna Lipposen II hallituksen ohjelmassa uutta oli juuri seudullisen yhteistyön sekä sen korostaminen, että nykyiset kuntarakenteen muutokset eivät pysty vastaamaan haasteisiin, joita julkishallinto kohtaa. Juuri tällöin vapaaehtoisesta kuntien välisestä yhteistyöstä muotoutui merkittävä vaihtoehto muunlaisille kuntarakenteen

65 Seutu-hanketta koordinoimaan asetettiin sisäasiainministeriö. Hankkeessa ja sen ohjausryhmässä olivat edustettuina lisäksi Suomen Kuntaliitto, useat eri ministeriöt sekä Suomen Yrittäjät ja Keskuksikauppakamari ja kokeiluseutujen edustajat. Hankkeen riippumattoman arvioinnin toteutti Tampereen yliopisto vuosien 2002–2005 aikana. Arviointitutkimuksella selvitettiin mm. kokeilujen vaikutusta seutuyhteistyön muodostumiseen, palveluihin ja niiden tuotantoon ja muuhun hallintoon sekä arvioitiin hankkeen prosessien etenemistä, jotta kokeilujen perusteella kyettäisiin tekemään ehdotuksia tarvittavista jatkotoimista (Sisäasiainministeriö 2000a).

muutoksille, joita ei katsottu tuolloin riittävällä vauhdilla tapahtuneen tai jotka eivät silloisessa poliittisessa ilmapiirissä olleet mahdollisia. Suomen kuntarakenteessa ei tuolloin ollut muutamien vapaaehtoisten liitosten lisäksi juuri tehty suurempia muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana. Kuntajaotusta oli pääasiassa kehitetty vapaaehtoiselta pohjalta, ja kuntaliitosten voidaan katsoa perustuneen kuntien tapauskohtaiseen tahtoon. Kuntarakenne on kuitenkin nähty paikoin epäyhtenäisenä ja kuntien kokoeroista juontuvia ongelmia on siten pyritty pääasiassa kompensoimaan esimerkiksi kuntien välisellä yhteistyöllä sekä sen tukemisella. Lipposen hallitus näki yhteistyön vaihtoehtoisena tienä liian hitaasti tapahtuville kuntarakenteen muutoksille, ja Seutu-hankkeen asettamispäätöksessä yhteistyötä katsottiin tarvittavan ennen kaikkea, jotta kunnat voisivat globaalissa markkinataloudessa selvittää palvelujen järjestämisestä. Hankkeen asettamisen välillinen tavoite oli myös edistää kuntajärjestelmän kokonaisrakenteen suotuisaa kehittymistä, vaikka äärimmäisen yhteistyön tarvetta eli tarvetta kuntaliitoksille seutuyhteistyön ei kuitenkaan katsottu poistavan. (Ks. Hallitusohjelma 1995, 1999; HE 248/2001; Sisäasiainministeriö 2000a; Sisäasiainministeriö 2003; Laamanen 2007.)

Seutu-hankkeen voidaan sanoa olleen myös valtiovallan interventio liian hitaasti etenevän kuntien välisen yhteistyön edistämiseksi (ks. Airaksinen et al. 2004, 11; ks. myös Laamanen 2007). Seutuyhteistyön hitaan etenemisen syyksi nähtiin mm. se, että kunnilla ei ollut yhteistyötä koordinoivaa elintä, mistä johtuen syvällistä yhteistoimintaa ei katsottu voitavan riittävällä tavalla saavuttaa. Kun seuduilla ei myöskään ollut virallista tai erityistä asemaa valtionhallinnossa, katsottiin puuttuvan tehokkaan edunvalvonnan johtavan kuntien keskinäiseen kilpailuun valtion eduista seutujen kokonaisedun kustannuksella. (HE 248/2001.)

4.3.2 Seutu-hanke kuntien strategista kapasiteettia kehittämään

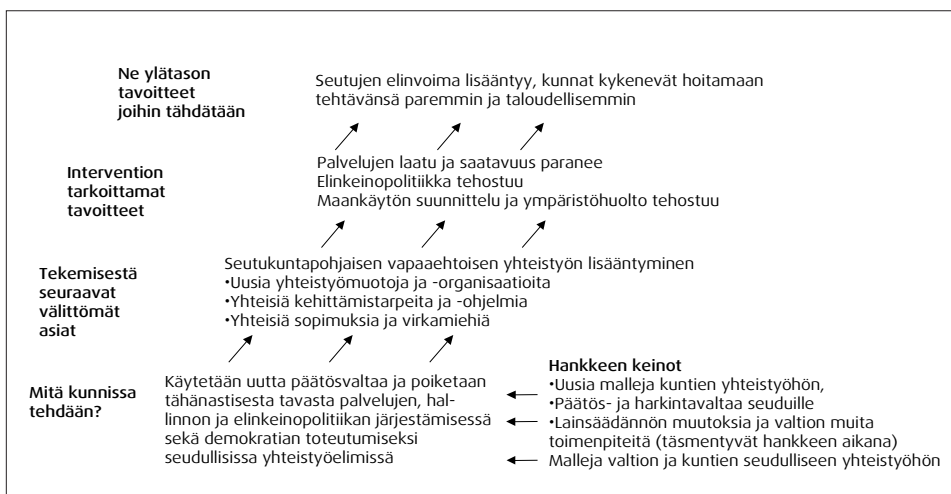
Seutu-hankkeen päätavoitteena oli kuntien elinvoiman sekä niiden strategisen kapasiteetin kehittäminen. Tavoitteidensa saavuttamiseksi hanke sisälsi julkissektorille tyypillisiä kannusteita, interventioita ja keinovalikoiman (lainsäädännön muutoksia ja sääntelyä), porkkanoita (päätoiminnan siirtämistä ja taloudellista tukea) sekä saarnaa (informaatiota ja parhaiden käytäntöjen levittämistä). (Airaksinen et al. 2004, 13–15.)

Kuntien välisen vapaaehtoisen seudullisen yhteistyön syventäminen erityisesti elinkeinopolitiikan, kunnallisten peruspalveluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun osalta nousi hankkeen keskeiseksi tavoitteeksi (Sisäasiainministeriö 2000a). Tämän tavoitteen toteuttamisessa juuri aluekehityslain mukaiset seudut nähtiin luontevana pohjana kuntien väliselle yhteistyölle. Muun muassa seutukuntien ja valtion paikallistason viranomaisten yhtenäistämisen prosessin sekä laajempien yhteiskunnallisten kehityssuuntausten nähtiin edellyttävän rakenteellisia muutoksia julkisessa hallinnossa. (HE 248/2001.) Hankkeen yksityiskohtaisempina tavoitteina ja tehtävinä sen asettamispäätöksen (Sisäasiainministeriö 2000a) mukaisesti olivat:

1. Kokeiluseutujen tukeminen yhteisen strategian ja yhteisten kehittämisohjelmien laadinnassa sekä yhteistyön järjestämisessä;

2. Hallituksen esityksen valmistelu erityislainsäädännöksi, jolla laaja-alaista ja tehokasta seutukuntayhteistyötä tekeville kunnille voitaisiin antaa mahdollisuus poiketa palvelujen ja hallinnon järjestämistä koskevista säännöksistä sekä antaa yhteisesti käytettäväksi valtion viranomaisille nyt kuuluvaa päätösvaltaa;
3. Yleisten, kuntien vapaaehtoista seutukuntapohjaista yhteistyötä helpottavien ja edistävien lainsäädäntömuutosten ja valtion muiden toimenpiteiden selvittäminen ja tarpeen mukaan valmistelu;
4. Seutukuntakokeiluja tukevien valtion toimenpiteiden valmistelu;
5. Seutukuntakokeilujen arviointi ja seuranta sekä sen perusteella kokeilujen edistymisen raportointi; sekä
6. Ehdotusten tekeminen tarvittavista jatkotoimenpiteistä seutukuntakokeilujen perusteella.

Hankkeen tavoitteina oli siis luoda uusia malleja kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön antamalla lisää päätös- ja harkintavaltaa seuduille ja muuttaa lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi kehittämällä uusia malleja valtion ja kuntien seudulliseen yhteistyöhön. Päämääränä oli, että kunnat käyttäisivät seudullisen yhteistyön osalta uusia ja tähänastisista poikkeavia tapoja järjestää palveluitaan, hallintoaan ja elinkeinopolitiikkaansa. Tätä kautta kuntien vapaaehtoisen seudullisen yhteistyön uskottiin lisääntyvän, jolloin myös uusien yhteistyömuotojen syntymistä pidettiin todennäköisempänä. (Airaksinen & Haveri 2002; ks. myös Airaksinen et al. 2004, 13–14.) Tätä Seutu-hankkeen interventio-logiikkaa on kuvattu kuviossa 6. Myös pysyvän lainsäädännön kehittäminen kokeilulainsäädännön jälkeen oli yksi hankkeen keskeinen tavoite. Seutujen kokeilut oli tarkoitus alun perin toteuttaa vuosien 2002–2004 aikana, jolloin vuonna 2005 valmistuvan loppuarvioinnin perusteella olisi voitu tehdä päätöksiä kokeilun ja sen tukitoimenpiteiden laajentamisesta. Hankkeen toimikauden oli määrä päättyä kesäkuussa 2005.



Kuvio 6. Seutu-hankkeen interventio-logiikka. Lähde: Airaksinen et al. 2004, 14.

Hanke muodostui hankekokonaisuudeksi, johon kuuluivat ns. kokeiluseutujen yhteistyökokeilut sekä niitä tukevat valtion toimenpiteet. Käytännön yhteistyö hankkeessa toteutettiin hankkeeseen kesäkuussa 2001 valituilla kahdeksalla kokeiluseudulla: Niivala-Haapajärven, Pohjois-Lapin, Loimaan, Turunmaan, Pieksämäen, Hämeenlinnan ja Oulun seutukunnissa sekä Lahden kaupunkiseudulla, jotka valittiin hankkeeseen hakeneen 30 seudun joukosta. Valinnan perusteina oli mm. seutujen erilaisuus väestökehityksen ja talouden kannalta, kokeilujen maantieteellinen kattavuus, kielellinen tasapaino, toteutettavuus, suunniteltujen kokeilujen uutuusarvo sekä eri hallinnonalojen tulo mukaan kokeilun piiriin. Seutujen valinnan kriteerinä oli myös se, että ne olivat keskenään erilaisissa vaiheissa yhteistyön kehittämisessä. Kokeiluseutukunnilla tuli edelleen olla myös joko jo selkeästi organisoitua yhteistyötä tai vähintään suunnitelma organisoinnista, jotta seutukunta pystyisi ottamaan vastuulleen kuntien myöhemmin mahdollisesti luovuttamaa päätösvaltaa. Niillä tuli olla myös suunnitelma yhteistyön kehittämisestä ja niiden edellytettiin sitoutuvan kokeiluun. Kaikilla seuduilla ei vielä hanketta aloitettaessa ollut selkeää organisointitapaa, mutta suunnitelmiin sisältyi päätöksenteon, palvelutuotannon ja yhteistyön kehittämistä. Kriteerit nähtiin tärkeiksi siksi, että yhteistyön syvyyden katsottiin palvelutuotannossa jäävän vähäisemmäksi kuin esimerkiksi yhteisen päätöksenteon, mutta yhteisten toimielinten kehittämistäkin kaivattiin, jotta yhteistyö voisi vastata niitä kehittämistarpeita, joita julkisen hallinnon rakenteen suhteen oli olemassa. (HE 248/2001; Sisäasiainministeriö 2000b; Kokeiluseutujen hankehakemukset.)

Valitut seudut aloittivat hankkeessa vuonna 2002. Samanaikaisesti yhteistyön kannustimia eli kokeilulainsäädäntöä laadittiin: laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) oli tullut voimaan 1.8.2002. Kokeiluseuduilla sovellettavan kokeilulain tarkoituksena oli antaa seutukunnille mm. mahdollisuus perustaa uudentyyppinen julkisoikeudellinen seutukunnallinen toimielin, jolle voitaisiin tarvittaessa siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa. Päätösvallan siirtäminen yksityiselle yhteisölle, säätiölle tai yksityisoikeudelliselle yritykselle olisi myös mahdollista joissain tapauksissa. (HE 248/2001.) Kokeilulaki täydensi näin ollen kuntalain tarjoamia yhteistyömuotoja. Seudut päättivät itse mukana olevien kuntien yksimielisillä päätöksillä, mitä mekanismeja ne hyödynsivät.

Kokeilulaila pyrittiin lisäksi turvaamaan seutujen tehokas osallistuminen valtion aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen päätöksentekoon, kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen aluetasolla sekä yhteisöveron seudulliseen jakamiseen. Näillä toimenpiteillä ja ns. uusilla yhteistyökannustimilla hanke pyrki päätavoitteeseensa eli kokeiluseutujen kuntien päätösvallan ja tehtävien kokoamiseen seudulliseksi. (Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002, HE 248/2001.) Kokeiluseutujen hankkeissa oli myös runsaasti yhteistyötä edistäviä toimenpiteitä, jotka eivät vaatineet lainsäädännön muutoksia. Kuntien elinkeinopolitiikan kokoaminen seudulle, yhteisten virkojen perustaminen, resurssien yhteiskäyttö ja kunnallisen normiston yhtenäistäminen, sähköisen asioinnin yhteinen kehittäminen ja eri hallinnonalojen toimintojen yhteistyön selvittäminen ovat näistä esimerkkejä. (HE 248/2001.) Hankkeessa pyrittiin siihen, että yhteistyön malleja ja muotoja kehitetään hankkeeseen valittujen seutukuntien näkökulmasta käsin. Tällä pyrittiin varmistamaan, että kehittämisessä kuntien ja seutukuntien erilaiset tarpeet ja olosuhteet voitaisiin huomioida. (Sisäasiainministeriö 2000a.)

4.3.3 Hanke etenee hitaasti ja poukkoillen

4.3.3.1 Kannusteista kohti ”Parasta”

Hankkeesta tehtyjen arviointien (Airaksinen & Haveri 2002; Airaksinen et al. 2004) mukaan vuosien 2002–2003 aikana hanke eteni kokeiluseuduilla vaihtelevasti. Merkittävimmistä muutoksista voidaan todeta Nivala-Haapajärven seutukunnan aloitteesta aloitettu kannustemuutoksen valmistelu.

Sisäasiainministeriö ryhtyi valmistelemaan kokeilulain muutosta (63/2004) sekä lakia seutuvaltuustokokeilusta suoralla kansanvaalilla valittavasta seutuvaltuustosta (62/2004), jotka tulivat voimaan määräaikaisina helmikuussa 2004. Tarkoituksena olisi ollut hankkia kokemuksia seudullisesta, kansanvaltaisesta ja ylikunnallisesta päätöksenteosta sekä sen vaikutuksista julkisten palveluiden rahoitukseen, saatavuuteen, laatuun, järjestämiseen sekä kunnallishallintoon, kun kokeiluseutujen kunnat olisivat voineet siirtää tehtäviään välittömällä vaaleilla valitulle seutuvaltuustolle⁶⁶. Kokeilulain muutoksen yhteydessä sen määräaikaa pidennettiin vuoden 2012 loppuun asti ja hankkeeseen päätettiin ottaa mukaan 7 uutta kokeiluseutua, jotka kuuluivat myös Aluekeskusohjelmaan: kokeilun piiriin kuului nyt kaikkiaan 15 seutua⁶⁷. Kokeilulain muutoksen yhteydessä myös yhteistyön muita, uusia kannusteita lisättiin⁶⁸. (Airaksinen et al. 2004, 18–20; HE 274/2006.)

Hankkeen määräaikaa ja kokeilua on arvioitu jatkuvan siksi, että kuntien omaehtoiselle kehittämiselle haluttiin antaa lisää aikaa ennen lopullisten johtopäätösten ja jatkosuunnitelmien tekemistä asian suhteen (Airaksinen et al. 2005, 12–14, 272). Hankkeen tavoitteiden saavuttaminen alkuperäisen aikataulun mukaisesti vuoden 2004 loppuun mennessä näytti epätodennäköiseltä, sillä hankkeen toinen väliarviointi oli osoittanut yhteistyön etenevän seuduilla peruspalveluiden osalta hitaasti ja seutukunnittain erittäin vaihtelevasti. Suurta osaa tavoitteista ei oltu saavutettu: muun muassa seutuvaltuustoa koskevat suunnitelmat Nivala-Haapajärven seudulla olivat kariutuneet (ks. mm. Airaksinen et al. 2004).

Päätöstä hankkeen jatkamisesta ja uusien kokeiluseutujen mukaan ottamista voidaan itse hankkeen toteuttamisen näkökulmasta pitää monivaikutuksisena. Kokeiluseuduilla päätökset sekoittivat tilannetta, ja hämmennystä aiheutti myös Vanhasen hallituksen vuonna 2005 käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke.

66 Kokeiluseuduilla olisi ollut mahdollisuus siirtää tehtäviään seudun kattavalle seutuvaltuustolle, joka valittaisiin välittömällä vaaleilla. Valtuusto päättäisi seudun hallinnosta, toiminnasta sekä talouden keskeisistä tavoitteista ja myös tarpeellisista hallintosäännöistä. Kokeiluseudun kunnilla olisi mahdollisuus sopia seutuvaltuuston perustamisesta ja valtioneuvosto vahvistaisi sopimuksen. Valtuustossa voisi olla 27–85 jäsentä ja siinä tulisi olla edustaja kustakin kunnasta. (Ks. tark. Laki seutuvaltuustokokeilusta 62/2004.)

67 Tampereen yliopiston laatima kokeilun arviointi kohdistui kuitenkin edelleen vain kahdeksaan alkuperäiseen seutukuntaan samoin kuin tämä tutkimus.

68 Mm. seuraavat uudet kannusteet lisättiin lakiin. Mahdollisuus hoitaa työterveydenhuolto seudullisessa yhteistyössä erillään muusta perusterveydenhuollosta, mahdollisuus lausunnotmenettelyyn lossien etuajo-oikeuspäätöksistä, lausunnotmenettelyyn maaseudun kehittämishankkeista ja lisäksi seudulliset toimielimet saivat mahdollisuuden toimia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksen saajana. (HE 274/2006; Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta 1199/2004.)

4.3.3.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus: viimeinen naula

Seutu-hankkeen arkkuun?

Vanhasen hallituksen aloittaessa kesällä 2003 seutuyhteistyön tukeminen näkyi hallitusohjelmassa yhtenä sen keskeisistä tavoitteista. Pyrkimys edistää kuntien välistä yhteistyötä, vapaaehtoisia kuntaliitoksia sekä muita kunta- ja seuturakenteen muutoksia kirjattiin hallitusohjelmaan. Sen konkreettisina toimenpiteinä yhteistyön edistämiseksi olivat mm. valtionosuusjärjestelmän kehittäminen, palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uudistaminen sekä seutuyhteistyön kehittämiseen tähtävien eri kehittämishankkeiden toimintaedellytysten parantaminen. Vanhasen kaudella Seutukuntien tuki-hankkeen ohella myös useat muut projektit ja hankkeet pyrkivät yhteistyön edistämiseen. Kunnallinen itsehallinto nousi Vanhasen hallituksen ohjelmassa esille lähinnä demokratiaan ja kuntalaisten osallistumiseen liittyvien teemojen kautta: siinä näkyi nyt kuitenkin verkostoituvan kunnallishallinnon seuraukset, kun pyrkimys oli turvata kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet seutuistumisen, yhtiöittämisen ja uudentyypisten palvelutuotantomuotojen myötä syntyneissä tilanteissa. (Ks. tark. Hallitusohjelma 2003.)

Hallituksen strategia-asiakirjoissa⁶⁹ vuosilta 2003 ja 2004 katsottiin, ettei julkisista hyvinvointipalveluista huolehtiminen ilman laajaa ja syvällistä kuntien välistä yhteistyötä ole mahdollista. Seutu-hankkeen laajentaminen todettiin yhdeksi keinoista, jolla yhteistyötä voitaisiin valtionhallinnon tasolta edistää. Kannustimien ja yhteistyömuotojen kehittäminen kokeilun myötä nähtiin tärkeäksi ja tarkoitus oli tehtävien arviointien (2004, 2005) pohjalta päättää Seutu-kokeilun jatkosta. (HSA 2003, 73–74; HSA 2004, 78–87.)

Yleinen kuntapolitiikka painottui Vanhasen hallituksen ohjelmassa mm. valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen sekä peruspalveluohjelman ja -budjetin vakiinnuttamiseen osaksi kuntien ja valtion välisiä neuvottelusuhteita ja seutuyhteistyön vahvistamiseen. Samat kehittämistavoitteet sisältyivät vielä vuoden 2005 strategia-asiakirjaan, jossa todettiin alue- ja kuntapolitiikkaa kehitettävän vuonna 2005 annetun ns. hallintonselonteon linjausten mukaisesti. Nyt strategia-asiakirjaan oli kuitenkin ilmestynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus, josta todettiin lyhyesti seuraavaa: ”Hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakenneuudistuksen. Kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Uudistuksella luodaan toimiva palveluverkko ja kiinteitetään yhteistyötä eri palvelujärjestelmien kesken. Samanaikaisesti arvioidaan palvelujen ohjaus-, kehittämis- ja tutkimusjärjestelmiä. [...] Hallitus on asettanut valtiosihteerityöryhmän, joka huhtikuun loppuun mennessä valmistelee uudistusta peruspalveluohjelmaministerityöryhmän arvioitavaksi” (Ks. HSA 2005).

Hallituksen keväällä 2005 käynnistämä kunta- ja palvelurakenneuudistus tuli hallitusohjelman ulkopuolisena reformina yllätyksenä etenkin monille paikallistason toimijoille (ks. esim. Hynynen 2007; Myllymäki 2007, 243). Hanketta valmisteltiin valtiosihteerityöryhmässä ja sisäasiainministeriö asetti sen toukokuussa 2005. Asettamispäätöksen mukaan hanke perustui valtioneuvoston maaliskuussa 2005 tekemään

69 Vanhasen hallitus otti käyttöönsä ns. strategia-asiakirjat, jotka toimivat hallitusohjelman seurannan ja toimeenpanon vuosittaisina apuvälineinä.

päätökseen valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009, johon sisältyi linjaus kunta- ja palvelurakennemuutosten käynnistämisestä. Linjausta uudistuksesta oli niin ikään täydennetty valtioneuvoston selonteossa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. (Sisäasiainministeriö 2005; ks. myös Sisäasiainministeriö 2006b; VNS 2/2005.) Hankkeen perustelut nojasivat mm. palveluiden laadun, vaikuttavuuden, saavutettavuuden ja tehokkuuden parantamiseen (Sisäasiainministeriö 2005; HSA 2006, 103–104.) Paras-hankkeen käynnistämisen voidaan osin katsoa ilmentävän tyytymättömyyttä siihen, ettei kuntien välinen yhteistyö ollut hallituksen näkökulmasta toistaiseksi tuottanut toivottua tulosta kuntarakenteiden sen enempää kuin itse yhteistyönkään kannalta. Vanhasen hallituksen katsotaankin ottaneen paikoin tiukemman linjan suhteessa kuntareformeihin ja kuntiin liittyviin uudistustarpeisiin (Haveri 2006b, 24–25; Laamanen 2007). Toisaalta Suomi seurasi uudistuksen käynnistämässä muita Pohjoismaita, joissa kuntarakenneskustelut sekä eri hallinnontasojen välisen vastuun uudelleenorganisointi oli ollut edellisvuosien keskeinen suuntaus⁷⁰.

70 Vuonna 2005 myös muissa Pohjoismaissa oli meneillään suuria paikallishallintoon kohdistuvia rakennemuutoksia. Pyrkimyksenä näissä maissa on ollut kehittää vastuunjakoja mm. demokratian ja hallinnon läpinäkyvyyden varmistamiseksi vahvistamalla kuntarakennetta ja tiivistämällä myös yhteistyötä kuntien välillä kansalaisten tasa-arvoisen aseman sekä palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamisen suhteen (Lähtenmäki-Smith 2006).

Muutosten osalta Tanska on Pohjoismaista pisimmällä. Siellä kuntareformin edellyttämä implementointi ja päätökset astuivat voimaan vuoden 2007 alusta. Tanskan uudistusta on arvioitu radikaaliksikin, sillä siinä kuntakenttää muutetaan merkittävästi ns. vapaaehtoisuuteen perustuvilla pakkoliitoksilla (Haveri 2006b, 28). Tanskassa uudistusta edelsi rakennekomitean asettaminen vuonna 2002, sen tekemät ehdotukset paikallis- ja aluehallinnon kehittämiseksi vuonna 2004 ja hallituksen päätökset alue- ja kuntarakenteen kehittämiseksi 2004. Ennen uudistusta kuntamäärä Tanskassa oli 271 ja lisäksi aluehallinnosta vastasivat 14 läänin (amt). Uudistuksen jälkeen kuntamäärä väheni 98:aan ja läänien tilalle perustettiin 5 aluetta (region) (Sisäasiainministeriö 2006b, 38–39.) Uudistuksessa kunnat saivat lisää tehtäviä ja vastuuta.

Norjan paikallishallinto on kaksitasoinen: se sisältää 434 kuntaa sekä 19 aluetta (fylke). Myös Norjassa on suunnitelmia hallinnon kehittämiseksi. Norjan hallitus on päättänyt toteuttaa alue- ja paikallishallintouudistuksen 1.1.2010 alkaen. Nykyiset 19 aluetta korvataan kolmella kansanvaltaisesti valitulla alueella ja uudistuksen pyrkimyksenä on määritellä eri hallinnontasojen vastuut ja tehtävät selkeästi. Uuteen aluejakoon on tarkoitus ottaa kantaa sen jälkeen, kun parlamentti on käsitellyt ehdotuksen em. tehtävänjaoista vuonna 2006. (Emt., 41–42.) Taustasyinä Norjan uudistukselle ovat mm. suurempien alueiden tehokkuus- ja kilpailukykyedut ja tavoitteena on muodostaa kansanvaltaisesti valittuja, vahvempia alueita. Parlamenttikäsittelyn jälkeen kuntatasolla on tarkoitus käynnistää tarvittavat muutosprosessit. Vuosien 2006–2007 aikana uudistusta on tarkoitus suunnitella tiiviissä yhteistyössä hallituksen ja kuntien kesken. Vuoden 2008 alussa hallitus päättää uudistuksen kokonaisuudesta ja tarpeellisista lainuudistamisprosesseista, jonka jälkeen parlamentti käsittelee ehdotuksen. Näin ns. alueparlamentti (regionting) voidaan valita syksyn 2009 parlamenttivaalien yhteydessä. (KS 2006.)

Ruotsin hallitus asetti ns. vastuukomitean vuonna 2003. Mietinnössään (helmikuu 2007) Ansvarskommitté ehdotti Ruotsin nykyisen kunta- ja aluejärjestelmän muuttamista siten, että Ruotsin 18 maakäräjäkuntien (landsting) tilalle luotaisiin suuret alueellista hallintoa edustavat alue- tai seutukunnat (regionkommuner), joiden päättäjät valittaisiin suorilla vaaleilla ja joiden vastuulle tulisi alueiden monipuolinen kehittäminen, elinkeinoasiat, kansanterveys, terveyden- ja sairaanhoito, kulttuuri, julkinen liikenne, ympäristö, luonnonsuojelu sekä yhdyskuntarakenteisiin liittyvät kysymykset. Myös läänien määrää ehdotettiin vähennettäväksi 21:stä 6–9:ään. Läänien rajat mukailisivat seutukuntien rajoja. Koko reformi olisi tarkoitus saada päätökseen vuoteen 2015 mennessä. (Ks. tark. SOU 2007:10.)

Paras-hankkeen toimikausi oli alun perin noin vuoden mittainen (11.5.2005–31.5.2006), mutta toimikausi jatkui syyskuun 2006 loppuun, jolloin uudistuksen ensimmäinen vaihe päättyi. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta valmisteleva, sekä oppositio- että hallituspuolueiden jäseniä sisältävä rakenneryhmä sai kesäkuussa 2006 valmiiksi esityksensä laista, jonka tarkoitus oli linjata ja aikatauluttaa uudistuksen jatkotoimenpiteitä. Tätä nk. poliittista sopimusta muokattiin hallituksen esitykseksi, joka tuli lakina voimaan 23.2.2007. (Sisäasiainministeriö 2006b, 5.) Lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta eli nk. puitelain (169/2007) perusteella käynnistettiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö, joka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Puitelain mukaan kuntarakennetta vahvistetaan mm. kuntaliitosten kautta ja palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat ja niiden joiltain osin tulee perustaa yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuisivat toiminnallisesta kokonaisuudesta⁷¹. Kunta- ja palvelurakenteiden muutoksiin kannustetaan mm. yhdistymisavustuksilla ja muilla tukimuodoilla, joista osa on jo olemassa. Liitoksiin liittyen on kuntien kannalta yhtenä merkittävimmistä lain kohdista pidetty uudistuksen osana toteutettavaa kuntajakolain muutosta, joka suosii monikuntaliitoksia sekä nopealla aikataululla tehtäviä kuntafuusioita. Laki on voimassa vuoden 2012 loppuun asti. (Ks. tark. HE 155/2006; Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.)

Kunta- ja palvelurakennemuutuksella oli luonnollisesti vaikutuksensa Seutukuntien tuki -hankkeeseen. Seutu-hankkeeseen oli vasta vuonna 2004 valittu mukaan 7 uutta seutua, mutta nyt käynnistettiin uusi mittava hanke, jonka tavoitteet olivat osin Seutu-hankkeen kanssa päällekkäiset. Hallituksen esityksessä seutukokeilun laajentamiseksi Lahden seudulla (HE 274/2006) todetaan Paras-hankkeesta, että sen ”keskeiset tavoitteet kattavat keskeisiltä osin seutuyhteistyökokeilulle asetetut tavoitteet”.

Seutu-hankkeen johtoryhmän oli tarkoitus päättää vuoden 2005 jälkeisestä hankeseurannasta arvioinnin päätyttyä vuonna 2005, mutta päätökset tätä koskien siirrettiin kuitenkin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta johtuen myöhemmäksi. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen katsottiin kattavan todennäköisesti kaikki ne lainsäädännölliset tehtävä- ja toimivaltamuutokset, joita lähivuosien aikana kuntien yhteistyön syventämiseksi olisi tarpeen tehdä. Kun uudistuksen katsottiin lisäksi kokoavan yhteen eri ministeriöiden käynnistämät ja tukemat kuntien palveluiden tuottamista ja järjestämistä koskevat hankkeet ja projektit, oli kaikesta luonnollinen seuraus, että Seutu-hankkeen osalta päätöksiä jatkotoimenpiteistä ei tässä vaiheessa haluttu tehdä. Sen jatkaminen ja hankkeen aikana luotujen päätöksentekoraken-

71 Yhteistoimintaan liittyvät puitelain pääasialliset kohdat koskevat yhteistoiminta-alueiden perustamista sekä laajan väestöpohjan edellyttämiä palveluja. Lain mukaan yhteistoiminta-alueella tai kunnassa, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisesta koulutuksesta vastaavassa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella väestöpohjajaavatus on 50 000. Näihin alueisiin ja väestömääriin pääsy edellyttää kunnilta toimenpiteitä, kuten kuntaliitoksia tai yhteistoiminta-alueiden perustamista. Lisäksi kuntien on kuuluttava erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin, joiden tulee kunnan osoittamassa laajuudessa vastata ns. laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista eli erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetuissa laeissa säädettyistä tehtävistä.

teiden säilyttäminen katsottiin johdonmukaisena toimenpiteenä ainakin kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu- ja täytäntöönpanokauden yli, koska hankkeen kokeiluseuduilla tehtyjen valmistelujen ja selvitysten katsottiin tukevan uudistusta ja pohjustavan siinä päätettävien muutosten toimeenpanoa ja toteuttamista tilanteessa, jossa ei vielä tiedetty, millaisia muutoksia rakennemuutistus lopulta toisi tullessaan. (HSA 2006, 104; HE 274/2006.) Johdonmukaisena ei pidetty sen sijaan päällekkäistä valmistelua kuntien toimivallan suhteen tehtävien muutosten osalta kahdella tasolla samanaikaisesti. Tämän johdosta hankkeessa alkoi kokeilussa mukana olevien seutujen osalta eräänlainen svantovaihe (ks. Airaksinen et al. 2005).

Ylipäätään jo Paras-hankkeen käynnistäminen heikensi entisestään uskoa vapaaehtoisen kuntayhteistyön mahdollisuuksiin. Seutu-hankkeen kunnissa uusi uudistus sekoitti tilanteita, ja useilla seuduilla suunnitelmat laitettiin joksikin aikaa odottamaan valtion päätöksiä asioiden suhteen. Joillain seuduilla Paras-hankkeen katsottiin antavan varsin tempoilevan kuvan kunnallishallinnon uudistamisesta, ja tosiasiallisesti palvelurakennemuutistus jarrutti yhteistyön etenemistä ja osin pysähdyttikin sen, vaikka näin tuskin oli tarkoitus (ks. esim. Airaksinen et al. 2005, 47–48). Usko vapaaehtoisen yhteistyön mahdollisuuksiin näytti hiipumisen merkkejä myös muissa kuin Seutu-hankkeen kunnissa. Tuusa otsikoi Kuntalehdessä (11/2006) kesäkuussa 2006: ”Seutuyhteistyön myllystä saisi jo tulla jauhoja”. Tarve yhteistyöhön yhteiskunnassa yleisesti ja tutkimusten mukaan tuntui kuitenkin edelleen olevan vahva (ks. esim. von Bruun 2005; ks. myös Suomen Kuntaliitto 2007), mutta yhteistyö vähentyi ja sitä rajoittivat jo siis muutkin tekijät kuin ainoastaan itse yhteistyöhön liittyvät (ks. myös Virtanen 2007). Vuonna 2007 sisäasiainministeriö päätyi suunnittelemaan hankkeen lakkauttamista.

4.3.3.3 Seutu-hanke hiipuu, yhteistyö ja tarve muutoksiin ei?

Vuoden 2005 lopulla valmistunut Seutu-hankkeen loppuarviointi osoittaa, että kokeilulain tarjoamien kannusteiden tai yhteistyömahdollisuuksien käyttö on kunnissa ollut vähäistä. Esimerkiksi toimivaltaa ei seudullisille toimielimille ole juuri siirretty. Kokeilulain mahdollisuudet toimivallan siirtoon mm. maankäyttö- ja rakennusasioissa tai tämän johdosta myös poikkeuslupa-asioissa ovat olleet vähän käytettyjä, ja käyttämättä ovat jääneet seutuvaltuuston lisäksi yhteisöveron jako toiminnan rahoituksessa. (Ks. mm. Airaksinen et al. 2005, 2005; HE 274/2006.) Hankkeen pääasiallisina tuloksina ovat jonkinasteiset vaikutukset kunnissa työskentelevään henkilöstöön sekä päätöksentekoon, kunnalliskulttuuriin ja -talouteen. Kunnalliskulttuurin osalta yhteistyön katsotaan esimerkiksi herättäneen seudullista ajattelua. Hankkeen vaikutuksia tai seurauksia ei pidetä kuitenkaan ainoastaan positiivisina. Henkilöstö on ollut tyytymättömän hankkeen paikalliseen läpivientiin, ja erityisesti kuntien talouteen kohdistuneet vaikutukset ovat nousseet yhteistyön hidasteiksi, kun taloudellisten hyötyjen osoittaminen on ollut vaikeaa. Arvioinneissa on myös kritisoitu seuduille syntyneitä päätöksentekorakenteita: yliorganisointi ja alityöllistäminen näyttää olleen seuduilla yleistä, ja tämän seurauksena osa syntyneistä toimielimistä, kuten mm. seutuvaltuustot⁷²,

72 Seutuvaltuusto nimikettä on seuduilla käytetty luottamushenkilöpohjaisesta seudullisesta toimielimestä, joka ei kuitenkaan ole vaaleilla valittu.

ovat jääneet ilman roolia. Myös suhde peruskuntien päätöksentekoon on hankkeessa jäänyt tarkastelematta, kun päätösvaltaa ei juurikaan ole haluttu siirtää peruskunnista seudullisille päätöksentekoelementeille. (Airaksinen et al. 2005, 236–257.)

Vuoden 2005 loppuarviointi katsoo, että syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnys on kokeiluseuduilla ollut korkea. Seuduilla aikaansaatujen konkreettisten tulosten arvioidaan hankkeen tavoitteiden näkökulmasta olleen riittämättömiä. (Ks. tark. mm. Airaksinen et al. 2005, 257–258). Huolimatta yhteistyön hitaasta etenemisestä palvelurakenteiden alueella, on hallitus sen sijaan nähnyt joillain seuduilla tapahtuneen huomattavaa edistymistä, mistä esimerkkinä mainitaan kokeiluseuduilla hankkeen aikana tapahtuneet kuntaliitokset⁷³ (HE 274/2006). Yhteistyön ja liitosten välistä suhdetta voidaan todellisuudessa pitää monisyisempänä, eikä liitoksia ehkä sellaisinaan voida pitää juuri hankkeen tuloksina, etenkin kun analyysi myöhemmin osoittaa seuduilla tehtyjen kuntaliitosten vaikuttaneen jossain määrin yhteistyön etenemiseen sitä osin jopa hidastaen.

Kokonaisuudessaan Seutu-hankkeen kokemukset voidaan nähdä jonkinasteisena pettymyksenä ainakin niiden tahojen näkökulmasta, jotka odottivat hankkeelta syvällisempää palvelujen tasoista yhteistyötä (Airaksinen et al. 2005). Yhteistyövauhti oli hankkeen kokeiluseuduilla lopulta hitaampi kuin sitä koskevat odotukset, ja syvällisen yhteistyön vahvistamisessa kohdattiin useita ongelmia.

Väitöskirjan tarkasteluajanjaksolla julkaistujen ja yhteistyötä käsittelevien tutkimusten mukaan seutuyhteistyön suosio ei vielä kuitenkaan vuosien 2004 tai 2005 aikanaakaan näyttänyt hiipuvan. Seutuyhteistyö nähtiin useiden tutkimusten mukaan yhdeksi parhaista tavoista selvittää tulevaisuuden haasteista. Kuntapäätäjät näkivät yhteistyön paikoin myös ainoana mahdollisena vaihtoehtona ja uskoivat sen laajenevan uusille toimialoille ja toiminta-alueille. (Ks. esim. Laamanen 2005, 7; von Bruun 2005.) Myös ministeriöt painottivat erilaisten rahoitusavustusten myöntämisperusteissaan seudullisen yhteistyön merkitystä⁷⁴.

73 Mm. Pieksämäen seudun kunnista Haukivuori liittyi Mikkelin kaupunkiin vuoden 2007 alusta. Lisäksi vuonna 2004 muodostettiin Jäppilän, Pieksämäen maalaiskunnan ja Virtasalmen kunnista Pieksänmaan kaupunki, joka edelleen yhdistyi Pieksämäen kaupunkiin vuoden 2007 alusta alkaen. Loimaan seudulla on tehty kokeilun aikana kaksi kuntaliitosta: Loimaan kunnan ja kaupungin sekä Pöytyän ja Karinaisten vuoden 2005 alusta. Vuonna 2007 myös useilla muilla hankkeen seuduilla tehtiin päätöksiä liitosten toteuttamisesta vuoden 2009 alusta.

74 Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö myönsi vuosien 2004–2005 aikana tukea tai valtionavustusta 43 hankkeeseen, joiden tavoitteena oli seudullinen yhteistyö sosiaalipalveluiden tuottamisessa. Ministeriö painotti yhteistyötä myös vuosien 2006–2007 valtionavustusten myöntämisperusteissaan ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005.) Samanaikaisesti sisäasiainministeriö selvitti kuntien investointi- ja kehittämishankkeiden tuen jatkamis- ja kehittämistarpeita. Asiaa pohtinut työryhmä valmisteli esityksen siitä, miten pitkälle menevää ylikunnallista yhteistyötä muutosvaiheessa tuetaan. Työryhmä valmisteli säännökset, joiden mukaan kunnilla on mahdollisuus hakea yhteistoiminta-avustusta vuosina 2005–2008. Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta (1036/2004) tuli voimaan vuoden 2005 alusta, ja sen mukaan sisäasiainministeriö voi myöntää vuosien 2005–2008 aikana kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta laaja-alaiseen yhteistoimintaan tai mikäli yhteistyö on merkittävää palvelujen järjestämisen, talouden tai kehittämisen kannalta. Yhteistoiminnan laaja-alaisuudella tarkoitettiin mm. sellaista yhteistoimintaa, joka ylitti hallinnon alojen rajat ja muodosti asukkaiden tai palvelujen käyttäjien kannalta merkittävän kokonaisuuden tai koski koko hallinnonalaa. On huomattavaa, että yhteistoiminta-avustusta voitiin myöntää ainoastaan yhteistoiminnan aloittamisesta aiheutuviin kustannuksiin ja säännöksen tarkoitus oli saada aikaiseksi myös organisatorisia vaikutuksia vähentämällä kuntien päällekkäisiä organisaatioita. (HE 143/2004.)

Nämä näkemykset eivät kuitenkaan tuntuneet toteutuvan Seutu-hankkeen koekiluseuduilla. Käytännön yhteistyö ei edennyt yhtä nopeasti kuin yhteistyö puheen tasolla. Tämä ristiriita liittyy hankkeen arviointien mukaan retorisen ja arjen tasolla tapahtuvan yhteistyön väliseen kiiluun. Ns. retorisen tason yhteistyö on pitkällä, mutta seutuyhteistyön arkeen liittyy kaikilla seuduilla dynamiikkaa, johon aina törmätään. Tämä tarkoittaa, että yhteistyön arjessa, jota on edeltänyt raaka työ eli lukuisat suunnitelmat ja selvitykset, retoriikka ei enää kannaa ja tuloksena on usein prosessien pysähtyminen. (Airaksinen et al. 2004, 242.) Tätä prosessien pysähtymistä määrittävät ja voivat hidastaa useat eri tekijät. Tämä tutkimus pyrkii tarkastelemaan juuri näitä syitä.

4.3.4 Tutkimusseutujen kuvaus

Seuraavassa kuvataan lyhyesti hankkeessa alun perin mukana olleet kahdeksan koekiluseutua, jotka ovat tämän väitöskirjan tutkimusseutuja. Lisäksi kuvataan lyhyesti ne keskeisimmät kehittämistoimenpiteet, joita kullakin seudulla on tehty, ja keskeisimmät kehittämistarpeet, jotka hankkeen arvioinnin aikana ovat yksittäisillä seuduilla tai hankkeessa laajemmin nousseet esille.

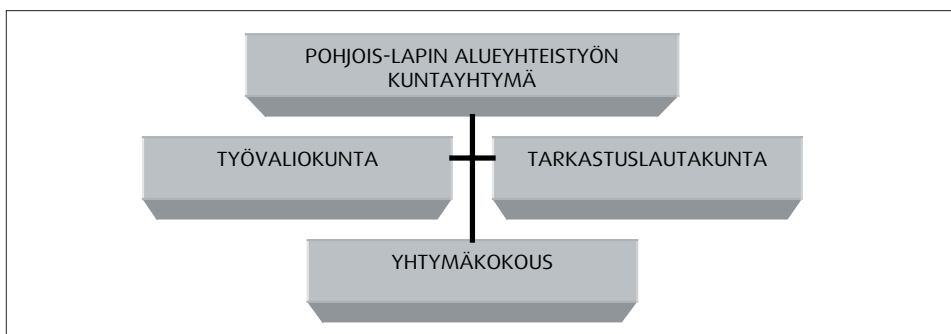
Koska tutkimuksen analyysi perustuu kokemuksiin, ei seutujen yksityiskohtainen kuvaaminen ole tarpeen. Tarpeen on tuoda esille kunkin seutukunnan osalta heidän yhteistyönsä organisointitapa, tavoitteet ja tulokset. Koska väitöskirjan aineisto on kerätty aikavälillä 2002–2005, tuloksia ja tapahtunutta tarkastellaan pääosin tällä aikavälillä.

Pohjois-Lapin seutukunta

Pohjois-Lapin seutukunta muodostuu kolmesta kunnasta, Inarista, Utsjoesta sekä Sodankylästä, joiden alueella asukkaita on yhteensä noin 18 000. Yhteistyötä seutukunnalla on tehty myös valtion rajojen yli sekä Norjan että Venäjän kanssa.

Yhteistyön organisointi, tavoitteet ja tarve

Pohjois-Lapin seudulla yhteistyö organisoitiin hankkeen aikana kevyen kuntayhtymämallin mukaisesti (ks. kuvio 7). Vuonna 1994 perustettu Pohjois-Lapin alueyhteistyön kuntayhtymä oli seudun yhteinen kehittämisorganisaatio, joka perussopimuksensa mukaisesti hoiti seudulla edunvalvontaa sekä alueyhteistyötä ja mm. veti käynnissä olevia kehittämisprojekteja. (Airaksinen et al. 2004, 173, 158–159.)



Kuvio 7. Pohjois-Lapin seudun yhteistyön organisointi.

Kuntayhtymämallia sovellettiin myös Seutu-hankkeessa, mikä tarkoitti, että itsenäisen taloudenpidon omaava kuntayhtymä hoiti jäsenkuntien vuosittaisen perusrahoituksen turvin joitakin seudun yhteisiä julkisia palveluita. Seutu-hankkeen aloittamisen jälkeen kuntayhtymän hoidettavaksi tulivat mm. talous- ja velkaneuvonta sekä edunvalvonta. Kuntayhtymällä oli ainoastaan yksi toimielin, yhtymäkokous. Yhtymäkokoukseen kuului 9 henkilöä, joista neljä oli Sodankylästä, kolme Inarista ja kaksi Utsjoelta. Lisäksi kuntayhtymällä oli työvaliokunta sekä kolmijäseninen tarkastuslautakunta. (Emt., 159–160.)

Tarve seutuyhteistyölle oli Pohjois-Lapissa ollut edunvalvonta-painotteinen, mutta toisaalta haluttiin hyödyntää myös olemassa olevia rahoituskanavia ja valvoa etuja niihin nähden, mikä vaati liittoutumista. Lisäksi taloudellisen tilanteen heikkous ajoi kuntia toimimaan yhteisesti, kuten monella muullakin hankkeen seuduista. Yhteistyötä perusteltiin myös muuttoliikkeen voimistumisella pois päin seutukunnasta. Matkailuyhteistyön katsottiin hankehakemuksessa muodostuneen jo miltei strategiseksi, mutta muilta osin strategisen yhteistyön katsottiin olevan vähäisempää. Aiempi yhteistyö oli seudulla ollut hankekohtaista, ja Seutu-hankkeelta odotettiin strategisempaa suuntaa. (Hankehakemus⁷⁵; Airaksinen et al. 2004, 160–162.)

Edellisestä johtuen seudun keskeisiksi tavoitteiksi Seutu-hankkeessa nousi työllisyyden, palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen, kustannussäästöjen syntyminen palvelujen tuottamisessa sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun tehostaminen. Lisäksi kehittämiskohteena oli seudullisen yhteistyöorganisaation toiminnan kehittäminen. Pohjois-Lapin yhteistyön tavoitteita on pidetty selkeästi rajattuina – tai ainakin hankkeen matkan varrella tarkentuneina ja selkeytyneinä. (Emt., 154, 174–175; Hankehakemus.)

Tavoitteisiinsa seutukunta pyrki mm. laatimalla alueellisen seutustrategian, jonka kanssa rinnakkain oli tarkoitus käynnistää strateginen ja toiminnallinen yhteistyö seudullisen tietoverkon ja sähköisen asioinnin, palvelujen ja verkkotoimintojen kehittämiseksi. Lisäksi koulutuksellista yhteistyötä kuntien ja ammattikorkeakoulujen kesken ja yhteistyötä valtionhallinnon kanssa oli tarkoitus kehittää. (Emt.)

Tulokset

Pohjois-Lapin osalta hankkeen merkittävimminä saavutuksina voidaan pitää ns. yhteistyön aiesopimusta. Aiesopimus linjaa seudun yhteistyön tarkoitusta, visiota, yhteistyön tavoitteita, hankkeita, organisointia sekä yhteistyön rahoitusta ja resurssointia. Aiesopimus hyväksyttiin kunkin seudun kunnan valtuustossa, mikä ehkä edesauttoi peruskuntien valtuutettujen sitomista mukaan prosessiin. (Airaksinen et al. 2004, 170–171.) Yhteistyön voidaan lisäksi Seutu-hankkeen myötä nähdä joiltain osin jämäköityneen ja selvitystyötä yhteistyökohteiden löytämiseksi on tehty, vaikka tuloksia ei olisikaan saatu niin laajamittaisesti kuin hankkeen alkaessa toivottiin. (Airaksinen et al. 2005, 153.)

Hankkeessa on myös kehitetty seudullisen yhteistyöorganisaation toimintaa ja

75 Kunkin seudun kohdalla lähdeviitteenä käytetyllä ”hankehakemuksella” tarkoitetaan kunkin kuvattavan seudun omaa hankehakemusta.

aiemmin mainittuja palveluita, kuten edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa, on kehitetty seudullisesti hoidettavaksi. Hankkeen aikana kehittämistä on saatu suunnattua eteenpäin myös elinkeinopoliittisella kehittämissuunnitelmalla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmalla, joista jälkimmäinen pohjautuu laajaan selvitykseen, jonka tarkoituksena on tuoda esille halukkuutta ja mahdollisuuksia toimialueen palveluiden seudulliseen kehittämiseen. (Airaksinen et al. 2004, 170.)

Vuonna 2005 seudulla aloitettiin seudullisena palvelustrategiatyö ja sosiaaliasiamiestoiminta ja näiden myötä palvelutason koettiin seudulla parantuneen. Pohjois-Lapin seutukunta palkkasi hankkeen aikana myös aluearkkitehdin alue- ja yhdyskuntasuunnittelun parantamiseksi. Tältä osin tuloksia ei vielä vuoteen 2005 mennessä oltu saatu tai ne eivät olleet mitattavissa kustannussäästöinä. (Airaksinen et al. 2005, 145, 150, 175.)

Seudun haasteet

Yhteistyön kehittämisen yhtenä haasteena seudulla ovat olleet sen pitkät välimatkat. Jo hankehakemuksessaan seutu totesi välimatkojen vaikuttavan väistämättä yhteistyön joihinkin osa-alueisiin, kuten mm. ns. positiivisiin heijastusvaikutuksiin aluekeskuksista (Rovaniemi) muualle alueelle. Tällä myös perusteltiin hankkeen tarvetta, sillä Pohjois-Lapin seudun katsottiin olevan vaarassa eristäytyä. (Emt.; Hankehakemus.)

Etäisyyksien lisäksi yhteistyöllä on ollut myös muita esteitä, kun Sodankylä ilmoitti vuonna 2005 pohtivansa seutukunnan vaihtoa syynään muun muassa se, että kunnassa Pohjois-Lapin seutu koettiin keinotekoiseksi ja kunta koki joutuneensa yhteistyössä pääasiallisesti maksumiehen asemaan (Airaksinen et al. 2005, 143–144). Suuntautumisvaihtoehtoja ovat pohtineet myös seudun muut kunnat, mikä on hankkeen arvioinnin mukaan hankaloittanut seudun yhteisten strategioiden laadintaa (emt., 145).

Kuten useimmilla muillakin seuduilla, on Pohjois-Lapissakin haasteena ollut tavoitteiden ja yhteistyökohteiden tarkempi määrittely. Huolimatta sopivien kehittämisvälineiden löytämisestä ja aiesopimuksesta, eivät tavoitteet ole seudulla olleet aina kovin selkeitä. Erityisesti vuosi 2005 toi mukanaan ymmärryksen siitä, että sitoutumista aiemmin sovittuihin tavoitteisiin ei olekaan löytynyt. Vuonna 2005 Pohjois-Lapin seudun yhteistyön kuvattiinkin olevan vaikeassa tilanteessa, sillä yhteistyötarve oli kyseisen vuoden aikana kyseenalaistettu. Myös yhteistyöilmapiiri ja keskinäinen kateus mainittiin yhteistyötä hidastaviksi tekijöiksi samoin kuin muutama konkreettinen epäonnistunut hanke, jotka osaltaan ovat lisänneet kriittistä suhtautumista yhteistyöhön. (Emt., 147, 152, 155; Airaksinen et al. 2004, 175.)

Turunmaan seutukunta

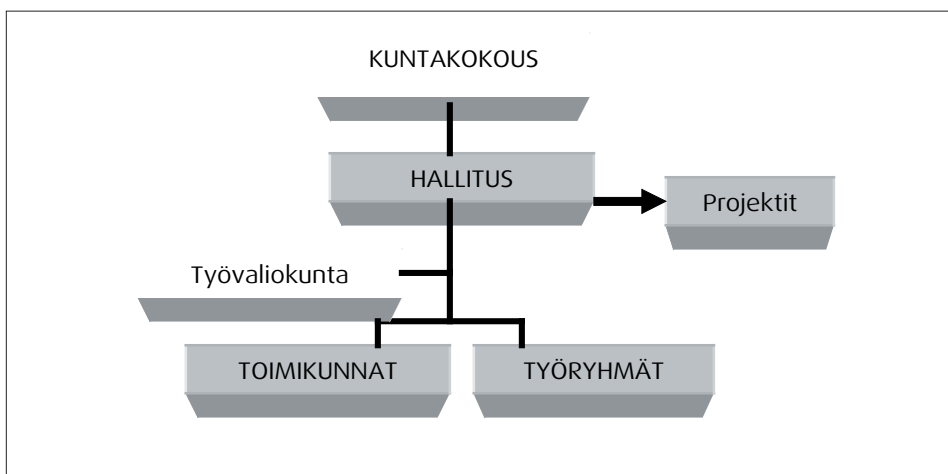
Region Åboland eli Turunmaan seutukunta on Länsi-Suomessa sijaitseva kaksikielinen saaristoseutu. Seutukuntaan kuului hankkeen aikana kahdeksan kuntaa: Iniö, Houtskär, Korppoo (Korpo), Parainen (Pargas), Kemiö (Kimitö), Dragsfjärd, Västanfjärd ja Nauvo (Nagu), joiden yhteenlaskettu asukasluku on noin 23 000.

Yhteistyön tarve, tavoitteet ja organisointi

Turunmaan seutukunnalla seudun yhteistyötä organisointiin uudelleen Seutu-hankeeseen pääsyn jälkeen vuonna 2002. Tällöin Saaristomerän kehittämissuunnitelma sekä

Turunmaan matkailuyhdistys yhdistettiin Turunmaan seutu ry:ksi (Region Åboland r.f), josta muodostui seudun kattojärjestö. (Airaksinen et al. 2004, 56.)

Seudulla ylintä päätösvaltaa käytti valtuustokauden ajan toimiva kuntakokous (kommunalstämman), jossa vuonna 2003 oli 38 edustajaa. Muina toimieliminä seudulla olivat 13-jäseninen hallitus (styrelse) sekä hallituksen alainen työvaliokunta (arbetsutskott), joka toimi hallituksen valmistelevana apuelimenä. Organisaatioon kuului myös 2 toimikuntaa (delegationer: sosiaali- ja terveystoimi, elinkeinopolitiikka) sekä 5 työryhmää (arbetsgrupper: turismi, projekti, IKT/ATK-, palo- ja pelastus, rakennerahastokausi 2007–2013) (ks. kuvio 8). (Emt., 56.)



Kuvio 8. Turunmaan seudun organisaatiokaavio. Lähde (mukaillen): Airaksinen et al. 2004, 57.

Jo ennen Seutu-hanketta Turunmaan seudun kunnat olivat tehneet yhteistyötä joko kaikkien seudun kahdeksan kunnan välisenä tai kuntapariyhteistyönä. Aiempina yhteistyöaloina olivat olleet mm. yhteinen yritysneuvonta, edunvalvonta, turismi ja matkailu. Yhteistyö ennen hanketta oli enimmäkseen elinkeinopoliittista kehittämistä, mutta hankkeeseen pääsyn myötä myös eri kunnallisten sektoreiden kehittämistä vaativat asiat kuuluvat yhteistyön keskiöön. (Emt., 56.)

Tarpeet hankkeeseen hakeutumiselle olivat Turunmaalla hyvin samantyyppisiä kuin muillakin seuduilla. Väestön vanheneminen ja muuttoliikkeen vaikutukset olivat haasteita, ja syvällisemmän yhteistyön toivottiin ratkaisevan näitä ongelmia. Lisäksi seudun maantieteellisten olosuhteiden haasteet palvelujen laadun ja saavutettavuuden säilyttämisen kannalta nähtiin tekijöinä, joihin yhteistyö voisi tuoda ratkaisun. (Hankehakemus.)

Seutu-hankkeessa Turunmaa lähti ennen kaikkea kehittämään elinkeinopolitiikkaa, teknisen infrastruktuurin tuomia mahdollisuuksia saaristoseudun yhteistyössä sekä selvittämään mahdollisuuksia kuntien keskinäisen palveluiden työnjaon ja ostopalveluiden lisäämiseen. Tavoitteina oli laajakaistaverkon ja -portaalin kehittäminen

seudulle, seudullisen hallintomallin uudistaminen ja kehittäminen sekä kunnallisen demokratian vahvistaminen. Hankehakemuksessa painottui myös kuntien itsenäisyyden säilyttäminen yhteistyön syventämisen kautta. Hakemuksessaan seutu korosti hakevansa ratkaisuja, jotka voisivat hyödyttää jatkossa myös muita pieniä kuntia yhteistyön kehittämisessä. Myös kaksikielisyyden turvaaminen korostui tärkeänä tavoitteena. Yksityiskohtaisemmiksi tavoitteiksi nousivat mm. yhteisvirkojen parempi hyödyntäminen, asuinpaikasta riippumattomien kuntapalvelujen kehittäminen sekä yhteistyön kehittäminen kolmannen sektorin, yritysten ja valtion kanssa. Yleisesti ottaen seudun tavoitteita pidettiin kohtuullisen yleisluonteisina joitakin poikkeuksia lukuunottamatta, sillä tavoitteisiin kuuluivat mm. väestön vähenemisen pysäyttäminen ja palveluiden turvaaminen. Keinopuoli tavoitteiden saavuttamiseen oli vähemmän esillä. (Emt.; Airaksinen et al. 2004, 55–59; Airaksinen et al. 2005, 132.)

Turunmaan tulokset ja haasteet

Turunmaan seudulla yhteistyön kehittäminen oli vuoteen 2005 mennessä saatu alkuvaiheeseen. Yhteistyö ei ollut edennyt peruspalvelujen puolelle, vaikka muutamia merkittäviä konkreettisia tavoitteita olikin saavutettu. Edunvalvonnan katsottiin seudulla toimivan hyvin, ja muun muassa seudullinen kansalaisverkko MEBBEN oli otettu käyttöön samoin kuin seudun laajakaistayhteys, joka oli ollut toiminnassa vuodesta 2004 alkaen. Jäljemmin mainittua verkkoa eli laajakaistaa oli Turunmaan seudun lisäksi tarkoitus laajentaa myös Turun suuntaan, jolloin mukaan saataisiin sekä Turun yliopistollinen keskussairaala että yliopistot. Tavoitteena oli saada kunnat myös käyttämään tulevaisuudessa yhteistä ohjelmistopohjaa. (Emt., 133–134; Airaksinen et al. 2004.)

Turunmaalla, samoin kuin Pohjois-Lapissa, maantiede aiheutti omat haasteensa kehittämistyölle: saaristoisen Turunmaan kulkuyhteydet eivät ole yhtä toimivia kuin mantereiden puolella. Lisäksi Turunmaalla, kuten useilla muillakin seuduilla, kunta- ja palvelurakennemuutosten todetaan vaikuttaneen seudulliseen yhteistyöhön sitä lamauttavasti. (Airaksinen et al. 2005, 132, 137–138.)

Oman haasteensa yhteistyön kehittämiseen on tuonut kuntien itsenäisyyden menettämisen pelko, joka on saattanut hidastaa seudullisen palveluyhteistyön kehittämistä. Yhteistyön yhtenä tavoitteena voidaan siten katsoa pidetyn kuntien itsenäisyyden turvaamista (Region Åboland verksamhetsplan 2004; vrt. myös Airaksinen et al. 2004, 69).

Turunmaalla yhteistyötä ovat hankaloittaneet myös seudullisten toimielinten epäselvät roolit ja tehtävät. Käytettyä yhdistysmuotoista organisointia ei ole pidetty välttämättä toimivana, sillä sen on osin katsottu hidastavan päätöksentekoprosessia asioissa, jotka vaatisivat pikaisia toimenpiteitä. Yhdistys ei lisäksi ole voinut päättää erityislain piiriin kuuluvista asioista. Se on vakiinnuttanut asemansa seudun matkailusta, edunvalvonnasta ja elinkeinojen kehittämisestä vastaavana organisaationa, mutta palvelujen kehittämisestä yhdistyksen ei ole haluttu seudulla vastaavan. (Emt., 129–130, 135; Airaksinen et al. 2004, 57.)

Edellä esitettyjen haasteiden näkökulmasta onkin varsin mielenkiintoista, että Turunmaan seutukunnassa tehtiin vuonna 2007 päätöksiä kuntaliitoksista, joiden toteutuessa seudulla on kaksi kuntaa. Vuoden 2009 alusta Länsi-Turunmaan kunnaksi

yhdistyvät Paraisten, Nauvon, Korppoon, Houtskarın ja Iniön kunnat sekä Kemiön-saaren kunnaksi Kemiö, Västansfjärd ja Dragsfjärd.

Lahden kaupunkiseutu

Lahden kokeiluseutualueeseen kuului alun perin viisi kuntaa (Lahti, Asikkala, Hollola, Nastola sekä Orimattila), joilla jo ennen Seutu-hanketta oli vahvat keskinäiset yhteistyöperinteet. Lahden seutu edusti hankkeessa toiminnallisesti tiiviiden kaupunkiseutujen ryhmää ja se muodostaakin yhtenäisen työssäkäyntialueen, jonka asukasluku on noin 154 000.

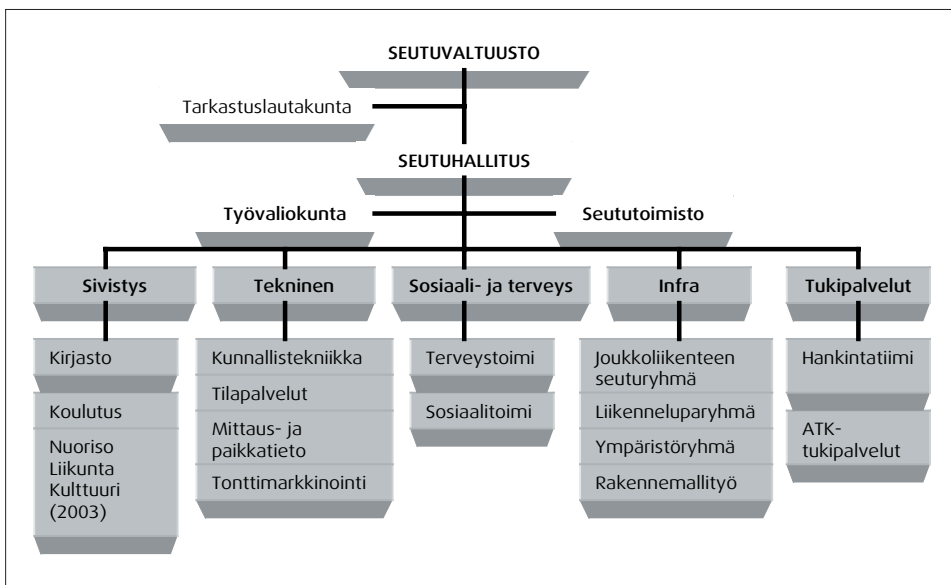
Lahden seudun tarpeet, tavoitteet ja organisointi

Lahden seudulla kuntien talousnäkömät näyttivät hankkeen käynnistyessä varsin epäsuotuisilta, sillä kaupunkiseudun myönteisestä talouskehityksestä huolimatta lama oli jättänyt jälkensä kuntien taloustilanteeseen. Tästä syystä ja väestön suhteellisen voimakkaan ikääntymisen sekä pääkaupunkiseudun kasvupaineiden johdosta seudun kuntien palvelutuotannon kehittäminen kuntarajoista riippumattomammin nähtiin tavoiteltavana. (Airaksinen et al. 2004, 117–118; Hankehakemus.)

Lahden kaupunkiseudun tavoitteita hankkeessa on pidetty varsin kunnianhimoisina. Seutu-hankkeessa seudun tavoitteina oli täsmentää seutuyhteistyön uutta hallinnollista mallia, lisätä voimavaroja yhteistyön käytännön toteuttamiseen, syventää yhteistyötä kunnallisten peruspalveluiden tuottamisessa, elinkeinoelämän kehittämisessä sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa. Yksityiskohtaisemmin suunnitelmissa oli mm. kehittää tilaaja–tuottaja-mallia kaupunkiseudun teknisessä hallinnossa, koordinoita seudullista linja-autoliikennettä, ottaa palveluyhteistyössä käyttöön palvelusetelijärjestelmä, kehittää ehkäisevän päihdehuollon seudullista koordinaatiota ja selvittää lasten päivähoidon seudullisen tuottamisen taloudellisuus suhteessa omana tuotantona tehtävään palveluun. Yhteistyön kehittäminen valtion kanssa samoin kuin seudullisen tietoverkon ja sähköisen asioinnin kehittäminen sisältyivät myös seudun hankesuunnitelmaan. (Ks. tark. Hankehakemus.) Sähköisten palvelujen kehittäminen nähtiinkin usealla hankkeen seudulla yhteistyön tavoitteena, vaikkakin samoin myös sen haasteena.

Peruspalveluyhteistyön tavoitteet Lahdessa kohdistuivat ennen kaikkea sosiaali- ja terveystalouteen sekä yhdyskuntarakenteen suunnitteluun ja ympäristöhuoltoon. Seutuhanke nähtiin luontevana jatkona aiemmin toteutetulle kaupunkiseudun kehittämisohjelmalle, jolle nyt pyrittiin luomaan seudun yhteistoimintaa kiinteä dynaamisempi seutuhallintomalli sekä yhteinen palvelutuotanto. (Hankehakemus.)

Seutuhallinnon perustaminen on katsottu arviointien mukaan seudulla tarpeelliseksi: kehittämis työ on seudulla vaatinut uutta ja toimivaa rakennetta (Airaksinen et al. 2005, 56–57). Aluksi seudun muodollisena päätöksentekuelimenä toimi Lahden kaupunginhallitus, mutta sittemmin käyttöön otettiin malli, jossa seutuhallitus, seutuvaltuusto, työvaliokunta ja teemaryhmät eli toimialakohtaisesti jaotellut ryhmät toimivat muodollisena päätöksentekuelimenä (ks. kuvio 9).



Kuvio 9. Lahden kaupunkiseudun organisaatiokaavio. Lähde (mukailten): Airaksinen et al. 2004, 123.

Tulokset Lahden kaupunkiseudulla

Lahden kaupunkiseudun merkittävimpinä tuloksina voidaan pitää maakunnan elinkeinoyhtiön LAKES OY:n (Lahden alueen kehittämissyhtiö) perustamista. Seudun yhteinen liikelaitos aloitti toimintansa vuoden 2005 alusta, ja lisäksi toiminnassa on seudun yhteinen tilitoimisto, jossa kunnat Lahtea lukuun ottamatta ovat mukana. Yhdyskuntasuunnittelussa yhteistyötä toteutetaan rakennemallilla, jolla tarkoitetaan kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen rinnastettavaa suunnittelutyötä. Se toimii maakuntakaavan ja kuntien yleiskaavojen laatimisen pohjana ja suuntaviivojen antajana, ja se on laadittu Asikkalan, Heinolan, Hollolan, Lahden, Nastolan ja Orimattilan alueille. (Airaksinen et al. 2005, 48–50, 64.)

Seudun teknisessä liikelaitoksessa sovelletaan tilaaja–tuottaja-mallia: tällöin päätösvalta säilyy rahoituksen ja toiminnan ohjauksen osalta kunnilla. Liikelaitoksen palvelukseen on siirtynyt kuntien työntekijöistä 180 vanhoina työntekijöinä. Seudulla on valmistunut myös seudullisen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma (vuonna 2003), ja lisäksi on pyritty kehittämään seudullista kirjastoyhteistyötä. Seudulla on sovellettu myös ns. seutufoorumeita, joiden tarkoitus on ollut toimia seutu- ja kunnanvaltuutettujen välisenä keskustelukanavana. (Airaksinen et al. 2004, 129–130; Airaksinen et al. 2005, 48–50.)

Lahden haasteita

Vaikeudet yhteistyön taloudellisten säästöjen osoittamiseen ovat olleet tosiasiallisia Lahdenkin seudulla. Sen sijaan kunnalliskulttuurin on koettu kehittyneen avoimemmaksi. (Emt., 54–56.) Ongelmina on nähty viranhaltijatason vastustus ja kuntien vas-

takkainasettelu keskuskunnan ja reuna-alueen kuntien välillä: pienemmät kunnat ovat olleet epäluuloisia Lahden suhteen, mutta toisaalta myös Lahti on ollut epäluuloinen pienempiä kuntia kohtaan (emt., 58–60; Airaksinen et al. 2004, 120–121). Haasteita seudulle ovat tuoneet myös johtajavaihdokset. Lahdessa yhteistyöprosessi pysähtyi alkuunsa, kun seutujohtajan valinnasta ei päästy yksimielisyyteen, koska muiden kuntien mielestä Lahden kaupunki oli toiminut asian suhteen turhan omavaltaisesti. Uuden seutujohtajan valinnan jälkeen yhteistyö pääsi kuitenkin taas käyntiin vuoden 2003 huhtikuussa. (Emt., 117.)

Kuten muilla seuduilla, ei Lahdessakaan seudun yhteisiä tavoitteita ole aina ollut helppo löytää. Lisäksi toimielinten tarpeellisuus on kyseenalaistettu, sillä niiltä katsotaan puuttuvan päätösvaltaa. Päätöksentekorakenteen hyvänä puolena on kuitenkin pidetty sitä, että sillä on takanaan laaja poliittinen sitoutuminen. (Emt., 119–122, 126, 131.)

Lahdessa kokeilun alueen alkuperäinen asukasmäärä 157 000 lisääntyi noin 35 000 asukkaalla vuoden 2007 alusta, kun hallituksen esitys kokeilun alueen laajentamisesta hyväksyttiin. Seutuyhteistyökokeilulakia (560/2002) muutettiin siis vielä kertaalleen. Edellä mainitut kunnat sekä Heinolan, Hämeenkosken, Kärkölan, Padasjoen ja Sysmän kuntien valtuustot esittivät yhteisesti Lahden kaupunkiseudun seutukokeilun alueen laajentamista viimeksi mainituilla kunnilla.

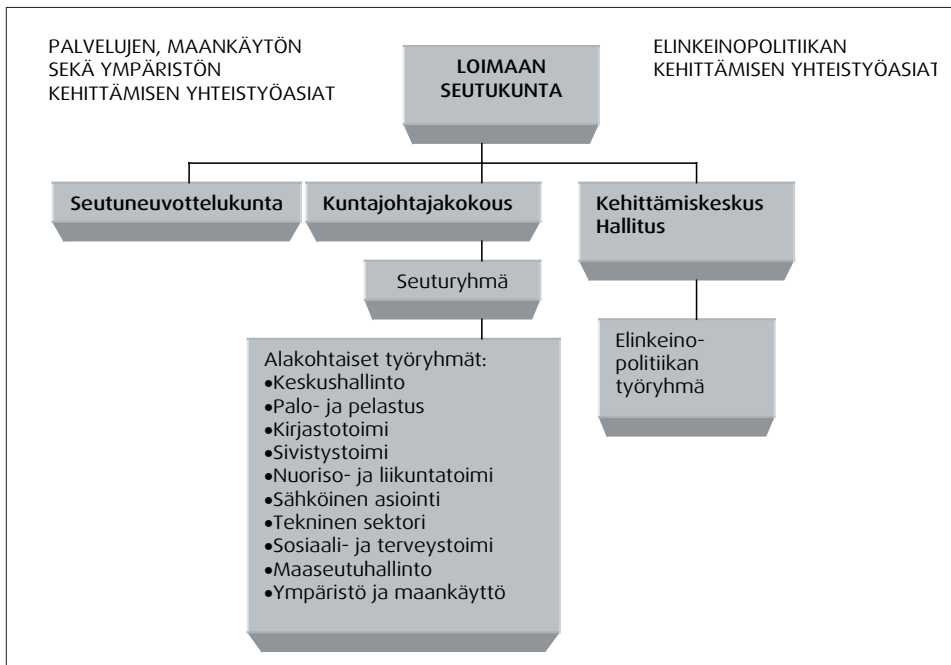
Loimaan seutukunta

Loimaan seutukunta ei asiointiyhteyksiltään muodostanut Seutu-hankkeen aikana kaikkia kuntia kattavaa toiminnallisesti yhtenäistä seutua. Varsinais-Suomessa sijaitseva, alun perin Loimaan kunnasta, Loimaan kaupungista, Alastarosta, Aurasta, Karinaisista, Koski Tl:stä, Marttilasta, Oripäästä, Mellilästä, Pöytyästä, Yläneestä ja Tarvasjoesta muodostuvalla seudulla tapahtui hankkeen kuluessa kuntaliitoksia, joiden myötä Loimaan kunta ja kaupunki yhdistyivät samoin kuin Karinainen ja Pöytyä Pöytyän kunnaksi vuonna 2005. Vuoden 2005 alusta seudulla on siten ollut 10 kuntaa. Vuonna 2007 Pöytyä ja Yläne päättivät vielä yhdistymisestä, joka tulisi voimaan vuoden 2009 alusta.

Organisointi, tarve ja tavoitteet hankkeelle

Yhteistyö organisoitiin Loimaan seudulla siten, että kuntien valtuustot ja hallitukset toimivat seudun päättävänä eliminä palvelujen, ympäristön ja maankäytön asioissa. Seutukunnan kehittämiskeskus päätti elinkeinopolitiikan kehittämisen yhteistyöasioista, ja seudun kunnanjohtajista koostuva kuntajohtajakokous valmisti ns. seutuneuvottelukunnan käsittelemät, peruskuntia laajasti koskettavat yhteistyöasiat. Seutuneuvottelukunnan jäsenistö koostui kuntien hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajistosta sekä kunnanjohtajista. Neuvottelukunnan tehtäviin kuului käsitellä kuntajohtajakokouksen sille valmistelemat asiat ja antaa niistä lausuntoja kunnille sekä vastata hankkeen kehittämistä, seurannasta ja valvonnasta. Kuntajohtajakokouksen valmistelijana toimi ns. seuturyhmä, joka koordinoi kuntien vastuulle kuuluvien asioiden käytännön kehittämistä. Ryhmään kuuluivat seutuasiames sekä kuntajohtajakokouksen määräämä muu jäsenistö. Kuntien yhteisesti omistama elinkeino- ja aluekehitysyksikkö, kehittämiskeskus, taas koordinoi yhteistyötä ja hanketta. Myös sektorikohtaiset tiimit olivat osa

organisaatiota Loimaalla (ks. kuvio 10). Organisoinnin osalta seudulla on yleisemmin harjoitettu politiikkaa, jonka mukaisesti minkään kunnan ei ole ollut pakko osallistua yhteistyöhön. (Airaksinen et al. 2004, 86–89.)



Kuvio 10. Yhteistyön organisointi Loimaan seudulla. Lähde (mukaillen): Airaksinen et al. 2004, 88.

Tukihankehakemuksessaan Loimaan seutu korosti voimakkaista tuotantorakenteen muutoksista johtuvia ongelmia, joista huolimatta se katsoi jääneensä toistuvasti sivuun aluepoliittisissa tukiratkaisuissa. Väestön väheneminen, ikärakenteen kehitys sekä alhainen koulutustaso nähtiin myös haasteina tuottavien toimialojen puuttumisen ohella. (Hankehakemus.)

Seutukunnan hankehakemus sisälsi useita yksityiskohtaisia ja tarkoin valmisteltuja tavoitteita. Hankehakemuksessaan seutu mainitsi tavoittelevansa pääasiallisesti kunnallisten palveluiden laadun, saavutettavuuden sekä kustannustehokkuuden parantamista siirtämällä osaamista kunnallishallintorajat läpäisevään seutukunnalliseen yhteiskäyttöön. Yhteistyöalueiksi nimettiin elinkeinopolitiikka, keskushallinto, kirjasto- ja koulutuspalvelut, nuoriso- ja liikuntapalvelut, rakennusvalvonta, sosiaali- ja terveystoimi, tekniset palvelut sekä turvallisuuspalvelut (palo-, pelastus ja yleinen turvallisuus). Kehittämistoimenpiteitä yhdisti neljä toisiaan tukevaa teemaa: osaamispankki (ns. virkamiespankki, jossa resurssina on kuntien henkilöstö), yhtenäiset toiminnanohjaussäännöt (asioiden ratkaisumenetelmien yhtenäistäminen), sähköinen asiointi ja ulkoinen asiointi (sähköinen asiointi ja hallinnon joustavuuden parantaminen, seutukuntaportaali) sekä transaktioiden hyödyntäminen (palvelujen hankinta

seudun ulkopuolelta tai yksityissektorilta). Kehittämistoimenpiteet sisälsivät mm. seuraavia yksityiskohtaisempia tavoitteita: ICT-keskuksen perustaminen ja seudun yritysten osaamisverkoston luominen, ATK-tuen ulkoistaminen, kirjastojen välisen lainauskäytännön kehittäminen, etälukioiden järjestäminen, kuntien erikoistuminen erilaisina liikuntapalvelujen tarjoajina, kiinteistöjen päivystysjärjestelmän kehittäminen ja seutukunnallisen sosiaalipäivystyksen perustaminen. Yhteistyöllä tavoiteltiin lisäksi vuosien 2003–2005 aikana pienten kuntien henkilöstöresurssien kapeudesta johtuvia sijaisuus- yms. järjestelyjen kehittämistä ja henkilöstön osaamis- ja erikoistumispuhjan vahvistamista, joita on koetettu aikaansaada mm. osaamispankin ja aluearkkitehdin avulla. (Emt.; Airaksinen et al. 2004, 90–91; Airaksinen et al. 2005, 110, 113.) Tavoitteena oli myös kehittää kuntien yhteistyötä itsessään. Vuosittaiset toimintasuunnitelmat tarkensivat tavoitteita Loimaalla, kuten useimmilla muillakin seuduilla. (Ks. tark. emt., 114; Airaksinen et al. 2004, 89–90.)

Tulokset Loimaalla

Seudulla oli vuoteen 2005 mennessä toteutettu lukuisia yhteistyöhankkeita. Yksi suurimmista on ohjelmistoyhteistyön kehittäminen ja kuntien tietojärjestelmät on yhtenäistetty talous-, henkilöstöhallinto- ja sosiaalitoimen ohjelmistoyhteistyön kautta. Myös kuntien ja kuntayhtymien tietoliikenneyhteyksien yhtenäistäminen oli suunnitelmassa vuonna 2005. Lisäksi seudulla on edistytty jonkin verran yhteisten hallintosääntömallien luomisessa. (Airaksinen et al. 2005, 110; Airaksinen et al. 2004.)

Merkittävimpiin aikaansaannoksiin kuuluu myös vuonna 2004 aloittanut seudun aluearkkitehti, jonka nähdään toimineen hyvin. Tuloksina voidaan edelleen mainita virtuaalinen seutukirjasto, jonka kokoelmat ovat yhteisesti käytettävissä koko seudulla. Seudulla on laadittu myös yhteistyössä Varsinais-Suomen liiton, Turun tiepiirin, Ratahallintokeskuksen sekä Länsi-Suomen lääninhallituksen kanssa liikennejärjestelmäsuunnitelma, jonka tarkoituksena on ollut luoda yhteinen käsitys liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteista. Tältä pohjalta on laadittu myös ns. aiesopimus, joka edistää seudullista koordinaatiota yhteisesti sovittujen kehittämistavoitteiden saavuttamisen ja liikennestrategiassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamisen suhteen. (Airaksinen et al. 2005, 115, 118.) Tulokseksi voidaan mainita myös se, että seudulla koetaan yhteisen elinkeinopoliittisen edunvalvonnan parantuneen seudulla hankkeen aikana. Tässä seudun kehittämiskeskuksella on ollut suuri rooli. Lisäksi yhteistyön viranhaltijoiden välillä katsotaan kehittyneen paljon. (Emt., 114, 117–120; Airaksinen et al. 2004.)

Myös osaamispankkijärjestelmää on kehitetty pilotoinnin kautta. Sen toiminnallinen pohja eli tietotekniset järjestelmät saatiin valmiiksi vuonna 2004 kulttuuri- ja kirjastotoimeen, hallintotoimeen, sekä tekniseen toimeen. Sen tarkoituksena on ollut hyödyntää seudun erityisosaamista, mutta ongelmana on ollut talletusten saaminen, eli yksittäiset viranhaltijat ovat tallettaneet osaamispuhjaansa tietokantaan hitaasti. (Emt.; Airaksinen et al. 2005, 114, 117–120.)

Seudun haasteet

Yhteistyön haasteellisuus on osittain liittynyt seudun toiminnalliseen hajanaisuuteen. Seudulla yhteistyö jakaantuu kahden eri yhteistyöpiiriin mukaisesti siten, että ns. Auramaan kunnat (Aura, Karinainen, Koski Tl, Marttila, Oripää, Pöytyä sekä joissain

tapauksissa Yläne) muodostavat oman yhteistyöalueen, kun taas Loimaan ns. ydinseutu (Loimaa, Loimaan kunta, Alastaro, Mellilä ja joissain tapauksissa Oripää) ovat muodostaneet oman yhteistyöalueensa. Lisäksi Auranmaan kunnat ovat yhteistyössään jakautuneet pienempiin kuntaryhmittymiin siten, että ns. Härkätien kunnat (Koski Tl, Marttila ja Tarvasjoki) tekevät yhteistyötä keskenään. Aura, Karinainen, Pöytyä ja Yläne taas muodostavat kuntaryhmän, jonka yhteistyösuhteet ovat muita vahvempia. Myös suuntautumiskysymykset ovat vaikuttaneet yhteistyöhön jonkin verran, erityisesti Auranmaan kuntien osalta, jotka pohtivat mahdollista suuntautumistaan Turkuun päin. Vuonna 2005 keskustelu suuntautumisesta tuntui saaneen myös kriittisiä sävyjä ja epäilyjä seudun kasassa pysymisestä nousi ilmoille. (Ks. mm. emt., 122; Airaksinen et al. 2004, 86–87.)

Loimaalla sen enempää kuin muillakaan seuduilla ei ole aiemmin mainituista tuloksista huolimatta vielä nähtävissä yhteistyön suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi kaikkia tavoiteltuja tuloksia ei ole saavutettu. Myös tapahtuneet kuntaliitokset ovat vaikuttaneet seudun yhteistyöhön merkittävästi: osa energiasta on mennyt liitosten valmisteluun, minkä on katsottu olevan pois yhteistyöstä. (Ks. tark. Airaksinen et al. 2005, 113, 116–120.)

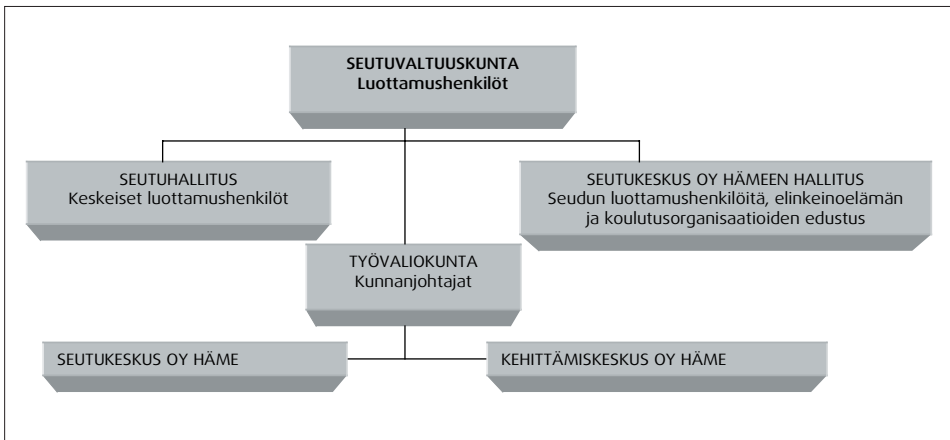
Hämeenlinnan seutukunta

Hämeenlinnan seutukunta koostui hankkeessa kahdeksasta kunnasta (Hattula, Hauho, Hämeenlinna, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos), joiden alueella asuu yhteensä noin 90 000 asukasta. Seutu-hankkeen seuduista Hämeenlinnaa voidaan Lahden ja Oulun ohella kutsua kaupunkiseuduksi, joka on toiminnallinen kokonaisuus sekä työssäkäyntialue. Hämeenlinnaa on toisinaan pidetty valtakunnallisesti eräänlaisena edelläkävijäseutuna, jossa seutuyhteistyö on lähtenyt liikkeelle varsin hyvin. Systemaattisempi seudullinen yhteistyö onkin siellä aloitettu jo 1990-luvun alkupuolella. (Airaksinen et al. 2004, 113; Airaksinen et al. 2005.)

Organisointi, tarve ja tavoitteet Hämeenlinnassa

Seutuyhteistyö perustui seudulla Hämeen allianssiin, jonka lähtöajatuksena oli yhteisesti muodostettu näkemys yhteistyöstä strategisena toimintana. Hämeenlinnan seutu sovelsi ainoana suomalaisena seutuna ns. seudullisen hallinnon mallia yhteistyön organisoinnissa. Mallissa Seutukeskus Oy Häme ja Kehittämiskeskus Oy Häme⁷⁶ käyttävät julkista valtaa. Koko yhteistyö seudulla organisoitiin näiden osakeyhtiöiden ympärille, ja niiden työtä ohjasivat sekä seutuvaltuuskunta että kaksi hallitusta. Yhtiöiden ja niiden hallitusten roolit poikkesivat toisistaan siten, että Kehittämiskeskus Oy Hämeen hallitus esitteli seutuvaltuuskunnalle elinkeinojen kehittämiseen liittyvät asiat ja Seutukeskus Oy Hämeen hallitus muut teemat (ks. kuvio 11). (Airaksinen et al. 2004, 133–135; Airaksinen et al. 2005, 87.)

⁷⁶ Seutukeskus Oy Häme on perustettu vuonna 1999, ja se on seudun kuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö, joka huolehtii kuntien antamista kehittämis-, ylläpito-, ja palvelutehtävistä. Kehittämiskeskus Oy Häme on perustettu vuonna 2000. Se on elinkeinoyhtiö, jonka osakkaina ovat seudun kunnat. Yhtiö pyrkii edistämään seudullista elinkeinopolitiikkaa, kehittämään sitä sekä organisoimaan elinkeinoasioiden hoitoa ja yhteistoiminnan järjestämistä. (Airaksinen et al. 2004, 135.)



Kuvio 11. Hämeenlinnan seudun organisaatiokaavio. Lähde (mukailleen): Airaksinen et al. 2004, 135.

Hämeenlinnan seudun tavoitteet Seutu-hankkeen alaiselle yhteistyölle olivat varsin korkealla – ja osa niistä on toki saavutettukin. Hämeenlinna tavoitteli mm. seudun yhteistyökulttuurin vahvistamista, edunvalvonnan lisäämistä, elinkeinorakenteen kehittämistä, seudullista ylisektoraaalista sosiaalipolitiikkaa, peruspalvelurakenteen parantamista, seudullisen tilaajaorganisaation luomista, tietoverkkojen kehittämistä, seudullisen päätöksenteon kehittämistä ja seudun sekä peruskuntien hallinnon ja päätöksenteon tukipalvelujen ja tuen parantamista, kunnallisten ja valtiollisten paikallisten palvelujen parantamista sekä kunnallisen demokratian vahvistamista. (Hankehakemus; Airaksinen et al. 2004, 133, 153.)

Sopimusperustaisen seutuyhteistyön alueiksi todettiin niin ikään selvitykset terveyskeskus- ja sairaalajärjestelmän kehittämismahdollisuuksista ja kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palveluja tuottavan osakeyhtiön perustamisesta. Keskeiselle sijalle hankehakemuksessa nousi asiakaslähtöisyys, ja tarkoituksena oli palvelujen uudistaminen ja muuttaminen hierarkkisista ja sektoroituneista joustaviksi mm. uusien organisatoristen ratkaisujen kautta. (Emt., 133, 153; Hankehakemus.)

Vaikka hankehakemuksessa seudun tulevaisuuden kehittämisedellytykset nähtiin hyvinä, ilmeni hakemuksesta myös huoli työpaikkojen ja verotulojen kasvusta sekä edellisvuosien heikosta talouskehityksestä. Strategisista syistä johtuen seudullinen liittoutuminen nähtiin välttämättömäksi, jotta kunnat voisivat kilpailla maakunnallisista, valtakunnallisista ja ylikansallisista resursseista. Siksi seutu pyrki myös Hämeenlinnan seudun kilpailuaseman vahvistamiseen. (Emt.)

