

KUNNANJOHTAJAN VAIKUTTAMISSTRATEGIAT SEUTUYHTEISTYÖSSÄ

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikka
Pro Gradu – tutkielma
Heinäkuu 2009
Hannu Majjala

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhdyskuntatieteiden laitos

MAIJALA, HANNU: Kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiat seutuyhteistyössä

Kunnallispolitiikan pro gradu – tutkielma, 74 sivua + 7 liitesivua

Heinäkuu 2009

TIIVISTELMÄ

Tutkielma käsittelee kunnanjohtajan asemaa ja roolia seudullisessa yhteistyössä. Tutkielman tehtävänä on selvittää, miten seutuyhteistyön institutionaaliset rakenteet vaikuttavat kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin. Seutuyhteistyön organisoinnissa valtio on pitänyt tärkeänä sitä, että organisaatiomuoto sopii paikallisiin kehittämisen tarpeisiin, eikä täten ole lähtenyt säätelemään organisaatiomuotoja tarkemmin. Kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa organisaatiomallia, joka toimii jokaisessa toimintaympäristössä, vaan seudullisen yhteistyön organisaatiomallin valinta riippuu sen toimintaympäristöstä.

Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu seutuistumiseen ja kuntien välisen seudullisen yhteistyön kehitykseen Suomessa sekä eurooppalaisessa kehyksessä poikkeuksellisen vahvan kunnanjohtajan asemaan ja rooliin tässä seutuyhteistyössä. Lisäksi teoreettisen viitekehysten täydentää kontingenssiteoria, joka tarkastelee organisaatiota ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevana järjestelmänä.

Tutkielma toteutettiin tapaustutkimuksena. Tutkielman empiirisinä esimerkkiseutuina toimivat kolme seutukuntaa, jotka ovat organisoituneet keskenään eri tavoin. Forssan seudun yhteistyön ytimenä on osakeyhtiö. Joensuun seudulla yhteistyö pohjautuu seutusopimuksella perustettuun seutuvaltuustoon. Tampereen seutu puolestaan on organisoitunut kuntayhtymäksi. Tutkimusaineistona ovat kunkin seudun jokaiselle kunnanjohtajalle lähetetty kysely sekä lisäksi kuudelle kunnanjohtajalle suoritettu haastattelu.

Empiirisen tutkimuksen tärkein tutkimustulos on, ettei organisaatiomuodolla ole vaikutusta kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin. Kunnanjohtajat ovat tyytyväisiä kunkin seudun yhteistyön nykyiseen organisointiin. Kunnanjohtajat kokevat vaikutusvaltansa hiukan jopa kasvaneen seutuyhteistyön tiivistymisen myötä. Tutkimuksen mukaan pienen kunnan asema on haasteellinen, koska isot kunnat haluavat sanella yhteistyön ehdot ja tavat.

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimuksen taustaa.....	6
1.2	Ajankohtainen tutkimus	7
1.3	Tutkimuksen tavoitteet.....	10
1.4	Tutkimusmenetelmä ja aineisto.....	13
1.5	Tutkimuksen rakenne	14
2.	SEUTUJEN SUOMI	15
2.1	Seutu ja seutuistuminen.....	15
2.2	Seutuyhteistyö ja seutukuntajako	17
2.3	Seutuyhteistyön lainsäädäntö	20
2.4	Seutuyhteistyön organisointi	22
2.4.1	Yhteislautakunta.....	25
2.4.2	Kuntayhtymä	25
2.4.3	Osakeyhtiö.....	26
2.4.4	Kunnallinen liikelaitos	27
3.	KUNNANJOHTAJA KUNNAN JOHTAJANA	28
3.1	Kunnanjohtajan asema ja tehtävät.....	29
3.2	Kunnanjohtajan pätevydestä	31
3.3	Kunnanjohtaja ja vallankäyttö.....	33
3.4	Kansainvälistä vertailua	37
3.4.1	Ruotsi, Norja ja Tanska.....	37
3.4.2	Englanti	39
3.4.3	Ranska	39
3.4.4	Saksa	40
4.	TEOREETTINEN NÄKÖKULMA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEEN	42
4.1	Kontingenssiteoria.....	43
4.2	Teoriaan kohdistuva kritiikki	46
4.3	Teoreettinen viitekehys tässä tutkimuksessa.....	46
5.	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	47
5.1	Taustatietoja tutkimukseen osallistuneista seuduista	48
5.1.1.	Forssan seutu	48
5.1.2	Joensuun seutu	49
5.1.3	Tampereen seutu	50
5.2	Valittujen seutujen vertailtavuus.....	51
5.3	Taustatietoja kunnanjohtajista.....	52
5.4	Seutuyhteistyön organisointi kunnanjohtajan näkökulmasta	52
5.5	Vaikutusvalta kunnanjohtajan näkökulmasta.....	56
5.6	Kunnan koon merkitys kunnanjohtajan vaikutusvaltaan	62
6.	PÄÄTELMÄT JA POHDINTAA	67
	LÄHTEET	70
	LIITTEET	75
	Liite 1: Saatekirje	75
	Liite 2: Kyselylomake	77
	Liite 3: Teemahaastattelun runko	81

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kuntien seudullinen yhteistyö on noussut yhdeksi kuntien keskeisimmistä haasteista. Taustalla ovat monet kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten työssäkäyntialueisiin perustuva seutuistumiskehitys ja kuntien tarve koota voimavaroja tehtäviensä hoitamiseen. Seudullinen yhteistyö lisääntyi Suomessa huomattavasti 1990-luvun puolen välin jälkeen erityisesti aluekehityksen ja elinkeinopolitiikan alueilla. Tuolloin Euroopan unionin aluepolitiikan aiheuttamien muutosten, kuntien toimintaympäristöjen muutosten sekä taloudellisten paineiden vuoksi seutuyhteistyö sai uudenlaista merkitystä ja muotoa.

Kuntien toimintaympäristön muutosten myötä Suomessa lähti vuosina 2007 - 2008 liikkeelle historiallisen suuri kuntaliitosaalto. Tämän tuloksena maassa on vuoden 2009 alusta lukien 348 kuntaa, joita johtaa 346 kunnanjohtajaa sekä kaksi pormestaria. Kunnanjohtajat ovat viranhaltijoita ja ammattijohtajia, joiden asema perustuu asiantuntijuuteen. Kunnanjohtajilla on akateeminen koulutustausta ja vankka ammatillinen kokemus johtamistehtävistä. Pirkkalaa ja Tamperetta johtavat pormestarit ovat luottamushenkilöitä. Työssäkäynnin, asioinnin, kuntien välisen yhteistyön ja liikenneyhteyksien perusteella kunnat muodostavat 69 seutukuntaa, jotka ovat pääasiallisena pohjana seudulliselle yhteistyölle.

Kuntien toimintaympäristö muuttuu lähivuosikymmeninä voimakkaasti väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden vuoksi. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne sekä tarve kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä. Kuntien välisiä yhteistyömalleja ja seutuyhteistyötä on vauhditettu monilla valtiovallan ja Suomen Kuntaliiton kehittämishankkeilla. Seutuyhteistyötä on 2000-luvulla edistetty kuntien omista lähtökohdista vapaaehtoisesti mm. seutukuntien tuki-hankeella, valtakunnallisella aluekeskusohjelmalla, sosiaalialan kehittämishankkeella sekä kansallisella terveyshankkeella.

Seudullisen yhteistyön odotetaan ratkaisevan kuntien kasvavia ongelmia. Seutuyhteistyöstä on tullut strateginen toimintatapa, jolla pyritään vastaamaan muun muassa kasvaviin palveluvelvoitteisiin. Seutuyhteistyön on myös nähty edustavan kompromissia liitoshaluttomuuden sekä elinkeinojen kehittämistarpeiden ja palvelujen turvaamisen välillä.

Seutukunnat on muodostettu toiminnallisien perustein eli kuntien välisen yhteistyön sekä työssäkäynnin perusteella. Aiemmin sisäasiainministeriö vahvisti vuosittain seutukuntajakoon tulevat muutokset. Marraskuussa 2008 työvoima- ja elinkeinoministeriön alueiden kehittämisen yksikkö teki alustavan esityksen seutukuntajaon muuttamisesta vuoden 2009 alusta. Tuolloin Suomessa toteutui 32 kuntaliitoshanketta, mikä vaikutti myös seutukuntajakoon. Toiminnallisilla seuduilla kunnat tekevät keskenään yhteistyötä palvelujen järjestämisessä, elinkeinopolitiikassa ja maankäytön suunnittelussa. Kunnat tekevät yhteistyötä kahden tai kolmen kunnan kesken ja esimerkiksi kaupungin sekä sen lähialueen kuntien kesken.

Seutuyhteistyötä on organisoitu kunnissa monin eri tavoin. Yleisiä tapoja ovat olleet epäviralliset kuntien yhteiset toimikunnat, yhteistyöryhmät ja johtoryhmät, joilla ei ole varsinaista päätösvaltaa käsittelemissään asioissa. Harvinaisempia ovat olleet seudulliset lautakunnat sekä kuntayhtymät. Seutuyhteistyötä on usein tehty hankkeiden ja kehittämisohjelmien kautta. Erityisesti elinkeinotoimen kehittämisessä kunnat ovat perustaneet yhteisiä kehittämissyhtiöitä. Lisäksi yhteistyötä on organisoitu erilaisten yhdistysten ja yhteisöjen kautta vapaamuotoisesti tai verkostomaisesti.

Tästä syystä onkin aiheellista tutkia kunnanjohtajan erilaisia vaikuttamistapoja seutuyhteistyössä. Kunnanjohtaja on keskeisin viranhaltija suomalaisessa kunnassa. Kunnanjohtaja johtaa asioiden valmistelua sekä täytäntöönpanoa. Seudullisen yhteistyön lisääntyessä myös päätöksenteko siirtyy kunnasta muualle, jolloin kunnanjohtajan rooli ja työskentelytavat muuttuvat. On mielenkiintoista selvittää, millä tavalla kunnanjohtajan toiminta muuttuu seutuyhteistyön myötä.

1.2 Ajankohtainen tutkimus

Seutuyhteistyötä on tutkittu varsin paljon Suomessa. Suomen Kuntaliiton verkkosivuilla on pitkä luettelo kirjallisuudesta, jota on vuosina 1994–2006 julkaistu seutuyhteistyöstä. Pääosin tällaista kirjallisuutta rahoittavat ja julkaisevat Suomen Kuntaliitto, sisäasiainministeriö sekä Tampereen yliopisto. Professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta on 1990-luvulta alkaen tutkinut runsaasti seutuyhteistyötä sekä kuntien johtamista. Arto Haveri oli muun muassa mukana analysoimassa Seutukuntien tuki-hankkeen vaikutuksia, jossa yhteydessä pohdittiin seutuyhteistyön nykytilaa ja ongelmia, mahdollisuuksia ja parhaita käytäntöjä. Hankkeesta julkaistiin Seutuyhteistyön tilinpäätös-niminen loppuarvio.

Kaija Majoisen, Janne Mäen ja Terhi Tammen (2004) toimittamassa Seutujohtamisen vaihtoehtojulkaisussa Arto Haveri kytkee seutuyhteistyökehityksen laajempaan teoreettiseen ja yhteiskunnalliseen kontekstiin ja luo viitekehyksen seutujohtamiselle. Artikkelissaan ”Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa” Haveri käsittelee tutkijoiden esiin nostamia selitysmalleja sekä erilaisia yhteiskunnallisia kehityspiirteitä, jotka ovat johtaneet rajat ylittävään toimintaan; siihen, että kuntatason muutoksenhallinnassa kuntien suhteet muihin paikallistason toimijoihin ovat yhä enemmän korostuneet.

Arto Haverin (2004, 20) mukaan kuntien välinen seudullinen yhteistyö on Suomessa paikallisen hallinnan ajankohtaisin ja tärkein kysymys. Paineet kuntarajat ylittävään toimintaan eli alueelliseen uudelleenorganisointiin ovat kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen voimakkaat. Kunnilla on vaikeuksia selvittää tehtävistään ja ne ovat entistä riippuvaisempia yhteistyöstä muiden kuntien kanssa sekä aluekehitystyössä, yhdyskuntarakenteen suunnittelussa että palvelujen järjestämisessä. Paineita lisää se, että kunnat Suomessa vastaavat sellaisistakin tehtävistä, joista monissa muissa maissa huolehtivat seutu- tai aluetason toimijat.

Arto Haverin (2004, 28) mukaan kuntien välinen yhteistyö uudentyyppisenä hallintatapana voi toimia menestyksellisesti vain, jos siinä kyetään suuntaamaan yhteistä toimintaa niin, että voidaan saavuttaa eri osapuolia tyydyttäviä tavoitteita tai yhteisiä tavoitteita. Yhteiskunnallisen toiminnan koordinoitapaja – siis hallinnan perusvaihtoehtoja – katsotaan vakiintuneesti olevan kolme; markkinat, hierarkiat ja verkostot.

Inga Nyholm (2008) on tutkinut väitöskirjassaan seutuyhteistyötä muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Nyholmin tutkimuksen tulokset kertovat, että kuntien rakenteet ja toimintatavat eivät ole kykeneviä vastaamaan niihin haasteisiin, joita toimintaympäristö asettaa kunnille. Tulevien muutosten johtaminen vaatiikin uusia päätöksentekomekanismeja ja toimintatapoja, jotka eivät voi pohjautua hierarkiaan tai rationaalisuuteen. Tulevissa paikallistasolle kohdistuvissa ja siellä tehtävissä uudistuksissa huomio on kiinnitettävä myös hierarkkisten rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen, koska niillä on merkitystä organisaatiomuutosten onnistumisen kannalta.

Arja-Tuulikki Wilén (2008) on tutkinut väitöskirjassaan tekijöitä, jotka vaikuttavat laajalle maantieteelliselle alueelle hajautuvan ja monialaisen alueellisen yhteistyön laatuun. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miksi yhteistyö tuotti erilaisia tuloksia eri alueilla. Tutkimuksessaan Wilén toteaa luottamuksen olevan keskeinen alueellisen yhteistyön onnistumista ja problematiikkaa selittävän ilmiön.

Tutkimuksen mukaan luottamuksella ja epäluottamuksella on vaikutuksia alueella tehtävän kehittämistyön kustannustehokkuuteen sekä laatuun, mitkä ilmenivät luottamuskäyttämisen seurausten välityksellä. Wilén erittelee luottamuksen lähteitä, joita hänen mukaansa ovat muun muassa kokemukset yhteistyöstä, kumppanien tunteminen sekä oikeudenmukaisuus ja vallankäyttö. Vallankäyttö on erityisesti hanketyössä monimutkaista ja vaikeasti hahmotettavaa. Lisäksi se voi ilmetä painostuksena ja käskytyksenä. Kaikki vallankäyttö ei kuitenkaan ole kielteistä. Tulkitsevan vallan käytöllä luodaan rakentavasti yhteistä pohjaa päätöksille.

Kuntajohtamista on myös tutkittu jonkin verran Suomessa. Kauko Heuru (2000) on tutkinut väitöskirjassaan kunnan päätösvallan siirtymistä. Hän on keskittynyt tutkimuksessaan kunnanvaltuuston valtaan suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Heurun keskeisinä tutkimustuloksina ovat muun muassa, että valtuusto on menettänyt asemaansa kunnan päätösvallan käyttäjänä ja että suomalaisessa kunnallishallinnossa näyttää vallitsevan kunnanjohtajajärjestelmän kriisi. Heurun (2000, 381) mukaan kunnan poliittisen johtajuuden ja kunnan hallinnon johtamisen (kunnanjohtajan aseman) rajanvedon epämääräisyys on johtanut pitkään jatkuneeseen kunnanjohtajajärjestelmän ongelmaan, jota ei voitane ratkaista ilman johtajuuteen liittyvän vallan ja vastuun normatiivista järjestelyä.

Pasi-Heikki Rannisto (2005) on tutkinut väitöskirjassaan kunnan strategista johtamista. Hän on keskittynyt tutkimuksessaan kunnan strategiaprosessiin ja strategiseen johtamiseen kunnanjohtajan kannalta sekä kunnanjohtajan rooliin strategian viemisessä käytäntöön. Tutkimuksen kohdekuntina ovat Etelä-Pohjanmaalle sijoittuvan Seinänaapurit – seutukunnan seitsemän kuntaa. Tutkimuksessa havaitaan, että kunnanjohtajien strateginen johtaminen vaihtelee merkittävästi. Strateginen johtaminen muotoutuu kunnanjohtajien persoonallisten mieltymysten mukaan. Rannisto esittää kaksi vaihtoehtoista kunnan johtamisen mallia, jotka ovat tiimalasimalli ja vahva julkisjohtajamalli. Tiimalasimalli korostaa strategista keskustelua ja avointa valmistelua viranhaltijoiden ja nykyistä pienemmän, asioihin perehtyneemmän luottamushenkilöjoukon kanssa. Vahva julkisjohtajamalli korostaa puolestaan kunnanjohtajan vahvaa asemaa strategisessa johtamisessa. Ranniston mielestä nykyisen kaltainen kunnan johtamisen malli on tullut tiensä päähän.

Ranniston (2005, 106) mukaan kunnanjohtajan tehtävä näyttää paradoksaaliselta. Kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kuitenkin haastateltujen kunnanjohtajien mukaan strategisen johtamisen mahdollisuudet ovat heikot. Valtuustot vaihtuvat joka neljäs vuosi, ja siksi kunnan suunnittelua voidaan tehdä korkeintaan kolme vuotta eteenpäin. Kunnan toiminnan luonne on puolestaan hyvinkin pitkäjänteinen.

Keväällä 2009 julkaistiin valtiovarainministeriön asettaman Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Tässä selvityksessä tarkastellaan kunnan johtamisjärjestelmää kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden muodostamana kokonaisuutena. Selvityksessä keskitytään johtamisen institutionaalisiin puitteisiin ja niitä koskeviin muutoksiin. Näitä muutostarpeita perustellaan tässä selvityksessä tarpeella vahvistaa demokratiaa, tarpeella selkeyttää poliittisen johdon ja virkajohdon työnjakoa sekä parantaa luottamushenkilöiden työskentely- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Selvityksen mukaan on myös perusteltua arvioida mahdollisuuksia virkatoiminnan ja ennen muuta virkajohtajan toimintaedellytysten parantamiseen uudistamalla poliittista johtoa. Selvityksessä kysytään, voidaanko nykyistä vahvemman tai selkeämmän poliittisen johdon myötä saada virkatoiminnasta vastaavalle johtajalle selkeä ja legitiimi tuki.

Monissa muissakin tutkimuksissa, jotka käsittelevät suomalaista kunnan johtamista, todetaan kunnissa olevan johtamiskriisin. Neljäksi vuodeksi valittava luottamushenkilöjohto on hajanainen eikä pysty tai halua ottaa johtajuutta. Tällöin kunnanjohtaja ylimpänä viranhaltijajohtajana on sopiva henkilö kantamaan johtajuutta. Kuten vanha sanonta toteaa; valtaa ei anneta, se otetaan.

1.3 Tutkimuksen tavoitteet

Seutuyhteistyössä kunnanjohtajan rooli on varsin keskeinen. Kunnan on liittouduttava, verkostoiduttava ja kehitettävä kumppanuutta muiden toimijoiden kanssa. Näin johtaminen kohdistuu niin verkostoihin kuin kunnan omaan organisaatioon. Seudullisen yhteistyön tiivistymisen myötä kunnanjohtajan työ on muuttunut. Muutokset näkyvät niin ajankäytössä, johtamistyön sisällössä kuin yhteistyösuhteissa. Seudullisten asioiden hoito vie nykyisin suuren osan kunnanjohtajan työajasta. Ohjelmaperusteisen aluekehitystyön ja kuntien toiminnan verkostoitumisen myötä kunnanjohtajan työ on muuttunut entistä enemmän kuntaorganisaation ja kunnanviraston johtajasta yhteisön johtajaksi (Haveri & Majoinen 1997, 98).

Hyvä johtaminen on kunnan strateginen menestystekijä, joka vaikuttaa myönteisesti koko kuntakehitykseen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kunnanjohtajan haasteet ovat erilaiset erityyppisissä kunnissa. Isossa kuntaliitoskunnassa kunnanjohtajan haasteina ovat muutoksen

johtaminen, eri toimintakulttuurien yhteensovittaminen sekä uuden kunnan strategia ja sen toimeenpano. Yhteistoiminta-alueella isäntäkunnan kunnanjohtajan haasteina ovat sopimuskuntien luottamuksen aikaansaaminen sekä vahvan palveluyhteistyön johtaminen. Pienemmässä sopimuskunnassa tai ”riisutussa” kunnassa kunnanjohtajan haasteina ovat uusien roolien omaksuminen, johtaminen pienemmän ammattilaisjoukon kanssa sekä motivaation ylläpito.

Tutkielmani tavoitteena onkin selvittää peruskunnan kunnanjohtajan rooli ja erilaiset vaikuttamisstrategiat muuttuvassa seutuyhteistyössä. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Tämän tarkemmin kuntalaki ei määrittele kunnanjohtajan tehtävänkuvaa, vaikka kunnanjohtaja tai pormestari on pakollinen jokaisessa suomalaisessa kunnassa. Kunnat ovat kuitenkin suurten muutosten keskellä ja tarvitsevat menestyäkseen hyviä strategioita sekä kykyä niiden toimeenpanoon. Vuoden 2008 kuntajohtajapäivillä Suomen Kuntaliitto julkaisikin kehittämissasiakirjan otsikolla ”Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet”.

Valitsin kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioiden tutkimisen pro gradu-tutkielmani aiheeksi monestakin syystä. Ensinnäkin työskentelen tällä hetkellä kunnanjohtajana Urjalan kunnassa, joka kuuluu Etelä-Pirkanmaan seutukuntaan yhdessä Akaan ja Valkeakosken kaupunkien sekä Kylmäkosken kunnan kanssa. Kesästä 2006 alkaen näillä kunnilla on ollut seutusopimuksella järjestetty seutuhallinto, jonka muodostavat seutuvaltuusto, -hallitus ja – johtaja. Kunnanjohtajat kuuluivat jäseninä seutuhallitukseen. Vuoden 2009 alussa kunnanjohtajat joutuivat pois seutuhallituksesta, joka nykyisin koostuu pelkästään luottamushenkilöistä. Tämä järjestely muuttaa meidän kunnanjohtajien vaikuttamiskeinoja esim. seutujohtajan ja seutuhallituksen suhteen. Tarkoituksena on pitää nykyistä säännöllisemmin kunnanjohtajakokouksia, joissa pohdimme käsittelyyn tulevia asioita.

Toinen syy tutkielman aiheeseen on vuonna 2007 voimaan tullut laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Tämän seurauksena Akaan, Kylmäkosken ja Urjalan kunnat perustivat vuoden 2009 alusta yhteistoiminta-alueen isäntäkuntamallilla. Isäntäkuntana Akaa otti järjestämisvastuun Kylmäkosken ja Urjalan kuntien puolesta perusterveydenhuollon ja vammaishuollon palveluista sekä vuoden 2010 alusta vanhushuollon palveluista. Yhteistoiminnan järjestämistä varten perustettiin Akaan kaupungin organisaatioon yhteislautakunta, jonka jäsenet koostuvat luottamushenkilöistä.

Ranniston (2005, 183) mukaan kunnanjohtaja on kuntansa keskeinen strateginen johtaja ja strategioiden tulkitsija. Kunnanjohtajalla on mahdollisuus valtansa ja vahvan roolinsa vuoksi puuttua

kunnan toimintaan. Kuntalaki ei sisällä suoranaisia säännöksiä kunnan strategisesta suunnittelusta tai johtamisesta. Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, jotka kuntalain 65 §:n mukaan hyväksytään kunnan talousarviossa ja – suunnitelmassa. Näin strategiaprosessi kiinnittyy valtaosin talousarvioprosessiin sekä seuraavan vuoden suunnitteluun.

Seutuyhteistyön organisoinnissa valtio on pitänyt tärkeänä sitä, että organisaatiomuoto sopii paikallisiin kehittämisen tarpeisiin, eikä täten ole lähtenyt säätelemään organisaatiomuotoja tarkemmin. Toiminnan organisoinnin vapaaehtoisuudella ja vapaamuotoisuudella on pyritty siihen, että kunnat lähtisivät tekemään yhteistyötä omista toiminnallisista lähtökohdistaan käsin. Kuntalaissa (365/1995) on lueteltu kuntien yhteistyömuodot: sopimukseen perustuva yhteistyö, yhtäpitävät päätökset, kuntien edustajainkokous, kuntayhtymä sekä yhteislautakunta. Kunnat voivat käyttää yhteistyössään myös yksityisoikeudellisia muotoja. Kunnat voivat yleisen toimialansa puitteissa perustaa mm. osakeyhtiöitä, osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä.

Tämän tutkimuksen keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) *Miten seutuyhteistyön institutionaaliset rakenteet vaikuttavat kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin?*
- 2) *Miten kunnanjohtajan toimintatapa muuttuu seutuyhteistyön laajentuessa?*
- 3) *Miten pienen kunnan kunnanjohtaja kokee vaikuttamisen seudullisessa yhteistyössä suhteessa ison kunnan kunnanjohtajaan?*

Tutkimuksen kohteena ovat kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiat seutuyhteistyössä. Kunnan johtamistehtävä jakautuu useille henkilöille, jotka edustavat luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Tässä tutkimuksessa näkökulmani on virkaan valitun ammattijohtajan, jolloin rajaan tutkimuksen ulkopuolelle luottamushenkilöjohdon. Keskityn tässä tutkimuksessa vapaaehtoiseen seutuyhteistyöhön eli rajaan tutkimuksen ulkopuolelle lakiin perustuvat pakkokuntayhtymät sekä seudulliset koulutuskuntayhtymät.

Haverin ja Majoisen (1997, 102) mukaan seudullinen kehittämistyö edellyttää myös kykyä tehdä päätöksiä ja toimia intuition ja epävarman tiedon varassa. Toisaalta onnistuminen edellyttää myös työn jakamista, yhteistyöhakuisuutta ja taipumusta luottamuksen herättämiseen muissa. Onnistuakseen kunnanjohtajan on entistä enemmän kyettävä vaikuttamaan sellaisten henkilöiden ja organisaatioiden toimintaan, joihin hänellä ei ole suoranaista käsky- tai vaikutusvaltaa (Haveri & Majoinen 1997, 99).

Yhteistyön organisoinnilla on merkitystä palvelujen seudullisuudelle. Olennaista on, että yhteistyön organisointi mahdollistaa seutukunnan aidon päätöksenteon. Seutukunnassa on yleensä erikokoisia, resursseiltaan ja painoarvoltaan erilaisia kuntia. Jotta seudullisia vahvuuksia pystytään käyttämään kunnolla hyväksi, on tunnustettava toisten vahvuudet ja näihin liittyvä suurempi painoarvo (Haveri & Majoinen 1997, 89).

1.4 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkielmassa käytetty aineisto koostuu seutuyhteistyötä käsittelevistä julkaisuista ja siitä aiemmin tehdyistä tutkimuksista sekä empiirisen tutkimuksen aineistosta. Tutkimuksen empiirinen osuus on lähtökohdaltaan laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, jolloin lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2006, 155) mukaan kvalitatiivinen tutkimus on tyypillisesti luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, ja aineisto kootaan luonnollisissa tilanteissa. Kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti, ei käyttäen satunnaisotoksen menetelmää.

Tuomen ja Sarajärven (2006, 87) mukaan laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin. Niissä pyritään mm. kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Täten laadullisessa tutkimuksessa on periaatteessa tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon tai että heillä on kokemusta asiasta. Tässä mielessä tiedonantajien valinnan ei tule olla satunnaista, vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa.

Tässä tutkielmassa käytetään myös määrällistä eli kvantitatiivista tutkimusta. Määrällinen ja laadullinen tutkimus ovat lähestymistapoja, joita on käytännössä vaikea tarkkarajaisesti erottaa toisistaan. Laineen, Bambergin ja Jokisen (2007, 11) mukaan tapaustutkimuksessa voidaan yhdistää laadullista ja määrällistä aineistoa. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2006, 127 - 128) mukaan määrällinen ja laadullinen tutkimus voivat täydentää toisiaan muun muassa sillä tavoin, että mittaaminen sisältää kaikilla tasoilla sekä laadullisen että määrällisen puolen.

Tutkielman empiirinen osuus muodostuu kolmesta eri seutukunnasta, jotka ovat organisoituneet keskenään eri tavalla. Nämä seutukunnat ovat Forssan, Joensuun ja Tampereen seutukunnat. Tutkimusstrategiana käytän tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa tarkastellaan yksityiskohtaisesti yhtä tai useampaa toisiinsa liittyvää asiaa tai ilmiötä. Se on yksi lähestymistapa tai näkökulma, jolla ei ole yhtä selvää määritelmää. Esimerkiksi Yin (1991, 13) määrittelee tapaustutkimuksen tutkimukseksi, jossa jotain nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä tarkastellaan sen todellisessa

tapahtumakontekstissa eli siinä ympäristössä, jossa ilmiö tapahtuu. Tapaustutkimus voi hyödyntää erilaisia menetelmiä ja aineistoja.

Laineen, Bambergin ja Jokisen (2007, 9) mukaan tapaustutkimuksessa kohde on useimmiten tapahtumakulku tai ilmiö. Siinä siis tarkastellaan pientä joukkoa tapauksia, usein vain yhtä tiettyä tapausta. Tapaustutkimuksessa voidaan yhdistää laadullista ja määrällistä aineistoa. Tapaustutkimukselle on ominaista, että pyritään selvittämään jotakin, mikä ei entuudestaan ole tiedossa, mutta joka vaatii lisävalaistusta.

Tutkielmaa varten lähetin jokaisen kolmen seutukunnan jokaiselle kunnanjohtajalle helmikuussa 2009 kyselylomakkeen. Lisäksi lomakkeiden palautumisen jälkeen haastattelin maaliskuussa 2009 kuutta kunnanjohtajaa: Humppilan kunnanjohtaja Esko Tonteri, Ilomantsin kunnanjohtaja Markku Lappalainen, Jokioisten kunnanjohtaja Jarmo Määttä, Lempäälän kunnanjohtaja Olli Viitasaari, Polvijärven kunnanjohtaja Pauli Vaittinen ja Vesilahden kunnanjohtaja Erkki Paloniemi.

Tutkielmani oletuksena on, että seutuyhteistyön organisointi ja rakenne vaikuttavat kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiaan. Lisäksi oletuksena on, että kunnan koko vaikuttaa kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiaan seutuyhteistyössä.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu kuuteen päälukuun. Johdannossa esiteltiin kuntajohtamisen ja seutuyhteistyön yleistä taustaa, ajankohtaista tutkimusta, tutkimuksen tavoitteita, rajoituksia ja menetelmiä. Toisessa luvussa perehdytään seutuistumiseen, seudulliseen yhteistyöhön, organisointiin ja lainsäädäntöön. Kolmannessa luvussa tarkastellaan kunnanjohtajan asemaa ja tehtäviä lainsäädännön, kansainvälisen vertailun sekä vallankäytön valossa.

Neljännessä luvussa perehdytään systeemiteorian pohjalta syntyneeseen kontingenssiteoriaan eli soviteteoriaan. Tämän teorian mukaan ei ole olemassa yhtä ainoaa, parasta organisointitapaa, vaan organisaation tehokkuus edellyttää, että sen rakenteiden tulee sopia toimintaympäristöön ja siihen toimintaan, mitä tässä ympäristössä harjoitetaan. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu näistä kolmesta edellä mainituista eli seudullisen yhteistyön tiivistymisestä, kunnanjohtajan aseman kehityksestä sekä kontingenssiteoriasta. Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen toteuttamiseen liittyviä seikkoja kuten tutkimukseen osallistuneet seutukunnat ja kunnat sekä esitellään tutkimuksen empiirinen aineisto analysoinnin pohjalta ja tehdään siitä yhteenveto. Kuudennessa luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin ja tehdään niistä johtopäätöksiä.