Tulokset

Hämeenlinnan seudulla on hankkeessa saatu aikaiseksi hyviä tuloksia. Seudulle perustettiin yhteinen taloushallinto, jota edelsi TAHTO-hanke eli prosessi yhteisen taloushallinnon perustamiseksi. Hankkeen taustalla oli tarve siirtää resursseja yksittäisten kuntien taloushallinnosta ja tukipalveluista kuntien ydinpalveluihin yhteisen

taloushallinnon kautta. Hanke käynnistyi varsinaisesti vuonna 2000 ja seudullinen talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö on toiminut vuodesta 2003. (Airaksinen et al. 2004, 143–149; Airaksinen et al. 2005, 96.)

Myös seudun muita tukitoimintoja on onnistuttu yhdistämään: seudullisen kilpailuttamistoimintayksikön toteuttaminen alkoi vuonna 2003 ja hoitohenkilöstön sijaispalveluyksikön suunnitelma valmistui vuonna 2004. Lisäksi seudullista konsernirakennetta samoin kuin talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja on kehitetty sähköisesti toimiviksi. Seudulla on onnistuttu yhteistyön avulla saamaan aikaiseksi myös selkeitä kustannushyötyjä TAHTO-hankkeen myötä. Säästöt tosin eivät tunnu jakautuvan kunnittain tasaisesti, koska osa kunnista ei ole onnistunut purkamaan päällekkäisiä ja vanhoja rakenteita. (Emt., 94–97.)

Merkittävä tulos on myös seudulla käyttöön otettu anniskelu- ja vähittäismyyn-tilupamenettely, jonka STTV, Etelä-Suomen lääninhallitus sekä Hämeenlinnan seutukunta ovat toteuttaneet hankkeen aikana. Seutukunta antaa seutuyhteistyön kokeilulain 9§:n mukaisen sitovan lausunnon alkoholiviranomaiselle seutukunnan alueelle myönnettävien alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskelupaikkojen sijainnin asianmukaisuudesta. Menettelyllä on pystytty lisäämään toisaalta kuntien vaikutusmahdollisuuksia, mutta se on lisännyt myös valtion ja kuntien viranomaisten yhteistyötä. (Emt., 99.)

Seudun haasteet

Hämeenlinnan seudun haasteet ovat pitkälti samanlaisia kuin muillakin hankkeen seuduilla. Esimerkiksi organisoinnin suhteen ongelmana on ollut eri toimielinten roolin epäselkeys. Epäselvyyttä on liittynyt myös toimintatapoihin yhteistyössä ja sen organisoinnissa. (Airaksinen et al. 2004, 136–138.)

Hämeenlinnan seudulla oltiin vuonna 2003 tilanteessa, jossa helpoimmat asiat yhteistyön suhteen oli toteutettu ja olisi ollut aika siirtyä tekemään yhteistyötä peruspalvelujen tasolle, mutta yhteistyövauhti tuntui hiljentyneen. Nämä ongelmat korostuivat vuonna 2005, osin kunta- ja palvelurakenneuudistuksestakin johtuen. Muutamia hankkeita kariutui, Hämeenlinnan kaupunki ei lähtenyt uusiin seudullisiin hankkeisiin mukaan ja Janakkala vetäytyi syvällisemmästä yhteistyöstä. Tämän on katsottu johtuvan mm. siitä, että kuntien yhteisiä tavoitteita on koko hankkeen ajan ollut paikoin vaikea löytää. (Airaksinen et al. 2005, 89–91.)

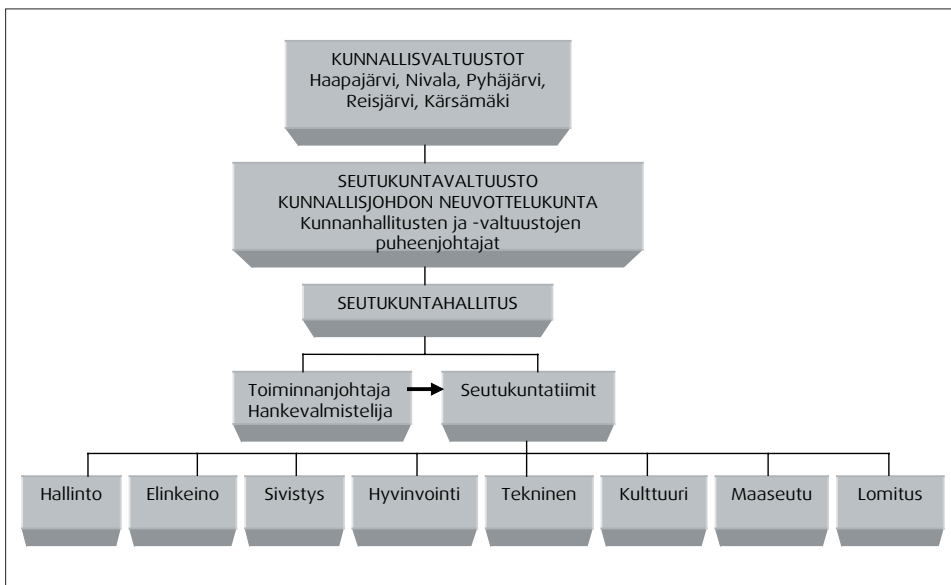
Vuonna 2006 Hämeenlinnassa oli menossa suurkuntaselvitys, eli seudun kuntien kesken selvitettiin monikuntaliitoksen mahdollisuutta. Vuonna 2007 Hämeenlinnan, Hauhon, Rengon, Lammin, Kalvolan sekä Tuuloksen kunnat päättivät yhdistyä vuoden 2009 alussa.

Nivala-Haapajärven seutukunta

Kun Nivala-Haapajärvi lähti mukaan seutukuntien tuki-hankkeeseen, se oli viiden kunnan (Nivala, Haapajärvi, Pyhäjärvi, Reisjärvi, Kärsämäki) muodostama seutukunta, joka sijaitsee Oulun läänin eteläosassa. Maaseutumaisen seutukunnan asukasluku on noin 33 000 ja elinkeinorakenteeltaan seutu on palveluvaltainen.

Tarve, tavoitteet ja organisointi

Nivala-Haapajärven seutukunnan organisaatio oli yhdistyspohjainen. Seutukuntahallitus muodostui viiden kunnanjohtajan lisäksi neljästä luottamushenkilöstä sekä asiantuntijajäsenestä, joka niin ikään oli luottamushenkilö. Läsnaolo- ja puheoikeus hallituksen kokouksissa oli myös seutu(kunta)valtuuston puheenjohtajistolla. Seutuvaltuustossa oli 19 jäsentä sekä ns. kunnallisjohdon neuvottelukunta läsnäolo- ja puheoikeudella. Neuvottelukunta koostui kaikkien kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajista. Organisaatioon kuuluivat edelleen toiminnanjohtaja, hankevalmistelija sekä sektorikohtaiset tiimityöryhmät (ks. kuvio 12). (Airaksinen et al. 2004, 177–178.)



Kuvio 12. Nivala-Haapajärven seudun organisaatiokaavio. Lähde (mukailten): Airaksinen et al. 2004, 158.

Hankehakemuksen keskeisimmäksi tavoitteeksi Nivala-Haapajärven seudun osalta näytti muotoutuvan yhteiseen päätöksentekoon siirtyminen hankkeen aikana. Kunnallisvaaleissa 2004 oli tarkoitus valita viidelle kunnalle yhteinen valtuusto. Tähtäimessä oli uudenlainen suoran kansanvaalin kautta valittu organisaatiomalli, joka jättäisi kuntien budjetit toisistaan erillisiksi, mutta turvaisi kuntien järjestämät palvelut seudulla myös tulevaisuudessa. (Hankehakemus.)

Muina tavoitteina seudulla oli kuntien välisen yhteistyön syventäminen kuntien hallinnonalojen kesken mm. uusia yhteistyömuotoja aloittamalla, suunnittelun ja organisoinnin toteuttaminen seutukuntatiimeissä sekä näiden toiminnan kehittäminen. Tiimien tarkoituksena oli valmistella yhteistyön sisältö ja toteutus. Yhteistyö oli hankehakemuksen mukaan tarkoitus aloittaa ns. helpoimmista tehtävistä eli kuntien palkatun henkilöstön säännöllisellä yhteydenpidolla ja konsultoinnilla. Toiminnalli-

nen yhteistyö aloitettaisiin alueilla, joilla siihen olisi valmiutta. Yhteistyövisio sisälsi yhteistyön laajentamisen myöhemmässä vaiheessa myös seudun ulkopuolelle, Oulun eteläisen alueelle. (Hankehakemus.)

Yhteistyön keskeiset tarpeet olivat samat kuin muillakin seuduilla eli mm. muuttotappio sekä tiukahko vaikkakin kohtuullisen vakaa kuntatalouden tilanne. Näistä lähtökohdista yleiseksi yhteistyön tavoitteiksi muodostui julkisten palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen, seutukunnan imagon parantaminen sekä väestö-, työllisyys- ja talouskehityksen tasapainoisuuden tavoittelu pidemmällä aikavälillä. Näihin oli tarkoitus pyrkiä mm. uuden luottamushenkilöorganisaation rakentamisen, erikoistumisen ja työnjaon kehittämisen, informaatioteknologian hyödyntämisen, seutukunnan alueella tapahtuvan kuntien yhteismarkkinoinnin sekä valtion ja seudun kuntien välisen yhteistyön kehittämisen kautta. Tarkoituksena oli myös kehittää uusia palvelumalleja yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Myös yhteisvirkojen perustaminen oli hankkeen yksityiskohtaisempaan tavoitteena. (Hankehakemus.)

Nivala-Haapajärven seudun tulokset

Vuoteen 2005 mennessä Nivala-Haapajärven seudun keskeinen tulos on ollut sektorikohtaisten sopimusten laatiminen yhteistyön syventämisestä. Sopimukset tulivat voimaan vuonna 2004, jolloin ne saivat kuntien valtuustojen hyväksynnän. Tuolloin hyväksyttiin mm. lääkäriverkoston perustaminen terveydenhoidon sektorilla sekä tilapalvelujen yhdistäminen teknisessä toimessa samoin kuin seudullisen lukion perustaminen ja siirtyminen vaiheittain seudulliseen kansalaisopistoon sivistys- ja opetustoit-
messä. Laaditut sopimukset olivat eräänlaisia aiesopimuksia, mutta ne sisälsivät myös konkreettisia elementtejä ja käytännönläheisiä linjauksia yhteistyön syventämiseksi. Sopimukset on nähty merkittävänä askeleena kohti peruspalvelujen tasoista yhteistyötä, ja siksi niitä onkin pidetty koko hankkeen mittakaavassa hyvinä tuloksina. (Airaksinen et al. 2004, 182, 187–188.)

Seudun yhteistyön haasteet

Koska seudun tavoitteena oli siirtyä yhteiseen seudulliseen, luottamushenkilöistä koostuvaan päätöksenteko-organisaatioon, kokeilulaki vaaleilla valittavasta seutuvaltuustosta valmisteltiin sisäasiainministeriössä. Lopulta valtuustokokeilusta kuitenkin peräennyttiin, vaikka laki valmisteltiin siinä tarkoituksessa, että sitä olisi voitu soveltaa jo vuoden 2004 kunnallisvaaleissa. Peräntymisen syiksi on katsottu mm. yhteistyötarpeen vähentyminen kuntien talouden kohentuessa sekä puolueiden keskusjärjestöjen puuttuminen asiaan. Seutuvaltuustosta käyty kädenvääntö on tuonut esiin erään yhteistyön haasteista: kuntien välisen kateuden. Vaikka Nivala-Haapajärven seudulla ei ole niin selkeää asetelmaa keskuskunnan ja reuna-alueen kuntien kesken kuin joillain muilla hankkeen seutukunnista, kulminoituu ongelma kuitenkin samalla tavoin hyöty- ja tasapuolisuuskysymyksiin. Toisaalta juuri se, että keskuskaupunkia ei ole, ilmeneekin sille vastakkaisena paradoksina: alueen veturi ja keskus eivät ole selvillä, mikä asettaa kuntien väliset toimivaltasuhteet paikoin epäselvään tilaan. (Emt., 183–185.)

Muina haasteina seudulla ovat olleet liian tiukaksi katsotut aikataulut samoin kuin pelot päätösvallan keskittymisestä. (Emt., 183–185.) Myös yhteistyön toteuttamisen järjestystä on kritisoitu seudulla: valtuuston perustamisen katsottiin olevan

väärässä järjestyksessä etenemistä, kun ensin luotaisiin rakenteet ja vasta sen jälkeen yhteistyön sisältö. (Emt., 176–177, 180–181.) Seudulla yhteistyön tarpeen sinällään ei ole kuitenkaan katsottu kadonneen, sillä esimerkiksi henkilöstöpulan (mm. lääkärit) realisoitumisen katsotaan edellyttävän tiiviimpää yhteistyötä asioiden ratkaisemiseksi myös tulevaisuudessa (Emt., 186).

Myös Nivala-Haapajärven seudulla suunniteltiin vuonna 2007 kuntaliitoksia. Alkuperäisen suunnitelman mukaan Kärsämäki, Haapajärvi, Pyhäjärvi ja Reisjärvi aikoivat liittyä yhteen vuoden 2009 alusta lukien. Vuoden loppupuolella liitosta selvittelivät kuitenkin enää vain Nivala ja Haapajärvi.

Pieksämäen seutukunta

Pieksämäen seudulla oli Seutu-hankkeen alkaessa kuusi kuntaa: Pieksämäki, Pieksämäen maalaiskunta, Haukivuori, Jäppilä, Virtasalmi ja Kangasniemi. Seutu sijaitsee Itä-Suomessa, Etelä-Savon maakunnassa, ja asukkaita seudulla on noin 30 000. Seutua olivat leimanneet maan keskimääräistä hivenen alhaisempi kansantalouden kehitys sekä valtakunnan keskitasoa heikompi työllisyystilanne. Myös Pieksämäen seudulla oli pitkät yhteistyöperinteet. (Ks. mm. Airaksinen et al. 2004, 101–102; Hankehakemus.)

Pieksämäen seudun tarve, tavoitteet ja organisointi

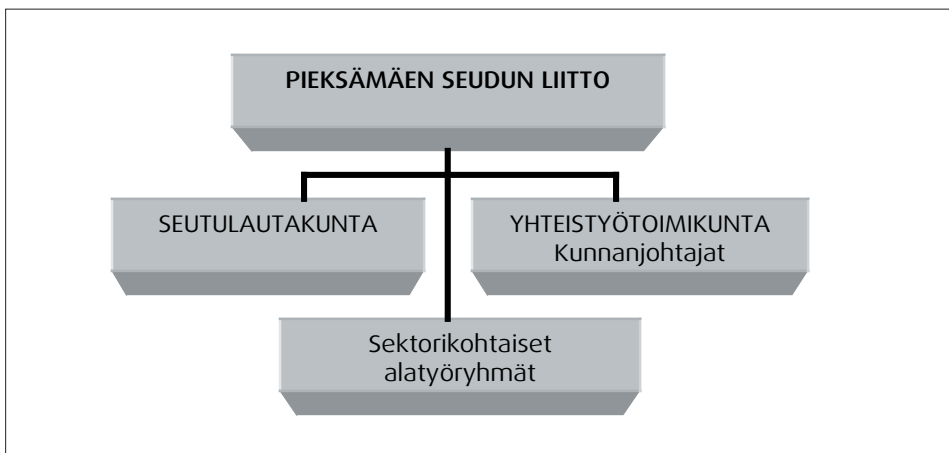
Pieksämäen seudulla yhteistyön tavoitteet olivat alun perin yhtä korkeita kuin muillakin hankkeen seuduilla. Hankehakemuksessa korostettiin seudun talous- ja työllisyystilannetta sekä seutua väestökatoalueena, mikä toi omat tarpeensa yhteistyön tiivistämiselle. (Emt.)

Hankkeen tärkeimpinä tavoitteina pidettiin laadukkaiden peruspalvelujen saataavuuden säilyttämistä ja sitä kautta seudun selviytymiskyvyn turvaamista. Tavoitteina oli myös kansalaisdemokratian lisääminen sekä erityisesti elinkeinopolitiikan kehittäminen seudun korkean työttömyysasteen ja erikoisosajien puutteen vuoksi. Seudun pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmana olikin vuoteen 2010 mennessä saavuttaa 30 000 asukkaan seutu tai yhteisö, jossa niin osaaminen kuin nykyaikaiset kädentaidot olisivat merkityksellisessä asemassa. Seutu tavoitteli edelleen kunnallisten palvelujen tuotannon, yhteispalvelupisteiden, seudullisen tietoverkon sekä sähköisen asiointin kehittämistä. Myös valtion, maakuntaliiton, TE-keskusten ja kolmannen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä oli tarkoitus uudistaa. (Emt.; Airaksinen et al. 2004, 106.)

Kokeilulain tarjoamista mahdollisuuksista seutu suunnitteli ottavansa käyttöön elinkeinopoliittisen seudullisen kehittämissuunnitelman laadinnan, lausunnotmenettelyn kautta osallistumisen TE-keskuksen päätöksentekoon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon seudullisen kehittämissuunnitelman laadinnan. Hankehakemuksessaan Pieksämäki totesi myös, että sen tavoitteena olisi hankkeessa selvittää, käyvätkö kuntaliitokset yhteistyön myötä tarpeettomiksi vai tasoittaako yhteistyö tietä liitoksille. Seudun tarkempia tavoitteita määritteli useiden muiden seutujen tapaan seutustrategia, jossa kehityksen painopistealueet määriteltiin tarkemmin. (Emt., 106; Hankehakemus.)

Pieksämäen seudun organisaatiota selkeytettiin vuonna 2001 uuden EU-ohjelmakauden alkaessa. Tällöin seutulautakunnasta tuli Pieksämäen seudun liittoa hallinnoiva toimielin. Tässä ylimmässä päättävässä toimielimessä oli 13 jäsentä, joista vuoden 2003 alussa (kun kuntia oli seudulla vielä kuusi) Pieksämäki valitsi kolme ja kukin muista

kunnista kaksi. Seutulautakunnan lisäksi sen alaisuudessa toimi kunnanjohtajista koostuva yhteistyötoimikunta, jossa oli lisäksi luottamushenkilöjäseniä sekä maakuntaliiton edustus. Myös Pieksämäellä oli sektori- tai toimialakohtaisia alatyöryhmiä osana seudun organisaatiota (ks. kuvio 13). (Airaksinen et al. 2004, 103.)



Kuvio 13. Pieksämäen seudun yhteistyön organisointi. Lähde (mukaillen): Airaksinen et al. 2004, 104.

Seudun liitto toimi kyseisen muotoisena vuoteen 2005 asti. Jo aiemmin oli sovittu, että tuolloin asiaa tarkasteltaisiin uudelleen. Käytännössä liitto sittemmin haudattiin, eikä sillä käytännön seututyössä juuri ollut enää merkitystä. Tähän vaikuttivat keskeisellä tavalla seudulla tapahtuneet kuntaliitokset. Vuoden 2004 alusta seudusta tuli käytännössä kahden kunnan, Pieksämäen ja Pieksämaan seutu, kun Jäppilä, Virtasalmi ja Pieksämäen maalaiskunta yhdistyivät yhdeksi kunnaksi, Pieksänmaaksi. Samanaikaisesti seudun muut kunnat, Haukivuori ja Kangasniemi, suuntautuivat yhteistyössään kohti Mikkeliä. Jo vuosien 2003–2004 vaihteessa keskusteluissa oli Pieksänmaan ja Pieksämäen yhdistyminen, jota tuolloin kaavailtiin voimaan tulevaksi vuonna 2009. (Efektia 2003, 5; Airaksinen et al. 2004, 102–112; Airaksinen et al. 2005, 180–182.) Liitos tapahtui kuitenkin lopulta nopeammin, sillä se astui voimaan vuoden 2007 alusta. Myös Haukivuori yhdistyi Mikkelin kanssa saman vuoden alusta.

Tulokset yhteistyössä

Seudun valittua hyvin varhaisessa vaiheessa strategiakseen pikemminkin liitosten kuin yhteistyön tien, jäivät yhteistyöstä ja Seutu-hankkeesta saavutetut tulokset Pieksämäellä vähäisiksi. Vuonna 2004 yhteistyö oli paljolti vielä suunnitelma- ja selvitystasolla. Konkreettisimpana tuloksena seudulla oli tuolloin saatu aikaan seutuportaali, joka luotiin tukemaan kansalaisten vaikuttamista sekä sähköistä asiointia. Vaikka portaalin rahoitus ei varsinaisesti Seutu-hankkeelta tullutkaan, siirrettiin sinne hanketietokanta, jonka voitiin katsoa palvelevan myös seudun eri toimijoiden välistä yhteistyötä. (Airaksinen et al. 2004, 108–109.)

Seudun yhteistyön haasteet

Seudun yhteistyön haasteena on ollut seudun toiminnallinen hajanaisuus, kun osa seudun kunnista on ollut omassa seudussa kiinni vain löyhästi (emt., 108–110). Haasteena on ollut myös strategisten valintojen tekemiseen liittyvä problematiikka, joka kulminoituu tärkeämmän tien valintaan eli siihen suuntautuvatko seutu ja sen kunnat enemmän kohti liitoksia vai yhteistyötä. Kun seudulla oli hankkeen alkuajoista lähtien käynnissä erilaisia liitostiedusteluja, selvityksiä ja suunnitelmia, voidaan tämän katsoa hidastaneen hankkeen alaisen yhteistyön koordinoimista ja yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

Nämä seudun kuntien erilaiset pyrkimykset ovat mitä ilmeisimmin vaikuttaneet alusta alkaen yhteistyöilmapiiriin. Toisaalta sen jälkeen, kun kunnat olivat valinneet strategiansa, ei ongelmia enää esiintynyt, kun kuntien valinnat olivat toisillekin selkeitä.

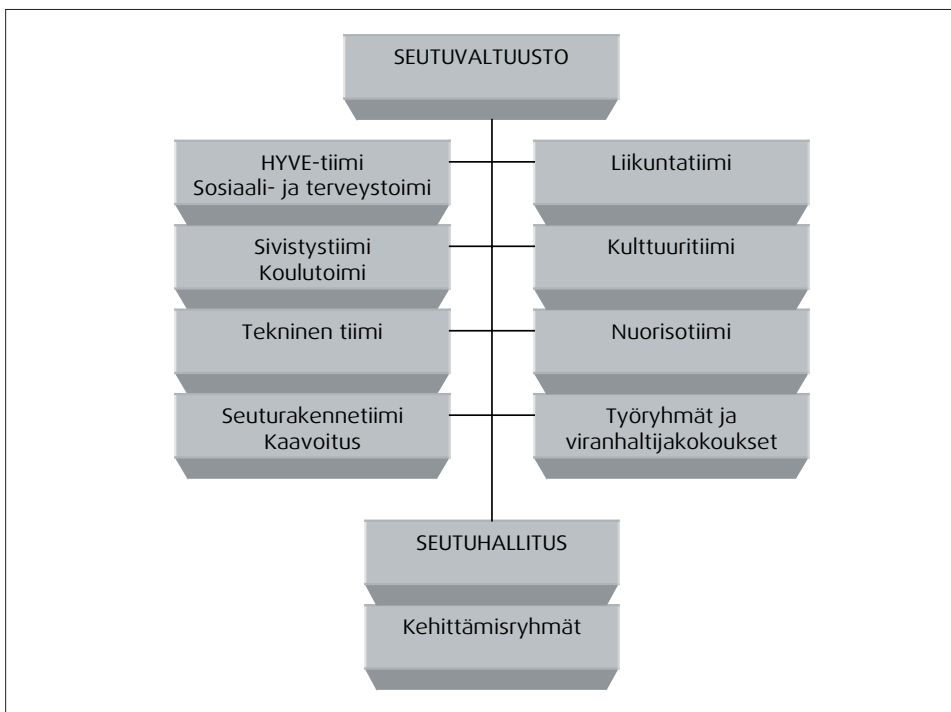
Oulun seutukunta

Seutu-hankeeseen hakenut Oulun seutukunta koostui 10 kunnasta: Oulusta, Kiimingistä, Muhoksesta, Tyrnävästä, Kempeleestä, Limingasta, Lumijoesta, Oulunsalosta, Hailuodosta sekä Haukiputaasta. Seudulla on asukkaita yhteensä noin 200 000, ja se muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, sillä välimatkat seudun kuntien välillä ovat suhteellisen lyhyet. (Ks. tark. mm. Airaksinen et al. 2005, 65.)

Oulun seudun yhteistyön organisointi, tarve ja tavoitteet

Oulun seudulla seutuyhteistyö organisoitui sopimuksella. Seudulla laadittiin Suomen ensimmäinen seutusopimus vuonna 1996, ja kunnat tekivät uuden sopimuksen vuonna 2002. Seudun kuntien valtuustot voivat kuksikin valtuustokaudeksi linjata sopimuksin seudullisen yhteistyönsä tavoitteet, muodot sekä käytännön projektit (ks. Hankehakemus). Lisäksi yhteistyötä määrittävät erillissopimukset, joilla kuntien valtuustot antoivat päätösvaltaa seudullisille toimielimille. Yhteistyö seudulla perustui verkostomaiseen toimintatapaan, jolla Oulussa tarkoitetaan kuntien itsenäisen päätätävällän säilyttämistä yhteistyöstä huolimatta.

Yhteistyötä johti seutuvaltuusto ja lisäksi seutuhallitus sekä kehittämisryhmä. Myös sektorikohtaiset tiimit: liikuntatiimi, kulttuuritiimi, nuorisotiimi, Hyve-tiimi (sosiaali- ja terveystoimi), sivistystiimi, tekninen tiimi, seuturakennetiimi ja näiden ohella tarvittaessa myös erillistyöryhmät sekä viranhaltijakokoukset hoitivat yhteistyöasioita (ks. kuvio 14). (Airaksinen et al. 2004.)



Kuvio 14. Oulun seudun organisaatiokaavio. Lähde (mukaillen): Airaksinen et al. 2004, 72.

Oulun seudun yhteistyön organisoinnin perustan muodosti ajatus tilaaja–tuottaja-mallin oululaisesta sovelluksesta, ydinkunta–palvelukunta-mallista, joka on seudun palvelustrategian mukaisesti palveluiden keskeinen järjestämistapa. Ydinkunnan muodostavat kunnanvaltuusto, hallitus ja lautakunnat tilaavat palveluita ja ovat vastuussa niiden järjestämisestä, kun taas palvelukunnat eli palveluyksiköt tuottavat palvelut ydinkunnan tilauksesta. Ydinkunta päättää myös, mitä palveluja tilataan, millä laadulla ja kuinka paljon. Mallissa palvelutuotanto on verkostoitunutta seudun kuntien, yritysten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kesken. (Ks. mm. Airaksinen et al. 2005, 67.)

Mallin toteuttamisaste oli vuonna 2005 avoinna. Päätöksiä ei oltu tehty sen suhteen, toteutuuko seudullinen palvelutuotanto mallin vai keskitetyn (vanhan) mallin mukaisesti (Emt., 67). Projektisuunnitelman mukaan alkuperäisenä ajatuksena oli kehittää mallia palvelutuotannon osalta kolmen erillisen osaprojektin kautta: 1) kuntien yhteisen tilaaja- ja hankinta-asiantuntemuksen kehittämisen, 2) seudullisten palvelumarkkinoiden kehittämisen ja 3) seudullisen palvelukykyarvioinnin kautta. (Hankehakemus.)

Oulun seudun yleiseksi tehtäväksi määriteltiin hankehakemuksessa palveluiden tuottaminen ja järjestäminen tehokkaasti ja joustavasti ja siten elämisen ja toimeentulon edellytysten turvaaminen seudun asukkailla ja korkeatasoisten toimintaedellytysten varmistaminen sen yrityksille. Yhteistyöllä haettiin vahvistusta seudun kansalliselle ja kansainväliselle kilpailukyvyille. (Emt.; Airaksinen et al. 2004, 75.)

Oulun tarkempina tavoitteina oli myös seudullisen elinkeinostrategian päivitys,

seudullisen yleiskaavan laadinta sekä seudullisen palvelutoiminnan kehittäminen sektoreittain. Lisäksi monipuolisen tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksien hyödyntäminen seudullisesti, kuntien yhteisen tilaaja- ja hankinta-asiantuntemuksen kehittäminen, selvitykset mahdollisuuksista toteuttaa seudullisesti mm. rakennusvalvonta, erityisopetus, seudullinen lukio, tilahallinnon hoito sekä sairaankuljetus olivat seudun tavoitteita. (Emt., 75; Hankehakemus.)

Edelleen Oulussa lähdettiin tavoittelemaan myös sosiaalipäivystyksen, erityispäivähoidon, huumehoidon, riita- ja rikosasioiden sovittelun järjestämistä seudullisesti sekä vanhusten ja vammaisten kotihoidon kehittämistä ja sosiaali- ja terveystoimen maksujen ja etuuksien yhteensovittamista. Seutukunnallista yhteistyötä pyrittiin tekemään myös liikuntapalveluiden, nuorisotyön, kulttuuri- ja vapaa-ajan sektoreiden osalta. (Emt.)

Tulokset Oulun seudulla

Oulun seutua on pitkään pidetty eräänlaisena edelläkävijänä yhteistyössä. Onkin totta, että yhteistyön tuloksia on seudulla saatu aikaan kohtuullisesti ja hankkeen katsotaankin toimineen onnistuneena yhteistyön syventämisen rakenteena. Yhteistyön pitkällä perinteillä esimerkiksi maankäytön ja elinkeinoelämän alueilla on varmasti ollut vaikutuksensa hankkeessakin saatuihin tuloksiin. Toisaalta hyötyihin on suhtauduttu myös kriittisesti. Seudullisen kehittämisen ei vielä vuonna 2005 katsottu kaikilta osin tuoneen toivottuja muutoksia käytännön toimintaan. (Airaksinen et al. 2005, 73, 76.)

Käytännön suurimpina aikaansaannoksina Oulun seudun yhteistyössä voidaan pitää seudullisen yleiskaavan laadintaa ja valmistumista vuonna 2003, sekä sen myöhempää laajentamista useampiin seudun kuntiin. Myös ympäristöpalveluiden yhteinen kehittämistyö on edennyt ja seudulle on lisäksi perustettu Oulun kaupungin organisaation alle yhteinen ympäristövirasto, joka aloitti toimintansa vuoden 2005 alusta. (Emt., 68–69; Airaksinen et al. 2004, 76–77.)

Myös seudulliset palvelu- ja elinkeinostrategian päivitykset on toteutettu onnistuneesti. Palvelustrategiaan on pyritty tekemään linjaukset palvelujen seudullisista suunnitelmista, ja siihen kuuluu olennaisena osana mainittu ydinkunta–palvelukunta-malli. Lisäksi kuntien tietoteknisiä järjestelmiä koskevaa yhdenmukaistamista on selvitetty ja osin otettu käyttöönkin. (Emt., 76–77.)

Seudun haasteet

Seudun kuntien itsenäisyyttä kunnioittava periaate on nähty yhteistyön keskeisenä vahvuutena, mutta toisaalta sen voidaan katsoa myös hidastaneen yhteistyötä. Periaate on parantanut luottamusta ja sitoutumista, sillä pakkositoutumista yhteistyöhankkeisiin ei Oulussakaan ole harrastettu. Toisaalta periaatteen mukaan etenevät prosessit on nähty hitaina ja raskaina kymmenen kunnan tehdessä yksittäisistä asioista itsenäisiä päätöksiä. Kuntien itsenäisille päätöksille pohjautuvan yhteistyön on katsottu jättävän todellisen seudullisen tahtotilan arvailujen varaan. Yhteistyötä koskevat päätökset näyttäytyvät suurelta osin poliittisina eikä niiden käsittely kunnittain ei ole aina vaivatonta. Oulun seudulla on kuitenkin onnistuttu tekemään myös nopeita päätöksiä, vaikka asiat on katsottu tällöin usein poliittisuuden asteeltaan pienemmiksi. (Airaksinen et al. 2004, 77–78.)

Yhteistyön syventäminen palvelujen suuntaan ei ole ollut vielä käytännössä ajankohtaista, kun yhteistyö on edennyt enemmän elinkeino- ja tukipalveluiden alueella. Isojen kysymysten sijaan Oulun seudulla onkin usein tartuttu pieniin hankkeisiin. Tästä johtuen haasteeksi on katsottu myös palvelustrategian konkretisointi ja sen riittävä sitominen käytännön toimintaan. Palvelustrategian valmistumisen jälkeen seudulla onkin odotettu toteutussuunnitelmien konkretisoimista. Vuonna 2005 strategian sisältämät tavoitteet oli vastuutettu toteuttamissuunnitelmia tuottaville työryhmille ja tosiasiallisesti vasta tällöin seudulla oltiin tilanteessa, jossa valinnat seutuyhteistyön todellisesta suunnasta oli tehtävä. (Ks. mm. emt., 85; Airaksinen et al. 2005, 71.)

Muiksi haasteiksi Oulun seudulla voidaan mainita kehittämistyön pirstaleisuus useista erillishankkeista johtuen sekä viranhaltijapainotteinen organisointi. Hyvästä etenemisvauhdista huolimatta ei Oulun seudullakaan ole saatu aikaiseksi konkreettisia säästöjä. Lisähaasteensa on tuonut se, että ympäristökunnat ovat paikoin nähneet kaupungin aseman yhteistyössä liian vahvana, vaikka toisaalta suuren kaupungin resurssien hyödyntäminen on näkynyt myös hyötynä koko seudulla. (Ks. esim. Airaksinen et al. 2004, 78, 83; Airaksinen et al. 2005, 67–68, 75–77, 83.)

Vuonna 2005 seudulla oli käännytty osin kunta- ja palvelurakennemuutoksesta johtuen yhteistyökeskusteluista kohti kuntarakenne- ja mahdollisia kuntaliitos-keskusteluja. Kuntarakenne-kysymykset olivat ajankohtaisia siis myös seudulla, jossa kuntien taloustilanne ei ollut samanlainen haaste kuin joillain muilla hankkeessa mukana olevista seutukunnista. Kuntaliitos-keskusteluissa visioitiin parhaimmillaan suur-Oulua, mutta vuoteen 2007 mennessä liitoksen olivat päättäneet vuoden 2009 alusta tehdä ainoastaan Ylikiiminki ja Oulu.

5 Seutuyhteistyö muutosprosessina: postmoderni näkökulma organisaatiomuutokseen

Edellä on kuvattu yhteistyötä ja sen etenemistä tutkimuksen empiirisen esimerkin, Seutu-hankkeen kautta. Keskeistä yhteistyössä tämän tutkimuksen kannalta on se, että sen käytännön toteutus näyttää olleen vaikeaa huolimatta siitä, että yhteistyön tarve on tunnistettu sekä tutkimuksin että käytännön toimijoiden tasolla. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää kunnissa toimivien yksilöiden kokemusten kautta sitä, miksi Seutu-hankkeen alainen yhteistyö tuntui pysähtyvän: miksi suunnitelmista ei päästy riittävällä tavalla niiden ja tavoitteiden toteuttamiseen. Tutkimuksen tarkoitus on kuvata sektorijohdon kokemusta tapahtuneesta, ei yhteistyön ja muutoksen faktista etenemistä. Muutosprosessin etenemiseen voivat mainittujen informanttien näkemysten mukaan vaikuttaa varsin erilaiset tekijät, eivätkä ne välttämättä liity siihen, miten yhteistyö todellisuudessa etenee.

Seutu-hanketta ja yhteistyötä havainnoidaan tässä kahden seuraavan näkökulman kautta. Ensimmäinen on yhteistyöhankkeen toteuttamistapa. Tällöin tarkastellaan sitä, miten yhteistyötä on seuduilla ja/tai kunnissa viety eteenpäin, ja ennen kaikkea millaisin toimenpitein, toteuttamistavoin ja prosessein. Tällöin seutuyhteistyötä havainnoidaan muutoksena ja Seutu-hanketta muutosprosessina.

On ehkä syytä erikseen vielä tarkastella muutosprosessin käsitettä, jotta se ymmärretään sellaisena, kuin se on tutkijalle avautunut. Muutoksen empiiristä esimerk-

kiä tarkastellaan tässä prosessina eri vaiheiden kautta, mutta prosessia ei ymmärretä lineaarisesti eteneväksi. Muutosprosessiajattelu on apuväline kuvattaessa hankkeen käytännön etenemistä: hanke jaetaan vaiheisiin teoreettisen tarkastelun helpottamiseksi. Jako helpottaa lisäksi sitä, että muutosta analysoitaessa voidaan huomioida esimerkiksi muutoksen teknis-rationaaliset seikat sekä sen humanistinen tai irratiionaalinen puoli. Tämä taas edesauttaa sekä yksilöiden kokemusten kuvaamista että organisaatioon liittyvien tekijöiden tarkastelua.

Muutosprosessina Seutu-hankkeen voidaan teoreettisesti tarkasteltuna katsoa sisältävän edellä kuvatut organisaatioiden muutosprosessien vaiheet: tarve-, tavoite- ja toteutusvaiheen. Vakiinnutusvaihetta se ei suoranaisesti sisällä, sillä millään tutkimuseuduista ei varsinaiseen vakiinnuttamiseen voida katsoa päässyn. Vaikka muutosprosessin eri vaiheet voivat limittyä keskenään ja edetä epälineaarisesti myös hankkeen osalta, prosessinäkökulma helpottaa tutkimuksessa edelleen niinkin abstraktin kohteen kuin muutoksen tarkastelua. Koska Seutu-hankkeeseen valitut seudut edustavat erilaisia seutuja eri kriteerein tarkasteltuina, mahdollistaa tämä myös yhteistyön etenemisen tarkastelun erilaisilla ja erilaisia tavoitteita omaavilla seutukunnilla.

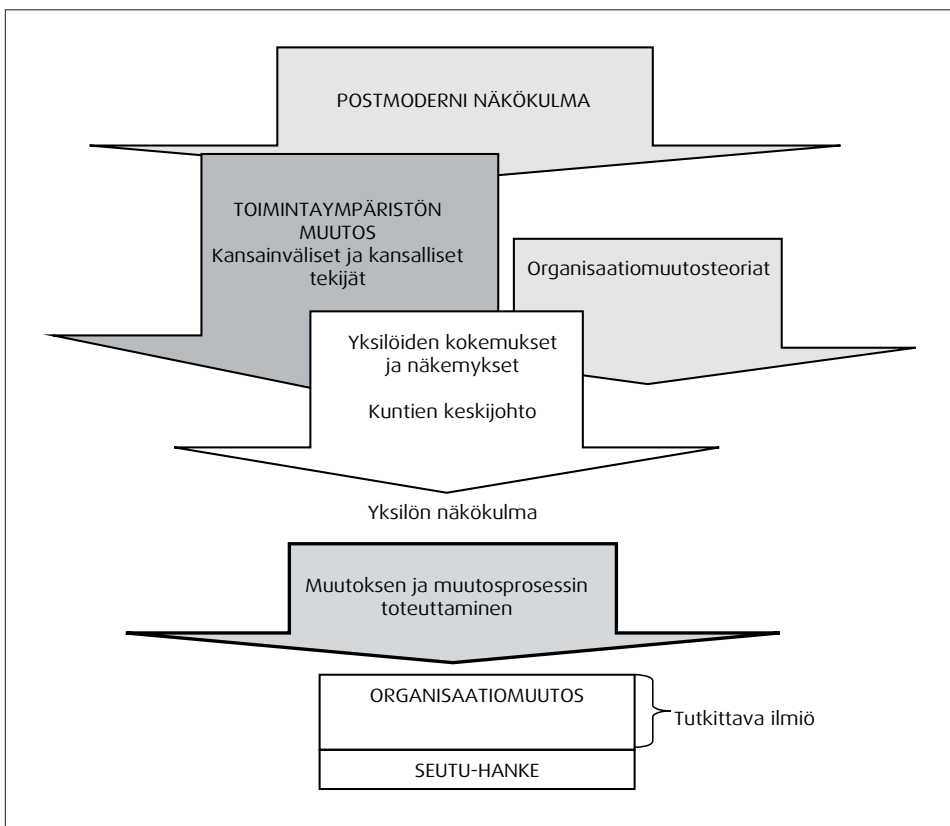
Toiseksi muutosprosessia, muutosta ja siihen vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan tutkimuksessa yksilölähtöisestä näkökulmasta. Tällöin muutosprosessiajattelu tarjoaa mahdollisuuden tarkastella kunnissa toimivien yksilöiden erilaisia intentioita sekä heidän näkemyksiään muutoksen etenemisestä. Tavoitteena on tällöin välttää muutostutkimuksille tyypilliset ali- ja ylisosiaalistumisen vaarat uppoutumalla tietyn kontekstin sisälle ja lähestymällä muutosta yksilöiden kokemuksista käsin. Tällöin voidaan tunnistaa jopa keskenään ristiriitaisia kokemuksia ja argumentteja, jotka sitten asettuvat vuorovaikutussuhteeseen keskenään. Tutkimuksen keskeinen haaste onkin pystyä sukeltamaan rivien väliin eli virallisen retoriikan taakse. Retoriikka ymmärretään tässä Juutin et al. (2004) näkemysten mukaisesti organisaation hyväksyttynä sosiaalisena puheena eli organisaation virallisena muutospuheena, josta esimerkiksi keskijohdolla voi olla poikkeavia näkemyksiä. Juuri organisaation eri jäsenten puheenvuorojen analysointi avaa vuorovaikutuksessa käytetyn puheen suhdetta tutkittuun kohteeseen eli muutokseen (vrt. Juuti et al. 2004, 31). Tällainen kaksijakoinen lähestymistapa on postmodernin näkökulman soveltamista tutkimukseen: tutkimusongelmaa ei pyritä ratkaisemaan ainoastaan tukeutumalla yksilöiden tai ainoastaan organisaatioiden eli kollektiivien näkökohtiin, vaan tutkimus pyrkii edellä kuvatun kahden näkökulman yhdistämiseen (ks. tark. Bogason 2000, 60–61).

Seutu-hanketta ja yhteistyötä voidaan pitää luonteeltaan usealla tavoin kuntiin kohdistuvana muutoksena, joka onnistuessaan olisi muuttanut mahdollisesti merkittävästikin seutujen sekä kuntien toimintaa, toimintakäytäntöjä ja organisaatorakenteita. Hankkeen tavoitteena on ollut yhteistyön lisääminen palvelutuotannossa, mutta toisaalta sen tavoitteena on ollut myös uusien seudullisten toimintamuotojen, kuntien verkostomaisen yhteistyön ja yhteistyö- tai organisaatorakenteiden muokkaaminen.

Yhteistyössä on, kuten edellä on kuvattu, kaksi keskeistä sille luonteenomaista tekijää. Se on kuntien omaehtoista kehittämistä, mutta toisaalta se on myös hallinnon uudistus, jota Seutu-hankkeen kautta määrittävät aikataulut ja suunnitelmat. Juuri tästä lähtökohdasta hankkeen prosessitarkastelu mahdollistuu. Kunnat ja seudut ovat sitoutuneet hankkeeseen, jolla teoreettisesti tarkasteltuna on tietty alkupiste ja tietty

päämäärä. Seutu-hanke on muutoksena siirtymä olemassaolevasta tilasta haluttuun pisteeseen (vrt. mm. Vartola 2004, 53, 140).

Kuviossa 15 on esitetty vielä kokonaisuudessaan tässä pääluvussa kuvattu tutkimuksen konteksti, ilmiö ja kohde, jotka yhdessä muodostavat tutkimuksen viitekehysten. Tutkimuksen kohteena on siis kuntien välinen seutuyhteistyö, tarkemmin Seutukuntien tuki -hanke, joka ilmiötasolla on esimerkki organisaatiomuutoksesta ja muutosprosessista. Tätä ilmiötä tarkastellaan yksilöiden eli kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tutkimuksen ilmiöön nähdään tässä vaikuttavan toimintaympäristömuutosten, joiden ohella ilmiötä tarkastellaan postmodernin näkökulman ja organisaatiomuutosteorioiden kautta. Organisaatiomuutoksiin keskittyvät teoriat ja muut tutkimuksen viitekehysten muodostamisessa hyödynnetyt teoriat toimivat ensisijaisesti tutkimuksen ilmiön tarkastelua helpottavana teoreettisena kehyksenä.



Kuvio 15. Tutkimuksen viitekehys.

III Tutkimusaineisto ja analysointiprosessi

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen empiiristä aineistoa sekä aineistonkeruuta. Luku keskittyy myös tutkimuksen grounded theoryn mukaisen aineiston koodaus- ja analyysiprosessin esittelyyn.

1 Tutkimuksen aineisto ja aineistonkeruu

1.1 Aineistonkeruumenetelmät

Tutkimuksessa on hyödynnetty aineistotriangulaatiota eli aineistoa on kerätty erilaisin menetelmin, mikä grounded theoryllä tehtävässä tutkimuksessa on sallittua, ellei jopa suotavaa. Tämän tutkimuksen aineisto koostuu empiirisestä aineistosta sekä grounded theoryn mukaisesti sekundaarisena tietolähteenä toimivasta teoreettisesta kirjallisuudesta ja artikkeleista. (Ks. mm. Charmaz 2000, 514.) Grounded theoryn analyysi- ja koodausprosessi kohdistuu tutkimuksen varsinaiseen, empiiriseen aineistoon eli haastattelu- ja elämäkertakirjoituksiin. Juuri haastatteluiden ja elämäkertakirjoitusten kautta pyritään pääsemään lähelle yksilöiden subjektiivisia kokemuksia muutoksesta.

1.1.1 Teemahaastattelulla lähelle subjektiivisia kokemuksia

Haastattelu erilaisine variaatioineen on kvalitatiivisen ja myös grounded theoryllä tehtävän tutkimuksen yleisin ja käytetyin aineistonkeruumenetelmä (ks. esim. Mason 1996, 33; Charmaz 2000), ja sitä voidaan pitää sopivimpana tapana lähestyä yksilöiden kokemuksellista maailmasuhdetta fenomenologian keinoin (Laine 2001, 35). Haastattelu soveltuu erityisesti sellaisiin tutkimuksiin, joissa tutkitaan ihmisten tulkintoja, muistoja, kokemuksia, käyttäytymistä tai uskomuksia, minkä vuoksi sitä voidaan pitää sopivana aineistonkeruumenetelmänä tähänkin tutkimukseen. Haastattelun avulla on mahdollista päästä lähemmäksi autenttisuutta ja ihmisen subjektiivisia kokemuksia erilaisista tilanteista, sillä ihmisten kokemuksia ainutlaatuisuudessaan ja kokonaisuudessaan on vaikea tavoittaa esimerkiksi kyselylomakkeiden avulla. (Charmaz 2002, 675; Lämsä 2001; Mäkelä 1990, 50.)

Yksilöiden kokemusten tutkiminen edellyttää kuitenkin myös, että tutkittavilla yksilöillä on kykyä ja halua kertoa kokemuksistaan ja tunteistaan (Lämsä 2001, 28–29). Haastattelua voidaan pitää tämän yksilön halun tai valmiuden varmistamisessa parhaana menetelmänä. Tällöin mm. haastattelutekniikka, -metodi, -tilanteet ja -prosessi ovat tärkeitä, ja ne on pyrittävä Lämsän (2001) mukaan kuvaamaan mahdollisimman avoimesti ja tarkasti.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa haastattelu (kvalitatiivinen haastattelu) on käsitteenä eräänlainen jatkumo, joka voi olla jotakin tiukasti strukturoidun lomakehaastattelun ja avoimen, tutkittavan ehdoilla etenevän haastattelun väliltä (Mason 1996, 38; Hirsjärvi & Hurme 1980). Tämän tutkimuksen haastattelumuodoksi on valittu teemahaastattelu. Se asettuu jatkumon puoliväliin ja on ns. puolistrukturoitu haastattelumuoto, jossa kysymysteemat on laadittu valmiiksi teoreettisen viitekehyksen ja tutkimusasetelman pohjalta. Teema-alueet ovat teorioista nostettuja pääkäsitteitä, joiden avulla ilmiötä on mahdollista lähestyä ja jotka haastattelutilanteessa operationalisoidaan kysymyksillä (emt., 55).

Teemahaastattelun soveltuvuutta fenomenologiaan pohjautuviin tutkimuksiin on paikoin kritisoitu. Muun muassa Laine (2001, 35) katsoo, että kokemuksellisuuden tulkinta voi olla vaikeaa, sillä ennalta määrätyt kysymykset saattavat ohjata liikaa haastateltavaa. Tässä tutkimuksessa sovellettava grounded theory -metodologia kuitenkin puoltaa teemahaastattelujen käyttöä (ks. mm. Charmaz 2000, 2002). Teemahaastattelulla on pyritty tässä selventämään tutkimuksen ilmiötä ja kohdetta haastateltavalle ennakkoon esitetyillä kysymyksillä, sillä tutkimuksen ilmiö eli muutos on abstraktiotasoltaan korkea. Haastattelujen teon aikana on haastateltaville kuitenkin pyritty antamaan riittävästi tilaa, mikä fenomenologiaan pohjautuvassa tutkimuksessa on olennaista (vrt. mm. Laine 2001, 36).

Teemahaastattelun kautta voidaan katsoa saadun riittävän yksilöllisiä vastauksia myös henkilökohtaisiin kokemuksiin liittyen, vaikka joissain toteutetuissa haastatelmissa on mahdollista, että puolistrukturoidut kysymykset ovat ohjanneet liikaa haastateltavaa: aivan kaikkia erilaisia vivahteita, joita informantit ovat kertoneet, ei ehkä analyysissä tämän vuoksi voida välittää (vrt. Juuti et al. 2004, 169). Haastattelujen ja niitä täydentävien elämäkertojen kautta on kuitenkin pyritty eräänlaisen tarinan kerrontaan eli kuvaamaan, millaisia kokemuksia yksilöillä muutoksista on. Aineistosta on löytynyt ensisijaisesti ilmauksia siitä, miten ja miksi haastateltavat suhtautuvat muutokseen tietyllä tavalla.

1.1.2 Elämäkertakirjoitukset yksilöiden kokemusten paljastajina

”Elämäkerralla” on viitattu yleisimmin omaelämäkertaan kirjallisuudentutkimuksen genrenä, mutta Vilkon (1994, 74, 90) mukaan tällainen määrittely on riittämätöntä, sillä omaelämäkertojen kieli ei ole luonteeltaan kirjallisuusinstituution piirissä tuotetun tekstin ominaisuuksien mukaista. Sen luonne on enemmän kirjoitetun puheen kaltainen.

Elämäkertatutkimusta voidaan yleisemmin pitää myös tutkimusmetodina, mutta tässä sitä käytetään aineistonkeruumenetelmänä, mistä johtuen elämäkerrasta käytetään nimitystä elämäkertakirjoitus. Tässä elämäkerta on elämäkerrallinen teksti eli Vilkkoa (emt., 75) mukailleen kertomus elämästä, tapahtuneesta, koetusta ja tulkitusta: se on kirjoittajan puheen tekstimuotoinen kuvaus siitä, mitkä tapahtuneet asiat tietyssä ajassa ovat vaikuttaneet siihen, millä tavalla kirjoittaja nykyisyydestä ja mahdollisesti tulevaisuudesta ajattelee.

Elämäkerran käsitettä rajataan tässä vielä siten, että sillä ei tarkoiteta kirjoitusta, jossa käytäisiin läpi kirjoittajan koko henkilö- tai työhistoria, vaan kyse on pikemmin-

kin tietyn asian ja tietyn ajanjakson kuvaamisesta. Omaelämäkerta toimii irrallisena kirjallisista instituutioista, ja tämän tutkimuksen omaelämäkerrat on tuotettu vain tätä tutkimusta varten.

Elämäkertoja on käytetty tutkimusaineistoina kauan, ja suosituimpia ne ovat olleet erityisesti historian, sosiologian, kansanperinteen ja eri uskontojen tutkimuksessa kirjallisuuden lisäksi (Syrjälä 2001, 203). Myös kasvatustieteissä ja hoitotieteissä niitä on käytetty jonkin verran, mutta hallinnon tutkimuksessa ne ovat olleet harvinaisempia, vaikkakin pikku hiljaa yleistyviä (ks. esim. Vilkkö 1990; Karento 1999, 68). Tässä elämäkerta toimii haastattelujen ohella grounded theoryn mukaisena ”dataan palaamisena”. Kerättyyn aineistoon pitää pystyä palaamaan jälkepäin (ks. esim. Charmaz 2002, 682) ja esittämään sille data-aineiston analysoinnin kautta muotoutuneiden käsitysten perusteella jatkokysymyksiä.

Dataan palaaminen toteutetaan yleensä lisähaastatteluin, mutta juuri elämäkertojen valintaa tähän tutkimukseen voidaan perustella seuraavista syistä: omaelämäkerrat välittävät tutkimuskohteina olevien yksilöiden kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä yksilöiden omasta näkökulmasta ja paljastavat yksittäisen ihmisen ainutkertaisia tapoja ajatella, toimia ja kokea (Syrjälä 2001, 204, 209; Stanfield 1994, 175–176). Kun tässä pyritään kuvaamaan, millaisia kokemuksia keskijohdolla muutoksesta on, voidaan sanoa kyseessä olevan eräänlainen toiminnallinen lyhyen aikavälin elämäntulkinta, jota voidaan tarkastella yksilön omakohtaisena muutosprosessina organisaation muutosprosessin sisällä. Kuten elämäkertatutkimuksessa yleisesti, myös tässä tutkimuksessa on halu ymmärtää sosiaalisten tilanteiden rakentumista yksilöiden näkökulmasta käsin ja yksilöiden subjektiivisista kokemuksista pyritään elämäkertakyselyyn ja niiden analyysiin avulla etsimään joitain kaikkia yksilöitä yhdistäviä elementtejä (ks. tark. mm. Vilkkö 1997, 76; Kohli 1983, 63–64).

1.2 Haastattelut ja elämäkerrat tutkimuksen aineistona

Tutkimuksen aineiston muodostavat 42 haastattelua sekä 7 elämäkertakirjoitusta. Tutkimuksen aineistodokumenttien kokonaismäärä on siis 49, mutta haastateltuja tai elämäkerran kirjoittaneita henkilöitä on kokonaisuudessaan 33.

Haastattelut kohdistuivat sosiaali- ja terveystoimessa, sivistys- ja koulutoimessa sekä teknisellä ja hallintosektorilla keskijohdossa työskenteleviin henkilöihin. Elämäkertojen kirjoittajat edustivat sivistys- ja koulutoimea sekä sosiaali- ja terveystoimea. Aineistonkeruuta ja informanteja rajattiin siten, että informanteina oli sektorijohdon edustajia ainoastaan pienistä tai keskisuurista kunnista. Tästä johtuen mm. Oulun ja Hämeenlinnan kaupunkien edustajat eivät valikoituneet väitöskirjatutkimuksen haastateltaviksi. Suuremmissa kaupungeissa kuntien sektorijohdon roolin voidaan katsoa poikkeavan pienempien kuntien johdon roolista mm. sen suhteen, kuinka paljon työtehtävät sisältävät johto- ja kuinka paljon ns. käytännön tehtäviä toimialalla. Valikoinnilla haluttiin varmistaa ja vakiinnuttaa haastatteluaineistoa johtuen aiemmin esitetystä keskijohdon määritelmästä.

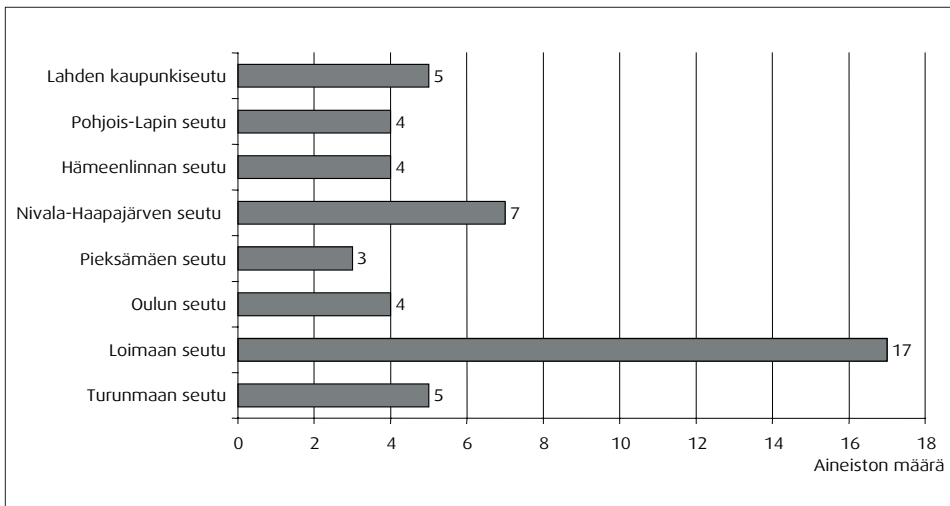
Haastateltavien valinnassa käytettiin niin sanottua tarkoituksenmukaisuusvalintaa. Tarkoituksenmukaisuusvalinnalla tarkoitetaan sitä, että haastatteluun valitaan ihmisiä, joiden osalta on varmistettu, että he ovat halukkaita kertomaan käsityksiään

tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta. Tarkoituksenmukaisuudella haastateltavien valinnassa tarkoitetaan edelleen sitä, että haastateltavien käsitykset eroavat toisistaan eli mukana ei ole vain yhdenlaisia käsityksiä omaavia haastateltavia. (Huotelin 1992, 51–52; Honkonen 1995, 185.) Tämän varmistamiseksi haastateltavien valinnan apuna käytettiin kunkin seudun erityisasiantuntemusta eli seudun seutukoordinaattoria tai -sihteeriä, joka on tekemisissä useiden seudun toimijoiden kanssa.

Haastatelluilla ja elämäkertakirjoitusten laatijoilla oli toimialakohtaisesti jaoteltuna seuraavanlaisia virkanimikkeitä:

- Sosiaali- ja terveystoimi: sosiaalijohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, sosiaali- ja terveysosaston päällikkö, sosiaalisihiteeri, sosiaali- ja terveystoimen osastopäällikkö
- Sivistys- ja koulutoimi: sivistystoimenjohtaja, koulutoimenjohtaja
- Tekninen toimi: tekninen johtaja, rakennusmestari, rakennustarkastaja, rakennustarkastaja-rakennusmestari
- Hallintosektori: hallintojohtaja, hallinto- ja talousjohtaja

Aineisto jakaantuu kohtuullisen tasaisesti kaikkien kahdeksan seudun kesken, kuten kuvio 16 osoittaa. Seuduittain kuviossa esitetään ainoastaan aineiston kokonaismäärä, jottei tutkimuksen informantteja voitaisi tarkemman sektorikohtaisen aineisto- ja vaiheajan perusteella yhdistää myöhemmin esiteltäviin tekstikatkelmiin.



Kuvio 16. Aineiston jakautuminen seuduittain.

Määrällisesti ainoastaan Loimaan seutu korostuu, mikä johtuu ensimmäisessä vaiheessa⁷⁷ toteutettujen haastattelujen kohdentumisesta ainoastaan ko. seudulle. Kaikissa muissa haastatteluvaiheissa mukana on ollut edustajia kaikilta tutkimusseuduilta lukuun ottamatta viimeistä haastatteluvaihetta, josta puuttuvat Pieksämäen sekä Hämeenlinnan seudut⁷⁸. Nämä seudut ovat kuitenkin mukana muissa aineistokeruuvaiheissa, ja aineiston laadullisen kylläntymisen vuoksi em. seutujen poisjääntiä viimeiseltä kierrokselta ei voida pitää merkittävänä puutteena. Etenkään kun aineistoanalyysi ei osoittanut merkittäviä seutu- tai sektorikohtaisia eroja sektorijohdon suhtautumisessa muutokseen. Haastatteluissa saavutettiin saturaatio- eli kylläntymispiste, jolloin otoksen voidaan sanoa olevan tarpeeksi laaja: aineistosta esiin nousevat asiat näyttävät toistuvan (Mason 1996, 39; Wisker 2001, 187–189).

Aineisto ei ole aivan yhtä tasainen sektorikohtaisesti kuin seutukohtaisesti tarkasteltuna. Ensimmäisen kierroksen haastattelut koostuivat ainoastaan teknisen sektorin haastatteluista, jonka vuoksi niitä on hieman muiden sektoreiden haastatteluja enemmän. Myös sosiaali- ja terveystoimen informanttien määrä on hivenen muita suurempi (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Aineiston jakautuminen vaiheittain ja toimialoittain.

	Aineistonkeruuvaihe	Vaihe 1	Vaihe 2	Vaihe 3	Elämäkerrat	Yhteensä toimialoittain
Sektori						
Sosiaali- ja terveys			8	7	4	15
Tekninen		12	5	1		18
Hallinto			2	1		3
Sivistys- ja koulu			5	1	3	9
Yhteensä vaiheittain		12	20	10	7	
Yhteismäärä						49

Haastattelujen toteuttaminen teemahaastatteluina tarkoitti tässä haastattelujen teemojen sitomista tutkimusongelman kannalta keskeisiin kysymyksiin sekä tutkimuksen teoreettisiin esioletuksiin. Ensimmäisen haastattelukierroksen (vaihe 1) teemat rakennettiin teoreettisten esioletusten pohjalta, seuraavissa hyödynnettiin lisäksi aina kunkin jo toteutetun aineistonkeruuvaiheen analyysin tuloksia. Keskeiset teemat

77 Tutkimuksen haastattelut on kerätty kolmessa eri vaiheessa, joita esitellään tarkemmin myöhemmin. Ensimmäisellä haastatteluvaiheella tarkoitetaan vuonna 2002 kerättyjä haastatteluja, toisella vaiheella vuonna 2003 kerättyjä, ja kolmannella vuonna 2005 kerättyjä haastatteluja. Elämäkerrat on kerätty vuoden 2004 alussa.

78 Pieksämäki ei ollut seudulla tapahtuneiden muutosten johdosta mukana Seutu-hankkeen loppuarvioinnissa, jonka yhteydessä viimeinen haastattelukierros toteutettiin. Aikataulullisten yhteensopimattomuuksien vuoksi myöskään Hämeenlinnan seutu ei ollut viimeisessä vaiheessa mukana.

eli muutosprosessin eri vaiheet säilyivät haastattelujen perusteemoina tai -runkona aina viimeiseen kierrokseen (vaihe 3) asti, ja ne toimivat myös elämäkertakyselyn kirjoituspyynnön pohjana. Haastateltavilta ei kysytty kaikkia kunkin teema-alueen kysymyksiä, vaan haastattelu etenivät siten, että haastatteliija saattoi esittää kysymyrungon ulkopuolisia lisäkysymyksiä ja toisaalta jättää pois osan rungon kysymyksistä. Teemarunko ei tarkoita, että haastateltava olisi kertonut ainoastaan näistä ennalta määritellyistä teemoista ja asiakokonaisuuksista, sillä haastateltavalle annettiin mahdollisuus myös vapaaseen assosiaatioon. Toisen ja kolmannen vaiheen kysymykset oli osittain laadittu myös Seutu-hankkeen arviointia varten, mistä johtuen kysymysrunko sisälsi kysymyksiä, jotka eivät kiinteästi liittyneet juuri käsillä olevan tutkimuksen tarpeisiin (ks. liitteet 1–3).

Kaikki haastattelut olivat yksilöhaastatteluita. Suurimman osan haastatteluista tutkija teki itse, osan toisen ja kolmannen vaiheen haastatteluista tekivät Seutu-hankkeen muut tutkijat. Haastattelu tehtiin pääosin haastateltavien omalla työpaikalla tai seudun kehittämiskeskuksen tai vastaavan organisaation tiloissa. Kaksi haastattelua tehtiin haastateltaville sattuneiden esteiden johdosta puhelimitse. Puhelinhaastatteluja oli sekä ensimmäisellä että toisella haastattelukierroksella yksi. Haastattelupaikasta riippumatta lähes kaikki haastateltavat suhtautuivat pääosin avoimesti ja myönteisesti haastatteluihin, ja haastattelutilanteen voidaan katsoa muutamia poikkeuksia lukuunottamatta olleen neutraali ja siten myös kokemusten kertomista suosiva.

Haastattelujen kesto vaihteli hieman vaihteittain. Ensimmäisen vaiheen haastattelut olivat kestoltaan noin 45–75 minuuttia. Toisen vaiheen haastattelut olivat keskimäärin samanpituisia, muutamit ylittivät kestoltaan ensimmäisen vaiheen maksimipituuden, mutta pysyivät kuitenkin 1,5 tunnin mittaisina. Kolmannen vaiheen haastattelut olivat hieman pidempiä, sillä niihin oli haastattelujen syventämistarkoituksessa varattu jo alun perin enemmän aikaa. Minimissään useat kolmannen vaiheen haastatteluista olivatkin puolentoistatunnin mittaisia. Tämä johtui laajemmasta kysymysten määrästä ja siitä, että hieman pidemmällä haastattelulla ajateltiin saatavan syvällisempiä vastauksia kysymyksiin.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja kirjoitettiin nauhalta tekstiksi. Tämä tapahtui pääosin heti haastattelujen jälkeen. Tutkija kirjoitti suurimman osan haastatteluista tekstiksi itse, mutta toisessa ja kolmannessa vaiheessa osan kirjoittivat Seutu-hankkeen muut tutkijat. Haastattelujen tekstisivujen yhteismäärä on 376 sivua, joista lyhin haastattelu on 4 sivua ja pisin 19 sivua. Haastattelujen keskimääräinen pituus on näin ollen noin 9 sivua. Elämäkertakirjoitukset olivat kohtuullisen lyhyitä, niiden pituus oli 3–7 sivua. Yhteensä aineiston laajuus sivumäärällisesti on 408 sivua.

Elämäkertakirjoitusten kirjoittajat valikoitiin aiemmin haastateltujen joukosta siten, että kirjoittajat edustivat eri seutuja ja sektoreita. Tammikuussa 2004 19 sektorijohtajalle lähetettiin postitse pyyntö sekä saatekirje (ks. liitteet 4–5) ns. elämäkertakirjoituksen kirjoittamiseksi. Saatekirjeeseen sisällytettiin soveltaen haastattelujen teemoja eli muutosprosessin eri vaiheita, jotka kirjoittajan pyydettiin vastauksessaan ja kirjoituksessaan huomioimaan. Muistutuskierrokset tehtiin maaliskuussa ja toukokuussa 2004 siten, että henkilöihin, joille kirjoituspyyntö oltiin lähetetty, otettiin henkilökohtaisesti yhteyttä sähköpostitse. Elämäkertakirjoituksia ei tutkimuksessa tarkastella erillisenä aineistona, vaan ne on analysoitu kokonaisuutena haastattelujen kanssa.

Osa aineistosta on ruotsinkielistä. Mikäli väitöskirjassa on esitetty lainauksia ruotsinkielisestä aineistosta, on lainaukset käännetty suomen kielelle, jotta informanttia ei voitaisi niistä tunnistaa. Samasta syystä tutkimukseen sisältyvät tekstikatkelmat on, mikäli niissä esiintyy voimakas, tunnistettava murre, muutettu kirjakielisempään muotoon ja tekstistä on poistettu selkeästi tiettyyn seutuun liitettävät sanat (kuten ”tämä Lahden kunnanjohtaja”, ”Loimaan seudun sektorijohto” tms.). Jos tällaisten sanojen esiin tuonti on kuitenkin ollut tärkeää, on vaihtoehtoisesti muutamissa kohdissa jätetty pois informantin tunnistetieto. Haastateltavien tunnistamattomuus on tärkeää tässä tutkimuksessa siksi, että informantit kertovat henkilökohtaisia ja arkaluontoisia asioita, joiden esiin nostaminen on tutkimuksen kannalta ollut tärkeää. Tästä johtuen haastattelutilanteissa ja elämäkertakirjoituspyynnössä on haastateltaville erikseen mainittu, että aineisto käsitellään luottamuksella ja sitä käytetään vain tutkimustarkoituksiin. Tämän voidaan katsoa edistäneen sitä, että informantit ovat kertoneet kokemuksistaan avoimesti. Koska informantit ovat myös pysyneet samoina lähes koko tutkimuksen aineistonkeruuaajan, on mahdollista, että heidän kommenttinsa voitaisiin tekstistä tunnistaa, mikäli heidän nimensä tuotaisiin julki. Informanttien yksityisyyden takaamiseksi tutkija on päätenyt siihen, että nimiä ei julkisteta. Mikäli olisi toimittu toisin, olisi se saattanut vaikuttaa epäedullisesti informanttien antaman tiedon syvällisyyteen.

Aineisto ja eri dokumentit on nimetty tekstikatkelmien sijoittamisen helpottamiseksi. Aineistolle on annettu seuraavat, myöhemmin tekstissä esiintyvät tunnistetiedot, kuten esim. H1_sote_22/2, jossa H tarkoittaa haastattelua (E = elämäkertakirjoitusta), 1 (numerot 1, 2, 3) haastattelun vaihetta ja sote sosiaali- ja terveystointa (tekn = teknistä toimea, sivi = sivistys- ja koulutointa, hall = hallintoa). Ensimmäinen loppunumero kertoo haastateltavan henkilökohtaisen koodin eli haastattelun tai elämäkerran kirjoittajan tunnisteen. Toinen loppunumero kertoo sen, onko kyseessä haastattelun ensimmäinen vai toinen haastattelu. Katkelman nimeen ei sisälly seutukoodia, koska sen perusteella olisi mahdollista tunnistaa haastateltava. Seutu-koodi ei ole tarpeellinen myöskään siksi, että aineistosta ei nouse esiin seutukohtaisia eroja.

2 Tutkimuksen analyysin vaiheet

2.1 Tutkimuksen grounded theoryn mukainen koodaus- ja analyysiprosessi

Koska grounded theoryllä tehtävästä tutkimuksesta ja metodin käytöstä on olemassa useita variaatioita, on sitä käyttävän tutkijan tutkimuksensa luotettavuuden lisäämiseksi ilmaistava metodologiset lähtökohtansa ja avattava se tapa, jolla hän on metodologia käyttänyt. Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista selvittää:

- 1) missä vaiheissa on käytetty Glaserin alkuperäiseksi katsomaa induktiivista päättelyä,
- 2) missä tutkimuksen vaiheissa Straussin ja Corbinin kehittämää induktiivis-deduktiivista metodologia ja
- 3) missä vaiheissa näiden teorianmuodostustapojen yhdistelmiä tai vuorotte-lua.

Tässä tutkimuksessa on nojattu enemmän straussilaisen linjan mukaiseen induktiivis-deduktiiviseen grounded theoryyn, sillä tutkimusta ohjaa esitieto, mikä tarkoittaa aiemman tutkimuksen, oman aineiston, sen keruun ja siitä tehtävien päätelmien olevan vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa. Tutkimusongelma asetettiin deduktiivisesti etukäteen: aiempien tutkimusten pohjalta asetettiin ongelma, joka kuitenkin oli sen luonteinen, ettei sitä oltu aiemmin tutkittu. Lisäksi erityisesti analyysin alkuvaiheessa (ns. esianalyysi) aiemmat tutkimukset, teorit, aineiston keruu ja päätelmät ovat olleet suhteessa toisiinsa, sillä aineistoa on kerätty samanaikaisesti analysoinnin kanssa. Myös aineiston kerääminen osin muiden tutkimusten yhteydessä ja sen samanaikainen analysointi osana laajempaa tutkimuksellista kontekstia edustaa selkeästi straussilaista grounded theory -suuntausta. Myös analyysiprosessin alkuvaiheessa voidaan havaita induktion ja deduktion yhdistämistä, sillä koodausprosessiin luodut alustavat kategoriat on muodostettu aiempien teorioiden sekä aineistoanalyysin pohjalta. Samoin tutkimuksen ja analysoinnin loppupuolella selektiivisen koodauksen vaiheessa on teorian muodostuksen helpottamiseksi palattu aiemman kirjallisuuden ja deduktion pariin. Koodausprosessissa käytetty aksiaalinen koodaus-vaihe on edelleen linjassa straussilaisen grounded theoryn kanssa, sillä se on Straussin ja Corbinin kehittämä metodin uusi ulottuvuus (Strauss & Corbin 1990; ks. myös Charmaz 2000, 515). Näin ollen tutkimuksen alkuvaihe tutkimuksen suunnittelusta aineiston keruuseen ja sen alustavaan analyysiin (ks. kuvio 17) noudattaa selkeästi straussilaista induktiivis-deduktiivista linjaa.

Tutkimuksen vaiheet aineiston koodauksesta ydinkäsitteen löytymiseen ja tutkimuksen ns. story linen muotoutumiseen sisältävät piirteitä myös glaserilaisesta, induktiivisesta grounded theorystä. Erityisesti aineiston koodausvaiheessa on pyritty aitoon, aineistolähtöiseen tarkasteluun. Tämä on pyritty toteuttamaan laittamalla muotoiltu ilmiön taustoitus ja aiemmat teorit hetkeksi syrjään. Aineiston koodaus on suoritettu aineistolähtöisesti pyrkien noudattamaan glaserilaista metodologista kehystä, jolloin koodauksessa on pyritty olemaan sitoutumatta aiempiin teoreettisiin esioletuksiin ja näkökulmiin. Aineistosta nousseet kategoriat ja tutkimuksen teoreettiset päätelmät ovatkin nousseet empiirisestä aineistosta, ja ne kuvastavat nimenomaisesti tämän tutkimuksen aineistoa. Myös ilmiön kontekstin kuvaus on pääasiassa olemassa olevien teorioiden ja tutkimusten yleistä kuvausta, ei niinkään sitoutumista tiettyyn teoriaan. Analyysin tuloksena muotoutuneet tutkimuksen ydinkäsitteet ja teoreettiset väittämät ovat siis induktiivisen analyysiprosessin seurausta. Tutkimuksesta myös puuttuu straussilaiselle grounded theorylle tyypillisen ns. konditionaalisen matriisin⁷⁹ käyttö

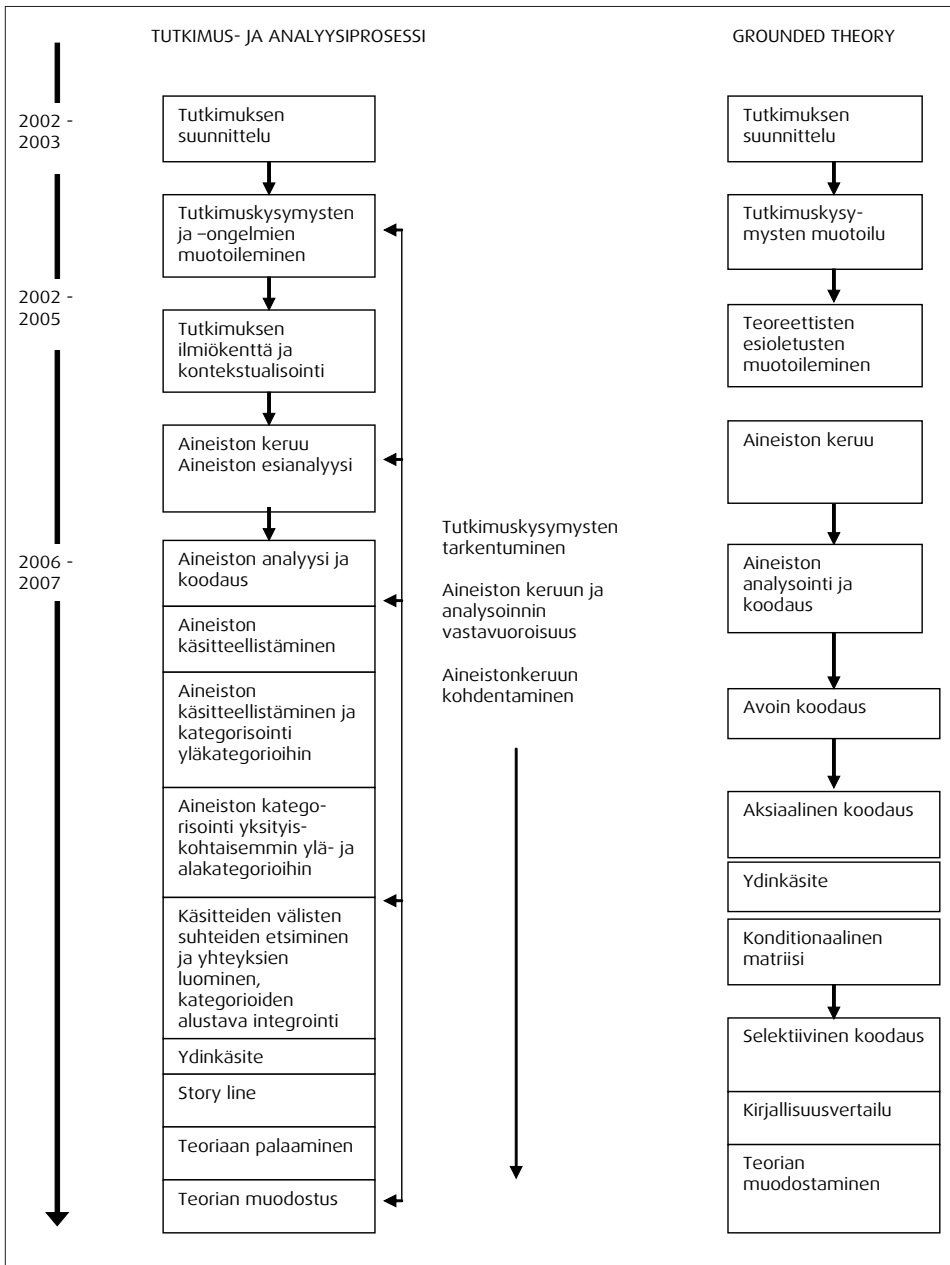
79 Straussin ja Corbinin (1990) mukaan grounded theoryllä tehtävään tutkimukseen ja erityisesti sen selektiiviseen koodausvaiheeseen liittyy keskeisesti ns. konditionaalinen matriisi (conditional matrix). Sen tarkoitus on toimia eräänlaisena analyttisenä diagrammina, joka niputtaa yhteen ne olosuhteet ja seuraukset, jotka liittyvät ilmiöön tai kategoriaan. Straussin ja Corbinin mukaan se voi auttaa tutkijaa havainnoimaan niitä tekijöitä, jotka erityisesti vaikuttavat tutkittavaan ilmiöön. Se voi näin helpottaa aineistosta tehtyjen alustavien päätelmien johdonmukaista käsittelyä ja järjestämistä sekä terävöittää havaintoja. Strauss ja Corbin kuvaavat ydinkategoriaa kehien sarjana, matriisina, jossa ydinkategoria on sijoitettu keskelle ja muut keskeiset kategoriat seuraavat sitä siten, että ne kategoriat ja ehdot, jotka ovat kaikista kauimpana kehän ytimestä, liittyvät ydinkategoriaan vähemmän kuin kehän ytimen lähelle sijoitetut kategoriat. (Charmaz 2000, 516; Strauss & Corbin 1990.)

aineiston koodausvaiheessa. Tässä tutkimuksessa se olisi pakottanut liikaa aineistosta tehtäviä päätelmiä, ja siten matriisin käyttö näyttäytyi epätarkoituksenmukaisena.

Induktiivisuuden ja deduktiivisuuden vuorottelu on, kuten myöhemmin kuvataan, helpottanut analyysin tekemistä, mutta vaatinut huomion kohdentamista siihen, etteivät aiempi tutkimus ja teoriat ohjaa liiaksi aineistosta tehtäviä päätelmiä. On kuitenkin vaikea osoittaa, minkä verran aiempi tutkimus loppujen lopuksi on vaikuttanut aineiston analysointiin. Huomioon ottaen tutkijan aiemman tutkimuskokemuksen väitöskirjan aihepiiristä, ei varmasti voitaisi väittää, ettei tällä tietopohjalla olisi ollut merkitystä aineiston analysoinnin suhteen: tutkimuskohde samoin kuin tarkastelun kohteena oleva ilmiö ovat olleet tutkijalle entuudestaan tuttuja. Tutkimuksen aineistolähtöisyyttä tukee kuitenkin se, että kohteena olevaa ilmiötä on kunnallistieteellisessä tutkimuksessa tutkittu verrattain vähän. Analyysin edetessä aineistosta onkin noussut esille ilmiöitä, havaintoja ja päätelmiä, joihin aiemmat tutkimukset eivät ole kiinnittäneet laajemmin huomiota. Tutkimuksen tarkoituksena onkin ollut syventää tutkimusongelman osalta aikaisempaa, olemassa olevaa tietoa kuntaorganisaatioiden muutosprosesseista. Kyse on siis aiempien ulottuvuuksien täydentämisestä ja toisaalta uusien ulottuvuuksien keksimisestä suhteessa tarkasteltavaan ilmiöön.

Grounded theory -tutkimuksen voi katsoa sisältävän viisi analyttistä vaihetta: tutkimuksen suunnittelun, aineistonkeruun, aineiston järjestelemisen, aineiston analyysin ja kirjallisuusvertailun (Pandit 1996, 2)⁸⁰. Myös tästä tutkimuksesta voidaan erottaa Panditin (emt., 2) kuvaamat viisi vaihetta, jotka seuraavat toisiaan, mutta voivat olla osin myös päällekkäisiä. Tutkimus alkaa suunnittelulla, jota seuraa aineiston keruu. Tässä tutkimuksessa aineistonkeruuta on edeltänyt myös teoreettisen esitiedon rakentaminen. Aineiston keruun jälkeen aineistoa järjestellään, analysoidaan ja lopuksi suoritetaan kirjallisuusvertailu. Tämän tutkimuksen etenemistä eri grounded theoryn vaiheissa kuvataan kuviossa 17, jossa pyritään kuvaamaan myös tutkimuksen eri vaiheiden limittymistä suhteessa toisiinsa. Tutkimusvaiheet on kuviossa esitetty kronologisesti, vaikka tosiasiallisesti eri vaiheet ovat edenneet paikoin päällekkäin ja rinnakkain.

80 Panditin (1996) tutkimuksen voidaan katsoa noudattelevan induktiivis-deduktiivisen grounded theoryn linjoja kuitenkin siten, että induktiivisuuden vaatimus on korostuneempi kuin esimerkiksi tässä tutkimuksessa.



Kuvio 17. Tutkimusprosessi grounded theoryn vaiheiden mukaisesti.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi tämä luku kuvaa kokonaisuudessaan tarkemmin sitä, miten tutkimuksen analyysi- ja koodausprosessi on käytännössä edennyt. Grounded theory -menetelmällä tehtävän aineiston analysoinnin ydin on koodausprosessi, joka GT-variaatiosta riippuen sisältää tietyn määrän eri vaiheita. Koodauksen myötä aloitetaan aineiston määrittely ja kategorisointi (Charmaz 2000, 515). Tämän

tutkimuksen koodausprosessi noudattelee Straussin ja Corbinin (1990) kehittämää useampivaiheista prosessia, johon sisältyvät 1) avoin koodaus (open coding), 2) aksiaalinen koodaus (axial coding) ja 3) selektiivinen koodaus (selective coding). Nämä eri koodausvaiheet voivat olla keskenään päällekkäisiä, eikä niiden tarvitse seurata toisiaan kronologisesti (Pandit 1996, 7). Myös tämän tutkimuksen koodausvaiheet limittyvät keskenään: esimerkiksi avoin ja aksiaalinen vaihe limittyivät siten, että käsitteiden poimimisen yhteydessä saatettiin jo analyysin alkuvaiheessa muodostaa sellaisia valmiita kategorioita, jotka eivät enää myöhemmin muuttuneet.

Grounded theoryn keskeisenä välineenä toimii koodausprosessin ohella teoreettinen otanta. GT edellyttää teoreettisen otannan käyttämistä tutkimuksen teossa ja analyysissä (Charmaz 2000, 519–520), mikä tarkoittaa analyysin aloittamista jo tutkimuksen ja aineiston keruun alkuvaiheessa aineiston kylläntymisen saavuttamiseksi. Suurin osa GT tutkimuksista korostaakin aineiston keruun ja sen analysoinnin samanaikaisuutta (Bruce 2007, 5). Näin aineistolle voidaan esittää jatkuvasti tutkimuksen etenemisen ja tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta olennaisia jatkokysymyksiä, jotka helpottavat uuden aineiston keruuta, käsityksen muodostamista aineistosta ja näkemystä sen kylläntymisestä. Tämä ei tarkoita välttämättä aineiston määrällistä laajentamista, vaan tiedon syventämistä. Olennaista ei ole esimerkiksi haastateltavien suuri määrä, vaan haastattelujen syvyys: informantit voivat siis pysyä samoina koko tutkimuksen ajan, vaikka tietoa heiltä kerättäisiin useassa vaiheessa. Teoreettinen otanta helpottaa kategorioiden luomista ja niiden sisällön muotoilua. Se auttaa myös ymmärtämään luotujen kategorioiden rajoitukset ja huomaamaan mahdolliset puutteet eri kategorioiden välillä. (Charmaz 2000, 515–520.) Sen avulla voidaan edelleen välttää liian suuren, mutta epätarkoituksenmukaisen datan keruu (ks. tark. Bruce 2007, 5). Myös tässä tutkimuksessa teoreettista otantaa on käytetty, kun aineistoa on kerätty ja analysoitu samanaikaisesti. Teoreettisen otannan sekä jatkuvan vertailun kautta on pyritty käsitteellisten aukkokohtien täydentämiseen.

Grounded theory -menetelmä ja sen koodaus on ns. jatkuvan vertailun menetelmä: eri koodauksen ja analysoinnin vaiheissa muodostuneita kategorioita verrataan jatkuvasti toisiinsa. Vertailu voi tarkoittaa myös eri henkilöiden näkemysten, tilanteiden ja toiminnan vertailua keskenään. (Charmaz 2000, 514–515; Strauss & Corbin 1990; Glaser 1992, 40.) Tällaista vertailevaa menetelmää käytettiin myös tämän tutkimuksen aineiston analyysissä siten, että esimerkiksi kategorioita luotaessa pyrittiin vertailemaan mm. saman seudun eri sektoreiden edustajien näkemyksiä, samassa vaiheessa haastateltujen näkemyksiä ja myös eri seuduilta, sektoreilta ja eri vaiheissa haastateltujen näkemyksiä. Tällaisen vertailtavuuden voidaan katsoa parantavan tutkimuksen luotettavuutta.

GT sisältää myös muita työkaluja varsinaisen koodauksen ja analysoinnin etenemisen varmistamiseksi. Yksi tässäkin tutkimuksessa käytetyistä on ns. memotekniikka (ks. tark. Charmaz 2000, 517–518). Memot ovat tutkijan kirjoittamia alustavia havaintoja, dokumentteja, jotka voivat helpottaa analyysin suuntaamista. Aineiston esianalyysivaiheesta lähtien tutkija kirjoitti memoja, joihin hän kirjasi sekä analyysin etenemistä koskevia merkintöjä että alustavia havaintoja, tulkintoja ja jatkokysymyksiä aineistolle. Memojen voidaan katsoa helpottaneen niin analysoinnin suuntaamista, tulkintaa kuin aineiston keräämistä. Memojen ohella kirjoitettiin myös ns. analysoin-

tipäiväkirjaa, johon kirjattiin analysoinnin kanssa samanaikaisesti se, miten kunakin päivänä aineistoa oltiin käsitelty. Tämä edesauttoi analyysiprosessin hahmottamista kokonaisuutena ja sen auki kirjoittamista.

Varsinainen koodausprosessi tarkoittaa datan systemaattista tulkintaa, joka lopulta määrittyy teoreettiseksi analyysiksi grounded theoryn tarjoamien induktiivisten ja systemaattisten ohjeiden myötä (emt., 509). Koodausprosessin tarkoitus on tiivistetysti etsiä aineistosta käsitteitä, niiden välisiä suhteita, luokitella aineistoa, etsiä kategorioita sekä ydinkategoria. Tätä kautta teorian muodostus on lopulta mahdollista. (Glaser 2001, 9–10; Molander 1999b.)

Tutkija analysoi aineistoa grounded theoryn jatkuvan vertailun menetelmällä, kunnes hän on löytänyt ydinkäsitteen, tutkimuksen pysyvän kohteen. Ydinkäsitteen löydyttyä analyysiprosessi jatkuu ydinkäsitettä saturoimalla, eli tutkija keskittyy analyysissään vain niihin käsitteisiin, jotka liittyvät ydinkäsitteeseen. Ydinkäsite voi tarvittaessa toimia oppaana myös aineiston lisäkeräämisessä. (Siitonen 1999, 53; ks. myös Glaser 1992, 75–77.) Siitosen (1999) mukaan tutkija lopettaa aineiston keruun, kun ydinkäsitteen kannalta ei ilmene enää uutta tai olennaista eli kun aineisto on kylläntynyt. Koska tässä tutkimuksessa ydinkäsitteen aihioita oli ilmaantunut ennen aineistonkeruun lopettamista, pystyi tutkija tarkentamaan riittävästi aineistonkeruutaan jo ennen varsinaisen ydinkäsitteen löytymistä.

Ydinkäsitteen saturoinnin jälkeen tutkija voi kirjoittaa tutkimuksensa aihealueelta lopullisen substantiaalisen teorian tai vaihtoehtoisesti hän voi pyrkiä tuottamaan yleisen formaalin teorian, joka tehdään ydinkäsitteen teoreettisen integraation kautta. Tutkija siis syventää näkemystään ydinkäsitteestä analysoimalla aiempia teorioita ja integroimalla niitä oman tutkimuksensa ydinkäsitteeseen. (Emt., 53–54.) Vaikka tutkimuksella tuotettu teoria voi sisältää sekä substantiaalista että formaalia teoriaa, olisi tutkijan hyvä selkeästi pyrkiä jompaankumpaan, koska niiden tuottamisen tavat vaihtelevat (Glaser & Strauss 1967, 32–33). Substantiaalisella teorialla tarkoitetaan jotain erityistä, empiiristä aluetta koskevaa teoriaa. Se voi liittyä esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen, potilashuoltoon tai tutkimusorganisaatioihin. Formaali teoria taas kehitetään sosiologisen tutkimuksen tietyllä alueella, kuten sosialisointiin, auktoriteettiin, valtaan, käyttäytymiseen, organisaatioihin tai formaaleihin organisaatioihin liittyen (Glaser 1992; Glaser & Strauss 1967, 32–35). Ydinkäsite ja sen alakäsitteet antavat mahdollisuuden formaalille teorialle: teoreettisen integraation kautta tutkija sitoo omia päätelmiään ja ydinkäsitettään osaksi aiempia tutkimuksia ja voi tällöin joutua paneutumaan hänelle aiemmin tuntemattomiin tieteenaloihin (Siitonen 1999, 54; ks. myös Glaser 1992, 15–16, 116; Glaser & Strauss 1967, 29–30). Substantiaalisen ja formaalin teorian voidaan katsoa eroavan yleistettävyydeltään. Formaalin teorian muodostuksessa olennaista on useiden esimerkkien tai casejen vertailu ja useiden samaan alaan liittyvien substantiaalisten teorioiden vertailu siten, ettei muodostettu teoria varsinaisesti liity ainoastaan yhteen aiemmista substantiaalisista teorioista (Layder 1993, 42–43). Tarkoituksena ei siis ole ainoastaan kuvata, mitä aineisto pitää sisällään, vaan aineiston analyysin pohjalta syntyneille ilmiöille haetaan abstraktimpaa tulkintaa (Rantala 1999, 22). Tässä tutkimuksessa on ollut tarkoitus muodostaa alustava formaali teoria kuntaorganisaatioiden muutosprosesseista nimenomaisesti yksilöiden näkökulmasta tarkasteltuna eli luoda alustava teoria siitä, millaiset tekijät vaikuttavat kuntaorgani-

saatioiden muutoksiin. Tätä kautta tutkimuksen tarkoituksena on ollut myös luoda aiempaa syvällisempää ymmärtämystä tekijöistä, jotka muutoksiin vaikuttavat.

2.2 Aineiston esianalyysi osana prosessia

Seuraavassa esitellään tarkemmin tämän tutkimuksen niin kutsuttu esianalyysivaihe, sillä koko tutkimusprosessin kuvaaminen on sen luotettavuuden kannalta merkittävää. Esianalyysiksi kutsutaan tässä aineistonkeruun kanssa samanaikaisesti tehtyä analyysiä. Se on prosessin vaihe, jossa aineiston keruun kanssa samanaikainen analyysi on kokonaisuudessaan muodostanut tutkimuksen teoreettisia esioletuksia ja toisaalta helpottanut väitöskirjan aineiston koodausprosessia. Sen kuvauksen avulla pyritään avaamaan aineistonkeruun ja sen analysoinnin samanaikaisuutta, ja parantamaan siten tutkimuksen luotettavuutta (ks. mm. Bruce 2007, 7).

Tutkimuksen aineistonkeruun voidaan katsoa alkaneen vuonna 2002. Kyseisen vuoden lokakuussa tutkija keräsi pro gradu -työtään varten 12 haastattelua, jotka kuuluvat myös väitöskirja-aineistoon. Pro gradu -työn tutkimusongelmana oli selvittää, millaiset ovat kuntien keskijohdon asema, rooli ja asenteet kuntien välisen seutuyhteistyön toteuttamisessa. Gradu oli osa Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksella toteutettua Seutukuntien tuki-hankkeen arviointia. Sen aihe oli valikoitunut arvioinnista vastaavan päättäjän ja professorin havaintoihin perustuen: arvioinnin alkuvaiheessa oli noussut esiin kysymyksiä liittyen keskijohtajien rooliin yhteistyön etenemisessä. Gradu tarkasteli seutuyhteistyötä organisatorisena muutosprosessina. Analysointi tapahtui grounded theory -menetelmällä ja se sekä koodaus suoritettiin manuaalisesti. (Ks. tark. Nyholm 2003.) Analyysi noudatteli pääosin induktiivista grounded theoryä, mutta teoreettisilla esioletuksilla oli kuitenkin yhteys analyysin etenemiseen, joten gradun voidaan katsoa olleen sekoitus sekä straussilaisen että glaserilaisen linjan grounded theoryä.

Pro gradu -työn keskeinen tulos oli, että yhteistyön toteuttamisessa on kuilu strategisen johdon ja keskijohdon välissä, mistä johtuen päätökset tai yhteistyön tavoitteet sen enempää kuin tarvekaan eivät välity päätöksentekijöiltä riittävällä tavalla keskijohdolle. Keskijohdon on tämän vuoksi vaikeaa viedä yhteistyötä eteenpäin omalla toimialallaan. (Ks. tark. Nyholm 2003.)

Tutkimuksen tulokset ja mainittu ilmiö jäivät pohdituttamaan tutkijaa. Pohdintojen tuloksena tutkija aloitti väitöskirjan teon toukokuussa 2003. Tuossa vaiheessa sekä näkemykset muutoksen johtamisen vaikutuksista keskijohdon asenteisiin että toisaalta myös näkemykset keskijohdon asenteiden vaikutuksesta itse muutosprosessiin olivat vahvistuneet. Gradu sekä Seutu-hankkeen arviointi avasivat lisäkysymyksiä, jotka liittyivät organisaatiomuutosten dynamiikkaan. Tästä avautui tutkijalle ikään kuin uusi tutkimushorisontti, jota peruskysymyksin määrittivät organisaatiomuutoksen epälineaarisuus sekä se, millaiset tekijät itseasiassa vaikuttavat kunnissa muutosprosessien onnistumiseen ja toteuttamiseen. Näiden pohdintojen myötä väitöskirjan keskeinen ilmiö ja tutkimusongelmat saivat pääluvussa I esitetyn muodon.

Väitöskirjan tutkimusilmiöstä johtuen pro gradun päätelmät palvelivat väitöskirjatutkimuksen deduktiivista luonnetta, ja ne toimivat väitöskirjassa ns. teoreettisina esioletuksina. Laajempi tutkimuskysymys ohjasi myös uuteen aineiston keruuseen. En-

simmäisen vaiheen informantteina olivat toimineet teknisen sektorin edustajat yhdeltä seudulta, Loimaalta, mutta väitöskirja edellytti useamman toimialan mukaan ottamista. Yhden sektorin edustajat eivät antaneet riittävän laajaa kuvaa kokonaisuudesta.

Ensimmäinen uusi haastattelukierros toteutettiin loka-marraskuussa 2003. Muukaan otettiin sosiaali- ja terveystoimen, sivistys- ja opetustoimen, teknisen toimen sekä hallintosektorit ja näiden sektoreiden edustajat. Haastattelut kohdistuivat nyt kaikkiin kahdeksaan seutukuntaan yhden sijaan. Haastateltaviksi valittiin uusia informantteja, mutta osa teknisen sektorin haastatelluista oli samoja kuin ensimmäisessä vaiheessa. Myös seuraavissa aineistonkeruuvaiheissa informantit pysyivät pääosin samoina, koska tarkoitus oli perehtyä syvällisemmin henkilökohtaisiin ja subjektiivisiin kokemuksiin laadullisesti, eikä aineiston tai informanttien määrä sinänsä ollut tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tärkeä.

Väitöskirjan vuonna 2003 toteutetut, ns. toisen vaiheen haastattelut toimivat myös Seutu-hankkeen II väliarvioinnin aineistona. Arviointi toteutettiin vuosien 2003–2004 aikana, ja tutkija itse oli siinä mukana. Haastattelujen analyysi toteutettiin arvioinnin yhteydessä grounded theory -menetelmää noudattaen. Aineistoa käsitteellistettiin, kategorisoitiin ja analysoitiin sisällöllisesti. Aineistoa analysoitiin manuaalisesti myös väitöskirjan intressien mukaisesti syksyn 2003 ja alkutalven 2004 aikana.

Arviointi ja sen ohessa tehty väitöskirjan toisen vaiheen haastattelujen analyysi päättyi keski johdon osalta vahvistamaan pro gradu -työn tulokset: muutosta eli yhteistyön toteuttamista ei tunnuttu seuduilla johdettavan riittävällä tavalla. Kun haastattelukysymykset oli muotoiltu muutosvaihetta mukaileviksi teemoiksi, nousi aineistosta esille jo tässä vaiheessa toistuvia käsitteitä ja käsittepareja ja näkemyksiä suhteessa kuhunkin toteutettuun vaiheeseen. Keskeinen havainto oli, että yhteistyön tarve ja tavoitteet olivat sektorijohdolle epäselviä. Aineisto ei kuitenkaan kertonut riittävästi niistä syistä, jotka tähän olivat vaikuttaneet.

Haastateltavat välttivät hieman omista peloistaan ja toiveistaan puhumista, mikä yleisesti ottaen tulkittiin myös arvioinnin yhteydessä ns. retoriseksi muuriksi. Tämän näkökulman avaaminen näyttäytyi tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta relevanttina ja niihin vastaaminen näytti edellyttävän jälleen uutta aineistonkeruuta aineiston kylläntymisen varmistamiseksi.

Tässä vaiheessa tutkijalle oli muodostunut alustava havainto siitä, että keski johdon kokemuksissa ei näyttänyt olevan esim. toimiala- tai seutukohtaisia eroja. Muutokseen suhtautuminen tuntui muutoksen vaiheesta riippumatta olevan lähes samantyyppistä eri sektoreilla ja seutukunnilla. Koska muutoksen käytännön toteutuksen voitiin olettaa eronneen hieman seutukunnittain, oli aihetta myös olettaa aineistosta löytyvän jotain yleisempiä yhtäläisyyksiä kokemusten suhteen.

Koska haastatteluilla ei oltu saatu riittävän selkeää kuvaa yksilöiden näkemyksistä, päätti tutkija alkuvuodesta 2004 toteuttaa grounded theoryn mukaisen dataan palaamisen elämäkertakirjoitusten avulla. Tässä, kuten myös aina ennen uutta aineistonkeruuvaihetta, tutkimuskysymyksiä tarkasteltiin kriittisesti. Tutkimuksessa tämä edustaa deduktiota oman aineiston ja teoreettisten esioletusten välillä.

Elämäkerrat antoivat niitä edeltäneitä haastatteluja hieman syvällisempää tietoa. Tässä vaiheessa muutoksen katsottiin seuduilla lähes pysähtyneen eli tulokset olivat jääneet selvitysten ja suunnittelun asteelle. Elämäkertojen pohjalta voitiin myös havaita,

että keskijohdolla tuntui olevan joitain omia tavoitteita muutoksen suhteen: esimerkiksi joissain kirjoituksissa mainittiin huoli oman työn jatkuvuudesta. Tällaista avoimuutta ei kuitenkaan esiintynyt kaikissa kirjoituksissa. Edelleenkin kovin kokonaisvaltaista kuvaa siitä, miksi muutosprosessia näytti vaikeutuneen, ei muodostunut. Näihin tekijöihin aineisto vastasi edelleen kohtuullisen yleisellä tasolla. Kun lisäksi elämäkertojen määrä jäi pieneksi, myös muut havainnot jäivät hajanaisiksi. Elämäkertoissa oli kuitenkin noussut esille edellä mainitun kaltaisia uusia teemoja, joihin haluttiin syventyä.

Samanaikaisesti Seutu-hanke ja sen arviointi jatkui. Myös toimintaympäristössä oli tapahtunut muutoksia, kun kunta- ja palvelurakennemuutos oli käynnistetty keväällä 2005. Tämä sekä aineiston kylläntymättömyys korostivat entisestään tarvetta lisäaineiston keruuseen. Uuden elämäkertakirjoituspyynnön laatiminen ei näyttäytynyt tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona, sillä informanteilla ei tuntunut olevan aikaa niiden laatimiseen, minkä ensimmäinen kirjoituspyyntö kahden muistutuskierron ohella osoitti. Niinpä seuraava aineistonkeruu päätettiin toteuttaa jälleen haastatteluilla Seutu-hankkeen loppuarvioinnin yhteydessä syksyllä 2005. Uudet haastattelut kohdistuivat pääosin vanhoihin informanteihin eli aiemmin jo haastateltuihin sekä elämäkerran kirjoittajiin. Joistain henkilöstövaihdoksista johtuen mukaan valittiin kuitenkin kaikkien seutujen edustavan otoksen takaamiseksi uusia henkilöitä.

Ennen tätä tutkija palasi vielä teoreettisten esioletusten pariin. Deduktioita syntyneen näkemyksen johdosta haastatteluteemoja muokattiin jälleen hieman. Muutosprosessin vaiheet säilyivät edelleen teemoina, mutta näitä täydennettiin aieman aineiston analyysin yhteydessä havaituilla puutteilla ja haastattelujen yhteydessä tarkentavilla lisäkysymyksillä. Lisäksi teemapatteristoon lisättiin teema, joka liittyi yksilöön subjektina. Näillä kysymyksillä pyrittiin selvittämään, millaisia kokemuksia yksilöllä henkilökohtaisesti muutoksen suhteen oli. Tällä haluttiin väistää aiempien haastatteluvaiheiden ongelma, eli organisaation näkökulman korostuminen. Organisaation näkökulmaan keskittyminen saattoi johtua siitä, että aiemmat haastattelut oli tehty ensisijaisesti muita tutkimuksia varten, jolloin riittävän informaation saaminen juuri väitöskirjan kannalta oli vaillinaista.

Tässä kuvatussa esianalyysissä kulki kautta linjan induktiivis-deduktiivisen aineistonkeruun, analysoinnin (manuaalisen) ja aiempiin tutkimuksiin palaamisen vastavuoroinen suhde, joka mahdollisti aineistonkeruun kohdentamisen ja tarkensi näin tutkimusprosessin edetessä myös tutkimuskysymyksiä. Manuaalisesti tehdyn koodauksen kautta muodostui muutamia alustavia kategorioita, jotka selkiytyivät tässä jatkuvan vertailun prosessissa ja toimivat näin teoreettiseen otantaan liittyvinä aineiston keräämisen oppaina.

Kolmannen haastattelukierron jälkeen tutkija ryhtyi koodaamaan aineistoa nvivo-ohjelmalla. Tätä koodausprosessia käsitellään tarkemmin seuraavaksi.

2.3 Aineiston koodaus ja nvivo-ohjelman käyttö

Aineiston esianalyysin jälkeen aineistoa koodattiin nvivo-ohjelmalla⁸¹. Nvivolla tehtävä koodaus tarkoittaa, että tutkimuksen aineisto, eli tässä tekstiaineisto, viedään ohjelmaan, jossa sitä voidaan käsitellä. Nvivo sisältää mahdollisuuden luoda sähköisesti kategorioita ja kategoriarakennelmia sekä testata aineistoa ja siitä tehtäviä päätelmiä.

Koodaus ohjelman avulla aloitettiin vasta tässä vaiheessa siksi, että tutkijalla ei aiemmin ollut mahdollisuutta ohjelman käyttöön. Vaikka koodausta oli siis tehty manuaalisesti jo aiemmin, halusi tutkija varmistaa aineiston käsittelyssä riittävän induktiivisuuden asteen, ja tästä johtuen koko kerätty aineisto päätettiin koodata vielä nvivonkin kautta. Aiemmissa analyysivaiheissa esille nousseita kategorioita käytettiin kuitenkin koodauksessa hyväksi.

Nvivo sisältää useita työkaluja aineiston käsittelyyn. Koodaus ohjelman avulla mahdollistaa eri dokumenttityyppien luokittelun ja tarkemman määrittelyn, mikä taas helpottaa myöhempää analyysiä sekä aineistosta tehtävien johtopäätösten ja havaintojen verifioimista. Ohjelma mahdollisti tässä havaintojen tarkistamisen kussakin aineistonkeruun vaiheessa, mistä oli apua erityisesti niissä analyysivaiheissa, joissa ei vielä ollut selvää, millaiset tekijät aineistossa ovat merkittäviä.

Ohjelma oli suureksi avuksi myös siinä, että se mahdollisti syntyneiden kategorioiden relevanttiuden arvioimisen. Kategoriaa ei muodostettu ainoastaan yhden informantin kommentin perusteella, vaan ohjelman kautta kyettiin havainnoimaan, onko usealla informantilla samanlaisia näkemyksiä. Kategorioiden muodostus perustui siis useiden eri informanttien kommentteihin, minkä voidaan osaltaan katsoa parantavan tutkimuksen luotettavuutta.

Ohjelmassa on edelleen työkaluja myös aineiston ja kategorioiden monimutkaisempien suhteiden analysointiin, kategorioiden sisällölliseen tarkasteluun, ja näin se toimi teknisenä apuna kategorioiden välisten suhteiden kartoittamisessa. Yleisesti ohjelma toimiikin työkaluna laadullisesta aineistosta muodostettavan teorian luomiseen ja testaamiseen: tutkija luokittelee aineistoa, minkä myötä teoreettinen käsiterakennelma alkaa syntyä (Rantala 2001, 88).

Käytettäessä ohjelmistoa analysoinnin apuvälineenä ensimmäistä kertaa on koodausprosessi varsin hidas, sillä koodauksen yhteydessä tapahtuneita virheitä on nvivossa hankala korjata myöhemmin. Näin ollen tässäkin tutkimuksessa koodaus jouduttiin muutaman kerran virheiden poistamiseksi aloittamaan uudelleen. Toisaalta hidas työskentelytapa edistää tutkimuksen luotettavuutta ja korostaa tutkijan omaa

81 Nvivo on laadullisen aineiston käsittelyyn tarkoitettu ohjelmisto, jonka avulla ei-numeraalisen ja epäjärjestelmällisen datan analysointia voidaan helpottaa. Se sisältää työkaluja laajojen tekstimassojen ja aineistojen käsittelyyn, ja helpottaa koodausta, kategorisointia ja päätelmien muodostamista aineiston pohjalta. Nvivo-ohjelma voi olla avuksi erityisesti aineiston hallinnassa ja se soveltuu erilaisten aineistojen (teksti, valokuvat, muistiinpanot, haastattelut jne.) käsittelyyn. (Rantala 2001, 86–87; Charmaz 2000, 520.) Tällaiset datan hallintaan tarkoitettut ohjelmat ovat saaneet osakseen myös paljon kritiikkiä. Mm. Charmazin (2000, 520–521) mukaan uhkana on, että niitä käytetään legitimoimaan tutkimuksen tuloksia pikemminkin kuin tutkimuksen tekemiseen, ja ne voivat myös antaa laadullisen tutkimuksen tekemisestä hyvin yksioikoisen kuvan. Tässä tutkimuksessa nvivoa on käytetty nimenomaan kohtuullisen laajan tekstiaineiston (408 sivua) hallinnan helpottamiseksi ja sen ei ole näin ollen tarkoitus legitimoida tutkimusta, vaan toimia teknisenä apuna datan järjestelyssä.

päättelyä sen sijaan, että tutkimuksen tuloksia pyrittäisiin legitimoimaan ohjelman kautta. Viimeistään tämä havahduttaa ymmärtämään, että tutkijan on oltava aineiston analysoinnissa ja koodauksessa koko ajan valppaana, sillä hetkittäinenkin herpaantuminen saattaa aiheuttaa myöhemmin työläitä korjauksia. Kategorian luominen onkin teknisesti helppoa, mutta sitä on edeltänyt pitkä sisällöllinen pohdinta aineistosta ja sen antamista merkityksistä, käsitteistä ja niiden yhtäläisyyksistä.

2.4 Analyysi- ja koodausprosessi: kohti teoreettisia päätelmiä

Ennen varsinaisen analysointi- ja koodausprosessin kuvauksen aloittamista, on syytä vielä kiinnittää huomiota joihinkin keskeisiin valintoihin, joita analyysiprosessissa tehtiin.

Tutkimuksen aineisto on kerätty useassa eri vaiheessa ja kahdeksalta eri seudulta. Tutkimusseudut ovat koko tutkimuksen teon ajan olleet hyvin eri vaiheissa muutoksen toteuttamisen suhteen. Näitä seutukohtaisia etenemisen eroja ei aineistonkeruun aikana kurottu missään vaiheessa kiinni, vaan osalla seuduista oli edelleen vuonna 2005 paljon pidemmälle meneviä suunnitelmia ja yhteistyötä, osalla taas yhteistyö ja sitä kautta myös muutokset olivat selkeästi vasta lähtökuopissaan. Tutkimuksen analyysi ei paljastanut eikä nostanut esille seutu- eikä sektorikohtaisia eroja. Lisäksi riippumatta muutoksen varsinaisesta ajallisesta etenemisestä eri seuduilla ja riippumatta aikaansaaduista tuloksista sektorijohdon kokemukset muutoksesta pysyivät aineistonkeruuvaiheista toiseen samoina: samat asiat ja kokemukset toistuivat kussakin vaiheessa, vaikka aina uudessa vaiheessa näitä esiin nousseita asioita voitiin syventää. Näiden havaintojen johdosta tutkimuksessa tarkastellaan kaikkia seutuja yhtenäisenä kokonaisuutena. Tutkimuksessa ei myöskään keskitytä kuvaamaan kutakin aineistonkeruuvaihetta erikseen, sillä aineiston analyysin perusteella kunkin vaiheen tai seudun kuvaaminen itsenäisenä kokonaisuutena on epäolennaista. Vaihtoehtoisia kuvaustapoja (seutukohtainen kuvaus, eri aineistonkeruuvaiheiden tulosten kuvaus) pidettiin yllä analyysiprosessin ajan, mutta analyysin aikana tehdyt havainnot suuntasivat tutkimuksen sellaiseen muotoon, kuin missä se nyt esitetään.

2.4.1 Alustavat kategoriat induktiivisen analyysin pohjana

Grounded theory -tutkimuksessa kategorioiden ja käsitteiden oletetaan pääasiallisesti nousevan aineistolähtöisesti. Tässä tutkimuksessa noudatettu linja mahdollistaa kuitenkin sen, että deduktion kautta voidaan muodostaa joitain valmiita kategorioita jo ennen varsinaisen koodauksen aloittamista (Siitonen 1999, 25, 48).

Tässä tutkimuksessa muodostettiin aineiston esianalyysin perusteella neljä alustavaa kategoriaa, jotka pohjautuivat aiempaan tutkimukseen, aineiston esianalyysiin sekä väitöskirjan teoreettisiin esioletuksiin. Näinä valmiina kategorioina toimivat muutosprosessien eri vaiheisiin pohjautuvat tarve-, tavoite- ja toteutus-kategoriat sekä prosessi-kategoria, jotka luotiin seuraavan vaiheen vapaan koodauksen tueksi. Analyysin alkuvaiheen jäsentely muutosprosessin eri vaiheisiin helpotti sen analysointia, miten muutosprosessin eri vaiheet koetaan sektorijohdon tasolta⁸².

82 Sen enempiä alustavat kuin lopullisetkaan kategoriat eivät sisällä muutosprosesseihin teoreettisesti hahmoteltua vakiinnutus-vaihetta. Tämä johtuu siitä, että millään tutkimuksen kohdeseuduista ei aineistonkeruun päättyessä ollut vielä päästy vakiinnutusvaiheeseen.

Näiden valmiiden kategorioiden alakategoriat syntyivät koodausprosessin aikana aineistolähtöisesti ja vapaan koodauksen tuloksena: kategorioiden muodostaminen valmiiden kategorioiden ulkopuolelle sallittiin. Loput kategorioista nousivat siis aineistosta sitä mukaa kun tutkija aineistoaan tulkitsi. Nvivossa kategoriat ovat noodeja, joihin voidaan tallentaa aineistosta esiin nousevia havaintoja sekä niitä koskevia tulkintoja. Kokonaisuudessaan tutkimuksen lopullinen käsitteellinen kategoriarakennelma onkin induktion kautta tuotettu, eikä sitä voida siksi pitää aineistoa pakottavana, etenkin, kun myös edellä mainitun neljän valmiin kategorian voidaan huomata muokkautuneen sekä saaneen lopullisessa analyysissä erilaisen aseman. Jatkokategorioiden muodostamisessa tutkija kykenikin luottamaan enemmän induktioon, kun analyysiprosessin keskivaiheilla aiempaan tutkimukseen turvautuminen väheni merkittävästi. Analyysi siis alkoi elää omaa elämäänsä valmiiden kategorioiden muodostamisen jälkeen, jolloin induktio hallitsi tutkimusta deduktiota enemmän. Tämän voidaankin katsoa olevan tarkoituksenmukaista GT:llä tehtävässä tutkimuksessa (ks. esim. Glaser 1992, 69, 77; Siitonen 1999, 41).

Seuraavassa kuvataan tätä analysoinnin ja koodauksen jatkovaihetta eli vaihetta, jossa aineistosta haluttiin nimenomaan löytää syvällisempiä merkityksiä esianalyysivaiheessa esiin nousseille alustaville kategorioille. Kuvaus tehdään grounded theoryn mukaisten ja tässä tutkimuksessa käytettyjen eri koodausprosessin vaiheiden kautta. On selvää, ettei kaikkia analyysiprosessin vaiheita ole mahdollista kuvata tarkasti, mutta tutkimuksen luotettavuuden säilyttämiseksi kuvataan keskeiset päävaiheet ja päätelmät, joihin kussakin vaiheessa on päädytty. Taulukossa 3 kuvataan vielä grounded theoryn mukaiset koodausvaiheet.

Taulukko 3. Grounded theoryn kolme koodausvaihetta.

Koodausvaihe	Avoin koodaus "Ideointia"	Aksiaalinen koodaus	Selektiivinen koodaus
Toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> o Line by line-luku o Käsitteiden, sanojen ja sanaparien etsiminen o Ilmiötä kuvaavien käsitteiden etsiminen o Alustavien kategorioiden etsiminen ja nimeäminen o Kategorioiden vapaa tuottaminen, niiden ominaisuuksien ja olottuvuuksien identifiointi 	<ul style="list-style-type: none"> o Intensiivinen analyysi yhden kategorian suhteen kerrallaan o Aineiston ja kategorioiden tarkempi tarkastelu o Lauseiden ja sanaparien muuntaminen käsitteiksi ja niiden olottuvuustasojen tarkentaminen o Käsitteiden ja kategorioiden alakategorioiden muotoilu o Näiden välinen vertailu ja suhteiden määrittely o Käsiterakennelman sisäisen johdonmukaisuuden etsiminen o Pääkategorioiden etsiminen 	<ul style="list-style-type: none"> o Ydinkategorian etsiminen o Valitaan näkökulma, jonka ympärille tutkimus muodostetaan o Ydinkategorian muokkaus ja tarkempi käsitteellistäminen o Ydinkategorian saturointi o Teorian kehittäminen ja paluu aiempiin tutkimuksiin o Ns. synteesi: kehitetyn teorian integrointi tutkimuksen ydinkäsitteen ympärille

2.4.2 Avoin koodaus: käsitteiden poimintaa

Tämän tutkimuksen aineiston koodaus alkoi avoimella koodauksella, joka tiivistetysti tarkoittaa, että aineistosta poimittiin käsitteitä. Avoimen koodauksen tarkoitus on kategorisoida ja käsitteellistää sitä ilmiötä, jota aineisto kuvaa (Pandit 1996, 7), ja tämä vaihe on eräänlaista kategorioiden ideointia. Aineiston sanoja, lauseita ja lausepareja yhdistäviä tekijöitä etsittiin alustavasti, muodostettiin alustavia käsiteryhmiä, kategorioita, joissa aineistosta poimittujen sanojen, käsitteiden ja lauseiden kannalta oli jotain niitä yhdistävää. Tällä käsitteellistämällä on suuri merkitys, sillä sen avulla kyettiin muodostamaan kuva siitä, millaisena tämän tutkimuksen ilmiö, yhteistyön toteuttaminen muutosprosessina, kuntien sektorijohdon näkökulmasta näyttäytyy. Käsitteellistämisen myötä ilmiö alkoi avautua tutkijalle, mutta kyse ei vielä ollut lopullisesta kategoriarakenteesta.

Aiemmin mainittuihin neljään valmiiseen kategoriaan koodattiin aineistosta esiin nousevia ja havaittuja sanoja ja lauseita. Tutkija koodasi ensin muutaman sellaisen dokumentin, joista hän oletti saavansa ilmiön hahmottamisen kannalta paljon tärkeää tietoa eli useita erilaisia käsitteitä ja kategorioita. Tämän saattoi ajatella helpottavan muiden dokumenttien koodausta, sillä ns. runsaammasta dokumentista on helpompi aloittaa ja koodata löyhemmät aineistot vasta sen jälkeen. Tämä helpottaa kategorioiden luomista sekä aineiston ja käsitteiden jatkokäsittelyä.

Koodaus nivossa eteni siten, että tekstistä eli dokumenteista siirrettiin valmiisiin kategorioihin sellaiset käsitteet, lauseet tai sanaparit, jotka liittyvät niihin. Lisäksi tässä vaiheessa muodostettiin vapaita kategorioita, eli valmiiden kategorioiden ulkopuolelle ilmaantui aineistopohjaisen analyysin myötä sellaisia kategorioita, jotka eivät istuneet suoraan tarpeeseen, tavoitteeseen, toteutukseen tai prosessiin. Alkuvaiheessa tällaisia olivat mm. *”palvelurakenneuudistus”*, *”yhteys päättäjiin huono”*, *”sitoutuminen”*, *”verkostoituminen ja kumppanuus”*.

Vapaiden kategorioiden muodostaminen ja lisäksi myös koodaus valmiiden kategorioiden alle edellytti tulkintaa sen suhteen, millaiset tekijät juuri tutkimuksen kohteena olevassa muutoksessa liittyivät mihinkin muutosprosessin vaiheeseen. Tällöin kullekin valmiille kategorialle alkoi muodostua alustavia alakategorioita, kun käsitteiden välille alkoi muodostua yhteyksiä.

Käytännössä koodaus eteni siten, että pääsääntöisesti kaikki nivoon viedyt dokumentit käytiin läpi sana sanalta. Kaikki eri dokumenteissa esiintyvät sanat tai lauseet pyrittiin koodaamaan johonkin kategoriaan tai muodostamaan niille oma kategoriansa. Tällainen rivi riviltä -koodaus (line by line coding) pitää yllä grounded theory -tutkijan herkkyyttä nostaa aineistosta käsitteitä ja se myös auttaa tutkijaa tulkitsemaan aineistoa irrallisena aiemmista teorioista sekä tulkitsemaan informanttien näkemyksiä syvällisemmin. Rivi riviltä -koodaus on aineiston mikroanalyysiä, jonka pohjalta kategorioita voidaan luoda (ks. tark. Charmaz 2000, 515–516; Rantala 1999, 8–9). Sanat ja lauseet siis jäsennetään käsitteellisesti kuuluviksi kategoriaan, joka tekstistä alkaa syntyä, mikäli tiettyyn asiaan liittyviä lauseita tai sanoja esiintyi riittävä määrä. Osaa sanoista ja lauseista jouduttiin syvälukemaan useasti, jotta sisältö ja asiakokonaisuus kävivät ilmi ja jotta ne kyettiin liittämään johonkin tiettyyn käsitteeseen. Ainoastaan sellaisia lauseita tai kommentteja ei koodattu, jotka eivät millään tavalla liittyneet tutkittavaan

ilmiöön⁸³. Kuvio 18 havainnollistaa avoimen koodauksen vaihetta, käsitteiden ja sanaparien etsimistä ja kategorisoimista. Halutut sanat voidaan siis koodata tekstiin esimerkiksi eri värillä. Esimerkki osoittaa myös, että sama sana tai lause voidaan koodata kuuluvaksi useampaan kategoriaan. Jos samantyyppisiä kommentteja esiintyy riittävä määrä, niistä muodostetaan kategoria.

Esimerkki haastattelukatkelman avoimesta koodauksesta.	
<p>Avoim koodaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • TARVE/yleinen tilanne tai useat asiat • Suhtautuminen toteutukseen/Kriittisyys • TARVE/Taloudelliset syyt, säästö 	<p>Haastattelukatkelma</p> <p><i>”Siperia opettaa eli jos ei ole havainnut sitä, että ei yksin pärjää, niin kyllä on väärällä alalla. Että ei sitä yksin pärjää yksi kunta. Että kunta-ala nyky-päivänä on sellasta, että ei voida enää lokeroitua piiloon. Mutta sen pitää tuottaa lisäarvoa. Että tämäkin, jos on keskisuuri kunta, maaseutukaupunki, niin ei sekään yksin pärjää.”</i></p>

Kuvio 18. Esimerkki avoimesta koodauksesta.

Kategoriat siis nousivat esille, kun informantit puhuivat tietystä aiheesta, joka liittyy samaan teemaan, kokonaisuuteen, myöhemmin kategoriaan tai käsitteeseen.⁸⁴ Analyysin ja koodauksen edetessä hahmotellaan kategorialle ja käsitteelle nimi, joka kuvaa sisältöä. Kategoriat kehittyvät jatkuvan vertailun tuloksena, kun tekstistä poimittuja lauseita ja sanoja sekä kategorioita verrataan toisiinsa. Seuraavassa on esimerkki yhden Tarve-kategorian alle syntyneen alakategorian luomisesta.

Tarve-kategorian alle koodattiin dokumenteissa esiintyvät kommentit, jotka liittyivät keskeisesti niihin syihin, joita sektorijohtajat hankkeen tai muutoksen taustalla näkivät. Kysymys on siis nimenomaisesti sektorijohtajien kokemuksista asian suhteen. Ensin kategorian alle koodattiin kaikki ne lauseet, jotka liittyivät tarpeeseen. Samanaikaisesti saatettiin jo muodostaa joitain alakategorioita, mikäli tietty asiakokonaisuus (käsite) nousi aineistosta selvästi esille. Tällä tavoin luotiin esimerkiksi tarve-kategorian alakategoria *”taloudelliset syyt, säästö”*, jonka alle koodattiin mm. seuraavanlaisia tekstikatkelmia:

”Rahasta toisaalta on kaikissa kunnissa puutetta”; ”Yhteistyöllä etsitään rahallisia ja toiminnallisia säästöjä”; ”Ja lasken tähän mukaan sen, että kuntien talous on niin tiukilla,

83 Tällaisina asiaan kuulumattomina lauseina tai sanoina pidettiin ainoastaan sellaisia, jos informantti kertoi pitkästi esimerkiksi omasta viimekesäisestä lomamatkastaan tai lapsensa ylioppilasjuhlista.

84 Kategorisoinnista on syytä vielä todeta, että haastateltavan vastauksista voitiin poimia käsitteitä minkä tahansa kategorian alle: haastateltavahan saattoi vastata samalla ns. useaan kysymykseen tai assosoida vastaustaan vapaamuotoisesti. Juuri tällaisella analyysimenetelmällä onkin mahdollista huomioda haastateltavien kokemuksia ja heidän antamiaan merkityksiä asioille, päästä syvemmälle haastatteluun ja haastateltavan kertomiin asioihin tai asiakokonaisuuksiin.

että on välttämätöntä hakea tätäkin kautta uusia mahdollisuuksia järjestää palveluita”; ”Talouden reunaehdot”; ”Taloudellinen tilanne on kaiken takana”; ”Mut et tää on tämän kokonaisuus ja kyllä se tuottaa sille ensinnäkin mun mielestä säästöä”; ”Juu kyllä, koska totanoinniin ainahan se on markat, mitkä ratkasee hyvin paljon”; ”Varmaan ihan taloudelliset seikat, menopuoli tahtoo kasvaa, enemmän kuin tulot, eli yhteistyön kautta ajatellaan että kustannuksia saataisi alas, eli kaikki konstit mitä keksitään täytyy tutkia kustannusten hallintaan”; ”Resurssit loppuu”; ”Mutta joka tapauksessa se on kallista puuhaa niitten karttojen tekeminen, että jos siitä yhdessä esiintymisestä on jotain hyötyä, niin se on ihan hyvä juttu”.

Kun koko aineisto käytiin näin läpi, alkoi kokonainen kategoriapuu eli käsiterakennelma hahmottua. Avoimen koodauksen loppuvaiheessa oli muotoutunut kohtuullisen laaja, noin 200 kategoriata sisältävä kategoriapuu. Tässä vaiheessa rakennelma ei vielä ollut hierarkkinen, sillä eri kategorioiden välisiä suhteita oltiin pohdittu vasta alustavasti mm. memoja kirjoittamalla.

Laajimmiksi kategorioksi näyttivät tässä vaiheessa koodausta ja analyysiä muodostuvan valmiiden kategorioiden lisäksi erityisesti prosessi-kategorian kaksi alakategoriata: yhteistyön positiiviset ja negatiiviset kokemukset, jotka ilmensivät yhteistyön ja muutoksen seurauksia informanteille. Kovin syvällisiä päätelmiä ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa voitu aineiston ja kategorioiden perusteella tehdä, sillä kategoriat olivat vielä varsin löyhiä ja suuria.

Siksi tutkija päätyi siihen, että kukin luoduista kategorioista tuli seuraavassa vaiheessa vielä ikään kuin avata uudelleen ja tarkastella yksityiskohtaisemmin sieltä ilmeneviä teemoja päätelmien luomiseksi, mikä onkin aksiaalisen koodausvaiheen tyypillinen toimenpide (ks. esim. Rantala 1999, 9–10). Tässä vaiheessa tutkijalla oli kuitenkin vahva oletus, että aineisto oli lähestulkoon kylläntynyt eikä tarvetta uudelle aineistonkeruulle enää ollut, sillä kategorioina mm. negatiiviset kokemukset paljastivat muutoksesta juuri sen tiedon, mistä tutkija oli kiinnostunut – tämä tieto piti vain jäsentää edelleen syvällisemmin.

2.4.3 Ideoinnista aksiaaliseen koodaukseen

Seuraavassa vaiheessa tutkija teki yhtäaikaaisesti sekä avointa että aksiaalista koodausta. Grounded theoryn koodausprosessille onkin tyypillistä, että sen eri vaiheet limittyvät ja myös toistuvat koodausprosessin aikana (Rantala 1999, 22–23). Tällöin avaavan vaiheen kategoriapuuta muokattiin, ja tämä jatkui aina analyysin loppuun asti. Samanaikaisesti kun jo syntyneitä kategorioita tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin ja käsitteitä pyrittiin tarkentamaan, myös kategorioiden välisiä yhteyksiä alkoi löytyä. Tästä seurasi, että mm. joitain kategorioita ryhmiteltiin uudelleen sen mukaan, mihin muihin kategorioihin ne näyttivät liittyvän: vapaita kategorioita sijoiteltiin kategoriapuuhun ja lisäksi jotain kategorioita saatettiin siirtää yläkategoriasta toiseen.

Esimerkiksi aiemmin esiteltyä Tarve-kategoriata ja sen alle koodattuja tekstikatkelmia käsitteellistettiin vielä tarkemmin siten, että kategoriassa aiemmin irrallaan olleet alakategoriat sijoitettiin käsitteellistämällä ne suhteessa toisiinsa. Tarve-kategoriaan muodostettiin tässä vaiheessa seuraavat alakategoriat: *”näkemys muiden tarpeesta”*

(erotukseksi keskijohdon omille ilmaisuille), ”sektorit tai alueet, joilla tarve”, ”tarve lähtöisin”, ”syyt ja tarpeet” sekä ”ei pakottavaa tarvetta”. Kuten edellisestä voi huomata, olivat kategorioiden nimet tässä vaiheessa vielä alustavia.

Näistä syyt ja tarpeet -kategoria sisälsi nimenomaisesti ne alakategoriat, jotka ilmaisivat sektorijohtajien näkemyksen yhteistyön tarpeesta. Näitä käsitteellistettiin vielä myöhemmin alakategorioiksi, kuten ”henkilökohtaiset syyt”, ”oman sektorin tarve vahva” ja ”taloudelliset tekijät”, ja osaa näistä alakategorioista käsitteellistettiin edelleen tarkemmin koodauksen edetessä. Esimerkiksi henkilökohtaisten tarpeiden osalta eriteltiin tarkemmin, mihin ne liittyvät. Myöhemmässä selektiivisen koodauksen vaiheessa kategorian tärkeimmäksi alakategoriaksi muodostui nimenomaisesti sektorikohtaiset tarpeet sekä syyt, joka jaoteltiin alakategorioiden osalta vielä mm. näennäisiin tarpeisiin ja todellisiin tarpeisiin. Tällöin osa kategoriaan sopimattomista alakategorioista oli siirretty muualle. Esimerkiksi ”henkilökohtaiset tarpeet” oli käsitteellistämisen prosessin myötä siirtynyt osaksi yhtä muodostettua estävien tekijöiden alakategoriaa, jonka nimenä tuolloin oli ”yksilölliset tekijät”.

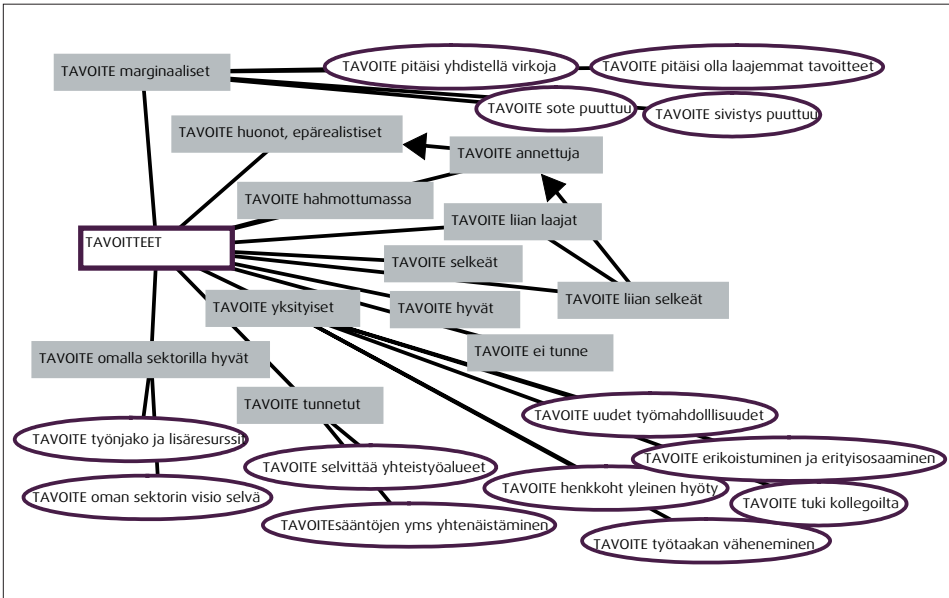
Avoimen koodauksen aikana syntyneitä kategorioita saatettiin myös hajottaa eli jakaa uudestaan erillisiksi alakategorioiksi sitä mukaa, kun uusia ja tarkempia ilmiöitä ja käsitteitä nousi aineistosta esille: käsitteellistämistä suoritettiin ikään kuin uudelleen. Esimerkiksi tarkasteltaessa tarkemmin avoimen koodauksen aikana syntyneitä kategorioita ”negatiiviset tekijät” ilmeni, että sen alle koodatuissa lauseissa puhutaan yhtäältä ns. ikävistä kokemuksista ja tuntemuksista, mutta toisaalta myös niistä yleisemmistä tekijöistä ja syistä, joiden informantit katsovat vaikuttaneen jollain tavalla muutoksen etenemiseen. Näin kategoria ja sen alle koodatut lauseet jaettiin kahteen erilliseen kategoriaan: negatiivisiin ja estäviin tekijöihin.

Aksiaalisen koodauksen tarkoitus onkin pyrkiä luomaan yhteyksiä aiemman koodausvaiheen aikana syntyneille kategorioille ja käsitteille: niiden välisiä ehtoja, rajoituksia ja samankaltaisuuksia pyritään hahmottelemaan ja määrittelemään (ks. esim. Strauss & Corbin 1990). Aksiaalisen koodauksen kautta aineistolle esitetään kysymyksiä, jotka ikään kuin rikkovat laajaa datamassaa. Kysymykset kuten kuka, mitä, mikä, missä, milloin ja kuinka paljon nivovat yhteen aineistossa esiintyvät samanlaiset tapahtumat tai asiat, jolloin ne voidaan helpommin sijoittaa yhteisen kategorian alle. Siinä missä avoin koodaus hajottaa datan käsitteiksi ja lauseiksi, aksiaalinen koodaus kokoaa datan uudelleen yhteen, mutta uusilla tavoilla: käsitteiden välille luodaan yhteyksiä sijoittamalla käsitteitä käsittehierarkioihin, ylä- ja alakäsitteisiin. (Pandit 1996, 8.)

Kaikki kategoriat käytiin läpi yksityiskohtaisesti. Aksiaalinen koodaus onkin itse asiassa ”intensiivistä analyysiä yhden luokan suhteen” (Rantala 1999). Tarkoitus oli aloittaa datan koodaaminen uudelleen yhteen. Lisäksi kukin aiemmassa vaiheessa muodostuneista kategorioista käytiin vielä läpi suhteessa valmiisiin kategorioihin, jotta voitiin tarkemmin jäsentää, millä tavoin alakategoriat muodostivat suhdettaan tutkitavaan ilmiöön eli muutokseen. Aineiston jäsentämisen ja informanttien muutoksen eri vaiheisiin suhtautumisen kannalta tämä oli havainnollista, vaikka eri vaiheet eivät lopulta muodostuneetkaan päätelmien kannalta kaikista keskeisimmiksi.

Päätelmien esiinnostamiseksi tässä aineiston uudelleenjärjestämisen vaiheessa laadittiin kuvioita käsitteiden rakenteesta eli ns. käsitekarttoja, jotka helpottivat eri kategorioiden välisten yhteyksien esiinnostamista. Kuten seuraavasta käsitekartasta huomaa, olivat

kategorioiden nimet vielä tässä vaiheessa pitkiä, sillä tutkijan piti pysyä selvillä siitä, mitä minkäkin nimisen kategorian alle kuului ja mihin muihin ylä- tai alakategorioihin se liittyi (ks. kuvio 19).



Kuvio 19. Käsitekartta tavoite-kategoriasta.

Näiden käsitekarttojen kautta tutkija kirjasi alustavia havaintojaan käsitteiden välisistä hierarkkisista suhteista. Olennaista tässä kategorioiden välisten suhteiden ja yhteyksien havainnoinnissa on, että niitä ei ainoastaan oleteta, vaan ne myös varmistetaan aineistosta metodin työkalujen mukaisesti ja nivon tarjoamien mahdollisuuksien tukemana (ks. tark. esim. Rantala 1999, 10). Näiden sekä memojen kirjoittaminen selkiytti merkittävästi käsite-rakennelman rakentumista, tutkijan ajattelua ja vaikutti myös teoreettiseen otantaan, kun analyysin edetessä voitiin aineiston havaita kylläntyneen. Tätä havaintoa tuki myös ydinkategoria-aihioiden ilmeneminen.

Ydinkategoria on se kategoria, joka liittyy kaikkiin muihin käsitteisiin. Se on ikään kuin näkökulma, jonka ympärille koko tutkimus rakennetaan, ja periaatteessa ydinkäsitteen löytäminen sijoitetaan selektiiviseen koodausvaiheeseen. Ydinkäsite muotoutuu siinä vaiheessa, kun aiempien vaiheiden pohjalta on kehitetty jo luokituksia. Kun ydinkäsite on löytynyt, alistetaan muut käsitteet tälle ja jäsennetään ikään kuin kertomukseksi: syntyy synteesi, jossa teoria muodostetaan kaikista tärkeimmän käsitteen ympärille. (Rantala 1999.)

Tutkijalla oli siis nyt alustavia aihioita mahdollisista ydinkategorioista, joita oli tässä vaiheessa vielä useita. Näistä kaikki näyttivät jollain tavalla olevan tekijöitä, jotka sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna olivat vaikeuttaneet muutoksen toteuttamista. Ne olivat siis muotoutuneen estävät tekijät -kategorian alakategorioita, jotka liittyivät

eri toimijoiden välisiin erilaisiin intresseihin kuten mm. *"kuntien eri intressit"*, *"omat intressit"*, *"kuntien ja seudun eri intressit"* tai yksilöiden erilaisiin intresseihin yhteistyön suhteen ja niiden ristiriitaisuuteen verrattuna esimerkiksi organisaation asettamiin tavoitteisiin. Vielä tutkija ei kuitenkaan voinut ratkaista sitä kysymystä, mikä näistä aiheista olisi kaikkein ilmeisin ja liittyisi kaikkiin muihin kategorioihin. Näytti siltä, että kaikilla näistä oli ydinkategoriana esiintymisen suhteen joitain puutteita: eri intressit-kategoria ei esimerkiksi suoraan sellaisenaan tuntunut liittyvän vaikkapa muutoksen johtamiseen, vaikka joitain yhteyksiä näihin liittyvien käsitteiden väliltä löytyi. Tutkija päätti vielä jatkaa kategorioiden välisten yhteyksien selvittämistä siten, että kirjoitti tässä vaiheessa useita tekstimuotoisia kuvauksia kustakin kategoriasta. Kukin kategoria kirjoitettiin auki, jolloin voitiin samalla pohtia sen mahdollisia liittymäkohtia muihin kategorioihin. Samanaikaisesti tutkija jäseni vielä estävät tekijät-kategorian alakategorioiden välisiä yhteyksiä toisiinsa ja etsi näille kategorioille yhteistä nimittäjää eli selittävää tekijää, joka ilmiönä voisi liittää aineistosta esiin nousseet havainnot tiiviisti yhteen ja joka siten olisi varsinainen ydinkategoria. Kaiken kaikkiaan tutkimuksen kategoriat siis rakentuivat ja selkiytyivät jatkuvan vertailun prosessissa, johon sisältyivät myös aineiston esianalyysi ja aineistonkeruu.

2.4.4 Teoriaan palaaminen: selektiivinen koodaus

Kategorioiden avaaminen tekstimuotoisiksi oli jäsentänyt laajaa kategoriapuuta: aksiaalisen koodauksen loppupuolella puussa oli yhteensä lähes 350 kategoriata. Kun rakennelmasta oli tehty useita kuvauksia ja käsittekarttoja, oli ydinkäsite vihdoin hahmottunut.

Tässä kategoria, jonka nimenä oli ennen saturoimisvaihetta *"estävät tekijät"*, muodostui kokonaisuudessaan aineistoa kuvaavaksi ydinkäsitteeksi. Se liittyi keskeisesti kaikkiin muihin kategorioihin, myös muutosprosessin eri osiin (tarve, tavoite, toteutus). Tässä vaiheessa tutkijalle oli avautunut juuri se, että suhtautuminen muutokseen tuntui olevan lähes samanlaista riippumatta muutoksen vaiheesta: tietyt ja osin samat tekijät vaikuttivat kussakin muutosvaiheessa sektorijohdon näkemyksiin, kokemuksiin ja suhtautumiseen ja vaikeuttivat muutosta.

Tämän jälkeen siirryttiin varsinaiseen selektiiviseen koodausvaiheeseen. Tässä vaiheessa GT -tutkimuksessa yleensä valitaan näkökulma, jonka ympärille tutkimus rakennetaan. Ydinkäsitteen ympärille kerätään aineistoa ja hahmotellaan muita käsitteitä. Tämä on ydinkäsitteen ns. saturoimisvaihe eli tutkija keskittyy nyt vain niihin käsitteisiin, jotka tuntuvat olevan yhteydessä ydinkäsitteeseen. Voidaan puhua tutkimuksen ns. story linesta, joka selektiivisen koodauksen kautta kirjoitetaan. Story line on kertomus tutkimuksen keskeisestä ilmiöstä, joka luodaan tai tehdään näkyväksi (ks. esim. Pandit 1996, 8). Tämän suorittamiseksi tutkija palasi vielä jälleen intensiivisemmin nivo-ohjelmistolla tehtävän koodauksen pariin. Ohjelmistossa aineistoa järjesteltiin jälleen uudelleen ydinkategorian ympärille ja kehitetyt kategoriat integroitiin siihen.

Tämä tarkoitti tutkimuksen kannalta sitä, että tutkimuksen selektiivinen vaihe kohdistui niihin tekijöihin, jotka kuntien sektorijohdon näkökulmasta ovat kaikista keskeisimmällä sijalla muutoksen läpiviennin ja onnistumisen suhteen, eli tekijöihin, jotka estävät muutosta. Näiden tekijöiden vastapoolina ovat luonnollisesti ne tekijät,

jotka edesauttavat muutoksen implementointia: näille oli koodauksen myötä syntynyt oma kategoriansa.

Estävät tekijät -kategorian alakategorioiksi olivat tällöin muodostuneet kategoriat, jotka ilmensivät sektorijohdon näkökulmasta niitä tekijöitä, joiden voidaan katsoa estävän kuntaorganisaatioiden muutoksia ja muutosprosesseja. Tekijät näyttivät liittyvän 1) kuntaorganisaatioon, 2) yksilöihin, 3) muutosprosessiin ja -johtamiseen, 4) kunnan/seudun ulkopuolisiin tekijöihin sekä 5) kuntien toiminnan ja toimintaympäristön monimutkaistumiseen. Edellä mainitut olivat tässä vaiheessa myös kategorioiden niminä ja niistä alkoi muodostua hahmotelma alustavasta teoriasta, joka tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa.

Kategorioita pyrittiin seuraavaksi integroimaan toisiinsa jälleen enemmän induktiivis-deduktiivisesti eli palaamalla tutkimuksen viitekehukseen ja aiempaan tutkimukseen. Grounded theory mahdollistaa sen, että empiirisen kategorisoinnin jälkeen tutkija voi keskittyä teoreettiseen kirjallisuuteen ja syventää tietämystään aihepiiristä. Tutkija voi siis vapaasti hakea aineistosta nousseisiin käsitteisiin uutta näkemystä jo olemassa olevista teorioista, ja tämän tuloksena tutkija voi muodostaa formaalin/substantiaalisen teorian (ks. esim. Strauss & Corbin 1990, 148; Siitonen 1999, 53–54).

Samanaikaisesti, kun tutkija koodasi aineistoaan selektiivisesti, hän ikään kuin keskusteli teorian ja aiemman tutkimuksen kanssa: tutkija pohti kategorioiden ja teorian välisiä yhtäläisyyksiä ja mahdollisia eroja, minkä kautta empiirinen kategoriapuu sai lopullisen muotonsa. Samanaikaisesti hän myös edelleen loi käsitteiden välisiä suhteita, sillä grounded theoryllä tehtävässä tutkimuksessa vuorottelevat teoreettinen kehittäminen sekä sen paikkansapitävyyden tarkastelu (ks. Rantala 1999, 22).

Myös ydinkäsitteen saturoiminen sekä sen teoreettinen integraatio jatkui. Tutkija kirjoitti vielä tässäkin vaiheessa kategorioita auki tekstiksi niiden teoreettisten yhteyksien rakentamiseksi, empiiristen yhteyksien selkeyttämiseksi ja alustavan teorian muodostamiseksi. Muutoksia estäville tekijöille alkoi hahmottua alustavia teoreettisia kehikkoja, joita vielä tässä vaiheessa rakennettiin lähinnä teoreettiseen esitietoon pohjaten. Samoin näille tekijöille alkoi hahmottua yhteinen nimittäjä, joka selittäisi niitä kaikkia ja toisi esiin ymmärryksen siitä, mistä näissä kuntamuutoksen esteissä oikeastaan oli kysymys.

Kategorioita ryhmiteltiin nyt edellä mainitun viiden estävän tekijän alle, jotka aineiston ja osin teorian pohjalta olivat jäsentyneet tutkimuksessa keskeisiksi. Tässä vaiheessa myös vahvistui se, ettei konditionaalisen matriisin käyttö ole tarpeellista, sillä kaikki viisi muutosprosessin estävää tekijää näyttivät kytkeytyvän jollain tavalla muutosprosessin eri vaiheisiin: merkitystä ei niinkään ollut sillä, mikä tekijöistä oli ydinkategorian kannalta tärkein, vaan kaikki viisi alakategoriaa olivat tärkeitä, mutta ne suhteutuivat tutkittavaan ilmiöön eri tavoin.

Tämän jälkeen alettiin myös käydä läpi uutta kirjallisuutta, eli löytynyttä ydinkäsitettä integroitiin jo olemassa oleviin teorioihin ja tutkimukseen. Tutkimuksen empiirisen aineiston analyysin perusteella löytynyt ydinkäsite, kuntaorganisaatioiden muutosprosesseja estävät tekijät, jouduttiin alustavan formaalin teorian muodostamiseksi integroimaan osaksi tutkijalle aiemmin tuntemattomia teorioita, sillä analyysissä esiin nousseet käsitteet liittyivät myös sellaisiin aihealueisiin, joita tutkija ei varsinaisesti vielä teoreettisen viitekehksen rakentamisvaiheessa ollut käsitellyt. Tutkijan

näkökulmasta tarkasteltuna ne siis kertoivat jostain uusista, aiemmin tuntemattomista asioista ja aineistosta nousevat tekijät ja kategoriat johdattivat näin tutkijan kytkemään erilaisia teorioita osaksi analyysiä teorian muodostamiseksi. Siksi tutkija myös joutui täydentämään ja muokkaamaan tutkimuksensa ilmiökentän kuvausta koskevaa lukua II, jotta tutkimuksen luettavuus ja ymmärrettävyys suhteessa aineistosta esiin nouseviin havaintoihin paranisi. Vaihtoehtona oli kirjoittaa kunkin kategorian yhteyteen eli niitä koskeviin lukuihin liittymäkohdat niistä keskeisistä teorioista, joihin aineistosta esiin nousevat havainnot liittyivät. Koska aineiston useat kategoriat liittyivät useisiin teoriaperusteisiin, katsottiin mielekkäämmäksi täydentää lukua tutkimuksen ja sen kohteen ilmiökentästä.

Ennen koodausta tutkija oli laajemmin tutustunut vain organisaatioiden muutoksia koskeviin teorioihin. Muiden kategorioiden teoreettiset liittymäkohdat hahmotuivat aineistoanalyysin valmistuttua, kun tutkija joutui pohtimaan niiden suhteita jo olemassa oleviin teorioihin. Aineistosta nousi analyysin edetessä esille esimerkiksi vahva kuntaorganisaation sisäisten prosessien vaikutus muutokseen, joka johdatti tarkempaan kuntaorganisaatiotekijöiden tarkasteluun. Analyysin ja löytyneen ydinkäsitteen pohjalta tutkija perehtyi paremmin lisäksi teorioihin, jotka liittyvät paikalliseen hallintaan eli ns. governance-keskusteluun sekä julkisten organisaatioiden verkostoitumiseen ja niihin ongelmiin, joita kehitys on verkostoissa mukana olevien organisaatioiden näkökulmasta tuonut. Tätä kautta tutkija pystyi lopulta integroimaan löytyneen ydinkäsitteen useampiin teoreettisiin lähtökohtiin, ja lopulta tämän tutkimuksen ja sen aineiston kautta kehitellyn teorian taustalta voidaan erottaa seuraavia teorioita: 1) organisaatioiden muutoksia ja muutosprosesseja käsittelevät teorit, 2) teorit, jotka käsittelevät yksilöitä ja heidän kokemuksiaan ja rooliaan organisaatiomuutoksissa, 3) teorit ja tutkimukset, jotka liittyvät kuntaan poliittis-hallinnollisena järjestelmänä sekä 4) teorit, jotka liittyvät paikalliseen hallintaan ja kuntien toiminnan verkostoitumiseen.

Tätä kautta tutkimuksessa esiin tuoduille, organisaatiomuutoksia estäville tekijöille löytyi yhteinen taustanimittäjä eli ilmiö, jota kutsutaan tässä hallinnan hälyksi ja joka määrittyi tutkimuksen ydinkategorian lopulliseksi nimeksi. Tämä häly vaikuttaa kunnissa toteutettaviin muutoksiin. Hälyn eli tutkimuksen ydinkäsitteen ympärille muodostui analyysiprosessin seurauksena alustava formaali teoria kuntaorganisaatioiden muutokseen vaikuttavista tekijöistä. Tutkimuksen empiirisesti muodostetut ja teoreettisesti integroidut kategoriat kuvataan tarkemmin luvussa IV.

IV Tutkimuksen tulokset

1 Tutkimuksen havainnot ja tulokset suhteessa tutkimustavoitteisiin ja -ongelmiin

Tutkimuksen tavoitteena on parantaa ymmärrystä kuntaorganisaatioiden muutosprosesseista. Se pyrkii hahmottamaan ja tuomaan esille niitä tekijöitä, jotka yksilöiden näkökulmasta vaikuttavat kuntaorganisaatioiden muutoksiin ja niiden onnistumiseen. Tutkimuksessa pyritään lisäksi yhdistämään yksilöiden ja kollektiivien näkökulmat muutosta analysoitaessa. Tässä luvussa tarkastellaan näitä tekijöitä tutkimuksen empiirisen aineiston analyysiin pohjautuen. Tarkasteluajanjaksona ovat vuodet 2002–2005, koska tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty mainittujen vuosien aikana.

Tutkimus pyrkii antamaan vastauksia pääkysymykseensä eli siihen, millaisena kuntaorganisaation muutos näyttäytyy yksilöiden kokemusten valossa ja millaiset tekijät vaikuttavat muutosprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen. Alakysymyksiä tutkimuksessa ovat olleet se, miten muutosta on yksilöiden näkökulmasta johdettu ja implementoitu muutosprosessina, millä tavoin Seutu-hanketta on keskijohdon näkökulmasta käytännössä toteutettu, millaiset tekijät ovat estäneet ja toisaalta edistäneet muutosprosessin toteuttamista ja millä tavoin yksilöt ovat osallistuneet muutosprosessin toteuttamiseen.

Tutkimuksessa on hahmoteltu vastauksia kysymyksiin pääasiallisesti empiirisen aineiston kautta. Aineistoanalyysin avulla on keskitytty yksilöiden kokemuksiin muutostilanteista. Esimerkkinä muutoksesta on tutkimuksessa toiminut kuntien välinen seudullinen yhteistyö, tarkemmin Seutukuntien tuki -hanke. Yksilönäkökulmaa tutkimuksessa ovat edustaneet kuntien keski- eli sektorijohtajat. Tutkimus kuvaa yksilöiden omia muutoskokemuksia tarkastelemalla yksilöitä ensisijaisesti muutoksen subjekteina. Näin tutkimuksessa kuvataan esiin tulleiden havaintojen kautta seuraavia tekijöitä: 1) mitkä tekijät ovat yksilöille subjektiivisesti merkityksellisiä muutostilanteissa ja toisaalta 2) mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka yksilöiden näkökulmasta ovat keskeisiä muutosta toteuttavan organisaation kannalta eli miten muutosprosessia on yksilöiden näkökulmasta implementoitu ja johdettu. Tätä kautta voidaan tarkemmin analysoida sitä 3) millaisten tekijöiden yksilöt näkevät vaikuttavan muutoksiin ja niiden toteutumiseen. Tarkastelemalla yksilöiden kokemuksia ja tulkintoja muutostilanteesta tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä kuntaorganisaatioiden muutosprosesseista. Lisäksi se pyrkii laajentamaan tai täydentämään olemassa olevaa teoriaa julkisten ja erityisesti kuntaorganisaatioiden muutoksista ja tunnistamaan tekijöitä, jotka kuntien muutosprosessien toteuttamiseen vaikuttavat.

Analyysiprosessin tuloksena voidaan katsoa syntyneen käsityksen siitä, millaiset eri tekijät vaikuttavat kuntaorganisaatioiden muutosten toteuttamiseen nimenomaisesti kuntien sektorijohdon näkökulmasta. Analyysin tuloksena piirtyy kuva muutoksia estävistä tekijöistä, joiden yhteiseksi nimittäjäksi eli tutkimuksen ydinkategoriaksi on hahmottunut ilmiö, joka saa tässä nimen ”hallinnan häly”. Tämän hallinnan hälynimisen ilmiön ympärille rakentuu tutkimuksessa muodostettu alustava teoria. Tämä teoria on voimakkaasti kytköksissä aiempiin teoriaperusteisiin, mutta tuo kuntaorganisaatioiden muutosten ymmärtämisen näkökulmasta myös uutta tietoa.

2 Hallinnan häly kuntamuutosten toteuttamista vaikeuttavana ilmiönä

Hallinnan häly on sekä tutkimuksen ydinkategoria että tutkimuksen ydinkategorian alakategorioita selittävä ja niihin sisältyvä ilmiö. Se on tutkimuksen neljän organisaatiomuutosta estävän tekijän taustalla, ja lisäksi häly ikään kuin läpäisee estävät tekijät sekä selittää myös niiden vaikutuksia muutoksiin. Hallinnan häly ilmiönä juontuu toimintaympäristön murrostilasta, jossa siirtymä kohti postmodernia yhteiskuntaa tapahtuu. Yhteiskunnan postmodernisaatio ja tätä kautta kuntien toimintaympäristössä esiintyvä fragmentaatio hajottavat kollektiivista toimintaa ja aiheuttavat hälyä eli kaaosta. Tätä hälyä neljä muutokseen vaikuttavaa tekijää kuvastavat.

Postmodernisaatio ja sen mukanaan tuoma kaaos pirstaloivat myös organisaatiomuutoksen. Fragmentaatio yhteiskunnassa ei siten ole ainoastaan Bogasonin (2000, 19) mainitsemaa yhteiskuntavastuun hajauttamista eri toimijoille, vaan fragmentaatio on kokonaisvaltaisempaa ja se vaikuttaa useisiin yhteiskunnallisiin ja organisatorisiin osa-alueisiin. Se johtaa organisaatiomuutosten kannalta siihen, ettei niitä voida 1) kuvata tai selittää yksinkertaisten mallien tai yksittäisten teorioiden kautta, 2) hallita organisaation sisäisellä sosiaalisella kontrollilla eikä 3) implementoida yksinkertaistettujen modernien muutosmallien kautta.

Postmoderni fragmentaatio ei vaikuta ainoastaan kuntien palvelutuotantoon ja järjestämiseen (ks. Kettunen 2006, 337), vaan tutkimuksen havaintojen perusteella useisiin tekijöihin kunnissa. Jessop (2003, 2) on todennut yhteiskunnan monimutkaistumisen olevan riski kolmelle tekijälle: 1) ihmisten henkilökohtaisille suhteille, 2) organisaatioiden välisille suhteille sekä 3) systeemien välisille suhteille. Tämän tutkimuksen havaintojen perusteella kaaos toimintaympäristössä vaikuttaa myös: 1) yksilöihin organisaation työntekijöinä ja subjekteina, 2) organisaation rakenteisiin ja ominaispiirteisiin, 3) johtamiseen ja muutoksen johtamiseen, ja näin sen vaikutus on keskeinen 4) koko sen kontekstin kannalta, jossa organisaatiomuutoksia toteutetaan. Hallinnan häly siis muuttaa kokonaisvaltaisesti sitä kontekstia, jossa muutos toteutetaan, niitä rakenteita ja toimintatapoja, joiden kautta ja joissa muutos toteutetaan sekä niitä yksilöitä ja yksilöiden näkemyksiä, jotka toteuttavat muutoksia.

Hallinnan häly on osaltaan postmodernisaatiosta johtuvaa yhteiskunnan monimutkaistumista, ja sen taustalla voidaan nähdä aiemmin esitetyt toimintaympäristömuutokset, kuten globalisaatio, erityisesti talouden globalisaatio, yhteiskunnan poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä muut kuntien toimintaympäristön eri osa-alueilla tapahtuneet muutokset (vrt. Jessop 2003, 2). Tutkimuksen ydinkate-

goriana tai ilmiönä se jäsentää nykypäivän kuntaorganisaatiomuutosten dynamiikkaa uudella tavalla. Ilmiö vaikuttaa muutokseen ja vaikeuttaa sen toteuttamista kokonaisvaltaisena prosessina.

Hälyn myötä muutoskontekstista on tullut epävarma, arvaamaton, kaoottinen, sekava, monimutkainen sekä monitoimijainen. Voitaisiin oikeastaan sanoa, että kunnat ovat eräänlaisessa murrostilassa. Tämä murros syntyy postmodernien olosuhteiden ja modernin yhteiskunnan sekä toimintatapojen päällekkäisyydestä ja niiden yhdistämisen vaikeudesta (ks. mm. Haveri 2006b, 21–22; Kettunen 2006, 330; Sehested 2002, 210–211). Kontekstina tällainen murrostila taas vaikuttaa edelleen siihen, miten kuntia voidaan johtaa ja miten kunnissa voidaan toteuttaa muutoksia. Vaikka kuntien voidaan jossain määrin katsoa sopeutuneen postmoderneihin olosuhteisiin esimerkiksi rakenteiden ja toimintamallienkin tasolla⁸⁵, lisää samanaikainen vanhoissa malleissa pitäytyminen ja sopeutuminen uusiin olosuhteisiin hälyä ja kaoottisuutta muutoskontekstissa.

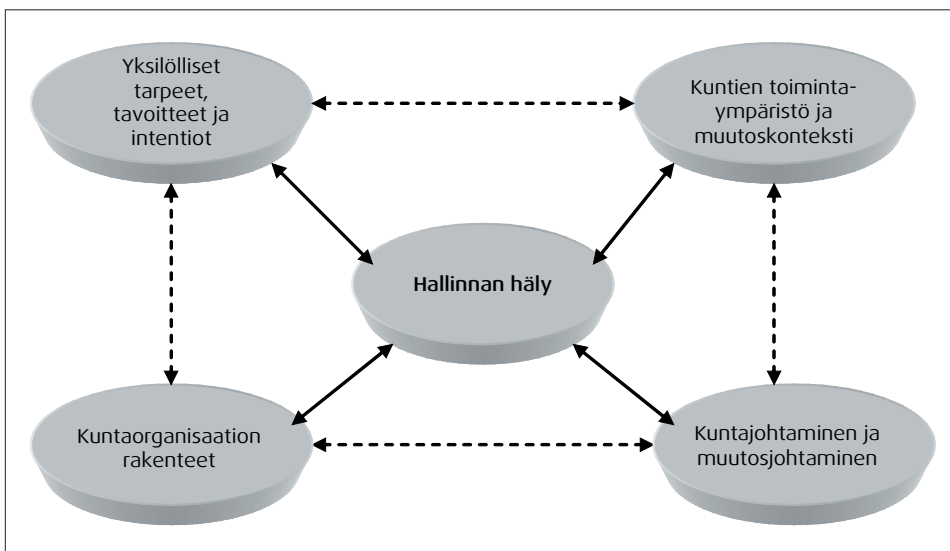
Murrostilalle tyypillistä on, että se lisää epävarmuutta erilaisten asioiden suhteen. Hälyssä ja kaoottisuudessa on epäselvää esimerkiksi se, millaiset johtamis- tai muutosmekanismit tuottaisivat parhaita tuloksia juuri tässä kontekstissa. Kuntien johtamista ja muutosjohtamista leimaa epävarmuus, jossa selkeitä tai parhaita keinoja ei pystytä aukottomasti määrittelemään. Hälyn keskellä parhaalta ja rationaalisimmalta vaihtoehdolta kuntien kannalta vaikuttaa pitäytyminen vanhoissa, moderneissa päätöksentekomalleissa, -prosesseissa ja vanhoissa rakenteissa, koska häly vaikeuttaa tilanteeseen parhaiten sopivien mallien löytämistä. Häly aiheuttaa siis status quon ylläpitämispyrkimyksiä (vrt. Goss 2001, 3, 25). Nämä modernit toimintatavat ja rakenteet määrittelevätkin havaintojen perusteella edelleen kuntien toimintaa: ne luovat perustan kuntien päätöksenteolle ja kunnissa toteutettaville muutoksille.

Kaoottisuutta lisäävät muutoskontekstissa keskeisesti muutoksessa mukana olevat useat toimijat, joilla kaikilla on omat intressit, tavoitteet ja tarkoitusperät ja näitä kaoottisuus myös korostaa. Eri intressit nousevat siitä, että muutoksessa mukana ei ole vain organisaatioita, vaan yksilöitä, joiden subjektiiviset intentiot ja näkemykset vaikuttavat muutokseen. Yksilöillä ei ole muutoksessa yksiiä yhteisiä tavoitteita, päämääriä tai yhtä kollektiivista tahtoa. Yksilöiden tavoitteet muutoksen suhteen eroavat sekä eri yksilöiden välillä, mutta myös yksilöiden ja organisaatioiden välillä. Yksilöt arvioivat muutoksen hyötyjä myös omasta, subjektiivisesta näkökulmastaan, eivät vain organisaation eli seudun tai kuntien näkökulmasta. Tällainen tarkastelutapa korostuu muutoksessa myös, koska muutoksessa noudatetut modernit päätöksentekotavat jättävät näiden eri toimijoiden kokemukset, näkemykset ja intentiot huomiotta ja keskustelematta. Entistä tiiviimpi tukeutuminen rationaalsiin muutosjohtamismalleihin tutkimusseuduilla ei olekaan tuottanut toivottuja tuloksia eli muutoksen onnistumista. Tällainen toimintastrategia muutosstilanteessa aiheuttaa yksilöiden ja muiden toimijoiden näkökulmasta omien intentioiden, tarpeiden ja pelkojen korostumista, ja korostaa yksilöiden tavoiterationaalista toimintaa arvorationaalisen toiminnan sijaan,

85 Esimerkkinä sopeutumisesta voidaan pitää mm. palvelutuotannon fragmentoitumista sekä Jessopin (2003, 3) mainitsemaa verkostoitumista, jota kuntien näkökulmasta voidaan pitää tapana, jolla kaoottisuutta on pyritty hallitsemaan.

koska kaoottinen konteksti yhdistettynä moderneihin johtamistapoihin vaikeuttaa yksilöiden sitoutumista muutoksiin. Postmodernin fragmentaarisuuden hajottaessa tällä tavoin kollektiivisen toiminnan merkitystä, rationaalisilla johtamistavoilla ei ole toivottua vaikutusta, vaan havaintojen perusteella ne pikemminkin kärjistävät edellä mainittujen eri tekijöiden negatiivisia vaikutuksia muutoksiin.

Kun parhaita johtamistapoja ei löydetä, kun toimintaympäristön häly kasvaa ja, kun yksilöitä ei kyetä muutostilanteissa johtamaan, muutos epäonnistuu. Muutoksessa kaikki siis vaikuttaa kaikkeen ja kuten Jessop (2003, 3) toteaa, eivät yksinkertaistetut kausaalisuhteet selitä kaikkea yhteiskunnassa, vaan asiat tapahtuvat monien syy- ja seuraussuhteiden vuorovaikutuksen tuloksena. Häly viittaa siksi todellisen maailman monimutkaistumiseen, joka vaikuttaa myös kunnissa toteutettaviin muutoksiin ja aiheuttaa toisaalta halua hallita kaaosta (Jessop 2003, 3), tässä tapauksessa modernien mallien ja toimintatapojen kautta. Tätä selventää vielä kuvio 20.



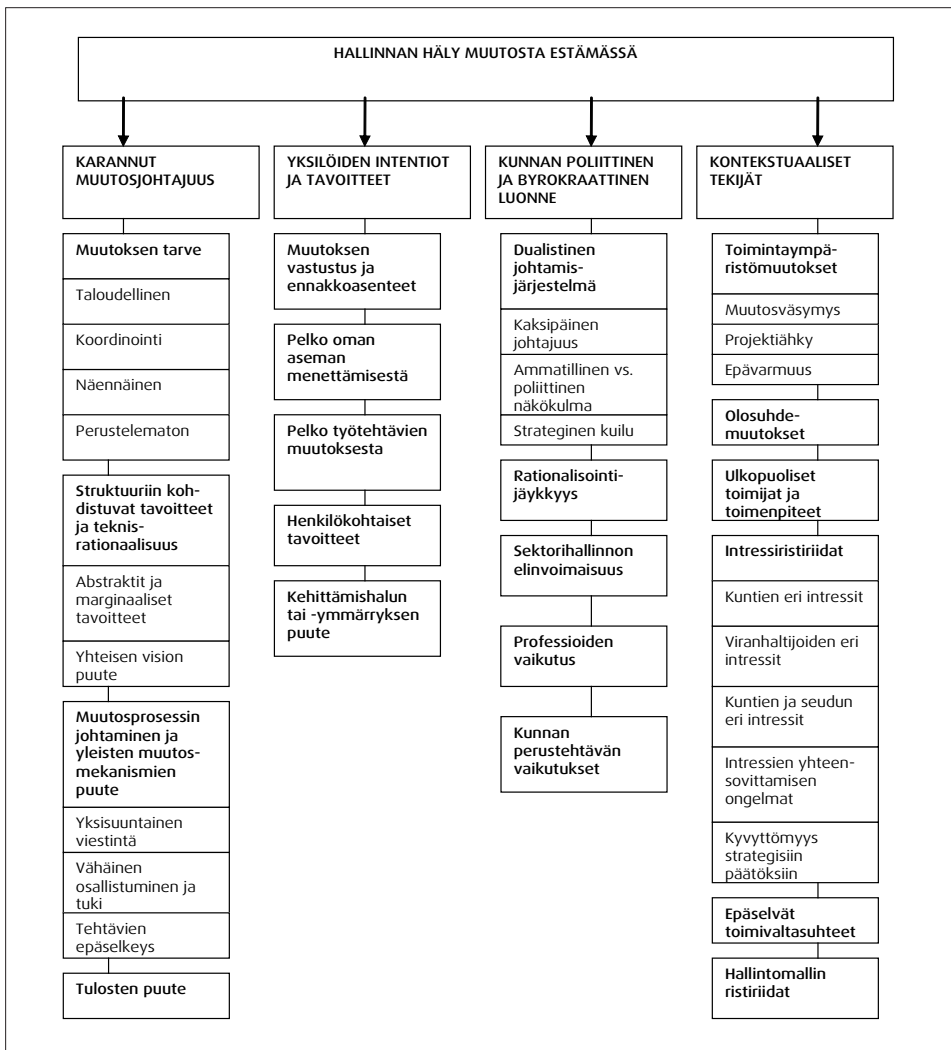
Kuvio 20. Hallinnan häly kuntamuutokseen vaikuttavana ilmiönä.

Tässä on tarkasteltu tutkimuksen havaintojen ja empiirisen analyysin pohjalta tunnistettua ydinkategoriaa eli hallinnan hälyä muutosta estävänä tekijänä. Seuraavassa tarkastellaan tämän ydinkäsitteen alakäsitteitä, jotka ilmentävät hallinnan hälyä, ja jotka teoreettisesti tarkasteltuna liittyvät muutosjohtamiseen, yksilöiden intentioihin, kuntaorganisaation ominaispiirteisiin sekä kuntien toimintaympäristömuutoksiin. Nämä ovat nousseet esille empiirisen aineiston analyysin tuloksena sektorijohdon näkemyksinä ja kokemuksina tekijöistä, jotka kuntaorganisaatioiden muutoksia vaikeuttavat. Myös niitä edistäviä tekijöitä, joita tutkimuksen analyysivaiheessa on noussut esille, tarkastellaan seuraavassa.

Koska tämä väitöskirjatutkimus keskittyy tutkimusalueilla muutosta toteuttavien yksilöiden näkökulmaan, annetaan ääni sektorijohdolle ja tapahtunutta kuvataan

sektorijohdon näkökulmasta. Näin ollen on mahdollista, että seuduilla tapahtunut todellinen kehittämistyö voi osoittautua ristiriitaiseksi sektorijohdon kokemusten kanssa. Kyse ei tällöin ole ristiriitaisista tutkimustuloksista, vaan eri näkökulmista tutkimuskohteeseen.

Kuvio 21 hahmottaa vielä aineistosta ja sen analysoinnin kautta empiirisesti muodostunutta tutkimuksen ydinkäsitettä alakäsitteineen. Vaikka kuvio on rakennettu hierarkkiseen muotoon, ei analyysin pohjalta muotoutuneiden kategorioiden välillä ole selkeitä hierarkkisia yhteyksiä lukuunottamatta neljää yläkategoriaa, jotka sijoittuvat suoraan ydinkategorian alapuolelle. Näitä empiirisen aineiston analyysin seurauksena muotoutuneita kategorioita kuvataan seuraavissa luvuissa tarkemmin, ja lisäksi niitä integroidaan teoreettisesti.



Kuvio 21. Tutkimuksen kategoriapuu eli ydinkäsitteen ympärille integroitu käsite- ja rakennelma.

3 Karannut muutosjohtajuus

Muutosprosessi sisältää teoreettisesti tarkasteltuna perättäisiä, mutta käytännössä usein limittyviä vaiheita. Muutosprosessin keskeiset vaiheet ovat tarpeen asettaminen, tavoitteiden määrittely sekä varsinainen toteutus eli muutosten jalkautus. Aiempien tutkimusten ja teorioiden mukaan näissä kaikissa vaiheissa muutos tulisi implementoida sekä teknis-rationaalisen että humanistis-prosessuaalisen näkökulman kautta, sillä vain siten organisaation kokonaisvaltainen muutos on mahdollinen. Muutoksessa eivät muutu ainoastaan rakenteet, vaan muutos vaikuttaa myös organisaatiossa työskenteleviin yksilöihin, mikä nostaa pinnalle irrationaalisia tekijöitä ja ilmiöitä, jotka vaikuttavat muutokseen ja muutosprosessin onnistumiseen. Irrationaalisista tekijöistä johtuen muutos ei etene lineaarisesti, vaan yllättäviä asioita voi nousta esille prosessin aikana. Muutoksen implementoinnissa muutosjohtamisella on suuri merkitys juuri irrationaalisten seikkojen ja niiden hallinnan kannalta.

Tarkastelun kohteena oleva muutos ei jakaudu selkeiksi toisiaan seuraaviksi vaiheiksi eli lineaarisesti eteneväksi prosessiksi, jossa toisiaan seuraavat tarve-, tavoite- ja toteutus-vaiheet. Edempänä teoreettisesti määritellyt, eri vaiheisiin kuuluvat toimenpiteet jäsenyvät osaksi empiiristä muutosta limittäin ja päällekkäin. Tiettyjen vaiheiden alle kuuluvia toimenpiteitä on suoritettu sekalaisissa vaiheissa, mitä sinänsä voidaan pitää yleisenä organisaatiomuutosten toteuttamiselle. Teoreettiset ja lineaarisesti etenevät suunnitellun muutoksen mallit toteutuvatkin vain harvoin käytännössä sellaisenaan, minkä tämän tutkimuksen havainnot todentavat. Tutkimus toisaalta myös selittää niitä syitä, miksi näin käy.

Sektorijohdon näkökulmasta, empiirisesti tarkasteltuna muutoksen teoreettisesti määritellyt eri vaiheet siis risteävät ja limittyvät. Tästä huolimatta havaintoja voidaan teoreettisesti tarkastella muutosprosessin vaiheiden eli tarpeen, tavoitteen ja toteutuksen mukaisessa järjestyksessä havaintojen järjestämiseksi. Nämä vaiheet ja niiden aikana toteutetut toimenpiteet sekä sektorijohdon kokemukset eri vaiheiden merkityksestä tai suorittamisesta kuitenkin jäsenyvät nyt osaksi laajempaa havaintojen pohjalta tehtyä kategorisointia, jossa itse vaiheita suuremman sijan saavat ydinkäsitteen mukaiset muut, muutokseen ja sen toteutumiseen liittyvät tekijät eli alakategoriat. Näiden kategorioiden keskinäisiä suhteita tarkastellaan tutkimuksessa jäljempänä. Seuraavassa tarkastellaan implementoidun muutoksen etenemistä eri vaiheiden näkökulmasta.

3.1 Tarve muutokselle: todellinen, näennäinen vai perustelematon?

Jos tarvetta muutokselle ei ole kommunikoitu ja jollei siitä ole ymmärrystä, organisaatiomuutos ei ole hyväksyttävä. Tavoite- ja toteutusvaiheiden tulisinakin seurata vasta, kun muutostarve ja sen perustarkoitus on ymmärretty laajasti koko organisaatiossa. (Burke 2002, 3; Stenvall et al. 2007a, 29.) Yleisvaikutelmana on, että sektorijohto on ymmärtänyt muutoksen tarpeen. Varsinaisten tarve- ja syytekijöiden kirjo on kohutuullisen laaja. Syyt, joiden informantit näkevät vaikuttavan yhteistyön ja muutoksen taustalla, ovat samoja yleisiä yhteiskunnallisia syitä, jotka kunnallishallinnon osalta ovat olleet pinnalla viimeisten vuosien aikana. Haastateltavat ovat huolissaan kuntien

taloudellisesta tilanteesta, resurssien heikkenemisestä sekä palvelujen laadusta ja saataavuudesta. Toisaalta myös joitain epätavallisempia syitä tulee ilmi. Osa sektorijohtajista näkee yhteistyötä tehtävän esimerkiksi vain imagosyistä, osa taas näkee hankerahojituksen ja sen hankkimisen kaiken yhteistyön taustalla. Sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna muutoksen tarpeiden voidaankin katsoa jakautuvan niin sanottuihin *näennäisiin tarpeisiin ja todellisiin tarpeisiin*. Jälkimmäisten osalta merkityksellisimpiä ovat talouteen ja koordinointiin liittyvät tarpeet.

3.1.1 Todelliset talousvaikeudet – todellinen tarve

Todellisista tarpeista merkittävimmät liittyvät talouteen, palveluihin ja niiden kehittämiseen. Sektorijohto korostaa erityisesti taloudellisia syitä hankkeeseen mukaan lähdölle. Muun muassa säästötarpeet, kustannustenhillintä ja tehokkuuden lisääminen rationalisoinnin kautta nousevat esille:

”[---] et pyritään saamaan talous ja henkilöstöhallintoon yhteiset ohjelmistot ja kilpailutetaan yhdessä, niin kyllähän se hinnoittelu on eri luokkaa kuin jos jokainen yksin ne hankkis. Totta kai siis se maksaa paljon. Mut uskon, että kun ollaan yhdessä liikkeellä, voidaan saada myös sellaisia ohjelmia, johon yhden kunnan rahkeet ei riitä. Ja uskalletaan ehkä rohkeamminkin ottaa uutta käyttöön.” V2_hall_21/1

Sektorijohdon näkemykset muutoksen tarpeista heijastelevat yleistä 2000-luvun kuntatalouden diskurssia. Taloudellisten tarpeiden sektorijohto katsoo juontuvan mm. 1990-luvun taloudellisesta lamasta, väestön vähenemisestä sekä palvelujen ja talouden välisestä epäsuhdasta. Näiden taloudellisten syiden nähdään johtaneen mm. palvelutuotannon ulkoistamiseen, yksityistämiseen, muiden uudenlaisten palvelutuotantomuotojen etsimiseen sekä yhteistyön lisääntymiseen. Yhteistyö vaikuttaakin olevan lähes kaikilla seuduilla tarpeellinen keino varautua tulevaisuuden haasteisiin ja toimintaympäristömuutoksiin. Aineisto osoittaa yhteistyötarpeiden osalta ne tosiasialliset taloudelliset vaikeudet, joita useat kunnat kohtaavat tehtävistään ja velvoitteistaan suoriutumisessa. Hankkeeseen mukaan lähtöä kun perustellaan toisaalta kuntatalouden huonolla tilanteella, mutta myös palveluiden kehittämisen, ylläpidon ja kasvavien laatuvaatimusten välisellä ristipaineella, johon pyritään vastaamaan uusilla toimintatavoilla (vrt. mm. Kettunen 2006; Haveri et al. 2003, 40, 42; Helin 2005, 23–37, 111–112).

”[---] koska me ollaan samanlaisessa kusessa, joka ikinen kunta tällä hetkellä. Niin ei tässä ole muuta vaihtoehtoa kuin tehdä yhteistyötä ja pyrkiä yhdistämään toimintoja.” V3_sivi_2/2

”Kai sen näkee otsallaankin jo, että se on välttämätöntä, että tää kehitys menee silleen, se on pakko. Tiettyjen asioiden osalta työvoimapula tulee pahenemaan. Pakko sitoutua. Ei vielä ehkä pahimmillaan, mutta lujaa vauhtia pahenemassa.” V2_sote_26/1

Palvelujen turvaaminen tulevaisuudessa, kuntalaisten tasapuolinen kohtelu sekä palvelujen kysyntään ja laatuvaatimuksiin liittyvät seikat nähdään keskeisimpinä palveluihin

liittyvinä taustasyinä muutoksen toteuttamiselle. Palveluiden osalta yhteistyötarvetta korostavat lisäksi vähenevät resurssit ja sitä nähdään tarvittavan myös tästä johtuen palveluiden laadun ja saatavuuden turvaamiseen.