2. SEUTUJEN SUOMI

Kuntien seudullinen yhteistyö on noussut yhdeksi kuntien keskeisimmistä haasteista. Taustalla ovat monet kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten työssäkäyntialueisiin perustuva seutuistumiskehitys ja kuntien tarve koota voimavaroja tehtäviensä hoitamiseen. Seudullinen yhteistyö on 1990-luvulta lähtien edennyt nopeasti erityisesti aluekehityksen ja elinkeinopolitiikan alueilla. Tällä hetkellä yhteistyössä otetaan merkittäviä askeleita myös kuntapalvelujen ydinalueilla eli sosiaali- ja terveystalouksissa sekä opetuspalveluissa.

2.1 Seutu ja seutuistuminen

Nykykielessä seudulla tarkoitetaan useimmiten yksittäistä kuntaa laajempaa aluetta. Erityisesti kasvavista kaupunkiseuduista on muodostunut työssäkäynti-, asunto- ja palvelumarkkina-alueita, joissa kuntarajat merkitsevät yhä vähemmän niin kuntalaisten arkielämässä kuin seudun yritystenkin toiminnassa. Seutuistumisessa onkin kysymys ihmisten arjen ja yritysten toimintojen jäsentymisestä seudulla. Seutua yhtenä organisaationomaisena kokonaisuutena ei ole olemassa eikä muodollisia auktoriteettisuhteita esiinny (Haveri & Majoinen 1997, 22). Seutukunta koostuu löyhästi toisiinsa sidoksissa olevista organisaatioista ja ihmisistä.

Haverin ja Majoinen (1997, 18) mukaan seutukunta ihmisen päivittäisen toiminnan ympäristönä nostaa esiin seudun merkitystä alueellisena yhteisönä. Jos seutukunta on arkisen toiminnan luonnollinen toimintakenttä, sille voisi olettaa kehittyvän myös yhteisöllisiä piirteitä. Ainakin kaupunkiseuduilla seudut ovat ihmisen jokapäiväisenä toimintaympäristönä luontevammat aluekokonaisuudet alueellisen yhteisöllisyyden kehittymiselle kuin kunnat, jotka perinteisesti ovat toimineet ihmisten alueellisen identifioitumisen kohteena (Haveri & Majoinen 1997, 18). Seutujen yhteisöllisyyden muodostumista ovat tukemassa muun muassa tiedotusvälineet, monet lehdet ja paikallisradiot, joiden keskeinen toimipiiri on kaupunkiseutu.

Vartiainen (1992, 7) mukaan seudut eivät ole pelkkiä sopimuksenvaraisia hallinnon välineitä, vaan niillä on syvempi alueelliseen sidokseemme ja aluejärjestelmän muutoksen tulkintaan liittyvä merkitys. Seutu on keskeinen kansalaisten, yritysten ja yhteiskunnallisten organisaatioiden päivittäisen toiminnan piiri: työssäkäyntialue, asuntomarkkina-alue, palvelusten hankinta- ja tuottamisalue, innovaatioympäristö ja niin edelleen (Vartiainen 1992, 7). Samalla, kun seutuja voidaan pitää kuntia vahvempana lähtökohtana paikalliselle kehittämiselle, ne ovat talousmaakuntia välittömämpiä asukkaiden ja yritysten jokapäiväisen elämän toimintapiirejä.

Vartiainen edellä kuvaama määritelmä korostaa Haverin ja Majoisen (1997, 17) mielestä seutujen merkitystä yhteiskuntaelämän alueellisen jäsentymisen perusyksikköinä. Se nostaa seudut yksittäisiä kuntia merkittävimiksi kansalaisten päivittäisen elinpiirin ja toiminnan kannalta. Tästä yhteydessä on hyvä muistaa melko yleisesti korostettu periaate siitä, että aluetason hallinnon rajojen tulisi seurata toiminnallisia tai luonnollisia alueita. Näillä tarkoitetaan sellaisia maantieteellisiä kokonaisuuksia, joiden sisällä ihmisten ja organisaatioiden keskinäinen vuorovaikutus on erilaista, esim. liikenneyhteyksiin liittyvistä syistä voimakkaampaa kuin suhteessa alueen ulkopuolelle (Haveri 2005, 219).

Haverin ja Majoisen (1997, 16) mukaan seudullista yhteistyötä on mahdotonta käsitellä irrallaan seutuistumisesta. Seutuistuminen nähdään yhä yleisemmin suomalaisen aluerakenteen keskeiseksi kehitysprosessiksi, jolla on vaikutuksia monille yhteiskuntaelämän osa-alueille eikä vähiten aluekehitystyöhön. Seutuistumisella viitataan erityisesti kaupunkiseutujen merkityksen kasvuun niin kansallisen kuin kansainvälisenkin yhdyskuntajärjestelmän solmukohtina.

Yhteiskunnan maantieteelliset ehdot – kuten työ- ja asumismahdollisuudet - vaihtelevat paljon seuduittain. Siksi seudullisella tarkastelulla on keskeinen merkitys alueellisten kehityserojen tulkinnassa. Vartiainen (1992, 7) mukaan seutuistumista voidaan pitää suomalaisen aluekehityksen ajankohtaisena perusprosessina, millä (kapeammassa merkityksessä) viitataan kaupunkiseutujen kasvuun kansallisen yhdyskuntajärjestelmämme eräänlaisina solmukohtina. Laajemmassa merkityksessä seutuistumisella voidaan tarkoittaa seudullisten kokonaisuuksien nousemista kaupungin ja maaseudun sekä vastaavasti kaupunki- ja maalaiskuntien eron sijalle koko yhdyskuntajärjestelmämme perustaksi (Vartiainen 1992, 8).

Vartiainen (1992, 9) mukaan tukemalla seudullista kehitystyötä, seutuistumista, luodaan kehitysehtoja myös nyt kasvavien keskuseutujen ulkopuolisille alueille. Seutuistumista (laajemmassa merkityksessä) ei tule rinnastaa yksinkertaisesti kasvun ajatukseen. Pelkän määrällisen kasvun tavoittelun sijasta seutuistamisen painopiste voidaan asettaa eri seutujen laadulliseen kehittämiseen.

Seutuistumiskehityksen taustalla voidaan nähdä monia eri voimia. Airaksisen ja Haverin (2002, 11) mielestä muuttoliike ja väestörakenteen muutokset sekä kuntien talouden ongelmat ja samanaikaiset palveluiden säilyttämisvaatimukset ovat pakottaneet kunnat katsomaan naapureihinsa palveluiden takaamiseksi myös tulevaisuudessa. Havainto siitä, että seudun kunnat ovat riippuvaisia alueella sijaitsevista samoista yrityksistä, on tuonut yhteistyön kehittämiseen lisää painoarvoa varsinkin elinkeinopolitiikassa.

Seutuistumiskehitys sai virallista tukea tultaessa 2000-luvulle. Sisäasiainministeriö käynnisti loppuvuodesta 2000 seutukuntien tukihankkeen, jonka tavoitteena oli tukea ja edistää kuntien vapaaehtoista seutukunnittaista yhteistyötä erityisesti julkisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon tehokkaaksi toteuttamiseksi.

2.2 Seutuyhteistyö ja seutukuntajako

Kuntien välinen seudullinen yhteistyö on paikallista hallintaa. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja tehtävien lisääntyminen edellyttävät uudentyyppisiä paikallisen hallinnon tapoja (Haveri 2004, 20). Yhteiskunnallisen toiminnan koordinoititapoja – siis hallinnan perusvaihtoehtoja – katsotaan vakiintuneesti olevan kolme eli markkinat, hierarkiat ja verkostot. Pierre (2000, 3) toteaa hallinnan käsitteellä olevan kaksi merkitystä; toisaalta valtion pyrkimys sovittautua toimintaympäristöönsä ja toisaalta yleisten sosiaalisten järjestelmien koordinointi. Haverin (2000, 19) mukaan olennaisinta uudessa paikallisessa hallinnassa on kaikenlaisten rajojen ylittäminen ja tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa.

Tässä yhteydessä on syytä erotella toisistaan kaksi asiaa eli seudullinen yhteistyö ja lakisääteinen seutukuntajako. Erityisen tärkeäksi tämä erottelu on tullut vuoden 2009 alusta, jolloin Suomessa toteutui historiallisen suuri määrä kuntaliitoksia. Nämä kuntaliitokset vaikuttivat monin paikoin myös seutukuntajakoon. Suomeen muodostui kahden kunnan seutukuntia sekä keskenään suhteettoman suuria ja toisaalta pieniä seutukuntia. Tämän seurauksena on esitetty näkemyksiä, jotka tähtäävät koko seutukuntajaosta luopumiseen. Seudullisen yhteistyön jatkumiseen ja kehittymiseen seutukuntajaosta luopumisella ei olisi oleellista vaikutusta. Lakisääteisestä seutukuntajaosta ollaankin luopumassa Suomessa vuoden 2010 alusta alkaen.

Seudullisen yhteistyön taustalla ovat sekä paikallishallinnon että aluepolitiikan uudistamistarpeet. Yksittäisen kunnan näkökulmasta yhteistyö naapurikuntien kanssa alkoi olla paitsi kunnallistalouden sanelema käytännön pakko, myös ilmeinen strateginen etu vahvistettaessa paikallisia kehitysedellytyksiä. Vaikka osa näistä tarpeista voidaankin hoitaa esim. yksittäisten kuntaparien yhteistyönä, on tuon yhteistyön organisointi usein luontevaa laajempien toiminnallisten alueellisten kokonaisuuksien eli seutujen mukaisesti (Vartiainen 1992, 5).

Kuntien välinen yhteistyö ei ole mikään uusi ilmiö, vaan sitä on eri muodoissa harjoitettu jo pitkään (Haveri 2005, 221). Piirimielisairaaloita rakennettiin 1920-luvulla kuntien yhteistoimintana. Kuntien yhteisvoimin luotiin tuberkuloosiparantoloiden verkosto 1930-luvulla. Kuntien välistä yhteistyötä kuntapareina tai laajempina seutukuntina tehtiin 1950- ja 1960-luvuilta lähtien lähinnä joidenkin lakisääteisten peruspalvelujen, erityisesti terveydenhuollon ja koulutuksen aloilla. Kiinteämmäksi ja organisoidummaksi seutuyhteistyö muotoutui 1980- ja 1990-luvuilla. Kuntien harjoittama yhteistyö toteutuu monella tasolla: seudullisesti, maakunnallisesti, valtakunnallisesti ja kansainvälisesti.

Seutuistumisen kehitykseen vaikutti voimakkaasti aluelainsäädännön muutos vuonna 1994, jolloin aluekehitysvastuu siirtyi lääninhallituksilta kunnille ja käytännössä maakuntien liitoille. Samalla ns. ohjelmaperusteisesta työskentelytavasta ja siihen liittyvästä hankkeistamisesta tuli alueellisen kehittämisen keskeinen työväline. Uudistus pyrki vahvistamaan alueiden (kuntien, seutukuntien, maakuntien) asemaa edunvalvonnassa ja alueellisessa kehittämisessä.

Alueiden kehittämisestä säädetyn lain (1135/1993) mukaan maakuntien oli laadittava aluekehitysohjelmat EU:ta varten. Maakuntien liitot vastasivat siitä, että seutukunnille laaditut kehittämisohjelmat kytkettiin EU-tavoitteiden mukaisiksi ohjelmiksi. Valtaosa EU-rahastojen varoista oli varattu alueellisiin kehittämisohjelmiin. Viimeksi päättyneellä EU-kaudella (2000 - 2006) nousivat seudullisuus ja alueellisuus yhä korostuneemmin esiin. Ohjelmaperusteinen työskentely nosti kuntien välistä yhteistyötä aiempaa strategisemmalle tasolle (Lehtimäki 1998, 7).

Alueellisen edunvalvonnan lisäksi merkittävä seutuyhteistyötä käynnistänyt tekijä on ollut kunnallistalouden tila ja siihen liittyvä julkisten palvelujen järjestäminen. Kuntien hallinto ja toiminta ovat pitkään perustuneet näkemykseen, jonka mukaan kaikki kunnat selviytyvät itsenäisesti niille asetetuista tehtävistä ja velvoitteista. Menneinä vuosina valtionosuuksien leikkautuminen ja lisääntyvä tehtävien siirtyminen valtiolta kunnille ovat pakottaneet peruskuntia hakeutumaan ylikunnalliseen yhteistyöhön.

Suomi jaettiin seutukuntiin sisäasiainministeriön päätöksellä, joka tuli voimaan 1.1.1994. Seutukuntien muodostamisen kriteereinä käytettiin pääasiassa kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä (Haveri 2005, 224). Seutukuntia muodostettiin alkuvaiheessa kaikkiaan 88. Sisäasiainministeriö vahvistaa seutukuntajaon, mutta seutukunnat päättävät itse nimistään. Itse seutukuntien maantieteellinen jako perustui pääosin kuntien omiin kannanottoihin. Virallisen seutukuntajaon taustalla ovat siis pohjimmiltaan aluekehittämiseen liittyvät pyrkimykset (Haveri 2005, 225).

Pihlajaniemen (2006, 45) mukaan yhteistyöhön on ryhdytty pikemminkin välttämättömyyden pakosta kuin rationaalisuuden tavoittelemiseksi. Useimmiten yhteistyö on lähtenyt liikkeelle valtion säätämän lain velvoittamana tai kuntien toteamasta omien organisaatioiden riittämättömyydestä jonkin tai joidenkin välttämättömien tehtävien hoitamiseksi. Joskus yhteistyön syynä on tehtävien luonne sinänsä. Niitä ei yksinkertaisesti voi hoitaa ilman ympärillä olevien kuntien myötävaikutusta. Osa lakisääteisestä yhteistyöstä on ollut pakollista kaikille kunnille. Sen lisäksi kaikki kunnat ovat tarvinneet yhteistyötä vähintäänkin kuntarajat ylittäviä maankäyttöä koskevia ja yhdyskuntateknisiä toimintoja järjestettäessä. Niille kunnille, joiden omat toimintaedellytykset ovat kaikkein heikoimpia, yhteistoiminta on ollut välttämättömintä ja toteutunut monimuotoisimpana. (Pihlajaniemi 2006, 45.)

Tällä hetkellä seutukuntajako perustuu alueiden kehittämislakiin (602/2002), jonka 38 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Alueiden kehittämistä koskevien tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrätään kehitysalue. Kehitysalueen määrittämisen perustana käytetään seutukuntajakoa, joka perustuu kuntajakoon. Seutukuntajakoa määrittäessä otetaan huomioon ainakin työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. Seutukuntajaon vahvistaa sisäasiainministeriö sen jälkeen, kun se on kuullut niitä kuntia ja maakunnan liittoja, joita asia koskee.”

Käytännössä tällä hetkellä seutukuntajaon vahvistaa nykyisen hallituksen työnjaon mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö. Edellä säädetyn lisäksi seutukuntajaon toinen tehtävä on toimia alueluokituksena laadittaessa tilastoja ja selvityksiä alueellisesta kehityksestä. Tilastojen laadinnassa seutukuntajako liittyy Euroopan unionin alueluokitukseen (NUTS - aluejaot) kansallisena aluejakona, joka on maakuntajaon ja kuntajaon välissä.