”En tiedä, voiko ne tänä päivänä enää parantua edes, eräiltä osin ehkä voi. Mutta ainakin sen, että ne turvaa, että niitä palveluja on olemassa, että esimerkiksi ne ei täysin kaadu.”
V3_sote_4/2

”Näen, että suurin syy on, että voidaan laadullisesti tarjota parempia palveluita ja ehkä edistää palvelujen saatavuutta kuin mitä yksittäinen kunta voi tarjota.” E_sote_7

Sektorijohto katsoo yhteistyötarpeen olevan erityinen myös siksi, että yhteistyöllä palveluja voitaisiin tuottaa tehokkaammin kuin kuntakohtaisilla ratkaisuilla. Yhteistyön kautta muodostuvissa suuremmissa kokonaisuuksissa katsotaan muun muassa palveluiden kannalta olevan omat etunsa: suuruuden ekonomian nähdään edistävän kustannustehokkaampaa laadukkaiden palveluiden järjestämistä. Yhteistyönä tuotetut palvelut koetaan siis ennen kaikkea taloudellisesti kannattaviksi. Suurten kokonaisuuksien etuna on sektorijohdon mukaan edelleen se, että keskitetyt rakenteet ja hallinto nähdään joustavampina ja siksi myös tavoiteltavimpina. Hallinnon kevenemisen myötä katsotaan voitavan vastata ja sopeutua entistä paremmin toimintaympäristömuutoksiin.

”[---] koska kuntayksiköitä tulee mielestäni saada suuremmiksi ja tehokkaammiksi sekä hallintoa keveämmäksi.” E_sivi_1

”Palvelut on hyvä järjestää suuremmissa kokonaisuuksissa, se on hyvä ja edullinen järjestämistapa, myös kansalaisten tasapuolisen kohtelun kannalta.” E_sote_3

Taloudellisten tarpeiden näkökulmasta tarkasteltuna yhteistyö nähdään sektorijohdon näkökulmasta muutamia poikkeuksia lukuunottamatta siis eräänlaisena pakkona, ainoa vaihtoehtona, jota ilman tulevaisuuden haasteista selviytyminen ei ole mahdollista. Vain harva sektorijohtajista kyseenalaistaa yhteistyötarpeen ja taloudellisiin lähtökohtiin nojaavat perustelut hankkeelle sekä yhteistyölle tulevat esiin kaikissa aineistonkeruuvaiheissa. Toisaalta kaikissa aineistonkeruuvaiheissa nousee esille myös muunlaisia syitä hankkeeseen osallistumiselle. Esimerkiksi tulevaisuudesta selviytymisen kannalta tarve on vahva myös seuduilla, joilla taloudellinen tilanne on hyvä, mikä korostaa sitä, että yhteistyötarvetta määrittävät myös muut kuin taloudelliset syyt.

3.1.2 Koordinaatiotarve muutoksen käynnistäjänä

Yhtenä tarpeena muutokselle näyttää olevan havaintojen perusteella koordinointi. Tämä havainto liittyy keskeisesti juuri hallinnan hälyyn ja toimintaympäristön monimutkaisuuteen: Seutu-hankkeella on pyritty vastamaan yhteiskunnassa esiintyviin ongelmiin useiden organisaatioiden välisellä yhteistyöllä (vrt. Goss 2001, 1, 14; Anttiroiko & Haveri 2003, 143–148). Yhteistyöstä on ehkä haettu ratkaisua myös monimutkaisen toimintaympäristön hallintaan. Tästä kertovat myös sektorijohdon näkemykset siitä,

että yhteistyön hyvänä tuloksena pidetään seutuyhteistyön virallistamista: hankkeen kautta yhteistyön koetaan selkeytyneen. Lisäksi osa sektorijohtajista näkee syntyneet yhteistyörakenteet onnistuneina koordinaatiomekanismeina ja siten hankkeen tuloksina, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Koordinaatiotarve nousee aineistosta esille enemmän implisiittisesti eikä sitä koskevia suoria kommentteja esitetä. Tämän tarpeen voidaan katsoa juontuvan kahdesta keskeisestä tekijästä. Se liittyy yleisesti ottaen kuntien yhteistyön lisääntymiseen julkis-, yksityis- ja kolmannen sektorin kanssa. Lisääntyneen yhteistyön kautta kunnista muotoutuu ns. verkostokuntia tai konserneja, jotka hoitavat tehtäviään yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa (ks. esim. Möttönen & Niemelä 2007, 34; Haveri 2006b, 22-23; Haveri et al. 2003, 36; Nyholm 2006, 343-344; Osborne & Brown 2005, 4-5, 14; Sehested 2002, 210).

Kehitys monipuolistaa ja muuttaa kuntien palvelujärjestelmiä ja toimintatapoja, mutta sillä on myös haittapuolensa, joihin voidaan pitää mm. Kettusen (2006, 337) mainitsemaa fragmentaatiota. Verkostokunnasta, jonka tehtäviä hoitavat useat eri toimijat, on vaarassa tulla haavoittuva, kun palvelujärjestelmä monimutkaistuu ja ohjauskeinojen löytäminen koordinaation säilyttämiseksi vaikeutuu.

Koordinaatiotarpeen ilmeneminen johtuu myös yhteiskunnan projektistumisesta, mikä näkyikin vahvana syynä yhteistyön taustalla: toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat tuoneet mukanaan kuntakentälle sen pysyvän piirteen, että yhä useampia tavoitteita pyritään saavuttamaan ja jopa julkisia palveluita toteuttamaan projektien tai hankkeiden kautta. Länsimaiden osalta voidaankin puhua jo eräänlaisesta projektiyhteiskunnasta Sulkusen (2006) ja Sjöblomin (2006) termein.

Projektiyhteiskunta kuvaa kuntien toiminnan verkostoitumista ja toisaalta niitä mekanismeja, joiden kautta verkostomaista toimintaa pyritään hallitsemaan ja ohjaamaan. Kun vastuuta julkisesta palvelutuotannosta on siirretty viimeisten vuosikymmenten aikana paikallistasolle, on poliittisista, hallinnollisista, ammatillisista ja vapaaehtoistoimijoista tullut riippuvaisempia toisistaan. On muodostunut hallinnan verkostoja. Näissä verkostoissa yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ratkomaan yhteisvoimin, ja moniammatillisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön korostuessa myös ohjausmekanismien tarve on erilainen ja suurempi. Osin tästä syystä tilapäisorganisaatioiden eli projektien merkitys vahvistuu poikkihallinnollisina koordinaatiomekanismeina ja siksi tavallista on, että organisaation perustyö ja projektityö sekä niiden välinen suhde hämärtyvät. (Alasuutari & Lampinen 2006, 69-70; Sjöblom 2006, 72.)

Jos Seutu-hanke ymmärretään poikkihallinnollisena koordinaatiomekanismina, voidaan sen kautta nähdä siten pyrityn hajanaisen ja fragmentoituneen palvelutuotannon ja kehittämisen hallintaan. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna se voidaan nähdä nimenomaisesti pyrkimyksenä hallita muuttuvia yhteiskuntasuhteita ja -tilanteita, jolloin yhteistyötarpeet ovat yhteiskunnallisesta hajaannuksesta johtuvia ja siten aitoja.

3.1.3 Näennäiset tarpeet muutokselle

Niin sanottu näennäisten tarpeiden kategoria on määritelty sellaisten aineistosta nousseiden kommenttien pohjalta, joista ilmenee, ettei yhteistyölle ole niin akuuttia tarvetta kuin mitä todelliset tarpeet osoittavat. Todellisten ja pakottavien tarpeiden ohella yhteistyötarpeena pidetään mm. halua saada rahoitusta erilaisille hankkeille

tai projekteille. Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaankin huomata perustyön ja projektityön välisten suhteiden hämärtyneen kunnissa: projektien avulla pyritään toteuttamaan myös kunnan perustehtäviä, joille taas projektein ja hankkein koetetaan saada lisärahoitusta. Näennäisiin yhteistyötarpeisiin kuuluvatkin siksi näkemykset siitä, että yhteistyön peruslähtökohtana on hankerahoituksen saaminen.

”Niin. Kyllähän se aina joskus tuntuu siltä, että, että tää hankerahotus on ollu olemassa ja tota et sit ois niinku jossain määrin itse- tai tarkotushakusta.” V1_tekn_16/1

On kuitenkin huomattava, että juuri rahoitusjärjestelmien muuttuminen on tosiasiallisestikin johtanut siihen, että yksittäisen kunnan on vaikea saada rahoitusta, mikäli se ei toimi yhteistyössä muiden kumppaneiden kanssa: esimerkiksi EU-tukien saaminen edellyttää kansallista, alueellista ja yksityistä rahoitusta (vrt. edellä; Heinz 2000; Suomen Kuntaliitto 1994, 41). Myös tämä rahoitusjärjestelmien muutos näyttäytyy sektorijohdon näkökulmasta yhtenä syynä yhteistyön ja yhteistyöhankkeiden käynnistämiseksi. Toisaalta tämän tarpeen näennäisyyttä korostaa se havainto, että hankkeelta puuttumaan jääneet suuret porokanarahat vaikuttivat hankkeen implementoinnin aikana merkittävästi yhteistyöinnon laantumiseen tutkimusseuduilla. Kunnat odottivat valtiolta enemmän taloudellista tukea kuin mitä ne lopulta saivat. (Ks. mm. Airaksinen et al. 2004; Airaksinen et al. 2005.) Tämä vahvistaa näkemystä siitä, että hankkeeseen on lähdetty osin ns. ylimääräisen rahoituksen vuoksi.

”Sanoisin, että sysäyksen yhteistyön käynnistämiseksi antoivat kaikenlaiset hankerahat, joita tuntui olevan maailmalla, emmekä osanneet niitä tarpeeksi hyödyntää [---] Nykyiset palvelujen kehittämiseen sidotut rahat on haettava yhteistyössä, eikä niitä enää annetakaan yksittäiselle kunnalle.” E_sote_5

Sektorijohdon näkemyksissä korostuu jonkin verran yhteistyön tekeminen myös sen vuoksi, että yhteistyötä on aina ollut. Kuntien välinen yhteistyö ei Suomessa olekaan uusi ilmiö, vaan sitä voidaan katsoa tehdyn jo vuosikymmenien ajan. Myös tarve välttää kuntaliitokset on sektorijohdon mukaan ollut yhteistyön ja hankkeenkin eräs taustavaikutin. Samoin kuin taloudellisten tarpeiden osalta, tulee näissäkin kommenteissa esille yleinen 2000-luvun diskurssi yhteistyöhön ja kuntien palveluihin liittyen. 1990-luvulta alkaen ja edelleen 2000-luvulla kuntien välinen seudullinen yhteistyö nähtiin kuntaliitosten sijaan vaihtoehtoisena tapana julkisten palveluiden ja niiden rahoituksen turvaamiseen. Yhteistyöllä ajateltiin olevan enemmän annettavaa liitoksiin nähden: kunnat kykenisivät säilymään itsenäisinä, mutta samanaikaisesti ne pystyisivät selviytymään taloudellisista vaikeuksistaan ja turvaamaan laadukkaat kuntapalvelut (vrt. mm. Haveri et al. 2003, 62–63; Sotarauta et al. 1999; Laamanen 2007).

”Ja sitten se, kun meillä kuitenkin on pieniä kuntia ja aina puhutaan liitoksista, vaikka on todettu tutkimuksissa, ettei se niin paljon taloudellista hyötyä tuo. Ja sitä on itseki miettiny sitä kuntaliitosasiaa, että jossain vaiheessa niinku sanoinkin, et yleensä niinku sellanen kunta, joka johonki liitetään, usein sanotaan, että se hallinnollinen keskus loppuu siitä kunnasta, joka liitetään, että se jotenkin näivettyy. Et vaikka tietysti palveluita jääkin

*sinne, niin se jää sivukylän asemaan, että kai se pohjimmiltaan on tää kuntien säilyminen ja tää elinvoimaisuus.”*V2_hall_21/1

Vaikka näennäiset tarpeet eivät nouse aineistosta esille yhtä vahvasti kuin todelliset tarpeet, liittyvät ne monimuotoisella tavalla muutokseen ja sen implementointiin. Ne saattavat esimerkiksi vaikeuttaa muutoksen hyväksytyksi tulemista kohdeorganisaatioissa (ks. Temmes & Kiviniemi 1995, 57). Lisäksi yhteistyön todellisten ja näennäisten tarpeiden väliset suhteet ovat moniulotteiset. Näennäisten tarpeiden voidaan nähdä juontuvan osittain hallinnan hälystä: muutokselle on niin monta tarvetta, ettei kriittisintä niistä tunnusteta. Niinpä näennäiset tarpeet osaltaan voivat estää muutosten todellisten tarpeiden ilmenemistä: sektorijohdon näkökulmasta se, että lähes mikä tahansa syistä tehdä yhteistyötä näyttäytyy tärkeänä kuvastaa sitä, ettei ymmärrystä todellisista tarpeista ole laajalti saavutettu. Tähän on johtanut toisaalta myös se, ettei muutosta ole organisaatiossa kyetty riittävästi perustelemaan.

3.1.4 Muutoksen perustelemattomuus

Sektorijohto perustelee muutostarvetta pääsääntöisesti joko kuntien yleisen taloudellisen tilanteen, koordinaatiotarpeen, mainittujen näennäisten tarpeiden ja useimmiten oman sektorin tiettyjen erityistarpeiden kautta. Koko kunnan tai seudun tarve ilmenee syynä hankkeeseen lähdölle vain harvoin, mikä saattaa kertoa siitä tavasta, jolla muutostarvetta on organisaatioissa eli kunnissa perusteltu. Muutosprosessissa erityisen merkittävää on juuri tarpeen perusteleminen, vaihtoehtojen ja muutoksen välttämättömyyden punninta sekä muutosvalmiuden varmistaminen (ks. mm. Burke 2002; Juuti et al. 2004). Tämänkaltaisen muutostarpeen perustelu on esimerkkimuutoksessa jäänyt sektorijohdon kokemusten mukaan hivenen hataraksi. Tästä kertoo esimerkiksi se, että sektorijohto kritisoi lähtöä hankkeeseen vaihtoehtomuudesta:

”Se ei tavallaan kirkastu se ydinajatus siinä. Ei luottamushenkilötkään pysty päättämään sellasesta. Kun pitäis selkeesti tuoda esille, että mitkä on ne vaihtoehot.” V2_sivi_2/1

Muutosprosessimallien mukaan ensisijaisen tärkeää muutostarpeen perustelemisen ja selvittämisen kannalta on lähtötilanteen analysointi, joka sisältää myös erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen punnitsemisen. Muutosvalmiuden varmistamiseksi muutostarpeen kommunikointi koko organisaatiossa ja sen eri tasoilla on tärkeää, jotta muutosta, sen tavoitteita ja toteutusta voidaan lähteä pohtimaan. Havaintojen perusteella kommunikointi on ollut vähäistä, sillä sektorijohdolla ei ole selkeää tai yhtenäistä kuvaa siitä, mistä tarve yhteistyöhön tai hankkeeseen mukaan lähdölle on alun perin tullut – kuka on toiminut primus motorina ja tarpeen ilmaisijana. Vastaukset tähän liittyen vaihtelevat tasaisesti jopa saman seudun ja saman sektorin sisällä, kuten seuraavat yhdeltä seudulta ja samalta sektorilta kerätyt tekstikatkelmat osoittavat. Tarpeen nähdään lähteneen pääsääntöisesti joko

- omasta kunnasta: *”[--] et tota noin kai se on siellä kunnan luottamus-, luottamushenkilöt ja kunnan johtotasolla niinku päätetty.”*V1_tekn_12/1

- seudulta: *”Niin kuin sillain tää on tullu valmiina pakettina, että tässä on päätetty, että tässä ollaan, että kyllä se tuolla meillä on tää kehittämiskeskus, jossa kuntajohtajat on, on siellä matkassa, että kyllä se siellä kehittämiskeskuksen rattaassa jauhettiin sillain valmiiksi.”*V1_tekn_9/1
- valtiolta: *”Et totta kai se on valtionhallinnosta varmaan tullut se alkusysäys, et ihan mutta et en sitä osaa sanoa.”*V1_tekn_17/1
- tai muualta keskushallinnosta: *”[---] niin siinä, siinä totanoinni varmaan esimerkiksi tää esimerkiksi tää ympäristökeskus on ollu yks semmonen, yks potkun antaja. Tälle tälle asialle ja mikä on niinku saattanu meidän tavallaan niinku yhteen.”*V1_tekn_13/1,
- omalta sektorilta: *”No meidän tää (erään toisen kunnan tekninen johtaja), soit-teli mulle ensimmäisenä, ensimmäisen kerran tästä koko tästä, kysy, kysy vaan tämmöstä ja niistä vaihtoehtoista ja siihen siihen sitte siihen itse työryhmään, et kun me tunnetaan, tunnetaan toisemme niinku vuosien takaa ja hyvin toisemme ni niinku sillä tavalla [---] Ja hän sitten selvitteli just näitä seikkoja tai just näitä asioita niinku, et mitä tässä voisi niinku, et mitä mitä tässä voisi niinku saada.”*V1_tekn_16/1
- toisesta kunnasta: *”No se on kyllä tosiaan ylempällä tasolla päätetty, et et me mennään mukaan, mut et kunta ei kauheen, sanottasko kaikkienensa innostunu tästä asiasta ollu, koska tää on kuitenkin lähteny sieltä kunnasta x liikkeelle.”*V1_tekn_14/1
- tai oman organisaation ulkopuolelta: *”Kyl se, emmä tiedä, voiks sitä sanoo, et kuka sen toi, et se on tämmönen yleinen käsitys, mielipide, kun tämä tämä muutos on tapahtunut, ni vaan siihen suuntaan, et.”*V1_tekn_18/1.

Osaltaan tämä kuvastaa juuri sitä, miten erilaisia näkemyksiä jo muutoksen perusasioista eri toimijoilla, kuten tässä eri yksilöillä, on. Czarniawska & Joerges (1996) havaitsivat tutkimuksissaan, että muutoksen virallinen selitys tai tulkinta ja toimijoiden käsitykset muutoksesta erosivat toisistaan. Toimijoilla oli erilaisia käsityksiä mm. siitä, milloin muutos oli alkanut, kuka sen oli laittanut alulle tai mitkä olivat muutoksen syyt. Myös Juutin et al. (2004) mukaan eri toimijaryhmillä voi olla erilaisia kokemuksia ja näkemyksiä muutoksesta. Kun tässä muutoksessa toimijoina on ollut useita eri kuntia ja useita eri yksilöitä, muutoksesta voi olla yhtä monta kuvaakin. Juuri näistä syistä muutosten implementoinnissa olisikin olennaista keskittyä siihen, miten eri toimijat muutoksissa kokoavat yhteen ideoita ja perusteluja, joita heille tarjotaan.

Konkreettisista tarpeista ei ole muodostunut yhtenäistä, selkeää kuvaa, mikä selittää osaltaan sitä, että sektorijohto tukeutuu hanketta perustellessaan joko oman sektorinsa näkökulmaan tai yleiseen seutuyhteistyödiskurssiin ja yhteistyötä koskevaan retoriikkaan. Vaikka todellisia syitä yhteistyölle on paljon, ne eivät ole kirkastuneet tai konkretisoituneet. Kun lisäksi muutokselle asetetut tavoitteet ovat epämääräisiä, on myös sektorijohdolle jäänyt muutostarpeesta hatara kuva.

Se, että sektorijohto ei vaikuta olevan täysin tietoinen siitä, ketkä ovat muutoksen avaintoimijoita, kuka on määritellyt tarpeen ja miten sitä on organisaatiotasolla perusteltu, kertoo tarve-vaiheen osalta kahdesta keskeisestä havainnosta. Siitä, että tarvetta muutokselle ei tosiasiallisestikaan ole punnittu eikä vaihtoehtoja esitetty ja siitä, että

organisaatiossa sitä ei ole riittävästi perusteltu. Näyttääkin siltä, ettei tarve-vaihetta ole koko organisaation tasolla implementoitu kovin vahvasti. Juuri tästä johtuen sektorijohdolle on myös epäselvää, mistä asia eli tarve on ylipäätään lähtöisin. Muutos ei toisin sanoen henkilöidy selkeästi kehenkään yksittäiseen henkilöön sen enempää kuin toimijaryhmäänkään. Tämä kertoo jotain olennaista myös muutoksen johtamisesta. Esimerkkimuutoksen johtaminen näyttäytyikin hatarana, sillä muutokselle tuntuu olevan vaikea määrittää avaintoimijoita, jotka olisivat vastuussa tarpeiden perustelusta, kommunikoinnista sekä muutoksen kokonaisvaltaisesta implementoinnista ja johtamisesta. Muutoksen onnistumisen kannalta merkittävää on myös se, millainen vaikutus johtamisen puutteella sekä epätietoisuudella siitä ja tarpeesta on sektorijohdon kokemuksiin ja heidän suhtautumiseensa muutokseen.

Sektorijohto näkee joillakin muilla yhteistyön toimijoilla olevan epärealistisia odotuksia tarpeen suhteen. Myös tämä todentaa sitä havaintoa, että tarvetta, vaihtoehtojen punnintaa tai muutoksen välttämättömyyttä juuri hankkeeseen lähden osalta ei ole tehty tutkimusseuduilla kovin laajasti, vaikka tarve itsessään vaikuttaa sektorijohdon taholta olevan jossain määrin selkeä ja tunnistettu.

”Mutta välillä tuntuu siltä, että seututyön ajatellaan pelastavan koko taloudelliselta ahdingolta. Tähän en usko. Uusia mahdollisuuksia on etsittävä, mutta kaikkiin vaikeuksiin se ei ole ratkaisu.” E_sote_4

Tarpeen perustelemattomuus näyttää havaintojen mukaan lisäävän mahdollisuutta siihen, että sektorijohdon tulokulma ja näkökulma muutostilanteeseen tapahtuu oman sektorin kautta. Sektorijohdon kokemusten analyysin perusteella voidaan havaita, että he tarkastelevat yhteistyön eli muutoksen tarpeita oman sektorinsa näkökulmasta, jonka he näkevät jossain määrin erityislaatuisena. Tämä näyttää sektorijohdon kannalta rationaalisenä toimintatapana tilanteessa, jossa vallitsee epätietoisuus muutoksen kokonaisuuden tavoitteista: he kiinnittyvät johonkin näkökulmaan, joka tässä tapauksessa tulee luonnollisesti omalta sektorilta. Toki tarpeiden voidaan katsoa yleisesti ottaen olevan suuria juuri sosiaali- ja terveystoimen, sivistystoimen sekä teknisen toimen sektoreilla, jotka kunnissa aiheuttavat eniten menoja, ja joissa säästö- tai tehostamistarve on akuutein. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon menot kunnissa ovat suuret: vuonna 2004 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen käyttötalouden menot olivat yli 13 miljardia euroa vastaavien käyttötalouden tulojen ollessa noin 1,6 miljardia euroa. Kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden kaikista nettomenoista meni sosiaali- ja terveystoimeen noin 62 prosenttia ja eri laskelmissa on ennustettu menojen kasvavan tulevaisuudessakin. (Stakes 2006, 28–29, 50–51.) Myös väestömuutokset nyt ja tulevaisuudessa vaikuttavat siihen, että hoito- ja hoivapalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelut laajemmin tulevat olemaan keskeisiä yhteiskunnan kehittämiskohteita (emt., 13–14). Kun tarkastelu värityy ensisijaisesti sektoreiden omilla tarpeilla ja tavoitteilla, jää kuitenkin kokonaisuutensa tarve sekä kunnassa että seudulla vähäisemmälle huomiolle. Sektorien tarpeet nousevat siis kunnan tai seudun kokonaisedun edelle.

Tarve-vaiheeseen ja tarpeen perustelemattomuuteen sekä omien sektoreiden näkökulmien painottumiseen saattaa esimerkkimuutoksessa vaikuttaa myös se, ettei

sektorijohdo ole kokemustensa mukaan voinut riittävällä tasolla osallistua siihen muutostavaiheeseen, jossa tarpeita on pohdittu. Havainnot näiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien puutteesta prosessin alkuvaiheessa kertovat osaltaan myös siitä tavasta, jolla muutosta on viety läpi. Sektorijohdon näkökulmasta päätöksenteon tavat muutoksessa näyttäytyvät julkisille organisaatioille tyypillisinä mekanismeina, joissa tietyn hierarkiatason edustajilla on tietyt tehtävät: rationaalisessa päätöksentekoprosessissa ylimmät strategiset päätöksentekijät tekevät strategiset päätökset, ja sektorijohdon tehtävänä on toteuttaa ne. Tämä todentaa osaltaan sitä, että muutosta toteutettaessa on pyritty tukeutumaan moderneihin päätöksentekomalleihin, joita kuvaa muun muassa se, että päätöksenteko ja sen implementointi on erotettu toisistaan (ks. Hatch 1997). Tätä tarkastellaan vielä jäljempänä.

3.2 Strukturiin kohdistuvat tavoitteet ja teknis-rationaaliset interventiot

3.2.1 Abstraktit ja marginaaliset tavoitteet muutoksen esteenä

Muutoksen onnistuneen implementoinnin kannalta tarve-vaiheen ohella myös ns. tavoite-vaihe on merkityksellinen. Olennaista tässä vaiheessa on, että muutokselle asetetaan selkeät ja ymmärrettävät tavoitteet, joiden tulee olla realistisia ja saavutettavissa olevia. Epärealistiset tavoitteet saattavat puolestaan johtaa siihen, ettei niitä kyetä saavuttamaan, mikä taas voi aiheuttaa epäonnistumisen tuntemuksia ja vaikuttaa epäedullisesti koko muutoksen onnistumiseen. Olennaista tavoite-vaiheessa on myös muutossuunnitelmien laadinta ja sen varmistaminen, että koko organisaatiolla ja sen eri toimijoilla on yhteiset tavoitteet ja yhteinen ymmärrys niistä. Tärkeää on edelleen muutoksessa mukana olevien tehtävien määrittäminen, resurssien varmistaminen ja päätöksistä sekä suunnitelmista tiedottaminen ja informointi. (Ks. mm. Burke 2002, Juuti et al. 2004; Stenvall et al. 2007a, 30; Whittington & Pettigrew 2003, 129.)

Kohteena olevan muutoksen tavoitteet näyttäytyvät marginaalisina ja abstrakteina. Sektorijohdajien näkökulmasta muutokselle eli yhteistyölle ei oikeastaan ole edes asetettu selkeitä tavoitteita, joskin niitä on omissa sektorikohtaisissa työryhmissä kyetty myöhemmin konkretisoimaan. Tavoitteiden marginaalisuus tarkoittaa, ettei tavoitteiden katsota vastaavan muutoksen tarpeisiin eikä myöskään sektoreiden vaatimuksiin tai toiveisiin konkreettisemmasta yhteistyöstä. Konkreettisempaa yhteistyötä painottava sektorijohdo haluaisi työn suuntautuvan selvitysten ja hankkeiden ohella syvällisemmin myös palvelujärjestelmiin ja palveluihin, jolloin toteutettavan muutoksen kautta voitaisiin jollain aikavälillä saada esimerkiksi niitä taloudellisia tai sektorikohtaisia hyötyjä, joiden vuoksi yhteistyötä katsotaan tarvittavan. Nyt muutoksen tavoitteita ei siis nähdä tämänkaltaisina sen enempää kuin aidoista toiminnallisista lähtökohdista lähtevinäkään.

”Meillä on sillä tavalla se on, että ne nyt yhteistyö-ryhmät, niinku joku [...]. Ne on tavallaan tutustunu ja miettiny näitä asioita. Mutta jatkossa on selkeästi tarve ja koordinoitava ja annettava konkreettisempia tavoitteita yhteistyölle. Että siinä mielessä on niinku selkeytettävä toimintaa.” V2_tekn_31/1

Yhteistyö koetaankin turhaksi, kun sillä ei tavoitella suurten sektoreiden osalta merkittäviä, uusia palveluihin kohdistuvia ratkaisuja.

”Vaun nyt pitäis keskittyä seutukunnassakin näihin isoihin kuvioihin. Musta se on se terveystoimi, mikä olisi ehdoton ykkönen, missä pitäis saada jo jotakin aikaan. Siellä on hienoja kaavioita mullekin esitetty kymmeniä kertoja ja näitä konsulenteja käynyt kerto-massa, mutta minä odotan sitä konkretiaa.” V2_sivi_2/1

”Kun tehdään aika paljonkin yhteistyötä tällä hetkellä jo, kun tästä aletaan lisäämään, ei kannata pikku asioilla alkaa näperteleä, että silloin jollain marginaalisella alueella lisätään yhteistyötä. Kun tässä on se tavoite, tässä yhteistyössä yleensä, että se sanelee tää kuntien rakenne ja tää huono taloudellinen tilanne että jos siihen haetaan lisää voimia, niin nehan on pakko olla suhteellisen isoja asioita.” V2_sote_6/1

Tämä tavoitteiden marginaalisuus aiheuttaa edelleen sen, että yhteistyölle asetetut tavoitteet nähdään omille sektoreille sopimattomia. Tämä havainto todentaa sitä, että tavoitteita ei ole seuduilla tarkasteltu alun alkaen toiminnallisista lähtökohdista, vaan pikemminkin rakenteiden näkökulmasta. Myös tämä selittyy osittain hallinnan hälyllä. Kompleksissa toimintaympäristössä ongelmien ratkaisemiseksi on helpompaa asettaa tavoitteita, joiden saavuttaminen on yksinkertaista. Useilla seuduilla yhteistyö onkin pysähtynyt juuri siinä vaiheessa, kun poliittisesti hankalampia päätöksiä olisi pitänyt lähteä asettamaan ja toteuttamaan (ks. mm. Airaksinen et al. 2004, 2005). Tästä näkökulmasta rakenteellisiin muutoksiin keskittyminen näyttää helpoimman strategisen tien valintana: rakenteellisten muutosten kautta muutoksesta luodaan symbolinen kuva. Rakenteiden muutoksen kautta voidaan myös todistaa, että muutoksia on tosiasiallisesti tapahtunut. Muutokseen on siis valittu ikään kuin liian helppoja tavoitteita, joista on helpompi päästä yhteisymmärrykseen. Tällainen toimintatapa näkyy myös muutoksen perusteluissa: sitä voidaan ja perusteellaankin retoriikan eli ns. arkijärjen (common sense) kautta. Koko hankkeen samoin kuin sektorijohdon näkökulmasta tällaiset tavoitteet näyttävät kuitenkin marginaalisina, sillä niillä ei katsota voitavan saavuttaa toiminnallista hyötyä.

”[---] ja sitä ei, ei katsottu toimintojen kautta. Ja kun toiminnallista hyötyä ei näytä olevan, niin sit on into lopahtanut. Ainakin nyt tässä vaiheessa. [---] pitäis saada kuohuista oikean toiminnan tasolle, päästä tekemään ja toimimaan. Kyllä siinä varmaan aikakysymys on, että tota edellyttäs sitä, että vähän vähemmän mietittäis sitä organisaatiota ja pitäis siirtää pohdintaa siihen, että miten toimintoja hoidettais.” V2_sivi_22/1

Edellinen tekstikatkelma viittaaakin tavoite-vaiheessa jo esiintyneeseen ns. struktuurin ja strategian väliseen paradoksaalisuuteen. Seuduilla on ilmennyt ristiriitaa sen suhteen, tulisiko ensin rakentaa yhteistyöorganisaatio ja pyrkiä sen jälkeen yhteistyöstrategian sekä sen kohteiden tarkempaan määrittelyyn vai toisinpäin (ks. Airaksinen et al. 2004, 243). Keski johdon näkökulmasta organisaatiolaatikoiden rakentelu näyttää muutos-marginaalisena tavoitteena erityisesti, jos sen lisäksi ei pystytä syventämään toiminnallista yhteistyötä. Pelkän rakenteellisen muutoksen toteuttaminen onkin katsottu

eräänlaiseksi rajoitetuksi muutokseksi, sillä piirtämällä uudelleen organisaatiolaatikoita tai yhdistämällä esimerkiksi joitain organisaation yksiköitä luodaan muutoksesta vain symbolinen kuva. Sen avulla pyritään saamaan ihmiset uskomaan, että asiat ovat tultavaksi toisin. (Goss 2001, 74.) Organisaatorakenteiden muutoksen voidaan katsoa nousseen keskeiseen asemaan implementoitavassa muutoksessa erityisesti, kun muut muutoksen tavoitteet ovat sektorijohdon mukaan olleet marginaalisia tai marginaalisia. Tämä todentaa kuvaa eräänlaisesta retorisen tason muutoksesta, jossa tärkeämmälle sijalle näyttää nousseen struktuuri strategian sijaan. Rakenteiden ja organisaatiolaatikoiden muutos ei tosiasiallisesti kerro mitään siitä, millä tavalla suhteet organisaation eri yksiköiden tai henkilöstön välillä järjestetään uudelleen. Usein struktuurit ja niiden muutokset eivät heijastakaan todellista tilannetta, sillä organisaatioiden vanhat toimintatavat säilyvät usein rakennemuutoksista huolimatta. (Goss 2001, 74.) Lisäksi myös rakenteelliset muutokset vaikuttavat ennen pitkää niihin yksilöihin, jotka organisaatiossa työskentelevät. Tästä johtuen vain rakenteisiin kohdistuvat muutokset eivät ole ainoa tai paras tapa muuttaa organisaatioita (emt., 74–75), kuten seuraavat havainnot osoittavat. Valinta struktuurista strategioiden sijaan ei ole välttämättä ollut tietoinen, vaan pikemminkin se kertoo vaikeudesta löytää sopivia ja yhteisiä tavoitteita muutostilanteessa, jossa hallinnan häly ja useat toimijat pyrkivät ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia yhdessä.

Esimerkkinä muutoksen hallinta vaikuttaa kokonaisuudessaan keskittyneen rakenteellisiin tekijöihin, mikä voi johtua siitä, että muuta ei esimerkkinämuutoksessa ole osattu hallita. Muutosta on implementoitu enemmän tekno-strukturaalisin interventioin humanistis-prosessuaalisen näkökulman jäädessä vähäisemmälle huomiolle. Tätä havaintoa vahvistaa sektorijohtajien kokemus siitä tavasta, jolla muutoksen tavoitteet on määritelty. Sektorijohdon näkökulmasta tavoitteita on pohdittu ”väärällä tavalla” – joko sektori on tehnyt päätökset liian itsenäisesti tai vaihtoehtoisesti tavoitteet on jo päätetty toisaalla, ilman sektorien osallistumista. Yhteistä pohdintaa tavoitteista ei sektorijohdon kokemusten mukaan ole ollut riittävästi, mikä osaltaan on johtanut siihen, että tavoitteita on ollut vaikea saavuttaa (vrt. Argyris & Schön 1996, 92–96).

”Ja tämä on mun mielestä semmonen iso asia, mikä pitäis ihan toimialan sisällä, ei vain sosiaali- ja terveystoimen sisällä, tämä ei ole vain sosiaali- ja terveyshuollon asia, vaan koko tämän seudun sisällä mieltä. Kun tämä vanhustenhuolto hyvin äkkiä se pukataan aina sosiaali- ja terveydenhuoltoon.” V3_sote_33/1

”Et ehkä niinku siihen, että sitten, että olisi tehty jonkinnäköistä tiimityötä taustalla, vähän enemmän ja olis pohdittu hiukan laajemmassa foorumissa asioita, et tähän lähdettiin vähän silleen kylmiltään.” V1_tekn_9/1

Tavoitteiden liian itsenäisen pohtimisen katsotaan johtuvan siitä, että selkeitä tavoitteita ei ole saatu tai tavoitteet, jotka päätöksentekijät ovat antaneet, ovat olleet sektorille sopimattomia. Molemmassa tapauksissa tavoitteita on jouduttu sektorikohtaisesti tarkastelemaan uudestaan. Luottamushenkilöiden asettamat ja sektoreille ”annetut” tavoitteet koetaan huonoiksi, riittämättömiksi tai paikoin liian yksityiskohtaisiksi. Luottamushenkilöiden tai muiden tavoitteita asettaneiden tahojen ei katsota tuntevan

toimialoja sillä tarkkuudella, kuin tavoitteiden asettaminen edellyttäisi:

*”Ensiksi tuntui kyllä, että kun seutukunnassa oli ajatuksena että kaikki pannaan yhteen ja näytettiin kalvoja, joissa esitettiin palveluita jotka pitäis yhdistää, kuten päivähoito, joka ei kyllä käytännössä onnistuisi. Siellä oli sellasia ihmisiä esittämässä, jotka ei tunteneet sitä palvelua.”*V2_sote_5/1

Tämä kertoo edelleen siitä, että myös tavoite-vaiheessa sektorijohdon osallistuminen muutosprosessiin on ollut vähäistä. Tämän vähäisen osallistumisen arvioidaan synnyttäneen ongelmia prosessin muissa vaiheissa, ja erityisesti siinä vaiheessa, kun tarkoitus olisi ollut siirtyä tavoitteiden määrittelystä niiden toteuttamiseen. Keskeistä muutosprosessissa onkin, että mikäli muutoksen kahta ensimmäistä vaihetta, tarvetta ja tavoitetta, ei ole kyetty onnistuneesti toteuttamaan, myös toteutusvaiheessa kohdataan usein vaikeuksia (ks. mm. Burke 2002, 2–3).

*”Kahden vuoden aikana jos ois alusta asti oltu prosessia organisoimassa, oltas ihan selkeesti päätöksentekotasolla. Jos ois organisoitu ja prosessoitu. Nyt on päätökset ilmassa. Ja sehän vaatii sitä sitoutumista. Punanen lanka puuttuu. Nyt ei saa pakolla viedä päätöksiä. Ei nämä asiat oo sillä tavalla jäsentynyt. Että helposti tehään semmosia hätäratkasuja.”*V2_sivi_2/1

*”Se on niin kun tossa kiinteistönpidossa nousu esiin semmonen asia, että kun hankkeita suunnitellaan ja rakennetaan, niin siellä on erikoistuntijoita vaikka kuinka paljon, mut siinä vaiheessa kun se siirtyy ylläpitäjille, niin sen tiedon siirtäminen niin siinä saattaa olla, että se tieto välitetään niin semmoselle henkilölle, joka on ansiokkaasti lapioinu lunta 20 vuotta, et kerrotaan puolessa päivässä, että tossa se on ja se jää sit siihen.”*V1_tekn_9/1

3.2.2 Yhteisen vision ja yhteisten tavoitteiden puute

Esimerkkimuutoksen tarve- ja tavoitevaiheiden implementoinnissa voidaan sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna havaita useita puutteita, joita osin on esitelty jo edellä. Näille kahdelle ensimmäiselle muutosvaiheelle yhteistä on niiden epämääräisyys. Sektorijohdolle sekä konkreettiset muutostarpeet että muutoksen yhteiset tavoitteet ovat hämärän peitossa. Tarve- ja tavoitevaiheiden voi havaintojen perusteella nähdä näin kietoutuvan yhteen siten, että määrittelemättä jääneet tai tuntemattomat muutoksen perustelut ja tarpeet eivät ole mahdollistaneet tavoitteiden tarkempaa määrittelyä tai yksityiskohtaisemman muutosvision muodostamista.

”Yhteistä kokonaisuutta kauniista puheista huolimatta ei ole löydetty.” E_sivi_1

”Tällä yhteistyöllä tavoitellaan niin monella tasolla asioita, että siitä ei ole täysin yhteistä ymmärrystä. Riippuu aina siitä yhteistyöryhmän kokoonpanosta, mitä sillä tavoitellaan.” V2_sote_24/1

”Siis kuntayksimielisyyden saavuttaminen on se vaikein kysymys. [...] Kyllä nimenomaan se yhteinen tahto tai se yksimielisyyden saavuttaminen.” V3_sote_26/2

Sektorijohdon näkökulmasta yhteisen vision ja yhteisten tavoitteiden puute nousee muutoksen keskeiseksi onnistumisen mahdollisuuksia heikentäväksi tekijäksi, joka lyö leimansa muutoksen implementointitapaan ja vaikeuttaa myös muutoksen jalkauttamista.

Tavoiteasettelun ongelmien voidaan teoreettisesti tarkasteltuna nähdä kiteytyvän päätöksentekoprosessin ja muutoksen toteuttamisen rationaaliseen malliin, jota muutoksessa mukana olleet kunnat ovat pääasiallisesti omissa organisaatioissaan sekä laajemmin koko seudun tasolla soveltaneet. Toisaalta yhteisten tavoitteiden ja visioiden löytämisen vaikeudet juontuvat siitä, että niitä on yhden kunnan sijaan ollut määrittelemässä useita kuntia samalla seudulla. Niinpä siihenkin ovat vaikuttaneet muutoskontekstin kaoottisuus sekä muutoksessa olevat useat toimijat, niiden keskenään erilaiset ja osin ristiriitaisetkin intressit. Muutosta eivät määritä enää ainoastaan organisaation sisäiset tekijät, kuten stabiilissa toimintaympäristössä, vaan toteutettaessa useita kuntia koskevia muutoksia aiempaa monimutkaisemmassa toimintaympäristössä määrittävät muutosta myös tekijät, jotka kohdistuvat organisaatioiden välisiin suhteisiin.

Erityisesti jälkimmäisten tekijöiden voidaan katsoa hankaloittaneen yhteisen vision määrittelyä ja laadintaa, ja ne ovat osin vaikuttaneet myös tarpeiden määrittelyyn. Verkostomaisen yhteistyön perushaaste erityisesti julkisten organisaatioiden osalta on se, että palveluita ei tuota enää vain yksi kunta. Organisaatiot eivät toimi enää suljettuina järjestelminä, vaan kuntaorganisaatiotkin ovat avautuneet ja toimivat yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa. Yhteistyöllä kyetään ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia, mutta verkostomaisemmalla toiminnalla on myös haasteensa. Esimerkkimuutoksessa useiden kuntien yhteistyömuodostelmiin on ollut vaikeaa luoda pelisääntöjä ja määrittellä tavoitteita: aikaan on saatu lopulta vain kompromissiratkaisuja ja –tavoitteita, joilla ei sektoreiden näkökulmasta ole riittävää painoarvoa muutostarpeisiin nähden. Muutosjohtamisen näkökulmasta häly, toimintaympäristön kaoottisuus ja monitoimijaisuus vaikeuttavat keskeisesti parhaiden toimintatapojen löytämistä.

Yhteisen vision ja tavoitteiden määrittelyä palveluihin liittyen ovat seuduilla vaikeuttaneet kuntien erilaistuneet toimintakäytännöt, kuten erilaiset palvelujen järjestämis- ja menettelytavat. Sektorijohto näkee myös näiden tekijöiden vaikuttavan merkittävästi yhteistyöhalukkuuteen ja tavoitteiden määrittelyyn. Esimerkiksi erilaisten järjestelmien yhteensovittamista pidetään käytännöllisestikin katsottuna hankalana ja niiden erilaisuutta taas muutosta hidastavana. Yhtenä tällaisena erona pidetään myös yhteistyöhön osallistuvien kuntien hallintobyrokratian astetta: joissain kunnissa nähdään siirrytyn toisia kevyempään organisaatioon eikä yhteistyö kunnan kanssa, jolla on raskaampi byokraattinen hallinto, näyttäyty houkuttelevana vaihtoehtona.

”Ja sitten täällä hallinnon, jos mä katson tällaista hallintobyrokratiaa, mikä täällä toimii, niin on tietyllä tavalla konservatiivinen verrattuna esimerkiksi kuntaan x. Sitten kun mennään vielä tuonne, joka on sitten vielä vanhoillisempaa, tuonne [---] Ja mä luulen, että siinä meillä sapelit lyö yhteen.” V3_sote_33/1

”Kun tossa just LVIS-puolella on se, että kun kunnat tekis vähän samantyyllisiä ratkasuja ja ois yhteensopivia järjestelmiä ja niitä voitais tarpeen tullen voitais rakentaa vähän

isompia kokonaisuuksia, ettei se jää sellaseen tekniseen loukkoon, et tää järjestelmä ei sovi yhtään.” V1_tekn_9/1

”[---] kuntien toimintatavat ovat erilaisia, joten kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeaa. Että pitäisi olla yksi toimintamalli, esimerkiksi kuntayhtymä, että ois yhtenäiset toimintakulttuurit, että silloin sitä ehkä vois. Mutta kolmessa eri toimintakulttuurissa tehdä töitä, niin se on aika vaikeaa.” V2_tekn_30/1

Tavoitteiden asettamista on tutkimusseuduilla haitannut myös niin lyhyen samoin kuin pidemmänkin aikavälin visioiden ja päämäärien puute.

”Niitä lyhyen aikavälin. Se voi olla, et ei oo varmaan ei vielä ole semmosia, että voitais niinku päästä toteuttamisvaiheeseen, et kyllä se varmaan vielä vie jonkin aikaa.” V1_tekn_19/1

”Meillä on se ehkä me ollaan työskennelty vähän sillein lyhtynäkösesti, et meillä ei oo sellaisia pitkän tähtäimen visioita et ollaan otettu sellasia akuutteja konkreettisia asioita, joissa voidaan päästä eteenpäin.” V1_tekn_9/1

Muutosprosessiteoriat korostavat muutoksen onnistumisen suhteen tavoitteiden määrittelyä ja yhtenäisen näkemyksen varmistamista niistä koko organisaatiossa. Tavoitteet eivät voi olla ainoastaan retorisia, sillä tällöin ne eivät velvoita ketään, niistä ei ole konkreettista apua ja muutoksen toteuttaminen on vaarassa epäonnistua (vrt. Rantala 2006, 220–221). Kun esimerkkimuutoksessa on ollut mukana useita organisaatioita, voidaan tavoitteiden varmistamisen katsoa olevan vielä tärkeämmässä asemassa. Tässä tapauksessa kuitenkin yhteisten tavoitteiden löytäminen on ollut organisaatioiden välillä vaikeaa, ja voidaan olettaa, että tästä syystä myös henkilöstölle, kuten esimerkiksi sektorijohtajille, on jäänyt niistä epämääräinen kuva.

”Vaun se pitää olla semmoinen karvalakkimalli, jossa on ihan selkeästi strategiset tavoitteet, visiot, toimenpiteet, mitä tehdään ja vielä, että milloin tehdään. Niin silloin se on. Ja pari aanelosta. Että ne pitäis olla niin kuin selkeät”. V3_sivi_2/2

Keskijohdolle ei siis havaintojen perusteella ole selvinnyt konkreettisesti se, mitä yhteistyöllä tavoitellaan. Havaintojen mukaan myöskään päätöksiä asioista, kuten yhteisistä tavoitteista, ei ole saatu aikaiseksi. Havainto kertoo sekä yhteisen suunnan löytämisen vaikeudesta että muutoksen johtamisesta, kommunikoinnista ja informoinnista muutosprosessin aikana ja näiden vaikutuksesta itse muutokseen. Päätösten ja ratkaisujen puuttuessa sektorijohdon on vaikea orientoitua ja asennoitua yhteistyöhön, ja tämä heijastuu ongelmoina varsinaisessa toteutuksessa: vision ja tavoitteiden hämärtyessä sektorijohdon on hankala omalla toiminnallaan pyrkiä edistämään muutosta, ja muutosta koetaan toteutetun osin vain sen itsensä vuoksi, yhteistyötä yhteistyön vuoksi.

Tarkasteltaessa tavoitteiden, visioiden ja osin myös tarpeen epämääräisyyttä, voidaan havaita kohteena olevan muutoksen jääneen osittain eräänlaiseksi retoriseksi muutokseksi. Muutos on keskittynyt havaintoajanjaksolla pääasiallisesti rakenteiden

muuttamiseen ikään kuin eräänlaisena symbolisena todistuksena siitä, että jossain vaiheessa kaikki muuttuu. Yhteistyötarpeen perustelua leimaavat enemmän yleiset yhteiskunnalliset syyt, jotka sinällään ovat tärkeitä, mutta niitä ei tunnuta riittävällä tavalla sidotun muutoksessa mukana olevien organisaatioiden tavoitteisiin. Yhteistyön kohdentamiseksi ja toteuttamiseksi on laadittu sopimuksia, suunnitelmia ja strategioita, mutta ne ovat jääneet sektorijohdon näkökulmasta vain retoriseksi konkreettisten tavoitteiden ja visioiden puuttuessa. Juuri tämä retoriikka saa toteutettavan muutoksen näyttämään rationaaliselta ja siksi oikeutetulta ja legitimiiltä (vrt. Sulkunen 2006, 31-32): myös sektorijohdon näkökulmasta muutos itsessään tuntuu perustellulta huolimatta siitä, että prosessin aikana sitä on kritisoitu. Kritiikin syyt ovat kuitenkin osin tiedostamattomia, ja kumpuavat paikoin myös muutoksen irrationaalisista tekijöistä.

3.2.3 Selkeillä tavoitteilla kohti konkreettista muutosta

Muutoksessa kohdatut ongelmat viittaavat siihen, että ilman selkeiden yhteisten tavoitteiden ja visioiden määrittelyä ja ilman todellista pohdintaa muutoksen tarpeesta kunkin organisaation kannalta muutos on vaarassa jäädä edellä mainitun kaltaiseksi retorisen tason muutokseksi, jossa mikään ei käytännössä lopulta muutu. Tätä todentaa esimerkiksi se, että selkeiden ja sopivien tavoitteiden voidaan katsoa edistävän yhteistyötä.

”Alkuvaiheessa totta kai, että haettiin tekniselläkin puolella ne alueet, missä me voitais lähteä yhteistyötä tekemään ja kehittämään. Se oli semmosta kartotusta ja hakua, että mitkä ne mahdollisuudet olis seutukunnassa nimenomaan. Ja käytiin tutustumassa, Lahden seudullakin. Mutta etsittiin, mitkä ois ne mahdollisuudet. Niitä löyty sitten ihan mukavasti työn edistyessä.” V2_tekn_17/2

”Ja sitten kun tämä tiiviintyminen tapahtui näissä eri toimialueilla, niin se rupesi sitten ehkä enemmän tuottamaan sitä päämäärää johon ollaan menossa. Ja se, mikä mun mielestä minunkin työskentelyssä näkyi, niin ensin käsiteltiin semmoisia hyvin pieniä asioita. Ja nyt ne on koko ajan kehittyneet kokonaisvaltaisemmaksi.” V3_sote_33/1

Yhteisten ja sopivien tavoitteiden aikaansaaminen edellyttää sitä, että viranhaltijat otetaan mukaan työhön sen aikaisessa vaiheessa. Kuten edellisistä tekstikatkelmista huomaa, kokevat sektorijohtajat tavoitteiden selkiytyneen vasta, kun niitä on oman sektorin kollegoiden kanssa päästy pohtimaan. Tämä synnyttää laajemman näkemyksen yhteistyöstä ja erityisesti niistä tarpeista ja mahdollisuuksista, joita eri sektoreilla muutoksen toteuttamisessa on. Kun viranhaltijat voivat olla osallisina muutosprosessissa, muutos ja sen tavoitteet myös konkretisoituvat heille paremmin ja heidän on helpompaa sitoutua muutokseen. Kunnassa toimivien henkilöiden työpanos voikin palvella valtuuston hyväksymiä tavoitteita parhaiten, jos tavoitteet on käyty henkilöstön kanssa läpi: ”Ei voi odottaa sitoutumista, jos ei kerrota, mihin pitää sitoutua” (Hämäläinen 1999, 31).

”Ja sen [...] laadinnan yhteydessä, kun pääsi siihen prosessiin mukaan, niin se vielä teki todeksi, että se todella on sitä. Ruvettiin niin kuin suunnittelemaan kaikkia pyörteitä ja muita. Ja sillä tavalla alkaa tämä kokonaisuus hahmottumaan.” V3_sote_33/1

”Että sitten, kun pantiin meidät, sanotaanko käytännön toimijat mukaan toteuttamaan, niin silloin siellä tapahtuu.” V3_sivi_2/2

Muutoksen kahdessa ensimmäisessä vaiheessa kohdatut ongelmat eivät välttämättä aktualisoidu vielä tarpeita tai tavoitteita laadittaessa. Näiden aiempien vaiheiden implementoinnilla on kuitenkin merkittävä vaikutuksensa itse toteuttamisvaiheen onnistumiseen. Varsinaiset ongelmat siis tulevat esille tai kertautuvat seuraavissa vaiheissa. Tällöin itse prosessi ei pääse etenemään lainkaan.

”[---] että meidän pitäis ehkä kerrankin keskustella hyvin perusteellisesti siitä, että mitä muuta se yhteistyö on kuin hankkeita. Ja ollaanko siihen sitten valmiita [---] että sitä pitäisi lähteä miettimään sitä, että mikä siinä sitten on sellasta, olisi mahdollista ja halutaanko, haluaako kunnat ylipäätään lähteekään semmoseen, että lähtee niinkun vanhaa purkamaan vai onko se vaan, et lähetään uutta tekemään.” V2_sote_4/1

Muun muassa se, etteivät sektorijohtajat laajasti ole osallistuneet tavoitteiden laamiseen, saattaakin muotoutua ongelmaksi vasta siinä vaiheessa, kun marginaalisia ja abstrakteja tavoitteita lähdetään toteuttamaan ja operationalisoimaan käytäntöön. Ongelmien mahdollisuus on suuri erityisesti, jos sektorijohtajilta odotetaan välittömästi hyviä tuloksia, vaikka he ovat hypänneet muutokseen mukaan ns. kylmiltään.

Nämä ongelmat kertautuvat esimerkkimuutoksen kaikissa vaiheissa, mikä osaltaan todentaa sitä, että ongelmia sektorijohdon näkökulmasta on ollut eikä niitä ole osattu ratkaista siten, että prosessi olisi päässyt kunnolla etenemään. Niin muutoksen tarpeisiin, tavoitteisiin kuin sen visioonkin on palattava jatkuvasti prosessin aikana, eikä toteutuksessa päästä vauhtiin lainkaan. Kokonaisuudessaan kyse on muutosprosessin johtamisesta, jonka merkityksen voidaan nähdä näin korostuvan jo heti muutoksen alkuvaiheesta lähtien.

”Mutta tämmöistä konkreettista muutosta, niin mun mielestä ei oo. Että siinä mielessä mun, mää tykkään kyllä, että prosessi ei ole oikeastaan ihan päässyt vauhtiinkaan. Että se on tämmöistä alkukeskustelua yhä vieläkin.” V3_sote_7/2

3.3 Muutosprosessin johtaminen ja yleisten muutosmekanismien puute

Edellä on jo paikoin viitattu siihen tapaan, jolla Seutu-hanketta on implementoitu. Implementoinnilla on vaikutuksia muutokseen ja sen seurauksiin. Tämä on myös muutoksen johtamista, jota tutkimuksen ilmiökenttää käsittelevässä luvussa on kuvattu muutosprosessiksi. Johtamisen tarkoitus on helpottaa muutoksen onnistumista muutosmekanismien kautta ja edistää näin myös muutoksen ja sen tavoitteiden implementointia laajasti organisaatiossa (ks. esim. Burke 2002, 108–109). Erilaisia interventiotapojakin on käsitelty edellä.

Tässä käsitellään sellaisia muutosmekanismeja, jotka eivät vielä edellä ole tulleet esille. Muutosprosessimallit ja -teoriat määrittelevät, että erityisesti muutoksen toteutusvaiheessa tärkeää on henkilöstön asenteisiin vaikuttaminen, muutoksen tukeminen mahdollisten epävarmuuksien hälventämiseksi sekä tarvittaessa esimerkiksi neuvonta

ja valmennus, koulutus, aktiivisen osallistumisen⁸⁶ varmistaminen, kommunikointi muutoksen tavoitteista ja visiosta sekä eri toimijoiden rooleista. Tärkeää on myös organisaation muu tuki muutostilanteessa. Näitä voidaan kutsua organisaation tarjoamiksi muutoksen resurssiksi sekä muutoksen johtamisen keinoiksi. Resurssit ovat elementtejä, jotka toimivat apuna vaimennettaessa tai kevennettäessä muutoksen vaikutuksia yksilön suhteen: niiden tarkoitus on balansoida muutosten negatiivisia vaikutuksia. (Korunka et al. 2003, 55; ks. myös Mauno & Virolainen 1996; Lumijärvi 1993, 30–34.)

Muutoksen johtamisen samoin kuin irrationaalisten elementtien huomioonottamisen katsotaan useissa muutosprosessimalleissa liittyvän muutoksen toteutus-vaiheeseen. Tutkimusten havaintojen perusteella muutoksen johtaminen on kuitenkin tärkeää aivan muutoksen alusta alkaen. Tässä tuodaan esille sellaiset muutosmekanismit ja johtamisen keinot, jotka liittyvät kaikkiin muutosvaiheisiin. Näitä ei voida liittää juuri tiettyyn vaiheeseen muun muassa siksi, että käytännössä eri muutosvaiheet limittyvät. Koko muutosprosessin kannalta tutkimuksen keskeinen havainto onkin se, että tässä esiteltävät interventiot ja muutoksen mekanismit näyttävät kaikissa muutosvaiheessa yhtä tärkeitä. Kaikille vaiheille voidaan siis asettaa päämäärät (tarpeen kommunikointi, tavoitteiden asettaminen ja toteutusvaiheessa tavoitteiden operationalisointi), mutta kaikissa vaiheissa näiden lisäksi tärkeitä ovat tässä esitellyt muutoksen mekanismit ja interventiotavat. Myös muutoksen varsinainen toteutusvaihe siis sisältää tavoitteiden jalkautuksen ohella edellä mainitut elementit. Tätä muutoksen kolmatta vaihetta ei kuitenkaan voida tässä riittävällä tarkkuudella tarkastella, sillä esimerkkimuutoksia toteuttavissa organisaatioissa ei tarkasteluajanjaksolla päästy riittävän pitkälle itse toteutuksessa. Toisaalta juuri tästä syystä tutkimus kertoo ennen kaikkea muutoksen epäonnistumiseen johtaneista tekijöistä ja lisää siksi ymmärrystä organisaatiomuutosten implementoinnin vaikeuksista.

3.3.1 Kaksisuuntainen viestintä resurssina muutokseen

Kaikissa muutosvaiheissa on esiintynyt ongelmia informaation jakamisen ja viestinnän suhteen. Muutosprosesseissa tiedottaminen ja informaatio nousevat yleisesti ottaen keskeiseen asemaan, ja niiden voidaan katsoa vaikuttavan myös yksilöiden muutoskokeuksiin (ks. esim. Mauno & Virolainen 1996,5; Saksvik et al.2002, 52; ks. myös Kramer 1993; Nätti et al. 1995; Korunka et al. 2003). Tämän on toisinaan katsottu olevan jo hivenen klisee, sillä muutoksista ei voida koskaan tiedottaa riittävästi: aina joku toimijaryhmä tai jotkut henkilöt kokevat, ettei heitä ole riittävällä tavalla informoitu. Tämä näkyy myös esimerkkimuutoksessa:

”Mutta tietenkin tää tiedottaminen. Mutta senkin suhteen oon pikkusen pessimisti. Että kun sitten kun tiedotat, niin sitten on niitä ihmisiä, jotka ei oo koskaan mitään kuulukaan.

86 Aktiivinen osallistuminen on osallistumista ja vaikuttamista niihin päätöksiin, jotka koskevat implementaatiota, passiivinen osallistuminen taas on tiedon vastaanottamista (Korunka et al. 2003, 55). Jos oikeanlaista kommunikointia muutoksesta ei organisaatioissa käydä, keskustelu muutoksesta on usein eräänlaista juoruilua, joka lisää yksilöiden epävarmuutta ja ahdistusta tulevasta ja voi estää muutoksen onnistumista (Saksvik et al. 2002, 52).

Ne ei halua edes paneutua siihen kuulemiseen, eikä siihen tiedottamiseen tai sit ne ei ole paikalla. Tai sitten ne ei viitti lukee, jos laittaa jotain sähköpostia. Että se on vähän niinkun vettä hanhen selkään kaatas. Ja tuota. Että siinä mielessä niin ne tietysti ne aktiiviset, ne jotka on aktiivisia, ne tietenkin saa.” V2_sote_27/1

Havaintojen mukaan informaation merkitys kuitenkin korostuu normaalia enemmän muutoksissa, jotka kohdistuvat useisiin organisaatioihin. Tätä todentaa esimerkiksi se, että sektorijohtajat näkevät tärkeäksi, että he saavat tietoa myös muutoksen etenemisestä muilla sektoreilla.

”[---] Ja toisaalta on ihan tärkeä saada tietoja sellaisiltakin alueilta, jotka ei ole omia. Esimerkiksi vaikka hankintatoimesta tai teknisestä toimesta tai tämmöisestä. Että ihan ne on tärkeitä kuulla.” V3_sote_4/2

”Joo. Että sitä, se niin kuin ei taas ole toiminut. Ja mun täytyy kyllä sanoa, että en mää oikeestaan ihan selvästi tiedä, että mitä tämä seutu on tehnyt näinä vuosina. Että mää tiedän sen mun oman sektorin, mutta se muu. Että informaatio muille sektoreille ja myöskin ihan jokaiselle kuntalaiselle, tämmönen tieto, että mikä tämä on.” V3_sote_28/2

Informaationkulku ei olekaan tarpeen enää vain organisaatioiden sisällä, vaan myös niiden välillä ja useampien eri toimijoiden kesken. Voidaankin todeta, että hallinnan häly ja yhteiskunnan postmoderni fragmentaatio korostavat tiedotuksen tarvetta aiempaa enemmän, mutta toisaalta ne myös tekevät hyvästä ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta entistä haastavampaa. Sektorijohto pitää olennaisena tiedotuksessa sen ajoitusta ja ajanmukaisuutta. Tärkeäksi nähdään edelleen sekä hyvien että huonojen uutisten kertominen. Se, että tulevista muutoksista ja vaikeistakin asioista tiedotetaan ajoissa, saattaa vähentää henkilöstön kokemaa epävarmuutta: tieto antaa henkilöstölle mahdollisuuden ennakoita tapahtumia, ja tästä syystä se luo tunnetta tilanteen hallittavuudesta (ks. esim. Nätti et al. 1995). Tiedotuksen vähäisyyden sitä vastoin voidaan sektorijohdon kokemusten perusteella katsoa heikentäneen tietoisuutta muutoksesta, sen tarpeista ja tavoitteista.

Kokemukset tiedotuksesta ja informaatiosta riippuvat kuitenkin myös yksilöistä ja heidän omasta aktiivisuudestaan tiedon hankinnan suhteen. Lisäksi kokemuksiin vaikuttaa yksilöiden suhtautuminen muutokseen. Jos muutos koetaan tärkeäksi, nähdään myös oma aktiivinen tiedon etsintä ja dialogi tarpeellisena. Mauno & Virolainen (1996, 57) ovatkin todenneet, että oma, yleinen suhtautuminen muutokseen vaikuttaa siihen, käsitetäänkö tiedotus muutoksista onnistuneena vai ei.

Useat tutkimukset ovat epäonnistuneet pyrkimyksissään määritellä tiedonkulun ja tiedon merkitystä muutosprosesseissa. Merkityksellistä tiedottamisessa on se, että muutosprosessin eri vaiheissa tiedottaminen saa erilaisia rooleja ja yksilön tiedontarve muutoksen edessä vaihtelee ja eroaa eri yksilöiden tai ryhmien välillä (ks. mm. Argyris 1999, 98). Muutoksessa korostuu myös tiedotuksen kaksisuuntaisuus, eli kyseessä ei ole ainoastaan informointi, vaan dialogi organisaation eri tasojen ja eri yksilöiden välillä (Argyris & Schön 1996, 67–71, 91–92; Kramer 1993, 178–181; ks. myös Osborne & Brown 2005, 97–99) ja tutkimuksen havaintojen perusteella myös eri organisaati-

oiden välillä. Merkityksellinen on myös tiedon tai tiedotuksen kaksijakoinen luonne. Tutkimusseuduilla tiedotusta koetaan pääosin olleen riittävästi, mutta kaksisuuntaista viestintää ei. Toisaalta kokemus tiedotuksen laajuudesta näyttää riippuvan myös siitä asemasta, mikä henkilöllä on organisaatiossa ja muutoksessa:

"[...] ja määhän kyllä itse tunnen olevani siinä keskuksessa, että määhän saan sen tiedon kyllä heti jatkuvalla syötöllä, että tiedän, missä mennään. Että en määhän itse tunne olevani mistään paitsi." V3_sote_5/2

"No kyl mä sain joo mutta ehkä sitten taas se, koska olin siinä [...] selvityksessä ja sain niitä kaikenlaisia muistioita ja taustapapereita ihan riittävästi. Mut voi olla, et jos en ois ollu, en ollu silloin vielä tässä virassa, niin voi olla etten ihan kaikesta ois aina saanut. Mutta kyllä oon saanut." V2_sote_4/1

"Mutta sitten kunnanjohtajien keskuudessa ei oo kuultu. Poliitikoista minä en tiedä, koska ei ole ollut juuri mitään kuin yksipuolinen informaatio, eli määhän oon ollut projekteista kertomassa. Ja mutta sitten, että eihän meiltä kysytykään mitään muuta, kuin nämä haastattelut." V3_sote_28/2

Kaksisuuntaisen viestinnän ohella sektorijohto kaipaa erityisesti kommunikointia ja keskustelua yleisistä muutokseen liittyvistä seikoista, sillä niiden kautta katsotaan voitavan muodostaa paremmin kuvaa muutoksesta kokonaisuutena. Toisinaan kaivataan myös keskustelua mahdollisista omista peloista ja toiveista. Tästä lähtökohdasta viestintä nähdään eräänlaisena muutoksen implementointia edistävänä tekijänä ja sektorijohdon näkökulmasta erittäin tarpeellisina:

"Mutta näistä odotuksista eikä sillein oo mistään ennakkoluuloista, ni en muista, että ois, et enemmän noista kunnan tarpeista kyllä on ollut puhe. Et ei niistä oo. Mut kyllä kai yleensä aina kun uudistamistyötä tehdään, niin kyllähän siltä paljon odotetaan. Että kyllä sieltä pitäis kanssa jotain konkreettista tulla." V1_tekn_19/1

"[...] pitäis sitte pystyy niinku tuomaan julki sen työryhmän vaiheita, et nyt pohditaan tämmöstä ja tämmöstä ja tämmöstä, et kuiteski kuntalaisetki ja laajempi porukkakin sais niinku kannanottoja tai kuulis sit niitä kommentteja sieltä, ni se voisi olla ihan järkevää, että tota." V1_tekn_12/1

"[--] et tota se oli oikeestaan siitä kunnan johtotasosta kiinni, että miten se sitten kertoi keskijohdolle siitä, että mitä siellä nyt sitten haetaan, ja että perustetaan tämmösiä työryhmiä ja tämmösiä työryhmiä, et tai jotain et miten siihen sitten jäseniä haalitaan, niin ehkä se jäi vähän sitten niinku jos ajattelee, niin ei siitä ehkä niin tiedotettu." V1_tekn_12/1

Kuten myöhemmin kuvataan, voivat yksilökohtaiset tavoitteet tai ennakkoluulot muotoutua helposti esteiksi muutokselle. Näitä sektorijohto on puninut pääosin omien kollegoidensa kanssa, mikä sinänsä on varmasti hyödyllistä. Se ei kuitenkaan välttämättä anna vastausta kaikkiin niihin kysymyksiin, jotka muutoksen aikana pohdituttavat.

Vain harva informanteista on käynyt keskustelua omassa kunnassaan esimerkiksi omaan rooliin, omiin tehtäviin ja työn tulevaisuuteen liittyen: tuki muutokseen samoin kuin toteutuksen periaatteet ovat siis osin puuttuneet. Epävarmuuksia oman työn tulevaisuuteen liittyen on kuitenkin noussut, mikä osaltaan on ehkä johtunut juuri muutoksen suunnan epävarmuudesta ja tavoitteiden epäselkeydestä. Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaankin todeta, että esimerkkiorganisaatioissa sektorijohdon on ajateltu sitoutuvan muutokseen, sen tavoitteisiin ja visioihin ilman, että sektorijohdon kanssa on loppujen lopuksi käyty dialogia, kuultu heidän tarinoitaan ja kokemuksiaan. Yleisesti rationaaliset muutosmallit eivät ota huomioon prosessissa esille nousevia yksilöiden erilaisia tavoitteita, toiveita ja pelkoja. Havainnot todentavatkin, että myös tutkimusseuduilla muutoksessa mukana olevien yksilöiden samoin kuin henkilöstövoimavarojen hallinta on useassa muutosvaiheessa jäänyt vähäiseksi (vrt. mm. Stenvall et al. 2007a, 29–30). Tämä on tyypillinen vaikeus juuri julkisten organisaatioiden muutoksissa (Osborne & Brown 2005, 221) ja tutkimusseuduilla tämä muutoksen humanistisen tai irrationaalisen puolen hallinta on vaikeutunut myös hallinnan hälyn johdosta.

3.3.2 Ei osallistumista, ei tukea, ei toteutusta?

Keskeinen muutoksen implementointia määrittävä seikka on, että sektorijohto kokee muutoksen toteuttamisen eli tavoitteiden operationalisoinnin käytäntöön vaikeaksi. Osittain tämä johtuu siitä, että muutoksen varsinaisen toteuttamisen koetaan jääneen sektorijohdon harteille, mutta tähän toteutustyöhön ei olla saatu riittävästi resursseja: yhteistyölle ei löydy aikaa ja myös oman organisaation tai johdon tuki nähdään puutteellisena. Sektorijohto on kaivannut tukea muutokseen enemmän kuin mitä he ovat saaneet, ja muutoksen resurssien koetaan yleisesti jääneen vähäisiksi. Myös muutoksen johtamis- ja implementointitapaa kritisoidaan (vrt. Juuti et al. 2004, 184–185).

Ehkä kaikkein keskeisimmin sektorijohdon kokemuksiin ja asenteisiin muutosta kohtaan onkin vaikuttanut se, etteivät he ole saaneet riittävällä tavalla osallistua muutosprosessin aiempiin vaiheisiin. Kokemustensa mukaan he ovat olleet jollain tavalla muutoksen suunnittelun ulkopuolella.

”No varsinaiseen hankehakemukseen, niin siihen ei meidän puolen kehittämässä ei saatu osallistua, siinä ei kuultu meitä. Se tapahtui niin pienessä piirissä. Mutta käytännössä sitten. On siitä sanottu kyllä jälkeenpäin. Ministeriölle tehtiin silloin oma sosiaali- ja terveyspuolen hakemus. Seutukuntatoimisto ja yksi johtava lääkäri teki sitä ja se sai kuitenkin rahaa. Mutta siihen ois toivonut mukaan pääsyä kyllä.” V2_sote_5/1

Kun vaikuttamismahdollisuuksia muutokseen on saatu monesti vasta siinä vaiheessa, kun toteutusta olisi pitänyt jo täydellä vauhdilla olla tekemässä, on se eittämättä vaikuttanut toteutuksen ja koko muutoksen onnistumiseen. Tätä näyttää vahvistaneen se, että viranhaltijat on kokemustensa mukaan jätetty toteuttamaan työtään hyvin itsenäisesti sen jälkeen, kun vaikuttamaan on lopulta päästy:

”Kuntien johtavat viranhaltijat pidettiin sivusta valmistelusta oikeastaan viime kevääseen asti, koska luultiin, että he (tekninen johtaja, sivistysjohtaja, perusturva johtaja) kuitenkin vastustavat uudistuksia virkansa puolesta. Täysin väärä ja perusteeton harhaluulo [---]

Päinvastoin, että viranhaltijoita ja heidän rakentavia esityksiään olisi kuunneltu, heidät yritettiin vaientaa.” E_sivi_2

”Minusta on väärin, että palkataan ”asiantuntijoita” muualta, kun kuitenkin asiantuntemus ja tieto on jo alueella. Esimerkiksi minua itseäni henkilökohtaisesti ei ole kuultu terveydenhuollon selvityksen johdosta kuin vasta tässä kuussa.” E_sote_5

Sektorijohdon onkin ollut hankala viedä muutosta läpi omalla toimialallaan, kun he eivät oikeastaan tiedä, mitä sillä tavoitellaan tai mitä heiltä odotetaan. Organisaatiomuutoksissa yleisesti tärkeän johdon tuen (Saksvik et al. 2002) ja osallistumismahdollisuuksien puuttuessa on sektorijohdon ollut hankala toteuttaa muutosta. Osallistumisella ja vaikuttamisella onkin merkittävä painoarvo koko muutosprosessissa, ja lisäksi se vaikuttaa niihin tuloksiin, joita muutoksesta saadaan. Jos sektorijohto ei tunne toteutettavaa muutosta, heillä ei ole mahdollisuuksia viedä muutosta läpi etenkin nopealla aikataululla, sillä sitoutumiseen ei jää aikaa:

”Että sitten, kun pantiin meidät, sanotaanko käytännön toimijat, mukaan toteuttamaan, niin silloin siellä tapahtuu. Ei se tapahdu missään munkin kammiassa ja noilla hienoilla seutuhallituksen päätöksillä, vaan sillä, että ne sisäistetään me, jotka se homma tehdään. Ja me sitten, että meidän pitää vielä sitoutuakin siihen.” V3_sivi_2/2

Osallistumisen vähäisyys todentaa osaltaan sitä, että interventiot muutokseen ovat painottuneet teknis-rationaaliseen näkökulmaan. Muutosta on implementoitu modernein ja rationaalisin sekä rakenteita korostavin muutosmallein. Tällainen tapa on jättänyt alleen arjen moniäänisemmän diskurssin ja sulkenut myös sektorijohdon muutoksen implementoinnin marginaaliin kriittisissä muutosvaiheissa. Tätä voidaan tulkita weberiläisen organisaatiodiskurssin kautta, johon kuuluu mekanistinen ihmiskäsitys: seuduilla voidaan muutoksen toteuttamistavasta tehtävien havaintojen mukaan nähdä viitteitä modernin työntekijäparadigman eräänlaisesta ylivallassa. Päätösten toteuttaminen noudattelee modernia päätöksentekoprosessia, jossa sektorijohto astuu kuvaan siinä vaiheessa, kun strategioita ja visioita on sovellettava käytäntöön. Modernien toimintamallien noudattaminen näyttäytyy muutoksessa eräänlaisena helpoimman strategian valintana: kun kaoksen keskellä oikeiden ja parhaiden toimintatapojen löytäminen on vaikeutunut, on helpoin ratkaisu ollut tukeutua rationaaliseen päätöksentekoprosessiin, jossa valta, osallistuminen ja yksilöiden rooli muutosprosessissa määräytyy organisaationaalisen aseman ja hierarkian mukaisesti.

3.3.3 Yksilöiden ja ryhmien tehtävien määrittelemättömyys

Useiden muutosprosessimallien mukaan eri toimijoiden roolien ja toimenkuvien selkeyttäminen kuuluu keskeisenä osana prosessin tavoite-vaiheeseen. Erityisesti yksilöiden ja organisaatiossa työskentelevän henkilöstön työtehtävien määrittely sekä ennen että jälkeen muutoksen on merkityksellistä. Tällä määrittelyllä pyritään ihmisten ja heidän ajattelunsa muutokseen (ks. mm. Osborne & Brown 2005, 221). Esimerkkimuutokseen liittyvien havaintojen perusteella tehtävien ja roolien selkeyttämistä ei voida painottaa vain tavoitevaiheessa, vaan se tulisi nähdä olennaisena osana koko

toteutettavaa muutosprosessia.

Tutkimusseuduilla on ollut sektorijohdon kokemusten mukaan jonkinasteista epäselvyyttä eri toimijoiden ja eri toimijaryhmien tehtävien suhteen, ja osa tutkimuksen informanteistakin on kokenut oman roolinsa sekä tehtävänsä epäselviksi. Useilla esimerkkiseuduilla on seudullisen yhteistyön organisoinnissa ollut käytössä tiimi- tai sektorikohtaisia työryhmiä. Esimerkiksi Oulun seudulla näitä ovat olleet mm. HYVE-tiimi (sosiaali- ja terveys), Kulttuuritiimi, Tekninen tiimi sekä Sivistystiimi (koulutoimi) ja Lahden kaupunkiseudulla kehittämisen ns. teemaryhmät kuten Sivistys, Tekninen, SOTE, Infra ja Tukipalvelut. Nämä tiimit ovat useilla seuduilla olleet sektorijohdosta koostuvia ja niiden tehtävänä on ollut vastata palvelusektoreiden kehittämisestä. Ne on nähty järkevinä mm. siksi, että keskijohdolla on katsottu olevan paras asiantuntemus alansa kehittämistarpeista (ks. mm. Airaksinen et al. 2004). Roolilla tarkoitetaan tässä ensisijaisesti yksilön tai ryhmän toimenkuvaa ja työtehtäviä ja niiden määrittelyä seutuyhteistyökontekstissa. Perustetuilla sektorikohtaisilla tiimeillä on ollut vaikeuksia hahmottaa omaa positiotaan muun muassa siksi, että selkeitä toimintaohjeita ei ole muutoksen aikana saatu:

”Siis meillä oli hyviä ajatuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta ensinnäkin sen toimikunnan tehtäväksiänto oli hyvin epämääräinen ja kyselystä huolimatta en saanut vastausta, mikä toimikunnan rooli oli. Eli se oli hyvin laaja. Ja hyvin epämääräinen. Ja me tehtiin työtä siten, me luotiin itse se tehtäväksiänto sitten vähän niin kuin itse haluttiin ja se ei ollut ainakaan sitten näköjään kovin onnistunut [---] Me yritimme nyt tehdä tällöisen yhteenvedon, kun tämä toimikunta lopetti [---] että tavallaan jälkikäteen minusta se oli ihan naurettava melkein, että tällöinen toimikunta, jolla ei ole kunnan toimeksiäntoa.”
V3_sote_28/2

Tämän epäselvyyden voi katsoa liittyvän keskeisellä tavalla myös siihen, etteivät muutoksen tavoitteet ole olleet selkeitä. Epäselvät tavoitteet ovat sektorijohdon näkemysten mukaan johtaneet epäselviin toimenkuviin, joita ryhmillä itsellään ei ole ollut mahdollisuuksia riittävästi selkeyttää.

Toisaalta kyvyttömyys vaikuttaa edellä mainitun kaltaisiin asioihin kertoo myös sektorijohdon kyvyttömyydestä ottaa itse vastuuta muutoksesta. Vastuu ikään kuin sysätään muutoksen muille (avain)toimijoille ja ongelmat ulkoistetaan omasta toimijaryhmästä, vaikka viranhaltijoina myös heillä itsellään on vastuuta. Kunnan päätöksenteon perustuu myös viranhaltijoiden tekemään valmisteluun ja esittelyyn, ja heillä on vastuu siitä, että luottamushenkilöintien käsiteltäväksi ylipäättään tulee oikeita asioita (Hämäläinen 1999, 43). On kuitenkin korostettava, että vastuunotto ei ole helppoa muutoksessa, jonka suunta puuttuu ja josta ei ole käyty riittävästi keskustelua.

Tiimit ovat tehneet muutostyötä itsenäisesti useilla seuduilla, ja tämän todetaan toimineen hyvin: oman ryhmän katsotaan lähes jokaisella seudulla saaneen lopulta aikaan jonkinlaisia yhteisiä tavoitteita. Myös tavoitteiden toteuttamisen koetaan onnistuneen hyvin vähäisistä tuloksista huolimatta. Tiimien avulla onkin saatu rakennettua niitä konkreettisia ja toimialakohtaisesti tärkeitä tavoitteita, jotka laajemmassa kontekstissa ovat jääneet puuttumaan.

”Joo ne on selkeitä kyllä [...] Me viranhaltijat ollaan kyllä tehty sotepuolella selkeät tavoitteet. Se tulee nyt aika paljon ton hyvinvointi-projektin kautta, mut myöskin muitakin asioita, jotka ei suoraan liity tähän. Kyllä.”

Oman sektorin sisäinen yhteistyö nähdään myös lähes poikkeuksetta hyvänä. Siksi onkin syytä tarkastella lähemmin sitä, miten juuri sektoreilla tehty työ on eronnut sektorijohdon paljon kritisoimasta kunnan tai seudun kokonaistyöstä. Ensinnäkin sektorijohto katsoo, että heidän omissa tiimeissään tavoitteet on pystytty määrittelemään selkeämmin, kuten edellä esitettiin.

”No jos puhun sosiaali- ja terveystoimesta, jossa me on tehty et ollaan pitkälle suunnitelman tekovaiheessa, niin ne on mielekkäitä ja järkeviä, niin ne on. Lähtökohta on ohjausryhmässä on ollu, et tehdään konkreettisia ja sellasia, mistä todella on hyötyä.” V2_sote_25/1

Kun toiminta on lisäksi aloitettu toiminnallisesta lähtökohdasta, ei suuria ristiriitoja tai erimielisyyksiä ole syntynyt. Työ on edennyt konkreettisen ongelman määrittelystä sen ratkaisemiseen. Kun aikaan on saatu ratkaisu eli tulos, on lähdetty purkamaan seuraavaa ongelmaa.

”[---] mutta me niinku teknisten ryhmässä me katottiin ne sellaset asiat, missä on niinku esimerkiksi tää kiinteistöpäivystys, se on asia, joka on retuperällä valtaosasta seutukunnan kuntia ja se on niinku meidän lyhyen tähtäimen tavote, ja se että se asia pistetään kuntoon [---]” V1_tekn_9/1

Sektorikohtaisella yhteistyöllä on lisäksi eräs merkittävä lisäarvo johtajien kokemuksiin nähden. Sektorittaisilta kollegoilta on saatu yhteistyön tai muutoksen aikana sitä tukea, joka laajemmassa kontekstissa on jäänyt puuttumaan.

”No tuota, mulla on yhteen perusturvajohtajaan kyllä hirveen hyvät välit ja me ollaan, voisiko sanoa, että työkavereita [---] Mutta kyllä me, kyllä mää sanon, että silloin, kun on ollut oikein tiukkoja palaveriteita, niin me on melkein tehty se jälkipuintina sitten kahdestaan. Ja sitten toisiamme tuettu siinä. [---] se on ollut vaan semmoista, vähän niin kuin sitä paineen purkamista ja sitten semmoista vähän huumorilla höystettyä paineen purkamista.” V3_sote_5/2

Lisäksi tiimeissä tiedotuksen, kommunikoinnin ja keskustelun koetaan toimineen hyvin, eikä tiimien työstä ole suljettu ketään pois, vaan kaikki halukkaat ovat voineet osallistua. Osassa tiimeistä myös kunkin sektorijohtajan tehtävät on määritelty esimerkiksi erityisosaamisalueiden perusteella. Tämä on auttanut sektorijohtoa näkemään itsensä ja oman työnsä sekä roolinsa osana muutostyön kokonaisuutta paremmin.

”Ei meillä ainakaan ole kollegojen kans toimivaltariitoja tullut, ollaan keskenämme sovittu aina kuka edustaa porukkaa missäkin työryhmässä. Mistään ei oo riitaa tullu.” V2_sote_26/1

”[---] Koululaitoksessa tehtiin, esimerkkinä, perusopetuksen opetussuunnitelmaa ja siinä oli yksi tämmöinen, meillä oli itse asiassa rehtoriryhmä, joka oli johtoryhmä. Sitten

siinä oli vastuutettu muutama henkilö ja sitten oli alatyöryhmät. Että oli joka ikinen opettaja sijoitettu johonkin työryhmään. Mutta sitten taas se johtoryhmä piti hommat hanskassa ja koossa ja kasassa se [---] Sama tässä esimerkiksi sivistyspuolella, että siinä on semmoinen, että näkee kokonaiskuvan, sitten siellä on niitä alatyöryhmiä, jotka työstää sitten, se ympäryy sen kokonaisuuteen ja seutukuntahallitukselle.”V3_sivi_2/2

Yleisesti sektorijohtajat pitävät tärkeänä tiimien roolien määrittelyä, sillä tiimeissä työn katsotaan helpottuvan, jos tiedetään, mitä tiimeiltä odotetaan. Tämä määrittely liittyy laajemmin myös muiden muutoksessa mukana olevien toimijoiden vastuiden, velvollisuuksien sekä roolien kirkastamiseen. Sillä on edelleen yhtymäkohtansa myös vetovastuiden, tavoitteiden ja päätösten aikaansaamiseen, sillä sektorijohdon itsenäinen rooli on tärkeä muutoksen toteutusvaiheessa, mutta toteutus ei pääse koskaan alkamaan, ellei perusratkaisuja ole tehty sitä ennen strategisten päätöstentekijöiden tasolla.

”Minä kaipaen sitä, että sillä pitää niin kuin johdolla olla selkeät tavoitteet ja sitten niitten pitää olla niin selkeät tavoitteet, että kun ne tulee meille kertomaan, ne itsekin ymmärtää, mistä ne puhuu. Eihän niitä muille voida, ymmärtää, jos ei itse. Että se pitää johdon sisäistää ja seutukuntahallituksen pitäis jokaisen olla sisäistänyt nämä tavoitteet ja mihin olla menossa ja mitä pyritään ja missä aikataulussa ja ne pitää pystyä saamaan suomeksi tuolla meille.”V3_sivi_2/2

”Et sosiaalijohdon työkokoukset, se agenda- ja menettelytavat voisi olla vielä paremmin järjestäytyneitä. Että siinä ois semmoinen päällepäsmäri, toisaalta kun yhteishenkeäkin täytyy varjella, ei voi lähteä sanelupolitiikkaan.”V2_sote_26/1

Tämän perusteella vahvistuukin se näkemys, että tavoitteiden, tarpeen ja vision hämärtyminen on johtanut sektorijohdon kokemuksiä tulkiten muutoksen hidastumiseen ja vaikeutumiseen. Tätä epämääräisyyttä ovat muutoksen suunnittelun ja toteuttamisen aikana vaikeuttaneet edelleen muutoksen resursseihin ja tukeen liittyvät puutteet, jotka osaltaan ovat lisänneet epävarmuutta muutostilanteessa. Sektorijohdo katsoo yhteistyötä edistettävän muun muassa selkeiden linjausten, keskustelun ja kommunikoinnin sekä hyvän johtamisen ja resurssoinnin kautta. Näiden katsotaan edesauttavan tiedon syventämistä muutoksen suhteen sekä hälventävän niitä mahdollisia ennakkoluuloja, joita muutokseen liittyy. Myös sosiaalisen tuen nähdään edistävän muutosta (vrt. Armstrong-Stassen 1994).

Yksilöiden näkökulmasta tärkeäksi muutoksen implementoinnissa nousee näin eräänlainen valmennus muutokseen. Kyse on kokonaisuudessaan muutoksen toteuttamistavoista ja interventioista. Myös aiemmissa tutkimuksissa muutoksen toteuttamistavan on nähty vaikuttavan yksilöiden näkemyksiin ja keskeistä on, että sitoutuminen muutokseen on vahvasti sidoksissa työyhteisön yhteiseen analyysiin muutoksen tarpeellisuudesta (ks. esim. Brockner 1992; Saksvik et al. 2002; Stenvall et al. 2007a, 41). Joidenkin tutkimusten mukaan yksilöiden kokemuksiin tai näkemyksiin muutostilanteessa ei juurikaan vaikuta organisaation tuki, vaan yksilöillä nähdään olevan enemmän henkilökohtaista vastuuta muutoksesta (ks. mm. Åhman 2003). Työyhteisöiltä ja myös yksilöiltä voidaan odottaa vastuullista ja toiset huomioon

ottavaa toimintaa muutostilanteessa (Stenvall et al. 2007a, 40; ks. myös Brockner et al. 1994, 403–404). Tämän tutkimuksen havaintojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kuntaorganisaatioissa muutoksen toteuttamistavoilla on suuri merkitys sekä yksilöiden että koko muutoksen onnistumisen näkökulmasta. Voidaankin ajatella, että organisaatiomuutoksessa on kyse aina useiden yksilöiden muutoksesta, eikä vastuuta tällöin voida jättää vain yksilötasolle. Itsensä johtaminen voi olla merkittävä yksilöllinen muutoksen hallinnan keino, mutta sen merkitys on tärkeä vasta siinä vaiheessa, kun organisaatio on jo mahdollistanut muulla tavoin muutoksen implementoinnin.

Julkisissa organisaatioissa johto ja henkilöstö on usein huonosti koulutettu tai varustettu muutoksiin. Muun muassa muutosten johtamisen on nähty olevan riittämättömäksi siksi, että muutoksia implementoidaan usein ylhäältä alaspäin johdetusti ja johtaminen on kohdistunut usein missioista ja visioista tai suunnitelmista tiedottamiseen, ei niinkään organisaation arvojen, perinteiden ja ”tarinoiden” ymmärtämiseen (Goss 2001, 78–79). Tämä on näkyvissä myös esimerkkimuutoksessa. Kun työtehtävien ja roolien määrittelyllä pyritään ihmisten ajattelun uudistamiseen, sen voi katsoa edustavan muutoksen humanistista näkökulmaa, jonka soveltaminen esimerkkimuutoksessa on ollut vaillaista.

3.4 Pienistä tuloksista suuriin saavutuksiin?

Sektorijohdon näkemyksiin muutoksesta kokonaisuudessaan vaikuttaa merkittävästi myös se, onko muutoksen tavoitteita onnistuttu saavuttamaan. Koska esimerkkimuutokselle ei sektorijohdon kokemusten mukaan ole kyetty asettamaan selkeitä tavoitteita, ei ole yllättävää, että tavoitteiden ohella myös muutoksen eli hankkeen tulokset katsotaan pieniksi. Perustelut ovat samat kuin tavoitteiden osalta: tulosten ei katsota kohdistuvan suurille sektoreille, jolloin ne ovat palveluiden näkökulmasta riittämättömiä.

”Yleensä seutu-yhteistyö mielletään koskemaan elinkeinopolitiikkaa ja myös tonttipolitiikkaa, kaavoitusta jne. Tämä palvelutuotantopuoli on jäänyt vähän lapsipuolen asemaan.”
E_sote_6

*”[...] ja pitäisi päästä jollain lailla näihin isoihin, joissa rahaa oikeasti käyttää, tämä sosiaali- ja terveydenhuolto ja sivistyspuoli. Nimenomaan sosiaali- ja terveyshoito, mää oon sanonutkin, että se kasvu loppuu, kun sata prosenttia ylitetään hinnalla, sitten ei voi enää kasvaa. Siellä sitä pitäis pystyä tekemään yhteistyötä jollain lailla. Tavallaan katsomaan vähän tätä sillä lailla, että jos tämä olisi tällainen alue ja vain yksi kunta, niin minkälainen palvelurakenne meillä olisi silloin, sitten verrataan siihen, minkälainen meillä on tänä päivänä, mitä meillä tulisi muutoksia, että me pystytään muuttamaan siihen malliin.”*V3_tekn_32/2

Itse asiassa vain harva sektorijohtajista ottaa suoraan kantaa tuloksiin, sillä niitä ei juuri katsota edes olevan.

*”Lähtökohdana ymmärsin niin, että oli tämä yhteinen huoli ja hätä ja odotukset olivat korkealla, mutta ymmärtääkseni tulokset eivät ainakaan tässä vaiheessa ole kovin hurmaavia.”*V2_sivi_23/1

Lisäksi sektorijohto näkee ongelmallisena sen, että muutoksen eli yhteistyön taloudellisten hyötyjen osoittaminen on vaikeaa. Yhteistyöstä katsotaan aiheutuneen kustannuksia, ja joissain kunnissa kustannusten mainitaan jopa nousseen yhteistyöstä johtuen. Tällainen ”tulos” on kaikesti vaikuttanut myös sektorijohdon suhtautumiseen ja osin vähentänyt yhteistyöhalukkuutta eri seuduilla.

”No ehkä ne on suurimmat nämä, kun kustannukset pienillä kunnilla nousee. Että kun näitä on tehty niin sanotusti taloudellisuuden nimissä. Ja sit kuitenkin tilanne on toisin.”
V2_sote_27/1

Myös panoksiin nähden tulosten katsotaan olevan vähäisiä. Yhteistyöhön on käytetty runsaasti aikaa ja inhimillisiä resursseja, ja nyt tämä tehty työ koetaan osittain turhaksi.

”Sanotaan, että rahalliset ja ajalliset panostukset on ollut suuria siihen, mitä on saatu aikaan.” V3_sote_5/2

”[---] esimerkiksi tämä [...], nyt on menossa joku lähemmäs sadas kokous tiimillä, kertyy sinne 15 henkeä. Kun ajatellaan, kuinka paljon se on inhimillisistä resursseista verrattuna siihen, että se olisi toisenlainen [---]” V3_tekn_32/2

Kaiken kaikkiaan yhteistyön katsotaan edenneen liian hitaasti. Selvityksiä ja suunnitelmia on sektorijohtajien mukaan kyllä tehty, mutta niitä ei pidetä riittävänä saavutuksena sen enempää panoksiin kuin tavoitteisiin nähden. Seutu-hankkeella lähdettiin alun perin hakemaan peruspalveluyhteistyötä, eivätkä yhteistyötulokset tästä näkökulmasta vastaa niitä odotuksia, joita hankkeelle asetettiin tai joita sektorijohdolla sen suhteen on ollut.

”Kaikenlaisia kartoituksia on tehty koko 1990-luku ja on listattu nykyisiä yhteistyömuotoja ja hahmoteltu uusia moneenkin kertaan. Minusta on tuntunut siltä, että noin parin vuoden välein asia pulpahtaa pinnalle ja kun tehdään rutiininluoteiset selvitykset ja täytetään lomakkeet, niin sitten on seuraavat pari vuotta hiljaisempaa tältä osin.” E_sote_6

Kun yhteistyötä tarkastellaan vielä prosessi-näkökulmasta, voidaan sen katsoa oikeastaan edellä mainituista syistä johtuen pysähtyneen muutoksen tavoite-vaiheeseen, joka sisältää muutosten suunnittelun ja selvitysten teon. Varsinaiseen toteutusvaiheeseen pääsy on havaintojen mukaan osoittautunut hankalaksi huolimatta siitä, että joillain alueilla pieniä muutoksia ja kehitystä on tapahtunut.

Sektorijohto ei näytä laihoista tuloksista huolimatta kuitenkaan menettäneen toivoaan kokonaan. Osa sektorijohtajista arvioi muutoksen olevan hidas prosessi, jossa selvitysten tekeminen ottaa oman aikansa. Muutoksen katsotaankin olevan niin alkuvaiheessa, että toteutus on edessäpäin ja tuloksia saadaan kyllä tulevaisuudessa.

”Mutta toisaalta ymmärrän senkin, että asiat eivät etene kovin nopeasti, vielä ollaan hakemassa ja etsimässä, mikä yhteistyönä kannattaa.” E_sote_4

”Että kyllä ne sieltä varmaan mukaan tulee sitten aikaa myöten. Täytyy vain ajatella positiivisesti.” V3_hall_21/2

Toiveikkuus yhteistyön kehittymisen suhteen liittyykin siihen, että alkuaskeleet katsotaan nyt otetun. Yhteistyön katsotaan virallistuneen ja myös tuloksia katsotaan jossain määrin saadun, vaikka tulokset eivät aina vastaisikaan hankkeelle alun perin asetettuja tavoitteita. Selvitysten ja suunnitelmien ohella konkreettisina, hyvinä tuloksina sektorijohto pitää esimerkiksi yhteistä tukipalvelua, hanketta, tapahtunutta seudun sisäistä yhteistä työnjakoa tai yhteistä palvelua tai organisaatiota. Nämä nähdään yhteistyön konkreettisina tuloksina, jotka nostetaan esille useaan kertaan muun muassa haastattelujen aikana, mikä kertoo myös konkreettisten tulosten saavuttamisen painoarvosta suhteessa sektorijohdon asenteisiin. Jokin konkreettinen tulos, oli se tavoitteiden näkökulmasta kuinka pieni muutos tahansa, katsotaan aina lähtökohtaisesti paremmaksi kuin pelkkien selvitysten tekeminen.

”No sitten tietysti teknisellä puolella on enemmän tehty tällaisia periaatesopimuksia erilaisista asioista. Mutta mää uskon, että niissäkin on joku semmoinen, että siinä on pohjatyöt kuitenkin tehty, vaikka välttämättä se ei ulospäin kovin pitkälle vielä näy.” V3_hall_21/2

”Nivala-Haapajärven ensimmäinen konkreettinen toteutuva yhteistyöhankke on alueellinen kansalaisopisto 1.8.2005. Alueopistolla onkin siksi valtava symboliarvo.”

”Mutta sitten meillä on tällainen päihdetyön projekti, mikä on ollut valtavan onnistunut. Että siinä on todellakin päästy pitkälle, siellä on päihdetyöntekijä, joka tekee kentällä töitä, mutta samalla kouluttaa muuta henkilökuntaa ja tällai, että se on ollut tuommoinen konkreetti. Koska tällainen päihdetyön avohoito ei ole tässä seudulla ollut ollenkaan.”

Konkreettisen tuloksen aikaansaaminen muutoksessa toimii alkuaskeleena pitkäkestoisessa muutosprosessissa ja näyttää vaikuttavan jossain määrin yleisiin asenteisiin ja näkemyksiin koko implementoitavasta muutoksesta. Näin konkreettisten pientenkin muutosten tai tavoitteiden toteutumisen voidaan nähdä vahvasti edistävän muutosprosessia. Tämä osoittaa myös konkreettisten, sopivien sekä saavutettavien tavoitteiden asettamisen tärkeyden muutoksen aikana. Tällaisia tavoitteitahan sektorijohto on pääosin pystynyt asettamaan vasta oman sektorinsa yhteistyöllä. Toisaalta on huomattavaa, että päällekkäisistä hankkeista johtuen sektorijohto ei aina ole aivan varma, minkä tuloksena jokin asia on loppujen lopuksi syntynyt:

”Aluearkkitehti on seutyhteistyön ansioita, en ole siitä varma, mutta on tällä hetkellä kunnan ja seudun palkkalistoilla.” V2_tekn_30/1

Muutos organisaatioissa on aina kokonaisvaltainen prosessi, vaikka se kohdistuisi vain jonkin yksittäisen toimintatavan tai rakenteellisen tekijän uudistamiseen. Organisaation muutosta edeltää lisäksi yksilöiden asenteiden muutos. Tästä johtuen esimerkkimuutoksen eräänä merkittävänä tuloksena voidaan pitää tapahtuneita muutoksia yleisissä

asenteissa ja suhtautumisessa muutosta ja yhteistyötä kohtaan, minkä sektorijohdokin mainitsee. Muutosprosessin aikana on alun kyräilystä ja epäilystä päästy tilanteeseen, jossa seudullista ajattelua ja yhteistyön tekemistä on opittu. Samalla myös yhteistyöhalun katsotaan kasvaneen. Siksi muutoksen tuloksena voi pitää jo muutoksen muihin toimijoihin tutustumista ja luottamuksen rakentamista, mikä pidemmällä aikavälillä on muutoksen onnistumisen kannalta erittäin tärkeää. Hankkeen aikana myös toimialasektoreilla on yhteistyöpalavereita eri kuntien edustajien kesken alettu pitämään. Aiemmin tällaiset palaverit ovat olleet harvassa, ja muutoksessa ne taas ovat edistäneet tietojen vaihtoa sekä toisaalta parantaneet luottamusta muutoksen muihin osapuoliin, kun nämä on tavoitteen ja toimintatapoineen opittu tuntemaan.

”Että on lähentänyt myös perusturvajohtajia toisiinsa ja että nyt ehkä on sellasta yhteistyölä onnistumistakin. Ettei kilpailuksi mene. Kun sitäkin se on joskus ollut.” V2_sote_5/1

”Ja ehkä juuri se, että kun on jo useampi vuosi tehty yhdessä, että meillä on sosiaali- ja terveysjohtajat ja johtavat lääkärit ollu tässä tiimissä, niin me on opittu tuntemaan toisemme aika hyvin. Sillai yksittäisiä vaihtuu ja tapahtuu, mutta ryhmänä tunnetaan hyvin ja toisaalta tietynlainen luottamus. Ja voidaan kysyä suoraan asioita, enää ei tarvitse tavallaan semmoista pyörittämistä.” V3_sote_33/1

”Ja varmaan sitten sekin on onnistumista, että on kriittisesti keskusteltu keskenään [---] Kyllä se mun mielestä on keskustelua aktivoinut ja avannut ja on erilaisia epäilyjä ja tämmöisiä voitu purkaa.” V3_sote_25/2

Koska luottamuksen rakentaminen vaikuttaa olevan merkittävää sektorijohdon näkökulmasta, ansaitsee joissain yhteyksissä turhaksikin mainittu ns. seutuistuminen (seutu – istuminen eli kokouksissa turhaan istuminen) paikkansa muutoksen tuloksena: tapaamisten, olivat ne sitten virallisia tai epävirallisia, kautta verkoston muut toimijat ja heidän intressinsä ja päämääränsä tulevat tunnetuimmiksi.

Tämä on selkeästi vaikuttanut seudullisen ajattelun syntyyn ja sen arvellaan edistävän tavoitteiden määrittelyä ja niiden saavuttamista. Sektorijohdon mukaan seudullinen ajattelu näkyy muun muassa siinä, että paikoin omista intresseistä voidaan yhteisen edun nimissä joustaa.

”No tuota käytännössä me ei oo saatu oikein mitään muuta kuin nämä selvitykset siellä konkreettisesti. Mutta kyllä mä luulen, että täällä on käyty semmoinen keskustelu, että tiedetään, että missä valtakunnassa ollaan menossa ja tiedetään. Jotenkin mä luulen, että täällä on kuitenkin tullut tämän kautta selville se yhteistyön tarve ja halu. Että se on punnittu täällä.” V3_sote_5/2

”Uskoisin, että aina kun tulee jokin uusi velvoite/palvelu, sitä useimmiten mietitään myös seudullisesti (vaikka velkaneuvonta jokin aika sitten).” E_sote_4

Lisäksi on opittu tiettyä realismia yhteistyön suhteen: välittömiä tuloksia ei odoteta heti, vaan niitä jaksetaan odottaa tuleviksi myöhemmin.

”Ihan sillä tavalla että kokeilunkin kautta tai muutenkin kun kunnat tehneet yhteistyötä. Kyllä on kehitytty sillä tavalla, että aiemmin ajateltiin, että aina täytyy jokaisen hyötyä heti ja nyt ajatellaan sillä tavalla, että hyötyä voi tulla myöhemmin. Jokainen hyötyy joskus, sitä varmaan kehittänyt.” V2_hall_20/1

Muutoksen vähäiset tulokset sekä sektorijohdon näkemys asenteellisista muutoksista yhteistyön merkittävänä tuloksena kertovat muutosprosessin käytännön hitaudesta. Pelkästään jo luottamuksen synnyttämiseen ja epäilyjen purkamiseen joudutaan käyttämään paljon aikaa. Tämä kertoo osaltaan siitä, kuinka hankalaa voi olla saada aikaan muutoksia, jotka koskettavat useita kuntia tai organisaatioita.

4 Yksilöiden intentiot ja tavoitteet muutokseen vaikuttajina

Seuraavaksi käydään läpi niitä aineistosta nousseita havaintoja, jotka liittyvät nimenomaisesti yksilöihin, heidän intentioihinsa, subjektiivisiin tuntemuksiinsa sekä yksilöiden omiin tavoitteisiin muutostilanteessa.

Aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että yksilön kokemuksiin muutoksista vaikuttavat ne subjektiiviset tekijät, jotka liittyvät yksilöiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Muun muassa muutoksen hallintakeinot ja stressinsietokyky ovat ominaisuuksia, jotka voivat organisaatiomuutosten yhteydessä edistää yksilötason muutosta (ks. esim. Mauno & Virolainen 1996, 43; Armstrong-Stassen 1994, 599–601). Lisäksi tässä yksilöllisiin tekijöihin katsotaan aineistosta nousseiden kategorioiden johdosta kuuluvan myös mm. muutoksen vastustus, ennakkoasenteet sekä yksilölliset tavoitteet muutoksessa. Nämä täydentävät kuvaa siitä, miten yksilö organisaatiomuutoksen subjektina tarkastelee muutosta ja muutosprosessia.

4.1 Muutoksen vastustus ja ennakkoasenteet

Organisaatiomuutoksia toteutettaessa löytyy organisaatiosta yleensä aina tahoja, jotka suhtautuvat muutokseen epäillen tai jopa vastustavat sitä. Muutosvastarinnan on todettu yleensä olevan suurinta juuri muutoksen toteutusvaiheessa, mutta se saattaa olla ongelma koko prosessin ajan. Vastustuksen on katsottu johtuvan siitä, että organisaatioissa tapahtuvat uudistukset ovat myös yksilöille henkilökohtaisesti suuria muutoksia: ne aiheuttavat monenlaisia tuntemuksia, yhtä lailla niin positiivisia kuin negatiivisiakin. Vastarinta voi usein olla tiedostamatonta, ja yksilön voi olla vaikea eritellä sen syitä. Koska vastarinnan hälventäminen on olennainen osa muutoksen implementointia, sitä tulisi tarkastella analyttisesti ja lähestyä sekä käytännön että tutkimuksen keinoin niitä syitä, joiden vuoksi muutosta vastustetaan. (Ks. edellä; Burke 2002, 104; Hage 1980, 207, 229.)

Myös esimerkkimuutoksessa voidaan havaita muutosvastarintaa sektorijohdon taholta. Havainnot esimerkkimuutoksen vastustuksesta ovat merkittäviä, sillä niillä sekä sektorijohdon ennakkoasenteilla on ollut vaikutusta koko muutosprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen riippumatta syistä, joista ne kumpuavat.

”Et niinku täällä on totuttu, et oli sit mikä viranhaltija tahansa, millä sektorilla tahansa niin tai millä tasolla tahansa, niin niillä on se oma hiekkalaatikkonsa ja ne ei halua tehdä sitä muutosta. Vanha hyvä sanonta, et mikä ero on kuoleamisen ja urautumisen välillä, niin onks niin, et se pitää tässä paikkansa?” V1_tekn_12/1

Vastustuksen taustalla voi yleisesti olla useita syitä. Muutokseen voi liittyä esimerkiksi menetyksen tunteita, koska muutos on siirtymistä olemassa olevasta olotilasta johonkin uuteen, ja tällaisena ilmiönä se aiheuttaa aina epävarmuutta organisaatiossa toimivien yksilöiden näkökulmasta (Burke 2002, 66). Tässä vastustus liittyy muun muassa siihen, että muutosta pidetään vaikeana. Juuri tämä kertoo lähtökohtaisesta suhtautumisesta toteutettavaan muutokseen tai ehkä jopa muutoksiin yleisesti ottaen.

”Että tämäkin on tosi raskas prosessi ollut tämä muutos. Että kyllä mä sen tiedän, että jos ne olisi tienneet, mikä se homma oli, niin varmaan olisi tullut muutosvastarintaa. Että se on ollut tosi rankkaa henkilöstölle.” V3_hall_21/2

”No se on kaikista suurin tietysti aina se, et uutta vastustetaan.” V1_tekn_11/1

Sektorijohdon negatiivinen suhtautuminen muutokseen saattaa ilmentää sitä, ettei muutostarvetta ole kokonaisvaltaisesti ymmärretty. Vastarinta näyttää liittyvän myös aiemmin kuvattuihin tekijöihin muutoksen tavoitteiden ja tulosten välillä, sillä se ei näy kovin voimakkaana silloin, jos muutoksen koetaan tuoneen mukanaan hyötyjä tai tuloksia joko yksilön tai organisaation näkökulmasta.

Vastarintaan ja ennakkoasenteisiin muutosta kohtaan vaikuttavat edelleen havaintojen perusteella myös ne tavat, joilla muutosta on johdettu ja toteutettu. Sektorijohdon edustajat, jotka kokevat saaneensa riittävästi tietoa itse muutoksesta sekä sen vaikutuksista omaan työhönsä, toimenkuvaansa tai työnsä tulevaisuuteen liittyen, eivät suhtaudu muutokseen niin negatiivisesti kuin ne, joille tarpeen ja tavoitteiden ohella myös muutoksen vaikutukset ovat jääneet epäselviksi. Näin ollen voitaneen todeta, että tietoisuus muutoksesta ja sen tavoitteista sekä visioista myös pidemmällä aikavälillä vähentää vastarintaa.

”Joo se on en mä tiedä onks sitä koskaan tarpeeks valmistautunut muutoksiin. [---] et jos tulee joku isompi muutos, niin kylhän aina pikkasen semmonen muutosvastarinta on. Et semmonen ensimmäinen reaktio on jos sitä ajattelee niin semmonen vastustus, mut että jos se hyvin perustellaan, niin sit se vastarinta hälvenee.” V1_tekn_17/1

Myös tästä johtuen voidaan humanistisen näkökulman soveltamisen, muutoksessa esiintyvien irrationaalisten elementtien hallinnan ja lisäksi myös organisaatiomuutosten eri toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamisen katsoa korostuvan muutostilanteissa. Tätä vahvistaa se, että muutos nostaa yleensä stabiilia tilaa herkemmin esille sekä ristiriitoja että konflikteja. Vastarinnan konkreettisina hälventäjinä erityisesti tiedotus, keskustelu ja kommunikointi nousevat tärkeään asemaan. Se, että myös vaikeista asioista on voitu keskustella, näyttääkin pienentävän niitä mahdollisia pelkoja, joita muutokseen on liittynyt (vrt. Argyris & Schön 1996, 106–107).

”Joo kyllä me ollaan oikeastaan aika paljonki keskusteltu siitä, mut se koskee varmaan pieniä kuntia vielä paljon enemmän, kun siellä voi olla yks tai kaks sosiaalitoimen puolella. Et mun mielestä ollaan kyllä niinku hirveän tietoisia siitä, et se saattaa muuttua. Se on melkein tänä päivänä niin, että jos elää sellaisessa mielikuvassa, ettei mikään muutu, on auttamattomasti jälkijunassa.” V2_sote_28/1

Vastarinta liittyy muutoksen toteuttamistapaan myös siitä syystä, että se näyttää havaintojen perusteella kulkevan käsi kädessä osallistumismahdollisuuksien kanssa. Jos mukaan pääsy muutoksen avaintoimijoiden tai vain toimijoiden joukkoon on varmistunut, voi se vähentää vastarintaa:

”No mä tietysti kun puhutaan siitä, et kun on pieni kunta, niin mä oon kyllä päässy itte, et mä olen ollu aina mukana tässä tässä, et se on ku meitä on niin hirveen vähän siellä, et se on jos ajatellaan teknistä sektoria, ni meillä ei oo ketään muuta ku minä. Ni mä olen aina niinku päässy mukaan ja olen päässy sillä lailla vaikuttamaan, et mä olen siitä tyytyväinen, et olen saanut sen oman mielipiteen niinku kuuluviin.” V1_tekn_13/1

”En enempää ois halunnut osallistua, se on ollu riittävä. Tietenkin, jos ois vähemmän. Niin tietenkin jos ei ois ohjausryhmissä, niin tietenkin aina vaikuttaa sitoutumiseen.” V2_sote_25/1

”Ja kyllä oikeestaan oisin kaivannut kutsua, että olis toivonut, että olisi päässyt tällaisiin yleisempiin foorumeihin, ainakin kuulemaan sitten, jos nyt ei sanaansa sanomaan.” V2_sivi_23/1

Vastarinta voi helpottua myös, jos yksilö kokee saaneensa tukea muutoksen aikana. Lisäksi jo aiemmin mainitut pienetkin tulokset voivat edistää laajemman ymmärryksen luomista muutoksesta kokonaisuudessaan ja vaikuttaa myös asenteisiin positiivisesti. Onkin selvää, että mitä epämääräisempi muutos tarpeineen, tavoitteineen ja tästä johtuen myös tuloksineen kokonaisuudessaan on, ja mitä vähemmän muutosta on johdettu, sitä enemmän vastarinta ja ennakkoluulot korostuvat muutostilanteessa.

Muutosvastarinta ja erityisesti kritiikki muutoksen implementointitapaa kohtaan heijastuvat voimakkaina kaikilla esimerkkiseuduilla sekä kaikissa muutosvaiheissa. Tämä kertoo yhtäältä siitä, että vastarintaa voi ilmetä kaikissa muutosvaiheissa, ja sitä on näin ollen myös pyrittävä tai varauduttava hälventämään läpi muutoksen. Toisaalta vastarinta kertoo myös siitä, että sen syyt kumpuavat sekä subjektiivisista tekijöistä, kuten jäljempänä kerrotaan, mutta enemmän syyt vaikuttavat liittyvän organisatorisiin tekijöihin muutoksessa eli erityisesti tapaan, jolla muutosta johdetaan. Mitä vähemmän muutosta tunnutaan johdetun, sitä enemmän vastarintatekijät näyttävät nousevan pintaan.

4.2 Pelko oman aseman menettämisestä tai työtehtävien muuttumisesta

Muutosvastarinnalle on esimerkkimuutoksessa myös henkilökohtaisempia syitä. Yksi keskeisistä tekijöistä vastustuksen tai ennakkoasenteiden taustalla ovat omat, subjektiiviset pelot, joita muutos aiheuttaa. Pelot liittyvät myös myöhemmin käsiteltäviin

yksilöiden omiin tavoitteisiin muutoksessa.

Esimerkkinuutonksen yksilöille aiheuttamat keskeiset pelot ovat sekä pelko työpaikan menettämisestä että pelko työtehtävien muutoksesta eli toisin sanoen pelko oman aseman ja työtehtävien säilymisestä. Käynnissä olevan muutoksen ajatellaan vaikuttavan henkilöstöön esimerkiksi henkilöstövähennyksin. Lisäksi sen ajatellaan vaikuttavan työntekijöiden liikkuvuuteen, millä taas katsotaan olevan seurauksia kunkin henkilökohtaisten työtehtävien kannalta.

”Mutta tietysti sitten mieltii sitä, että jos tämä menee niin kuin näin isoksi tai jos se jää semmoiseksi, että joku kunta tuottaa tiettyjä palveluita ja erikoistuu, niin tuleeeko sieltä sitten joku tällöinen seudulla olevan johtajan virka, vastaavan tyyppinen hallintotehtävä. Vaikka mulla on sosiaalityön koulutus, niin en kyllä sosiaalityöhön haluaisi lähteä.”
V3_sote_33/1

”Seutuuyhteistyön alussa henkilökunnassa saattoi aistia levottomuutta, huolta oman työn säilymisestä.” E_sote_3

”[---] nyt kun ruvetaan puhumaan, että ruvetaan kuntarajoja poistamaan ja työhuonekin vaihtuu ja toimenkuvakin saattaa muuttua, niin sehän on hirveä paniikki ja stressi toisille, ei kaikille.” V3_sote_26/2

Huolimatta siitä, että henkilöstösiirtoja tai -vähennyksiä ei millään tutkimusseudulla tarkasteluajanjaksolla toteutettu, oma asema ja sen tulevaisuus pohdituttivat sektorijohtoa. Onkin merkittävää huomata, että uskomukset ja osin tiedostamattomatkin pelot tai toiveet ovat esimerkinuutonksessa vaikuttaneet yksilöiden suhtautumiseen muutokseen. Tämä ilmenee sekä tässä esiin tuotavien henkilökohtaisten pelkojen ja näkemysten osalta, mutta myös muissa havainnoissa, jotka on tuotu esille eri kategorioiden alla. Vaikka uskomuksille ei löydy aina rationaalisia perusteita, on niillä silti vaikutuksia yksilöiden kokemuksiin, näkemyksiin ja asenteisiin. Voidaankin havaita, että yksilöt organisaatioissa eivät toimi aina rationaalisesti, vaan myös tiedostamattomasti ja uskomustensa perusteella (vrt. Harmon 1995). Nämä tiedostamattomat uskomukset ja pelot näyttävät korostuvan muutoksessa erityisesti, koska niistä – sen enempää kuin mahdollisesta tehtävien tai työnkuvien muutoksesta – ei muutosprosessin aikana ole juurikaan käyty keskustelua. Keskustelun puute on hämmentänyt sektorijohtoa ja lisännyt muutostilanteen epävarmuutta.

Muutoksen liittyvinä pelkoina sektorijohto tuo esiin esimerkiksi lisätöihin liittyviä asioita. Nämä pelot liittyvät siihen, että tutkimuksen informanteina toimineilla on jo entuudestaan laaja tehtäväkenttä ja usea olisi ollut haluton vastaanottamaan Seutu-hankkeeseen liittyviä lisätöitä. Koska muutos aiheutti tutkimusseuduilla jo varsin varhaisessa vaiheessa lisätehtäviä lähes kaikille informanteille, on tämä kaiketi korostanut vastaavia pelkoja myös tulevaisuuden suhteen.

”Ja se että kyllä täällä niinku erityisesti olen sen huomannu, et kun, kun pyydetään ideoimaan ja sitten kun, kun tota se ajatus syntyy, niin saat sitten palkinnoks sen, et saat viedä sitä eteenpäin, et se hiukan karsii sitä, et ei ihan kaikkea voi sanoa ja tässä on tässä seutuhankkeessa et mä nään niinku tän puolen[---]” V1_tekn_9/1

Muutos on siis todellisuudessa jo tarkasteluajanjaksolla aiheuttanut jonkinlaisia muutoksia henkilöstön asemaan, tehtäviin ja työnjakoon. Organisaation kannalta jo pienikin muutos muuttaa helposti organisaation toiminta-ajatusta, sosiaalisia suhteita ja organisaatioissa toimivan henkilöstön työnkuvaa ja tehtäviä (vrt. esim. Lumijärvi 1993, 7-8). Tämä korostaa sitä, että jo muutoksen varhaisessa vaiheessa eri toimijoiden työnjakoa, työtehtäviä sekä muutokseen vaikutuksia niihin tulisi pohtia. Tällöin muutoksen suunta ja tulevaisuus selviäisivät myös toimijoille itselleen. Ilman tätä ja keskustelua muutoksen vaikutuksista, voi muutos havaintojen mukaan aiheuttaa enemmän epävarmuutta ja ennakkoluuloja.

Tätä tukee myös havainto siitä, että kunnissa, joissa työt oli muutoksen aikana turvattu, esiintyi pelkoja aseman menettämisestä muita kuntia vähemmän. Töiden turvaamisen ja tämän avoimen kommunikoinnin koetaankin tutkimusseuduilla vähentäneen epävarmuutta, minkä voidaan näin ollen katsoa olevan keskeinen huomioitava asiaa muutoksen implementoinnissa.

”En usko, että seutuyhteistyötä kohtaan tunnetaan pelkoa. Siinä on tehty viisaasti, kun heti alusta alkaen on tiedotettu, että kaikille riittää työtä.” E_sote_5

”[---] mut et ei näistä tosiaan, jos ajattelis näitä pitkän tähtäyksen visioita, niin kyllähän niistä ois voinu vähän enemmänki puhua, et sillein niitä asenteita voidaan muuttaa. Et jos sanotaan, et siitä tulee tämmöstä ja tämmöstä hyvää, niin sillain voi tarkistaa niitä asenteitakin.” V1_tekn_14/1

Henkilöstölle muutos voi olla suurempi asia kuin ajatellaan, joten sillä voi olla vaikutuksensa myös henkilöstön työorientaatioon. Muutoksiin liittyikin aina kognitiivisia ja asenteellisia seurauksia, sillä esimerkiksi uudet työtehtävät saattavat ärsyttää erityisesti niitä henkilöitä, joiden työmäärä lisääntyy. Muutostilanteessa saattaa nousta esille myös työsuhdeturvassa ilmeneviä yleisiä puutteita, erityisesti jos muutoksella tavoitellaan henkilöstövähennyksiä tai, jos henkilöstösiirrot ovat muutosten myötä tarpeellisia. Tämä voi olla organisaation kannalta kohtalokasta, sillä se lisää yleistä epävarmuutta ja voi edistää yksilöiden vapaaehtoista lähtöhalukkuutta ja hajottaa organisaation sosiaalista integraatiota. (Lumijärvi 1993; Mauno & Virolainen 1996, 3.) Juuri tästä johtuen muutoksella on vaikutuksensa myös sitoutumiseen, työmotivaatioon sekä työtyytyväisyyteen, ja näin ollen se heijastuu myös koko organisaatioon heikentyneenä tuottavuutena ja moraalina (ks. Lumijärvi 1993, 20; Brockner 1992, 15–20, 10).⁸⁷

87 Tässä tutkimuksessa sitoutumisella tarkoitetaan Vartolaa (2004) mukaillen perusluonteeltaan sosiaalista toimintoa, joka on mahdollista aikaansaada sosiaalisiin prosesseihin. Sitoutumiseen tai päättöksenteon oikeudenmukaisuuden arviointiin nähdään vaikuttavan lisäksi sosiaalisten, yksilöllisten ja muuttuvien elementtien (ks. Brockner et al. 1994, 398). Aiemmissä tutkimuksissa erilaisten tekijöiden, kuten mm. työn jatkuvuuden ja siitä koetun varmuuden, on todettu olevan riippuvuus-suhteessa yksilöiden ja organisaation henkilöstön sitoutumiseen (Lumijärvi 1993, 21). Muutoksessa sitoutumiseen on todettu vaikuttavan mm. sen, kokeeko yksilö muutoksen oikeudenmukaisesti ja koetaanko muutos toteutetun hyvin (Brockner et al. 1994, 401; ks. myös Brockner 1992, 10, 15). Sitoutumisen määrittäminen ja mittaaminen on kuitenkin vaikeaa. Lintula (2003, 17) puhuukin sitoutumisen myytistä: sitoutumista ja sen merkitystä saatetaan peräänkuuluttaa ilman, että tiedetään, mitä sitoutuminen oikeastaan on. Onkin kyseenalaista, voidaanko sitoutumisen merkitystä tai määritelmää kertoa organisaatioissa työskenteleville tavalla, että kaikki tai edes osa heistä olisi sitoutunut samoihin tavoitteisiin tai asioihin. (Emt.)

Pelko työpaikan menettämisestä voi organisaatiomuutoksissa olla yksilöille vaikea asia erityisesti julkisella sektorilla, sillä julkisella puolella sitoutuminen työpaikkaan on usein sidoksissa työsuhteen pysyvyyteen (ks. esim. Lumijärvi 1993, 19–20; Martin 1988, 209–225; ks. myös Brockner 1992, 15). Tässä pelot työtehtävien ja työn jatkuvuuden suhteen voidaankin tulkita eräänlaiseksi julkiselle sektorille ja sen työntekijöille ominaiseksi turvallisuushakuiseksi toiminnaksi, joka kiinnittää huomion muutoksessa tekijöihin, jotka vähentävät julkisen sektorin vahvaa työn turvaa. Työ julkisella sektorilla ja siitä saatu motivaatio on pitkään perustunut tähän turvallisuuteen sekä sen lisäksi selkeään asemaan ja sen tuomiin etuihin: asema hierarkian tietyllä tasolla on merkinnyt, että palkkio tehdystä työstä on sitoutuneisuus ja mukautuminen. 1970-luvulta alkaen monissa maissa toteutetut julkiseen hallintoon kohdistuvat uudistukset on katsottu hyökkäyksiksi byrokratiaa ja sen tehottomuutta vastaan. Jo 1970-luvulla toimintaympäristömuutos oli nopeaa, eikä byrokraateiksi ja hitaiksi kritisoitujen julkisorganisaatioiden johtajien ja keskijohtajien katsottu kykenevän vastamaan muutoshaasteisiin riittävän nopeasti. (Goss 2001, 143–144.) Myös meneillään olevat toimintaympäristömuutokset ovat muuttaneet työn luonnetta. Tähän liittyy eräänlaisen uuden, postmodernin työntekijäparadigman synty, joka korostaa yksilöä ja työntekijää oman työnsä valvojana. Vaikka paradigman implementaatio näkyy selkeämmin yksityis-sektorin organisaatioissa, myös julkissektorilla oma vastuu, luova vapaus ja haasteiden rajattomuus ovat korvanneet osin ns. tayloristisen tylsyyden. Paradigmamuutos on johtanut myös siihen, ettei työ julkissektorillakaan tuo enää samanlaista turvaa kuin aiemmin. Yksilöiden työ- tai urakehitys ei perustu enää yhtä paljon muodollisiin ansioihin, vaan jatkuvaan kilpailuun ja menestykseen. (Sulkunen 2006, 25–26.)

4.3 Henkilökohtaiset tavoitteet ja organisaation muutos

Organisaatioissa toimii aina erilaisia ihmisiä, joilla joko yksilöinä tai intressiryhminä on tarve turvata omat tavoitteensa. Tutkimuksen havainnot todentavat, että yksilöillä on muutoksen suhteen erilaisia tavoitteita. Nämä yksilölliset tavoitteet eivät sinänsä sulje organisaatioiden yhteisiä tavoitteita pois, mutta muutosta tarkastellaan myös näiden henkilökohtaisten tavoitteiden valossa ja muutoksen tarpeellisuutta ja tavoitteita arvioidaan suhteessa niihin. Henkilökohtaisten tavoitteiden voidaankin katsoa olevan olennaisia subjektiivisia tekijöitä, jotka vaikuttavat muutokseen ja muutosprosessiin sen kaikissa vaiheissa. Merkittävää on myös se, että jos yksilöiden henkilökohtaisia tavoitteita tai edellä esiteltyjä pelkoja ei ole muutoksen johtamisen tai interventioiden keinoin prosessin aikana huomioitu, ne saattavat saada suuremman merkityksen muutoksen implementointiin ja onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä.

Sektorijohdon edustajilla on havaintojen mukaan erityisesti kaksi keskeistä omaa tavoitetta muutoksen suhteen. Ennen kaikkea muutoksen toivotaan tuovan helpotusta omaan työtaakkaan ja toisaalta toivotaan, että muutos toisi mahdollisuuden erikoistua tai hankkia erikoisosaamista. Näiden lisäksi sektorijohto toivoisi yhteistyön kautta saavansa omaa eräänlaista tarkemmin määrittelemätöntä yleistä hyötyä. Muutoksen kautta toivotaan saatavan myös enemmän tukea kollegoilta.

”Ai et mitä mää odottaisin niinku tältä seutuyhteistyöltä? Tän työtaakan vähentämistä, ja totanoinnii ehkä just nimenomaan, et tää vähän selkeytys tää et tää sektori ei ois näin

laaja, ku se täl hetkel on. Et sais pienemmän, kapeemman sektorin, sen hoitaminen ois huomattavasti paljon helpompi ja mielekkäämpi, semmonen, et tää on loppujen lopuks kuiteski ni aika laaja ja aika rankkakin tehtävä hoidettavaks, et huomattavasti paljon helpompi se on hoitaa. Teknisen työn tekijät, ni pitäis tietää, et tekee oikein, mut nyt kun tekee niin monta, niin se on niin laaja, et kuiteski, et tuleekos ne sitten tehtyä oikein. Juu.”
V1_tekn_18/1

”Toisaalta pystyttäs tietyllä tavalla erikoistumaan, sitä osa-aluetta, ettei tarvis joka paikassa olla menossa. Et siinä nyt.” V2_tekn_31/1

”Ihan konkreettisesti, toivoisin niinku just, että voitaisi sopia työnjaosta.” V2_sote_28/1

Tämä kertoo sektorijohdon edustajien toimenkuvan laaja-alaisuudesta tutkimusseuduilla: johtajat kokevat jo rutiinitöidensä vievän aikaa siinä määrin, että seutuyhteistyön tuomat velvoitteet mielletään raskaiksi. Erityisesti ne informantit, joille jo oli aiheutunut lisätehtäviä muutoksen johdosta, suhtautuivat muutokseen muita hieman kriittisemmin. Ajan tai resurssien riittämättömyys näyttääkin vaikuttavan sektorijohdon asenteisiin muutosta kohtaan ja se on myös syy, jonka vuoksi muutosta ei välttämättä pidetä lainkaan tavoiteltavana lyhyellä tähtäimellä. Näin omat tavoitteet kytkeytyvät keskeisesti edellä kuvattuihin omaan asemaan liittyviin pelkoihin sekä muutosvastarintaan. Laajoja tehtävänkuvia on korostanut ja niistä suoriutumista vaikeuttanut entisestään monimutkainen ja kaoottinen toimintaympäristö: kaikesta pitäisi tietää ja monimuotoisia asioita pitäisi osata hallita.

”Niin, kyllä kun vaan mut pienissä kunnissa on se paha puoli, et kun yks ihminen joutuu olemaan monen alan asiantuntija ja sen takia se just tuntuukin niin hyvältä, et kun lähdetään tähän yhteistyöhön, niin sieltä joku homma, joku homma jää niin kuin, voi jättää jonkun toisen hoidettavaks, et mää koen sen kauheen mukavaks sillä tavalla.”
V1_tekn_13/1

”Kun työtä on paljon, ei ylimääräistä harmia kaipaa.” E_sote_3

Omat tavoitteet voivat myös edistää muutosta. Jos muutoksen katsotaan edistävän omien tavoitteiden saavuttamista, kuten esimerkiksi erikoistumista, sitä tuetaan ja siihen ollaan valmiita käyttämään enemmän aikaa ja panostusta. Tällöin yhteistyöhön näytetään myös suhtautuvan hieman positiivisemmin. Suhtautuminen on myönteisempää myös, jos muutoksen nähdään tuovan asiantuntijatehtävissä toimivalle sektorijohdolle lisää kehittymismahdollisuuksia. Nämä henkilökohtaiset tavoitteet voivat liittyä oman edun lisäksi aidosti myös oman sektorin kehittämishaluun. Esimerkiksi toive erikoisosaamisesta liittyy osin henkilökohtaiseen kasvuun ja kehittymiseen, mutta toisaalta katsotaan, että sen myötä myös itse kehittämistyölle jäisi aikaa enemmän ja erikoistuminen hyödyttäisi näin useampia tahoja, ei vain erikoistujaa itseään. Jos muutoksessa ei kuitenkaan tueta tällaisten päämäärien saavuttamista esimerkiksi uusien resurssien, omat tavoitteet saattavat havaintojen mukaan kääntyä muutoksen esteeksi.

”Mutta sitä ootti, resurssija odotettiin muualta, että kun pannaan kaikki nämä yhteen ja

sitten on paljon ja sitten kun sen vielä mielessään kuvitteli itselleen hyödyksi. Mutta ei se lisääntynyt yhtään ne resurssit siitä.” V2_tekn_30/1

”Olen kuullut, että on keskusteltu päivähoidosta ja muusta ja se homma on yks mahdollisuus, että se tulee koulupuolelle. En näe sitä todennäköisenä, koska itse en enää kerkeä.” V2_sivi_23/1

Omista tavoitteista tai tarpeista tulee este muutokselle myös, jos muutosprosessin aikana huomataan, että nämä henkilökohtaiset tavoitteet jäänevät muutoksen aikana saavuttamatta. Sektorijohto kokee, että muutoksessa on vain paikoin onnistuttu saavuttamaan esimerkiksi niitä työnjakoon liittyviä tavoitteita, joita muutokselle on organisaatiossa asetettu. Omat tavoitteet ja intentiot sekä niiden vaikutus muutoksen onnistumiseen kietoutuvatkin keskeisesti myös muutosprosessin implementointiin ja johtamiseen liittyviin kysymyksiin. Havaintojen perusteella yhteistyön tulokset, yksilöiden omat tavoitteet ja yksilön saama tuki sekä resurssit muutokseen liittyvät toinen toisiinsa ja vaikuttavat keskeisesti yksilön kokemuksiin muutoksesta. Erityisesti organisaation antama tuki ja resurssit voidaan nähdä laajemmin organisatorisena resurssi- ja johtamiskysymyksenä. Muutokselle ei voida tässä nähdä varatun riittävästi resursseja ja aikaa, sillä sektorijohdon jo entuudestaan laajat toimenkuvat eivät mahdollista keskittymistä muutoksen toteuttamiseen täysipainoisesti. Siksi laajan toimenkuvan kaventamisesta eli jo olemassa olevan ongelman ratkaisusta on tullut yksilöiden henkilökohtainen ja keskeinen tavoite muutoksessa.

4.4 Kehittämishalu ja -ymmärrys muutoksen edisteinä

Yksilöiden subjektiivisiin kokemuksiin muutoksista vaikuttavat aiempien tutkimusten mukaan merkittävästi yksilölliset ominaisuudet, kuten oma elämänsen (ks. esim. Mauno & Virolainen 1996,44; Rush et al. 1995). Yksilöllisenä, muutoskokemuksiin vaikuttavana ominaisuutena tässä tutkimuksessa nousi esiin sektorijohdon kehittämishalu, joka kuvaa yksilön elämänsen sekä asennoitumista suhteessa muutokseen. Kehittämishaluiset sektorijohdon edustajat näkevät muutokset enemmän haasteina kuin ongelmina, toisin kuin esimerkiksi ne sektorijohdon edustajat, jotka kokevat muutoksen yleisesti ottaen vaikeana.

”Mä luulen, et se kannustus tulee siitä motivaatiosta, et jos sä haluat jotain asioita saada niinku parempaan suuntaan. Se on, et mä koen sen työn kuitenkin hyvänä, et puhtaasti luottamus-, luottamustoimityönä siinä mielessä, että ei siitä niinku korvauksia tuu, et se on yhteisen hyvän, ehkä paremman, paremman myöskin sen oman työn hoitamista joskus. Se on enemmänki sitä, et saatat vihdoinki joku asia niinku järkevämpään suuntaan. Et se motivaatio tulee siitä.” V1_tekn_12/1

”Mää on aina päättänyt, että kun mun opiskelut loppuu, että en enää opiskele. Ja sitten mää kohta huomaan taas olevani jossain opinnoissa [---]” V3_sote_5/2

Yksilön oma sopeutumis- ja yhteistyökyky, joustavuus, kyky sietää muutoksia sekä tässä tapauksessa kyky sietää epävarmuutta näyttävät olevan myös olennaisia muutokseen asennoitumisen kannalta. Sopeutumiskykyisemmillekin sektorijohtajille muutos ja sen

tuoma epävarmuus näyttäytyvät haittatekijöinä, mutta kuitenkin pieninä sellaisina: muutos voidaan kokea hankalaksi, mutta se ei kuitenkaan estä tarvetta tai halua pyrkiä muutoksen mahdollisiin päämääriin:

”Mää yritän tehdä työtä niin, että se ei olekaan sellainen kenttä, se ei ole niin tärkeä kenttä, että menisi ihan ovet kiinni. Että kaikkien kanssa mä tuun toimeen. Että varmaan se nyt sitten on sen verran vaikuttanut, että mä en koe tätä mitenkään sinällään vaikeaksi, vaikka tämä on työllistävää.” V3_sote_4/2

”Onhan se, meillä on kaffetta ja pullaa kokouksissa, että mikäs siinä. Eihän se aina ole pelkkää ruusuilla tanssimista, tai ei aina suju kuin valssi kesällä, mutta ei siitä mitään rypyyäkään ole jäänyt eikä sieluun vammoja.” V2_sote_26/1

Tätä kehittämishalua edistää havaintojen mukaan tekijä, joka on tässä nimetty kehittämisymmärrykseksi. Kehittämisymmärrys syntyy, jos sektorijohtolla on tietoisuus muutoksen tarpeesta ja tavoitteesta. Sektorijohtajat, jotka olivat ymmärtäneet laajemmin tarpeen muutokselle – joko oman sektorinsa tai kokonaisuuden kannalta – tukivat muutosta ja näkivät tarpeen nimenomaan todellisena. He eivät painottaneet aiemmin esitettyjä näennäisiä syitä tai omia tavoitteitaan niin paljon.

”Mutta jos me ei mennä mukaan, lähdetä sitä viemään eteenpäin, niin sitten se uusi sukupolvi kerkeää jo tuleen ja se haikailee sitä seuraavat 30 vuotta. Olennaisin asia tässä on se, että tässä on sellanen murros, kun vähennetty paljon väkeä ja kun joukko on ikääntynyt, että me voidaan perinnöks antaa tää riutuva kunnallinen organisaatio tai yrittää kehittää sitä paremmaks.” V2_tekn_29/1

Tästä näkökulmasta muutos eli yhteistyö näyttäytyy sektorijohtolle yhtenä harvoista mahdollisuuksista selviytyä tulevaisuuden haasteista. Tällainen ymmärrys edistää sitä, että sektorijohto tarkastelee muutoksen tavoitteita ja niiden rationaalisuutta koko muutoksessa mukana olevan toimijajoukon näkökulmasta eli enemmän arvorationaalisesta näkökulmasta.

”Että kyllä mä näen sen seutuyhteistyönkin yhtenä tämmöisenä erittäin tärkeänä yhteistyön muotona. En voisi kuvitellakaan, että me tuolla tavallaan piperrettäis siellä omissa kunnallisissa kammioissa ja jätäs sinne umpioitumaan, vaan kyllä meidän, ainakin jos me meinataan täällä selviytyä, niin meidän on tehtävä yhteistyötä, jopa laajempaa kuin seutukunnallista.” V3_sivi_2/2

Jos tarve koetaan vahvana, halutaan yhteistyön hyväksi tehdä työtä enemmän. Ilman kehittämisymmärryksen saavuttamista taas muutos saattaa olla haasteellisempi, sillä tällöin sen tueksi ei löydetä perusteita eikä sitoutuminen muutokseen ole helppoa. Vahva näkemys kehittämistarpeesta sekä kehittämishalu hälvensikin esimerkkimuutoksessa mahdollisia muita muutosprosessin aikana ongelmalliseksi koettuja tekijöitä. Koska kehittämisymmärrys liittyy vahvasti juuri muutoksen implementointiin, erityisesti muutostarpeen perusteluun ja sen kommunikointiin, muotoutuu tarpeen perustelusta muutoksen entistäkin tärkeämpi ensimmäinen askel, jota ilman sektorijohtajien on vaikea ymmärtää muutoksen järkevyyttä laajemmin. Ilman tällaisia perusteluja sekto-

rijohtoon on hankala löytää muutokselle muita rationaalisia perusteita kuin ne, joita tarkastellaan omien toiveiden läpileikkaamana. Onkin mahdollista, että kokonaisvaltainen ja riittävä kehittämissymmärrys syntyy vain harvoin ilman riittäviä muutoksen perusteluita ja tavoitteita.

Edellä läpikäytyt seikat huomioiden näyttäytyy muutoksen vastustus yksilöiden näkökulmasta tarkasteltuna varsin rationaalisena. Ongelma on kuitenkin se, että paikoin nämä tekijät ovat muutoksessa olevan organisaation kannalta muutoksen epärationaalisia tai jopa irrationaalisia ilmiöitä. Yksilöiden subjektiivisesta näkökulmasta vastustus ja tavoitteet ovat kuitenkin varsin perusteltuja, sillä on inhimillistä tarkastella muutosta myös omien tunteiden ja toiveiden kautta. Tällöin muutoksen rationaalisuus ei yksilöille tarkoita yksinomaan samaa kuin rationaalisuus organisaation kannalta. Siten voidaan todeta, että yksilöt toimivat muutostilanteessa sekä arvo- että tavoiterationaalisesti.

5 Kunnan poliittinen ja byrokraattinen luonne muutoksen riskinä

Tutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella nimenomaisesti kuntaorganisaatioissa tapahtuvia muutoksia. Useat aiemmat tutkimukset ovat todenneet, että julkisilla organisaatioilla on sellaisia erityispiirteitä, joiden johdosta muutoksen toteuttaminen juuri niissä on osoittautunut hankalaksi. Esimerkiksi muutosprosessin lineaarisuus julkisissa organisaatioissa on usein epätodennäköistä johtuen niiden poliittisesta luonteesta. Julkiset organisaatiot saattavat myös reagoida ja vastata eri tavoin eri tyyppisiin aloitteisiin, ja julkisten organisaatioiden osalta muutokset voivat tuoda mukanaan ongelmia, jotka johtuvat juuri niiden erityisistä arvoista, orientaatiosta ja tavoitteista. (Osborne & Brown 2005, 44, 90.) Seuraavassa esitellään niitä kuntaorganisaatioille tyypillisiä piirteitä, joiden voidaan tämän tutkimuksen havaintojen mukaan katsoa vaikuttavan muutoksen toteuttamiseen.

5.1 Dualistisen johtamisjärjestelmän ongelmat suhteessa muutokseen

Organisaation toimintaperiaatteiden ja prosessien voidaan katsoa muodostavan (Möttöstä 1997 mukailleen) tietyn perusanalyysitason, ne kausaaliset suhteet, jotka vaikuttavat asioiden soveltamiseen organisaatiossa. Yleisesti ottaen organisaation luonteella on paljon vaikutusta siihen, millaisten asioiden toteuttaminen organisaatioissa on ylipäättään mahdollista: rakenteet, systeemi ja kulttuuri, jossa organisaation jäsenet toimivat, vaikuttavat siihen, miten organisaatioissa voidaan toteuttaa erilaisia toimenpiteitä (Goss 2001, 73). Kunnissa niiden hallinnon poliittis-hallinnolliset prosessit, kuten johtamis-, suunnittelu-, ja päätöksentekojärjestelmät luovat siten siis kausaalisen perustan, joka vaikuttaa asioiden soveltamiseen ja niiden seurauksiin (Möttönen 1997). Tämä perusta vaikuttaa tällöin myös siihen, miten kunnissa toteutetaan muutoksia.

Seutuyhteistyöllä ja -hankkeella on pyritty kuntien väliseen verkostomaiseen yhteistyöhön. Verkostoissa toimintatapojen tulisi olla erilaisia kuin perinteisissä, hierarkkisissa organisaatioissa ja juuri tästä johtuen muutosta vaikeuttavat myös ne

piirteet, jotka liittyvät kuntien poliittis-hallinnolliseen luonteeseen. Havaintojen perusteella kunta julkishallinnon organisaationa toimii edelleen osin byrokraattisten ja hierarkkisten toimintatapojen eli modernin yhteiskunnan määrittämien sääntöjen ja menettelytapojen mukaisesti (vrt. mm. Korunka et al. 2003, 53). Huolimatta asteittaisista murtumista kunnan weberiläisessä byrokraattis-legalistisessa hallinnossa kunta on säilyttänyt näihin päiviin asti myös poliittis-hallinnollisen luonteensa kohtuullisen muuttumattomana (Möttönen 1997, 22).

5.1.1 Kaksipäinen johtajuus ja kuntaorganisaation muutos

Kunnan poliittis-hallinnollisella luonteella tarkoitetaan kuntajohtamisen jakautumista viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtoon. Tämän poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeisin piirre on järjestelmän dualistisuus: kuntalaiset, joiden itsehallintoa kunta toteuttaa, voivat vaikuttaa järjestelmään edustuksellisesti eli osallistumalla luottamushenkilöiden kautta sekä vaikuttamalla suoraan hallintokoneistoon, viranhaltijoihin. Dualistisuuden voidaan katsoa näkyvän järjestelmätasolla, prosessitasolla sekä toimijaryhmätasolla. Kunnan järjestelmätaso muodostuu kahdesta keskeisestä osajärjestelmästä: luottamushenkilöjärjestelmästä sekä viranhaltija- eli hallintojärjestelmästä. Järjestelmän ydinprosesseja taas ovat sekä poliittinen että hallinnollinen prosessi, ja ydintoimijoina ovat viranhaltijat ja luottamushenkilöt. (Ks. mm. emt., 22.) Tämän kunnan perusluonteen kaksinaisen rakenteen on katsottu merkitsevän hierarkkisuuutta ja jopa byrokraattisuutta, sillä dualistisuus tarkoittaa myös, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tehtävät on tarkoin määritelty ja jaettu (ks. mm. Anttiroiko 1992, 129–130): viranhaltijat vastaavat luottamushenkilöiden päättämien asioiden käytäntöön viennistä ja toteutuksesta.

Aiempien tutkimusten havainnot poliittis-hallinnollisuuden tai toisaalta byrokraattisuudenkin säilymisestä kunnan kohtuullisen pysyvinä luonteenpiirteinä vahvistuvat tämän tutkimuksen myötä. Kunnan kaksipäinen, dualistinen johtamis- ja toimintajärjestelmä säilytetään sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti myös seututasolla ja yhteistyössä toimittaessa. Rakenteiden näkökulmasta tarkasteltuna lähes kaikilla tutkimusseuduilla seudullisten organisaatioiden voidaan katsoa jakautuvan poliittisiin päätöksenteko-toimielimiin ja näille asioita valmisteleviin hallinnollisiin, pääosin viranhaltijoista koostuviin toimielimiin. Myös sektorikohtaiset tiimit kuvaavat modernin byrokraatian lainalaisuuksia noudattavia organisaatiojärjestelyjä.

”Joo siis meillähän kun on seutuneuvottelukunta, jossa on luottamushenkilöedustus, sit on kuntajohtajakokous eli kuntajohtajilla oma kokous plus seutuneuvottelukunnassa ja sit osa kunnanjohtajista on seutuneuvotteluryhmässä. Ja tota sitten on muiden alueiden työryhmiä, osa on sellasia, missä on edustus joka kunnasta, osa on niin ettei välttämättä oo kaikkien kuntien edustajaa. Mut kylhän se organisaatio on aika laaja ja aika iso.”

Sektorijohdon näkökulmasta tällaiset järjestelyt nähdään paikoin liian jäykiksi eikä niiden katsota soveltuvan seututason verkostomaiseen toimintaan:

”Toteuttamistapa (eli edellä jo kerroin, että on eri sektoreiden keskeisten viranhaltijoiden yhteistyöryhmät ja lisäksi tietysti seutuhallitus ja -valtuusto sekä seututoimisto, jossa pääasiassa vain kaksi henkilöä työssä) on toisinaan tuntunut hitaalta ja jäykältä.”

Jäykkyyden lisäksi ongelmana näyttää olevan myös se, että seudullisia organisaatioita ja toimielimiä on luotu, mutta niille ei ole löydetty sopivia tehtäviä. Tämä vahvistaa aiemmin esitettyä havaintoa siitä, että organisaatiolaatikoita on osin piirretty ilman sisällöllisiä tavoitteita, jolloin interventio muutokseen on ollut enemmän teknis-rati-onaalinen. Yleisesti verkostoissa onkin tyyppillistä, että uusia toimielimiä rakennetaan, mutta muutoksia ei tehdä toimielinten toimintatapojen suhteen (Goss 2001, 124–125). Koska uutta rakennetaan vanhan rakenteen päälle, ongelmia on usein myös eri toimi-elinten rooleissa, sillä rakenteiden muuttaminen sinänsä ei vielä takaa sen enempää poliittikkojen kuin viranhaltijoidenkaan työskentelytapojen muuttamista (emt., 127–128). Näin näyttää tapahtuneen myös Seutu-hankkeessa: poliittis-hallinnollinen järjestelmä toimintatapoineen on siirretty seututasolle pohtimatta välttämättä sen soveltumista sinne. Tämä näkyy aiemmin tarkemmin kuvatuissa epäselvissä rooleissa:

”Ongelma lienee se, miten saadaan asiat järkevästi paperille, miten missäkin asiassa toimitaan. Ja kuka paperin tekee.” E_sote_5

Dualistisen järjestelmän byrokraattisuus tai hierarkkisuus tulee rakenteiden ohella ilmi myös toiminnallisesti eli siinä tavassa, jolla muutosta on toteutettu. Tätä on kuvattu tarkemmin muutosjohtamiseen liittyvän kategorian yhteydessä. Muutosta näytetään toteutetun pääasiassa modernein, rationaalisin keinoin ja päätöksentekoprosessein. Tämä formaali päätöksentekoprosessi kuvastaa kunnalle tyyppillistä toimintatapaa, jossa kunnan johtamisjärjestelmän dualistisuus määrittää kunnan hallintokoneiston ja poliittisen koneiston välistä tehtävien jakoa ja toimivaltaa (vrt. emt., 133; Möttönen & Niemelä 2005, 80–82; Möttönen 1997). Näin ollen implementoitua muutosta leimaa eräänlainen poliittisen ohjauksen ja managerialismin yhteensovittamisen tai Temmeksen ja Kiviniemen (1995, 52) mainitseman ”rinnakkaiselon” varmistamisen tarve.

5.1.2 Ammatillinen näkökulma versus poliittinen näkökulma muutokseen

Kunnan dualistinen järjestelmä lyö vahvasti leimansa myös muutoksen tavoitteisiin, jotka näyttävät viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä eroavan. Näillä eri toimijaryhmillä on sektorijohdon näkemyksen mukaan hieman ristiriitaisia käsityksiä siitä, mitä yhteistyöllä ylipäätään tulisi tavoitella.

Tavoiteasettelun ongelmat kiteytyvät jo aiemmin mainittuihin tavoitteiden abstraktiuteen sekä marginaalisuuteen. Tämän katsotaan sektorijohdon mukaan johtuvan muunmuassa siitä, että päätöksentekijöiden eli luottamushenkilöiden ei nähdä tuntevan riittävällä tasolla muutoksen todellisia tarpeita, mistä johtuen heidän ei uskota myöskään kykenevän tavoitteiden onnistuneeseen määrittelyyn. Sektorijohdon mielestä luottamushenkilöt eivät tunne riittävästi sektorikohtaista toimintaa eikä heidän myöskään nähdä sitoutuvan muutokseen riittävästi.

”Kun kuitenkin luottamushenkilöt on varsin vähän mukana, et se ei välttämättä oo niin kovin syvälle menevää. Et meillähän on [---] ovat ykkösluottamushenkilöt. Mut et rivi-luottamushenkilöt, jaksako paneutua, sitoutumisen aste, sitä en tiedä, että mikä se siellä sitten on. Sitä on aika vaikee sanoa.” V2_hall_21/1

”Se on vaan tuo luottamushenkilöittenkin mukana olo, osallistuminen, kun ne on päätyössä, ei ne pysty osallistumaan, että eihän täällä kohta oo kun eläkeläiset. Eliikkä se siinä työssä oleminen on yleensä, että ei he pysty päiväsaikaan osallistumaan näihin kokouksiin. Ja ainakin se näkyy meidänkin toiminnassa. Siitä on tietty, asiat ei pääse eteenpäin kun ei ymmärrystä riitä välttämättä siihen tämän hetken ongelmatiikkaan.” V2_sote_27/1

”[...] mä näkisin, että ei luottamusmiehillä olisi sosiaali- ja terveyspalveluista sitä käytännön työstä, niin ei niillä ole niin paljon tietoa. Että kyllä se täytyy ikään kuin rakentaa viranhaltijoiden ja panna sitten luottamusmiehet. Tietysti kertoa, että missä ollaan menossa. Mutta että he tekee sitten sen päätöksen siitä, että lähdetäänkö tähän, ja hyväksytäänkö nämä. Mutta kyllähän se on niin, että se on aika paljon viranhaltijoiden, me tehdään se. Että ei luottamusmiehet kykene sitten sillä tällaisella yksityiskohtaisella tasolla keskustelemaan, kun ei ne tunne näitä rakenteita.” V3_sote_5/2

Sektorijohdon näkemyksissä voidaan havaita tiettyä managerialismin ja ammattijohtamisen lävistämää näkökulmaa, jossa luottamushenkilöiden kyky strategisiin päätöksiin ja päätöksentekoon kyseenalaistetaan. Edustuksellista järjestelmää kunnan toiminnan määräävänä perusarvona sinänsä ei kyseenalaisteta, mutta järjestelmän toimintatapojen ei katsota soveltuvan muutostilanteeseen, joka vaatii joustavuutta ja nopeampaa päätöksentekoa.

Kunnissa on viimeisinä vuosikymmeninä eletty vahvaa ammattijohtamisen kautta. Managerialismin oppeja on sovellettu seurauksena hallinnonuudistuksista, joilla on pyritty muun muassa tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen yksityissektorin johtamisoppeja lainaten. Poliittisen johtamisen painoarvon on katsottu kunnissa vähentyneen samanaikaisesti, kun ammattijohtamisen tila ja merkitys on kasvanut edelleen muun muassa kuntien taloudellisen tilan heikkenemisen, normiohjauksen vähenemisen ja taloudellisen riippumattomuuden lisääntymisen johdosta (Hämäläinen 1999, 52; Ryyänen 2006a, 16). Samanaikaisesti toisaalta demokratian ja myös suoran kansalaisvaikuttamisen kehittäminen on ollut keskusteluissa esillä ja erityisesti kuntien verkostomaisessa tai seudullisessa yhteistyössä on korostettu poliittisen johtamisen merkitystä (Hämäläinen 1999, 52; Airaksinen et al. 2004; Aronen 2004). Erityisesti viimeisten vuosien aikana on alettu puhua valtuuston vähenevästä vallasta, valtuustosta kumileimasimena sekä toisaalta myös tarpeesta vahvistaa kuntien heikentynyttä poliittista johtamista. Viime vuosina useissa kunnissakin on aloitettu poliittisen johtamisen kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä ja myös valtionhallinto on pyrkinyt luomaan edellytyksiä näille vahvistamisyrittämisille. Suomalainen kunnallishallinto on kuitenkin jo pitkään levännyt ammattijohtajien harteilla, ja luottamushenkilöiden kyky ja ammattitaito yhä muuttuvassa toimintaympäristössä on usein kyseenalaistettu. Joka tapauksessa managerialismin ja poliittisen johtamisen tendenssien voidaan katsoa vaihtelevan ja niiden välinen jännite tulee esille eri tavoin myös muutoksiin vaikuttavana tekijänä.

Sektorijohto kyseenalaistaa luottamushenkilöiden kyvyn vaikeiden ratkaisujen tai ylipäätään päätösten tekemiseen. Tästä johtuen luottamushenkilöiden toiminnan katsotaan johtaneen kompromisseihin ja kompromissitavoitteisiin, jotka ovat osin vesittäneet koko yhteistyötä. Lisäksi muutoksen poliittinen johtaminen nähdään heikkona, mikä näkyy sektorijohdon kritiikissä puuttuvia päätöksiä ja perusratkaisuja kohtaan.

”Se ei tavallaan kirkastu se ydinajatus siinä [---] Kun pitäis selkeesti tuoda esille, että mitkä on ne vaihtoehdot. Nyt sitä on tän syksyn aikana alettu kaivelemaan.” V2_sivi_2/1

Tutkimuksen havaintojen perusteella luottamushenkilöt eivät tunnu johtavan muutosta strategisesti. Havainto on mielenkiintoinen siksi, että sen enempää viranhaltijatkään eivät ole muutoksen strategisia johtajia, koska he kokevat jääneensä pääosin ulkopuoliseksi muutosprosessissa etenkin sen alkuvaiheiden aikana. Näin yhteistyötä määrittääkin keskeisesti kokonaisvaltaisen strategisen johtamisen puute, jolloin voidaan katsoa myös poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän ristiriitojen syventyvän ja niiden välisen kuilun kasvavan entisestään muutoksen aikana. Tämä vaikuttaa liittyvän keskeisesti myös päätöksentekotapoihin esimerkkimuutoksessa. Sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden voidaan osittain nähdä paneutuneen samoihin pieniin tai operatiivisiin kysymyksiin, jolloin kunnan todellisen vallan käyttäjää on vaikea arvioida. Päätöksiä tulee tehdä asioissa, joilla on vaikutusta ja tämä päätöksentekovalta ei synny pelkän aseman johdosta, vaan valtaa on myös käytettävä (Hämäläinen 1999, 43). Vallan käyttäminen on tutkimusseuduilla kuitenkin vaikeutunut muutosta ja muutoskontekstia leimaavan hallinnan hälyn vuoksi.

Sektorijohdon managerialistista suhtautumistapaa ilmentää edelleen se, että he näkevät luottamushenkilöiden toimivan jossain määrin populistisesti. Tämän katsotaan osin aiheuttaneen sen, ettei suuria, konkreettisia linjauksia tai tavoitteita ole kyetty sektorijohtoa tyydyttävällä tavalla tekemään. Myös tämän arvellaan liittyvän siihen, etteivät päättäjät riittävällä tasolla tunne sektoreiden toimintaa. Ennen kaikkea sen koetaan vaikuttavan muutoksen onnistumisen mahdollisuuksiin poliittisen järjestelmän arvaamattomuuden vuoksi. Arvaamattomuus viittaa siihen, että luottamushenkilöiden nähdään muuttavan päätöksiään ja jo sovittuja asioita esimerkiksi poliittisista syistä.

”Tietysti se on niinku sillain, et tota noinnii, et kun tässä on tässä kunnallisbyrokratiassa se päätöksenteko ja kun se oma kulttuuri siinä päällä, et se nyt ei välttämättä aina mene niin, et tässä viranhaltijat keskenänsä asioita päättää, et se on semmonen tietynlainen ongelma sekini, et kun siellä asiat kääntyykin siellä pääläelleen, että onki jotain ihan muuta kun on niinku alun perin ollu esillä et pysyykö se matkassa sekini, et ihan vilpitiön tarkoitus oli asiat viedä niin kun ne sovittiin, mut et tää nyt sit meni näin. Ihan helpolla siihen ei kyllä pysty vaikuttaan, se on semmonen kuvio.” V1_tekn_9/1

”Ja ne päättäjät, jotka hyväksyvät tällaisia sopimuksia, niin ne on kuitenkin ympäröityä ja ei sillä tavalla konkreettisia, että tietoisuus saattaa olla hatara.” V2_hall_20/1

”Et se mikä on meidän näkemys, on sama kuin seudun viranhaltijoiden näkemys ja se ei sama välttämättä kun seutukuntahallituksen näkemys. Ja ne yrittää meille sitä heidän näkemystä, vaikka me ollaan täysin yksimielisiä niissä tavoitteissa. Ja ehkä niissä toimenpiteissäkin, miten siihen päästään niinku täällä sanotaan kentällä. Ajavat omaa linjaansa. Tässä on iso ristiriita. Eikä se oo ihan vähänen.” V2_sivi_2/1

Suurimpana erona tavoitteiden sisällössä voidaan nähdä se, että sektorijohdon mukaan luottamushenkilöille tärkeimpiä ovat yhteistyön taloudelliset tavoitteet: luottamushenkilöiden ajatellaan odottavan välittömiä säästöjä. Heidän nähdään lisäksi takertuvan

eräänlaisiin lillukanvarsi-kysymyksiin eli yhteistyön tavoitteiden kannalta marginaalisiin asioihin. Viranhaltijoiden taas voidaan tavoiteasettelussaan katsoa joistain edellä esitetystä puutteesta huolimatta korostavan pitkäjänteisempää kehittämisenäkökulmaa. Heillä on omien näkemystensä mukaan laajempi ymmärrys siitä, etteivät välittömät säästöt ole mahdollisia, vaan kyse on kuntien toimintojen kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Tavoitteiden erot näkyvät sektorijohdon kokemusten perusteella erityisesti taloudellisissa kysymyksissä sekä ylipäätään siinä, millaisia tulokaisia odotetaan ja milloin niitä odotetaan saavutettavan.

”Sanotaan näin, että eri taboilla on vähän eri odotukset, että luottamushenkilötabolla odotetaan, että saa suuria säästöjä ja virkamiehet tajuaa, ettei välittömiä säästöjä saa.”
V2_tekn_31/1

Näiden erilaisten näkökulmien johdosta kuntajärjestelmän dualistiset piirteet näyttäytyvät muutoksen ja sen implementoinnin kannalta ongelmallisina. Ne heijastavat myös eroja, joita viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toiminnan välillä ilmenee: luottamushenkilöt toimivat aivan eri taustalähtökohdista kuin viranhaltijat, eikä näkökulmia ole aina helppo yhdistää.

Muutosten tueksi sektorijohtajat kaipaavat vahvempia ja pysyvämpiä poliittisia päätöksiä ja sitoumuksia esimerkiksi juuri muutoksen tavoitteiden ja toimeenpanon suhteen, kuten edelläkin on kerrottu. Poliittisten päätösten voimaa ja vakautta muutoksen toteuttamisessa voi korostaa siksikin, että sektorijohto katsoo niiden edistävän myös omaa sitoutumistaan: jos selkeitä päätöksiä ja tavoitteita muutoksen toteuttamisen suhteen on asetettu, on niille olemassa poliitikkojen selkeä tuki ja tällöin myös viranhaltijoiden on helpompi sitoutua muutoksen implementointiin.

”Mutta jos se sitten todetaan, että organisaatio on sitä mieltä, että kumminkin läpi viedään, ja mä olen yksin sitten ajatuksieni kanssa, niin kyllä mä oon kumminkin sellanen, että jos tulee käsky, niin kyllä mä sen sitten teen.” V3_sote_7/2

”Mutta ne onkin juuri semmoisia asioita, jotka on mun mielestä politiikan tekoa, että jos poliitikot niin päättää, niin kyllä sitten. Mutta mä oon sillä lailla hahmottanut, että mun tehtävä on tuoda esille niitä. Mutta meillä on kustannuslaskenta, meidän hinnat on tällaisia, näin ne on laskettu, meidän laatu on tällainen. Jos te ootte sitä mieltä, että nyt mennään tuosta kohti, niin sitten mennään. Enhän mä sen jälkeen, sehän on poliittinen päätös.” V3_sote_4/2

”Eiköhän se pitkälle ole sitä että sanosin, että mulla on sellanen mielikuva, on se, että kunnalliset päätöksentekijät, nää luottamusmiehet, niin he ovat tota noin edesauttaneet, jos homma olis sinne kaatunut, että jos siellä olis ennakkoluulo tai vastustus tässä hankkeessa, niin ei nää menis eteenpäin, että on ihan turha kuvitella, että virkamiesjoukko sais meneen eteenpäin, vaikka he käytännössä sinänsä tätä kehittää. Mut jos todelliset päättäjät ois eri mieltä, ei siitä mitään tulis. Pohja lähtee siitä liikkeelle.” V2_tekn_29/1

Kunnan päätöksentekorakenne perustuu poliittisen järjestelmän virallisesti päättämiin asioihin. Jos viralliset päätökset puuttuvat, kuten esimerkkitapauksissa on usein käynyt, vaikeuttaa se sektorijohdon sitoutumista muutokseen ja myös asennoitumista siihen.

Jos kunnan tai luottamushenkilöiden kanta on epäselvä, eivät viranhaltijat voi tietää, mihin muutoksella tosiasiallisesti tähdätään.

5.1.3 Strateginen kuilu näkökulmaerojen korostajana

Kunnan hallinnollisen prosessin ja poliittisen prosessin välistä suhdetta voidaan kutsua kunnan järjestelmän ydinsuhteeksi tai -prosessiksi (Möttönen 1997, 22), jonka ollessa kunnossa kuntajohtaminen on tasapainossa, sillä tällöin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde kunnassa toimii (Heuru 2000, 108–109). Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaan sanoa, että ydinprosessissa on jonkinasteisia häiriötekijöitä. Nämä ydinprosessin ongelmat on tässä nimetty strategiseksi kuiluksi, joka syntyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden eli poliittisen ja hallinnollisen koneiston erilaisten tavoitteiden johdosta, mutta myös näiden toimijoiden välisen yhteyden puutteesta. Kuilu vaikeuttaa muutosten toteuttamista kunnissa.

Strateginen kuilu ilmenee muun muassa siten, että sektorijohto kokee olevansa kaukana sekä seudullisista että kunnallisista luottamushenkilöistä:

”No se toteutui (pelko) sillä lailla just, että pelkäsin, että virkamiestaso ja poliittisen päätöksenteon taso kulkee eri teitä.” V3_sote_28/2

Kuilun taustalla taas on kunnan poliittis-hallinnollinen dualistinen luonne, sillä muutoksessa päätöksentekoprosessin formaalitus ja tarkka tehtävänjako ikään kuin loitontavat luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita toisistaan. Tällöin yhteys tai eräänlainen strateginen silta näiden kahden eri järjestelmän väliltä jää puuttumaan eikä ydinprosessi toimi.

”Päätöstyö tehty seutukunnan hallituksen tasolla. Ja tosiaan oon nähnyt sillä tavalla, että ei ole sitoutettu johtavia viranhaltijoita, luottamushenkilöitä. Että myö on eletty omaa elämää ja seutukunta omaa.” V2_sivi_2/1

”[--] niin saada myöskin se paremmaksi se lähtötilanne, että se yhteys päättäjien ja virkamiesten välillä jotenkin, niin se kulki ihan eri tasolla. Että kunnanjohtajathan saattaa olla kanava siinä. Mutta ei se mun mielestä toiminut.” V3_sote_28/2

”Koska kuitenkin sitten seutukuntahallitus ja valtuustotaso on sillä tavalla etäällä, että heidän kanssaan ei ole sillä tavalla tekemisessä, mitä tässä kunnan johtoryhmässä ollaan. Että sielläkin se jää heikon keskushallinnon asiaksi ja sen olen kuvitellut, että se on liian etäinen, liian kaukana [...]” V3_sote_33/1

Strateginen kuilu ilmenee esimerkkimuutoksen kaikissa vaiheissa (tarve, tavoite, toteutus), ja siksi sen merkitys muutoksen implementoinnin suhteen on suuri. Lisäksi saman tyyppinen kuilu ulottuu tutkimuksen havaintojen mukaan myös kunnanjohtajien ja sektorijohtajien välille. Kunnanjohtajien saama kritiikki ei kuitenkaan kohdistu ensisijaisesti heidän ammattitaitoonsa, vaan kunnanjohtajat nähdään toimijoina, joiden tulisi olla muutoksen johtajia eli avainhenkilöitä muutoksen eteenpäin viemisessä. Heidät nähdään myös esimiehinä, joiden olisi tullut tukea alaisiaan muutostilanteessa antamalla esimerkiksi selkeitä toimintaohjeita. Tätä roolia kunnanjohtajien ei koeta riittävällä tavalla omaksuneen:

”Joo. Kunnanjohtaja ei ole antanut sitä tukea, mitä olisi pitänyt [...] No sanotaan just, että esimerkiksi se niin kuin tämän kunnanjohtajan rooli, kun hän on tämän seutuprojektin hallituksen puheenjohtaja. Niin luulisi, että hänellä olisi ollut selkeä toimeksianto, niin kuin näkökulma toimeksiannolle [...]Mutta sitten tämä yhteistyö niin kuin muitten hallintokuntien ja varsinkin niin kuin johdon, että tämän seutuhallituksen, missä nyt enimmäkseen näitä kunnanjohtajia istuu, niin se tieto siitä, että mitä ne puuhaa ja mitä ne tekee ja mitä ne haluaa, että me tehtäis. Niin sitä vastausta ei ole tullut, vaikka me ollaankin yritetty ja kutsuttu heitä meidän kokouksiin, että saataisi vastaus siitä, että [...]”

”Mut kyllä se onhan se niin, et kun on porukkaa pitkään vetäny, niin kyllä tässä yksinkin ne asiat tietää, et mitkä kehitystä kaipaa, mut et siinä mielessä kannustus sieltä, et kyllä sen tietää muutenkin. Mut ei koskaan oo pabitteeks, vaikka vähän enemmänki puhuttais asioista.” V1_tekn_9/1

Sektorijohdon kokemusten perusteella voisi todeta, että myös he ovat muutoksen aikana toivoneet ”oikeutta johtajaansa, jonka tulee näkyä ja kuulua”. Kunnanjohtaja ei voikaan väistää sitä, että hän on useiden satojen – ellei jopa tuhansien – ihmisten organisaation ylin johtaja ja tästä johtuen tärkeiden ja vaikeiden asioiden hoitaminen vaatii myös johtajan henkilökohtaista myötäelämistä, joka on tärkeää erityisesti kriisitilanteissa. (Hämäläinen 1999, 27.) Myös kuvattava muutos on ollut eräänlainen kriisitilanne, jossa on kaivattu johtajan luottamusta, tukea sekä tulevaisuudenuskoa: henkilökohtaisen kontaktin tulee olla mahdollinen vähintään välttämättömissä tilanteissa. Johtaminen on lisäksi myös jatkuvaa palautteen antamista, jota ilman henkilöstö voi alkaa epäillä koko työnsä tarpeellisuutta (ks. emt., 28–29, 32).

Näin strateginen kuilu yhdistyy havaintojen mukaan keskeisesti myös muutosjohtajuuteen, joka sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna on sidoksissa luottamushenkilöiden ja toisaalta jossain määrin myös kunnanjohtajien toimintaan, ennen kaikkea kuitenkin kuntaan organisaationa. Kuilun ulottuessa monien eri toimijaryhmien välille, se näyttäytyy tekijänä, joka vaikuttaa erittäin keskeisesti muutoksen implementointiin ja tavoitteiden operationalisointiin.

Strategisen kuilun merkitystä muutoksen toteuttamisessa ei voi vähätellä siitäkään syystä, että sen vastakohta, jota kutsutaan tässä strategiseksi sillaksi, on sektorijohdon mukaan merkittävä muutosta edistävä tekijä. Strateginen silta tarkoittaa riittävää ja hyvää yhteydenpitoa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Se on muutoksen ja yhteistyön edellytys, jota ilman sektorijohdon on vaikea toimia siinä muutoksen toteuttajan tehtävässä, joka heille tässä tapauksessa näyttää langenneen.

5.4 Rationalisointijäykkyys

Sektorijohdon kritiikki luottamushenkilöitä kohtaan liittyy erityisesti siihen, että poliitikkojen katsotaan korostavan liikaa muutoksen taloudellisia tavoitteita ja vaativan mahdottomia säästötarpeita. Yhtäältä luottamushenkilöiden nähdään odottavan viranhaltijoita enemmän yhteistyön tuloksina välittömiä säästöjä, mutta toisaalta taas koetaan, etteivät he kykene päättämään sellaisista toimenpiteistä, joilla säästöjä saataisiin aikaiseksi. Tämä ilmiö on tässä nimetty rationalisointijäykkyudeksi. Se ilmenee erityisesti kyvyttömyydessä tehdä sellaisia konkreettisia päätöksiä, joilla voitaisiin saada aikaan

tosiasiallisia hyötyjä eli taloudellista säästöä. Luottamushenkilöillä ei siis sektorijohdon mukaan ole rohkeutta esimerkiksi virkojen yhdistelyyn tai vähentämiseen. Henkilöstön määrän vähentäminen onkin todettu suoritukseksi, jossa vaaditaan erityisesti tilannetajua ja rohkeutta (Hämäläinen 1999, 26), ja juuri näitä sektorijohto katsoo luottamushenkilöiltä puuttuvan. Päätösten tekemistä vaikeuttaa muutostilanteissa esiintyvä häly, joka estää näkemästä ja myös tekemästä kauaskantoisia, rohkeita ja rationaalisia ratkaisuja. Sektorijohto näkee muutosten suhteen tehtyjen päätösten olevan tämän rationalisointijäykkyyden vuoksi osin tavoitteet vesittäviä kompromisseja:

”Toinen puoli sillä tavallaan on se, karkeesti sanottuna, että vesitetään osin sillä hankkeen tavoitteet, ettei pysty rationalisoimaan henkilöstöä.” V2_tekn_31/1

”Et kun ihmisiä ei saa irtisanoa, niin mihin ne kustannukset siitä häviää.” V2_sote_27/1

”[---] niin olen mielessäni ajatellut, että kun kirjastot saa uudet ohjelmat käyttöön ja nää lainausjärjestelmät kaikki tulee yhteisiksi tällä seutukunnalla, niin sit vois ajatella, että ois sitten muutama ihminen, kirjastotoimenjohtaja, ja muutama, jotka hoitaa tätä lainaus-toimintaa. Mut mun mielestä ei joka kunnassa tarvi olla silloin enää kirjastonjohtajaa.” V2_hall_21/1

Tällainen näkemys näyttää olevan ennen kaikkea niillä sektorijohdon edustajilla, joilla on henkilökohtaisesti suuri kehittämishalu ja –tarve. Erityisesti tällöin luottamushenkilöiden tavoitteet ja päätökset muutoksen suhteen nähdään marginaalisina ja riittämättöminä suhteessa haasteisiin, joihin muutoksella on alun perin haluttu vastata. Toisaalta rationalisointijäykkyys kertoo myös yleisestä kuntaan liittyvästä jäykkyydestä ja sen kriitikkien: rationalisointia esimerkiksi henkilöstön suhteen ei aina ole mahdollista tehdä, vaikka niin haluttaisiin. Tämä ei johdu ainoastaan luottamushenkilöistä, vaan myös toimintaa säätelevistä laeista ja säännöistä. Tällaisen joustamattoman organisaation ei katsota joidenkin sektorijohtajien mukaan kykenevän vastaamaan haasteisiin tavalla, joita toimintaympäristö kunnilta nyt vaatisi.

5.5 Sektorihallinnon elinvoimaisuus ja professioiden vaikutus

Hallinnon sektoroituneisuudella viitataan usein julkishallinnon tiettyyn ominaispiirteeseen eli sen eri organisaatioiden toimialojen ja niiden hallintokulttuurien eriytyneisyyteen. Tätä hallintojärjestelmän sektoroitumista alettiin pitää ongelmallisena eli hallinnon dysfunktiona noin 1970- ja 1980-lukujen jälkeen (Temmes & Kiviniemi 1995, 22). Kuntien osalta sen katsottiin johtavan eräänlaiseen reviirimentaliteettiin ja sen on nähty vaikuttavan myös alueelliseen yhteistyöhön, jossa hallinnon alojen väliset raja-aidat on koettu korkeiksi ja niiden välisen yhteistyön on katsottu olevan järjestelmän puristuksissa (Sotarauta & Lakso 2000, 65, 77). Vaikka kuntien toiminnassa korostuu nykyisin eri tyyppinen palvelujen ja tehtävien organisointi ja hallinnon rajat ylittävä toiminta, on sektoroituneisuutta pidetty paikoin edelleen ongelmallisena. Reviirijattelun myötä sektoreiden välisten rajojen on katsottu jyrkkenevän, ja juuri seutuyhteistyön kannalta merkityksellistä on, että sektoroituminen vähentää edelleen

viranomaisten ja laitosten välistä yhteistyötä. Lisäksi se heikentää toimintojen yhteensovittamista muun muassa kunnissa, kun niiden eri sektorit kilpailevat rahoituksesta vuosibudjetin tasolla (ks. mm. Temmes & Kiviniemi 1995, 22). Myös tämän tutkimuksen aineisto kertoo sektoreiden välisen kilpailun olemassaolosta ja sen mukanaan tuomista ongelmista muutosten toteuttamisessa. Hallinnan häly ja toimintaympäristön kaoottisuus korostavat erilaisten sektorikohtaisten ja myös ammattikuntien eli professioiden intressejä muutostilanteessa.

”Ja joku tekninen puoli, jossa on 2 miljoonan budjetti, niin siellä on kaikenmaailman kunnan insinöörit ja tekniset johtajat ja kaikki. Että jotenkin taas ajatellaan, että kyllä se pitää olla meidänkin puolella se johtaja. Että se on sektorin alentamista. Tässä on jotenkin semmoinen, että joku sivistystoimen johtajat, niillä on paljon pienemmät budjetit ja se on niin. Että sitten tulee semmoinen oman alueen puolustaminen. Että pitää meillä olla se johtaja [...] Ja sitten se, että niin kuin sanoinkin tuossa, että se jotenkin siellä kunnan sisällä, että kun ajatellaan, että puolet budjetista on meidän ja puolet henkilökunnasta. Niin jotenkin se vain tuntuu, että siellä pitää olla kuitenkin semmoinen, joka sitä aluetta puolustaa ja niiden etuja. Että ei vedetä ihan huiviin ja sitten rahoja pois, eikä anneta rahoja ja kuitenkin siellä on. Sehän ei pienene, sehän vain suurenee, kun vanhusten määrä lisääntyy.” V3_sote_5/2

Sektorihallinto näyttääkin edelleen olevan elinvoimainen kunnissa. Näin myös ne ongelmat, jotka sektoroitumiseen liittyvät, ovat edelleen olemassa olevia. Postmodernissa toimintaympäristössä ja verkostoissa on korostettu hallinnon rajat ylittävää toimintaa. Kunnissa toiminta näyttää ylittävän hallinnon ja sektoreiden rajoja edelleen vähänlaisesti. Tämä ilmenee kuvattavassa muutoksessa kohtuullisen vähäisenä eri sektoreiden rajat ylittävänä yhteistyönä seututasolla ja näkyy edelleen erityisesti siinä, että informantit kokevat oman sektorinsa tai toimialansa olevan jollain tavalla erityislaatuinen tai erityisessä asemassa muihin sektoreihin nähden.

Olennaista tällaisessa sektoroituneessa ajattelussa on, että oman toimialan erityisyyttä käytetään perusteluna sekä muutoksen tarpeellisuudelle että tarpeettomuudelle. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa mm. vaativien asiakkaiden tai palveluvelvoitteiden katsotaan olevan konkreettinen ja reaalin este muutoksen toteuttamiselle: yhteistyölle ei nähdä tarvetta, koska juuri oma sektori esimerkiksi työllistää niin paljon tai juuri omalla sektorilla ei rutiinitöiden vuoksi riitä aikaa ylimääräiselle seututyölle. Omalle sektorille kohdistuvan lainsäädännönkin katsotaan vaikuttavan muutostarpeisiin, sillä sen johdosta yhteistyökysymyksiä ei voi aina päättää nopeasti tai ilman tarkkaa ja aikaa vievää suunnittelua. Tässä tavoiteltavan muutoksen eli yhteistyön ei siis katsota aina oikein omalle sektorille sopivan:

”Seututyössä toimii mm. oma sosiaalijohdon yhteistyöryhmä (viisi sosiaaliperusturvajohtajaa tai vast.) Terveystoimella on omansa, lääkäreistä koostuva ryhmä. Tämä kertonee ainakin siitä, että monet keskusteluissa olevat asiat/palvelut, mm. peruspalvelut, ovat kohtalaisen monimutkaisia kokonaisuuksia eikä niiden muuttamista seutupohjaiseksi voi tehdä suin päin.” E_sote 4

”Päivähoito on lainsäädännöllä niin tarkasti säänneltyä, että. Että että, siinäkin sanoisko

semmosen niinku täyden hyödyn ottaminen seutuyhteistyöstä, niin sitäkin rajaa se lainsäädäntö. Et tehtiin se yksin tai yhdessä niin on noudatettava niitä säädöksiä ryhmäkoosta ja henkilöstöstä. Että mä en tiedä, en oikein vielä osaa sanoa siitä sitten, että mikä hyöty siitä sitten on.” V2_sote_4/4

Lainsäädännön osalta lähinnä vain sosiaali- ja terveystoimen sektorijohtajat katsovat, että sektorikohtainen sääntely voi olla yhteistyön hidaste, joskaan ei suoranaisesti este. Muilla sektoreilla asia ei nouse esiin niin vahvasti, vaikka joitain kommentteja sen suhteen tulee esiin. Tämä onkin oikeastaan ainoa aineistosta esiin nouseva havainto, jonka osalta voi havaita sektorikohtaisia eroja. Myös muiden sektoreiden edustajat puolustavat yhteistyön tarpeettomuutta omalla sektorillaan ja korostavat tarvetta muilla sektoreilla. Tämä kuvastaa eräänlaista nimby- eli not in my backyard -ilmiötä (ei minun takapihallani), jossa asioiden nähdään soveltuvan kyllä toisaalle, mutta ei omiin tarpeisiin tai intresseihin. Mainitunkaltaiset näkemykset saattavat pahimmassa tapauksessa rajoittaa yhteistyön hyötyjen arviointia, mikäli niistä tulee kategorisia ja keskeisiä osia ajattelua.