Vuoden 2009 alusta Suomessa toteutui 32 kuntaliitoshanketta, mikä vaikutti myös seutukuntajakoon. Tuossa yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö halusi tarkastella seutukuntajaon tarpeellisuutta alueiden näkökulmasta. Koko seutukuntajakoa kohtaan on alettu esittää myös aiempaa voimakkaampaa kritiikkiä muun muassa Pirkanmaalla. Työ- ja elinkeinoministeriölle joulukuussa 2008 antamassaan lausunnossaan Pirkanmaan maakuntahallitus katsoi, että seutukuntajaotuksen väkinäinen säilyttäminen saattaa vahvistaa keinotekoisia ratkaisuja ja rajata sekä aluekehitystoimintaa että kuntien yhteistyösuuntia. Maakuntahallituksen mielestä seutukuntajako tulisi lakkauttaa vuoden 2010 alusta, jolloin alueiden kehittämislakiin perustuvat tukitoimenpiteiden kohdentamiset ja kehitysalueen määrittämiset tulisi jatkossa tehdä seutukuntajaon sijaan kuntakohtaisesti tai paikkatietoihin perustuen.

Seutuyhteistyö sai viimeksi uutta vauhtia keväällä 2005, kun valtioneuvosto käynnisti Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Tavoitteena oli turvata asukkaille kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja kuntajakolain muuttamisesta syyskuussa 2006. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta tuli voimaan helmikuussa 2007 ja sen voimassaolo kestää vuoden 2012 loppuun.

Puitelaki antaa nimensä mukaisesti toimintaedellytykset kunnille, kun ne uudistavat kunta- ja palvelurakenteita. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteina ovat elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta sekä eheä kuntarakenne. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita. Yhteistoiminta-alueiden vähimmäisasukasluku on perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvän sosiaalihuollon tehtävien järjestämisessä vähintään noin 20.000 ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisessä vähintään noin 50.000. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen – muun muassa erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuolto – järjestämiseksi maa jaetaan kuntayhtymiin, joiden pohjana ovat nykyiset sairaanhoitopiirit.

2.3 Seutuyhteistyön lainsäädäntö

Kunnat tekevät yhteistyötä hyvin erilaisissa asioissa. Suomen oikeusjärjestyksessä ei ole periaatteessa esteitä tai kieltoja kuntien keskinäiselle yhteistyölle. Sen sijaan yhteistyöhön saattaa erityislainsäädännön nojalla olla velvoite. Lailla saatetaan myös säädellä, millaisella oikeudellisella muodolla ja alueellisella perustalla yhteistyötä tehdään. Tällaisia alueita ovat muun muassa palo- ja pelastustoimi, erityissairaanhoidon ja jätehuolto.

Kun kyseessä on varsinainen viranomaistehtävien hoitaminen ja palvelutuotanto järjestetty seudullisesti, toimitaan kuntalain (365/1995) kuntien yhteistoimintaa koskevien säädösten mukaisesti. Kysymys on julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta, joka perustuu aina sopimukseen. Kuntalain 76 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista seuraavaa:

” Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalla tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan

viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.”

Tästä yhteistoiminnan muodosta on perinteisesti käytetty nimitystä sopimuksenvarainen yhteistoiminta tai sopimusyhteistyö. Sopimus voi koskea esimerkiksi yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamista, viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina tai yhteisen toimielimen asettamista.

Kuntalain 78 §:ssä säädetään kuntayhtymän perussopimuksesta muun muassa seuraavaa:

”Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana ”kuntayhtymä”.”

Kuntayhtymälle voidaan antaa sekä julkisoikeudellisia että muitakin tehtäviä hoidettavaksi. Kuntayhtymän päätöksenteosta ja toimielimistä määrätään kuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Päätösvallan siirtyessä kuntayhtymälle yksittäinen kunta luopuu kuntayhtymän toimialaan kuuluvissa asioissa päätösvallastaan ja voi vaikuttaa asiaan kuntayhtymään valittujen yhtymäkokousedustajien tai muiden luottamushenkilöiden kautta. Kuntayhtymällä tulee olla joko yhtymäkokous tai muu ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin.

Kun jokin kunta hoitaa sopimukseen perustuen yhden tai useamman kunnan puolesta jonkin palvelutehtävän, kunnat voivat sopia, että muut sopimuskunnat valitsevat osan jäsenistä tehtävistä vastaavaan em. kunnan toimielimeen. Toimielin voi olla käytännössä lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Yhteisiä toimielimiä on ollut käytössä jo vuosikymmenien ajan kuntien hoitaessa tiettyä palvelu- ja/tai viranomaistehtävää yhteisesti.

Viime vuosina yhteislautakunnasta on haettu ratkaisua myös usean kunnan yhteisen kokonaisen hallinnonalan (muun muassa sosiaalitoimi, perusopetus) hallinnon sekä koko palvelutuotannon seudulliseen organisointiin. Yhteislautakunnasta käytetäänkin toisinaan myös nimityksiä keskuskuntamalli tai isäntäkuntamalli. Yhteinen toimielin on nimestään huolimatta yhden sopimuskunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen toimielin.

Kuntalain 87a §:ssä säädetään kunnallisesta liikelaitoksesta ja sen tehtävistä muun muassa seuraavaa:

”Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä.”

Liikelaitosten toimintavalta ja toimintaperiaatteet määrittyvät kuntalain mukaisessa päätöksenteossa. Seutuyhteistyössä liikelaitoksen toiminta ulottuu usean kunnan alueelle. Valtuustot hyväksyvät sopimuksen, jossa määritellään, kuinka liikelaitos hoitaa yhteistä tehtävää. Kunnat voivat lisäksi tehdä keskenään yksityisoikeudellisia sopimuksia kuten perustaa osakeyhtiön. Osakeyhtiöt ovat oikeussubjekteja, joiden toimintaa säädellään osakeyhtiölaissa (624/2006). Yleisimpiä kuntien yhteisiä yhtiöitä ovat elinkeino-yhtiöt ja jätehuolto-yhtiöt.

2.4 Seutuyhteistyön organisointi

Seutukunnilla ei ole aluepolitiikan suunnittelun ja kohdentamisen ohella virallista roolia Suomen hallintojärjestelmässä (Haveri 2005, 230). Kunnat voivat kuitenkin organisoida toimintaansa seutukunnittain kaikissa kunnan tehtävissä kuten palvelujen järjestämisessä, aluekehitystyössä tai viranomaistehtävissä. Ennen kunta- ja palvelurakennemuutostusta säätelevän puitelain voimaan tuloa peruspalvelujen seutukunnittain tapahtuva organisointi oli melko harvinaista. Sen sijaan esimerkiksi elinkeinoasioissa tehtävien seutukunnittain tapahtuva hoitaminen on yleistä. Myös yhdyskuntarakenteen suunnittelussa, asumisessa ja hankinnoissa seudullinen yhteistyö on käynnistynyt.

Seutuyhteistyön organisointimallit vaihtelevat seutukunnittain. Käytössä on niin julkisoikeudellisia yhteistyömalleja (kuntayhtymät, sopimuslautakunnat) kuin yksityisoikeudellisia yhteistyömalleja (yhdistykset, kehittämiskeskukset, osakeyhtiöt). Osalla seutukuntia on vain epävirallisia neuvottelukuntia, joiden jäseninä ovat yleisimmin kuntajohtajat sekä puheenjohtajisto (Haveri 2005, 230).

Airaksisen, Haverin ja Vallon (2005, 255) mukaan seudulliseen päätöksentekoon ei ole muodostunut tarkoituksenmukaisia ja rakenteisiin suhteutettuja kokonaisuuksia. Päätöksenteon rakenteet ovat useimmiten liian raskaita suhteessa päätettäviin asioihin. Luottamushenkilöt myös kokevat, että päätöksiä olisi helpompi tehdä, jos he voisivat kiinteämmin olla mukana asioita valmisteltaessa.

Monilla seuduilla on nähtävissä, että yhteistyön myötä kuntajohtajan asema verrattuna peruskunnan luottamushenkilöihin nousee keskeisemmäksi. Kuntajohtajien vaikutusmahdollisuudet yhteistyössä

ovat lisääntyneet, ja samaan aikaan kriittisyys kuntajohtajakokouksen toimintaa kohtaan on lisääntynyt. Tämä on varmasti osaltaan ongelma, johon heijastuu seutuvaltuustojen heikko asema ja epämääräinen rooli seutupäätöksenteossa. (Airaksinen, Haveri ja Vallo 2005, 255 – 256.)

Markku Sotaraudan (1996, 73) mukaan kuntaorganisaatiolla ei välttämättä ole yhtä johtavaa tapaa järjestää tehtävät, vaan se voi käyttää monia erilaisia tapoja vaikuttaa alueen kehitykseen ja järjestää palvelut. Kuntaorganisaation rooli strategisena yksikkönä on ratkoa kehittämisen ja palvelutuotannon paradokseja. Tulevaisuuden ratkaisumalleista Sotarauta esittelee muiden muassa strategisen kuntamallin, joka perustuu eri organisaatioiden keskinäisen riippuvuuden hyväksymiseen ja käyttämiseen hyväksi. Strateginen kuntamalli perustuu siihen yksinkertaiseen ajatukseen, että kunta on olemassa vastatakseen väestönsä tarpeisiin käyttäen mitä tahansa palvelujen järjestämistapaa, joka sopii parhaiten tilanteeseen (Sotarauta 1996, 73).

Sotaraudan (1996, 78) mukaan yhdelläkään organisaatiolla yksin ei ole henkisiä tai materiaalisia resursseja edessä olevien ongelmien ratkaisemiseen paikallisella tasolla. Paikallinen hallinta perustuu kasvaneen keskinäisen riippuvuuden hyväksymiseen ja käyttämiseen. Strategisen kuntamallin periaatteilla toimittaessa kunta voi nojautua uusiin toimintatapoihin, jolloin kunta voi etsiä uusia taloudellisia resursseja yrityksistä ja muista organisaatioista sekä solmia yhteistoimintasopimuksia yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa (Sotarauta 1996, 75).

Reija Linnamaa on puolestaan tutkinut verkostojen toimivuutta ja alueen kilpailukykyä. Linnamaan (2004, 73) mukaan elinkeinopoliittinen kehittäminen on viime vuosikymmeninä muuttunut kokonaisvaltaiseksi ja verkostomaiseksi kilpailukyvyn kehittämiseksi. Paikallinen elinkeinopolitiikka on nykypäivänä verkostomaista toimintaa ja tärkeä osa alueen pitkäjänteistä ja johdonmukaista strategista kehittämistä. Yksi oleellinen piirre nykyisessä elinkeinopolitiikassa on toiminnan seudullisuus; sekä elinkeinopolitiikan että sen toteuttamisen on katsottu usealla seudulla saavan lisäarvoa kuntarajat ylittävästä toiminnasta.

Linnamaan (2004, 77) mukaan elinkeinopolitiikasta on 1990-luvulla kehittynyt yhä selvemmin monisyinen verkosto, jossa toimintojen linjaamiseen, keinojen etsintään ja yhteensovittamiseen osallistuu sekä yritykset, kunnat, valtion yksiköt, tutkimus- ja oppilaitokset että erilaiset etujärjestöt. Verkostomaisuudella Anttiroiko ja Haveri (2005, 148) viittaavat dynaamiseen organisointiperiaatteeseen, jossa toimintaa ei määritetä hierarkkisesti eikä käskysuhteiden pohjalta, vaan vapaaehtoisesti rakentuvan yhteistyön pohjalta.

Kunnat ovat strategisten voimavarojensa eli työpaikkojen, verotulojen ja väestöpohjan kehityksen suhteen riippuvaisempia entistä laajemman alueen kehityksestä. Yhteistyön tiivistämisellä pyritään turvaamaan palvelujen saatavuus ja laatu sekä parantamaan kuntapalvelujen tuottavuutta. Kunnilla on paineita kuntarajat ylittävään yhteistyöhön eli tehtävien alueelliseen uudelleenorganisointiin. Valtio on toistaiseksi tyytynyt lainsäädännöllä luomaan puitteita kunnille yhteistyön organisoimiseksi, ja jättänyt lopullisen valinnan kuntien vastuulle. Yhteistyömallit onkin yleensä räätälöity kuntien ja alueiden omista lähtökohdista, mikä sopii parhaiten kunkin alueen tilanteeseen.

Majoisen ja Tammen (2004, 37) mukaan seutuyhteistyön syventyessä ja laajentuessa kunnat ovat seutusopimuksilla järjestämässä yhteisen päätöksenteon ja seudullisen johtamisen eri tavoin. Mahdollisia järjestelyjä ovat kuntalain (365/1995) mukaiset kuntayhtymät (kuntalaki 78 §) tai yhteinen toimielin (kuntalaki 77 §) sekä julkisoikeudelliset tai yksityisoikeudelliset toimielimet. Yksityisoikeudellisia toimielimiä ovat lähinnä yhdistysten tai säätiöiden hallitukset tai muut toimielimet sekä erilaisten kuntien määräysvallassa olevien yhtiöiden hallitukset. Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa vain viranomaiselle, ei yksityisoikeudelliselle toimielimelle.

Seutusopimus on kuntien valtuustojen hyväksymä strateginen asiakirja, joka yhdessä seutustrategian kanssa muodostaa poliittisen tahtotilan kuntien yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle. Kun seutuyhteistyötä toteutetaan seutusopimuksella, ylittä seudullista päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä on seutuvaltuusto, seutuvaltuuskunta tai seutulautakunta. Lisäksi esiintyy tapauksia, joissa ei ole haluttu muodostaa seudullista päätösvaltaa käyttävää toimielintä, vaan yhteistoimintaelimenä on neuvottelukunta, jonka rooli on kehittävä, kehitystä seuraava ja valvova (Majoinen & Tammi 2004, 44).

Seudun poliittinen johtajuus valitaan yleensä välillisesti. Välillisesti valittavat seutuvaltuutetut valitaan useimmiten seudun kuntien valtuutetuista, millä periaatteella korostetaan peruskuntien valtuustojen roolia seutuyhteistyön ohjaamisessa (Majoinen & Tammi 2004, 44). Seudullisen yhteistyön valmisteluorganisaationa toimii sopimusten mukaan useimmiten seutuhallitus, joka voi koostua joko luottamushenkilöistä tai kuntajohtajista. Seutusopimukseen kirjataan usein myös toimialakohtaiset palvelutyöryhmät, koska seutuyhteistyö suuntautuu entistä enemmän palveluihin.

Käytännössä seutuyhteistyön ammatillisessa johdossa on monilla eri nimikkeillä olevia henkilöitä, joiden asema ja tehtäväkokonaisuus on kirjattu seutusopimukseen. Seutuammattilainen voi olla nimikkeeltään seutujohtaja, yhteistyöjohtaja, seutu/yhteistyöasiamies, seutusihteri sekä kehittämisspäällikkö (Majoinen & Tammi 2004, 47).

Asikaisen (2004, 57) mielestä kuntajohtajat ovat normaalisti organisoituneet seudulliseksi viranhaltijajohtoelimeksi. Luottamushenkilöorganisaatio on kirjavampi, mutta yleensä organisaatio on koottu kunnallisen asemavallan perusteella valtuustojen ja kunnanhallitusten puheenjohtajista. Seudulla yhteisesti sovitut asiat on tästä huolimatta markkinoitava kussakin kunnassa luottamushenkilöille vielä erikseen. Tässä työssä on eduksi, mikäli seutuorganisaatioon kuuluvat nimenomaan kunnan johtavat luottamushenkilöt

2.4.1 Yhteislautakunta

Yhteislautakunta on yksi kuntalain tarjoamista mahdollisuuksista kuntien yhteistoiminnan organisoimiseksi. Kuntalain 77 §:ssä säädetään asiasta muun muassa seuraavaa:

”Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat.”

Kyseessä on kuntalain mukainen kuntien yhteinen toimielin, joka sijoittuu isäntäkunnan organisaatioon. Yhteislautakunnassa on sovittavalla tavalla kaikkien yhteistyössä mukana olevien kuntien edustus, ja siinä toteutuu poliittinen edustavuus. Käytännössä yhteislautakunnat voidaan käyttötarkoituksensa perusteella jakaa niin sanottuihin palvelulautakuntiin ja kehittämislautakuntiin. Kehittämislautakunnilla tarkoitetaan palvelu-, elinkeino- ja aluekehitystehtävien koordinoimista ja yhteistyön poliittisen ohjauksen vahvistamiseen perustettuja yhteislautakuntia. Seutusopimukset usein edellyttävät luottamushenkilöiden roolin ja peruskuntien sitoutumisen vahvistamista.