”Samahan se on sitten jos ajatellaan infraa, elikkä teknistä puolta, niin se ei välttämättä tarvi, että meillä joka ikisessä kunnassa on itsenäinen tekninen sektori. Koska kyllähän nämä tiedot ja kaikki tämmöiset, nehan on samat ongelmat, ne voisi ihan hyvin hoitaa sitten laajemminkin puitteissa.” V3_sivi_2/2

Oman toimialan erityisasema voi toisaalta toimia myös muutoksen ja sen tarpeen erityisenä perusteluna. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen katsotaan olevan kuntien taloudellisen kehityksen kannalta merkittävin, ja siksi säästötarpeen ajatellaan kohdentuvan juuri kyseiselle sektorille. Säästöjä taas ajatellaan saatavan juuri yhteistyön kautta.

”Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa monet palvelut ovat luonteensa puolesta sellaisia, joita on melkein pako järjestää yhdessä muiden kanssa, ainakin pienten kuntien.” V2_sote_6/1

Sama tarve sekä samat perustelut näkyvät muillakin sektoreilla. Seutuyhteistyöllä katsotaan saatavan omalle sektorille sellaisia toimintoja, joihin pienillä kunnilla ei ehkä yksin olisi varaa tai mahdollisuuksia.

”Henkilökohtaisesti pidän koululaitoksen pedagogisen johtamisen puutetta minua vaivavaana asiana. Koulutoimen pyhä kolmijako: hallinto, talous ja opetus/kasvatus, ovat asioita, joista hallinto ja talous on pakko hoitaa, mutta kolmas alue, mikä on koulua ajatellen on tärkein, jätetään lapsipuolen asemaan ja yksittäisten opettajien vastuulle. Kaikki opettajat tarvitsevat yhteistä linkkiä, minkä pitäisi olla pedagoginen johtaja tai koordinaattori, joka on koko seudun yhteinen. Näyttää siltä, että seutuyhteistyön kautta ja ansiosta olisi pieni edistysaskel tässä asiassa tapahtumassa, mistä olen hyvilläni.” E_sivi_1

Jälkimmäinen ajattelutapa luonnollisesti edistää muutosta, mutta on kyse sitten muutostarpeen perusteluista tai vastustuksesta, sektoroituneisuus värittää sitä näkökulmaa, josta käsin sektorijohtajat muutosta tarkastelevat. Näin sektoroituneisuus on

yksi keskeinen muutokseen vaikuttava tekijä, joka heikentää muutoksen tarkastelua kokonaisuutena.

Muutostarpeen kommunikoinnin jättämisestä vähemmälle huomiolle kertoo myös se edellä mainittu tekijä, että yleisesti ottaen sektorijohto toivoisi enemmän tietoa ja keskustelua koko muutoksen eli yhteistyön kokonaisuudesta ja sen tavoitteista myös muilla sektoreilla. Aiemmissa tutkimuksissa onkin todettu, että juuri vahvat osasto- ja sektorikohtaiset rajat tekevät informaation jakamisesta vaikeaa (Goss 2001, 73, 105). Verkostomaisessa yhteistyössä näiden rajojen merkitystä verkoston toiminnan kannalta on kuitenkin aiemmin aliarvioitu (ks. emt.). Havaintojen perusteella näyttääkin siltä, että sektorikohtaiset rajat ovat näkyviä myös seutuyhteistyökontekstissa, ja ne voivat toimia organisaatiomuutosten yhtenä esteenä.

Eräs merkityksellinen havainto on myös se, että sektorikohtaiset rajat vaikuttavat muutostilanteissa korostuvan johtuen mm. fragmentaatiosta ja hallinnan hälystä: muutoksia tarkastellaan omista intressiryhmistä käsin. Sektoroituneisuuden ohella myös professiot ovatkin merkityksellisiä muutoksen kannalta. Gossin (emt., 106) mukaan verkostoyhteistyötä määrittääkin tyypillisesti se, että sitä pyritään professionalistamaan, mikä taas voi pahimmillaan synnyttää uusia professioita, jotka pyrkivät vaikuttamaan verkoston työhön, toimintaan ja tavoitteisiin. Yleensä professioiden intressit korostuvat organisaation sisäisessä tavoitteen määrittelyssä, mutta niiden vaikutus on suuri myös verkostoissa, sillä professioilla voi olla samoja intressejä yli organisaatorajojen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen johtajat saattavat painottaa säästöjä organisaatorajojen yli, kun taas lääkärit painottavat enemmän tiettyjä, heidän omaan professioonsa liittyviä kysymyksiä: kunkin profession edustajat voivat olla lojaaleja eri asioille (Emt., 102–103).

Professio tai asiantuntija on terminä kaksoismerkityksellinen. Se tarkoittaa sekä työn tekemisen hyvää laatua (ammattilainen tai alallaan todellinen asiantuntija), mutta se viittaa myös statukseen ja asemaan. Kullakin asiantuntijalla tai professiolla on tietyt arvot, tietyt intressit, tietty erityisasiantuntemus ja ”paikka maailmassa”, ja myös julkisissa organisaatioissa työskentelevien identiteetti rakentuu usein tietyn ammatti-identiteetin varaan. (Emt., 149–151; Temmes 1992, 86–87.) Havaintojen mukaan nämä professiot voivat joissain tilanteissa toimia muutosta edistävänä tekijänä, mutta toisaalta myös sen hidastajana, mikäli tietyn ammattialan edustajat tarkastelevat muutosta vain oman professionsa näkökulmasta ja intresseistä käsin. Vaikka professioilla on hyvät puolensa, on niillä siis myös haittatekijänsä (Goss 2001, 149).

Tässä professioiden intresseillä tarkoitetaan ennen kaikkea saman profession edustajien samoja tavoitteita, toimintaa ja tarkastelunäkökulmaa. Muutostilanteessa ne näyttävät olevan pikemminkin negatiivisia kuin positiivisia tekijöitä, sillä esimerkiksi muutoksessa eri professioiden vahvat näkemykset ovat heijastuneet muutosprosessiin ja hidastaneet sitä. Vaikka tämänkaltainen erilaisten näkemysten kirjo ja sen välittymisen muutosprosessiin voi olla arvokasta, kokee sektorijohto, ettei mielipiteiden vaihto ole ollut tasa-arvoista, sillä joidenkin professioiden edustajien mielipiteillä on ollut suurempi merkitys kuin toisilla. Vahvimmin tämä ilmenee sosiaali- ja terveystoimessa, jossa lääkäreiden vahvat intressit ja niiden saama painoarvo ovat näkyvin muoto professioiden vaikutuksesta.

”Ja sitten sanoisin kyllä sen, että yksi erittäin tärkeä huomio tässäkin yhteistyössä oli se, että terveydenhuollon henkilöstö jättäytyi kokouksista pois. Eli lääkärit. [---] Niitten kerta kaikkiaan sen ammattiryhmän historiallinen asema yhteiskunnassa.” V3_sote_28/2

”No terveyden osalta mää taas sanon, että kun siinä varmaan voimallisempi on varmasti ollut tämä lääketieteen, lääkäreiden ja kunnanjohtajan puoli ehkä kuin minä. Koska minä en ole lääkäri. Niin silloin mun sananvaltani ja semmoinen arvovalta, niin siinä kohtaa ei ole ihan sama. Terveyden puolella nämä professioiden valta on aika kova.” V3_sote_4/2

Lääkäreiden lisäksi toisena professionaalisia intressejä edustavana ryhmittymänä esimerkkimuutoksessa nähdään kunnanjohtajat:

”Ja ehkä se liittyy osittain siihen, että lääkärinkunta itsessään, ne haluaa johtaa itse itseänsä ja ne eivät hyväksi muita johtajia itselleen johtajiksi. Tiukkaa on varmaan kunnanjoh-tajienkin hyväksyä, kun ne on siinä omassa hierarkiassa [---] Että tänne ei muuta tarvita. Ja siinä tulee semmoista kuppikuntaisuutta. Ehkä tämä liittyy myös professioihin.” V3_sote_33/1

Myös sektorijohto itse voidaan asiantuntijana nähdä tietynlaisena profession edustajana. Julkisissa (asiantuntija)organisaatioissa onkin asiantuntijalla ja professionalistilla toisinaan tarkoitettu samaa (ks. Temmes 1992, 119), ja osittain tästä johtuen edellä kuvattu sektorikohtaisten etujen säilyttäminen saatetaan nähdä tärkeänä.

Eri ammattikunnat ovat usein käyttäneet voimiaan esimerkiksi johtoaseman turvaamiseen tai toisten organisaatioiden osapuolten panoksen ja merkityksen vähättelemiseen (Temmes 1992, 86), jolloin niiden vaikutus voi olla merkittävä myös organisaatioiden arjessa. Tutkimuksen havaintojen mukaan professioiden vahvat näkemykset voivat aiheuttaa ongelmia, jos ne ovat voimakkaassa ristiriidassa sektorin, kunnan tai seudun kokonaisetujen kanssa. Hämäläisen (1999, 24) mukaan kunta saatetaankin eri professioiden näkökulmasta kokea hivenen kaukaiseksi instituutioksi, joka palkanmaksajana on vain se välttämätön paha.

5.6 Kunnan perustehtävä perusteluna sekä vastustukselle että tarpeelle

Kunnan yleistä toimintaa ohjaa kuntalain 1.3 §, jonka mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia. Hyvinvoinnin edistäminen on siis kunnan toiminnan keskeinen tavoite ja kunnan perustehtävä, jonka voidaan sinällään katsoa olevan muuttumaton (ks. mm. Harjula & Prättälä 2004, 95–96; Hämäläinen 1999, 20). Hyvinvoinnin edistämisen edellyttämien palveluiden tuottaminen kuuluu kunnan perustehtävään. Nämä palvelut pyritään usein tuottamaan niin, että ne ovat mahdollisimman tehokkaasti tuotettuja ja myös lähellä kuntalaista.

Yhteistyön tarpeena palveluiden, niiden saatavuuden ja laadun turvaaminen on yksi tärkeimmistä, kuten edellä on todettu. Tällaisenaan perustelu muutoksen tarpeista liittyy myös muutoksen eteenpäin vieviin voimiin: jos sektorijohto näkee muutoksen aidosti vaikuttavan nyt tai tulevaisuudessa tähän kunnan perustehtävän suorittamiseen tai jopa parantavan kunnan kykyä palveluiden järjestäjänä, muutosta pidetään

kannattavana. Tällainen ajattelu on ikään kuin professionalismin tai omien intressien vastinpari siinä mielessä, että tälle osalle sektorijohdosta itse kunta perustehtävänsä ohella saattaa olla työmotivaation ja muutokseen sitoutumisen syy (vrt. emt., 24).

”No sitä tarvitaan sen takia, että ollaan hyvinkin pieni kunta ja palvelutuotannon takia, ei pystytä sellaseen palvelurakenteeseen yksin, sellaseen tuotantoon, kun kuntalaisten kannalta ois tarpeen, kaikilla sektoreilla.” V2_sivi_22/1

Jos tarve muutokselle on keskeisesti tunnistettu, sen katsotaan edistävän kuntalaisten tarvitsemien palvelujen saatavuutta ja laatua, ja muutokseen saatetaan tätä perustelua käyttäen helpommin myös sitoutua. Pääasiallinen näkökulma sektorijohdon suhtautumisessa näyttää havaintojen mukaan olevan tämä. Julkisten organisaatioiden henkilöstön onkin todettu tukevan muutoksia esimerkiksi mahdollisesta epäonnistuneesta johtamisesta huolimatta: henkilöstö voi olla sitoutunutta muutoksen toteuttamiseen, koska se kokee olevansa vastuussa asiakkailleen. Tällöin yksilöiden omat arvot ja ymmärrys voivat johtaa heidät tukemaan muutosta (Goss 2001, 146).

Toisaalta kunnan perustehtävä voi toimia myös perusteena toisenlaiselle asennoitumiselle suhteessa muutokseen. Jos palvelujen nähdään karkaavan kuntalaisten ulottumattomiin juuri muutoksesta johtuen, muutokseen suhtaudutaan negatiivisemmin. Näin on tapahtunut esimerkkimuutoksessa, kun ja jos muutoksen edetessä on havaittu, ettei se tule koskettamaan juuri kuntalaisen tarvitsemia palveluja tavoitteiden ja tulosten marginaalisuuden vuoksi. Vaikka yhteistyö nähtäisiin periaatteessa järkeväksi ja palveluja katsottaisiin voitavan tuottaa yhteistyössä, sektorijohto on myös huolissaan palvelujen keskittymisestä.

”Että onko kohta niin, että kun me saadaan kaikki lääkärit, sosiaalityöntekijät ja tuotaniin nämä alan asiantuntijat keskitettyä yhteen kuntaan, niin kohta niitä ei ookaan pikkukunnissa, että ihmiset jää sitten tavallaan eräällä tavalla hoitamatta.” V2_sote_27/1

Kysymys muutoksesta näyttääkin kulminoituvan sektorijohdon näkökulmasta siihen. Heidän huolensa ei siis kohdistu ainoastaan siihen, miten organisaation tulisi toimia, vaan myös siihen, mitä varten organisaatio on olemassa (vrt. emt., 153; ks. myös Argyris 1999, 85–87). Kunnan perustehtävästä tulee perustelu sekä muutoksen vastustukselle että sen puolustamiselle ja siihen sitoutumiselle. Perustehtävän luonne nähdään puolustamisen arvoisena, mikä sinänsä vaikuttaa rationaaliselta, mutta toisaalta se kertoo myös vahvasta status quosta, säilyttämishalusta, jossa organisaatio nähdään vakaana ja staattisena järjestelmänä. Tällainen näkemys voidaan tulkita moderniksi, jolle tyyppillistä on ajatus siitä, että organisaation struktuuri ja toisaalta olemassaolon tarkoitus pysyvät muuttumattomina pitkänkin ajan kuluessa (ks. Hatch 1997). Perustehtävästä näyttääkin tulevan perustelu nykyisten rakenteiden säilyttämiselle.

Kuntaa saatetaankin havainnon perusteella tarkastella institutionaalisenä konseptiona, jonka tehtäviä ei juurikaan kyseenalaisteta. Kunnan raison d'être, olemassaolon tarkoitus, näyttäytyy muuttumattomana ja jonain, jota ei voi kritisoida. Tämä kuvastaa haastateltavien näkemystä kunnasta, ja sen antamaa pohjaa yksittäisten toimijoiden näkemyksille muutoksesta. Arvojen tasolla kyse on siitä, että useat julkisen sektorin työntekijät haluavat vaalia uskomusta, että kunta on olemassa ihmisten auttamista

varten. Tätä uskomusta toteutetaan samoin kuin professionalistit, johtajat ja keski-johto pyrkivät työssään edistämään oman viiteryhmänsä arvokäsityksiä. Muutoksessa näiden arvojen puolustaminen korostuu, sillä seutuyhteistyön, paikallisen hallinnan ja hallinnan verkostojen mukanaan tuomat ilmiöt vaikuttavat kunnan olemukseen, olemassaolon tarkoitukseen ja tehtäviin ja paikoin kyseenalaistavat ne. (Vrt. Goss 2001, 153–154.) Sektorijohto näkeekin kunnan perustehtävän muuttumattomuuden tärkeänä tavoitteena muutokselle. Heidän pelkonaan saattaakin edellä esitettyjen havaintojen perusteella olla kunnan muuttuminen ns. identiteetikunnaksi, jossa kunnan palveluroolilla on vähäisempi merkitys, kun kunnan rooli kaventuu ns. paikalliseksi ihmisten yhteisöksi⁸⁸. Kehitys näyttää kuitenkin pikemminkin ohjaavan kuntaa toimimaan yhä enemmän verkostomaisemmin, ja tällä on vaikutuksensa myös kunnissa toteutettaviin muutoksiin.

6 Kontekstuaalisten tekijöiden vaikutus kunnissa toteutettaviin muutoksiin

Sen lisäksi, että muutoksiin vaikuttavat muutoksen toteuttamistapa, yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja tavoitteet sekä kuntaorganisaatioon liittyvät tekijät, vaikuttaa empiirisen aineiston perusteella muutokseen vahvasti myös se konteksti, jossa muutosta toteutetaan. Nämä aineistosta esille nousevat kontekstuaaliset tekijät liittyvät kuntien toimintaympäristömuutoksiin ja erityisesti paikalliseen hallintaan sekä kuntien toiminnan verkostoitumiseen. Ne kertovat osaltaan siitä murroksesta, jossa kuntaorganisaatio on sekä erityisesti siitä, miten tällainen murros vaikuttaa kuntaorganisaatioissa toteutettaviin muutoksiin.

Murroksessa keskeistä on se, että kunta ei toimi enää yksin eikä se voi tehdä päätöksiä enää ainoastaan omia hyötyjään arvioiden. Paikallisen hallinnan kentällä olennaista kuntien toiminnassa ovat vuorovaikutussuhteet, kumppanuus sekä yhteistyö toisten kuntien ja myös muiden organisaatioiden kanssa. Tämä vuorovaikutuksen lisääntyminen sekä murros kokonaisuudessaan tuo muutoksiin mukanaan uuden ulottuvuuden: turbulentti toimintaympäristö vaikuttaa sektorijohdon näkemysten perusteella yksittäiseen, toteutettavaan muutokseen sen onnistumista osin jopa heikentäen. Muutokseen vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä määrittää keskeisesti se, että niiden vaikutusta muutokseen ei voida samalla tavoin pyrkiä balansoimaan kuin esimerkiksi yksilöllisten intentioiden mahdollisia haittavaikutuksia.

6.1 Toimintaympäristömuutos organisaatiomuutoksen hidasteena

6.1.1 Turbulentti toimintaympäristön aiheuttama muutosväsymys

Kuntien toimintaympäristömuutos on käsitteenä muodostunut jo melkein kliseeksi, mutta se on havaintojen perusteella edelleen keskeinen kuntien toimintaan vaikutta-

88 Haveri et al. (2003, 76) määrittelevät identiteetikunnan kunnaksi, jossa kuntien palveluja olisi huomattavasti nykyistä vähemmän tai ne olisi siirretty valtiolle tai esimerkiksi maakunnille. Ns. identiteetikunta on kuitenkin suomalaiselle hallinnolle vieras järjestelmä eikä myöskään siksi kovin realistinen.

va asia, ja näin sen voidaan tosiasiallisestikin katsoa vaikuttavan merkittävästi myös kunnissa toteutettaviin muutoksiin. Sektorijohdon kokemusten perusteella kunnissa meneillään oleva jatkuva muutos ja turbulenssi on paikoin raskasta.

”Tämä muutos jollakin tavalla väsyttää, se vie voimat. Jatkuva muutos. Kun musta tuntuu, että mää oon 20 vuotta elänyt tässä sosiaali- ja terveysjohdossa, koko ajan jatkuva.”
V3_sote_33/1

Muutosjohtamisteorioiden mukaan jatkuvat tai pitkittyvät muutokset voivat helposti vaikuttaa yksilöiden sitoutumiseen tai muutosmotivaatioon, ja muutokset saatetaan kokea väsyttäväksi (ks. esim. Temmes & Kiviniemi 1995, 57). Vaikka paikoin onkin arveltu, että muutosten säännöllinen toteuttaminen on organisaatiolle hyväksi (Nonaka & Takeuchi 1995, 83), voivat liian usein toteutetut muutokset olla organisaation ja yksilöiden kannalta myös vahingollisia, mikäli aiempia muutoksia ei ehditä vakiinnuttaa osaksi organisaation toimintaa ennen uutta muutosta. Kunnissa on toteutettu erilaisia muutoksia jo useamman vuosikymmenen ajan, ja nämä jatkuvat muutokset alkavatkin näkyä kunnissa jo ns. muutosväsymyksenä, millä on aina vaikutuksensa uusiin, toteutettaviin muutoksiin:

”Ja tietenkkin on sit sekin, että rajansa on silläkin kuinka paljon muutoksia voi olla samaan aikaan. Et sieltä pitäis taas valita joitakin, joita lähdetään viemään. Kaikkea ei voi muuttaa kerralla. Et se ei siitä, se ei, se ei onnistu.” V2_sote_4/1

”Johdon pitää pitää huoli, että ihmisillä on työnilo ja turva eikä keksiä koko ajan uusia uhkia että se väki loppuu sitten kyllä vaikka itsemurhien kautta.” V2_tekn_30/1

Sektorijohdajat näkevät organisaatiomuutosten olleen enemmän tai vähemmän jatkuvia. Jatkuvat muutokset kuvastavat yhteiskunnan postmodernisoitumista, ja osaltaan ne lisäävät yhteiskunnassa esiintyvää hallinnan hälyä. Näihin muutoksiin kohdistuva kritiikki on kohtuullisen voimakasta. Koska organisaatioissa työskentelevät ihmiset heijastavat aina organisaation arvoja ja traditioita, saattaa tämä muutosväsymys kertoa jotain kunnasta perinteisenä julkishallinnon organisaationa, jossa muutosta on usein ollut hankalampaa toteuttaa kuin esimerkiksi yksityissektorin organisaatioissa. Juuri julkisille organisaatioille tyypillisenä piirteenä on pidetty mm. voimakasta muutoksen vastustamisen kulttuuria (Rush et al. 1995, 18, 22–37; Goss 2001, 78, 80–82).

Suhtautuminen muutoksiin tai varsinainen muutosvastarinta on kuitenkin sidoksissa yksilöiden kehittämishaluun ja/tai -ymmärrykseen sekä myös tapaan, jolla muutosta on toteutettu. Näitä on kuvattu edellä. Joka tapauksessa useat samanaikaiset tai peräjälkeen tapahtuvat muutokset vaikuttavat yksilöiden asennoitumiseen yksittäistä muutosta kohtaan.

”[---] et on ollu tosi kiire. Et tässä on nyt sattumalta ollu semmoset, kun kun aivan erilaista tällaisia isoja investointeja ja juttuja, jotka nyt sattu päällekkäin, et et. Niin se tekee aika paljon.” V1_tekn_8/1

”Mutta kuten sanottua, niin ainakin se oma tulkinta nyt on, että yhtään enempää mää en voi enää ottaa, voi tehdä enää mitään nyt lisää. Että tässä on maksimi. Että tällä

seudulla esimerkiksi viritellään tällaista päihde- ja mielenterveystyön yhteishanketta, niin siitä mä sanoin jo heti, että missään tapauksessa meidän kunta ei ota sitä. Että sitten se jää tekemättä, että me emme ota.”

”No se riippuu siitä, miten vahva selkäranka porukalla on, että mitenkä nahka kestää, että ylitöitä se jossain muualla merkitsee, että jos näitä töitä tehdään päivällä, niin sitten illalla ja yöllä tehdään varsinaisia töitä. Ja kyllähän tämä työllistää.” V2_sivi_1/1

Päällekkäisten muutosten vaikutuksista kertovat myös kokemukset niiltä seuduilta, joissa on toteutettu samanaikaisesti sekä Seutu-hanketta että tehty kuntaliitosta. Hanke ja liitokset on koettu niin suuriksi muutoksiksi, että niiden päällekkäistä toteuttamista sektorijohto ei ole pitänyt mahdollisena. Esimerkiksi Loimaan seudun useat haastateltavat korostivat, että oikeastaan vasta Loimaan kaupungin ja kunnan liitoksen toteuduttua panostaminen seutuyhteistyöhön oli taas mahdollista, sillä liitos ei enää vienyt kaikkia voimavaroja. Liitos vaikutti myös seudun kuntien välisiin suhteisiin ja eri kuntien painoarvoon yhteistyökontekstissa.

”No niin. Mun täytyy sanoa, että mä en nyt niin kauheasti. Kyllähän varmaan niin kuin Loimaan painoarvo on jollain tavalla ehkä kasvanut. Ja varmaan Pöytyänkin. Mutta en mä sillä tavalla niin kuin, ei ne mitenkään kauheasti, itseään tässä esiin tuoda. Mutta onhan se ihan selvää, että ne on meidän alueessa sitten paljon isommat kuntayksiköt, kuin nämä muut kunnat. Kyllä siinä varmaan on oma vaikutuksensa. Tietysti ihan konkreettisestihan se vaikutti tämä Pöytyän liitos näihin kansanterveystyön kuntayhtymän perussopimukseen, sitten täytyy vain uusia ja [...]”

”Joo se vaihtelee. Ajankäyttö kysymys. Kun on tämä liitosprosessikin, rinnakkain tiettyjä asioita, että sehän vie kuitenkin aika paljon aikaa, kun se on kuitenkin selkee yhteistyökysymys. Asia joka pakko hoitaa, kun päätös on tehty, siihen täytyy panostaa. Osittain verottaa työaikaa, jota voi antaa seutukuntayhteistyöhön. Mutta toteutuessaan sanotaan, kun ensimmäinen pöly on laskeutunut, niin aivan toisella tavalla voi viemään eteenpäin tätä seutukunnallistakin yhteistyötä.”

Tämä aiheuttaa kuntien tulevaisuuden näkökulmasta haasteen, kun tulevia, lukuisia muutoksia, projekteja ja hankkeita pyritään kytkemään yhteen. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksen tulevan toteutuksen kannalta on ehkä tarpeen pohtia, miten lukuisat liitos- ja toisaalta lukuisat yhteistoiminta-suunnitelmat kytetään sovittamaan keskenään yhteen ja implementoimaan niitä samanaikaisesti. Vuoden 2007 aikana on päätetty toteuttaa ennätysmäärä kuntaliitoksia, ja näillä saattaa tulevaisuudessa olla edellä kuvatun kaltaisia vaikutuksia myös kuntien välisen yhteistyön toteuttamiseen. Useat liitokset tullevat todennäköisesti ainakin vaikuttamaan jollain tapaa kuntien keskinäisiin suhteisiin ja painoarvoihin yhteistyökontekstissa.

6.1.2 Projektiyhteiskunnan projektiähky

Julkisen hallinnon hallintasuhteiden muutos aiheutti projektiyhteiskunnan syntymisen. Projektiyhteiskunta on ”rationalistinen unelma tehokkaasta hallinnosta”, mutta toisaalta projektit ovat myös välineitä, joita toimijat käyttävät saavuttaakseen strategiset

tavoitteensa tai koordinoidakseen toimintaansa (Sjöblom 2006, 73, 79). ”Projekti” tai projektiyhteiskunta ei ole enää vain puhetapa, vaan sen seuraukset näkyvät myös kuntien arjessa ja toimintatavoissa projektirahoituksen lisääntymisen ohella lukuisina hankkeina, projekteina, verkostoina, arviointeina, sopimuksina ja kumppanuuksina (Sulkunen 2006, 19; Sjöblom 2006, 72–73). Myös ne kuvastavat siirtymää modernista yhteiskunnasta kohti postmoderneja olosuhteita ja ovat konkreettinen seurannaisvaikutus tästä siirtymästä. Projektit lisäävät myös hallinnan kentällä operoivien toimijoiden määrää, ja lisäävät näin monitoimijaista hallinnan hälyä.

Jatkuvien muutosten lisäksi sektorijohto on kyllästynyt jossain määrin myös näihin lukuisiin hankkeisiin ja projekteihin:

”Mutta en uusiin kehittämishankkeisiin, kyllä tuota hyvin aktiivisesti ole hakeutumassa.”
V2_sivi_23/1

”Ja nyt kun se maailma on täynnä projekteja ja hankkeita. Tähän on tultu. Että työtä ei voi tehdä ilman hankesuunnitelmaa ja projektia. Kaikki työt on vaan projektia, perustyökin. Onko se elämän pituista projektia?” V2_sote_27/1

”Et jos rahanjakajia ajatellaan, niin kyllä lääninhallitukset oli jo valmis organisaatio, valmis organisaatio rahaa jakamaan. Ja kehittämään tätä. Et en ymmärrä. Teoreettista yliopistohanketta, jatkuvasti joutuu kieltäytymään. Ei kunnilla ole varaa lähteä sellaisiin tyhjäänpäiväisiin hankkeisiin [---]Kuitenkin se vie meidän käytännön, peruspalveluissa olevan henkilökunnan työaika ja tota rahaa [---] ja se perusväki alkaa olla kyllästynyt perinpohjin.” V2_sote_25/1

Projektiyhteiskunnassa tyypilliseksi on tullut toteuttaa projekti itseisarvosyistä eli rahoituksen saamiseksi. Tällöin yksittäisen projektin kohdalla sen tarpeellisuus jää monasti pohtimatta. Näin voidaan katsoa osin tapahtuneen myös Seutu-hankkeen osalta, etenkin kun huomioidaan, että sektorijohto näkee hankkeeseen osallistumisen juontuvan paikoin niin sanotuista näennäisistä tarpeista eli rahoituksen saamisen vuoksi. Sektorijohto esittääkin kritiikkiä myös Seutu-hankkeen itseisarvollisuutta kohtaan. Kritiikin voidaan nähdä kohdistuvan toisaalta sekä kyseessä olevaan muutokseen että laajemmin myös siihen yleisempään toimintatapaan, jonka vuoksi projekteja ja hankkeita ollaan kunnissa viime vuosina käynnistetty.

Esimerkkimuutoksessa kritiikki projekteja ja hankkeita kohtaan ei liity siten vain yksittäiseen hankkeeseen, vaan koko projektiyhteiskuntaan, johon voidaan katsoa liittyvän muun muassa edellä mainitun projektien ja hankkeiden päällekkäisyyden. Tästä kertoo jo aiemmin mainittu koordinaatiotarve. Eri projekteilla ja hankkeilla on sektorijohdon näkökulmasta ollut keskenään päällekkäisiä ja samojakin tavoitteita, mikä on hankaloittanut juuri Seutu-hankkeen implementointia.

”Että tällä hetkellä on tämä valtakunnan tason palvelurakennehanke, se Paras-hanke, Terveyspiirihanke, Seutu-hanke, Aluekeskusohjelma, sitten on yksi toimija, vaikka se ei ole hanke vaan se on toimija [---] Ihan oikeasti välillä pitää pysähtyä miettimään, että kenen ja mikä ja missä tämä oli, miten nämä asiat liittyvät toisiinsa. Se on ehkä se kaikkein hankalin.” V3_sote_4/2

”Että toisaalta valtiotalta huutelee jotain, toisaalta sosiaalialan osaamiskeskuksella on kehittämishankkeita ja sitten on tämmöstä luontaista ihan normaalina virkatyönä tapahtuvaa yhteistyötä, että jos naapurilta on sokeri lopussa, niin sitten lainataan. Että mikä se Seutu-hankkeen rooli sitten loppujen lopuksi on, niin se on jäänyt pikkasen hakuseen.”

V3_sote_26/2

Havainto ei liity ainoastaan ns. projektiähkyyn eli itse projektityön ja hankkeiden lukuisuuteen, vaan myös ns. toimijaähkyyn: kuntien toimintakentälle on tullut laaja joukko toimijoita, joilla ei ole vielä selkeitä rooleja suhteessa toisiinsa. Hankkeiden ja projektien kokonaiskoordinointi tuntuu myös edelleen puuttuvan, ja lisäksi eri hankkeiden tulosten arviointia kaivataan.

”Toinen asia, mikä minusta usein vaikeuttaa yhteistyön tekemistä on se, että työtä tehdään aika usein hanke- ja projektiyhteistyönä. Työ on moninkertaistunut viime vuosina [---] Myös seutuyhteistyötä edistetään hankkeen myötä. Tulee mieleen, että hallitseeko kukaan tätä kokonaisuutta ja vielä tärkeämpi asia: onko näiden hankkeiden tuloksia selvitetty kriittisesti tai yleensä ollenkaan.” E_sote_6

Myös tutkimuksen kohteena olevan hankkeen tueksi olisi kaivattu arviointia, jota harvalla seudulla on sektorijohdajien mukaan ollut. Arvioinnin avulla voitaisiin tarkastella tulevaisuuden kehittämistarpeita sekä yhteistyön todellista etenemistä. Sen puute kertoo edelleen tavasta, jolla muutosta on tutkimusseuduilla implementoitu.

6.1.3 Epävarmuuden lisääntymisen vaikutukset

Muuttuva toimintaympäristö ja jatkuvat muutokset vaikuttavat monella tapaa kuntien toimintaan. Ne aiheuttavat myös epävarmuutta sekä muutoksessa toimivien yksilöiden että kuntien näkökulmasta: tietoisuus tulevaisuudesta on muuttunut yhä hatarammaksi, pitävät päätökset ovat jääneet historiaan, eikä niiden vaikutuksia toimintaan voida ennustaa enää samalla tavoin kuin aiemmin. Ollaankin tilanteessa, jossa organisaatioiden sisäinen kontrolli ei enää riitä hallitsemaan tulevaisuutta tai edes vaikuttamaan siihen (Collerette et al. 2001, 39). Tämä näkyy myös sektorijohdon kokemuksissa, ja se vaikuttaa heidän näkemyksiinsä implementoitavasta muutoksesta.

”Kaikki ei ole omissa käsissä, maailman talous heittelee meitä aika julmasti. Se on ehkä sellainen yksi suurin yksittäinen uhka, minkä näen.” V2_tekn_32/1

”Se on ihan oikeasti tällaista. Tällä viikolla voi joku asia olla näin ja ensi viikolla se on ihan erilailla.” V3_sote_4/2

”Selkeän ja pelkästään seutuprosessin hahmottaminen on aika vaikeaa - monet muut kuntasektorin ulkopuolelta tulevat tekijät vaikuttavat.” E_sote_4

”Oi kun olis se kristallipallo. En osaa sulle vastata siihen. Minusta sitä on aika vaikea arvioida, en osaa sanoa. Koska yhteiskunta muuttuu niin paljon, nopeammin. Ja talouden merkitys on niin suuri, huomattavasti paljon suurempi kuin aiemmin. Et sitä on niinku vaikea ennustaa. Että vaikka ennukslukuja sanotaan, talouden puolesta, niin siitä huolimatta ne ei. Et aina kun budjettia tehdään, niin on maailmanloppu tulossa. Mut kuitenkin on tehtävä se.” V2_sote_27/1

Epävarmuuden kokemiseen näyttävät vaikuttaneen erityisesti kuntien taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet, entistä nopeammat muutokset, jotka aiheuttavat suunnittelemattomia haasteita sekä kuntien että niiden sidosryhmien näkökulmasta. Globaalissa, epävarmassa ja osittain myös niukassa taloudessa eläminen on siis osa kuntien arkipäivää (ks. mm. Kallio 1993, 18–23) samoin kuin eläminen kaoottisessa hallinnan hälyssä. Havaintojen perusteella tämä staattisen ja stabiilin yhteiskunnan muuttuminen perustaltaan monimutkaisemmaksi lisää osaltaan muutosvastarintaa sekä ennen kaikkea status quo -asetelman ylläpitämispyrkimyksiä muutostilanteessa. Sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna epävarmaan yhteiskuntaan tottuminen ei ole helppoa eikä aina tavoiteltavaakaan, vaikka osin halu vanhan säilyttämiseen on pikemminkin tiedostamatonta kuin tiedostettua vastustusta. Osa sektorijohtajista myös ymmärtää epävarmuuden lisääntymisen osana laajempaa yhteiskunnallisten olosuhteiden muutosta, johon sopeutuminen on välttämätöntä. Esimerkkimuutoksessa epävarmuus ei aiheudu vain toimintaympäristömuutoksesta, vaan myös tämän yksittäisen muutoksen implementointitavasta. Tavoitteidensa, visioidensa ja tarpeidensa suhteen epävarmaa hanketta joudutaan sektorijohdon tasolta viemään eteenpäin kokonaisuudessaan hieman epäselkeissä olosuhteissa.

”Niin, mihin se etenee se asia siinä, et mikä on se loppu-, loppupäämäärä siinä et, tällä työllä. Et sitähän ei oo kukaan kirjottanu eikä ääneen sanonu. Et täällähän se on puhtaasti kuitenkin se, et kuntien välistä yhteistyötä kehitetään ja se on hyvä tavote siinä kohtaa.”
V1_tekn_12/1

”Ja onko siinä sitten unohtunu tämmönen ettei oo tehty sellasta selvää sapluunaa. Tai sitten sitä ei oo meille kerrottu.” V2_sivi_2/1

Sekä toimintaympäristöön että itse muutoksen implementointiin liittyvien epävarmuustekijöiden voidaan nähdä liittyvän perusteiltaan samaan asiaan. Stabiilin toimintaympäristön muutos monimutkaiseksi ja kaoottiseksi on tuonut mukanaan perusongelmien määrittelyn ja ratkaisemisen vaikeuden, ja nykyisten ongelmien ratkaisu ja paikallistaminen vaatii useiden organisaatioiden välistä yhteistyötä. Siirtymä avoimempaan, post-teolliseen tai postmoderniin toimintaympäristöön on siis tuonut helppojen tai kesyjen (easy) ongelmien lisäksi ns. ilkeät (wicked) ongelmat, jotka ovat yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan kesyjä laajempia. Ilkeät ongelmat eroavat kesyistä erityisesti siksi, että niiden kokonaisvaltainen määrittely ei ole mahdollista, sillä ongelmanratkaisijalla ei ole välttämättä täydellistä informaatiota ongelmasta ja sen luonteesta. Tästä johtuu myös se, että ilkeitä ongelmia ei voida ratkaista samoin kuin kesyjä ongelmia: modernien suunnittelumallien tai -prosessien sijaan ainutlaatuiset ilkeät ongelmat vaativat uudenlaisia ratkaisukeinoja. (Rittel & Webber 1973, 159, 161–162.)

Seutuyhteistyön ja -hankkeen kautta on haettu ratkaisua yhteiskunnassa esiintyviin ilkeisiin ongelmiin. Yhteistyössä ongelmien ratkaisukeinoina on kuitenkin sovellettu enimmäkseen moderneja suunnittelumalleja, ja tästä johtuen jo ongelmien määrittelyvaiheessa on kohdattu vaikeuksia (vrt. emt., 159). Tämä heijastuu implementoitavassa muutoksessa sen tavoitteiden ja tarpeen epämääräisyytenä. Toisaalta on huomattava, että heterogeenisessä toimintaympäristössä myös sektorijohtajista on tullut poliittisen pelin pelaajia, jotka tarkastelevat ongelmia omien näkemystensä

ja intentioidensa kautta. Ilkeitä ongelmia onkin tapana selittää tavoilla, jotka istuvat parhaiten selittäjän tavoitteisiin (emt., 166–169). Esimerkkimuutoksessa sektorijohdon omat tavoitteet ovat vaikuttaneet muutokseen keskeisesti. Näiden muutoksen irrationaalisten tai rajoitetun rationaalisten elementtien merkityksen voidaan katsoa vahvistuvan epävarmassa tilanteessa, jossa ilkeiden ongelmien ratkaisu on ikään kuin jäänyt puolitiehen: yhteistyöstä huolimatta sopivia ratkaisukeinoja ei ole löydetty. Ratkaisukeinojen löytymisen tai löytämisen vaikeudesta kertoo myös se, että kyky tehdä strategisia päätöksiä tai johtopäätöksiä kompleksimmassa toimintaympäristössä ja hallinnan hälyssä tuntuu esimerkkimuutoksessa uupuvan.

6.1.4 Olosuhdemuutokset ja ulkopuoliset tekijät pysäyttävät muutoksen hetkellisesti

Toimintaympäristön kaoottisuuden vaikutuksesta organisaatiomuutokseen kertovat vielä kaksi havaintojen perusteella määriteltyä kategoriaa. Näistä ensimmäiseen lukeutuvat olosuhdemuutokset, jotka ovat tapahtuneet organisaatioiden sisällä muutoksen implementoinnin aikana. Pahimmassa tapauksessa ne ovat saattaneet lamauttaa koko muutoksen hetkellisesti, ja siksi niillä onkin merkitystä muutoksen onnistumisen sekä koko verkoston eli tässä seudun toiminnan kannalta.

Olosuhdemuutoksista yleisimpiä ovat muutoksen aikana tapahtuneet henkilöstövaihdokset: henkilöstö vaihtui tarkasteluajanjaksolla useilla hankkeen seuduilla. Henkilöstön vaihtuminen sekoittaa aina tilannetta organisaatioissa ja organisaatioiden verkostoissa, sillä toimijoiden vaihtuvuuden myötä organisaatioiden väliset linkit purkautuvat ja ne on rakennettava uudelleen samoin kuin toimijoiden välinen luottamus (ks. mm. Goss 2001, 97). Havaintojen mukaan olosuhdemuutokset näyttävät vaikuttavan myös kuntaverkostoihin, niiden toimintaan, toimijoiden väliseen luottamukseen ja sen rakentamiseen.

”Miks ei myöskin kaikki Lahden vaihtuneet johtajat, se on kyllä ollut yks semmonen, joka on tullut esille. Joissakin kohdin et ollaan vaan todettu, että nyt ei niinku valmistu mikään kun on tämmönen tilanne, kun uusi ei ole vielä tullut ja entinenhän jäi virkavapaalle ja ei ollut ketään. Niin, et eivät mene eteenpäin.”

Muutoksen onnistumiseen vaikuttavat organisaation sisäisten olosuhdemuutosten ohella myös organisaation ulkopuolella toimivien organisaatioiden toiminta ja toimenpiteet. Sisäisten olosuhdemuutosten ohella myös ulkopuoliset toimijat voivat omilla toimenpiteillään lamauttaa implementoitavan muutoksen hetkellisesti ja erityisesti, jos ulkopuolelta tulevat toimenpiteet ovat ennalta-arvaamattomia.

Verkostoille tyypillistä on, että ne ovat itseohjautuvia. Tämä tarkoittaa, että ne reagoivat toimintaympäristöönsä, mutta prosessoivat toimintaympäristöstä tulevat syötteet omalla tavallaan: itseohjautuvalla verkostolla on tietty oma tasapainonsa, jota ulkoiset ärsykkeet voivat heiluttaa (Kickert & Koppenjan 1997, 55). Tällaisena ulkoisena ärsykkeenä esimerkkimuutokseen on vaikuttanut merkittävästi valtion toiminta⁸⁹.

89 Valtion rooli Seutu-hankkeessa on merkittävä, sillä sen antama tehtävänasettelu on ollut koko reformin lähtökohta. Tässä valtiota kuvataan kuitenkin muutoksen ulkopuolisena toimijana, sillä muutoksen tarkastelussa nojaututaan empiirisen aineiston analyysiin. Siinä valtion rooli hankkeen osalta on noussut esille sellaisena, kuin se tässä esitetään.

Muiden ulkopuolisten toimijoiden vaikutus ei juurikaan nouse esille. Valtion osalta vaikutukset muutokseen kytkeytyvät keskeisesti perinteiseen kunta–valtio-suhteeseen sekä kuntien rahoituskysymyksiin ja valtion rooliin niissä. Tältä osin sektorijohto näkee, että esimerkiksi valtion lupaamat porkkanat ovat jääneet pieniksi myös muun kuin rahoituksen osalta. Hankkeen koetaan lopulta jääneen kuntien maksettavaksi, mihin ei keskijohdon näkemyksen mukaan oltu varauduttu. Osan sektorijohtajista mielestä valtio on vähintäänkin osasyllinen muutoksen hidastumiseen ja vaikeutumiseen muun muassa siksi, ettei se ole tarjonnut hankkeeseen riittävää rahoitusta ja tukea. Kuntaverkostoissa, kuten tässä, keskeisin ongelma on usein rahoituksen puute tai sen vähäisyys: verkostotyötä voidaan sanoa Suomessa toteutettavan usein pilottien tai projektien kautta, ja tästä lähtökohdasta työ näyttää keskittyvän pikemminkin rahoituksen kuin aidon muutoksen aikaansaamiseen (vrt. Goss 2001, 111).

”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.” V3_hall_21/2

Valtiota ”syytellään” myös epäselvästä toimeksiannosta Seutu-hankkeen suhteen, ja sen katsotaan tavoittelevan (turhaa) päällekkäishallintoa, jota taas sektorijohtajat eivät näe tarpeellisena. Ulkopuolisten toimijoiden vaikutukset muutokseen ovatkin keskeisiä erityisesti, jos niiden tavoitteet muutoksen suhteen eroavat sitä implementoivien toimijoiden tavoitteista. Kuntien ja valtion tavoitteet näyttävät Seutu-hankkeen osalta eroavan sekä yksittäisten toimenpiteiden, rahoituksen että myös koko hankkeen tavoitteiden osalta. Siksi vuoropuhelun käyminen ei vain muutokseen osallistuvien vaan myös siihen vaikuttavien organisaatioiden kanssa muutoksen tarpeista ja tavoitteista on keskeistä muutoksen onnistumisen kannalta.

Valtion roolia merkittävänä toimintaan vaikuttavana ulkopuolisena organisaationa kuvastaa myös se, että valtion toimet katsotaan muutoksen kannalta olennaisiksi riippumatta siitä, pidetäänkö niitä hyvinä vai huonoina. Tästä esimerkkinä voidaan pitää vuonna 2005 käynnistettyä kunta- ja palvelurakennemuutosta, jonka vaikutukset eräänlaisena ulkopuolisena tekijänä näkyvät viimeisen eli kolmannen vaiheen haastatteluissa. Vaikka sektorijohto näkee päällekkäisiä muutoksia ja koordinoinnin puutetta olleen jo ennen Paras-hanketta, kertoo uudistus siitä, miten ulkopuolelta tuleva muutos voi lamauttaa olemassa olevien muutosten toteuttamisen verkostoissa. Useilla seuduilla Seutu-hankkeen alainen yhteistyö pysähtyi Paras-hankkeen asettamisen jälkeen: ei uskallettu tehdä enää mitään, kun odotettiin valtion eli ulkopuolisen tahon ratkaisuja asian suhteen.

”[---] ja mitä nyt sitten aiheuttaa tämä viime aikainen keskustelu. Että tässä nyt sitten jonkin näköinen suvantovaihe, että nyt jäädytään ihmettelemään ja odottelemaan, että mitä tästä oikein tulee.” V3_sote_26/2

*”Ja mun mielestä, mitä valtiolta on tällä hetkellä koko ajan viestinyt, että näin ja näin. Ja sitten ollaan vähän niin kuin odottavalla kannalla, että mitä valtiolta sanoo [...]”*V3_sote_33/1

Valtion toimien nähdään toisaalta myös edistävän kuntatason muutoksia, ainakin pidemmällä tähtäimellä. Tämä heijastuu siitä tavasta, jolla palvelurakennemuutostusta kommentoidaan. Valtion nähdään uudistuksen kautta osin pakottaneet kunnat toimimaan ja tätä pakkoa sektorijohto pitää paikoin jopa järkevänä, sillä sen katsotaan pidemmällä tähtäimellä koituvan kuntien parhaaksi. Pakon siis katsotaan tietyissä tapauksissa myös edistävän muutosta ja yhteistyötä.

*”Ehkä siinä on syytä valtiollankin vähän tosiaan pitää sitä hiostusta yllä [...] Että toivon ja odotan, että tästä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tulee jotain valmista [...] Että se, että päästäisi todellakin vähän laajempaan, oli se sitten peruspalvelupiiri tai mikä tahansa, niin ehdottomasti ja äkkiä. Mutta se, että sekin tulee varmasti viemään vielä sitä aikaa, ennen kuin siitä tulee konkreettinen.”*V3_sote_26/2

*”Eli se tulee tämmöinen hiukan vahingonilo, että olisi pikkaisen voinut ajatella etukäteen [...] Mutta sanoisin näin, että jos mä ajattelen nyt tulevaisuutta, niin kyllä joudutaan, että mä sanon, että hyvä, että valtio näkee, että tarvitaan isompia joskus [...]”*V3_sote_28/2

Siksi onkin syytä vielä todeta, että sektorijohto ymmärtää ainakin oman sektorinsa näkökulmasta yhteistyötarpeen hyvin syvälliselläkin tavalla. Implementoidussa muutoksessa sen alkuperäiset tavoitteet on paikoin nähty tärkeinä, mutta implementoinnissa kohdatut ongelmat sektorijohto näkee niin suurina, ettei niitä voida ratkaista ilman pakkoa. Implementointivaikeudet korostavat edelleen muutoksen paikallisen implementointitavan ja tarpeen kommunikoinnin merkitystä. Paikallisten ongelmien kompleksisuus edellyttää ulkopuolisen toimijan luoman pakon ohella tai sen sijaan erityisesti paikallisten toimijoiden aktiivisuutta ja strategista ajattelua, koska ongelmat verkostoissa voidaan ratkaista useimmiten vain verkostojen itsensä toimesta (Goss 2001, 110–111).

6.2 Intressiristiriidat, konfliktit ja konsensus

Muutoksen onnistumisen mahdollisuuksia ovat havaintojen perusteella heikentäneet erilaiset konfliktit muutosta implementoivien toimijoiden välillä. Nämä konfliktit ovat sidoksissa pääosin erilaisiin intresseihin, joita yhteistyössä on ilmennyt. Verkostot koostuvat yleisesti ottaen useista erilaisista toimijoista, joilla kaikilla on omat tavoitteensa ja intressinsä. Intressit sinänsä tuovat yhteistyöhön erilaisia ja arvokkaita näkökulmia, mutta ne saattavat synnyttää myös konflikteja toimijoiden välille. Verkostoissa intressit eivät eroa ainoastaan eri organisaatioiden kesken, vaan niillä on tapana erota myös eri organisaatioiden sisällä ja eri toimijaryhmien välillä. (Goss 2001, 102; Kickert & Koppenjan 1997, 53–54.) Vaikka peruspäämäärä verkoston työhön osallistuvilla eri toimijoilla olisikin sama, on silti mahdollista, että yksityiskohtaiset tavoitteet yhteistyölle ovat erilaisia. Erilaisuuden asteesta riippuen ne voivat vaikuttaa

paikoin merkittävästikin verkoston toimintaan. Seutu-hankkeen toteuttamiseen ovat vaikuttaneet sekä hankkeeseen osallistuvien eri kuntien erilaiset intressit, mutta myös kuntien sisäiset ristiriitaiset ja moninaiset intressit. Näitä kuntaorganisaatioiden sisäisten toimijoiden intressieroja on käsitelty tarkemmin tämän pääluvun alaluvussa 5.

Intressillä tarkoitetaan tässä laajasti niitä eriytyneitä tavoitteita, tarpeita, odotuksia ja käsityksiä, joita eri toimijoilla on tutkimuksen kohteena olevasta muutoksesta ollut. Käsitteenä intressi viittaa tässä toimijoiden motiiveihin, jotka liittyvät siihen kontekstiin, jossa intressi tulee esiin. Intressillä tarkoitetaan siis myös psykologian käsitystä motiivista ja se ymmärretään kontekstisidonnaisena: organisaatioilla, instituutioilla sekä yksilöillä ei siis ole intressejä, jotka ovat kulloisestakin kontekstista irrallisia, vaan ne liittyvät tiettyyn paikkaan, aikaan ja tapahtumiin, jossa kulloinkin toimitaan. Tällaisena intressit eivät ole aina rationaalisia eivätkä toimijat laskelmoi tiettyjen asioiden etuja tai kustannuksia. (Clegg et al. 1999, 254–255.)⁹⁰

6.2.1 Kuntien eri intressit

Analyysissä esille nousseet keskeiset intressierot liittyvät hankkeessa mukana olevien kuntien intresseihin. Havaintojen perusteella kunnilla on erilaisia tavoitteita, ja lisäksi kunnissa voidaan havaita olleen eräänlaista oman edun tavoittelua, millä tarkoitetaan, että hanketta implementoitaessa oman kunnan näkökulma näyttää korostuvan suhteessa seudulliseen ajatteluun. Tällaisen oman näkökulman korostaminen on perusteltua kunnan sille laissa säädettyjen tehtävien näkökulmasta, sillä kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Tämän tehtävänsä hoitamiseen kunnat sen sijaan voivat soveltaa erilaisia toimintatapoja, kuten yhteistyötä, suhteellisen vapaasti. Yhteistyön ollessa nykylaajuudessaan suhteellisen uutta, näyttää vanhan kuntakohtaisen ajattelun ja laajemman seudullisen ajattelun välille syntyvän ristiriita. Ongelmaksi muodostuu se, että kuntakohtainen näkökulma vie ristiriita- tai konfliktitilanteissa voiton, jolloin muutos eli seudullisen yhteistyön syventäminen hidastuu. Intressiristiriidat nivoutuvatkin osaksi laajempaa paikallisen hallinnan kokonaisuutta: ne voidaan nähdä ilmentymänä hallinnan hälystä, joka tuo muutoksen kontekstiin lukuisten eri toimijoiden erilaisia toiveita, odotuksia ja tavoitteita.

Erilaiset intressit tulevat ilmi esimerkkimuutoksessa esimerkiksi siten, että kunnat eivät ole juurikaan olleet halukkaita delemoimaan päätösvaltaansa seudun tasolle, vaikka kokeiluseuduille on tarjottu tähän mahdollisuus lailla: päätösvalta on haluttu pitää omassa käsissä (ks. myös Airaksinen et al. 2004, 246). Sektorijohto katsoo kunkin

90 Intressi on määritelty usein eduksi. Tämän käsitteen tarkka määrittely eroaa eri teorioissa ja teoriaperinteissä. Pulkkinen (1998, 119) määritelmä intressistä on kiintoisa ja tulee lähelle myös tässä tarkoitettua käsitteen sisältöä. Intressi tai kyky valita intessin mukaisesti muodostaa Pulkkinen (1998, 119) mukaan yksilön vapaan liikkeen. Jos intressiä ei estetä, tämä liike eli intessin mukainen toiminta voi jatkua. Tällainen näkemys intressistä on positiivinen, liittyy yksilöön ja tarvitsee tilaa. Intressit kohtaavat kuitenkin esteitä, joita sille asettaa mm. poliittinen (tila), joka luo yksilön vapaalle liikkeelle esteitä. ”Poliittinen” on nähty mm. intressien taistelulenttänä, vaikkakin esim. Marx näki yhteisön tai poliittisen olevan erityisintressien yläpuolella ja hallitsevan niitä. (Pulkkinen 1998, 119–120.)

kunnan pyrkivän hyötymään yhteistyöstä ensisijaisesti itse ja saavuttamaan sen kautta ensisijaisesti omia tavoitteitaan:

”Mutta sitten tietysti täytyy sanoa, että on asioita, joissa myöskin sitten ajattelee niin, että ei välttämättä jää odottamaan, että kymmenen kunnan seutukunnassa syntyy joku yksimielisuus jostain asiasta. Vaan kyllä aika paljon nykyään myöskin ajattelee niin, että jos ei asia ota tuulta seutukunnalla, niin [...] kaupunki tekee oman ratkaisunsa ja sitten sikäli kun muut kunnat sen jälkeen päin huomaa, että se on fiksu idea, niin he voi ikään kuin liittyä siihen kuvioon mukaan sitten jälkeen päin. Mutta se, että vuodesta toiseen haaskaisi aikaa siihen, että yrittää rutistaa sitä yksimielisyyttä kymmenen kunnan alueella, niin en määhän semmoista viitsi päättäni seinään hakata. [...] Niin me voidaan tehdä omia ratkaisuja. Että en määhän nyt sanoisi, ehkä se on liian voimakas ilmaisu, että se kuntaitsekkyyttä, mutta sanotaan semmoinen, että semmoinen terveen järjen malli, että tehdään oma ratkaisu ja muut kunnat seuraa perästä aikaa myöten.” V3_sote_26/2

”Elikkä mitkä niinku estää tätä yhteistyötä. Kyllä jos niinku teknistä puolta ajattelee, niin meillä ei esimerkiksi näe toiminnat joku osa-alue, mikä tahansa, niin meillä kuitenkin, et vaikkei se menis kovin laajakskaan täällä seutukunnassa, niin tää yhteistyö, niin se on jossain tässä kahden, kolmen, neljän kunnan kesken, niin joku sektori, niin siellä kun on neljä kuntaa kun tekee sitten sitä yhtä asiaa, mut kuiteski jokainen kunta päättää itsenäisesti ja talousarvioon varatuista määrärahoista, ja vahvistaa veroäyryin, niin se ne on semmoset, et ku ne palaset saa lokahtaan kohdalle, niin. Ja sit jonkun kustannusjaon, niin siinä on tekemistä. Ja sitten seuraava ongelma siinä on, et jos kustannusjaon ja ne tekijät saa kohdalleen, niin sit mennään siihen palveluun, et kun se palvelun tuottaja, niin se on jostakin näistä neljästä kunnasta, et toimiiko se oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkia kuntia kohtaan. Ja kehittääkö se oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkia kuntia. Et siinä on tämmösiä.” V1_tekn_18/1

”Minun kunnan, mitä minä edustan, niin sehän ei ole, kun meillä on kaikkea väkeä niin vähän. Että meillä ei oo semmoista, mitä me suoranaisesti voidaan heti toisille antaa. Että meille pitäis ottaa lisää väkeä, jos seutukunnallisesti joku järjestetään.” V3_sote_5/1

Intressiristiriitojen voidaan katsoa juontuvan yhtäältä kuntakohtaisesta ajattelusta, mutta toisaalta se näyttää havaintojen perusteella liittyvän vahvasti myös haluun säilyttää oman kunnan itsenäisyys. Osalla seuduistahan yhteistyön tavoitteena on alun perinkin ollut juuri kuntien itsenäisyyden turvaaminen. Näin yhteistyön sisällöt ovat jääneet vähäisiksi myös siihen liittyvien epäluulojen ja pelkojen johdosta (ks. myös Airaksinen et al. 2004, 246).

Intressiristiriitoja vahvistavat kuitenkin useat tekijät eivätkä ne liity ainoastaan oman edun tavoitteluun tai kuntien tavoiterationaaliseen toimintaan. Muun muassa kuntien erilaiset lähtökohdat, kuten alueelliset erityispiirteet näyttävät vahvistavan kuntien tavoitteiden ja intressien eroavaisuuksia ja vaikeuttavan intressien yhteensovittamista. Asiaa havainnollistavat erityisesti konkreettiset, kuntien erilaiset lähtökohdat, joihin yhteistyössä uusien kumppaneiden kanssa törmätään. Esimerkiksi pitkät maantieteelliset etäisyydet ja erot kuntakoossa katsotaan muutosta ja yhteistyötä hankaloittaviksi tekijöiksi:

”Etäisyydet, kunnat historialtaan ja kulttuuriltaan erilaisia. On rikkaus, mutta yhteistyön, ei nyt este, mutta se pitäisi ottaa huomioon.” V2_hall_20/1

Vastaavasti taas samankaltaisia lähtökohtatekijöitä pidetään yhteistyötä ja muutosta helpottavina tekijöinä, ja niiden nähdään vahvistavan erityisesti palveluyhteistyön konkreettisia mahdollisuuksia.

”Se tarpeen sisäistäminen on varmaan yks, mutta toinen on varmaan, että tää on maantieteellisesti oivallinen, on yksi vahva kaupunki ja maaseutu sen ympärillä. Kuntalaisten asiointisuunta on [---] joka kunnasta, että infran näkökulmasta on hyvä.” V2_sivi_22/1

”[---] että samat intressit, että yhteiskunta ja väestörakenne on samantyyppinen.” V2_sote_28/1

Erityisen vahvana lähtökohtatekijöiden vaikutus ja intressien eroavaisuus niiden suhteen näkyy seutujen keskus- ja reuna-aluekuntien välillä sekä pienien ja suurien kuntien välillä (vrt. emt).

”Mut se vaan tahtoo olla, et voidaan kyllä näitä kehittämisedellytyksiä yrittää luoda, mutta on siinä tulee ne rajat, et isot kaupungit on kuitenkin isoja kaupunkeja, missä on sitä teollisuutta ja työpaikkoja. Et ei se tyhjistä synny ja hidasta se on. Et voidaanhan sitä tietysti yrittää tämmösiä ideoita hahmotella varmasti joo.” V1_tekn_10/1

”Se on ainoa, kun meillä on vähän eri kokoisia yksiköitä, meitä pieniä kuntia, joissa tekninen organisaatio on hyvin heppoinen, ja vähän miehitetty. Niin sen organisaation yhdistäminen sitte esimerkiksi kaupungin kokoiseen organisaatioon, että se toimii. Et sit jos me lähetään tavoittelemaan tämmöstä yhteistyötä, että se toimii siellä ontumatta. Niin se on se kysymys.” V2_tekn_29/1

Muutokseen vaikuttavaksi lähtökohtatekijäksi voidaan mainita vielä henkilökemiat, joiden linkittyminen muutokseen on ilmeinen seudusta riippumatta. Yksilöiden ja muutoksessa mukana olevien henkilökohtaiset ominaisuudet, keskinäinen kommunikaatio ja henkilökemiat ovat olennaisia muutoksia toteutettaessa. Epäsopivista henkilökemioista aiheutuu jatkuvia riitoja tai epäluottamusta, joka edelleen vaikuttaa ilmeisellä tavalla yhteistyöhön ja muutoksen toteutukseen.

”Ja sopivia henkilöitä, jotka tulevat hyvin toimeen toistensa kanssa, että kyllä sillä on paljon merkitystä.” V2_tekn_29/1

”Et meilläki ni se riippuu ihmisestä, että miten hän pystyy. Et toisissa kunnis voi olla että joku liikaa tekee sitte, että. Se on monasti asennehomma, mutta se työmäärä jos laskee, ni haluatsä palvelua vai etsä halua [...] No sittenhän se on persoonasta kiinni kanssa. Et miten voimakkaasti ne ajaa asioita, siinähän näkee kunnassa määrätty asiat menee eteenpäin kauheen hyvin, mutta sitten kun on heikompi persoona ni ei saa millään menemään. Et vaikka varmaan olis hyvä asia.” V1_tekn_19/1

Muutoksen toteuttamiseen vaikuttavana taustalähtökohtana ja paikoin myös yhteistyön hidasteena on myös seutukuntajakko. Sekin kuvastaa lähtökohtatekijöistä nousevia eri

intressejä. Yhteistyön toteuttamiseksi määritellyt alueet eli seudut koetaan paikoin liian laajoiksi eikä niitä nähdä toiminnallisesta lähtökohdasta muodostettuina. Tästä johtuen niiden ei katsota aina soveltuvan yhteistyöhön, kun toiminnalliset asiointisuunnat saattavat entuudestaan olla toisia, kuin mitä nyt toteutettavalta yhteistyöltä on toivottu. Keskeisesti ongelma liittyykin seutukuntarajaan, jonka arvioidaan paikoin olevan keinotekoinen tilastollinen aluejako, mitä se alun perin onkin ollut. Toisin sanoen seuduilla on voinut vanhastaan olla yhteistyötä esimerkiksi seudun ulkopuolelle muihin kuntiin, ja hankkeen mukainen seutukuntaraja ei ole ollut omiaan edistämään yhteistyötä, vaan se on koettu pikemminkin yhteistyötä rajoittavaksi tekijäksi.

”Se on varmaan melko vaikee, et ku se on se vanhakantasuus, se ajattelutapa. Et tota siinä mielessä, et tota kauppasuhteet on joskus maailmassa luotu, niin toiseen suuntaan ja sit yhtäkkiä kun muutetaan toista niin se on vähän vaikee. No tietty sitten ainahan se hintapolitiikka ratkasee sen että [---]” V1_tekn_19/1

Edellä esitellyt lähtökohtatekijät muodostavat näkökulman, josta käsin koko muutosta kunnissa tarkastellaan. Kunnan etu ajaa tavoitteena kokonaisuuden edun edelle, mikä ilmentää aidon seudullisen ajattelun puutetta. Idea kuntaorganisaatioiden syvenevään yhteistyöhön johtavasta muutoksesta näyttäytyy sektorijohdon ja heidän edustamiensa kuntien näkökulmasta ideana, joka on ristiriidassa kunnan perustehtävien ja osin itsenäisyyden kanssa. Tällaiset dilemmat nousevat muutostilanteissa esiin usein, jos organisaation uusi idea on ristiriidassa organisaation olemassaolevien perinteiden kanssa (Bevir & Rhodes 2007, 80, 82). Tämä on koko seudun ja muutoksen kannalta miltei kestämätön lähtökohta. Eri tavoitteet johtavat konfliktitilanteeseen, jossa pyritään hakemaan kaikkia osapuolia tyydyttäviä kompromisseja ja laajempaa konsensusta. Kompromissitavoitteilla ei kuitenkaan pystytä saamaan niitä hyötyjä, joita muutoksella alun perin lähdettiin hakemaan. Erityisesti lähtökohtatekijöiden vaikutus muutokseen on suuri, koska omilla toimenpiteillään kunnat eivät juuri voi vaikuttaa lähtökohtiinsa toisin kuin joihinkin muihin muutoksia estävistä tekijöistä. Toisaalta ne saattavat osin korostua tarpeettomastikin, sillä sektorijohto saattaa tuoda lähtökohtatekijöiden merkityksen esille myös siksi, että niillä voidaan haluttaessa perustella itsenäisyyden säilyttämistä.

6.2.2 Viranhaltijoiden intressien yhteentörmäykset

Intresseille on tyypillistä, että ne ovat yksilöiden kannalta ikään kuin valmiiksi muotoiltuja: esimerkiksi poliitikkojen intressit voivat usein olla samoja kuin heidän poliittisen viiteryhmänsä intressit. Näillä intresseillä on roolinsa yhteistyöneuvotteluissa (Clegg et al. 1999, 256). Kuntakohtaisten intressien eroavaisuus heijastuu sektorijohdon puheissa siten, että tältä osin he edustavat viiteryhmänsä eli oman kuntansa intressejä. Tämä kuvastuu mm. havaintoina siitä, että oman kunnan etu nousee paikoin myös sektorijohdon puheissa tärkeämmäksi kuin useiden kuntien välisen yhteistyön toteuttaminen. Tätä todentaa edelleen se edellä mainittu tekijä, että sektorijohdolle rutiinityöt eli päivittäistehtävät ovat ensisijaisia ja muutos eli yhteistyön syventäminen sekä hanke toissijaisia. Rutiinityö on tärkeää sektorijohdolle esimerkiksi kuntalaisten ja palveluiden näkökulmasta, ja juuri tällöin muutokselle ei tahdo jäädä aikaa:

”Että kun todellakaan tätä ei missään purkissa tehdä, ja aika moni sitten tekijöistä on tavalla tai toisella vastuussa siitä, että se palvelut ja se arki toimii. Että ei voida palvelutuotantoa keskeyttää ja sanoa, että ei vuoteen järjestetä mitään palveluja, että me vain mietitään, miten ne tehdään. Että eihän se mene niin, vaan sen palvelutuotannon on pyrittävä joka ikinen päivä.” V3_sote_4/2

Kyse on osittain sektorijohdon omasta resurssien suuntaamisesta oman kunnan työtehtävien suorittamiseen, mutta laajemmin kysymys nivoutuu muutoksen johtamiseen ja resurssien turvaamiseen toteutettavalle muutokselle. Joka tapauksessa seudullinen ajattelu tästä näkökulmasta tarkasteltuna ei näytä lyöneen esimerkkiseuduilla riittävästi itseään läpi, sillä toiminta näyttää perustuvan aina jossain määrin oman kunnan (tai omien) etujen ajamiseen:

”Pystyn sitoutumaan, ehkä, mutta kyllä pitää lähtee siitä, että kenen leipää syöt, sen lauluja laulat.” V2_tekn_32/1

”Et haen tässä sitä vaan et meidän kunnalleki, et tulis jotakin kautta meidän kunnalleki jotain hyötyä, et et jos ei nyt instituuttia niin kumminki tämmönen joku, joku systeemi, laitos, että mikä sitte niinku työllistämisen ja asumisen kautta niinku matkailun ja tiedon välittämisen kautta niin olis, olis semmonen neula kartalla.” V1_tekn_16/1

Osittain viranhaltijoiden intressien voidaan katsoa heijastavan niiden kuntien intressejä, joissa viranhaltijat työskentelevät. Toisaalta intressit eroavat viranhaltijoiden kesken myös kuntien sisällä, kuten aiemmin, luvussa 5, on kuvattu. Eri kuntien viranhaltijoiden väliset intressierot liittyvät pääosin muutoksen tavoitteisiin ja näiden keskijohdon edustajien intressien voidaan tältä osin katsoa heijastavan kuntakohtaisten intressien eroa.

Kuntien intressit muotoutuvat kunnan päätöksentekojärjestelmässä, jossa keskeisellä sijalla ovat toisaalta luottamushenkilöt, toisaalta viranhaltijat, jotka valmistelijoina ja esittelijöinä toimivat poliittisten päätösten tai päätösvaihtoehtojen muotoilijoina. Sektorijohdon näkökulmasta kuntien erilaisissa intresseissä onkin kysymys ennen kaikkea poliittisen päätöksentekoprosessin perusteella muotoutuneista erilaisista tavoiteasetteluista. Kuntien eri intresseistä puhuttaessa sektorijohto ei kuitenkaan viittaa suoraan tähän kaksipäiseen johtamisjärjestelmään, vaikka intressiongelmien luonne sieltä kumpuaakin.

Eri kuntien välisten eri viranhaltijoiden intressierot ovat tulleet esille myös sektori-kohtaisissa, useilla seuduilla perustetuissa tiimeissä. Tämän lisäksi viranhaltijoiden intressien katsotaan eroavan jossain määrin eri viranhaltijaryhmien, kuten esimerkiksi kunnanjohtajien ja muiden viranhaltijoiden välillä. Intressien vaikutus muutokseen on suuri, sillä ne vaikuttavat siihen, millaisia päämääriä toteutettavassa muutoksessa lähdetään tavoittelemaan ja millaisia tavoitteita toteuttamaan.

”Mutta nämä on tietysti sillä tavalla, että mää oon kunnanjohtajan kanssa tästä keskustellut ja hänellä on ollut ihan sama näkemys kuin minulla, meillä ei ole ristiriitaa. Mutta sitten hänellä ja x:n kaupunginjohtajalla on ristiriita tästä tavoitteesta. Että tässä on varmaan tämmöisiä monia.” V3_sote_33/1

"[---] varsinkin pienissä kunnissa katsottiin, että me ei lähdetä. Siis siinä mielessä sääli, että kerrankin kun oli semmoinen asia, jolla oikeastaan oli ylimmän johdon tuki. Että koskaan niin kuin kaupunginjohto tai kunnallisjohto ei ollut ensimmäisenä ampumassa sitä alas. Vähän sellainen sukkela tilanne. Että tavallaan sosiaalijohto pienistä kunnista ampui sen oman." V3_sote_26/2

Kuten edellisestä tekstikatkelmasta huomaa, liittyvät viranhaltijoiden väliset eri intressit keskeisesti myös yksilöiden omiin tavoitteisiin, pelkoihin ja toiveisiin muutoksesta. Niiden vaikutus muutoksen implementointiin näyttääkin olevan yksi keskeisimmistä. Viranhaltijoiden intressit eivät välttämättä ole aina tiedostettuja, eikä niitä määritellä laskelmoidusti. Erityisesti kuntakohtaiseen ja seudulliseen ajatteluun liittyvän ristiriidan voidaan nähdä kumpuavan osin tiedostamattomastikin. Kun vastakkaiset intressit ovat tarpeeksi vahvoja, eikä niitä kyetä yhdistämään, joku kuitenkin aina häviää ja jotain jää saavuttamatta – olivat intressien taustat sitten tiedossa ja tunnettuja tai eivät. Eri intressit ovat muutoksen onnistumisen kannalta ns. vaa'ankieliasemassa, ja niiden yhteensovittamisen tarve korostuu muutoksen onnistumiseksi.

6.2.3 Kuntien ja seudun intressien eroavaisuudet

Saman seudun eri kunnat omaavat keskenään ristiriitaisia intressejä, joiden yhteensovittaminen kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla ei ole ollut tutkimusseuduilla onnistunutta. Tällaisissa tilanteissa sektorijohto näkee, että juuri seudun, sen organisaatioiden ja viranhaltijoiden tulisi ottaa vahvempi rooli, tai vaihtoehtoisesti kuntien kesken tulisi päästä ratkaisuun yhteistyön organisointitavoista, erityisesti johtamisesta ja toimivaltasuhteista. Seuduilla on kuitenkin viitteitä siitä, että myös kunnan ja seudun intressit ovat keskenään ristiriitaisia, mikä tekee intressien yhteensovittamisesta entistä vaikeampaa. Myös tässä tapauksessa intressierot kohdistuvat ennen kaikkea muutoksen tavoitteisiin ja kertovat siitä, että pääasiallinen suunnittelulvalta vaikuttaa seuduilla jakaantuvan tarpeettomastikin liian monille toimijoille.

"Meillähän on periaatteessa, täs on nytten kaksi linjaa oikeestaan. On virallinen seutuorganisaatiolinja, joka ajaa ja pyrkii kehittämään näitä kuvioita ja sitten meillä on esimerkiksi teknisellä sektorilla on teknisten johtajien oma ringi, jossa ollaan pyritty kehittään sitä, ja tavallaan sitten markkinoimaan ja myymään omia ajatuksia tälle seutukeskukselle." V2_tekn_29/1

"Mutta onnistui sen takia, että me pidettiin seutukunta sivussa [---] Joo se oli negatiivisena jarruna, koska se lähti Seutu-hanke siitä, että siinä on aina nämä kaikki viisi kuntaa. Kuitenkinhan pitää lähteä, niin kuin tämä uusi ajattelu onkin, malli, mikä tämän jälkeen sitten on syntynytkin [---] että ei siinä oo välttämättä oltava kaikkien seutukunnan kuntien mukana." V3_sivi_2/2

Kuntien ja seudun intressierot ja niistä aiheutuvat ongelmat juontavat juurensa kunta-kohtaisista intressieroista, sillä seutua ja sen organisaatiota kritisoidaan muun muassa silloin, jos sitä ei nähdä puolueettomana toimijana suhteessa kuntiin. Toisaalta seutua

organisaatioineen kritisoidaan myös, jos seudun rooli muutoksen implementoinnissa nähdään epäselvänä.

”[---] se onnistumisen edellytys, voi olla myöskin se, et se seutukunta on niinku puolueeton, puolueeton kehittäjä [---] kun et esimerkiks kun siellä tehtiin joku teknisen sektorin esitys, niin et siinä oli vähän samantyyppinen kuntaryhmäjuttu tai et töitä niinku jaettais tasa-puolisesti ja katottais, niin sieltä tulee semmonen, semmonen kommentti, mikä kiertoteitse tullu, et se on viranhaltijamalli, niin se niinku kuvastaa sitä, et se ei se vaatii niinku sen ulkopuolisen, puolueettoman tahon, mikä tutkii, et mikä ois hyvä. Et jos se ei oo jonkun kunnan kannalta hyvä se malli, niin et siinä sitä heitetään heti, et se tai et tää nyt on tämmönen, minkä nää on tehny, et. Et siinä mielessä koen sen tärkeeks.” V1_tekn_12/1

Ristiriidat seudun ja kuntien tavoitteiden välillä kumpuavat myös yksittäisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden keskinäisten intressien eroavaisuuksista. Seudun ja kuntien välisten viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden intresseroja ja niiden vaikutusta muutokseen voidaan sektorijohdon kokemusten mukaan kuitenkin onnistua hälventämään, mikäli seutukunnalla on ollut hanketta toteutettaessa puolueeton rooli. Tämä näkyy edellisessä tekstikatkelmassa.

6.2.4 Intressien yhteensovittaminen – mahdoton tehtävä?

Verkostoissa risteävät ja limittyvät erilaisten toimijoiden eri intressit ja tavoitteet edellyttävät toiminnan onnistumisen takaamiseksi intressien yhteensovittamista. Tämä taas asettaa suuria vaatimuksia verkostojen johtamiselle ja johtajille: verkoston johtamisen onnistuminen riippuukin siitä, miten hyvin verkostoissa huomioidaan niiden moniulotteisuus ja eri toimijat (Kickert & Koppenjan 1997, 54). Jos vahva poliittinen johtaminen jää puuttumaan, saattavat verkoston eri osat ajautua toisistaan kauemmaksi ja toimia ristiriitaisin tavoittein (Goss 2001, 103). Tutkimusseuduilla on sektorijohdon kokemusten mukaan onnistuttu yhteensovittamaan erilaisia intressejä vain hajanaisesti. Samojen intressien löytäminen tuntuukin periaatteessa helpolta ja yksinkertaiselta asialta, mutta havainnot osoittavat, että käytännössä tehtävä ei ole helppo sen enempää kunnan sisällä kuin eri kuntien välilläkään.

”Vaikka en ole aina kovin viehättynyt ”kaikenmaailman” visioista (taidan olla liian jalat maassa-tyyppi) ymmärsin viime kokouksessa (pari päivää sitten) että taitaa sittenkin olla hyvä rakentaa jokin viiden kunnan poliittisten luottamushenkilöiden, ammattijärjestö-luottamushenkilöiden (heilläkin ja tällä instituutiolla on tärkeä merkitys, erityisesti muutoksissa), kuntalaisten ja kuntien työntekijöiden mahdollisimman yhteinen päämäärä seuraavalle noin viidelle vuodelle – eli tie, jota kuljetaan, edes suurin piirtein samaan suuntaan.” E_sote_4

Muutoksen kannalta ”mahdollisimman yhteisen päämäärän” rakentaminen on kuitenkin sektorijohdon mukaan tavoiteltavaa, vaikkei siinä ole kovin monella seudulla toistaiseksi onnistuttu. Jo vahva ymmärrys yhteisestä tarpeesta voi toimia alkusysäyksenä sille, että yhteiset intressit löytyvät – enemmän tai myöhemmin.

”Vaikka tässä tuota tai niin kun kaupunki on ihan niin kuin erilainen verrattuna niihin muuhun kuntaan, et meillä on sekin, että maaseutu-alueita ja organisaatiot hyvin pieniä pieniä, ja tota noinnii tässä on kuitenkin niinku sillai löytyny semmoinen yhteinen sävel et siinä samassa tilanteessa ollaan, et henkilökunnan keski-ikä on kova ja vaikka sit taustakäsityksen on mitä tahansa, mutta tuota resurssit on niukat samalla lailla kuin naapurikunnissakin, et se tilanne on, on aikalailla jumissa, et kyllä sieltä niin kun se yhteinen sävel sitten aikaa myöten ja niihin tarpeisiin, joita naapurikunnilla on ollu, et eii oo niihin semmosta sapluunaa ollu että tää kaupunki vois tästä katella ja tota, ja tota et semmosta mallia ei oo ollu. Kyllä tää, tää on yhtenäistä, et aika samassa veneessä ollaan ja samassa tilanteessa kaikki.” V1_tekn_9/1

”En tiedä sitten, mikä siinä sitten on, että täällä sitten on menty enemmän on täällä menty eteenpäin. Sattuu oleen sellasia yhteisiä intressejä.” V2_tekn_29/1

Eri intressien löytäminen useista toimijoista koostuvissa verkostoissa edellyttää myös luottamuksen rakentamista, mikä niin ikään saattaa osoittautua haasteelliseksi, sillä eri organisaatioiden voi olla vaikea ymmärtää toistensa eriyntyneitä tavoitteita ja kulttuuria. Kun verkoston toimijat ja heidän intressinsä opitaan tuntemaan, on yhteisiä päämääriä kuitenkin helpompi lähteä etsimään. Luottamuksen myötä syntyy mielikuva siitä, että tässä todella ollaan liikkeellä yhteisen asian puolesta. Tämä edellyttää luonnollisesti tietoisuutta ja ymmärrystä siitä asiasta, jonka puolesta liikkeellä ollaan. (Goss 2001, 97–98.) Luottamuksen kasvattaminen muihin toimijoihin nähdään tärkeänä myös tutkimusseuduilla. Sektorijohto on nähnyt sen edistävän muutoksenkin implementointia ja siksi sitä voidaankin pitää hankkeen yhtenä hyvänä tuloksena.

”Mut mun mielestä tämä keskustelu mikä nyt on jo käyty ja kokouksia ja palaveria pidetty, niin sillä tavalla hyvin, et. Et ensinnäkin se hyvä puoli, et nyt on tullu, jo tullu tutuks kuntien teknisten ihmisten kanssa. Et joo, joo se on yks jo positiivinen asia. Kyllähän me ihmiset ollaan semmosia, et jos me ei tunneta, et ku määkin tulen tänne sun kans juttelemaan, niin ku me ei olla nähty kasvokkain, niin se on aina erilainen. Me suhtaudutaan toisiimme ihan erilailla et sit kun on oltu, et ja nähdään siitä sitten, kun me ekaa kertaa. Se on inhimillistä.” V1_tekn_17/1

Verkostoiden toimintaa voidaan kuvata kaikkien verkostossa mukana olevien toimijoiden samansuuntaisena liikkeenä. Tämä edellyttää kunkin organisaation erilaistenkin tavoitteiden yhteensovittamista ja koordinointia, mikä on vaikeaa juuri siksi, että verkostoissa yhdelläkään toimijalla ei ole valtaa määrittellä toisten toimijoiden strategisia tavoitteita. (Klijn 1997, 30–31.) Tämä tulee esille esimerkkimuutoksessa muun muassa edellä esitetynä strategisen päätöksenteon vaikeutena.

Eri toimijoiden erilaiset ja epäselvät tavoitteet ja intressit asettavat haasteen kollektiiviselle toiminnalle. Verkostot ovat julkishallinnonkin kannalta haasteellisia juuri siksi, että ne eivät välttämättä onnistu saavuttamaan aina julkisia, niille asetettuja tavoitteita. Verkostoissa ilmenee usein konflikteja, jotka johtuvat organisaatioiden ja yksilöiden tai paikallisten ja kansallisten julkisten odotusten tai joustavuuden ja sään-

töjen välillä. (Ks. mm. Kickert et al. 1997, 9; Goss 2001; Sørensen & Torfing 2007, 11–14; Bevir & Rhodes 2007, 83.)

Tämä verkostojen moniulotteisuus asettaa rajoitteita perinteisille johtamismenetelmille ja niiden käytölle (Kickert & Koppenjan 1997, 54). Esimerkkimuutoksessa sovelletut modernit päätöksentekomallit näyttäytyvät soveltumattomina tilanteessa, jossa yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistaan useiden toimijoiden välisen yhteistyön kautta. Eri intressit, erilaiset toimintatavat kuntien välillä ja edellä esitetyt muut havainnot Seutu-hankkeen implementoinnista palautuvatkin siten kysymyksiin hallinnan hälystä ja postmodernien olosuhteiden vaikutuksesta kuntiin, niiden toimintaan ja siihen, miten näissä uusissa olosuhteissa toimitaan.

”Eli uusi ja vaativa osa ”johtamista” (enkä edes puhuisi johtamisesta, vaan osallistumisesta, vaikuttamisesta, viestien viemisestä molempiin suuntiin, kuuntelemisesta, näkemysten esittämisestä, jäsentämisestä, tulevaisuuden ”maalaamisesta”) on seututyö, työ verkostoissa ja muiden kumppaneiden kanssa. Ne työkalut, joilla verkostoissa saadaan asioita tapahtumaan, ovat ihan erilaisia kuin työkalut omissa kunnassa ja omissa sosiaalitoimissa. Työkaluja haetaan vielä.” E_sote_4

6.2.5 Konsensus, konfliktit ja kyky strategiaan päätöksiin

Tämän pääluvun alaluvussa 5 on kuvattu päätösten tekemisen vaikeutta, josta sektori-johto kritisoi ennen kaikkea luottamushenkilöitä. Tutkimuksen havaintojen perusteella tähän kyvyttömyyteen tehdä strategisia päätöksiä vaikuttavat edellisessä luvussa esitellyt eri intressit, ja havaintojen perusteella se juontuu lisäksi muutostilanteesta.

Paikallisen hallinnan kenttä, jossa kunnat tällä hetkellä toimivat, on kohtuullisen uusi. Taloudellisen toimintaympäristön avautuminen, toteutetut hallinnonuudistukset sekä muut yhteiskunnalliset muutokset johtivat erityisesti 1990-luvun puolen välin jälkeen kuntien yhteistyön lisääntymiseen ja korostamiseen. Yhteistyön nykymuotoisen tiivistymisen voidaankin katsoa saaneen alkunsa viime vuosikymmenen aikana ja erityisesti viime vuosien aikana kunnat ovat tehneet tiivistä yhteistyötä myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa yhteiskunnallisten ns. ilkeiden ongelmien ratkaisemiseksi. Kasvaviin palvelutarpeisiin, heikkoon taloustilanteeseen ja rahoitusvajeisiin on pyritty vastaamaan tiivistämällä yhteistyösuhteita eri toimijoiden kanssa ja kunnista onkin alettu puhua verkostoina tai kuntakonserneina eli useiden julkis- ja yksityisoikeudellisten organisaatioiden ryppäinä (ks. mm. Nyholm 2006; Haveri et al. 2003; Möttönen & Niemelä 2005, 47).

Vaikka näissä ryppäissä olisi mukana ainoastaan julkisen sektorin toimijoita, osoittautuu yhteistyön tekeminen haasteelliseksi. Olennaista vaikuttaa olevan se, että tällainen verkostomainen yhteistyö uudessa toimintaympäristössä vaikuttaa myös verkostoissa tehtävään päätöksentekoon. Vaillinainen kyky päätösten tekemiseen johtuukin havaintojen perusteella myös siitä, että asioista on nyt päättämässä useita kuntia yhden sijaan. Päätöksenteossa mukana olevat organisaatiot saattavat olla lähtökohdiltaan erilaisia ja siksi myöskään parhaita ja toimivia tapoja tilanteeseen ei tunnuta vielä löydetyn. Koska asioita ei enää voida ratkaista vain yhden kunnan sisäisin päätöksin, vaatii tilanne myös uudenlaisia päätöksentekomekanismeja, joita myös vasta etsitään.

Strategisten päätösten tekemistä tutkimusseuduilla vaikeuttavat lisäksi verkostomaiselle toimintatavalle tyypillinen konsensushakuisuuden yliannostus ja toisaalta esiin nousevat konfliktit (vrt. Koppenjan 2007, 134).

Konsensuksella ja konflikteilla on verkostojen kannalta sekä haitta- että hyötypuolensa. Konsensushakuinen päätöksenteko voi toimia verkoston hyväksi, jos se tarkoittaa verkoston jäsenten yhteneväisiä tavoitteita tai jopa identiteettejä: tällaisena se on verkoston toiminnan perusedellytys. Liika konsensus taas merkitsee, että poikkeaville intresseille ja näkemyksille ei löydy sijaa, jolloin innovaatiot ja kilpailukin puuttuvat. Konfliktit taas tuottavat tärkeää tietoa eri toimijoiden mielipiteistä, tavoitteista ja päämääristä, mutta toisaalta ne voivat kertoa myös luottamuksen puutteesta verkostoissa. (Emt., 134–138.)

Konsensus-hakuisuus on sekä vaikeuttanut että edistänyt seutuyhteistyön toteuttamista. Konsensusta on paikoin ollut liikaa, jolloin se on vesittänyt sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna muutoksen tavoitteita. Tätä vahvistaa edellä esitetty havainto siitä, että poliitikkojen asettamat tavoitteet näyttävät sektorijohdolle marginaalisina. Tärkeistä asioista konsensusta ei ole kuitenkaan pystytty saavuttamaan, sillä yhteistyön toteuttamista eli tässä kuvattua muutosta, sen päätöksentekoa ja konsensuksen hakua ovat heikentäneet konfliktit ja intressiristiriidat. Koppenjanin (2007, 144) mukaan konsensuksen puute ilmeneekin yleensä eri toimijoiden eriytyneinä intresseinä, tavoitteina, näkemyksinä, jotka edelleen synnyttävät konflikteja, väärinymmärryksiä ja odottamattomia käännteitä. Esimerkkinä muutoksessa eri intressit on pidetty paikoin poissa muutoksen päätöksentekotilanteista, jolla on haluttu edistää konsensuksen muodostumista. Tällainen tapa voidaan tulkita liialliseksi konsensushakuisuudeksi, ja sen voidaan nähdä yksinkertaistaneen ongelmanratkaisua ja tehneen tiettyjen intressiryhmien, kuten sektorijohdon, osallistumisen muutokseen vaikeaksi (vrt. emt., 151). Tämän taas voidaan edelleen nähdä vahvistaneen konflikteja, mikä taas on heikentänyt muutoksen onnistumisen mahdollisuuksia. Voitaneen todeta, että esimerkkinä muutoksessa konflikteja ei olla ymmärretty aina osana muutos- tai ongelmanratkaisuprosessia, vaan ne on nähty muutoksen implementointia haittaaviksi tekijöiksi.

Verkostoissa olennaista olisikin löytää riittävä tai sopiva osallistumisen taso (Kickert & Koppenjan 1997, 54), välttää näin liiat kompromissit ja edistää myös konfliktien purkua sekä erilaisten intressien yhteensovittamista ja niiden hyväksymistä osana postmodernia, verkostomaista kuntien välistä yhteistyötä.

Yhdeksi keskeisimmistä yhteistyön edellytyksistä intresseihin liittyen sektorijohdosta katsookin niin kuntien ja seudun kuin eri kuntienkin kesken erilaisten intressien sallimisen ja niiden yhteensovittaminen tavalla, joka tyydyttää ja hyödyttää kaikkia osapuolia: kaikkien ei välttämättä tarvitse osallistua kaikkeen yhteistyöhön. Yhteistyössä tulisi sektorijohdon mukaan luopua liiasta konsensuksesta päämäärän ja sallia kuntien osallistuminen yhteistyöhön vain siinä määrin, kuin se on heidän oman toimintansa kannalta järkevää. Tämä saattaisi alentaa kynnystä koko muutokseen osallistumiselle ja vaikuttaa positiivisesti myös eri toimijoiden välisen luottamuksen synnyttämiseen.

”Kyllä sekin on tietysti ollu yks, et ei oo pakko tässä olla. Et jos ei oo halunnu lähtee johonkin. Sekin on tietty yksi vaihtoehto, mut et ei väkisin viedä ketään mihinkään.”

V1_tekn_13/1

”Ja meille se tarkoittaa sitä, että siinä ei välttämättä tarvi olla joka kunnan enää mukana, niin se hanke ei kariudu [...] Ja sitten tämä, kun on opittu [...] Niin sitten se toinen periaate, että siinä ei tarvi olla kaikkien mukana [...] yleensähan tässä nyt on jäänyt aina nämä pienet kunnat aika monessakin yhteistyön kuviossa, niin nyt ei oo pakko enää lähteä mukaan, se voi tulla myöhemmin mukaan [...] niin meillä on portit auki. Että ja kun he näkee, että tämä onkin hyvä systeemi, mitä pyöritetään, niin tervetuloa.” V3_sivi_2/2

Toisaalta sektorijohdon mukaan muutokseen osallistuvilla tulee myös olla sama päämäärä. Verkostomainen yhteistyö ei voikaan onnistua, jos yhteistyöltä puuttuu jaettu päämäärä tai jos eri toimijat eivät ole sisäistäneet sitä (Goss 2001, 97-98). Sektorijohto näyttää tämän yhteistyön kehittämisen kuluessa osittain ymmärtäneen, mutta heidän näkemystensä mukaan kaikki verkoston toimijat eivät.

”Eli miten toimintoja on mahdollista toteuttaa, että tämmöstä strategista ajattelua kaipaisin lisää. Kaipaisin sellasta pysähtymistä strategisen kysymysten äärelle, että sen yhteisen tahtotilan määrittäminen ja selkiyttäminen voisi sitten olla helpompaa.” V2_sivi_22/1

”Ehkä toiset odotti enemmän ja toiset ei sitten niin paljon, mutta että se on varmaan sitten jotain tämmöisiä kompromissien tuloksia ollut tämä koko hanke.” V3_sote_25/1

6.3 Epäselvien johto- ja toimivaltasuhteiden vaikutus muutokseen

Johto- ja toimivaltasuhteet ovat tutkimusseuduilla olleet epäselviä ja tämä on sektori-johdon mukaan haitannut yhteistyön toteuttamista merkittävästi. Toimivaltasuhteiden osalta keskeiseksi puutteeksi voidaan katsoa ensinnäkin se, että yhteistyötä ei vaikuta seuduilla johtavan kukaan. Vain harva sektorijohtaja pystyy nimeämään yhteistyölle selkeää johtajaa. Kun vaihtoehtoisesti johtajia koetaan olevan liikaa, voi esimerkkinä muutoksen johtajuuden kohtuullisin perustein arvioida olevan hivenen heikolla pohjalla.

”Todennäköisesti tätä ei kukaan täällä kovin radikaalisti johda.” V1_tekn_10/1

”En oikein tiedä, kuka sitä johtaa, silloin se ei voi olla toimivaa. Seutukoordinaattori oli kyllä, mutta kun en edes sen nimeä muista, en ole ollut tekemisissä.” V2_sivi_23/1

Toimivaltasuhteiden epäselvyys näkyy toimielin-, yksilö-, ja organisaatiotasolla. Epäselvyyttä aiheuttaa esimerkiksi se, ettei toimielinten eikä eri organisaatioiden suhteita toisiinsa ole muutoksessa määritelty. Toimivaltasuhteet kuntien ja niiden toimielinten välillä samoin kuin kuntien ja seudun välillä ovat sektorijohdolle epäselviä. Sektorijohto näkeekin toimivaltasuhteiden yhteistyössä määrittyvän kokonaisuudessaan enemmän ad hoc-pohjaisesti kuin sovitusti.

”Ongelma on se keskeinen rooli ja päätösvalta, se on sellanen, ettei sitä ole määritelty. Ja sitten tää seutuvaltuuskunta lienee tällä hetkellä sellanen, joka elimenä on ok, mutta päätösvalan suhteen voisi esittää kysymysmerkkejä, että miksi se, mikä rooli sillä tällä hetkellä oikeesti on.” V2_sivi_22/1

Tämä epäselkeys on saattanut vaikuttaa keskeisesti myös siihen, että yhtä lailla yksilöiden tehtävämäärittelyt ovat jääneet epämääräiselle tasolle.

”Välillä kyllä tuntuu, ettei oma työkään ole selkeää. Mutta johtamistahan se on, eräällä tavalla, se on seudullista johtamista. Miettiä muun johdon kanssa, mitenkä sitä seudullisesti tehdään, että siinä mielessä se on selkeä, että mietitään, mitä yhteistyöllä saadaan ja saadaan nämä tavoitteet toteutettua. Mutta se, mitä kaikkea se pitää sisällään, sitä ei voi selkeäksi sanoa.” V2_sote_27/1

Verkostoissa eri toimijoiden tehtävänkuvien, roolien ja vastuiden määrittely on verkoston työn onnistumisen kannalta erittäin tärkeää. Vaikka määrittely tehtäisiin vain yleisellä tai kevyemmällä tasolla, sitä on silti oltava. Ilman vastauksia kysymyksiin: kuka osallistuu tapaamisiin, missä asemassa ja millä valtuuksilla päätös voidaan tehdä, ei yhteistyölle ole olemassa perustaa (Goss 2001, 98–99). Toimivaltasuhteiden selkeyttäminen on olennaista, sillä hallinta ja verkostot muuttavat myös julkishallinnon organisaatioiden sisäisten toimijoiden rooleja ja sekoittavat perinteisiä poliittisia ja manageriaalisia rooleja. Juuri tämä roolien muutos sekavoittaa osaltaan julkisten organisaatioiden toimintaa, mikä synnyttää epävarmuutta. (Emt., 3, 25.)

Sektorijohto pitää toimivaltasuhteiden määrittelyä yhtenä keskeisimmistä muutosta edistävästä tekijöistä. Se ja selkeä johtajuus nähdään yhteistyön implementoinnin ja onnistumisen kriittisinä edellytyksinä, sillä niiden nähdään helpottavan roolijakoa myös kuntien sisällä sekä edistävän kaikkien toimijoiden ymmärrystä siitä, mikä juuri heidän roolinsa on yhteistyö- tai verkostokokonaisuudessa.

”Ahaa, seutyhteistyötä kuka johtaa. Eikö se ollut vähän nyt tämmönen kelluva tilanne, tässä on ollut va-järjestelyt täällä. Ja sitten seutukuntahallitus on ollut. Että must sitä ei ole. Mä aattelen, että on niin kuin täysin uupunut, jos sanon rebellisesti, niin selkeä johto, joka olisi vetänyt nyt niitä semmoisia linjanvetoja [---] nythän olisi sitten ollut täällä jämäkkänä, vahva johto, joka nyt ois sitten, että viedäänpä nyt tämä homma eteenpäin. Ja vähän niin kuin paimentaa ja piiskata takapuoleen, että ja dead linea sinne, että juuri tähän päivämäärään mennessä.” V3_sivi_2/2

Joillain seuduilla ja sektoreilla on onnistuttu tekemään yksilökohtaisia tarkempia tehtävämäärittelyjä, mutta pääosin tämä on tapahtunut vasta tiimeissä. Tiimien tekemä töiden määrittely ei kuitenkaan yksin ole avain onneen. Kun oman kunnan tavoitteiden lisäksi myös sektorijohtajien oma rooli sekä kunnan rooli yhteistyössä on sektorijohdolle hämärän peitossa, he eivät voi tiimeissä luvata oman organisaationsa puolesta mitään. Tällöin he eivät myöskään voi edistää oman organisaationsa tavoitteita omilla sektorikohtaisissa työryhmissään – seudullisista tavoitteista puhumattakaan. Tällaiset tekijät johtavat helposti yhteistyön epäonnistumiseen verkostoissa (ks. Goss 2001, 97) ja tässä myös muutoksen epäonnistumiseen.

Toimivalta- ja roolikysymykset kytkeytyvät yhteistyössä ilmenneisiin eri intresseihin sekä strategisten päätösten puuttumiseen. Ne liittyvät myös siihen, ettei yhteistyöhön ole löydetty toistaiseksi sopivia työkaluja ja toimintatapoja. Kun tärkeintä on

yhteistyössäkin ollut se, että mikään kunta ei saa toista enemmän hyötyä, on oletettavaa, että myös toimivalta- ja johtamissuhteisiin liittyvien kysymysten ratkaisut ovat antaneet odottaa itseään.

6.4 Hallintomallin ristiriidat: muutos jäykkien rakenteiden ja joustavuuden rajapinnassa

Yhteistyöhön sovellettuja hallinto- tai organisaatiomalleja samoin kuin muutoksen toteuttamismalleja pidetään sektorijohdon taholta sopimattomina tavoitteeseen, yhteistyön tiivistämiseen nähden. Myös tämä ristiriitaisuus juontuu siitä kontekstista, jossa muutosta on toteutettu. Havaintojen mukaan keskeiset muutoksen onnistumista heikentäneet hallintomalliin liittyvät ristiriidat ovat hallinnon etäisyys, sen poissulkevuus sekä liika jäykkyys. Näitä tekijöitä on osin käsitelty jo edellä ja ne liittyvät osin myös kuntaorganisaation ominaispiirteisiin sekä muutoksen toteuttamistapaan.

Toteuttamistapoja sektorijohto kritisoi muun muassa jäykiksi ja liiaksi hierarkiaan perustuviksi. Jäykillä rakenteilla ja toimintatavoilla katsotaan selvittävän vielä tällä hetkellä, mutta tulevaisuuden yhteistyömalleina sellaisia ei pidetä. Tätä tukevat myös havainnot tutkimuksen teknis-rationaalisesta interventtiosta, jota on kuvattu tarkemmin edellä.

”Jos me tällä nykyisellä päätöksentekorakenteella lähetään yhteisiä palveluita viemään eteenpäin, siitä tulee kovin pitkäpiimäistä [--] Jollain tavalla päätöksenteko pitäisi pystyä suoraviivaistamaan, tarve ja suunta on politiikkaa, mutta varsinainen toteuttaminen on tekemistä, jossa ei ole tilaa luottamushenkilöille.” V2_tekn_32/1

”Kyllä tässä paljon on sellasta tässä Seutu-hankkeessa, esimerkiks hallintoa ja sellasta, joka ei sinänsä palvele kuitenkaan läheisesti kuntalaisten palveluja.” V2_hall_20/1

Hallintomallin ongelmana sen joustamattomuuden ohella pidetään sitä, että seudulliseen yhteistyöhön rakennettu organisaatio ja muutoksen toteuttamistavat nähdään sektorijohdon näkökulmasta poissulkevinä. Muutoksen kannalta kaikki tärkeät toimijat eivät ole päässeet yhteistyön ytimeen, minkä on edellä kuvattu johtuvan osaksi yhteistyössä ilmenneestä liiasta konsensushakuisuudesta, jolla tarkoitetaan mahdollisesti myös liian poikkeavien intressien eli mm. keskijohdon intressien poissulkemista yhteistyön ja muutoksen keskiöstä (vrt. Koppenjan 2007, 137–138). Hallinnon tämänkaltainen poissulkevuus kertoo laajemmin osallistumisen ongelmista ja liittyy muutoksen toteuttamisen vaikeudet osaltaan teoreettisesti siihen murrokseen, joka kuntien toimintaympäristöä ja toimintaa määrittää, ja johon on viitattu jo edellä. Olennaista muutoksen kannalta tässä murrotilassa on, että kunnat soveltavat samanaikaisesti verkostomaisia toimintatapoja sekä hierarkioita koordinaatiomekanismeina. Näin kunnat ovat samanaikaisesti sekä joustavia ja verkostomaisia että perinteisiä moderneja päätöksentekomalleja soveltavia byrokraattisia organisaatioita. Näiden eri tapojen rinnakkainen soveltaminen ei ole aina onnistunut.

”Toteuttamistapa (eli edellä jo kerroin, että on eri sektoreiden keskeisten viranhaltijoiden yhteistyöryhmät ja lisäksi tietyt seutuhallitus ja -valtuusto sekä seututoimisto, jossa pääasi-

assa vain kaksi henkilöä työssä) on toisinaan tuntunut hitaalta ja jäykältä.” E_sote_4

”Tietysti johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt siltä alueelta pitäisi olla mukana ja koko kuntaa koskien, ne johtavat luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat. En osaa ruveta luettelemaan, riippuu asiasta.” V2_sote_6/1

”Että totta kai kun sitten lähdetään ihan tosissaan yhteistyötä tekemään, niin se sitten koskee käytännössä kaikkia henkilöitä. Että kyllä tää kehittäminen ja suunnitteluvaihe on muutamien harvojen asia. Ja sehän se ongelma onkin.” V2_tekn_29/1

Sektorijohto näkee itsensä ja oman roolinsa sektorinsa asiantuntijoina, joiden osallistuminen oman toimialansa päätöksentekoketjuun tehtävien muutosten osalta on muutoksen onnistumisen kannalta tärkeää. Tämä näkemys kertoo siitä, että sektorijohto tarkastelee toteutettavaa muutosta paikoin laajemmasta perspektiivistä käsin ja ymmärtää, että muutoksen tavoitteiden ja toteutuksen kannalta laajemman asiantuntijajoukon mukana olo suunnitteluvaiheesta asti on tärkeää. Sektorijohtajat tarkastelevatkin yhteistyötä muutosprosessina enemmän koko kunnan tai seudun edun kuin sektorikohtaisesta näkökulmasta, vaikka muutoksen tavoitteita johtajat tarkastelevat usein oman sektorinsa näkökulmasta. Kriittisyys hallintomallin poissulkevuutta kohtaan ei johdu ainoastaan sektorijohtajien oman edun tavoittelusta. He eivät pidä tärkeänä ainoastaan omaa osallistumistaan yhteistyöhön, vaan näkevät yleisesti erilaisten intressiryhmien osallistumisen tärkeänä muutoksen onnistumisen kannalta. Esimerkiksi ammattiyhdistysliikkeiden mukana oloa muutoksessa pidetään tärkeänä:

”Täällä täytyy, sanotaan näin, että avainasemassa hyvin pitkälle minun käsityksen mukaan on ammattiyhdistystoiminta sittenkin kaikesta huolimatta, että mikä käsitys sillä sektorilla otetaan asiaan, se on hyvin pitkälti, että miten se homma sitten menee eteenpäin.” V2_tekn_29/1

Hallinnan verkostoiden toiminnan onnistumiselle olennaista ovat suhteet organisaatioissa työskentelevien yksilöiden sekä niiden toimijoiden välillä, joita organisaatiot palvelevat. Julkisten organisaatioiden osalta tämä tarkoittaa, että johtajien tulee kyetä kuuntelemaan mm. henkilöstöään ja kuuntelun tulee olla myös vastavuoroista. Organisaation ja erityisesti sen johdon tulee olla kykenevä muokkaamaan muutos yksilöllisten kokemusten kautta neuvotelluksi muutokseksi, joka koskettaa koko organisaatiota (Goss 2001, 84–85). Näin ei tutkimusseuduilla voida katsoa tapahtuneen.

Sektorijohdon kritiikki muutosta kohtaan voidaan nähdä laajemmin modernin lainalaisuuksien mukaan toimivan hierarkkisen kuntaorganisaation arvosteluna. Tämänkaltaisen toiminnan tai johtamisen ei katsota soveltuvan verkostomaiseen työskentelyyn, kuten seudulliseen yhteistyöhön. Seutuyhteistyö verkostomaisena toimintana vaatiikin uudenlaista johtamisajattelua, joka ei perustu modernin ajan päätöksentekoteorioihin, vaan neuvotteluihin ja vuorovaikutukseen sekä toisenlaisiin strategioihin kuin organisaatioiden sisäinen johtaminen (ks. mm. Haveri & Majoinen 1997; Bevir & Rhodes 2007, 83–85). Siksi se edellyttää kuntaorganisaatioiden sisäisten toimintalogiikkojen sekä kunnissa työskentelevien eri toimijoiden ajattelun

uudistamista. Se vaatii myös sen asiantuntijajoukon laajentamista, joka katsotaan kuuluvaksi kuntatasolla yhteistyön ja toisaalta muutoksen avaintoimijoiden joukkoon. Luottamushenkilöiden sekä kunnanjohtajien lisäksi myös muun virkamiesjohdon voidaan tutkimuksen havaintojen perusteella katsoa olevan merkittävässä roolissa seudullisen yhteistyön kehittämisessä ja sitä koskevien muutosten implementoinnissa. Sektorijohto voi tuoda muutosten toteuttamiseen oman koulutuksensa, osaamisensa ja käytännön asiantuntemuksen omista toimialoistaan ja edistää siten sekä muutosta että yhteistyön kehittämistä (Lehtimäki 1998, 11; Airaksinen et al. 2004; Airaksinen et al. 2005). Tässä tutkimuksessa kuvatussa muutoksessa sektorijohto on kuitenkin ollut enemmän muutoksen toteuttamisen marginaalissa.

Asiantuntijajoukon laajentaminen edellyttää vuorovaikutukseen perustuvaa johtamistapaa myös muutoksia toteutettaessa. Kun seutukuntaa tai seutua ei yhtenä organisaatiomaisena kokonaisuutena ole olemassa (ks. esim. Haveri & Majoinen 1997, 22), sen johtamisen ytimessä on valta, joka saadaan neuvottelujen kautta sekä vaikuttaminen, joka taas tapahtuu verkostojen kautta toisiinsa löyhästi sidoksissa olevien ihmisten ja organisaatioiden eli kuntien välillä. Löyhästä sidoksesta huolimatta seudun toimijat ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa, aivan kuten verkostoissa yleisesti ottaen. Seutukuntien yhteiset intressit lisäävät riippuvuutta, mutta tästä ja löyhästä organisaatorakenteesta johtuen seudullinen johtaminen on tarpeen, sillä yksi toimija ei kontrolloi kaikkia tekijöitä tai resursseja: yhteisten intressien löytäminen ja verkostojen kautta vaikuttaminen vaatii jonkinlaista otetta yhteistyön ja verkostoitumisen tueksi ja sen edistämiseksi. (Ks. mm. emt., 22.)

Sektorijohdon mukaan hallinnon avoimuus sekä asiantuntijajoukon laajentaminen synnyttää myös luottamusta muutoksen eri toimijoihin, sillä muutoksen aikana syntyy uusia suhteita ympäryskuntien kollegoihin. Kun ihmisiin tutustutaan, luottamus kasvaa. Tästä syystä onkin tärkeää huomata, että luottamus ja hallinnon avoimuus liittyvät toisiinsa keskeisellä tavalla ja voivat edistää muutoksen toteuttamista verkostoissa huomattavassa määrin.

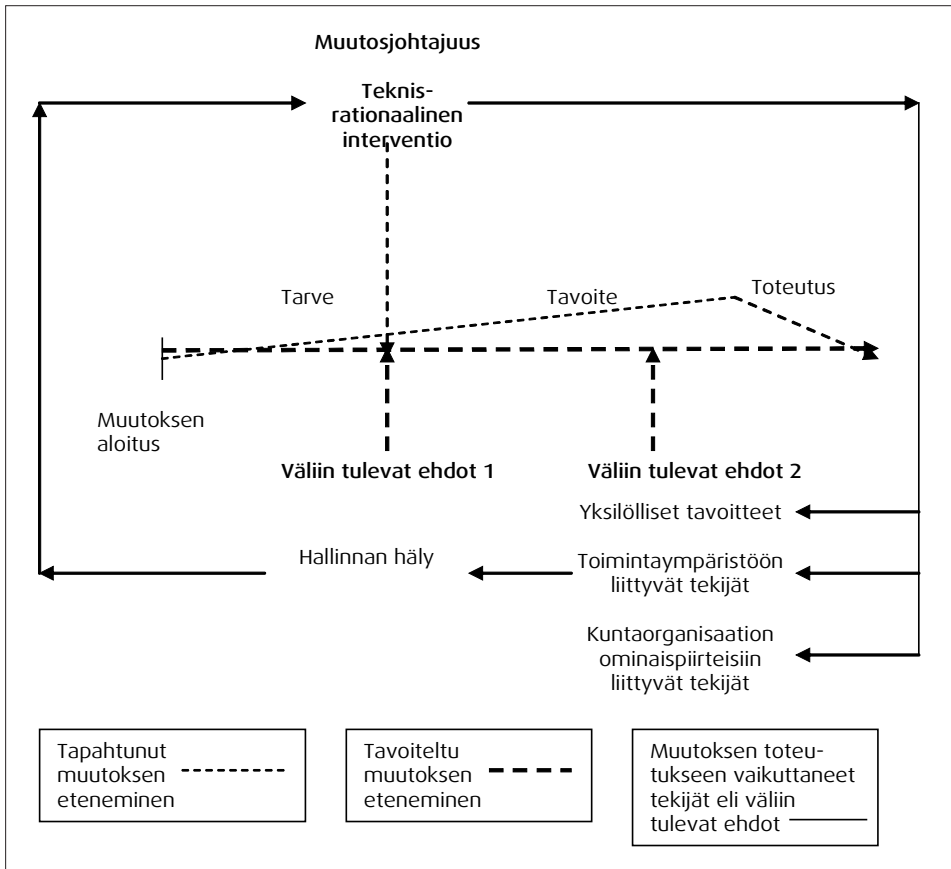
V Johtopäätöksiä

Tutkimuksen tavoitteena on ollut tarkastella kuntaorganisaatioiden muutosprosesseja yksilöiden kokemusten näkökulmasta. Yksilönäkökulmaa on edustanut kuntien keskijohto ja empiirisenä esimerkkinä muutoksesta on ollut vuonna 2000 käynnistynyt Seutukuntien tuki -hanke. Tutkimuksen tuloksena on muodostunut kuva hallinnan hälystä, joka vaikeuttaa organisaatiomuutosten toteuttamista kunnissa. Hälyä eli muutosta estävää tekijää ilmentävät tekijät, jotka liittyvät muutoksen implementointi- ja johtamistapoihin, kuntaorganisaatioiden erityispiirteisiin, yksilöiden intentioihin sekä lisäksi kontekstuaalisiin tekijöihin eli siihen kontekstiin ja niihin olosuhteisiin, joissa muutos implementoidaan. Nämä kategoriat ovat tutkimuksen kautta syntyneen alustavan teorian perusta.

Edellä mainitut kategoriat eli muutosta estävät eri tekijät liittyvät toisiinsa edellä kuvatuin monimuotoisin tavoin, mikä osoittaa, miten moniulotteisesta asiasta muutoksessa itse asiassa on kysymys. Nyt kuntaorganisaatioissa toteutettavat muutokset ovat luonteeltaan hyvin eri tyyppisiä kuin aiemmin: toimintaympäristön monimutkaistumisen johdosta myös muutoksesta on tullut entistä kompleksimpi. Tämän kompleksisuuden vuoksi muutoksia estävien eri tekijöiden tai kategorioiden hierarkkisia suhteita toisiinsa ei voida selkeästi osoittaa: niiden väliset suhteet sekä toisiinsa että muutokseen ovat moniulotteisia. Vaikka muut edellä mainitut estävät tekijät jo yksin voivat vaikuttaa muutoksen toteuttamiseen paljon, korostavat tutkimuksen havainnot sitä, että muutoksen tai tarkemmin organisaatiomuutoksen onnistumisen edellytyksenä on muutoksen vahva johtaminen kuntatasolla. Käsitteenä tai kategoriana johtaminen ei metodisesti tarkasteltuna kuitenkaan ole hierarkkisesti muita käsitteitä merkityksellisempi, sillä johtaminen korostuu juuri muiden käsitteiden johdosta: irrationaalisuus ja kompleksisuus muutoksessa näyttävät vahvistavan tarvetta intensiivisemmälle paikalliselle johtajuudelle. Muutosjohtamisen sekä muutoksen interventiotapojen avulla muutoksen onnistumista heikentävien tekijöiden vaikutusta muutokseen voidaan tasapainottaa. Organisaatioissa jollain on kompleksissa tilanteessa oltava kuva siitä kokonaisuudesta, jota ollaan muuttamassa tai joka on muuttumassa sekä tekijöistä, jotka tähän kokonaisuuteen ja toteutettavaan muutokseen vaikuttavat.

Muutosta eli yhteistyötä on toteutettu ja johdettu pääosin modernin päätöksentekomallin lainalaisuuksin ja sen interventiot ovat olleet pääosin teknis-rationaalisia. Tällaiset toteutustavat eivät ole havaintojen perusteella soveltuneen hyvin toteutettuun muutokseen, sillä teknis-rationaaliset toimintatavat eivät ole olleet riittäviä tasapainottamaan muutoksen irrationaalisempia puolia. Juuri tästä johtuen yksilöiden omat intentiot, kuntaorganisaation ominaispiirteet sekä kontekstuaaliset tekijät ovat saaneet

vahvan jalansijan ja paikoin hidastaneet muutosta sekä sen onnistumisen edellytyksiä Seutu-hankkeen kunnissa. Tätä selventää oheinen kuvio 22.



Kuvio 22. Muutoksen implementointi ja siihen vaikuttavat tekijät.

Muutosjohtajuuteen ja muutoksen implementointiin on kuitenkin merkittävästi vaikuttanut hallinnan häly, ilmiö muutosta estävien tekijöiden taustalla. Kuntien toimintaympäristön ja muutostilanteen sekavuus, monimutkaisuus ja kaoottisuus heikentävät mahdollisuuksia nähdä ja löytää sopivia toimintamalleja ja -tapoja tilanteessa, jossa eri yksilöiden ja eri organisaatioiden intressit risteävät ja limittyvät. Juuri tämä häly on johtanut muutostilanteessa johtamiseen vanhojen, modernien päätöksentekomallien tarjoamin keinoin. Nämä mallit korostavat muutostilanteiden ja –mekanismien sekä johtamisen teknis-rationaalisuutta: huomio kohdistuu ihmisten ja irratiionaalisten tekijöiden sijaan rakenteisiin. Muutostilanteessa tämä on entisestään korostanut erilaisia intressejä ja erityisesti rationaaliset johtamis- ja menettelytavat ovat vaikuttaneet yksilöihin, jotka ovat muutosta implementoitaessa jääneet hivenen marginaaliseen asemaan. Muutoksessa sen toteuttamiseen vaikuttavat siis neljä edellä esitettyä, hallinnan hälyn lävistämää tekijää, jotka muutostilanteissa vahvistavat toinen toisiaan. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan vielä tarkemmin ja kokoavasti ana-

lyysin perusteella muutoutuneiden kategorioiden välisiä yhteyksiä eli implementoidun muutoksen epäonnistumiseen johtaneita seikkoja.

1 Seutu-hanke: suuresta reformista retorisen tason muutokseksi

Edellä on määritelty organisaatiomuutoksia sekä muutoskohteen että -asteen mukaisesti. Millainen kuva Seutu-hankkeesta organisatorisena muutoksena tutkimuksen perusteella piiryy? Onko muutos ollut pakottava, onko sillä enemmän transaktiomuutoksen vai transformaatiomuutoksen piirteitä? Seutu-hanke näyttää organisatorisena transformaatiomuutoksena, jolle tyypillistä on muutostarpeen syntyminen organisaation ulkopuolisten tekijöiden johdosta. Näihin ulkopuolisiin paineisiin organisaatio reagoi käynnistämällä organisaatiomuutoksen. Hankkeen alkuperäiset tavoitteet ovat olleet syvällisiä: siitä on haettu ratkaisua kuntien vapaaehtoisen seutukunnallisen yhteistyön syventämiseen, kuntien palvelujen ja laadun saatavuuden turvaamiseen, kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämiseen sekä pyritty parantamaan kuntien kykyä palveluiden ja tehtäviensä hoitajina. Hankkeen tavoitteet ovat näin ollen alun perin kohdistuneet kuntien strategioiden, toimintatapojen ja arvojen syvällisempään uudistamiseen.

Tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla näitä syvällisiä tavoitteita ei hankkeessa ole kuitenkaan onnistuttu saavuttamaan. Alkuperäinen, systeemisempi ja kokonaisvaltaisempi muutoskohde on muutoksen kuluessa ikään kuin kutistunut ja suuresta hallinnonuudistuksesta on tullut pieni reformi. Kaikkiin kuntaorganisaatioihin kohdistuvan transformaatiomuutoksen ajatus on kaventunut ja hankkeesta on muutoksena tullut transaktiomuutoksen tavoitteisiin tähtäävä. Tämä näkyy siinä, että hankkeen konkreettiset kunnissa ja seuduilla laaditut muutostavoitteet voidaan luokitella enemmän pinnallisiksi kuin syvällisiksi. Kuitenkin jopa transaktiomuutoksen tavoitteita on ollut vaikea saavuttaa: yhtäpitävien tavoitteiden löytäminen on ollut haasteellista ja niinpä tuloksia on vähänlaisesti eikä Seutu-hankkeen muutoksena voida katsoa saavuttaneen niitä tavoitteita, joita sille alun perin asetettiin. Tulosten marginaalisuutta ja muutoksen epäonnistumista todentaa se, että hankkeen lakkauttamista suunniteltiin sisäasiainministeriössä syksyllä 2007. Seutu-hankkeen tulokset kykenivät lopulta palvelemaan vain toisen hallintoreformin, kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa.

Tästä alkuperäisten tavoitteiden kaventumisesta johtuen Seutu-hankkeen muutoskohteen ja -asteen määrittely osoittautuikin vaikeaksi. Sen käynnistämisen syyt ovat vahvasti sidoksissa toimintaympäristömuutoksiin, mistä johtuen se näyttää enemmän transformaatiomuutoksen kaltaisena. Toisaalta hankkeen käynnistämiseen johtaneiden perustelujen voidaan katsoa edustavan myös transaktiomuutosta: tarkoituksena on ollut myös muuttaa toimintakäytäntöjä ja mukana olevien kuntaorganisaatioiden sisäistä toimintaa enemmän verkostomaisempaan suuntaan. Ajattelutapa on ollut johdonmukainen, sillä pienemmät, transaktiotason muutokset olisivat toteutuessaan edistäneet laajempaa, hankkeella yleisesti tavoiteltua transformaatiomuutosta. Koska muutoksessa ei kuitenkaan ole kyetty riittävällä tasolla saamaan aikaiseksi tuloksia sen enempää organisaation sisäisten toimintamallien kuin rakenteidenkaan tasolla, on laajempienkin tavoitteiden saavuttamisessa kohdattu ongelmia.

Tämän lisäksi näkemykset muutostarpeesta ovat alusta alkaen johtaneet hankkeen

toteuttamisen vaikeutumiseen. Toimintaympäristön kunnille asettamat muutospainneet on kunnissa ymmärretty yleisellä tasolla, mutta yhteistyötä tai Seutu-hanketta ei kuitenkaan ole nähty vielä pakottavina. Hankkeeseen on lähdetty mukaan osin hallinnollisista lähtökohdista, sillä kaikilla seuduilla hankkeen alainen yhteistyö ei ole ollut omaehtoista, aidosta tarpeista käynnistynyttä. Tämä on johtanut yhteistyötarpeen hämärtymiseen ja epäselkeytymiseen, vaikka se sittemmin on muutoksen kuluessa osin vahvistunutkin. Yhteistyöstä tai hankkeesta itsestään on tullut muutoksen pääasiallinen tavoite ja itseisarvollisena tämänkaltainen verkostomainen toiminta voi asettaa julkishallinnon toimijoille kohtuuttomia paineita muun muassa siksi, että vain harva toimijoista on rakentanut alun perin verkostoitumisen osaksi toimintaansa (vrt. Rantala 2006, 221).

Vapaaehtoisen, hanke-pohjaisen seudullisen yhteistyön syventäminen on lamaan-tunut seuduilla useista, tässä tutkimuksessa kuvattavista ongelmista ja tekijöistä johtuen. Ongelmat ovat kuitenkin korostuneet kahdesta keskeisestä tekijästä. Ensimmäinen se konteksti, jossa muutosta on toteutettu, on ollut sekava ja kaoottinen. Tällainen hallinnan häly on vaikeuttanut muutoksen johtamista ja kokonaisvaltaista implementointia, josta johtuen seuduilla on tukeuduttu rationaalsiin muutosmalleihin, tarkasteltu muutosta helpoimmasta eli rakenteellisesta näkökulmasta ja implementoitu muutosta teknis-rationaalisten muutosmekanismien kautta. Toiminta on johtanut seuduilla esiintyvien ristiriitaisten ja erilaisten intressien korostumiseen ja siten jälleen vaikeuttanut muutoksen toteuttamista, kun selkeitä, todellisia ja yhteisiä tavoitteita, visioita sekä tarpeita on ollut vaikea määritellä. Hallinnollisiin lähtökohtiin perustuva verkostomainen yhteistyö, jolta puuttuu selkeä visio, on alttiimpi muutoksen implementoinnin aikana esiintyville häiriötekijöille kuin yhteistyö, joka perustuu aitoihin seudullisiin tarpeisiin ja lähtökohtiin.

Selkeän vision ja johtajuuden vaikutusta muutokseen tai kuntien vapaaehtoisen seudullisen yhteistyön etenemiseen kuvastaa myös kunta- ja palvelurakennemuutosten myötä käynnistynyt kohtuullisen laaja kuntaliitosten aalto, joka on viime vuosina ollut käynnissä myös useilla Seutu-hankkeen seutukunnilla. Useat hankkeen kunnista ovat tehneet päätöksiä jopa ns. monikuntaliitosten toteuttamisesta lähivuosien aikana. Voidaankin arvioida, että vision (kuten kuntaliitos) ollessa muutostilanteessa selkeä, on muutos ja päätökset sitä koskien helpompi saada aikaiseksi. Kuntaliitos-suunnitelmia voidaan tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Seutu-hanketta samoin kuin kunta- ja palvelurakennemuutusta on toteutettu monimutkaisessa toimintaympäristössä. Tämä on johtajuuden puutteen ohella vaikeuttanut Seutu-hankkeen osalta rationaalista päätöksentekoa muutostilanteessa. Sen sijaan Paras-hankkeessa valtio on asettanut kunnille selkeämmät ehdot kuntarakenteen muutokselle, mikä kompleksissa toimintaympäristössä näyttääkin olleen vapaaehtoisuutta ja kuntien täysin omaehtoista kehittämistä suosivaa strategiaa tuloksellisempi toimintatapa.

Muutosnäkökulmasta tarkasteltuna kuntien vapaaehtoinen seudullinen yhteistyö on erittäin kompleksinen. Ilman ehtoja tai äärimmäisen selkeää visiota yhteistyötä näyttävät estävän niin monet tekijät, että muutoksen onnistumiseksi kunnilta ja seuduilta vaaditaan todella voimakasta johtamista. Se on välttämätöntä sekä muutokseen osallistuvien eri tahojen eriävien näkemysten koordinoimiseksi, muutoksen irrationaalisten tekijöiden hallinnaksi vuoksi ja erityisesti toimintaympäristön moni-

mutkaistumisen vuoksi.

Edellä esitetystä johtuen voidaan tutkimuksen kohteena olevaa muutosta kuvata sanoilla retorinen muutos. Retorisessa muutoksessa sen tärkeys ja tarpeellisuus ovat perusteltuja yleisellä tasolla, mutta todellista muutosta ei retoriikalla saada aikaiseksi. Havaintojen perusteella juuri muutostarve on hämärtyneet eikä muutos konkretisoidu riittäväällä tasolla, vaikka se ulospäin näyttäytyy tarpeellisena, hyvin organisoituna ja perusteltuna. Juuri tällöin status quon säilyttämishalusta tulee vahvempi kuin halusta muutokseen. Vanhan säilyttämishalusta kertoo Seutu-hankkeen osalta muun muassa kunnan perustehtävän tärkeyden korostaminen sekä muutoksen tarpeellisuuden että sen vastustuksen perusteluna.

Retoriselle muutokselle tyypillistä on eräänlaisen retoriikkamuurin ylläpitäminen. Tällaisessa muutoksessa retoriikka on Karvosta (1999, 259) mukaillen ”strategista ja intentionaalista viestinnällistä toimintaa, tarkemmin sanottuna valitsemista”. Se ei siis ole pelkkää sanahelinää, vaan muodostettavan viestin tuottamisen taustalla on tietoinen valinta: valitut viestit palvelevat tiettyjä tarkoituksia. Olennaista on se, että jonkin viestin valinta on samalla muiden, vaihtoehtoisten viestien poissulkemista. (Karvonen 1999, 259.) Seutu-hankkeessa esitetyt näkemykset yhteistyöstä ovat paikoin ylipositiivista tulkintaa todellisuuden tilasta, mikä merkitsee tulevien tavoitteiden ja tulosten korostamista saavutettujen sijaan ja useista eri syistä. Retoriikkana tämä voi johtua halusta viestiä esimerkiksi sitä, että paikallinen kehitys etenee toivotulla tavalla, vaikka se todellisuudessa etenisi hyvin. Seutuyhteistyön yhteydessä retoriikan kautta on voitu mahdollisesti myös kohottaa kunnan tai seutukunnan yleistä imagoa. (Ks. myös Airaksinen et al. 2004, 253.) Onkin mahdollista, että hankkeen yhteydessä retoriikalla on muodostettu eräänlainen arkijärki, common sense, joka on muuttunut seuduilla sosiaalisesti todellisuudeksi. Tämä on ohjannut muutoksessa mukanaolevien ajattelua ja käyttäytymistä. Yhteistyön onnistumiseen on uskottu ja sitä on pidetty itsestäänselvyytenä, jolloin viestijät ovat voineet perusteluissaan esimerkiksi yhteistyötarpeesta vedota ns. hegemoniseen arkijärkeen. Samalla he ovat tulleet myös uusintaneeksi tätä ajattelutapaa. Tällaisen vallitsevan hegemonian vastainen viesti vaatii painavampia perusteluja hyväksytyksi tullakseen. Arkijärjen vastustajalla on harteillaan raskaan todistamisen taakka. (Vrt. Karvonen 1999, 263.)

Sektorijohdon näkemyksissä voidaan havaita viitteitä vastakkaisista perusteluista. Merkittävää on kuitenkin se, että myös sektorijohto uusintaa yhteistyöhön ja muutokseen liittyvää retorista viestiä: hanke on tärkeä ja se etenee. On mahdollista, että vastakkaiset perustelut ovat konsensushengen vuoksi piilotettuja hegemonisen arkijärjen alle: niille ei muutostilanteissa ole jäänyt riittävästi sijaa eikä sektorijohto ole voinut löytää vastakkaisille pyrkimyksilleen riittävän painavia perusteluja, jotka olisivat johtaneet muuhun kuin vain symboliseen yhteistyön toteuttamiseen. Siksi kuvattun muutoksen retoriikka on ollut ensisijaisesti poliittista, ja Karvosen (1999, 264) sanoin vain eräs mahdollinen määritelmä tilanteesta. Tällöin paljon kiinnostavampia ovat ne määritelmät, joita ei ole kuultu ja joista ei ole muodostunut hegemonista yleisnäkemyksiä.

Kaiken kaikkiaan Seutu-hanke näyttääkin kaventuneen ei vain transformaatiotason muutoksesta transaktiomuutokseksi, vaan yhä pidemmälle retoriseksi muutokseksi. Edellä ja jäljempänä todennetaan muiden johtopäätösten kautta tätä retoriselle tasolle

jäänyttä muutosta. Tähän ovat vaikuttaneet useat edellä jo esiteltyt tekijät, mutta ennen kaikkea ne tavat, jolla muutosta on esimerkkiorganisaatioissa implementoitu sekä se konteksti, jossa muutosta on implementoitu.

2 Teknis-rationaalisten interventioiden riittämättömyys muutoksen hallinnassa

Muutoksen interventioilla tarkoitetaan muutosjohtamista ja -implementointia, jotka huomioivat sekä muutoksen teknis-rationaalisen että sen humanistis-prosessuaalisen puolen. Interventiot ja implementointitavat ovat tutkimuksen havaintojen perusteella keskeisiä tekijöitä muutoksen onnistumisen kannalta. Jos muutosta ei ole johdettu ja implementoitu mainittuja kahta eri näkökulmaa yhdistävillä tavoilla, sen onnistumisen mahdollisuudet heikkenevät. Johtamisella ja eri näkökulmat huomioivalla prosessilla taas voidaan vaikuttaa siihen, etteivät muut tutkimuksessa havaitut tekijät johda muutoksen epäonnistumiseen.

Tämän tutkimuksen muutosprosessin toteuttamista leimaa teknis-rationaalinen näkökulma, jossa johtamisen huomio on pääosin kohdistunut rakenteellisiin tekijöihin. Näin myös interventiot muutokseen ovat enemmän rationaalisia kuin irrationaalisia tekijöitä huomioivia, mikä näkyy useilla eri tavoilla. Muun muassa yksilöiden omien intentioiden, kuntaorganisaatioon liittyvien ominaispiirteiden sekä kontekstuaalisten tekijöiden vahva vaikutus seutuyhteistyön onnistumiseen kertovat siitä, ettei niitä ole muutoksen kuluessa kyetty riittävästi hallitsemaan.

Hallinnan hälyn keskellä niin poliittiset kuin rooli- ja intressiristiriidat näyttävät kärjistyneen ja myös yksilöllisistä peloista ja epäilyistä on tullut vahvempia. Niistä ei myöskään ole voitu riittävästi keskustella muutoksen kuluessa. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että muutosta on kaotillisessa toimintaympäristössä ollut vaikea johtaa tavoilla, joita konteksti olisi ehdottomasti edellyttänyt muutoksen onnistumiseksi. Kun johtamisen huomio on kohdistunut rakenteellisiin tekijöihin, myös muutoksen humanistinen, ihmisläheinen puoli on jäänyt marginaaliin. Osin tämän vuoksi muutostilanne on korostanut myös sektorijohdon subjektiivisia intressejä ja synnyttänyt muutostilanteeseen yhä useampia konflikteja ja ristiriitoja. Kun näitä ei ole riittävällä tasolla pystytty muutoksen kuluessa ratkaisemaan, ovat myös erilaiset epävarmuudet korostuneet muutostilanteessa. Tällöin myös toimintaympäristöstä kumpuavat epävarmuustekijät ovat saaneet korostetun sijan ja vaikuttaneet siten muutostilanteeseen siihen tavallista enemmän. Toisaalta, kuten edellä on todettu, on toimintaympäristötekijöiden, yksilöiden tavoitteiden ja johtamismekanismien suhde moniulotteinen syy–seuraus-suhde, jossa eri tekijät vaikuttavat toisiinsa useilla tavoilla: muutostilanteessa esiintyvä hallinnan häly onkin osaltaan myös vaikeuttanut sopivien ja parhaiden toimintastrategioiden löytämistä muutostilanteeseen.

Teknis-rationaalista näkökulmaa muutoksessa ilmentävät edelleen sen konkreettiset implementointi- ja johtamiskeinot. Muutosta on seuduilla pyritty sektorijohdon kokemusten mukaan toteuttamaan enemmän hierarkkisten ja rationaalisten eli modernien toimintamallien logiikkaa noudattamalla. Näistä kertovat muun muassa rationaaliseen päätöksentekomalliin pohjautuvat seudulliset organisaatiomallit sekä päätöksentekotavat, jossa toimijoiden roolien oletetaan määrittävän sen hierarkkisen

aseman perusteella, joka toimijalla organisaatiossa on. Sektorijohdon tehtäväksi on muutoksessa jäänyt strategisten tavoitteiden operationalisointi toiminnaksi. Tämän tehtävän toteuttaminen on kuitenkin ollut paikoin hankalaa, sillä sektorijohtajien osallistuminen prosessin muihin vaiheisiin on ollut vaillinaista. Hallinto on ollut pois-sulkevaa ja lisäksi konsensushakuisuus on estänyt liiaksi erilaisten intressien välittymisen muutokseen sen tavoitteita määriteltäessä. Muun muassa sektorijohdon näkemysten ignorointi voidaan tulkita tietoiseksi valinnaksi, joka kuvastaa heikkoa johtajuutta. Tilanteessa, jossa kohdataan vaikeuksia erilaisten intressien yhtensovittamisessa, on helpoin tie olla huomioimatta niitä. Niinpä muutoksen tarpeet ja tavoitteet on määritellyt tietty strategisen tason päätöksentekijöiden joukko, ja muutamia poikkeuksia lukuunottamatta sektorijohto ei ole kyennyt omien kokemustensa mukaan riittävällä tavalla osallistumaan sen enempää muutoksen tarpeen kuin tavoitteidenkaan määrittelyyn. Joillain seuduilla heidät on jopa pidetty tästä lähes kokonaan ulkopuolella. Tällaisessa modernissa, rationaalisessa päätöksentekoprosessin mallissa tavoitteet ja strategiat määritellään organisaation tietyllä tasolla ja tämän jälkeen tavoitteet operationalisoidaan, toteutetaan tai muunnetaan käytännöiksi tietyllä tasolla. Sektorijohto on hankkeessa toiminut ennen kaikkea tavoitteiden ja strategioiden operationalisoijana, mikä sinänsä on heidän roolinsa huomioon ottaen perusteltua. Ongelma syntyy kuitenkin siitä, että sektorijohdolla ei juuri ole ollut mahdollisuutta osallistua muutoksen aiempiin vaiheisiin ja niinpä heidän on ollut paikoin vaikea toimia niin sanotussa dynaamisessa avaintoimijan roolissaan. Ongelmia syntyy myös siitä, että moderneja malleja ja niiden logiikkaa on sovellettu postmoderneissa olosuhteissa.

Muutoksessa sektorijohdon tehtävänä tulisi olla henkilöstön ja johdon rajalla toimiminen. Tältä rajapinnalta se voi vaikuttaa muutokseen, sen toteuttamiseen ja varmistaa muutoksen tavoitteiden mukaisen toiminnan (vrt. Nonaka & Takeuchi 1995, 15; Leach et al. 1994). Seutu-hankkeen kuntien sektorijohdolla olisikin varmasti oman asiantuntemuksensa pohjalta ollut hankkeen implementointiin paljonkin enemmän annettavaa kuin mihin he ovat saaneet mahdollisuuden. Esimerkkimuutoksessa sektorijohdon roolia muutosprosessin ja kehittämisen onnistumisen tukena voidaankin katsoa aliarvioidun (vrt. mm. Grove 1985, 7). Se ei ole saanut riittävää mahdollisuutta osallistua prosessiin ja lisäksi avaintoimijan roolissa toimiminen on vaikeutunut selkeiden tavoitteiden ja hierarkian eri tasojen välisen kommunikoinnin puutteen vuoksi: sektorijohtoon voidaan katsoa kohdistuneen ristiriitaisia paineita (vrt. Stenvall et al. 2007a, 64).

Sektorijohdon osallistuminen muutosprosessissa ainoastaan sen toteutukseen (mikäli sinne asti on päästy) vahvistaa näkemystä muutoksen rationaalisesta päätöksentekomallista. Se näyttää välittyvän muutostilanteissa tapoihin, joilla organisaatioita johdetaan (vrt. Juuti 2001, 287). Kun viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit muutoksessa määrittyvät heidän hierarkkisen organisaatioasemansa mukaisesti, voidaan havaita, ettei kuntahallinto näytä antavan tilaa tai osallistumismahdollisuuksia henkilöille, jotka eivät sijoitu hierarkiassa asemansa perusteella tietylle tasolle. Tämä todentaa hierarkkisten päätöksentekotapojen elinvoimaisuutta kunnissa. Tätä kuvaa vahvistavat juuri tavoitteiden implementoinnissa ilmenneet ongelmat, jotka myös viittaavat rationaalisten päätöksentekomallien soveltamiseen. Usein esimerkiksi strategioiden jalkauttamisen ongelmat nykyorganisaatioissa liittyvät rationaaliin päätök-

sentekomalleihin. Ne rohkaisevat päätöksen (strategian) muotoilun ja toteuttamisen erotteluun, mikä useissa organisaatioissa tapahtuu hierarkkisen työnjakomallin kautta. Ylin johto siis muotoilee strategian, jota sitten keskijohdosta alaspäin implementoidaan. (Hatch 1997, 110–111.)

Seutuyhteistyöhön sovellettuna malli on myös etäännyttänyt viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä muita toimijoita toisistaan. Näin on tapahtunut sekä kuntien sisällä että seudulla laajemmin, mikä on heikentänyt myös kommunikoinnin, tavoitteista sopimisen ja yhteisten intressien löytämisen mahdollisuuksia. Erottelu päätöksen muotoilun ja sen toteuttamisen välillä aiheuttaa usein kommunikaatio-ongelmia ja lisäksi se saattaa vaikuttaa negatiivisesti osallistumiseen ja implementoijien sitoutumiseen. Yksikin näistä tekijöistä voi edelleen johtaa päätöksen ja sen toteuttamisen epäonnistumiseen. (Harmon 1995, 179; Hatch 1997, 110–111.)

Rationaalisella mallilla ja tiukoilla hierarkioilla on omat hyvät puolensa, mutta kuntien välisessä yhteistyössä niiden soveltamisessa kohdataan rajoituksia. Kokonaisuudessaan rationaalinen malli näyttäytyy epätarkoituksenmukaisena muutosten implementoinnin tapana kuntien verkostomaisessa, seudullisessa yhteistyössä, jossa toimitaan enemmän postmodernien olosuhteiden alla. Tällaisessa kontekstissa sovellettuna mallin voidaan katsoa pelkistävän todellisuutta liaksi ja se on sovellettavissa vain organisaatio- tai tilannekohtaisesti (emt., 40). Tietyissä radikaaleissa ja äkkinäisissä muutoksissa nopea päätöksenteko menee yksilöiden tavoitteiden huomioinnin edelle. Interventioita ja johtamistapaa onkin tarkasteltava suhteessa toteutettavaan muutokseen, sen asteeseen ja luonteeseen. Seutu-hankkeen toteuttaminen olisi luonteensa ja kontekstinsa puolesta edellyttänyt erilaista toimintatapaa.

Sitä, miksi organisaatio ei saavuta tavoitteitaan tai toisin sanoen epäonnistuu siinä, on tutkittu vuosikausia ja se on ollut myös organisaatioiden keskeinen ongelma. Epäonnistumisten on katsottu johtuvan vuoroin tehokkuuden tai rationaalisuuden puutteesta ja vuoroin tiedostamattomista tai epärationaaleista seikoista. (Ks. tark. mm. Silverman 1971, Åhman 2003.)

Kumpikaan ajattelutapa ei kuitenkaan yksin selitä organisaatiomuutosten epäonnistumista (ks. Silverman 1971, 26–27). Tutkimuksen havaintojen perusteella kuntaorganisaatioissa muutoksen onnistumiseen ja sen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat sekä rationaalisuuden puute tai irrationaaliset tekijät, mutta toisaalta myös liian rationaaliset toimintatavat sekä erityisesti toimintaympäristön kaoottisuus, joka korostaa irrationaalisten tekijöiden vaikutusta ja toisaalta vahvistaa halua soveltaa rationaalisia toimintatapoja. Jos muutosta implementoidaan rationaalisin mallein, unohdetaan tällöin muutoksessa ilmenevät irrationaaliset tekijät sekä muutoksen monimutkaisuus. Toisin kuin rationaalinen malli olettaa (ks. Harmon 1995, 37–39; Fox & Miller 1995, 33–34), organisaation tavoitteet muotoillaan tosiasiallisesti yksilöiden toimesta, eikä organisaatioissa ole olemassa yksii yhteneväisiä tavoitteita, joihin kaikki ovat sitoutuneita. Tutkimuksen havainnot korostavat sitä, että organisaation tavoitteet muotoutuvat organisaation tai verkoston eri toimijoiden yksittäisistä, mahdollisesti erilaisista, mutta toimijoille itselleen rationaalisista tavoitteista. Nämä tavoitteet eivät ole ongelma itsessään, mutta ongelmia syntyy, jos muutoksen ajatellaan onnistuvan ilman tavoitteiden yhteensovittamista tai jos tavoitteita ei kyetä sovittamaan riittävällä tavalla yhteen. Juuri tällöin tavoitteista tulee vesittyneitä kompromisseja (vrt. Silverman 1971,

8–11), kuten Seutu-hankkeessa on tapahtunut. Hankkeessa eri kuntien ja yksilöiden tavoitteet ja intressit ovat näyttäneet organisaatiokokonaisuuden kannalta paikoin epärationaalisia, ja rationaalisiin toimintamallein on pyritty näiden erilaistuneiden ja ”epärationalisten” tavoitteiden piilottamiseen, mistä kertovat havainnot konsensus-hakuisuudesta sekä sektorijohdon kokemukset hallinnon poissulkevuudesta.

Rationaalisten mallien peruseriaatteena on ollut pyrkiä kahlitsemaan yksilöiden omat sellaiset tavoitteet, joiden on oletettu olevan organisaation kannalta epäedullisia. Samoin kuin tavoitteet, myös yksilöiden tunteet on organisaatioissa kahlittu mallien, byrokratian ja hierarkian keinoin. Myös esimerkkimuutoksessa yksilöiden tunteet ja kokemukset ovat olleet muutoksen pieniä sivuääniä, joita ei riittävästi ole kuultu muutosta implementoitaessa: sektorijohdon kokemusten mukaan keskusteluja vaikeista asioista ei ole käyty sen enempää kuin muutoksen konkreettisista tavoitteistakaan.

Rationaalisen mallin soveltaminen esimerkkimuutoksessa antaakin sellaisen kuvan, että käsitys yksilöistä on ollut osittain sekä objektiivoina että totalisoiva: kaikkien yksilöiden on oletettu toimivan samalla tavoin kontekstista ja yksilötekijöistä riippumatta. Havaintojen perusteella tällainen näkemys ei riitä kuvaamaan niitä yksilöitä, jotka ovat olleet toimijoita tässä kuvatussa muutoksessa.

3 Kuntaorganisaation muutos ja rationaalisuuden harha

Kysymystä siitä, miten muutoksia tulisi toteuttaa ei voida tutkimuksen havaintojen perusteella ratkaista ainoastaan kiinnittämällä huomiota rakenteellisiin kysymyksiin, sillä muutoksen onnistumiseen vaikuttavat merkittävästi myös yksilöihin liittyvät tekijät. Nämä vaikuttavat muutoksen onnistumiseen merkittävänä jo yksin, mutta muutoksen oikeanlaisella johtamisella voidaan varmistaa, ettei näistä tekijöistä tule esteitä muutoksen implementoinnille ja siten onnistumiselle.

Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaan todeta, että kuntaorganisaatioiden päätöksenteko on pikemminkin rajoitetun rationaalista kuin rationaalista. Voidaan myös sanoa, että kuntaorganisaatioiden samoin kuin yksilöiden päätöksentekoa määrittää sekä tavoite- että arvorationaalisuus, ei vain jompikumpi. Tämä johtuu ennen kaikkea kuntaorganisaatioissa toimivien yksilöiden käyttäytymisestä, mutta myös muutostilanteen ja -kontekstin monimutkaisuudesta.

Yksilöä ei voida tutkimuksen havaintojen perusteella määritellä ainoastaan rationaalisesti toimivaksi oman edun tavoittelijaksi, mutta toisaalta ei myöskään täysin organisaation kannalta rationaalisesti toimivaksi. Yksilöstä määritetty pikemminkin kuva sekä rationaalisena että rajoitetun rationaalisesti tai irrationalisesti toimivana organisaation työntekijänä. Yksilöt saavat siten postmodernin määrittelyn useita rooleja omaavina toimijoina. He ovat myös organisaatioissa toimiessaan subjekteja, joilla on erilaisia päämääriä ja tavoitteita eivätkä nämä välttämättä aina kohtaa organisaation tavoitteiden ja päämäärien kanssa.

Yksilöitä ohjaavat muutostilanteissa rationaliteetin lisäksi muutkin tekijät. Heidän omat tavoitteensa ja intressinsä (vrt. Leach et al. 1994, 61; Argyris 1972, 25) sekä se konteksti, jossa muutosta toteutetaan vaikuttaa yksilöiden näkemyksiin organisaation toiminnasta ja tavoitteista. Vaikka yksilöt ymmärtäisivät muutoksen perustelut ja järke-

vyiden kunnan toiminnan kannalta, tarkastellaan muutosta myös omien yksilöllisten tavoitteiden, toiveiden ja intressien näkökulmasta. Näin kokemuksiin muutoksesta ja suhtautumiseen siihen vaikuttaa myös se, millaisia seurauksia muutoksen nähdään yksilön itsensä kannalta aiheuttavan. Mahdolliset lisätehtävät, työpaikan menettäminen sekä muut edellä kuvatut tekijät saattavat havaintojen perusteella muuttaa yksilön käsitystä muutoksesta kriittisemmäksi.

Yksilöiden omat tavoitteet ovat organisaatiomuutosten kannalta ongelmallisia siksi, että ne eivät välttämättä ole yhdenmukaisia organisaation tavoitteiden kanssa. Myöskään esimerkkimuutoksessa yksilöiden toiveet, odotukset tai intentiot eivät aina ole olleet yhtäpitäviä niiden tavoitteiden kanssa, joita muutokselle on organisaation tasolla asetettu. Tätä ristiriitaa henkilökohtaisten intentioiden ja muutoksen organisaatiotasolla asetettujen tavoitteiden suhteen on vahvistanut se, että muutoksen todelliset tavoitteet ovat olleet epäselkeitä. Niiden määrittämistä taas on johtajuuden puutteen lisäksi vaikeuttanut toimintaympäristön monimutkaisuus. Näin yksilön on ollut vaikea arvioida muutoksen todellisia vaikutuksia ja seuraamuksia yhtäältä sekä itsensä, mutta toisaalta organisaation kannalta. Ristiriitaa yksilöllisten ja organisaatioiden tavoitteiden välillä ja osin myös yksilöiden kriittistä suhtautumista muutokseen on vahvistanut se, että omista toiveista, peloista ja kokemuksista ei muutoksen aikana juuri ole voinut käydä keskustelua omien kollegoiden kanssa käytyä keskustelua lukuunottamatta. Näin omat tavoitteet ja toisaalta myös muutokseen liittyvät pelot ovat korostuneet, sillä yksilöiden käytettävissä ollut informaatio on ollut vaillinaista eikä se ole voinut vahvistaa organisaation kannalta rationaalista toimintaa (vrt. Simon 1992; Eisenhardt & Zbaracki 1992, 18).

Havaintojen mukaan yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet eivät aina riitä takaamaan sitä, että yksilö toimisi muutostilanteessa organisaation kannalta rationaalisesti. Juuri tästä syystä organisaation interventiot ja muutosjohtaminen ovat kuntaorganisaatioiden muutostilanteissa merkittäviä, sillä ne vaikuttavat myös yksilöiden subjektiivisiin kokemuksiin muutoksesta. Irrationaalisten elementtien esiintyminen Seutu-hankkeen implementoinnin aikana korostaakin sitä, ettei muutosta voida johtaa vain teknis-rationaalisin interventioin, vaan irrationaalisesti tai rajoitetun rationaalisesti toimivat yksilöt tarvitsevat muutoksessa tuekseen myös humanistis-prosessuaalisia interventioita ja johtamista.

Puutteellinen osallistuminen, keskustelu, kommunikointi ja tiedotus ovatkin yleisesti ottaen vahvistaneet yksilöiden epäilyjä ja näin organisaation kannalta irrationaalisten seikkojen ilmenemistä muutostilanteessa. Siksi voidaankin todeta, että irrationaalisten tekijöiden vaikutusta ovat voimistaneet ne tavat, jolla muutosta on implementoitu. Yksilöiden omien tavoitteiden ja intentioiden nousu pintaan on muutostilanteissa normaalia, mutta niiden negatiivisia vaikutuksia muutokseen on edistänyt se, ettei niitä muutoksen aikana ole juurikaan huomioitu.

Yksilöiden mahdollinen egoismi tai altruisimi muutoksissa näyttää vaihtelevan kontekstin mukaan. Vaikka yksilöiden rationaalisen itseintressin ei sinänsä voida katsoa vähentyneen, ei moderni määrittely yksilöstä vain rationaalisena oman edun tavoittelijana pidä tutkimuksen havaintojen perusteella paikkaansa. Yksilöt eivät toimi ainoastaan yksilöllisten preferenssiensä mukaisesti, vaan kykenevät kollektiiviseen toimintaan ilman itseintressiä, josta muunmuassa kehittämishalu ja -ymmärrys kertovat.

Yksilölliset preferenssit kuitenkin korostuvat, jos rakenteissa tai puitteissa on muutostilanteessa puutteita: organisaation toimintatavat ja toimintaympäristö vaikuttavat rationaalisuuden ja rajoitetun rationaalisen päätöksenteon välillä häilyvien yksilöiden kokemuksiin ja näkemyksiin muutostilanteissa. Päätöksentekoon muutostilanteessa sisältyykin useita arvaamattomia elementtejä (vrt. Harmon 1995, 175–177), sillä organisaatioissa toimivat yksilöt ovat tunteidensa ja erilaisten rajoitteiden sitomia. Esimerkkimuutoksessa näitä elementtejä tai muutoksen irratoaalisia puolia ei ole riittävästi huomioitu. Tämä on aiheuttanut paradoksin, sillä yksilöt ovat muutoksessa toimineet kuitenkin myös vaistonvaraisesti (vrt. esim. Simon 1992, 1979; Hatch 1997, 273–274). Paradoksaalista on muutoksessa ollut myös se, että verkostomaisessa kontekstissa toteutettavissa muutoksissa olennaista on ihmisten toiveiden, halujen ja uskomusten kuuntelu, sillä yksilö on myös verkostojen muutosagentti (Bevir & Rhodes 2007, 86–87; ks. myös Argyris 1972, 25; Achtenhagen et al. 2003, 73). Tarinoiden kuuntelu ei onnistu rationaalisten toimintamallien kautta, vaan useita kuntia koskevan muutoksen onnistumisen edellytyksenä korostuu humanistis-prosessuaalisten interventioiden käyttö.

Myös edellä esitetyistä syistä rationaaliseen päätöksentekoon pohjautuva malli ei kuntaorganisaatioiden muutostilanteissa ole enää paras mahdollinen. Päätökset muutostilanteissa eivät voi aina olla rationaalisia eli organisaation kannalta parhaita mahdollisia johtuen mm. organisaation eri toimijoiden erilaisista intentioista ja tuntemuksista. Rationaalisen, loogisen päättelyketjun korostaminen on muutostilanteissa vastoin yksilöiden toimintamalleja, sillä yksilöt tekevät päätökset käytännössä mielikuvien ja tunteiden ohjauksen varassa⁹¹, vaikka päätökselle olisi esitetty loogisiakin perusteita. (Nicholson 2000.)

Rationaalisen toimintatavan ja teknis-rationaalisten interventioiden käyttöä muutoksissa rajoittaa myös se, että sekä organisaatiot ovat muuttuneet että yksilöt individualisoituneet ja vapautuneet osin modernin ajan heitä rajoittavista kahleista (ks. Bogason 2000, ks. myös Simon 2000, 750). Rationaalinen, byrokraatiaan tai hierarkiaan perustuva malli ei toimikaan organisointimuotona maailmassa, joka muuttuu jatkuvasti ja jossa yksilöiden rationaalisuus riippuu useista tekijöistä. Uusi, postmoderni toimintaympäristö vaatii nopeampaa päätöksentekoa ja muutostilanteissa erilaisia interventioita. Tähän rationaalisesti toimiva byrokraattinen organisaatio ei kykene riittävän ajoissa vastaamaan (vrt. Bogason 2000, 73–76).

4 Kunta postmodernin ja modernin välitilassa

Nykyoloihin soveltuva muutosten toteuttamisen mallia ei voida ratkaista tukeutumalla ainoastaan yksilöiden tai ainoastaan organisaatioiden tai kollektiivien näkökohtiin.

91 Nicholsonin (2000) mukaan ihmisten ajattelua ohjaavat edelleen tunteet ja myös päätöksenteko tapahtuu tunteiden varassa. Lisäksi huhut, juorut, pyrkimykset toisten ajattelun päättelyyn yhteisössä, taipumus suurten riskien ottoon uhanalaisena ja pieniin riskeihin turvallisessa tilanteessa sekä ihmisten luokittelu heihin ja meihin ovat tyypillisiä ajattelua ohjaavia asioita. Tämän vuoksi tunteet menevät edelleen kaiken edelle myös sellaisissa tilanteissa, jotka edellyttäisivät rationaalista päätöksentekoa. Päätöksentekotilanteiden hahmottaminen tapahtuu rakentuneiden mielikuvien, ei aina täydellisen informaation varassa.

Myös tässä tutkimuksessa on pyritty yhdistämään nämä molemmat näkökulmat (ks. Bogason 2000, 60–61). Tämänkaltaisen analyysin tuloksena on vahvistunut kuva kontekstuaalisten tekijöiden vaikutuksesta kuntaorganisaatioiden muutoksiin.

Tutkimuksen havaintojen perusteella modernin paradigman voidaan katsoa istuvan kuntaorganisaatioiden toimintakäytännöissä kohtuullisen tiukassa. Osa tutkimuksen esiin nostamista huomioista sekä ongelmista muutosten toteuttamisessa on ollut esillä jo ikuisuuksia. Ongelmiin ei vain ole vielä löydetty ratkaisuja muun muassa siksi, että organisaatiot eivät juuri ole harjoittaneet systemaattista menneestä oppimista (Goss 2001, 101). Tältä kannalta keskeistä on muutoksen kontekstualisoiminen ja vertaaminen suhteessa vanhaan. On kysyttävä, miksi ongelmia on esiintynyt aiemmin ja miksi ratkaisuja ei ole löydetty, vaikka ongelmat ja niiden luonne ovat olleet tunnettuja. Keskeiseksi muutoksen kannalta nouseekin sen johtamisen ohella myös se konteksti ja toimintaympäristö, jossa muutosta implementoidaan. Tämä vaikuttaa olennaisesti myös niihin tapoihin, joiden kautta muutos kyetään parhaiten toteuttamaan: uusi toimintaympäristö edellyttää osin myös uusia toimintatapoja.

Kunnissa ollaan käymässä läpi eräänlaista paradigmanmuutosta, joka selittää osaltaan esimerkkimuutoksenkin epäonnistumista. Paradigmanmuutosta voidaan kuvata siirtymänä kohti postmodernia yhteiskuntaa. Organisaatioiden rajojen hämärtyminen ja tämän tutkimuksen havainnot kontekstuaalisten tekijöiden vaikutuksista organisaatiomuutoksen toteuttamiseen kuvastavat osaltaan tätä paradigmanmuutosta (ks. emt., 113). Julkissektorilla muutoksen on kuitenkin sanottu olevan vain osittainen. Kuntien liikkuminen markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välillä on käytännön tasolla hidasta eikä radikaalista muutoksesta kohti verkostoja voida tutkimuksenkaan havaintojen mukaan vielä puhua. Kuntia ja niiden siirtymää hallinnosta hallintaan näyttää leimaavan vanhan säilyttämishalu vielä vahvasti (vrt. emt., 3, 49). Keskeistä paradigmanmuutoksessa on kuitenkin se, että kunnat ovat eräänlaisessa siirtymä- tai murrosvaiheessa ja juuri tämä murros vaikeuttaa kuntaorganisaatioissa implementoitavia muutoksia. Kuntaorganisaatio pyrkii muutostilanteessa soveltamaan vanhan, modernin ajan päätöksentekomalleja ja toimintalogiikkaa, mutta niiden soveltaminen postmodernimmaksi muuttuneessa yhteiskunnassa aiheuttaa sekaannusta ja johtaa myös organisaatiomuutosten epäonnistumiseen.

Paikalliseen hallintaan ja kuntien toiminnan verkostoitumiseen liittyvä paradigmanmuutos on tuonut mukanaan eräänlaisen kaoottisuuden ilmapiirin. Paikallishallinnon tasolla todellisuutta on usein sekavuus, joka Gossin (2001, 15) mukaan on seurausta siirtymästä hallinnosta hallintaan. Kunnat eivät ole riittävällä tavalla kyenneet sovittamaan yhteen johtamis- ja toimintatapojaan tämän paradigmanmuutoksen kanssa. Esimerkkimuutoksen läpivientiä näyttääkin vaikeuttaneen se, että sen toiminta- ja päätöksentekotavat on lainattu modernilta yhteiskunnalta, vaikka toiminnan olisi tullut alusta alkaen perustua erityyppisiin mekanismeihin.

Myös muutoksessa sovelletut rationaaliset interventiot ovat olleet verkostomaiseen työhön sopimattomia. Näillä interventioilla ei ole pystytty ratkaisemaan verkostojen eri toimijoiden välillä syntyneitä konflikteja, mikä myös on vaikuttanut muutoksen epäonnistumiseen. Verkostojen on yleisesti sanottu epäonnistuvan, mikäli eri toimijoiden välillä ilmenee konflikteja. Muun muassa yksilöiden ja organisaatioiden tai paikallisten ja kansallisten odotusten sekä joustavuuden ja sääntöjen välisten ristirii-

tojen on katsottu lamauttavan verkoston toimintaa. (Bevir & Rhodes 2007, 83–84, vrt. myös Argyris 1999, 107–108.) Verkostojen onnistumisen edellytyksinä taas on pidetty selkeitä tavoitteita, yhteistä ymmärrystä verkoston tavoitteesta, jaettua strategiaa ja kunkin toimijan selkeitä rooleja (Goss 2001, 97–100). Esimerkkimuutoksessa nämä onnistumisen edellytykset eivät ole täyttyneet.

Tutkimuksen havaintojen perusteella voidaan todeta, että huolimatta lukuisista 1980-luvulta alkaneista laajoista hallinnonuudistuksista ja muutoksista kunnat ovat muuttuneet sisällöllisesti julkisen organisaation prototyypistä vain vähän. Tästä kertoo muun muassa se, että tutkimuksen havaintojen perusteella hahmotetut muutoksen toteuttamisen ongelmat näyttävät hyvin samankaltaisina kuin organisaatiomuutoksissa aiemminkin kohdatut ongelmat. Tämä ilmentää sitä, että rakenteellisten muutosten lisäksi organisaatiokulttuuriin, toimintaan tai humanistiseen puoleen ei kuntaorganisaatioiden muutoksissa edelleenkiinnitetä riittävästi huomiota. Tapahtuneet muutokset rakenteiden tai toimintatapojen tasolla eivät ole loppujen lopuksi muuttaneet kuntien byrokraattisia päätöksentekomalleja: sekä uudet että vanhat tavat ovat kunnissa arkipäivää, mutta uusia ei ole luotu korvaamaan vanhoja, vaan ne on tuotu näiden päälle tai rinnalle (vrt. mm. Goss 2001, 82; Sotarauta et al. 2007, 102–104, 108–110).

Tällä tarkoitetaan, että kuntia ja niiden palvelutuotantoa näytetään ohjaavan edelleen hierarkioihin perustuen. Kuntien palvelutuotantoon syntyneet uudet rakenteet, kuten esimerkiksi matriisiorganisaatiot ovat kyllä askel pois päin vanhasta, mutta ongelmana ovat päällekkäiset rakenteet (Goss 2001, 83), kuten tässä kuvatun Seutuhankkeen implementointi osoittaa. Muutokseen liittyvä väsymys voikin osittain liittyä päällekkäisten rakenteiden olemassaoloon: sektorijohto työskentelee samanaikaisesti sekä kuntatasolla että seututasolla. Kun jälkimmäisen tarkoitus ja tavoite on tälle toimijaryhmälle epäselvää, korostuvat heidän prioriteettitilallaan oman kunnan asiat ja toiminta: seudullista ajattelua ei pääse syntyämään, kun vanha rakenne on voimissaan ja sektorijohdon tulee taiteilla vanhan ja uuden välimaastossa (vrt. emt., 83). Sama tekijä kontekstin kaoottisuuden ja heikon muutosjohtajuuden ohella vaikuttaa yleisesti myös muiden toimijoiden omien intressien korostumiseen muutostilanteessa. Eri professioiden, sektoreiden ja eri kuntien edustajat tarkastelevat muutosta omien intressiryhmiensä näkökulmasta, mikä taas vaikeuttaa yhteisten tavoitteiden löytämistä.

Vaikka myös kuntien johtamisjärjestelmän jako poliittiseen ja hallinnolliseen järjestelmään on vuosien varrella kohdannut uudelleenmäärittelyä⁹², ovat sekä politiikan että hallinnon byrokraattiset perinteet säilyttäneet merkityksensä kuntien toiminnassa (Möttönen & Niemelä 2005, 80–82; Möttönen 1997.) Lähtökohtaisesti kuntaorganisaatioiden voidaankin katsoa olevan byrokraatian dominoimia (Goss 2001, 84), mikä tuo omat ongelmansa muutosten implementointiin. Kunnan poliittis-hallinnollinen luonne siis määrittää edelleen paljon kuntien päätöksiä, päätöksentekoprosesseja ja

92 Mm. uuden julkisjohtamisen mukanaan tuoma, ammattijohtamisen vahvaa asemaa korostava tehokkuusajattelu on esimerkki tästä uudelleenmäärittelystä (Möttönen & Niemelä 2005, 80–82; Möttönen 1997). Myös ns. hallinta-ajattelu sekä tarve poliittisen johtamisen vahvistamiseen ovat nousseet esille erityisesti viime vuosien aikana.

toimintaa. Se myös vaikeuttaa muutosten toteuttamista kunnissa. Juuri julkisorganisaatioiden byrokraattisuus on nähty haasteena organisaatioiden uudistumisen kannalta myös joissain aiemmissa teorioissa. Muun muassa sekä New Public Management- että hallinta-ajattelussa sen on katsottu johtavan tehottomuuteen sekä julkishallinnon uudistusten vaikeutumiseen (ks. Peters & Pierre 1998, 227–228).

Kaoottisella kontekstilla on merkittävä vaikutus kuntaorganisaatioissa toteutettaviin muutoksiin. Tuloksellinen ja menestyksekkäs toiminta kuntaverkostoissa ja kompleksimmassa toimintaympäristössä ei onnistu enää modernin organisaation toimintatavoin. Rationaalinen toiminta on helppoa tilanteissa, jotka ovat stabiileja ja yksinkertaisia. Postmodernissa toimintaympäristössä ja verkostoissa sekavuus ja myös organisaatioiden välinen keskinäisriippuvuus sekä lisääntyvä epävarmuus vähentävät päätöksentekoprosessiin käytettävää aikaa (ks. Leach et al.; Hatch 1997, 117). Modernissa yhteiskunnassa strategian ja tavoitteiden muotoilu oli yksinkertaista ja niiden kommunikointiin päätösten tai strategioiden toteuttajille oli riittävästi aikaa. Kun postmodernissa toimintakentässä tämä reagointiaika vähenee, korostuvat päätöksentekoprosessissa yksilöt, joilla on eniten asiantuntemusta. Tämä korostaa tarvetta myös aiempaa kollektiivisempaan päätöksentekoprosessiin, jossa mukana tavoitteiden muotoilussa ovat myös ne yksilöt, jotka rationaalisessa mallissa nähdään strategioiden implementoijina. (Emt., 117–118; ks. myös Argyris 1999, 107–108.)

Bogason (2000, 49–53) tiivistääkin, että mitä enemmän organisaatiot muuttuvat sääntöorientoituneista systeemeistä kohti ad hoc tyyppistä työskentelyä ja mitä enemmän toimintaympäristö muuttuu useampia riskejä sisältäväksi, sitä vähemmän rationaalisia, modernin organisaation sääntöjä voidaan hyväksytysti soveltaa. Rationaalinen malli on luotu organisaation sisäiseen päätöksentekoon ja riskittömään yhteiskuntaan: postmodernissa yhteiskunnassa sosiaalinen integraatio muuttuu ja monimutkaistaa organisaatioiden päätöksentekotilanteita (emt., 49–53, 66; ks. myös Simon 2000, 750). Tämä muutos on erityisen haasteellinen juuri julkishallinnon organisaatioille, koska ne toimivat tällä hetkellä nimenomaan modernin yhteiskunnan sääntöjen ja olosuhteiden mukaisesti (ks. Bogason 2000; Bogason 2005, 237).

Julkisissa organisaatioissa on yksityissektoriin verrattuna toteutettu vähemmän muutoksia ja niinpä voidaan olettaa, ettei niillä ole kokemusta muutosten johtamisesta (Korunka et al. 2003, 66). Tämä vähäinen kokemus näkyy muutosten huonona suunnittelun ja toteutuksen laatuina. Myös tämä tutkimus kuvastaa muutoksen implementoinnin vaikeuksia julkissektorilla. Yksityisellä sektorilla muutoksiin on jo totuttu: organisaatioiden on muuttuttava, sillä niiden olemassaolo perustuu toimintakykyyn, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Yksityissektoria ohjaavat enemmän markkinamekanismit ja ne toimivat vielä toistaiseksi julkissektorin organisaatioita enemmän todella globaalissa ja avoimessa taloudessa, jossa kilpailukyky rakentaa ja määrittää organisaatioiden perustoimintaa ja kykyä selviytyä. Voidaankin kysyä, miksi juuri julkissektorilla muutoksen toteuttaminen näyttää olevan yksityissektoria vaikeampaa. Julkishallinnon perusprinsiippinä vaikuttaa tutkimuksenkin havaintojen mukaan olevan modernin ajan pysyvyys, joka määrittää julkishallinnon organisaatioiden, kuten kuntien toimintaa edelleen. Kuntien toimintaympäristö on kuitenkin viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana muuttunut aiempaa avoimemmaksi. Tutkimuksen alussa kuvatut kuntien toimintaympäristön muutokset määrittävät julkishallinnon organisaatioita ja pakottavat

myös kunnat mukautumaan, sopeutumaan ja muuttamaan toimintikäytäntöjään. Olennaiseksi nousee tällöin kyky muuttua ja johtaa muutoksia.

5 Muutos ja sen johtaminen hallinnan hälyssä

Tämän tutkimuksen havaintojen mukaan muutoksen kuvaaminen yhdestä ainoasta näkökulmasta käsin antaa muutoksesta hieman yksinkertaistetun kuvan. Kuntien toimintaympäristössä ilmenevästä kaaoksesta, hallinnan hälystä johtuen yksittäiset teoriat tai muutosmallit eivät riitä muutosten kuvaamiseen (Jessop 2003, 3), sillä ne eivät kuvaa riittävällä tavalla sitä kompleksisuutta, joka muutostilanteessa kunnissa vallitsee. Muutosta tuleekin kuvata useiden erilaisten käsitteiden, teorioiden, mallien ja useiden erilaisten toimijoiden näkökulmasta, sillä yksi ainoa näkökulma, muutoksen metakertomus, yksinkertaistaa muutosta liiaksi.

Muutoksen moniulotteisuuden vuoksi sen kokonaisvaltainen hallinta modernein teorioin tai keinoin todennäköisesti epäonnistuu myös käytännössä, erityisesti jos siinä pyritään tukeutumaan ainoastaan yksittäisten muutosmallien tarkasteluun ja soveltamiseen. Juuri siksi ”postmoderni kuntaorganisaatio” ei voi enää perustua hierarkkiseen järjestykseen. Myöskään muutosten implementointi kuntaorganisaatioissa ei voi onnistua rationaalisia malleja noudattamalla.

Kun muutoksella pyritään sekä organisaatioiden sisäisten että niiden välisten suhteiden uudistamiseen, vaatii muutos aiempaa laajempaa, syvällisempää ja jaetumpaa asiantuntijuutta läpi koko muutoksen. Kuten edellä todettiin, vaatii muutosten onnistuminen nykyisessä toimintaympäristössä organisaation valta-asemien uudelleenmäärittelyä. Tällöin pyrkimys on nimenomaan laajempaan osallistuvuuteen organisaation eri jäsenten kesken. Osallistuminen päätöksentekoon ei siis voi perustua enää viralliseen, hierarkkiseen asemaan, vaan päätöksenteon keskiössä ja perusedellytyksenä tulee olla informaation jakaminen, asiantuntijuus sekä luottamus (Hatch 1997, 191–192; Juuti 2001; Achtenhagen et al. 2003, 73; Åhman 2003).

Tutkimuksen havaintojen näkökulmasta muutosten toteuttamisen edellytyksenä verkostoissa, jollaisena Seutu-hanketta voidaan pitää, on asiantuntijuuden ja ammattillisen harkinnan nousu verkoston perusarvoksi. Prosesseihin, joissa muutoksesta päätetään, tulisi ottaa mukaan organisaation useampia toimijoita ja toimijaryhmiä (vrt. Möttönen & Niemelä 2005, 96–97) eikä vallan tulisi keskittyä enää modernin organisaation tavoin hierarkian huipulla oleville. Valta-asemien uudelleenmäärittely kuntaorganisaatioissa tarkoittaisi laajempaa osallistuvuutta kuntien niin sanottujen marginalisoitujen jäsenten suhteen. Keskusteluun tulisi nostaa myös käsityksiä ja kategorioita, joihin ihmiset on asetettu, sillä nimenomaan piilotetut tavat ajatella ja puhua pitävät yllä valta-asemia. (Hatch 1997, 46–47.) Verkostoissa implementoitavan muutoksen onnistumisen edellytys tästä uudelleen määrittelystä tulee siksi, että muutoksissa on mukana useita organisaatioita, yksilöitä ja toimijoita. Tällöin valta toteuttaa muutos multilokalisoituu, mikä tarkoittaa, että muutoksen kannalta tärkeitä toimijoita ei määritä asema organisaatioissa, vaan avaintoimijat voivat olla yhtä lailla poliittikkoja, johtoa, professionaaleja ja kansalaisia (Goss 2001, 155). Avaintoimijuus määrittyy siis toteutettavan muutoksen, ei hierarkian perusteella. Kunkin yksittäisen muutoksen kannalta on tärkeää kontekstualisoida se ja arvioida sitä, ketkä toimijat juuri tämän

muutoksen kannalta omaavat muutoksen etenemisen ja onnistumisen kannalta tietoa, jota ilman muutos ei voi onnistua. Myös muilla kuin perinteisillä hierarkian ylätasolle asettuvilla toimijoilla voi olla annettavaa muutokseen. Vaikka kunnissakin on siirrytty jossain määrin kohti jaettua vastuunjakoa ja johtamista (ks. mm. Hämäläinen 1999, 41), korostavat Seutu-hankkeen kaltaiset verkostot nykyistäkin laajempaa vallan ja vastuun jakoa. Tämä ei koske vain kuntia, vaan laajemmin koko julkishallintoa.

Esimerkkimuutoksen tavoitteena on ollut muuttaa kuntien peruspalveluiden järjestämistä tai ainakin niiden tuottamista syvällisemmän kuntien yhteistoiminnan kautta. Muutoskohteen ollessa tämänkaltaisen, olisi sektorijohdon lukeminen avaintoimijoihin voinut tuoda muutokseen merkittävää lisäarvoa. Nyt sektorijohdon asiantuntemusta on hyödynnetty vasta, kun tarkoitus on ollut siirtyä konkreettisten muutosten toteuttamiseen. Kun sektorijohto ei kuitenkaan ole tiiviisti päässyt mukaan aiempiin muutosvaiheisiin, on muutoksen toteuttaminen vaikeutunut. Tämä johtuu kahdesta keskeisestä tekijästä. Ensinnäkään sektorijohtajat eivät tunne riittävällä tavalla muutoksen tavoitteita, koska he eivät ole olleet osallisina muutoksen alkuvaiheissa. Seurauksena tästä muutokselle määritellyt tavoitteet eivät sektorijohdon näkemysten mukaan myöskään vastaa niitä todellisia tarpeita, joita muutokselle on alun perin asetettu. Muutoksen teknis-rationaaliset interventiot ovat sulkeneet sektorijohdon marginaaliin eivätkä he ole riittävästi voineet vaikuttaa muutoksen implementointiin.

Paradigmamuutos, kaoottisuuden ilmapiiri, verkostomainen tilanne sekä vaatimukset aiempaa laajemmasta asiantuntijuudesta korostavat entisestään vahvan muutosjohtajuuden tarvetta (ks. mm. Whittington & Pettigrew 2003, 132; Achtenhagen et al. 2003). Esimerkkimuutoksen epäonnistumista määrittää keskeisesti juuri muutosjohtajuuden puute: muutoksen avainhenkilöt, kunnanjohtajat ja luottamushenkilöt eivät ole kyenneet tai uskaltaneet määrittellä muutoksen tarpeita, tavoitteita ja suuntaa eivätkä kommunikoida sitä riittävällä tavalla sektorijohdon näkökulmasta tarkasteltuna. Kun lisäksi sektorijohdon osallistuminen on ollut vähäistä, ovat irrationaaliset elementit saaneet muutoskontekstissa vahvemman sijan ja heikentäneet onnistumisen mahdollisuuksia.

Tutkimuksen kohteena olevissa organisaatioissa muutosjohtamista voitaisiinkin pitää ns. karanneena johtajuutena. Muutoksen avaintoimijat eli luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat näyttävät sektorijohdon näkökulmasta muutosta ja sen tuomaa vastuuta pakoilevina. Vastuuta muutoksen visiosta ja implementoinnista ei tunnu olevan kenelläkään. Näin ollen muutoksen tavoitteet näyttävät määrittelemättöminä ja monimutkaisina kimppuina lukuisten eri organisaatioiden erilaisia visioita ja tavoitteita, joita kenelläkään ei ole uskallusta tai kykyä sovittaa yhteen sillä tavoin, että todellinen muutos saataisiin aikaiseksi. Karannut johtajuus näkyy erityisesti myös siinä, että muutoksen toimijoiden roolit näyttävät epäselkeinä. Tällaisessa tilanteessa muutoksen tuloksettomuudelle haetaan syyllisiä, joka näkyy myös seutuyhteistyötä käsittelevissä aiemmissä tutkimuksissa (ks. esim. Airaksinen et al. 2004). Yhteistyön toimijat, sektorijohto, luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat syyttelevät kukin toisiaan muutoksen epäonnistumisesta. Tosiasiassa ”syylliset” muotoutuvat useiden toisistaan riippuvaisten, mutta erillisten asioiden summasta, jota tässä tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan.

Heikko muutosjohtaminen on heikentänyt edelleen sektorijohdon sitoutumista

muutokseen. Kuten edellä esitetyistä tekstikatkelmista voi huomata, sektorijohdon sitoutuminen riippuu paljolti strategisen tason päätöksistä. Nämä päätökset ovat Seutu-hankkeessa puuttuneet eikä sektorijohtoa myöskään ole missään vaiheessa vakuutettu juuri tämän muutoksen tärkeydestä. Tällaiseen muutokseen sitoutuminen on realistisestikin tarkasteltuna erittäin vaikeaa. Sitoutumisen puute ilmeneekin kaikissa aineistonkeruuvaiheissa muun muassa sektorijohdon kriittisenä suhtautumisena muutosta ja erityisesti muutosprosessia kohtaan. Useammalle sektorijohtajalle muutosta tärkeämmäksi nousee päivittäisten rutiinitehtävien hoitaminen: muutos näyttäytyy haittatekijänä, joka vaikeuttaa rutiinitöiden hoitamista ja siksi muutosta pidetään paikoin jopa tarpeettomana. Muutostarpeisiin joudutaan prosessin aikana palaamaan jatkuvasti uudelleen, mikä kokonaisuutena ilmentää johtajuuden puutetta.

Tarvetta vahvemmalle johtajuudelle luo jo se, että verkostomaisessa yhteistyössä kuntarajat ylittäviin päätöksentekoprosesseihin liittyy lukuisia eri intressejä, eri toimijoiden erilaisia tuntemuksia ja arvoja ja tästä johtuen prosessit ovat yhä kompleksisempia (Haveri 2006a, 44). Juuri siksi johtamisen on oltava sekä päämäärätietoista, teknis-ratiionalista johtamista, mutta sen on sisällettävä myös humanistis-prosessuaalisia interventioita, sillä monimutkaiset päätöksentekoprosessit korostavat rationaalisten laskelmien lisäksi myös irrationaalisten seikkojen hallintaa (vrt. Haveri 2006a, 43–44).