Yhteislautakunnat päättävät (seutu)sopimuksen mukaisista asioista sekä yhteistyöstrategioista. Käytännössä tämä malli on otettavissa käyttöön joustavasti ilman uuden hallinto-organisaation perustamista. Yhteislautakunnan asemaa seudun strategisessa poliittisessä ohjauksessa korostaa usein se, että pääsääntöisesti lautakunnan jäsenet edustavat jäsenkuntien valtuustojen ja kunnanhallitusten puheenjohtajistoa. Yhteislautakuntien asioiden valmistelua ja päätösten täytäntöönpanoa varten on useimmiten koottu kuntajohtajista koostuva toimielin kuten seutukuntahallitus, seututoimikunta, seutuvaliokunta tai johtoryhmä (Laamanen & Tammi 2004, 90).

2.4.2 Kuntayhtymä

Kuntayhtymä edustaa varsin yleistä kuntien yhteistyössä käytettyä rakennetta. Kuntalain (365/1995) nojalla kuntayhtymälle voidaan antaa sekä julkisoikeudellisia että muitakin tehtäviä hoidettavaksi. Laki ei enää määrittele kuntayhtymässä tarvittavaa organisaatiota, vaan päätöksenteosta, toimielinten

jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista voidaan joustavasti sopia kuntien välisessä, valtuustojen hyväksymässä perussopimuksessa. Kuntayhtymämallin vahvoina puolina pidetään korkeaa sitoutumista asioista päätettäessä, kustannustehokkuutta ja roolia vahvana päätöksentekijäorganisaationa. Kuntayhtymämallia kohtaan esitetään kritiikkiä siitä, että kuntayhtymä elää liiaksi ”omaa elämäänsä”, jäsenkuntien ohjausvaikutuksesta ei aina ole takeita eikä malli ole ongelmaton seudullisen johtajuuden näkökulmasta (Airaksinen 2004, 106).

Haverin ja Majoisen (1997, 90) mukaan kuntayhtymä eroaa kaikista muista malleista olemalla ainoa toimintamalli, joka varsinaisesti luo ylikunnallisen päätöksenteko-organisaation. Kuntayhtymää voidaan pitää myös seututason demokratian kannalta hyvänä vaihtoehtona, koska kuntayhtymässä alueen kunnan asukas voi selvästi vaikuttaa myös omalta kannaltaan merkittäviin ylikunnallisiin asioihin. Airaksinen arvioi kuntayhtymän soveltuvuutta kuntien välisen yhteistyön organisoinnin muodoksi. Airaksisen (2004, 109) mukaan seudullisessa organisaatiossa tulee toiminnan valvonnasta ja päätösvallostaa vastaavassa elimessä olla kuntien luottamushenkilöitä, toiminta ei saa liiaksi eriytyä peruskuntien päättävistä hallintoelimistä, toiminnan tulee mahdollistaa tehokas informaation kulku ja olla riittävä mukautumiskyky ja toiminnan tulee mahdollistaa tehokas yhteistyöasioiden valmistelu. Toiminnan tulee myös olla mahdollisimman joustavaa ja turhaa byrokratiaa välttävää.

2.4.3 Osakeyhtiö

Kunnallinen toiminta voidaan organisoida osakeyhtiömuotoon siten, että osakeyhtiö on kunnan määräysvallan alainen. Osakeyhtiöt ovat oikeussubjekteja, joiden toimintaa ja hallintoa säätelee osakeyhtiölaki. Kuntalaki säätelee yhtiön toimintaa valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon, osittain edustajien vastuukysymyksiä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä. Kunnan toimintoja yhtiöitetään tavallisesti sen vuoksi, että toimintaa ei katsota voitavan järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana.

Haverin ja Majoisen (1997, 87) mielestä yksityisoikeudellisista toimielimistä osakeyhtiömalli on erityisesti elinkeinopolitiikan yhteistyöhön soveltuva tehokas yhteistyömalli. Osakeyhtiö on luonteva yhteistyökumppani yrityksille ja yritysten asiat voidaan käsitellä luottamuksellisesti. Lisäksi organisointimalli (hallitus ja toimitusjohtaja) mahdollistaa joustavuuden ja tehokkuuden. Mallin ongelmana on se, miten kunnallinen demokratia toteutuu osakeyhtiössä tai miten sen toiminta voi olla poliittisessa kontrollissa. Kunnan luottamushenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa yhtiön asioihin kanavoituu kunnanhallituksen kautta. Kunnanhallitus edustaa kuntaa osakeyhtiön yhtiökokouksessa, joka muun muassa valitsee yhtiön hallituksen.

Sallin (2004, 129) mielestä osakeyhtiötä on pidetty hyvänä mallina tavoiteltaessa volyymietuja, tehokkuutta, joustavuutta ja nopeutta reagoida yhteiskunnan muutoksiin. Menestystä voidaan saavuttaa keskittymällä erikoisosaamiseen ja varsinaiseen aiheeseen ilman vahvaa puoluepoliittista näkökulmaa. Osakeyhtiö tuo seutuyhteistyöhön mukaan kahden erilaisen oikeudenalan, julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisen rajapinnan. Se tuo omat vivahteensa ja erityispiirteensä kuntakonsernien yhteistyöhön hallinnossa ja johtamisessa (Salli 2004, 129).

2.4.4 Kunnallinen liikelaitos

Kunnat voivat organisoida toimintoja kuntalain 13 §:ssä tarkoitettuna liikelaitoksena. Liikelaitokset ovat kuntalain alaisia, taloudeltaan eriytettyjä yksiköitä, jotka eivät ole oikeudellisia itsenäisiä subjekteja. Kuntalaki ei rajoita kunnan toimivallan siirtämistä liikelaitokselle. Kun liikelaitos kuuluu seudun yhden kunnan organisaatioon, valtuustot hyväksyvät sopimuksen, jossa määritellään, kuinka liikelaitos hoitaa yhteistä tehtävää. Kunnat voivat asettaa liikelaitokselle yhteisiä tavoitteita yhtäpitävin päätöksin tai määritellä haluamansa palvelun tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti sopimuksilla. Seutuyhteistyössä kuntien tilausten tulee muodostaa yhteen sovitettavissa oleva tilauskokonaisuus (Salli 2004, 126).

Kunnan liikelaitoksen tunnuspiirteitä ovat kannattavuusperusteinen liiketoiminta, kunnan muita toimintayksiköitä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa sekä erilliskirjanpito ja tilinpäätös. Periaatteena on eriyttää liikelaitoksen kirjanpito muusta kunnan toiminnasta. Jotta liikelaitos toimisi seutuyhteistyön välineenä hyvin, tulisi käytännön toiminnan täyttää verkostoyhteistyölle ominaiset luottamuksen tunnusmerkit. Oikeudellisten normien sekä talouden ja tehokkuuden lainalaisuuksien lisäksi liikelaitoksen soveltuvuus seutuyhteistyöhön riippuu ihmisten sosiaalisessa käyttäytymisessä vallitsevien periaatteiden ja pelisääntöjen tasosta. (Salli 2004, 125 - 126.)

3. KUNNANJOHTAJA KUNNAN JOHTAJANA

Kunnallisella itsehallinnolla ja kunnilla on erityisen vahva asema pohjoismaissa. Kunnat ovat olennainen osa modernia hyvinvointivaltiota ja sen toimintaa. Kaupunkien keskushallinto on peräisin jo Ruotsin vallan ajalta 1300-luvulta, kun taas maaseudulle kunnallishallinto perustettiin autonomian aikana 1860-luvulla. Nykyaikainen kunnallinen itsehallinto perustettiin Suomeen vuonna 1865, jolloin annettiin lain tasoinen asetus kunnallishallituksesta maalla, ja kaupunkien osalta vuonna 1873, jolloin annettiin asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (Heuru 2000, 36). Kunnallisen itsehallinnon perustaminen Suomeen merkitsi sitä, että maahan perustettiin lailla kiistaton julkisoikeudellinen oikeushenkilö, kunta (Heuru 2000, 38).

Eurooppalaisessa mittakaavassa eteläisellä ja pohjoisella paikallishallinnolla on selkeitä eroavaisuuksia. John (2006, 36) toteaa, että Pohjois-Euroopassa on taipumusta olla vähemmän hallinnon tasoja, lukumääräisesti vähemmän sekä kooltaan suurempia paikallishallinnon yksiköitä eli kuntia. John (2006, 38) vertailee Länsi-Euroopan maita keskenään siinä, kuinka paikallishallinto työllistää julkisen sektorin työntekijöitä suhteessa valtion ja aluehallintoon. Tässä vertailussa Suomi on ykkönen, ja Suomea seuraavat järjestyksessä Norja, Tanska, Iso-Britannia ja Ruotsi. Suomessa paikallishallinto työllistää 75,0 prosenttia julkisen sektorin työntekijöistä. Vertailun tilastotiedot ovat jo hiukan vanhoja, mutta antavat suuntaa johtopäätöksille.

Kunnan perustehtävä on toimia asukkaidensa hyvinvoinnin mahdollistajana. Tämä tarkoittaa vastuuta palvelujen järjestämisestä joko itse palveluja tuottamalla, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, palveluja tilaamalla tai luomalla edellytyksiä markkinaehtoisten palvelujen kehitykselle. Lisäksi kunta on paikallisen demokratian areena, jossa tehdään päätöksiä elinkeinoelämän ja työllisyyden kehitysedellytyksistä, ympäristön viihtyvyydestä ja turvallisuudesta sekä muista asukkaiden hyvinvointiin liittyvistä asioista.

Kunnan johtamisella voidaan viitata sekä kunnan ylimpien viranhaltijoiden toteuttamaan ammatilliseen johtamiseen että poliittisen luottamushenkilöjohtamisen kokonaisuuteen. Kunnan johtamistehtävä jakautuukin useille henkilöille, jotka edustavat luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Kunnan johtaminen on poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhdistelmä, joka parhaalla mahdollisella tavalla toimiakseen vaatii osapuolten välistä hyvää yhteistyötä (Jäntti & Majoinen 2008, 11). Moniarvoisuus on kunnan johtamisen oleellisin piirre. Käytännössä kunnan johtamisjärjestelmän ytimessä ovat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.

Kuntajohtajalla voidaan yleisesti tarkoittaa sekä kunnan keskeistä ammatillista johtajaa, kunnanjohtajaa, että kunnan keskeisiä poliittisia johtajia, joita ovat lähinnä valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajat. Kunnanjohtajalla puolestaan tarkoitetaan kuntalaissa (365/1995) määritellyä kunnan ylintä viranhaltijaa joko kunnanjohtajaa tai kaupunginjohtajaa. Kunnanjohtaja on ainoa kunnallinen viranhaltija, jonka asema on määritelty kuntalaissa. Kuntalaissa määritellään myös kunnanjohtajan vaihtoehtona pormestari. Tässä työssä en käsittele pormestarin asemaa kunnassa, koska pormestari on kunnan luottamushenkilö. Keskityn tässä työssä kunnanjohtajan asemaan, tehtäviin ja vaikutusvaltaan kunnan johtajana.

3.1 Kunnanjohtajan asema ja tehtävät

Kuntalain 24 §:ssä säädetään kunnanjohtajasta ja pormestarista muun muassa seuraavaa:

”Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu. Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.”

Harjulan ja Prättälän (2007, 240) mukaan suomalaisessa kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu ammatillista johtamista. Kunnanjohtajan lakisääteinen asema on kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisen vahva. Kunnanjohtaja ei ole pelkästään ammatillinen johtaja, vaan hänellä on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä rooli poliittisessa johtamisessa.

John (2006, 139) toteaa, että Suomessa poliittinen johtaja on valtuuston puheenjohtaja. Toinen tärkeä hahmo on hallintoa johtava kunnanjohtaja, joka voidaan valita valtuuston puheenjohtajaksi. Tässä kohtaa tulkinta on väärä, sillä Suomessa kunnanjohtajaa ei voida valita valtuuston eikä kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tämä osoittaa, miten vaikeaa eurooppalaisten on ymmärtää suomalaista ammatillisuuteen perustuvaa kuntajohtamista John (2006,139) toteaa Suomessa olevan toimeenpanevan hallituksen, jonka jäsenet asetetaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tämän hallituksen puheenjohtajan roolia John ei mainitse millään tavoin.

Kunnanjohtajan asemaa on kuitenkin viime vuosikymmeninä heikennetty. Vuoden 1948 laissa kunnanjohtajan asemaan kuului kunnanhallituksen puheenjohtajuus. Vuoden 1976 kunnallislaissa kunnanjohtajalta poistettiin puheenjohtajuus ja hänestä tuli kunnanhallituksen viranhaltijaesittelijä. 1976KunL 56 §:n mukaan kunnanjohtaja oli valtuuston määräämättömäksi ajaksi valitsema kunnan päätoiminen viranhaltija. Pykälässä säädettiin viran pätevyysvaatimuksista, vaalimenettelystä sekä kunnanjohtajan irtisanomisesta. Vuonna 1993 mahdollistettiin määräaikaisen kunnanjohtajan valinta sekä kunnanjohtajan erottaminen epäluottamuksen perusteella. Näistä muutoksista johtuen kunnanjohtajan itseoikeutettu asema on horjunut, mutta toisaalta poliittinen johto ei ole monissakaan kunnissa täyttänyt näin syntynyttä tilaa. (Harjula & Prättälä 2007, 240.)

Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat lakiin, johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä. Kunnanjohtajan tehtäviä ei voida jakaa tai ottaa pois niin, että hänen lakisääteinen asemansa hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtajana vaarantuu. Esimerkiksi päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa on oltava kunnanjohtajalla. Kuntalain 23 §:n mukaan vastuu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta on kunnanhallituksella. Kunnanjohtajan lakisääteisenä tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. (Harjula & Prättälä 2007, 242 - 243.)

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus käyttää kunnan puhevaltaa. Kunnanjohtajalla on suoraan lain nojalla oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Puhevallan käyttäminen tarkoittaa yleensä esiintymistä kunnan nimissä ja puolesta eri viranomaisissa ja tilaisuuksissa. Käytännössä säännös antaa kunnanjohtajalle valtuuden esimerkiksi avoimen asianajovaltakirjan antamiseen kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtajan tehtäväalue käsittää kunnan koko toiminnan, ja sen vuoksi hänellä on oikeus saada toimensaan tarpeelliset tiedot kaikilta kunnan hallinnonaloilta. Kuntalain 51 §:n nojalla kunnanjohtajalla on oikeus otto-oikeuden käyttämiseen eli asian ottamiseen kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kuntalaissa ei ole säädetty kunnanjohtajan läsnäolosta muiden toimielinten kokouksissa. Hallintosäännöllä kunnanjohtajalle on syytä antaa oikeus olla läsnä kunnan kaikkien toimielinten kokouksissa. (Harjula & Prättälä 2007, 248 – 249.)

3.2 Kunnanjohtajan pätevydestä

Kunnan palvelutehtävän moninaisuus ja vastuun laajuus edellyttävät kunnanjohtajalta osaamisvaateena monialaisuuden hallintaa, laajaa tietopohjaa, vankkaa ammatillisuutta ja innovatiivisuutta. Henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan kunnanjohtajan tulee omata hyvä paineensietokyky, konfliktien ratkaisutaito ja kyky kokonaisuuksien hallintaan. Strategian sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten täytäntöönpano edellyttää kunnanjohtajalta muutoksen johtamisen taitoja, kykyä vastata operatiivisesta johtamisesta kuntastrategian suuntaisesti. (Jäntti & Majoinen 2008, 33.)

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnanjohtajan pätevyysvaatimuksista. Kunnallisesta viranhaltijasta säädetyn lain (304/2003) 5 §:n mukaan kunnanjohtajan virkaan voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut virkaa ja jonka kelpoisuudesta on esitetty riittävä selvitys. Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslain 125 §:ssä seuraavaa:

”Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.”

Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viranhoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. (Harjula & Prättälä 2007, 370.)

Kunnanjohtajan johtamistyössä painottuu strateginen johtaminen. Toimintaympäristön muuttuessa johtajan tehtävänä on tehdä tulkintaa siitä, mitä muutoksia tarvitaan kunnan tavoitteissa, rakenteissa, resurssien suuntaamisessa ja johtamisjärjestelmässä, jotta kunnan perustehtävän toteutuminen turvataan myös tulevaisuudessa. Näin ollen kunnanjohtajan on pidettävä yllä organisaation sisällä jatkuvaa keskustelua strategian huomioon ottamisesta eri toimialojen käytännön toiminnan suuntaamisessa sekä asioiden valmistelussa luottamuselinten käyttöön. (Jäntti & Majoinen 2008, 32 – 33.)

Seuraavassa esitetään Haverin ja Majoinen (1997, 101) laatima kunnanjohtajan uusi pätevyysprofiili, jota on ajantasaistettu kuntajohtajien työn kehittämissuunnan työn tuloksena (Jäntti & Majoinen 2008, 33). Sen mukaan kunnanjohtajalla täytyy nykyisin olla:

1. *strateginen pätevyys*, mikä tarkoittaa muutosten ymmärtämistä ja visiointia, strategisia valintoja, strategian toimeenpanokykyä, muutoksen johtamisen taitoja sekä strategisen projektisalkun hallintaa,
2. *ihmissuhdetaitoja*, kuten vuorovaikutus- ja suhdetoimintakyvyt, neuvottelu- ja pedagogiset taidot sekä kyky hallita konflikteja,
3. *käytännölliset tiedot ja taidot*, joilla tarkoitetaan ongelmanratkaisu-, tiedonhankinta- ja analyysitaitoja, kuntatalous ja – oikeus ym. substanssitietoja ja – taitoja, kielitaitoa, liiketoimintaosaamista, konserniohjausta sekä mediataitoja,
4. *henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan* kyvykäs sietämään epävarmuutta ja herättämään luottamusta, yhteistyöhakuinen, päätöksentekokykyinen, rohkea tarttumaan ongelmatilanteisiin sekä omalla esimerkillään johtava,
5. *yhteisön johtamisen taidot*, joihin kuuluvat verkostojohtaminen ja erityisesti ylikunnallinen yhteistyö, elinvoiman ja kilpailukykyyn edistäminen sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen.

Kunnanjohtaja on tyypillisesti ollut korkeakoulutasoisen hallinnollisen koulutuksen saanut. Liki kaksi kolmasosaa kunnanjohtajista on ollut Tampereen yliopistosta kunnallisalan koulutuksen saaneita. Monet heistä ovat siirtyneet liki suoraan vastuullisiin johtotehtäviin. Tällaisen vankan ammatillisen taustan merkitys kuntien onnistuneelle johtamiselle on kiistaton. Kunnanjohtajat rekrytoidaan yleensä toisista kunnista, mitä joissain mielipiteissä on pidetty kangistavana, institutionaalistavana tekijänä. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 75.)

Kuntajohtajan tehtävänä on viestiä uskottavasti kunnan ulkopuolisille toimijoille voimassa oleva kuntastrategia ja siihen liittyvät tavoitteet ja saada myös näitä mukaan strategian toteuttamisen. Nykypäivän johtajan on reagoitava toimintaympäristön muutoksiin tarvittaessa nopeastikin ja hänen on oltava aktiivinen strategian tarkistamisen käynnistäjä. Seudullisen yhteistyön tiivistymisen myötä kunnanjohtajan työ on muuttunut, mikä heijastuu myös edellä kuvattuihin pätevyysvaatimuksiin.

3.3 Kunnanjohtaja ja vallankäyttö

Kunnanjohtaja on kunnan toiminnan kannalta nivelkohdassa. Hän voi saada paljon aikaan, mutta hän voi myös estää monta asiaa. Kaikilla on varmasti jonkinlainen kuva kunnanjohtajan työstä. Jotkut kunnanjohtajat ovat halunneet tarkentaa tätä kuvaa julkaisemalla kirjan työstään. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisemana Tuusulan kunnanjohtaja Jorma Hämäläinen kertoi marraskuussa 1999 kirjassaan ”Minä kunnanjohtaja” johtamisesta kunnassa. Vuonna 2007 puolestaan kaupunginjohtaja Heimo Polvi julkaisi kirjansa ”Kuntajohtaja – poliittisten koirien kusitolppa”. Kumpikin kirja perustuu kirjoittajansa henkilökohtaisiin kokemuksiin kunnanjohtajan työstä, joka kaikesta yksinäisyydestä ja raskaudesta huolimatta on monella tavalla erittäin mielenkiintoista ja palkitsevaa.

Joulukuussa 1999 Kunnallisalan kehittämissäätiö julkaisi raportin otsikolla ”Sinä kunnanjohtaja”, missä kunnanjohtajia arvioivat hallitusten puheenjohtajat ja ammattijärjestöjen luottamushenkilöt. Tässä tutkimuskyselyssä kaikki arvioitsijaryhmät nimesivät useimmin kunnanjohtajan kunnan tosiasialliseksi johtajaksi.

Kuntajohtamisen kokonaisuus voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan; toisaalta kuntaorganisaation ja –konsernin johtamiseen sekä toisaalta kuntayhteisön (kunnan) johtamiseen. Ensin mainitussa johtamisessa kohteena on kunnan oma toiminta ja organisaatio sekä koko kuntakonserni. Johtaminen perustuu suoraan vallankäyttöön, jossa on selkeät valta- ja vastuusuhteet. Jälkimmäisessä johtamisessa kohteena ovat muun muassa kunnassa toimivat yritykset, yhteisöt ja ympäristö, jolloin suora vallankäyttö ja käskyvalta ovat rajoitettuja. Johtaminen on tällöin vaikuttamisverkostojen luontia ja innostamista sekä mahdollisuuksien luomista. Kuntajohtamisessa on tunnistettava olemassa olevat voimavarat sekä hankittava uusia voimavaroja ja kasvatettava sosiaalista pääomaa.

Pormestarijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä Suomessa on keskusteltu kunnanjohtajien poliittisuudesta. Joidenkin mielipiteiden mukaan lähes kaikissa Suomen kunnissa johtava virkamies ja monet ylemmät virkamiehet edustavat kaikkien tietten jotakin poliittista kantaa. Kuntien virkamiesten joukossa on eri puolueiden ”omia” poliitikkoja, jotka valmisteluprosesseissa pitävät yhteyttä omaan poliittiseen ryhmäänsä, tai joihin poliittiset ryhmät pitävät yhteyttä. Tämä käytäntö lieneekin yleinen kaupungeissa ja suurissa kunnissa.

Kunnanjohtajan poliittisuus on kiinteässä yhteydessä hänen valintaprosessiinsa. Mikäli kunnanjohtaja on valittu luottamushenkilöiden joukosta esimerkiksi suurimmasta poliittisesta ryhmästä, hän jää ikään kuin kiittollisuuden velkaan ryhmäänsä kohtaan, jolloin hänen toimintansa on keskimääräistä poliittisempää.

Mikäli taas kunnanjohtaja on valittu kunnan ulkopuolelta ja lisäksi useamman poliittisen ryhmän yhteisellä tuella, hänen toimintansa on keskimääräistä vähemmän poliittista. Kunnanjohtaja kokee olevansa koko kunnan kunnanjohtaja, ja edustavansa laajemmin kaikkia kuntalaisia. Toisaalta hän joutuu valmistelussaan ottamaan huomioon useampia näkökulmia ja mielipiteitä kuin yhtä poliittista ryhmää edustava kunnanjohtaja. Pienenä yksityiskohtana voidaan havaita, että sekä Pirkkalassa että Tampereella viimeinen kunnanjohtaja oli valittu luottamushenkilöiden joukosta. Lieneekö tällä vaikutusta siihen, että juuri näissä kunnissa siirryttiin pormestarijärjestelmään ensimmäisinä kuntina Suomessa. Kunnanjohtajan toiminta oli jo valmiiksi politisoitunut.

Koko järjestelmän olemassaolon ajan kunnanjohtaja on joutunut toimimaan verkostojen johtajana. Kunnanjohtajan intressiryhmä muodostuu muun muassa kunnan henkilöstöstä, luottamushenkilöistä, asukkaista ja yrityksistä, naapurikunnista, valtion viranomaisista, kansanedustajista ja ministereistä, rahoituslaitoksista ja tietenkin mediasta. Voidakseen hoitaa työnsä kunnialla kunnanjohtajan täytyy luoda ja ylläpitää siltoja joka suuntaan.

af Ursin ja Heuru (1990, 102) toteavat julkisen johtamisen perustuvan aina viralliseen auktoriteettiin, jonka on oltava legitiimiä demokratian tarkoittamassa mielessä. Virallinen auktoriteetti ja asema ovat näin ollen julkisen johtajan vallan perusta. Tätä osaa henkilön vallasta voidaan kutsua myös viralliseksi toimivallaksi. Auktoriteettirakenteelle on tyypillistä se, että mitä ylemmäksi hierarkiassa nousee, sen enemmän yksilöllä on valtaa.

Niiranen (1995, 144) jakaa sosiaalitoimen johtajuuteen liittyvän vallankäytön henkilöstöön ja toimintaympäristöön kohdistuvaan vaikuttamiseen. Henkilöstöön kohdistuva vallankäyttö sisältää erilaisia motivoinnin ja kontrolloinnin keinoja. Ympäristöön kohdistuvassa vallankäytössä erotetaan asiantuntijavalta, kooptaatiovalta ja piilevä eli implisiittinen valta. Asiantuntijatiетoon perustuvaa valta-asemaa korostetaan erityisesti uudistamistilanteissa, koska se antaa mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon jo varhaisessa vaiheessa. Kooptaatiovalta tarkoittaa tilannetta, jossa sosiaalitoimi tarjoaa jollekin sidosryhmälle, esimerkiksi toiselle organisaatiolle tai asiakasjärjestölle mahdollisuuden osallistua sosiaalitoimea koskevien ratkaisujen valmisteluun tai päätöksentekoon. Implisiittinen, piilevä valta puolestaan tarkoittaa tilannetta, jossa sosiaalitoimi voi tehdä omat ratkaisunsa kunnassa suhteellisen itsenäisesti. Piilevä valta kuvastaa myös varastoitua valtaa. (Niiranen 1995, 144 – 145.)

Johtamiseen liittyviä rooleja on määritelty monin eri tavoin. Mintzbergin johtajuusrooli tarkoittaa henkilön organisoitua käyttäytymistä, joka kuuluu johonkin tunnistettavissa olevaan asemaan organisaatiossa. Mintzberg (1980, 59) jakaa johtajaroolit ihmissuhderooleihin, informaatiorooleihin ja päätöksentekijärooleihin. Ihmisten välisiin suhteisiin liittyvissä rooleissa Mintzberg erottaa keulakuvan, johtajan ja yhdyshenkilön. Hän korostaa roolien pohjana johtajien todellista toimintaa, ei yksin arvoja tai periaatteita.

Sinialmi (1999, 206) puolestaan viittaa siihen, että joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaupunginjohtaja johtaa kaupunkinsa suurinta organisaatiota. Suuri organisaatio jo sinällään vaikuttaa muiden organisaatioiden käyttäytymiseen, koska niiden kanssa on olemassa monenlaisia vahvoja sidoksia. Vaikkei niitä olisikaan, muut organisaatiot kyselevät kaupunginjohtajan mielipidettä mitä erilaisimmista asioista ja käyttävät sitä hyväksi tarpeen vaatiessa omassa päätöksenteossaan.

Kuntaa johdetaan poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyönä. Kunnan johtamisen kaksijakoisessa mallissa korostuvat yhteistyö ja vuorovaikutus. Kunnanjohtaja on usein kompromissijohtaja ja neuvottelija eri osapuolten välillä. Kunnanjohtajan työtä vaikeuttavat kuntajohtamisen julkisuus ja asiantuntijaorganisaation johtamishaasteet. Organisaation johtamisessa kunnanjohtajan tärkein yhteistyötaho on johtoryhmä, joka muodostuu pääsääntöisesti kunnan toimialajohtajista. Johtoryhmä työskentelee asioiden valmistelemiseksi ja täytäntöön panemiseksi, vaikka kuntalaki ei kunnan hallinnon järjestämisen osalta tunnekaan koko johtoryhmää.

af Ursin ja Heuru (1990, 30 – 38) jakavat kunnanjohtajan toimivaltaa säätelevän normiston perusteella kunnanjohtajan vallankäytön mahdollisuudet aloitevaltaan, valmisteluvaltaan, päättämismalliaan, täytäntöönpanovaltaan ja valvontavaltaan. Kunnanjohtajan tärkein vaikutusvalta perustuukin asioiden huolelliseen valmisteluun. Valmistelussa päätetään siitä, mihin suuntaan asioita viedään. Vahvoilla perusteluilla sekä julkisella esittelyllä on olennainen vaikutus siihen, miten hyvin kunnanjohtaja pystyy viemään asioita eteenpäin.

Vuoden 1976 kunnallislilla kunnanjohtajalta poistettiin kunnanhallituksen puheenjohtajuus ja hänestä tuli kuntien johtosääntöjen perusteella kunnanhallituksen esittelijä. Kunnan päätösvaltan kannalta kunnanjohtaja oli täytäntöönpanosta ja valmistelusta vastaava ylin viranhaltija kunnassa. Heurun (2000, 215) mielestä kunnanjohtajien johtajuus perustui hyväksyttävyyteen eikä mahtiasemaan. Hyväksyttävyyden saavuttaminen oli kaksipuolista. Yhtäältä se riippui hänestä itsestään eli siitä, minkälaiseen herruusasemaan hänen karismansa, ammattitaitonsa ja aikaansaannoksensa yltivät.

Toisaalta se riippui ulkopuolisista tahoista eli siitä, minkälaiseen herruusasemaan hänet asetettiin. Kunta ei kuitenkaan johdettu pelkästään kerran saavutetun auktoriteetin turvin, vaan kunnanjohtajan oli alati ansaittava asemansa. Ennen kaikkea jokaisen kunnanjohtajan oli tultava toimeen ympäristönsä kanssa. Tämä muodostui kunnan luottamushenkilöistä, viranhaltijoista, työntekijöistä ja viime kädessä kunnan jäsenistä. (Heuru 2000, 215 – 216.)

Sinisalmen (1999, 213) mukaan vuoden 1995 kuntalain seurauksena kaupunginhallituksen asema on vahva, kaupunginhallituksen puheenjohtaja on noussut luottamushenkilöhallinnon johtajaksi ja kaupunginjohtaja on säilyttänyt asemansa merkittävimpänä kunnallispoliittisena vaikuttajana. Heuru (2000, 344) yhtyy näkemykseen kaupunginhallituksen osalta ja yleistää havainnon koskemaan kunnanhallituksen asemaa yleensä. Heuru toteaa myös, että kunnanhallituksen aseman vahvistuminen saattoi vahvistaa myös kunnanjohtajan tosiasiallista, mutta ei laista johdettavissa olevaa asemaa. Väite kunnanjohtajan aseman vahvistumisesta ei ole kuitenkaan yleistettävissä, sillä se kytkeytyy suuressa määrin kuntakohtaiseen kulttuuriin ja kunnanjohtajan persoonaan (karismaan). Toisissa kunnissa se on vahvistunut ja toisissa kunnissa taas ei (Heuru 2000, 344).

Heuru korostaa tulosjohtamisen käyttöönottoa mahdollisuutena kunnanjohtajan aseman vahvistumiseen. Tulosjohtamisen idean yleistyminen korosti kunnanjohtajan asemaa kunnan toiminnan koordinoijana ja eräänlaisena konsernijohtajana. Vuoden 1995 kuntalailla oli tähän kehitykseen vaikutusta siten, että se heikensi lautakuntien asemaa. Lautakuntien itsenäisyys katosi ja niiden johtamien hallinnonalojen tilalle tuli tulosalueita. Tämän seurauksena kunnanjohtaja alettiin mieltää koko kunnan toiminnan johtajaksi, jolla oli vastuu kokonaisvaltaisten tulosten edellyttämässä laajuudessa. (Heuru 2000, 344.)

Heurun (2000, 351) mielestä kunnanjohtajajärjestelmäämme on sotkeutunut virka ja poliittinen johtajuus. Järjestelmän, joka on puhtaasti suomalainen hengentuote, lähtökohtana on hallinnollinen virka. Kaupunginjohtajajärjestelmän käyttöön ottamisesta lähtien kunnanjohtajan tuli johtaa kuntaa muuttuvissa olosuhteissa. Hänen tuli edistää kehitystä eli muutosta. Siihen ei riittänyt pelkkä formaalinen tieto, vaan sen lisäksi oli etsittävä mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Tämä taas on aidosti poliittista toimintaa. Kunnanjohtaja on ollut virkamies ilman virkamiehelle tyypillistä toimenkuvaa. Hän on ollut tosiasiallisesti (ainakin osittain) myös kuntansa poliittinen johtaja, mutta ilman normatiivisesti järjestettyä poliittista valtaa ja poliittista vastuuta. (Heuru 2000, 351.)

3.4 Kansainvälistä vertailua

Kunnallishallinnon järjestelmät maailmassa Norton (1994, 13) jakaa viiteen perusmalliin, jotka ovat eteläeurooppalainen, pohjoiseurooppalainen, brittiläinen, pohjoisamerikkalainen ja japanilainen hallintojärjestelmä. Nortonin (1994, 3) mukaan paikallishallinnon rakenteet ovat lähtöisin 1100- ja 1200-lukujen Euroopasta. Eurooppalaiset kunnallishallinnot Lidström (1996, 17 - 20) puolestaan jakaa kuuteen järjestelmään, jotka ovat pohjoiseurooppalainen, brittiläinen, keskieuropalainen, napoleoninen, itäeurooppalainen ja neuvostojärjestelmän jälkeinen järjestelmä. Nortonin (1994, 13) mukaan Suomella ja Sveitsillä on omat erikoiset järjestelynsä. Keskityn tässä lyhyessä vertailussa vain muutamaankin eurooppalaiseen maahan.

Lakisääteisesti vahvan aseman omaava ammattijohtaja on harvinainen Euroopassa. Tavallisempaa on, että kuntaa johtaa joko suorilla vaaleilla valittu tai valtuuston valitsema poliittinen johtaja, pormestari, joka vastaa myös kunnan hallinnollisesta ja toiminnallisesta johtamisesta. Kansainväliset mallit ovat myös olleet vaikuttamassa siihen, että pormestari on noussut suomalaiseseen keskusteluun ja vuoden 2006 kuntalain muutoksella otettu myös lainsäädäntöön. (Harjula & Prättälä 2007, 241.)

Hämäläisen, Prättälän ja Rynänen (2009, 26) mukaan johtamis- ja toimintamallit voidaan tyypitellä seuraaviksi johtamis- ja toimintamalleiksi: vahvan pormestarin malli, valiokunta-johtaja –malli, kollektiivinen johtamismalli ja valtuusto-kunnanjohtaja –malli. Eri maiden käytännöt eivät tietenkään ole koskaan puhtaasti jotain mallia noudattavia. Niinpä Suomen järjestelmäkin on luottamushenkilöhallinnon osalta pitkälti kollektiivisen mallin mukainen, mutta kunnanjohtajan vahva asema perustelee sen sijoittamista viimeiseen valtuusto-kunnanjohtaja –kategoriaan, vaikkei Suomen kunnanjohtaja toki ole verrattavissa Yhdysvaltain tai Irlanninkaan itsenäistä toimivaltaa käyttävään johtajaan. (Hämäläinen & Prättälä & Rynänen 2009, 27.)

3.4.1 Ruotsi, Norja ja Tanska

Ruotsissa on kehittynyt Suomea vahvempi poliittisen johtamisen traditio. Tilaa tälle kehitykselle on antanut se, että Ruotsissa ei ole lakisääteistä kunnanjohtajaa eikä muutakaan johtavaa viranhaltijaa, jolla olisi laissa säädettyä toimivaltaa. Käytännössä Ruotsin kunnissa on kunnanjohtajan tai kansliapäällikön nimikkeellä kunnan johtamisesta yleisesti vastaavia ammattijohtajia. Kunnanneuvos (kommunalråd) – järjestelmää kehittämällä on pyritty vastaamaan samoihin haasteisiin kuin mihin pormestarijärjestelmällä pyritään. Kunnanneuvokselta puuttuu suora mandaatti kuntalaisilta eikä hänellä ole myöskään laissa säädettyä toimeenpanovaltaa. Kunnanneuvos on Ruotsissa yleensä

kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunnanneuvoksia voi olla useitakin, jolloin joku heistä voi olla esimerkiksi kunnanhallituksen varapuheenjohtaja tai tärkeän lautakunnan puheenjohtaja. (Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen 2009, 40 - 41.)

Kunnanjohtajan tai kansliapäällikön, joista Ruotsissa käytetään myös yleisnimitystä kommunchef, valitsee yleensä kunnanhallitus hallinnon päälliköiden joukosta. Hän on kunnan johtava viranhaltija, jonka vastuulla on suunnitella, johtaa ja koordinoida kunnan toimintaa sekä johtaa kunnan hallintoa. Kunnanjohtajalla on yleensä vastuu asioiden valmistelusta ja esittelystäkin, mutta tämä vastuu voi tärkeimmissä asioissa kuulua myös kunnanneuvokselle. (Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen 2009, 41.)

Norjassa kunnan hallinto-organisaatio on samantapainen kuin Suomessa. Kunnanhallitukseen on kuitenkin valittu vain valtuuston jäseniä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Suomesta poikkeavasti valtuustolla ja hallituksella on yhteinen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat, jotka valtuusto valitsee hallitukseen valituista. Parlamentarismin valinneissa kunnissa kunnanhallituksen puheenjohtaja ei kuitenkaan ole valtuuston puheenjohtaja.

Lain mukaan Norjassa kaikissa kunnissa on hallintopäällikkö, joka asemaltaan muistuttaa Suomen kunnanjohtajaa. Hallintopäällikkö on valtuuston valitsema kunnan hallinnon ylin johtaja lain säätämien poikkeuksin ja valtuuston asettamien rajoituksin. Hän vastaa asioiden valmistelusta ja päätösten toimeenpanosta. Hallintopäällikkö on ainoa viranhaltija, jolle voidaan delegoida päätösvaltaa, muun muassa virkojen perustaminen. (Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen 2009, 47.)

Lidströmin (1996, 32) mukaan Tanska eroaa muista pohjoismaista siinä, että pormestarilla on avainrooli kuntien hallinnossa. Tanskalainen pormestari vastaakin lähinnä suomalaista kunnanvaltuuston puheenjohtajaa. Valtuusto valitsee pormestarin nelivuotiskaudelle kunnallisvaalien jälkeen. Pormestarin tehtävä on kokopäiväinen. Kunnanjohtajaa vastaava viranhaltija on myös olemassa, mutta pormestari vastaa päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Tanskassa pormestarilla on näkyvämpi asema kunnanjohtajaan verrattuna. Pormestari edustaa kuntaa ulospäin ja on sen ylin hallinnollinen ja poliittinen johtaja.

Tanskan viimeisin kuntareformi tuli voimaan 1.1.2007. Tuolloin jäljelle jäi 98 kuntaa sekä viisi aluetta, joilla on vastuu sairaalatoimesta. Kunnissa on keskimäärin 54.000 asukasta. Kuntareformissa kunnat saivat uusia tehtäviä, ja kunnista tuli kansalaisille sekä yrityksille pääasiallinen portti koko julkishallintoon.

3.4.2 Englanti

Tässä tarkastelussa rajoitun pelkästään Englantia koskeviin järjestelyihin. Iso-Britannia jää muutoin tarkastelun ulkopuolelle. Englannin kunnallishallinnon ongelmana on ollut se, että valtuusto on tavallaan kokonaisuudessaan vastuussa sekä päätöksenteosta että täytäntöönpanosta. Täytäntöönpano on hajautunut valtuuston valiokunnille. Vuoden 2000 kunnallislain tavoitteena oli toteuttaa valtuuston jäsenten kesken selkeä roolijako toimeenpaneviin valtuutettuihin ja ei - toimeenpaneviin valtuutettuihin. Toimeenpaneavat valtuutetut muodostavat toimeenpaneavan valiokunnan, joka on eräänlainen kunnanhallitus. Uuteen kabinettimuotoiseen kunnallishallintoon siirtymistä luonnehdittiin lähes vallankumoukselliseksi. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 28.)

Vuonna 2007 kuntalain Englannin johtamismalleja muutettiin siten, että kunnat voivat valita seuraavista vaihtoehdoista, joissa molemmissa johtajan/pormestarin ja kabinetin toimikausi on 4 vuotta:

- 1) suoraan valittu pormestari,
- 2) valtuuston valitsema johtaja.

Tarkoituksena on vahvistaa pormestarin tai valtuuston valitseman johtajan asemaa antamalla oikeus määritellä, käyttääkö hän toimivaltaa itse vai delegoiko hän sitä jollekin kabinetin yksittäiselle jäsenelle tai kabinetille kokonaisuudessaan. Samoin hän nimittää kabinetin jäsenet. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 29.)

Ylösen (2007, 15) mukaan vuoden 2000 kuntalakiuudistuksessa tuli mahdolliseksi valita pormestari suoralla kansanvaalilla, mutta vain harva kunta (12 kpl) on ottanut pormestarivaalin käyttöön. Lisäksi suora vaali on käytössä omaan lakiinsa perustuen Suur-Lontoon alueella. Ryyänen (2001, 94) mukaan Lontoon pormestarilla on hallinnon päällikkönä toimivalta koko Lontoon kehittämisen suuntaviivojen luomisessa ja julkisessa edustamisessa. Hän antaa myös kasvat Lontoolle edustamalla kaupunkia. Poliisi- ja pelastustoimen ohella hänen vastuulleen kuuluu kaksi uutta agentuuria: Transport for London ja London Development Agency. Lontoon pormestari valitaan neljän vuoden toimikaudeksi.

3.4.3 Ranska

Dualistisen kunnallishallintomallin esimerkkimaan Ranskan pormestarin valitsee, muodollisesti tarkasteltuna, valtuusto. Käytännössä hänen valintansa on kuitenkin jo pitkään ollut suora vaali, sillä kilpailevien puolueiden huippukandidaatit kunnallisvaalissa ovat ensi sijassa pormestari tehtävän hakijoita. Pormestarin (maire) asemaa kuvataankin kunnalliseksi presidentiksi tai jopa kunnalliseksi

monarkiksi. Tätä edesauttaa pormestarille kuuluva laaja toimivalta. Yhtäältä hän on valtuuston ja sen valiokuntien puheenjohtaja ja toiseksi myös kunnan hallinnon (monokraattinen) päällikkö. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 31.)

Hallinnon sisäisten asioiden hoidossa pormestaria avustaa hallintosihteeri, jolla on pääsääntöisesti hallinnollinen koulutus. Hän on pormestarista monin tavoin riippuvainen, muun muassa pääsääntöisesti toimikaudeltaan vain pormestarin toimikauden ajan. Pormestarin määräävää asemaa vahvistaa vielä erityisesti suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa se, että hän nimittää kabinetin itselleen lojaaleista neuvonantajista ja avustajista. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 32.)

Ryynäsen (2001, 90) mukaan ranskalaisen kunnan pormestari on sekä kunnan virkamies (sen korkein vaaleilla valittu toimija) että valtion edustaja, joka sen nimissä hoitaa tiettyjä henkikirjoitus- ja yleispoliisitehtäviä. Pormestari valitaan vaalikauden (kuusi vuotta) alussa, eikä häntä voida valtuuston päätöksellä irtisanoa. Nortonin (1994, 141) mukaan ranskalaisen kunnan avainhahmo onkin pormestari. Häntä on kuvattu sanoilla ”kunnan valistunut itsevaltiainen, päätuomari, rippi-isä ja edunvalvoja”. Virkojen päällekkäisjärjestelmän vuoksi monilla pormestareilla on läänin, alueen ja valtion tasolla muitakin tehtäviä.

3.4.4 Saksa

Saksassa pormestarin suorasta vaalista on yli 50 vuoden kokemukset. Nytemmin osavaltioiden kunnallislait ovat suoran vaalin käyttöönoton suhteen melko yhdenmukaisia. Erottava tekijä löytyy siitä, onko pormestarin toimikausi valtuuston kanssa sama vai siitä poikkeava. Useimmissa osavaltioissa (10) valtuustolla ja pormestarilla on eri toimikausi. Tämä edesauttaa pormestarin aseman epäpolisoitumista. Niinpä pormestarin vaali on enemmässä määrin henkilövaali kuin puolueiden ehdokkaiden välinen kilpailu. Suoran vaalin seurauksena on ollut se, että liki 90 prosenttia kaikista päätoimisista pormestareista on taustaltaan hallinnollisen ja oikeudellisen koulutuksen saaneita hallinnon ammattilaisia. (Hämäläinen & Prättälä & Ryyänen 2009, 32.)

Suuri Nordrhein-Westfalenin osavaltio on esimerkki järjestelmästä, jossa pormestarivaali toimitetaan samanaikaisesti valtuuston vaalin kanssa. Osavaltiossa on pormestarivaali suuremmassa määrin puoluepolitisoituneempi. Tämä johtuu samanaikaisesta vaalitaistelusta sekä valtuuston että pormestarinvaaleissa. Pormestarin laaja toimivalta – dualistinen ja osin trialistinen - leimaa hänen ja valtuuston välistä suhdetta. Pormestari on paitsi hallinnon johtaja myös valtuuston ja sen valiokuntien puheenjohtaja. Lisäksi hänelle kuuluu kolmantena tehtäväryhmänä suoraan lain perusteella osoitettuja valtiollisia tehtäviä.

Kansanvaalilla valittavan pormestarin virkakauden pituus on osavaltiosta riippuen 5-8 vuotta. Kunnan johtajana toimiva on suoraan vastuussa myös kunnan asukkaille. Erilainen asema näkyy ennen muuta siinä, ettei valtuusto voi erottaa suoralla vaalilla valittua pormestaria kesken toimikauden. Saksassa pormestarin erottamiskynnys on korkea. Silti tällaiset tapaukset eivät ole harvinaisia. Kunnan asukkaiden mahdollisuus erottaa suoralla vaalilla valittu pormestari on tuonut suoran demokratian menettelyn saksalaiseen kunnallisoikeuteen ja – politiikkaan. Mielenkiintoista on havaita, että suoran vaalin poliittiset vaikutukset eivät rajoitu pelkästään kuntaorganisaation omaan piiriin. Järjestelmän käyttöönotto voi vaikuttaa myös kunnan ja valtion suhteeseen. (Ryynänen 2001, 86 - 88.)

Lyhyelläkin vertailulla on havaittavissa, että suomalaisen kunnan johtamisjärjestelmä eroaa oleellisesti edellä kuvatuista eurooppalaisista järjestelmistä. Karkeasti voikin todeta, että pormestarin rooli korostuu mentäessä kohden Välimerta. Pormestarimalleista vahvan ja riippumattoman pormestarin mallin tarjoaa eteläsaksalainen kunnallishallinto. Vastaavasti heikomman pormestarin mallin tarjoaa pohjoissaksalainen tai tanskalainen kunnallishallinto. Pormestarin rooli myös vaihtelee seremoniamestarista vakavasti otettavaksi kuntalaisten asioiden hoitajaksi riippuen siitä, mitkä ovat kunnallishallinnon vastuulla olevat tehtävät kussakin järjestelmässä.