Tarvetta johtamiseen ja asiantuntijajoukon laajentamiseen korostaa myös havainto ns. strategisen kuilun olemassaolosta. Tämä kuilu kertoo siitä, että muutoksen eri toimijatahot ovat ajautuneet toisistaan kauas, ehkä jopa kauemmas kuin aiemmin. Se ei ilmene ainoastaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, vaan toimijoiden eri intressit, professioiden valta-asetat sekä sektorikohtaisesti tarkasteltu muutos ilmentävät kuilun olemassaoloa yhä laajemman toimijajoukon välillä. Samanaikainen kuilun syveneminen sekä muutosten toteuttaminen vaarantaa muutoksen kokonaistoteutusta, kun eri toimijoiden tavoitteet eivät välity toisille toimijoille: tavoitteet ja visiot eivät todellisuudessa välity luottamushenkilöiltä viranhaltijoille eivätkä viranhaltijoiden näkemykset päätöksentekijöille. Eri toimijatahojen välisen kuilun syvenemisen vaarana ei ole ainoastaan muutoksen epäonnistuminen, vaan Juutia et al. (2004, 246–247) mukaillen kuilu saattaa johtaa myös myös organisaatioiden tuottavuuskehityksen ja kilpailukyvyyn heikkenemiseen. Tästä lähtökohdasta eri intressien yhtensovittamisen tärkeys korostuu toteutettaessa muutoksia verkostoissa. Vaikka eri toimijatahojen pyrkimykset muutoksessa voivat olla kaukana toisistaan (vrt. mm. emt., 247), on näiden ristikkäisten pyrkimysten esiinnostaminen muutoksia toteutettaessa tärkeää. Erilaiset intressit tulisikin ymmärtää osana normaalia muutosta, nostaa vakavasti keskusteluun ja ottaa kehittämistyön lähtökohdiksi (ks. emt., 248).

Tässä muutoksessa eri intressit ovat aiheuttaneet lukuisia konflikteja, joita ei ole osattu ratkaista ilman, että muutokselle asetetuista tavoitteista olisi tullut sektorijohdon näkökulmasta muutakin kuin kompromisseja. Myös tämä todentaa ohjauksen ja johtamisen puutetta, sillä Seutu-hankkeessa yksilöllisten ja organisaation sitoumusten sekä joustavuuden ja sääntöjen väliset konfliktit ovat vähentäneet merkittävästi muutoksen onnistumisen mahdollisuuksia (ks. Bevir & Rhodes 2007, 83–84). Myös rationaalisten toimintamallien käytön voidaan katsoa vähentäneen mahdollisuutta konfliktinratkaisuun (vrt. Eisenhardt & Zbaracki 1992, 34). Keskeistä on, että toimijoiden määrä muutoksessa lisää kaaosta, koska mukaan tulee yhä useampia erilaisia intressejä,

intentioita, tarkoituksiperiä ja toiveita. Mitä enemmän muutoksessa on toimijoita, sitä vaikeampaa on myös löytää ongelmiin ratkaisuja. Juuri tämä voi johtaa liiaalliseen konsensushakuisuuteen tai vaihtoehtoisesti useisiin konflikteihin. Olennaista olisikin löytää optimaalinen osallistumisen määrä toteutettaessa organisaatiomuutoksia ja toimittaessa verkostoissa. (Vrt. Kickert et al. 1997, 53–54.)

Aiemmat, moderneiksi luokiteltavat organisaatiomuutosteoriat korostivat hallittua, ennakoitua ja rakenteiden kannalta onnistuneesti toteutettavaa muutosta. Sittemmin on huomattu muutoksen olevan kompleksinen prosessi, jonka kannalta organisaatio tulee huomioida kokonaisvaltaisesti. Nämä kokonaisvaltaiset muutosmallit ovat korostaneet muutoksen teknis-rationaalista sekä humanistis-prosessuaalista interventiota ja tämä on tarkoittanut suunniteltujen muutosmallien korvaamista malleilla, joissa alhaalta ylöspäin suuntautuva toteuttamistapa varmistaa oppimisprosessin kaikilla organisaation tasoilla. (Buchanan & Badham 2000, 214–217; Achtenhagen et al. 2003, 72–74; Nakari 1996, 57; ks. myös Burke 2002; Osborne & Brown 2005, 38–39.)

Vaikka tässä on korostettu muutosjohtamisen merkitystä onnistuneen organisaatiomuutoksen edellytyksenä, kokonaisvaltaisen muutosmallin toteutusmahdollisuuksia on välttämätöntä tutkimuksen havaintojen vuoksi myös kritisoida. Niiden voidaan osittain katsoa pelkistävän todellista muutosta, sillä ne keskittyvät lähinnä vain organisaatiomuutoksen yhteen puoleen: muutosjohtamiseen. Kuntaorganisaatioiden muutoksia estävät tekijät on luokiteltu tässä yksilöiden näkemyksiin ja intentioihin, kuntaorganisaation ominaispiirteisiin, toimintaympäristöön ja muutosprosessin johtamiseen liittyviksi. Näitä tekijöitä yhdistää hallinnan häly, joka leimaa vahvasti muutoskontekstia. Kokonaisuudessaan tutkimuksen havainnot todentavat muutoksen hallinnan vaikeutta: kuntien kapasiteetin ohjata, hallita tai vaikuttaa muutoksiin voidaan katsoa olennaisesti heikentyneen, mihin ovat johtaneet tässä tutkimuksessa esitellyt moniulotteiset tekijät, erityisesti muutoskontekstissa esiintyvä hallinnan häly. Postmoderni on toisin sanoen pirstaloanut myös organisaatiomuutoksen, jonka vuoksi sitä on myös vaikea tutkimuksen keinoin kattavasti kuvata vain yhden teorian tai mallin kautta. Siksi tässäkin on alustavan teorian hahmottelemiseksi integroitu empiirisestä aineistosta nousseita käsitteitä useisiin, muutosta eri näkökulmista tarkasteleviin teorioihin, joista mikään ei yksin olisi riittävällä tavoin kuvannut tai selittänyt juuri tässä kuvattua moniulotteista muutosta ja sen toteuttamiseen vaikuttaneita tekijöitä. Muutosten pirstaleisuus edellyttääkin niiden tutkimista useita eri teorioita ja näkökulmia yhdistämällä. Vaikka tämä voi tutkimuksellisesti olla haastavaa, se voi myös antaa aiempia muutosmalleja paremman kuvan muutoksista. Metodologisesti kyse on sellaisten toimintatapojen valinnasta, jotka huomioivat ja kunnioittavat muutoksen monimutkaisuutta sitä yksinkertaistamatta (ks. Jessop 2003, 3).

Hallinnan hälyssä toteutettavien muutosten ytimessä on ymmärrys siitä, että kokonaisvaltainen muutoshallinta on epätodennäköinen ja idealistinen kuva muutosten toteuttamisesta. Hallinnan hälyssä toteutettavien muutosten taustalla on myös ymmärrys siitä, että politiikka ja sen prosessit muotoutuvat useiden toimijoiden vuorovaikutuksen kautta (vrt. Klijn 1997, 31). Tämän vuorovaikutuksen edellytyksenä on edelleen tieto ja luottamus, joka voidaan saavuttaa ainoastaan laajentamalla vallassa olijoiden piiriä nykyisestä. Hälyisässä toimintaympäristössä ja organisaatioissa ei ole yhtä keskeistä toimijaa, vaan toimijoita ja toimenpiteitä määrittää yhä enenevässä määrin se

kaos, jossa ne toimivat (ks. Klijn 1997, 31; Kickert et al. 1997, 53). Siksi muutoksen hallinta, samoin kuin verkostojen hallinta on kaaoksen hallintaa sekä toisaalta myös yhteistyöhallintaa. Näin muutosjohtaminen postmodernissa toimintaympäristössä on yhteistyöjohtamista sekä erityisesti kaaoksen johtamista – tai johtamiskaaosta.

Edellä esitetty ei saisi kuitenkaan tarkoittaa sitä, että muutoksia ei kyetä onnistuneesti toteuttamaan. Kunnilla on edessään lukuisia muutoksia, joita niiden tulee onnistuneesti implementoida ja hallita. Edellä on jo useasti todettu, ettei kuntamuutoksia voida kompleksissa toimintaympäristössä toteuttaa modernien ja rationaalisten mallien kautta. Hallinnan hälyn vuoksi muun muassa hierarkia koordinaatiomekanismina menettää merkitystään. Jessopin (2003, 4) mukaan toimintaympäristön kaotisuus korostaa uutta paikallista hallintaa koordinaatiomekanismina. Tehokkaat hallintamekanismit myös muutoksen suhteen sisältäisivät tällöin 1) keinoja ja malleja, jotka vähentävät monimutkaisuutta, vastaavat todellisen ympäristön prosesseihin ja huomioivat toiminnassa mukana olevien toimijoiden tavoitteet, 2) kapasiteetin kehittämistä erilaisten syy-seuraussuhteiden ymmärtämiseksi sekä näiden koordinoitumismahdollisuuksien kehittämistä, 3) metodien kehittämistä eri toimijoiden, yhteiskunnallisten voimien ja erilaisten identiteettien ymmärtämiseksi erilaisissa tilanteissa sekä 4) yhteisen ymmärryksen kehittämistä maailmasta ja yksilöiden toiminnasta, jotta eri toimijat voivat pelata yhteen. (Jessop 2003, 4.)

Tämän tutkimuksen havaintojen perusteella huomiota kunnissa ja niiden muutoksia johdettaessa tulisi kiinnittää edellisten lisäksi myös 1) kuntaorganisaation rakenteisiin ja toimintatapoihin ja näiden uudistamistarpeisiin, jotta ne toimisivat postmoderneissa olosuhteissa, 2) muutosjohtamistapoihin ja johtamistapoihin postmodernissa toimintaympäristössä ja hallinnan hälyssä, 3) yksilöiden intentioihin ja tavoitteisiin, identiteetteihin ja yksilöllisiin preferensseihin sekä näiden ymmärtämiseen, 4) toimintaympäristöön, ja sen vaikutusten ymmärtämiseen. Lisäksi tulisi kehittää toimivia mekanismeja koordinoida näiden eri tasojen välisiä syy- ja seuraussuhteita, riippuvuuksia ja yksinkertaisesti vahvistaa ymmärtämystä niistä. Tällainen lähestymistapa vaatii ymmärryksen luomista kompleksista ja moniulotteisesta muutoksesta, jossa hylätään toimijoiden yhteneväisyys. Postmoderni fragmentaatio on hajottanut muutoksen, mikä tarkoittaa, että muutoksen toimijoilla ei ole yhtä yhteneväistä identiteettiä eikä samoja tavoitteita. Toisin kuin myös kokonaisvaltaiset muutokset paikoin olettavat, muutoksen toteuttamisessa olennaisia eivät tällöin ole kaikkien toimijoiden täysin yhteneväiset tavoitteet, vaan ymmärrys erilaisista tavoitteista, niiden hyväksymisestä osaksi muutosta. Olennaiseksi nousee siis ”mahdollisimman yhteisen päämäärän” luominen kuitenkin yksilöiden ja toimijoiden subjektiivisuutta ja erilaisuutta korostaen. Näkemys muutoksesta on postmoderni, koska myös muutos itsessään on postmodernia kaaosta, jota ei voida kuvata, ymmärtää eikä selittää modernin termein, teoriain tai mallein.

Tässä tutkimuksessa on sovellettu postmodernia tarkastelutapaa muutokseen ja huomioitu muutokseen vaikuttavina tekijöinä modernin ja postmodernin päällekkäisyydestä aiheutuva murrosvaihe. Tutkimuksessa muutoksesta piirretty moniulotteinen kuva, joka on on summa erilaisten ihmisten näkemyksistä ja eri tekijöiden vaikutuksista muutokseen. Tässä esitelty yhden toimijaryhmän näkökulma muutokseen, sen toteuttamiseen ja johtamiseen voi tarjota mahdollisuuden osittaisten generalisointien

tekemiseen. Se ei voi tuottaa todellisuudesta yksinkertaistettua muutosmallia, joka soveltuisi kaikkiin muutoksiin toteutettaviin organisaatioihin tai edes kaikkiin kuntiin. Tutkimuksen havainnot kertovat kuitenkin osaltaan yksilöiden yleisestä suhtautumisesta kuntaorganisaatioiden muutoksiin sekä organisaatiomuutoksiin yleisemminkin, sillä havaintojen kautta avautuvat keskijohdon rooli ja kokemukset ovat osin yhteneväisiä aiempien tutkimusten tulosten kanssa. Tämä tutkimus kertookin jotain olennaista julkisorganisaatioille ja niiden muutoksille tyypillisistä tekijöistä. Tästäkään huolimatta muutoksen implementointiin paikallisissa tai alueellisissa verkostoissa ei voida luoda yleispäteviä malleja, vaan tällaiset mallit on luotava organisaatiokohtaisesti. Postmoderni lähestymistapa muutokseen voikin tarjota vain apuvälineitä ymmärtää muutoksia: postmodernina tämän tutkimuksen tehtävänä ei olekaan ollut tarjota valmiita ratkaisumalleja, vaan pikemminkin ehdottaa uusia kysymyksenasetteluja (vrt. Pulkkinen 1998, 240).

Valmiiden työkalujen luomisen sijaan oppimisen perustana verkostoissa tulisi-kin olla ihmisten kokemuksista kumpuavien tarinoiden. Vain tarinoita kuulemalla ja kuuntelemalla verkostoja voidaan johtaa tai niissä voidaan toteuttaa muutoksia. Koska verkostoissa toimivat yksilöt ovat muutoksen agentteja, juuri heidän tarinansa ovat organisaation muutosten ja niiden onnistumisen kannalta tärkeitä. Nämä tarinat eivät ole hallinnon luomia eivätkä toisaalta tutkijoiden asettamia. Tutkijan tehtävänä on kuvata sitä, kuinka organisaatioissa toimivat yksilöt rakentavat maailmaa. (Bevir & Rhodes 2007, 85, 88, 90.) Tähän kuvaukseen tämäkin tutkimus on pyrkinyt.

VI Pohdinta

1 Tutkimuksen luotettavuus

Tämä tutkimus on laadullinen, grounded theory-menetelmällä toteutettu tutkimus. Yhden, varsinaisen metodin käytöllä on pyritty varmistamaan se, etteivät liian monet tutkimusmenetelmät ja metodologiat aiheuttaisi liian suurta hallitsemisen ja osaamisen ongelmaa, jonka mm. Janhonen & Nikkonen (2001, 13) mainitsevat.

Koska tutkimuksen pääasiallisena metodina on toiminut grounded theory, on sen luotettavuuden arvioinnissa siten syytä kiinnittää huomiota niihin seikkoihin, joihin grounded theory -tutkimuksen arvioinnissa yleisesti tulisi kiinnittää huomiota. Straussin & Corbinin (1990, 252) mukaan erityisesti kolme asiaa ovat GT-tutkimuksen arvioinnissa merkityksellisiä: 1) datan validiteetti ja reliabiliteetti sekä uskottavuus, 2) tutkimusprosessin adektiivisuus sekä 3) se, kuinka tutkimuslöydökset on empiirisesti perusteltu. Grounded theory-metodi on Glaserin ja Straussin ns. alkuperäisestä muodosta kehittynyt sitä soveltaneiden eri tutkijoiden ja metodin kehittelijöidenkin toimesta. Metodin on joissain yhteyksissä katsottu sisältävän tutkimuksen tekemisen näkökulmasta haasteita, jotka tutkimusta tehdessä tulee ottaa huomioon (ks. Bruce 2007, 3–10). Näitä haasteita on pyritty kuvaamaan tässä tutkimuksessa tarkemmin jo aiemmin, ja juuri niistä johtuen tutkimusprosessi on pyritty kirjoittamaan auki mahdollisimman tarkasti. Lisäksi tutkimuksessa on pyritty erittelemään yksityiskohtaisemmin, mikä osa tutkimuksessa on edustanut glaserilaista ja mikä enemmän straussilaista grounded theory -koulukuntaa, ja miten mahdolliset haasteet on tässä tutkimuksessa ratkaistu. Tällä on osaltaan pyritty parantamaan tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta.

Datan uskottavuutta ja luotettavuutta on pyritty parantamaan siten, että tutkimuksen informanttien valinnasta, aineiston keruusta ja aineiston tyypeistä sekä määristä on pyritty tekemään mahdollisimman tarkka ja yksityiskohtainen kuvaus. Yleisesti laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaankin katsoa parantavan muun muassa aineiston tuottamisen olosuhteiden, datan ja sen keruun aukikirjoittamisen (Hirsjärvi & Hurme 2000, 214–215). Tässä kukin haastattelu on nauhoitettu ja kirjoitettu auki sana sanalta. Nauhoitus, nauhojen aukikirjoittaminen sekä datan käsittely sähköisessä muodossa on mahdollistanut dataan palaamisen ja siitä tehtyjen päätelmien todentamisen aina tarvittaessa. Tätä on tukenut myös aineiston koodauksen apuna käytetty nvivo-ohjelma, joka on datan paremman hallinnan lisäksi mahdollistanut päätelmien verifioinnin ja todentamisen. Näiden tekijöiden voidaan katsoa parantavan tutkimusaineiston uskottavuutta. Aineiston osalta tutkimuksen luotettavuuden voidaan katsoa parantuvan myös siksi, että tutkimuksen aineisto on kerätty kaiken kaikkiaan neljänä

eri ajanjaksona. Eri aineistonkeruuvaiheet ovat toimineet grounded theoryn mukaisena teoreettisena otantana ja dataan palaamisena. Eri ajanjaksoilla kerätyt aineistot ovat antaneet tutkimuskysymyksiin samanlaisia vastauksia ja tutkimuksen informantteina on toiminut useita henkilöitä eri kunnista ja seutukunnista. Huolimatta hankkeen etenemisen eri vaiheista näillä eri seutukunnilla, ovat havainnot samansuuntaisia seudusta, sektorista tai aineistonkeruuvaiheesta riippumatta. Myös näiden viimeksi mainittujen tekijöiden voidaan katsoa lisäävän tutkimuksen luotettavuutta sekä tutkimuksen tuloksensa hahmotellun alustavan teorian paikkansapitävyyttä. (Vrt. Hirsjärvi & Hurme 2000.) Lisäksi käytetyn aineistotriangulaation avulla on pyritty tutkimuksen luotettavuuden parantamiseen, tulosten varmistamiseen ja näkemysten syventämiseen (vrt. Janhonen & Nikkonen 2001, 12).

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa myös tuomalla esiin aineiston luokittelun perusteet ja esittämällä tekstikatkelmia aineistosta (Hirsjärvi & Hurme 2000, 214–215). Tässä aineiston luokittelu grounded theoryn koodausprosessin ja analyysin kautta on pyritty kuvaamaan tarkasti niissä eri vaiheissa, joita GT:n mukainen koodausprosessi sisältää. Lisäksi tutkimuksessa esitetään useita tekstikatkelmia joko haastatteluista tai elämäkertakirjoituksista. Tutkimuslöydökset on pyritty muun muassa tätä kautta perustelemaan empiirisesti mahdollisimman tarkoin. Aineiston perusteella tehtyjen tutkimuslöydösten tulee vastata mahdollisimman tarkoin sitä aineistoa, josta ne on tuotettu.

Tutkimustulosten empiirinen perustelu on lähtökohtaisesti grounded theory-tutkimuksessa merkityksellistä, sillä aineiston analyysi ei voi nojata liiaksi deduktioon ja näin pakottaa aineistoa valmiisiin kategorioihin. Analyysin loppupuolella tutkimuksessa on grounded theoryn sallimien oppien puitteissa palattu enemmän induktiivis-deduktiivisen koulukunnan analyysiprosessiin. Koska tutkimuksen aiheesta ei ole ollut olemassa sellaista aiempaa tutkimustietoa, joka vastaisi juuri samoihin kysymyksiin kuin tämä tutkimus, ei deduktiota voida pitää sellaisena painolastina, joka olisi pakottanut aineiston valmiisiin luokkiin. Tätä on pyritty tarkemmin esittelemään pääluvussa III, jossa tutkimuksen analyysiprosessi on kuvattu.

Empiirisen aineiston analyysin jälkeen tutkimustuloksia on pyritty vertailemaan myös aiempiin tutkimustuloksiin. Tämä vertailu on pääasiassa esitetty tutkimuksen tuloksia käsittelevässä luvussa. Tutkimuksen tulokset eivät ole ristiriidassa aiempien tutkimustulosten tai teorioiden kanssa, mutta tuovat kuntaorganisaatioiden muutosten ymmärtämiseen uuden näkökulman. Vaikka tutkimus on tehty yhden toimijaryhmän näkökulmasta, on tässä pyritty kuitenkin teorian muodostamisen kautta siihen, että tutkimustulokset ovat riittävän abstrakteja ja yleistettäviä myös muihin tilanteisiin: tämä on pyritty tutkimuksessa varmistamaan riittävän laajoin teoreettisin käsittein ilmastuilla tuloksilla. Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseen on tässä yleisesti pyritty grounded theory -metodia ja sen sisältämiä työkaluja noudattamalla ja grounded theory palvelee paikkaansa juuri tutkimuksen teorian muodostamiseen tähtäävän tavoitteen vuoksi.

Tutkimuksessa on pyritty muodostamaan alustava teoria kuntaorganisaatioiden muutoksiin ja niiden toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä. Teoriaa kutsutaan tässä alustavaksi, sillä sitä ei ole testattu. Tutkimuksessa hahmoteltu alustava teoria tuo uusia näkökulmia ja uutta teoreettista tietoa kuntaorganisaatioiden muutoksista, mistä esimerkkinä ovat tutkimuksen empiirisen aineiston analyysin kautta muodostetut

kategoriat. Nämä kategoriat on induktiivis-deduktiivisen grounded theory -metodin mukaisesti integroitu olemassa oleviin teorioihin. Tutkimuksen voidaankin katsoa tuovan uutta teoreettista tietoa ja laajempaa ymmärrystä kuntamuutoksista myös siksi, että se kytkee tutkimuksen keskeiset tulokset osaksi aiempia tutkimuksia, ja yhdistää tätä kautta muutosta eri näkökulmista tarkastelevia teorioita yhteen uudella tavalla.

2 Tutkimuksen merkityksen arviointia

Tutkimuksen kohteena on ollut kuntaorganisaation muutos. Koska kuntaorganisaatioiden muutoksista on olemassa vain vähän aiempaa tutkimustietoa, pyrkii tutkimus tuomaan kuntatutkimukseen jotain uutta. Uuden ymmärryksen voidaan katsoa lisääntyvän muutoksen empiirisen kohteen kautta. Seutu-hankkeen tarkastelu muutosprosessina on toisaalta kuvaus organisaatioiden sisäisistä muutosprosesseista, mutta sen tarkastelu toimintaympäristömuutoksista johtuvana paikallisen hallinnan ilmentymänä antaa mahdollisuuden tarkastella muutosten toteuttamista kuntien uudessa, postmodernissa toimintaympäristössä. Tästä näkökulmasta tutkimus tuokin myös lisää ymmärrystä kunnasta verkostomaisena, postmodernina toimijana.

Tutkimuksessa muutosta on tarkasteltu yksilöiden subjektiivisten kokemusten kautta, mikä kuntatutkimuksessa on ollut harvinaisempaa. Yksilölähtöinen tarkastelutapa kollektiivisen toiminnan tutkimuksessa on antanut mahdollisuuden yhdistää teoreettisia oletuksia empiiriseen maailmaan postmodernilla tavalla. Muutoksen ja muutosprosessin tarkastelu kuntien keskijohdon näkökulmasta on mahdollistanut kuvan muodostamisen siitä, millaiset tekijät yksilöiden näkökulmasta johtavat onnistuneeseen tai toisaalta epäonnistuneeseen muutosprosessiin. Tutkimuksen tulosten voidaan katsoa todentavan, että muutoksia havainnoidaan ja tarkastellaan yksilöiden kannalta varsin universaalisti: muutokseen ja sen toteuttamiseen vaikuttavat yksilöiden näkökulmasta tietyt tässä tutkimuksessa määritellyt tekijät.

Tutkimus tarjoaa uutta tietoa myös keskijohdon asemasta kuntaorganisaatioiden muutosprosesseissa. Kuntaorganisaation strategisten päätöntekijöiden ja henkilöstön rajapinnassa toimivalla keskijohdolla voidaan katsoa olevan eräänlainen näköalapaikka muutosten toteuttamiseen. Tästä näkökulmasta keskijohtoa voidaankin perustellusti pitää kuntamuutosten yhtenä keskeisenä toimijaryhmänä. Mielenkiintoisia ovat kuitenkin tutkimuksen havainnot siitä, että käytännön muutosprosessissa keskijohdon rooli on ollut marginaalinen. Tutkimuksen havaintojen mukaan palveluyhteistyöhön pääsy edellyttää kuitenkin juuri tämän toimijaryhmän sitoutumista, ja siksi sen tulisi olla keskeisessä roolissa myös muutosten toteuttamisessa.

Tutkimuksen kautta piirtyy kuva siitä, miten tutkimuksen kohteena olevaa muutosta eli Seutukuntien tuki -hanketta on organisatorisena muutosprosessina toteutettu. Teoreettisella tasolla tutkimus avaa laajemmin niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat erityisesti kuntaorganisaatioiden muutoksiin yksilöiden näkökulmasta tilanteessa, jossa kunta toimii osin verkostomaisten periaatteiden mukaisesti. Siten tutkimuksen voi katsoa antavan varsin kattavan kuvan myös yleisestä kuntien välisen seudullisen yhteistyön tilasta. Tutkimuksen voi katsoa tarjoavan myös sekä tutkimuksellista, teoreettista että empiiristä uutta tietoa paikallisesta hallintatavasta ja sen mahdollisuuksista kuntaympäristössä.

Tutkimuksessa on muodostettu alustavaa teoriaa tekijöistä, jotka vaikuttavat kuntamuutosten toteuttamiseen. Muodostunut teoria on, kuten edellä on esitetty, voimakkaasti kytköksissä olemassa olevaan teoriaperustaan. Se ja tutkimuksen tulokset kuitenkin tuovat uutta tietoa kuntien muutosprosesseista ja luovat aiempia teorioita monipuolisemman kuvan kuntamuutoksesta kytkemällä useiden, muutosta eri näkökulmista tarkastelevien teorioiden keskeisiä näkemyksiä yhteen. Tutkimus siis kytkee yhteen aiemmin usein erillisinä esitetyt eri näkökulmat muutokseen. Tällaisena alustava teoria antaa mahdollisuuden tarkastella jatkossa kuntien muutosprosesseja ja niihin vaikuttavia tekijöitä analyttisemmin ja antaa kunnille uutta tietoa, jonka kautta tulevaisuudessa huomio voidaan suunnata muutosten haasteisiin. Tutkimus antaa ennen kaikkea kunnille tietoa muutosten hallinnasta ja johtamisesta uudenlaisten lainalaisuuksien vallitessa.

Tutkimuksen perusteella muutosten toteuttamista kunnissa vaikeuttaa keskeisesti kuntien toimintaympäristömuutoksiin kytkeytyvä kaoottisuus, hallinnan häly. Häly vaikeuttaa muutoksen johtamista ja hallintaa, ja se nostaa esiin eri toimijoiden erilaiset intressit muutostilanteessa. Intressien myötä syntyy konflikteja, joita kunnissa ei kyetä ratkaisemaan. Konfliktien ratkaisu ja muutoksen onnistuminen vaikeutuvat, koska kunnat toimivat tutkimuksen mukaan postmodernissa toimintaympäristössä, mutta noudattavat toiminnassaan ja muutostilanteissa edelleen rationaalisia, moderneja päätöksentekomalleja. Nämä mallit eivät sovellu tilanteeseen, jossa kunnat toimivat verkostomaisesti ja yhteistyössä. Mallit myös jättävät yksilön muutostilanteissa marginaaliin. Näin myös yksilölliset tavoitteet, pelot ja epävarmuudet saavat muutostilanteessa korostuneemman sijan ja lisäävät muutostilanteen kaoottisuutta. Uusi tilanne vaatiikin uusia päätöksentekomekanismeja, toimintatapoja ja myös rakenteita, jotka eivät voi pohjautua hierarkiaan tai rationaalisuuteen. Uusi tilanne korostaa myös tarvetta yhä vahvempaan johtajuuteen, sekä tarvetta määritellä muutostarve ja -tavoitteet aiempaa selkeämmin.

Toimintatapojen ja päätöksentekoprosessien uudistaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä juuri hallinnan häly vaikeuttaa parhaiten kontekstiin sopivien mallien löytämistä. Tutkimuksen havaintojen voidaan katsoa todentavan, että hallinnan hälystä johtuen kuntien kapasiteetti ohjata ja toteuttaa muutoksia on olennaisesti heikentynyt. Tutkimuksessa onkin pyritty tekemään tulkintoja myös kuntien uudistus- tai muutostilanteesta, joista tutkimuksen tulokset eivät anna kovin positiivista kuvaa. Kokonaisvaltaisen kuntamuutoksen yhtenä keskeisenä esteenä voidaan tutkimuksen mukaan pitää kuntien hierarkkisia järjestelmiä. Lisäksi muutosjohtamisessa ilmenneet puutteet ja teknis-rationaaliset muutosinterventiot ovat olleet keskeinen syy muutoksen epäonnistumiseen: teknis-rationaalisen puolen ylikorostuminen muutoksissa kiinnittää huomion liiaksi rakenteisiin, mikä edelleen johtaa muutosten osittaiseen epäonnistumiseen.

Tutkimuksen tulokset herättävätkin kysymyksen meneillään olevien uudistushankkeiden, kuten kunta- ja palvelurakennemuutosten onnistumisen mahdollisuuksista: tarjoaako se nyky muodossaan riittäviä keinoja sellaisen uudistuksen toteuttamiseksi, jolla tosiasiallisesti uudistetaan ja vahvistetaan kuntien kykyä vastata tehtävistään palveluiden järjestäjänä? Stenvall et al. (2007b) ovat kunta- ja palvelurakennemuutosten arvioinnin yhteydessä todenneet, että uudistuksessa on toistaiseksi korostunut kova, rationaalinen suunnitelmallisuus ns. pehmeän ajattelun sijaan. Tarkasteltuna tämän

tutkimuksen tulosten valossa tätä voidaan pitää hivenen huolestuttavana.

Stenvall et al. (2007b) ovat maininneet kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkoasteeksi myös sen, onnistutaanko ohjauksella vaikuttamaan uudistuksen varsinaiseen toteutukseen ja huolehtimaan siitä, että eri toimenpiteiden yhteensovittaminen uudistuksessa onnistuu. Tämän tutkimuksen tulokset korostavat muutosjohtamisen merkitystä sekä muutoksessa mukana olevien eri toimijoiden yhteistyön syventämistä muutoksessa esiintyvien haasteiden ja ongelmien ratkaisemiseksi. Tulevissa muutoksissa tärkeää olisikin kiinnittää huomio yhtä lailla paikallistason johtamisen, mutta myös muutosten kokonaisvaltaisen ohjauksen vahvistamiseen. Uudistusreformit, muutokset ja muutosprosessit vaativat paikallistasolla onnistuakseen paikallistason johtamisen lisäksi myös aiempaa vahvempaa valtakunnallista ohjausta, jossa interventiot eivät keskity vain rationaaliin tai rakenteellisiin tekijöihin.

3 Lopuksi: postmoderni kuntajohtaminen pysyvässä agonistisuuden tilassa

Kuntien voidaan tutkimuksen näkökulmasta sanoa olevan murrostilassa, jota määrittävät postmodernien elementtien ja modernin yhteiskunnan aiheuttamat yhteentörmäykset. Kuntien verkostomaisempi työskentely ei tapahdu vain julkisorganisaatioiden kesken, vaan ns. verkostokunta toimii yhteistyössä yhtä lailla niin yksityisen kuin kolmannenkin sektorin toimijoiden kanssa. Tämä tutkimus on keskittynyt kuvaamaan muutoksen ongelmia tilanteessa, jossa verkostomaista toimintatapaa on sovellettu kuntien välisessä yhteistyössä.

Kunnat toimivat tällä hetkellä lukuisten uudistusten keskellä ja kompleksissa toimintaympäristössä: kuntiin kohdistuu tällä hetkellä ja tulevaisuudessa hyvin erityyppisiä ja useita muospaineita. Lieneekin totuudenmukaista sanoa, että pyrkimys yhä nopeampaan uudistamiseen määrittänee lähivuosien kuntapolitiikkaa entistä enemmän. Meneillään olevat ja tulevat muutokset korostavat tarvetta entistä syvällisempään tietoon kuntaorganisaatioiden muutoksista, sillä muutokset tullevat ajankohtaisiksi kaikenkokoisissa kunnissa. Tällöin olennaiseksi nousee kuntien kyky toteuttaa muutoksia ja onnistua siinä. Juuri tästä syystä tutkimus avaa muutosten toteuttamisen kannalta uusia, tärkeitä näkökulmia, sillä jo pelkästään kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano vaatii kuntapäätäjiltä ja viranhaltijoilta sekä rohkeutta päätöksiin, mutta myös kykyä johtaa muutoksia.

Tutkimuksen tulokset kertovat, että kuntien rakenteet ja toimintatavat eivät ole kykeneviä vastaamaan niihin haasteisiin, joita toimintaympäristö kunnille asettaa. Tähän liittyvät ongelmat vaikuttavat myös muutosten toteuttamiseen ja vaikeuttavat niitä. Siksi tulevissa paikallistasolle kohdistuvissa ja siellä tehtävissä uudistuksissa huomio on kiinnitettävä myös hierarkkisten rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen, koska niillä on merkitystä organisaatiomuutosten onnistumisen ja epäonnistumisen kannalta.

Muutoksen onnistumisen erityisenä edellytyksenä tutkimuksessa on noussut esille muutosjohtaminen kompleksissa toimintaympäristössä ja hallinnan hälyssä. Tämä asettaa kuntien johtamisen näkökulmasta kunnille suuria haasteita: tulevaisuuden kuntajohtamista tulee määrittämään yhä enemmän kyky implementoida onnistu-

neesti muutoksia postmodernissa toimintaympäristössä ja hallita toimintaympäristön kaaosta.

Kaoksen hallinta korostaakin kuntajohtajuuden uudelleenmäärittelyn tarvetta, postmodernin kuntajohtajuuden määrittelyä. Muutoksen osalta kysymys on siitä, mitä asioita muutoksessa voidaan ylipäättään johtaa ja mitä ei, ja mitkä asiat tulee hyväksyä. Siksi johtaminen tai kuntajohtaminen saa tässä postmodernin määrittelyn: uusi, postmoderni kuntajohtaminen on muutosten ja yhteistyön johtamista pysyvän erimielisyyden tilan ja kompleksisuuden vallitessa.

Lyotardin käsitystä poliittisesta prosessista on luonnehdittu agonistiseksi. Agonistisella käsityksellä poliittisesta prosessista tarkoitetaan ”erimielistä tilaa, jonka ei odoteta päättyvän yhteisymmärrykseen” (Pulkkinen 1998, 81; ks. myös Brügger 2001, 83). Poliittisessa prosessissa ei tällöin ole itseään hallitsevaa subjektia, yhteiskunnalla ei ole yhtä tahtoa ja yhteiskunta on juuri siksi pysyvä erimielisyyden tila, jossa samanmielisyys tai universaali konsensus ei ole eikä voi olla prosessin tavoitteena. Poliitiikka on postmodernista tarkastelunäkökulmasta jatkuvaa avointa peliä ja kilpailua. Postmoderni pyrkii ymmärtämään tämän pelin kulttuurista moninaisuutta ja korvaamaan ihanteen ”humanistisesta” yhteiskunnasta ja yhtenäisestä kansallisvaltiosta eroja edistävällä monikulttuurisuudella. (Pulkkinen 1998, 81–82, 239.) Tässä prosessissa konsensus on pelin vaihe, ei päämäärä (ks. Brügger 2001, 84).

Tämän tutkimuksen kontekstissa edellisen kaltainen näkemys postmodernista tar koittaisi eri toimijoiden erojen ja rajojen ymmärtämistä positiivisten erojen tuottajina, jotka voivat tuoda kuntien yhteistyöhön ja muutosten toteuttamiseen uusia, arvokkaita näkökulmia. Kuntaorganisaation muutos postmodernissa toimintaympäristössä ei siten olisi yksimielisyyden tavoittelua, muttei toisaalta myöskään intressikamppailua. Se olisi pysyvän erimielisyyden luonnehtima agonistinen tila, jossa kunkin toimijan näkemykset välittyisivät muutosprosessiin johtamisen kautta.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aaltola, J. & Syrjänen, L. (1999) Tiede, toiminta ja vaikuttaminen. Teoksessa: Heikkinen, H. & Huttunen, R. & Moilanen, P. (toim.) Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Atena Kustannus. Juva.

Achtenhagen, L. & Melin, L. & Müllern, T. (2003) Learning and Continuous Change in Innovating Organizations. Teoksessa: Pettigrew, A.M. & Whittington, R. & Melin, L. & Sánchez-Runde C. & Bosch van den, F. & Ruigrok, W. & Numagami, T. (toim.) Innovative forms of Organizing. International Perspectives. Sage Publications Ltd. London. 72–94.

Ahonen, J. (2003) Ydinkunta–palvelukunta -malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Acta-sarja nro 154. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Airaksinen J. & Haveri A. (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki-hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.

Airaksinen, J. & Haveri, A. & Vallo, M. (2005) Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki-hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Airaksinen, J. & Nyholm, I. & Haveri, A. (2004) Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Aittola, T. & Raiskila, V. (2003) Jälkisanat. Teoksessa: Berger, P. L. & Luckmann, T. Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsingin yliopistopaino. 4. painos. Alkuteos: The Social Construction of Reality 1966. 213–231.

Alasuutari, P. & Lampinen, M. (2006) OECD ja suomalaisen projektityhteiskunnan synty. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) Projektityhteiskunnan käänköpuolia. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki. 56–70

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. (2003) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Rynnänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere. 137–153.

Anttiroiko, A-V. (1992) Kunnallistieteellinen tutkimus I osa. Kunnallistieteen erityispiirteet. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992. Tampere.

Anttiroiko, A-V. (1993a) Kunnallistutkimus ja tieteen kriisi. Teoksessa: Anttiroiko, A-V (toim.) Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos 1990-luvulla. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 5/1993. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Tampere. 95–152.

Anttiroiko, A-V. (1993b) Fenomenologinen kuntakonseptio: skemaattinen esitys sosiaalisen konstruktivismin sosiaaliantologisista lähtökohdista ja niihin pohjautuvasta kuntakonseptiosta. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 27. Tampere.

Argyris, C. (1972) The Applicability of Organizational Sociology. Cambridge University Press. USA.

- Argyris, C. (1999) *On Organizational Learning*. Blackwell Publishing. UK. 2. painos.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1996) *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Addison-Wesley Publishing Company. USA. Uudistettu painos.
- Armstrong-Stassen, M. (1994) Coping with transition. A study of layoff survivors. *Journal of Organizational behaviour*, 15, 597–621.
- Aronen, K. (2002) Seudullisen yhteistyön edellytyksistä ja esteistä – tavoitteena kuntien voimavarojen kokoaminen. *Aluekeskusohjelmakatsaus 3/2002*.
- Aronen, K. (2004) Seutuyhteistyön poliittinen ohjaus tasapainottaa tehokkuus- ja tasapuo-lisuusnäkökulmat. Teoksessa: Majoinen, K. & Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 163. Helsinki. 60–70.
- Beck, U. (1994) *The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization*. Teoksessa: Beck, U. & Giddens, A. & Lash, S. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press. UK. 1-55; 174–183.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (2003) *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsingin yliopistopaino. 4.painos. Alkuteos: *The Social Construction of Reality 1966*.
- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2007) *Decentred Theory, Change and Network Governance*. Teoksessa: Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. Great Britain. 77–91.
- Blumer, H. (1998) *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*. University of California Press, Ltd. California. Uudistettu painos.
- Bogason, P. (2000) *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Edward Elgar, *New Horizons in Public Policy*. Great Britain. Uudistettu painos 2001.
- Bogason, P. (2005) *Postmodern Public Administration*. Teoksessa: Ferlie E. B. & Lynn L. & Pollit, C. (toim.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press. New York. 234–256.
- Brockner, J. (1992) Managing the Effects of Layoffs on Survivors. *California Management Review*, 34 (2), 9–28.
- Brockner, J. & Konovsky, M. & Cooper-Schneider, R. & Folger, M.C. & Bies, R.J. (1994) Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss. *Academy of Management Journal*, 37 (2), 397–409.
- Bruce, C.D. (2007) Questions Arising about Emergence, Data Collection, and Its Interaction with Analysis in a Grounded Theory Study. *International Journal of Qualitative Methods* 6 (1), 1–12.
- Brügger, N. (2001) What about the Postmodern? The Concept of the Postmodern in the Work of Lyotard. *Yale French Studies*, No. 99, Jean-Francois Lyotard: Time and Judgement, 77–92.
- Buchanan, D. & Badham, R. (2000) *Power, Politics and Organizational Change. Winning the Turf Game*. Sage Publications Ltd. London.
- Burke, W. W. (2002) *Organization Change: Theory and Practice*. Sage Publications, Inc. California.
- Burrell, G. (1994) Eco and the Bunnymen. Teoksessa: Hassard, J. & Parker, M. (toim.) *Postmodernism and Organizations*. Sage Publications Ltd. London. 71–82.
- Carter, P. & Jackson, N. (1994) Modernism, postmodernism and motivation, or why expectancy theory failed to come up to expectation. Teoksessa: Hassard, J. & Parker, M. (toim.) *Postmodernism and Organizations*. Sage Publications Ltd. London. 83–100.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I*. Blackwell Publishers Ltd. Oxford, UK.
- Charmaz, K. (2000) Grounded theory. Objectivist and Constructivist Method. Teoksessa: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S (toim.) *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, Inc. California. 509–535. 2. painos.

- Charmaz, K. (2002) Qualitative Interviewing and Grounded Theory analysis. Teoksessa: Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (toim.) Handbook of Interview Research. Context and Method. Sage Publications, Inc. Thousand Oaks. California. 675–694.
- Chenitz, W. & Swanson, J. (1986) Qualitative research using grounded theory. Teoksessa: Chenitz, W. & Swanson, J. (toim.) From Practice to Grounded Theory. Addison-Wesley. Menlo Park. 3–15.
- Clegg, S.R. & Ibarra-Colado, E. & Bueno-Rodriguez, L. (1999) Global Management. Universal Theories and Local Realities. Sage Publication. London.
- Clegg, S.R. (1990) Modern Organizations. Organization Studies in Postmodern World. Sage Publications Ltd. UK.
- Collerette, P. & Schneider, R. & Legris, P. (2001) Managing organizational change. Part one. Change in turbulent times. ISO Management Systems. October 2001.
- Collins, D. (1998) Organizational Change: Sociological Perspectives. Routledge. London.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996) Travels of Ideas. Teoksessa: Czarniawska, B. & Sevón, G. (toim.) Translating Organizational Change. De Gruyter Studies in Organization 56: Organizational theory and research. Walter de Gruyter. Berlin. 13–48.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (toim.) (1996) Translating Organizational Change. De Gruyter Studies in Organization 56: Organizational theory and research. Walter de Gruyter. Berlin.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) Exploring Complex Organizations. A Cultural Perspective. Sage Publications, Inc. California.
- Efektia (2003) Aktiivisesti kohti seutustrategioiden toteuttamista. Pieksämäki. Efektia Oy ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Eisenhardt, K.M. & Zbaracki, M.J. (1992) Strategic Decision Making. Strategic Management Journal, Vol. 13, Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research, 17–37.
- Fineman, S. (1993) Emotions in Organizations. Sage Publications, Inc. London.
- Forssell, A. & Jansson, D. (1996) On the Conversion of Non-Business Organizations. Teoksessa: Czarniawska, B. & Sevón, G. (toim.) Translating Organizational Change. De Gruyter Studies in Organization 56: Organizational theory and research. Walter de Gruyter. Berlin.
- Fox, C.J. & Miller, H.T. (1995) Postmodern Public Administration. Toward Discourse. Sage Publications Inc. California.
- Friedlander F. & Brown L. D. (1974). Organization Development. Teoksessa: Rosenzweig, M.R. & Porter, L.W. (toim.) Annual Review of Psychology, vol 25. Annual Reviews Inc. California. 219–341.
- Furnham, A. (1997) The Psychology of Behaviour at Work. The Individual in the Organization. Psychology Press, Publishers. Great Britain. 5. painos.
- Gergen, K.J. (1992) Toward a postmodern psychology. Teoksessa: Kvale, S. (toim.) Psychology and Postmodernism. Sage Publications. London. 17–30.
- Glaser B. G. & Strauss A. L. (1967) The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Aldine Publishing Company. New York.
- Glaser B. G. (2001) The Grounded Theory Perspective. Conceptualization Contrasted with Description. Sociology Press. California.
- Glaser, B.G. (1992) Basics of Grounded Theory Analysis. Sociology Press. Mill Valley.
- Goss, S. (2001) Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change. (Government Beyond the Centre). Palgrave. Great Britain.
- Grove, A. S. (1985) Huippusuoritukseen johtamisessa. Kuinka keskijohto ja ylin johto voivat parantaa ratkaisevasti johtamissuoritustaan. Oy Rastor Ab. Rastor- julkaisut. Management sarja 11. Helsinki. Alkuperäisteos 1983.

Hage J. (1980) *Theories of Organizations. Form, Process, and Transformation*. A Wiley-Interscience Publication. USA.

Harjula, H. & Prättälä, K. (1998) *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki. 3. uudistettu painos.

Harjula, H. & Prättälä, K. (2004) *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Talentum Oy. Jyväskylä. 6. painos.

Harmon, M.M. (1995) *Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government*. APA: *Advances in Public Administration*. Sage Publications, Inc. California.

Hassard, J. (1994) *Postmodernism and Organizational Analysis: an Overview*. Teoksessa: Hassard, J. & Parker, M. (toim.) *Postmodernism and Organizations*. Sage Publications Ltd. London. 1–24.

Hassard, J. (1996) *Exploring the terrain of modernism and postmodern in organization theory*. Teoksessa: Boje, D. & Gephart, R. & Thatchenkery, T. (toim.) *Postmodern management and organization theory*. Sage Publications. London. 45–59.

Hatch, M. J. (1997) *Organization theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford University Press.

Haveri, A. & Majoinen, K. (1997) *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Majoinen, K. (2000) *Muutosprosessit ja johtajuus –kuinka kunnat yhdistyvät?* Suomen Kuntaliitto. Acta nro 123. Helsinki.

Haveri, A. & Majoinen, K. (1995) *Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003) *Kuntarakenteen muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155. Helsinki.

Haveri, A. (1994) *On adaptive and strategic behaviour of local level communities*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis, ser A vol 393. Tampere.

Haveri, A. (1997) *Aluehallinto muutoksessa*. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere.

Haveri, A. (2003) *Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen*. Teoksessa: Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino. Tampere. 277–279.

Haveri, A. (2006a) *Complexity in Local Government Change. Limits to Rational Reforming*. *Public Management Review*. Vol 8, Issue 1, 31–46.

Haveri, A. (2006b) *Kunnallishallinnon tulevaisuus – kuinka kunnallishallinto selviää murroksesta*. Teoksessa: Meklin, P. & Rajala, T. & Kärki, L-M. & Haveri, A. & Ryyänen, A. & Saastamoinen, S. (toim.) *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista*. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere. 17–33.

Helin, H. (2005) *Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990–2003*. *KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2004*. *KuntaSuomi-tutkimuksia nro 52*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 174. Helsinki.

Heuru, K. (2000) *Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis. Tampereen yliopisto.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1980) *Teemahaastattelu*. Oy Gaudeamus Ab. Tampere.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2000) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki University Press. Helsinki.

Hirvonen, T. (toim.) (2002) *Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?* Suomen Kuntaliitto. Acta nro 146. Helsinki.

Hoikka, P. (1993) Kunnallispolitiikan tutkimus ja tulevaisuuden haasteet. Teoksessa: Anttiroiko, A-V (toim.) Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos 1990-luvulla. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 5/1993. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Tampere. 153–168.

Honkonen, R. (1995) Elämäkerrallinen lähestymistapa opiskelijatutkimuksen menetelmänä. Teoksessa: Nieminen, J. (toim.) Menetelmävalintojen viidakossa. Kasvatustieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Julkaisusarja B, N:o 13. 167–191.

Huotelin, H. (1992) Elämäkertatutkimuksen metodologiset ratkaisut. Kasvatustieteen tiedekunnan tutkimuksia 46. Joensuun yliopisto.

Hämäläinen, J. (1999) Minä kunnanjohtaja. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Helsinki.

Inglehart, D. (1997) Modernization and postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton University Press. New Jersey.

Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) (2001) Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. WSOY. Juva.

Juuti, P. (2001) Johtamispuhe. PS-Kustannus. Jyväskylä.

Juuti, P. & Rannikko, H. & Saarikoski, V. (2004) Muutospuhe. Muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöllä. Aavaranta-sarja. Otava. Helsinki.

Kaivo-oja, J. (1995) Työntekijä tehokkaan tuotannon inhimillisenä resurssina kunnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1995, 187–200.

Kallio, O. (1993) Kuntien toimintaympäristön muuttuminen 1990-luvulla. Teoksessa: Anttiroiko, A-V. (toim.) Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos 1990-luvulla. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 5/1993. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Tampere. 9–30.

Kallio, O. (2006) Kuntien välinen maassamuutto ja sen kunnallistaloudelliset vaikutukset. Teoksessa: Meklin, P. & Rajala, T. & Kärki, L-M. & Haveri, A. & Ryyänen, A. & Saastamoinen, S. (toim.) Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere. 233–257.

Karento, H. (1999) Olen tehnyt parhaani. Tutkimus naisista valtion ja kuntien johtajina ja vaativissa asiantuntijatehtävissä. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 718. Tampere.

Karvonen, E. (1999) Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Gaudeamus. Oy Yliopistokustannus University Press Finland. HYY-yhtymä. Tampere.

Kettunen, P. (2006) New forms of service-production – fashion or necessity? Finnish Local Government Studies 4/2006, 330–339.

Kickert, W. (1997) Public Management in the United States and Europe. Teoksessa: Kickert, W.J.M. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. UK. 15–38.

Kickert, W.J.M. & Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M (1997) Introduction: A management perspective on policy networks. Teoksessa: Kickert, W.J.M. & Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Sage Publications. London. 1–13.

Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1997) Public Management and Network Management: An overview. Teoksessa: Kickert, W.J.M. & Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Sage Publications. London. 35–61.

Klijn, E-H. (1997) Policy Networks: an Overview in part I: Policy Networks and Network Management: A State of the Art. Teoksessa: Kickert, W.J.M. & Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Sage Publications. London. 14–34.

Kohli, M. (1983) *Biography: Account, text, method*. Teoksessa: Bertaux, D. (toim.) *Biography and Society. The life history approach in the social sciences*. Sage Studies in International Sociology 23. California. 61–76. 2. painos.

Koppenjan, J.F.M. (2007) *Consensus and Conflict in Policy Networks: Too much or too little?* Teoksessa: Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. Great Britain. 133–152.

Korunka, C. & Scharitzer, D. & Carayon, P. & Sainfort, F. (2003) Employee strain and job satisfaction related to an implementation of quality in a public service organization: a longitudinal study. *Work & Stress*, 17 (1), 52–72.

Kotter J. P. (1996) *Muutos vaatii johtajuutta*. Harvard Business School Press. USA.

Kramer, M.W. (1993) Communication and uncertainty reduction during job transfers: leaving and joining processes. *Communication Monographs*, 60 (2), 178–198.

Kvale, S. (1992) *From the archaeology of the Psyche to the Architecture of Cultural Landscapes*. Teoksessa: Kvale, S. (toim.) *Psychology and Postmodernism*. Sage Publications. London. 1–16.

Laamanen, E. & Aronen, K. (2006) *Kokeiluista seudullisiin yksiköihin. Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoimintakokeilun (YTAKE) II vaiheen arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laamanen, E. (2005) (toim.) *Seutuyhteistyön käsikirja II. Praksis*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laamanen, E. (2007) *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta nro 194. Helsinki.

Laine, T. (2001) *Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma*. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus. Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001. Jyväskylä. 26–43.

Lane, J. E. (2001) *New Public Management*. Routledge. London. Uudistettu painos.

Latvala, E. (1998) *Potilaslähtöinen psykiatrinen hoitotyö laitospäätöksessä*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Ouluensis, Series D: Medica. Oulu.

Layder, D. (1993) *New Strategies of Social Research. An introduction and Guide*. Polity Press. UK.

Leach, S. & Stewart, J. & Walsh, K. (1994) *The Changing Organisation and Management of Local Government*. MacMillan Distribution Ltd. UK.

Lehtimäki, V. (1998) *Seutuyhteistyön käsikirja*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lewin, K. (1958) *Group decision and social change*. Teoksessa: Maccoby, E. E. & Newcomb, T. M. & Hartley, E. L. (toim.) *Readings in social psychology*. Holt, Rinehart & Winston. New York.

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2001) *Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa*. Teoksessa: Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2001) *Alueiden kilpailukykyyn kahdeksan elementtiä*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 137. Helsinki. 60–76.

Lintula, P. (2003) *Ihmisten itselleen muodostama toimintatila organisaation ja sen jäsenten "arjen draaman" näyttämönä. Tulkitseva käsitetutkimus empiirisen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen rakentamista varten*. Lisensiaattitutkielma. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja n:o 136/2003. Jyväskylä.

Lintunen, P. (2003) *Seudulliset lähipalvelut kuntien yhteistyön haasteena. Väliraportti. Kansallinen terveyshanke: terveyskeskustyö ja seudulliset lähipalvelut*. 5/2003.

Lith, P. (2004) *Kuntasektorin julkisten hankintojen rakenne. Tavara- ja palveluhankinnat ja rakennusurakoiden koko vuonna 2004*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/2005. Helsinki.

- Lohrum, C. (1997) Towards an understanding of workplace resistance in post-acquisition integration. *Svenska handelshögskolan. Meddelanden* 349. Helsinki.
- Loikkanen, H.A. & Susiluoto, I. (2005) Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. *Kunnallisan alan kehittämisiätiö. Tutkimusjulkaisut nro 50*. Helsinki.
- Lumijärvi, I. (1993) Pienenevien organisaatioiden ongelmat. *Vaasan yliopiston julkaisuja No: 170. Hallintotiede* 14. Vaasa.
- Lundström, I. (toim.) (2003) Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. *Suomen Kuntaliitto. Praksis-sarja nro 9*. Helsinki.
- Lyotard, J-F. (1979) *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir. Les Éditions de Minuit. Collection "Critique"*. Paris.
- Lähteenmäki-Smith, K. (2006) Local and Regional Reform Processes in Norden. *Suomen Kuntaliitto. Acta nro 181*. Helsinki.
- Lämsä, A-M. (2001) Organizational downsizing and the Finnish Manager from an Ethical Perspective. *Jyväskylän tutkimus julkaisut in Business and Economics* 12. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Majoinen, K. & Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) (2004) Seutujohtamisen vaihtoehdot. *Suomen Kuntaliitto. Acta nro 163*. Helsinki.
- Majoinen, K. & Tammi, T. (2004) Seutusopimus seutujohtamisen välineenä. *Teoksessa: Majoinen, K. & Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 163. Helsinki. 37–52*.
- Martin, J. (1988) Symbolic responses to layoffs in a software manufacturing firm. *Teoksessa: Jones, M. & Moore, M. & Snyder, R. (toim.) Inside organizations. Sage Publications, Inc. Newbury Park*.
- Mason, J. (1996) *Qualitative Researching. Sage Publications. London*.
- Mauno, S. & Virolainen, M. (1996) Työntekijät organisaatiomuutoksessa. Muutosten kokeminen, epävarmuus ja hyvinvointi neljässä työorganisaatiossa. *Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan työpapereita. No. 95/1996. Jyväskylä*.
- Miller, H.T. (2000) Rational Discourse, Memetics and the Autonomous Liberal-Humanist Subject. *Administrative Theory and Praxis* 22 (1), 89–104.
- Molander, G. (1999a) Askel lyhenee, maa kutsuu: yli 80-vuotiaiden kuolema eletyn elämän valossa. *Akateeminen väitöskirja. Suomen mielenterveysseura: SMS-julkaisut. Helsinki*.
- Morgan, G. & Smircich, L. (1980) The case of qualitative research. *Academy of Management Review* 5 (4), 491–500.
- Munduate, L. & Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2003) Power Dynamics and Organisational Change: An Introduction. *Applied Psychology: An International Review*, 52 (1), 1–13.
- Myllymäki, A. (2007) Kunta- ja palvelurakennemuutos. *Tavoiteohjelman muuntaminen päätöksenteoksi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007, 243–246*.
- Mäkelä, K. (1990) Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. *Teoksessa: Mäkelä, K. (toim.). Kvalitatiivisen aineiston analysointi ja tulkinta. Gaudeamus. Helsinki*.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005) Kunta ja Kolmas Sektori. *Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus. Jyväskylä*.
- Möttönen, S. (1997) Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. *Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 86. Helsinki*.
- Möttönen, S. (2001) Virastosta tuli palvelukeskus. *Kunnallisen organisaation muutostekijät. PS-kustannus. Juva*.

Möttönen, S. (2002) Henkilöstön edustajien vaikutus organisaation managerialistiseen kehittämiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2002, 357–374.

Nadler, D. & Gerstein, M. S. & Shaw, R. B. (1992) *Organizational Architecture – Designs for Changing Organizations*. Jossey-Bass Publishers. San-Francisco.

Nakari, R. & Valtee, P. (1995) Menestyvä työyhteisö. Yhteistoiminnallisuuden näkökulmia työyhteisön kehittämiseen. Helsingin kaupunki. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Nakari, R. (1996) Työelämän monet kasvot – kuntatyöyhteisö 1995. *KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia* nro 2. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 63. Helsinki.

Nakari, R. (2004) Kuntien erilaistuva työelämä. Tutkimus kunnallisista työyhteisöistä 1995–2003. *KuntaSuomi 2004-tutkimuksia* nro 50. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 170. Helsinki.

Nicholson, N. (2000) *Managing the Human Animal*. Crown Publishers. New York.

Nonaka I. & Takeuchi H. (1995) *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, Inc. New York.

Numminen, U. & Stenvall, K. (2004) *Seudulliseen yhteistyöhön! Opetustoimen seudullisia verkostoja*. Opetushallitus. Helsinki.

Nyholm, I. (2003) Keskijohto seudullisissa muutosprosesseissa. Kuntien välisen seudullisen yhteistyön muutosprosessikuvaus keskijohdon näkökulmasta. *Julkaisematon pro gradu -tutkielma*. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto.

Nyholm, I. (2006) *Developing Local Democracy – the State and Challenges of Finnish Local Democracy in the Postmodern Era*. *Finnish Local Government Studies* 4/2006, 340–354.

Nätti, J. & Kinnunen, U. & Mäkinen, P. & Loikkanen, E. & Mauno, S. & Virolainen, E. (1995) Työn epävarmuus ja hyvinvointi. Työn epävarmuuden kokemisen yleisyys, syyt, seuraukset ja käsittely erilaisissa työorganisaatioissa. *Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan työpapereita*, nro 92. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005) *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge. Oxon and New York.

Paola, J. (1995) Paikallinen sopiminen: tutkimus kunta-alan virka- ja työehtosopimuksista. *Suomen Kuntaliitto*. Acta nro 54. Helsinki.

Patton, M. (1991) *Qualitative evaluation research methods*. Sage Publications, Inc. London.

Patton, M. Q. (1990) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications. CA. 2. painos.

Peters, G.B. & Pierre, J. (1998) Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:2, 223–243.

Porras, J.I. & Silvers, R.C. (1991) Organization Development and Transformation. *Annual Review of Psychology* 42, 51–78.

Pulkkinen, T. (1998) *Postmoderni politiikan filosofia*. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Tampere.

Rantala, I. (2001) Laadullisen aineiston analyysi tietokoneella. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001. Jyväskylä. 86–99.

Rantala, K. (2006) Syrjäytyneille turvaa vai tuomioita? Vaietut vankilakierteet ja vastuun jakautuminen. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia*. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki. 207–227.

Rauhala, L. (1976) Filosofinen orientoituminen psykosomatiikan ongelmaan. Helsingin yliopiston monistuspalvelu. Helsinki.

Reed, M. I. (1994) Organizations and Modernity: Continuity and Discontinuity in Organization theory. Teoksessa: Hassard, J. & Parker, M. (toim.) Postmodernism and Organizations. Sage Publications Ltd. London. 163–182.

Rhodes, R.A.W (1996) The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44. 652–667.

Rhodes, R.A.W (1997) Foreword by Professor R.A.W Rhodes. Teoksessa: Kickert, W.J.M. & Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Sage Publications. London. xi-xviii.

Rittel, H.W.J. & Webber, M-M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences 4, 155–169.

Rush, M.C. & Schoel, W.A. & Barnard, S.M. (1995) Psychological resiliency in the public sector. "Hardiness" and pressure for change. Journal of Vocational Behavior 46, 17–39.

Ryynänen, A. (2006a) Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjä, poliitikko. Sisäasiainministeriön julkaisusarja keskustelualoitteita 23/2006. Helsinki.

Ryynänen, A. (2006b) Kunnallinen itsehallinto talouden vaatimusten ja ylikansallisen sääntelyn puristuksessa. Teoksessa: Meklin, P. & Rajala, T. & Kärki, L-M. & Haveri, A. & Ryynänen, A. & Saastamoinen, S. (toim.) Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere. 34–55.

Ryynänen, S. (2005) EU-sääntelijä lääketeollisuudessa: ylikansallinen sääntely-, tutkimus- ja kehitystyö. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Tampere.

Saarinen, E. (2002) Fenomenologia ja eksistentialismi. Teoksessa Niiniluoto, I. & Saarinen, E. (toim.) Nykyajan filosofia. WSOY. Helsinki. 215–257.

Saksvik, P. Ø. & Nytrø, K. & Dahl-Jørgensen, C. & Mikkelsen, A. (2002) A process evaluation of individual and organizational occupational stress and health interventions. Work & Stress, 16 (1), 37–57.

Salomaa, J. (2000) Konfliktinhallintaa vai kehittämistoimintaa?: vertaileva tutkimus kaupungin paikallisista yhteistoimintasopimuksista työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa. Lisensiaattityö. Kunnallispolitiikka. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto.

Sehsted, K. (2002) Mod et nyt velfaerdsparadigme? Konklusion. Teoksessa: Kettunen, P. (2002) (toim.) Den nordiska välfärdsmodellen i förändring. Åbo Akademis tryckeri. Åbo. 209–225.

Siitonen, J. (1999) Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Oulun yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Akateeminen väitöskirja. Oulu University Library.

Silverman, D. (1971) The theory of Organisations. A sociological framework. Basic Books inc. New York. 1. painos.

Simon, H. (1979) Päätöksenteko ja hallinto. Weilin+Göös. Espoo.

Simon, H. (1992) Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution. Edward Elgar Publishing Limited. Great Britain.

Simon, H. (2000) Public Administration in Today's World of Organizations and Markets. John Gaus Lecture. Political Science and Politics, Vol. 33, No. 4, 749–756.

Sisäasiainministeriö (2006a) Kuntakonserni ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisusarja kunnat 9/2006. Helsinki.

Sisäasiainministeriö (2006b). Kunta- ja palvelurakennemuutos. I vaiheen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja kunnat 54/2006. Helsinki.

Sjöblom, S. (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki. 71–86.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2007) Governance Network Research: Towards a Second Generation (Introduction). Teoksessa: Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.) Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan. Great Britain. 1–21.

Sotarauta M. & Linnamaa R. & Viljamaa K. (1999). Karhukunnat peilissä. Seutuyhteistyön lähtökohdat, esteet ja mahdollisuudet Porin seudulla. Tampereen yliopisto. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Sente-julkaisuja 3/1999. Tampere.

Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J., Viljamaa, K. (2007) Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere.

Sotarauta, M. & Lakso, T. (2000) Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kai-noon kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 132. Helsinki.

Stakes (2006) Hyvinvointivaltion rajat. Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kehityksestä. Helsinki.

Stanfield, J. H. II (1994) Ethnic Modelling in Qualitative Research. Teoksessa: Denzin, N. K. & Lincoln, Y.S. (toim.) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications, California. 175–188.

Stenvall J. & Harisalo R. (2000) Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä. Tampereen yliopisto. Tampere.

Stenvall, J. & Majoinen, K. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. & Selin, A. (2007a) ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 191. Helsinki.

Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Tiilikainen, A. (2007b) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. 1. raportti. Julkaisematon arviointitutkimus. Sisäasiainministeriö ja Lapin yliopisto.

Strauss A. & Corbin J. (1990) Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques. Sage Publications, Inc. California.

Strauss, A. & Corbin, J. (1994) Grounded theory methodology: An overview. Teoksessa: Denzin, N. & Lincoln, Y. (toim.) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications, Inc. California. 273–285.

Sulkunen, P. (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus Kirja Oy. Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki. 17–38.

Suomen Kuntaliitto (1994) Kunnat ja Euroopan unioni. EU-jäsenyyden vaikutukset paikallis- ja aluehallintoon. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2007) Seudullisten demokratiatoimintamallien kuvaaminen ja kehittäminen. Hankkeen loppuraportti.

Syrjälä, L. (2001) Elämäkerrat ja tarinat tutkimuksessa. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: vinkkejä aloittelvalle tutkijalle. PS-Kustannus. Chydenius-Instituutin julkaisuja 2/2001. Jyväskylä. 203–214.

Syvänen, S. (2003) Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset: tutkimus sisäisen tehostumisen lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkikohteena kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press. Tampere.

Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1995) Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Valtiovarainministeriö. Helsingin Yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki.

- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997) Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Temmes, M. (1992) Julkiset asiantuntijaorganisaatiot. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Temmes, M. (1994). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Thompson, P. (1994) Postmodernism: Fatal Distraction. Teoksessa: Hassard, J. & Parker, M. (toim.) Postmodernism and Organizations. Sage Publications Ltd. London. 183–203.
- Tuomikorpi, S. (2005) Kohti hallinnollisen ajattelukyvyyn mallia. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki.
- Vartiainen, P. (1992) Seutuistumisen näköalat Keski-Suomessa. Keski-Suomen liitto. Jyväskylä.
- Vartola, J. (2004) Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Vehviläinen-Julkunen, K. & Paunonen, M. (1997) Hoitotieteellisen tutkimuksen tarkoitus ja merkitys. Teoksessa: Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. (toim.) Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. WSOY. Juva. 14–25.
- Vilkko, A. (1990) Omaelämäkertojen analysoiminen kertomuksina. Teoksessa: Mäkelä, K. (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analysointi ja tulkinta. Gaudeamus. Helsinki.
- Whittington, R. & Pettigrew, A.M. (2003) Complementaries Thinking. Teoksessa: Pettigrew, A.M. & Whittington, R. & Melin, L. & Sánchez-Runde C. & Bosch van den, F. & Ruigrok, W. & Numagami, T. (toim.) Innovative forms of Organizing. International Perspectives. Sage Publications Ltd. London. 125–132.
- Wisker, G. (2001) The Postgraduate Research Handbook. Succeed with your MA, Mphil, EdD and PhD. Palgrave Publishers Ltd. New York.
- von Bruun, S. (2005) Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 179. Helsinki.
- Vuori, J. & Vainio, T. (1992) Fenomenologia, eksistentiaalisuus ja dekonstruktio. Helsingin kauppakorkeakoulu. Working Papers W-30. Helsinki.
- Väyrynen, R. (1999) Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra (Sitra 222). Taloustieto Oy. Helsinki.
- Väyrynen, R. (2001) Paikka Maailmassa: Kunnat ja globalisaatio. Teoksessa Sotarauta M. & Majoinen K. (toim.). Kunnat virtaavassa Maailmassa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 11–20.
- Åhman, H. (2003) Oman mielen johtaminen – näkemyksiä ja kokemuksia yksilön menestymisestä postmodernissa organisaatiossa. HUT Industrial Management and Work and Organisational Psychology. Dissertation series No 12. Espoo. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki.

Viranomaislähteet

Hallituksen esitykset ja muut hallituksen asiakirjat

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. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja.

HE 143/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 274/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HSA 2003. Hallituksen strategia-asiakirja 2003.

HSA 2004. Hallituksen strategia-asiakirja 2004.

HSA 2005. Hallituksen strategia-asiakirja 2005.

HSA 2006. Hallituksen strategia-asiakirja 2006.

Lainsäädäntö

Alueiden kehittämislaki. 12.7.2002/602.

Erikoissairaanhoidolaki 1.12.1989/1062.

Kirjastolaki 4.12.1998/904.

Kunnallislaki 27.8.1948/642.

Kunnallislaki 10.12.1976/953.

Kuntajakolaki 19.12.1997/1196.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Laki alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135.

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 2.3.2007/223.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519.

Laki kunnallislain muuttamisesta 6.11.1992/979.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 9.2.2007/169.

Laki kuntalain 65 ja 86§:n muuttamisesta 7.4.2000/353.

Laki kuntalain muuttamisesta 1.2.2002/81.

Laki kuntalain muuttamisesta 15.1.1999/10.

Laki kuntalain muuttamisesta 15.11.1996/844.

Laki kuntalain muuttamisesta 27.4.2007/519.
 Laki kuntalain muuttamisesta 29.6.2006/578.
 Laki kuntien valtiosuuslain muuttamisesta 3.12.2004/1036.
 Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 13.12.2001/1214.
 Laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 30.12.1996/1269.
 Laki seutuvaltuustokokeilusta 30.1.2004/62.
 Laki seutuyhteistyökokeilusta 28.6.2002/560.
 Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta 21.12.2004/1199.
 Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta 30.1.2004/63.
 Laki vapaakuntakokeilusta 29.7.1988/718.
 Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
 Pelastuslaki 13.6.2003/468.
 Vesihuoltolaki 9.2.2001/119.

Selonteot ja komiteamietinnöt

KM 1987: 47. Seutuhallintokomitean mietintö.
 KM 1993: 33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.
 SOU 2007:10. Ansvarskommitté. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande.
 VNS 2/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Muut viranomaislähteet

Hankehakemus Lahti. Lahden kaupunkiseudun seutu-ohjelma. Lahden kaupunkiseudun johtoryhmä.
 Hanke-esitys Lahden kaupunkiseutua koskevaksi seutuhankkeeksi. 15.3.2001.
 Hankehakemus Hämeenlinna. Hämeenlinnan seutukunnan hakemus Seutukuntien tukihankkeeseen. 15.3.2001.
 Hankehakemus Loimaa. Loimaan seutukunnan Seutuhakemus 2001. Loimaan seutukunnan kehittämiskeskus.
 Hankehakemus Nivala-Haapajärvi. Hakemus Sisäasiainministeriön Seutu-hankkeeseen ja Kuntaliiton Aksestra-hankkeeseen. 15.3.2001.
 Hankehakemus Oulu. Seutukuntien tukihankkeen projektisuunnitelma. Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteistyöneuvottelukunta. Maaliskuu 2001.
 Hankehakemus Pieksämäki. Pieksämäen seudun hankehakemus Seutukuntien tukihankkeeseen. 14.3.2001.
 Hankehakemus Pohjois-Lappi. Pohjois-Lapin hakemus seutukuntien tukihankkeeseen. 20.3.2001.
 Hankehakemus Turunmaa. Anmälan till stödprojektet för det ekonomiska regionerna (Seutuprojektet). Åbolands kommunalstämman. 15.3.2001.
 Region Åboland Verksamhetsplan 2004. Turunmaan seutu/Region Åboland. 11.12.2003.

Sisäasiainministeriö (2000a) Seutukuntien tuki-hankkeen asettamispäätös SM0633:00/02/02/2000. 31.10.2000.

Sisäasiainministeriö (2000b) Seutu-hanke. Kokeiluseutujen valintakriteerijä. 20.11.2000.

Sisäasiainministeriö (2003) Kuntien yhteistyö ja kuntakoon suurentaminen. Valtiontilintarkastajien kertomukseen 2002 liittyvä selvityspyyntö 16.12.2002 / valtiontilintarkastajien kirje. 4.12.2002/536/2002. 02627/Va-41. Sisäasiainministeriö 7.2.2003.

Sisäasiainministeriö (2005) Asettamispäätös. Kunta- ja palvelurakennemuutostus-hankkeen asettaminen. 11.5.2005.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005) Seutuyhteistyö sosiaalihuollossa – sosiaalihanke tavoitteet ja valtionavustuksin rahoitettu kehittämistoiminta 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön muistio.

Internetlähteet ja verkkojulkaisut

Bergadaà, M. (2002) [verkkoartikkeli] L'utilisation de multi-cas d'entreprises dans un contexte de changement et de crise: compte-rendu d'expérience. Saatavilla: http://www.hec.unige.ch/recherches_publications/cahiers/2002/2002.24.pdf. [viitattu 4.7.2007].

Haig, B. D. (1995) [verkkojulkaisu]. Grounded Theory as Scientific Method. Saatavilla: http://www.ed.uiuc.edu/EPS/PES-yearbook/95_docs/haig.html. [viitattu 8.5.2003].

Heinz, W. (2000) [verkkojulkaisu]. City and Region – Cooperation or Coordination? An International Comparison. Summary of the Institutions Publication: Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein Internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93. Deutscher Gemeindeverlag. Stuttgart. Saatavilla: http://www.difu.de/english/occasional/city_and_region.shtml. [viitattu 23.9.2003].

Jessop, B. (2003) [verkkoartikkeli] The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. Department of Sociology, Lancaster University. Saatavilla: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf>. [viitattu 30.8.2007].

KS (2006) Kommunesektornes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon [verkkojulkaisu]. Fylkesordfører/-rådslederkollegiet rapport. Sterke regioner. Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform. Kortutgave. Saatavilla: <http://www.ks.no/upload/35602/KortutgaveSterke-Regioner06.pdf> [viitattu: 15.3.2007].

Molander, G. (1999b) [verkkoartikkeli]. Grounded-theory ja sen soveltaminen käytännön työssä. Saatavilla: <http://www.valt.helsinki.fi/yleope/kvali/kvali3.htm>. [viitattu 6.1.2004].

Pandit, N.R. (1996) [verkkojulkaisu] The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method; The Qualitative Report, Vol 2, No 4; December 1996; Saatavilla: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR2-4/pandit.html>). [viitattu 16.4.2007].

Rantala I. (1999) [verkkojulkaisu]. Nvivo, grounded theory ja kvalitatiivinen tutkimus. Saatavilla: <http://www.uku.fi/~irantala/nvivo.htm>. [viitattu 8.5.2003].

Muut lähteet

Hynynen, E-L. (2007) ”Vääntö Paras-hankkeesta ei jättänyt mitään hampaankoloon”. Lehtijuttu. Kuntalehti 10/2007.

Tuusa, P. (2006) ”Rajojen ylitys kiinnostaa myös Korttesjärveä, Toivakkaa ja Renkoa. Seutuyhteistyön myllystä saisi jo tulla jauhoja.” Lehtijuttu. Kuntalehti 11/2006.

Virtanen, V. (2007) ”Kuntapäättäjät kuntien yhteistyöstä: Vaikeutunut viime vuosina.” Lehtiartikkeli. Tilastokeskus. Kuntapuntari 3/2007. Helsinki.

Liite 1. I vaiheen teemahaastattelu

PRO GRADU

Keskijohdon rooli, asema ja asenteet seutuyhteistyön etenemisessä

11.12.2002

Teemat

1 Seutuyhteistyön alku ja historiaa/ Tarve ja sen havaitseminen

1.A Organisaationäkökulma

- Mitkä olivat pääasialliset syyt siihen, että seutuyhteistyötä päätettiin tiivistää ja lähteä mukaan Seutukuntien tuki-hankkeeseen? Miksi yhteistyön tiivistäminen on tärkeää juuri teidän kuntanne kannalta?
- Kuka toi tarpeen lähteä mukaan ilmi?
- Mitä oman kuntanne tarpeita yhteistyön tiivistämisellä pyritään täyttämään?
- (Tehtiinkö tilannearviointia organisaation ongelmista (ulkoiset, sisäiset)?)
- Miten hankkeeseen mukaan lähtöä perusteltiin? Koettiin tarpeelliseksi koko organisaation kannalta?
- Tiedotettiin muutoksesta vaikutuksineen kaikilla organisaation tasoilla?

1.B Yksilönäkökulma

- Millaisia ajatuksia yhteistyöhön mukaan lähteminen herätti ensialkuun?
- Oletko vakuuttunut seutuyhteistyön merkityksestä?
- Koetko itse saaneesi tarpeeksi myös yksityiskohtaista tietoa yhteistyön tiivistämiseen johtaneista syistä ja sen mukanaan tuomista muutoksista?
- Oliko juuri sinun työssäsi tai teknisellä sektorilla tarpeita tai ongelmia, joihin seutuyhteistyöllä haetaan ratkaisua?
- Entä oliko sinulla jotain henkilökohtaisia tarpeita, jotka yhteistyön tiivistäminen voisi tyydyttää? Ja huomioitiinko ne mielestäsi riittävällä tavalla?

2 Suunnitelmavaihe/Visiot: mitä halutaan saada aikaiseksi

2.A Organisaationäkökulma

- Onko seutuyhteistyön tiivistäminen ilmaistu selkeästi myös oman kuntasi strategisissa tavoitteissa ja visiossa?
- Onko seudulla tarkka, kaikkien hyväksymä visio siitä, mihin yhteistyöllä pyritään?
- Onko suunnitelma seutuyhteistyön kehittämisestä selkeä ja yksityiskohtainen? Eli onko selkeä suunnitelma siitä, kuinka tavoitteeseen/tavoitteisiin päästään? Jos ei, mitä siitä mielestäsi puuttuu?
- Millaisia tavoitteita yhteistyölle on määritelty a) omassa kunnassasi ja b) koko seudulla?

- Onko keskusteltu ja määritelty riittävästi myös lyhyen aikavälin tavoitteita?
- Tuntuuko, että eri kuntien, koko seudun ja myös yksilöiden tavoitteita sovitettu yhteen eli ovatko tavoitteet samansuuntaisia?

2.B Yksilönäkökulma

- Onko sinulle asetettu tai oletko itse asettanut joitain henkilökohtaisia päämääriä tai tavoitteita prosessiin liittyen?
- Muutossuunnitelmaa tehtäessä, määriteltiinkö sinun henkilökohtainen roolisi, asemasi ja tehtäväkuvasi selkeästi?
- Keskusteltiinko mahdollisista toiveista ja odotuksista tai peloista? Jos, millaisia ilmeni?
- Keskusteltiinko suunnitelmavaiheessa riittävästi yhteistyön tiivistämisen vaikutuksista mm. työskentelyyn ja työn sisältöön sekä työpaikkojen lukumäärään?

3 Toteutusvaihe/Askeleet: miten tavoitteeseen pyritään

3.A Organisaationäkökulma

- Kuka mielestäsi on avainasemassa eli kuka johtaa seutuyhteistyötä seutukunnallanne?
- Pystyykö tai saako sinun kuntasi osallistua yhteistyöhön tasapuolisesti muihin kuntiin verrattuna?
- Onko seudullinen organisaationne tai yhteistyön toteuttamisen organisatoriset rakenteet (ja puitteet) mielestäsi toimivia?

3.B Yksilönäkökulma

- Koetko, että sinulla on ollut riittävästi aikaa sopeutua yhteistyön tiivistämisen mukanaan tuomiin muutoksiin?
- Koetko saavasi tasapuolisesti vastuuta (esimerkiksi muiden kuntien teknisten sektoreiden johtajiin verrattuna)?
- Ovatko työtehtäväsi tai työympäristösi muuttuneet jollain tavalla yhteistyön tiivistämisen myötä ja jos, onko muutos mielestäsi positiivinen vai negatiivinen?
- Onko asemasi muuttunut? Vai onko se vakaa?
- Mitataanko tavoitteiden toteutumista jollain tavalla?
- Koetko, että työsi on palkitsevaa? Onko teillä käytössä mahdollisesti jokin palkitsemisjärjestelmä?
- Koetko saavasi osallistua riittävästi seutuyhteistyön toteuttamiseen?
- Koetko olevasi sitoutunut?
- Jos et, miksi näin on ja voisiko asia olla toisin?
- Millaisia odotuksia ja toiveita seutuyhteistyön syventäminen herättää?
- Mitä konkreettisia muutoksia seutuyhteistyön syventäminen on tuonut sinun työhösi?

Liite 2. II vaiheen teemahaastattelu

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 kehittämiseksi? (EI SEUTUHANKE-hakemus!)
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 et, mistä luulet sen johtuvan?

Teema 3 Yhteistyön organisointi ja toiminta

Kaikille yhteiset kysymykset

1. Ovatko yhteistyön kehittämisessä mukana kaikki tarvittavat ja kehittämissyön 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? Kuvaile

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 kehittämisestä 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

Nimi: _____

Asema organisaatiossa: _____

Kunta: _____

Seutu: _____

Onko ollut mukana seutuhankkeessa alusta lähtien: _____

Onko ollut alusta lähtien töissä kunnassa: _____

Teema 1 Muutosprosessi

1. Ajattele (seutuhankkeen alaista) seutuyhteistyön toteuttamista eräänlaisena muutoksena tai muutosprosessina, joka seudullanne ja kunnassanne vietiin läpi. Voitko kertoa omin sanoin, millä tavalla tämä prosessi seudullanne ja kunnassanne toteutettiin ja oliko se onnistunut? 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 selkeitä, myös omalle sektorillesi asetetut?
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? Toteutatto 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, 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 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 tähän astisesta 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 viettäessä?
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 pelousta tms. ? (Onko puhuttu mm. 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?

Liite 4. Kirjoituspyyntö elämäkertakirjoituksena

Kirjoituspyyntö omaelämäkerrasta

Minä, Inga Nyholm, tai kollegani Jenni Airaksinen haastattelimme teitä viranhaltijaa tai kuntien keskijohdon edustajaa loka–marraskuun 2003 aikana SEUTU-hankkeeseen.

Kuten joillekin teistä mainitsin haastattelutilanteessa, olen tekemässä kunnallispolitiikan alaan kuuluvaa väitöskirjaani kunnallisista muutosprosesseista. Tällaisesta muutosprosessista tulen väitöskirjassani käyttämään esimerkkinä seutuyhteistyötä. Väitöskirjani tavoitteena on selvittää, millä tavalla kuntien keskijohto kokee ja näkee seutuyhteistyön kaltaiset muutosprosessit. Teen tätä työtäni Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksella, professori Arto Haverin ohjauksessa. Tavoitteenani on selvittää, millä tavalla seutuyhteistyötä ja muutoksia kunnissa käytännön tasolla toteuttavat henkilöt kokevat muutokset ja miten seutuyhteistyötä on heidän näkökulmastaan toteutettu. Väitöskirjani aihe kumpusi alun perin keväällä 2003 tekemästäni pro gradu-työstä, jossa havaitsin, että seutuyhteistyön toteuttamisessa kohdataan useita ongelmia, jotka vaikuttavat käytännön työntekijöiden näkemyksiin ja työn toteuttamiseen.

Tutkimusaiheeni on kuitenkin hankala: ihmisten kokemuksia ja tulkintoja on vaikea tutkia ja niinpä pyydän apuunne toistamiseen. SEUTU-hankkeen haastattelujen analyysin pohjalta olen valinnut yhteensä noin 20 henkilöä, joiden kokemusta ja asiantuntemusta seutuyhteistyöstä ja kunnallisista muutoksista tarvitsen väitöskirjani onnistumiseksi.

Pyyntöni on, että kirjoittaisitte oman ”elämäkertanne” kokemuksistanne ajanjaksolta, jonka aikana seudullista yhteistyötä on kunnassanne toteutettu. Tämä voi tarkoittaa varsinaista SEUTU-hankkeen toteuttamisaikaa, mutta myös pidempää ajanjaksoa. Tiedän, että pyyntöni on suuri, mutta juuri Teidän panoksenne keskijohdon edustajana on erittäin merkittävä tutkimukseni ongelman ratkaisemiseksi. Ehkäpä omien kokemusten kirjoittaminen antaa teille itsellenekin jotain.

Vaikka en valitettavasti voikaan luvata teille kirjoituksestanne palkkiota, lupaan lähettää teille väitöskirjani sen valmistuttua. Ehkä sekin antaa teille jotain.

Elämäkerran tyyli ja muoto ovat vapaat. Voitte kirjoittaa sen parhaaksi kokemallanne tavalla. Minua sitoo vaitiolovelvollisuus ja tästä syystä elämäkertoja ei tulla julkaisemaan tai käyttämään siten, että kirjoittajan voisi tunnistaa. Elämäkertojanne tullaan käyttämään ainoastaan tutkimuksellisiin tarkoituksiin. Jos kuitenkin haluatte, voitte käyttää peitenimiä, mikäli koette sen olevan tarpeen. Laitan liitteeksi tarkempia ohjeita, kirjoitusvihjeitä ja pohdinnan arvoisia kysymyksiä helpottamaan Teidän työtänne.

Tampereella 8.1.2004

Yhteistyöstä kiittäen

Inga Nyholm

Tutkija, HM

Hämeenpuisto 6 C 46, 33210 Tampere

Liite 5. Ohjeita ja vihjeitä omaelämäkerran kirjoittamiseksi

19 kunnan johtavaa sektoriviranhaltijaa on saanut minulta pyynnön kirjoittaa omaelämäkerta. Henkilöiden valinnan olen suorittanut loka–marraskuussa 2003 tehtyjen Seutukuntien tuki-hankkeen haastattelujen pohjalta.

Voitte päättää itse elämäkertanne laajuudesta, tyylistä, muodosta ja pituudesta. Perinteisesti kirjoitetut ja tutkimuksessa käytetyt omaelämäkerrat ovat olleet noin 15–25 kirjoitettua sivua pitkiä, mutta vähimmäisohjeeksi tässä voisin suositella noin 5 sivua. Elämäkerran tulisi koskea työuranne ajanjaksoa, jona aikana seutuyhteistyötä on kunnassanne toteutettu. Ajanjakso voi olla joko Seutukuntien tuki -hankkeen toteuttamisajanjakso, mutta myös pidempi.

Ehkä seutuyhteistyötä ja teidän kokemustenne muistelemista auttaisivat palauttamaan mieleen ja hahmottamaan muun muassa seuraavat kysymykset:

1. Millä tavalla olette olleet mukana seutuyhteistyön toteuttamisessa? Miten ja milloin ”tutustuitte” siihen ensi kerran?
2. Millaisina koette henkilökohtaisesti seutuyhteistyön tarpeen/t, tavoitteet ja toteuttamistavan? Mitä mieltä olette niistä?
3. Millaisia muutoksen hyödyt mielestänne ovat? Kuka muutoksesta hyötyy?
4. Millaisia kokemuksia teillä on yhteistyön toteuttamisesta? Mikä siinä on ollut hyvää ja mikä huonoa?
5. Koetteko, että yhteistyön toteuttaminen käytännössä on helppoa vai liittykö siihen jotain ongelmia? Entä toiveita, odotuksia tai jotain pelkoja?
6. Miten yhteistyön toteuttaminen on muovannut teidän työympäristöänne? Ovanko työtavat, käsiteltävät asiat ja niiden sisällöt, työorganisaation rakenteet, johtamistavat tai työilmapiiiri muuttunut?
7. Mitkä näistä mahdollisista muutoksista ovat olleet merkittävimpiä teidän kannaltanne? Miten ne ovat vaikuttaneet teidän asemaanne ja työhönne?
8. Ovanko nämä mahdolliset muutokset mielestänne myönteisiä vai kenties kielteisiä?
9. Jos analysoitte yhteistyön toteuttamista vaiheittaisena prosessina (suunnittelu, tavoitteiden asettaminen, toiminta), millainen se on teidän näkökulmastanne ollut? Prosessia voitte kuvailla omin sanoin.
10. Mitä yhteistyö ja sen kaltaiset muutokset merkitsevät teille ja teidän työllenne yleisesti? Millaisia näkemyksiä ja tulkintoja ja kokemuksia niille annatte?

Kysymys on ensisijaisesti juuri Teidän henkilökohtaisista kokemuksistanne ja näkemyksistänne, toiveista, odotuksista ja peloista, joita muutoksiin osaltanne liittyy. Halutessanne voitte vastata ainoastaan yllä esitettyihin kysymyksiin, mikäli teillä ei ole aikaa pohtia asiaa laajemmin. Jos aikanne riittää, voitte lisäksi pohtia, millä tavalla onnistunut muutosprosessi teidän mielestänne toteutetaan.

Käytännön ohjeet:

Olisin erittäin kiitollinen, jos palauttaisitte elämäkertanne minulle oheisessa kir-

jekuoressa **huhtikuun 15. päivään mennessä**. Halutessanne voitte vastata myös sähköpostilla. Tutkimukseni etenemisen kannalta olisi tärkeää, että saisin kyseiseen ajankohtaan mennessä mahdollisimman monta tekstiä luettavakseni ja analysoitavakseni. Ni får svara också på svenska om ni vill.

Olisin kiitollinen, jos voisitte myös elämäkertanne yhteydessä palauttaa minulle yhteystietonne tulevaa väitöskirjan postitusta varten.

Elämäkertoja en pysty palauttamaan, joten suosittelen ottamaan siitä kopion, mikäli teillä itsellänne on siihen tarvetta.

Tampereella 8.1.2004

Avustanne tuhannesti kiittäen

Inga Nyholm

Tutkija, HM

Hämeenpuisto 6 C 46, 33210 Tampere