4. TEOREETTINEN NÄKÖKULMA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEEN

Minkälainen kuntateoria tarjoaa teoreettisen näkökulman kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin tiivistyvässä seutuyhteistyössä? Anttiroikon (1994, 22) mukaan teoria on empiiristä todellisuutta koskevien väitelauseiden systemaattinen kokonaisuus. Positivistisesti tulkittuna teorian perustehtävä on kuvata ja selittää luonnon, ihmisten ja yhteiskunnassa tapahtuvan toiminnan syiden ja seurausten suhteita. Teorioissa pyritään aiempaa selvemmin inhimillis-yhteiskunnallisen todellisuuden ymmärtämiseen ja tulkintaan.

Pitkälle kehiteltyjä kuntateorioita ei ole kehitelty oikeastaan lainkaan. Kuntateoria on jäsentynyt esitys siitä, mitä kunnat ovat, miten ne ovat muotoutuneet ja miten ne vaikuttavat yhteiskuntaelämään. Ne perustuvat filosofiseen, antropologiseen ja sosiologiseen tutkimukseen, mutta kohdentavat omalla erityisalueellaan huomionsa nimenomaan paikallistason poliittis-hallinnollisiin rakenteisiin ja prosesseihin. (Anttiroiko 1994, 22.) Kokonaisvaltaiseen kuntakäsitykseen pyrkivät funktionalistiset lähestymistavat tarjoavat Anttiroikon (1994, 54) mielestä mielenkiintoisia viitekehyksiä kunnallistutkimukselle. Niihin on kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti, sillä monet kunnalliselämän erityispiirteet hautautuvat helposti yleisten rakenne- ja toimintayhteyksien kuvauksen alle.

Kunnallishallinnon toimintaa tai kunnallispoliittista prosessia voidaan analysoida ja on maassamme 1970-luvun alusta lähtien analysoitukin systeemiteorian pohjalta. Tällöin kunta nähdään omana systeeminään, joka toimii muiden sistemien kanssa vuorovaikutuksessa. Sittenmin tämä lähestymistapa on klassisen muotonsa ohella saanut erilaisia sisämuotoja, kuten kontingenssiteoria ja hieman dynamisempää muotoa edustavat verkostoteoriat. (Anttiroiko 1996, 132 – 136.)

Anttiroiko (1996, 106) asettaa systeemiteorian kunnallistutkimuksen kentässä institutionaalisen kuntakäsityksen piiriin, jolloin systeemiteoria on lähellä institutionalismia. Sitä voidaan tarkastella organisaatioteoreettisesti systeemiteorian näkökulmasta. Systeemiteoria eli järjestelmäteoria on formaali kuvaus luonnon, ihmisen ja yhteiskunnan yleisestä toiminnallisesta luonteesta. Sitä on käytetty varsin paljon yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Tämän teorian pohjalta tarkasteltuna kunta tematisoituu järjestelmänä, jolle kunnan jäsenet ja muut ”panostenhaltijat” antavat panoksia ja poliittista tukea ja asettavat vaatimuksia, ja jolta ne saavat tuotoksina palveluja ja erilaisia hyötyjä. (Anttiroiko 1994, 54 – 55.) Yksi systeemiteorian pohjalta tehty teoreettinen laajennus on kontingenssiteoria eli soviteteoria. Kast ja Rosenzweig (1985, 115) pitävät kontingenssiteoriaa systeemijattelun johdannaisena, joka on systeemiteoriaa konkreettisempi ja erikoistuneempi lähestymistapa organisaation ja sen ympäristön hahmottamiseen. Mielestäni kontingenssiteoria tarjoaa

käyttökelpoisen teoreettisen näkökulman kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin keskenään erilaisissa seutuyhteistyön rakenteissa.

4.1 Kontingenssiteoria

Kontingenssiteoria, jonka kehitykseen ovat voimakkaasti vaikuttaneet etenkin Burns ja Stalker (1961), Lawrence ja Lorsch (1967) sekä myös Child (1972), Aldrich (1972) ja Mintzberg (1979), tarkastelee organisaatiota ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevana järjestelmänä (Haveri 2002, 11 - 12). Kontingenssiteorian peruslähtökohtana on teesi, jonka mukaan kaikki organisaatiot ovat riippuvaisia ympäristöstään, ja ne joutuvat sopeuttamaan toimintojaan ympäristöolosuhteiden muutosten edellyttämällä tavalla. Ei ole universaalisti oikeaa tapaa organisoida eikä parasta mahdollista organisaatorakennetta, vaan nämä ovat riippuvaisia organisaation sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä, niin sanotuista kontingenssitekijöistä. (Burns & Stalker 1961; Haverin 2002, 11–12 mukaan.)

Kallion (1995, 31) mukaan kontingenssiteoria on syntynyt ja kehittynyt 1960- ja 1970-luvuilla kritiikiksi klassisille hallinto- ja organisaatioteorioille, joiden avulla yritettiin kehittää universaali, kaikkiin tilanteisiin sopiva malli hyvän organisaatorakenteen luomiseksi. Kontingenssiteorian mukaan tällaista mallia ei voi olla olemassa, vaan kulloinenkin paras tapa riippuu monista kyseisessä tilanteessa vaikuttavista yksilöllisistä tekijöistä. Teoria rakentuu pitkälti yhteensopivuuden käsitteen perustalle. Yleistäen voidaan sanoa, että hyvä yhteensopivuus merkitsee asioiden ja tehtävien häiriötöntä ja sujuvaa etenemistä, hidastavan kitkan ja esteiden poissaoloa (Kallio 1995, 32).

Maanosen (2005, 63) mukaan kontingenssiteorian keskeisin viesti käytännön kannalta on se, että organisaation suunnittelun ja kehittämisen on lähdettävä siltä pohjalta, miten organisaatio aikoo reagoida ympäristötekijöihin ja niiden erityispiirteisiin. Näin ollen ei voida keskittyä yhteen ainoaan hyvään tapaan organisoitumisessa, vaan on haettava kuhunkin ympäristö- ja tilannetekijään sopiva lähestymistapa. Näiden valintojen avulla organisaation toiminta voi olla tehokasta ja vaikuttavaa.

Kast ja Rosenzweig (1985, 116) toteavat kontingenssiteorian korostavan sellaisia organisaatiomuotoja ja toimintamalleja, jotka ovat kaikkein sopivimpia tiettyihin yksilöllisiin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Vastaavasti organisaation toiminnassa ja rakenteissa tapahtuneet muutokset nähdään reaktioina tilanteisiin, jotka uhkaavat järkyttää tasapainotilaa. Muutoksen jälkeen tasapainon hakeminen organisaation eri osa-alueiden kesken on keskeinen toimenpide.

Tämän kontingenssiteorian mukainen oletamus on siis se, että toimiakseen tehokkaasti kuntaorganisaatio sopeutuu ympäristöönsä muuttamalla rakenteitaan. Kallio muistuttaa kuitenkin eroavaisuuksista silloin, kun kuntaorganisaatiota verrataan monitoimialayritykseen. Organisaationa kunta poikkeaa eräiltä osin merkittävästi yrityksestä. Kallion (1995, 235) mukaan kunnan toiminta on pitkälti erilaisilla laeilla säädeltyä ja päätöksenteko on poliittista. Kallio muistuttaa, että poliittisina päätöksentekijöinä valtuutetut joutuvat ottamaan huomioon sidosryhmien taholta tulevan poliittisen kannatuksen. Kontingenssiteorian mukaan myös kuntaorganisaation odotetaan toimivan samalla tavalla kuin yrityksen ottaen kuitenkin huomioon valtiovallan lainsäädännöllä asettamat rajoitteet (Kallio 1995, 235).

Kunnan toimintaympäristön kannalta Kallion (1995, 47) mukaan kuntaorganisaation toiminnan näkökulmasta katsoen tärkeitä osaympäristöjä ovat:

1. *Institutionaalinen ympäristö*, joka rakentuu niistä normeista, ohjeista ja muista säännöistä, joiden mukaan on toimittava. Monet näistä säännöistä tulevat organisaation ulkopuolelta valtiovallan taholta.
2. *Sosiaalinen tarveympäristö*, joka muodostuu sidosryhmien kuntaan kohdistamista palvelu- ym. odotuksista.
3. *Poliittinen valta- ja tarveympäristö*. Millaiset arvostukset ja ryhmien väliset voimasuhteet ovat vallitsevia?
4. *Taloudellinen resurssiympäristö*, jonka keskeisimpiä tekijöitä ovat taloudellinen tuotantotoiminta ja sen kunnalle mahdollistamat resurssit.

Kallion (1995, 24) mukaan kontingenssiteoria nojautuu voimakkaasti positivistiseen ja deterministiseen ajatteluun, minkä vuoksi ympäristön ja organisaation välinen suhde pyritään määrittelemään kausaalisesti, jolloin ympäristön muutos saa aikaan muutoksen organisaatiossa. Toimintaympäristön muutos lähtee usein laajoista yhteiskunnallisista muutos- ja kehitysprosesseista, joihin yksittäinen organisaatio ei juuri voi vaikuttaa. Organisaation näkökulmasta tärkeimpiä ovat sellaiset muutokset, jotka jollain tavalla muuttavat organisaation ja ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Ympäristön muutokset vaikuttavat organisaation toimintaedellytyksiin ja/tai siihen kohdistuviin odotuksiin ja vaatimuksiin (Kallio 1995, 32).

Kallion näkemyksen mukaan väärin tulkitusta ympäristöstä johtuvat organisaation ongelmat alkavat korjaantua vasta sen jälkeen, kun ongelmat on tunnistettu. Tällöin korjaavat mekanismit pakottavat johdon muuttamaan väärin omaksuttua ympäristökäsitystä totuudenmukaiseksi. Valtuutetut poliittisina päätöksentekijöinä saattavat olla haluttomia ryhtymään sellaisten uudistusten

toteuttamiseen, jotka mahdollisesti edistävät taloudellista ja organisatorista rationaalisuutta, mutta jotka vähentävät heidän omaa poliittista kannatustaan. Tämä on yksi mahdollinen selitys ja syy sille, miksi kuntaorganisaatiot tietyissä tilanteissa reagoivat ympäristömuutoksiin selvästi hitaammin kuin yritysorganisaatiot. (Kallio 1995, 236 – 237.)

Anttiroiko (1996, 108) arvelee kontingenssiteorian olevan yksi vapaakuntatutkimuksessa yleisimmin käytetyistä lähestymistavoista. Teorian ideana on nähdä organisaatio avoimena systeeminä, joka menestyäkseen vaatii tasapainottamista suhteessa ympäristöönsä. Tämä tarjoaa perspektiivin, jossa vapaakuntakokeilun puitteissa toteutettu organisaatorakenteiden uudistaminen suhteutuu esimerkiksi itsehallintokeskusteluun, tehokkuusvaateisiin ja paikallisiin olosuhteisiin samalla kun suhde esimerkiksi valtiovaltaan pysyy koko uudistuksen idean kannalta myös teoreettisesti tärkeänä. Kyseinen lähestymistapa sopii hyvin yhteen markkinaperusteisen kunnallishallinnon käsitteen kanssa, joka on saamassa yhä keskeisemmän sijan kuntatutkimuksessa. (Anttiroiko 1996, 108.)

Heuru puolestaan arvioi kontingenssiteorian käyttöä 1980-luvun lopulla vapaakuntakokeilun yhteydessä merkittävänä teoreettisena ulottuvuutena. Heurun (2000, 275) mukaan tässä oli uutta se, että erityisesti vuoden 1976 kunnallislain samoin kuin kuntia koskenut erityislainsäädäntö olivat edustaneet jokseenkin jyrkästi kontingenssiteorialle vastakkaista näkemystä; kunnan organisaatio tuli säädellä lailla ja sen tuli olla samanlainen kaikissa kunnissa. Paikallisilla olosuhteilla ei saanut olla ainakaan pääsääntöistä merkitystä kunnan organisaation määräytymisessä. Tämä kuvasti aikansa ajattelutapaa julkisen hallinnon järjestämisessä yleensä. Niinpä valtionhallinto oli järjestetty yhdenmukaisuuteen pyrkimällä, ja tätä ajattelutapaa oli sovellettu myös kunnallishallintoon.

Haverin (2002, 12) mielestä jokaisen avoimen organisaation on otettava huomioon se tilanneyhteys, jossa toimitaan, ja muokattava toimintatapansa sekä rakenteensa niin, että ne ovat yhteensopivia tämän toimintaympäristön kanssa. Sopeuttaminen on elinehto sille, että organisaatio säilyisi ja voisi jatkaa toimintaansa. Haveri arvelee myös, että kunnallishallinnon uudistus sääntelyn vähentämisineen kiihdyttäneen kuntarajojen sopeutumista.

Kontingenssiteoriassa eräs oletamus johdon roolia koskien on, että organisaation johto pyrkii toimenpiteillään aina mahdollisimman hyvään suoritukseen ja toimii näin ollen kaikissa tilanteissa rationaalisesti organisaation hyödyn ja tehokkuuden maksimoimiseksi. Osa edellä mainituista perusolettamuksista ei sinällään päde julkisjohtajaan, jonka toimivalta on rajoittuneempaa kuin yksityisen yrityksen johtajan.

4.2 Teoriaan kohdistuva kritiikki

Kontingenssiteoria on saanut osakseen myös voimakasta kritiikkiä. Kallion (1995, 38) mukaan erityisesti on arvosteltu teorian lähtökohtia, jotka kritiikin mukaan ovat rajoittunut kausaalinen ajattelu ja rajoittunut avoimen systeemin näkökulma. Anttiroikon (1996, 96) mukaan systeemiteoria, kontingenssiteoria ja verkostoteoria alkavat olla jopa paradigmaattisia kuntatutkimuksen lähestymistapoja, mutta ne kadottavat formalisminsa vuoksi elävän ihmisen, todellisten tilanteiden rakentumisen perimmäiset tendenssit sekä sosiaalisten ilmiöiden yhteyden reaaliin maailmantiloihin.

Ympäristön tilannetekijöiden ja organisaation osasysteemien välille on pyritty ”luomaan” luonnonlakimaisia kausaalisuhteita. Näiden mukaan organisaation käyttäytyminen ja rakenne ovat täysin ympäristöllisten tilannetekijöiden vaikutusten tulosta ja organisaatio häviää, mikäli käyttäytyminen tai rakenne ei sovi ympäristön olosuhteisiin. Teoria on unohtanut ihmiset – organisaation jäsenet, joiden kautta ympäristön olosuhteet voivat ainoastaan vaikuttaa toimintamalleihin ja rakenteisiin – tai se pitää heitä irrelevanteina. (Kallio 1995, 38.)

Valintatilanteessa kuntaorganisaation johdon on otettava huomioon useita ympäristön tilannetekijöitä ja monia organisaation sisäisiä tekijöitä. Kuntaorganisaatiolla on siis mahdollisuus muuttaa omia toimintatapojaan ja rakenteitaan edessä oleviin tilanteisiin paremmin sopiviksi. Kontingenssiteorian mukaan tämä valintamahdollisuus on siten rajoittunut, että organisaatio ja sen johto pyrkivät kaikissa tilanteissa sellaiseen käyttäytymiseen ja sellaisiin toimintamalleihin, jotka maksimoivat organisaation tavoitteiden saavuttamisen ja menestymisen mahdollisuudet. Tätä on pidettävä erittäin voimakkaana ja epärealistisena yksinkertaistuksena: johtavien viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden henkilökohtaisemmat tavoitteet rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle. (Kallio 1995, 39.)

4.3 Teoreettinen viitekehys tässä tutkimuksessa

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu kolmen edellä kuvatun osatekijän ympärille. Ensimmäinen viitekehysten osa on seutuistuminen ja kuntien välisen seudullisen yhteistyön organisointi lainsäädännön ja toimintaympäristön muutosten paineessa. Toinen osa koostuu kunnanjohtajan poikkeuksellisesta asemasta suomalaisessa kunnallishallinnossa ja vaikutusvallan muutoksista tiivistyvässä seutuyhteistyössä. Kolmas osatekijä on kontingenssiteoria, jonka mukaan ei ole olemassa ”parasta tapaa” hyvän organisaatorakenteen luomiseksi, vaan kulloinenkin organisaatiomalli riippuu monista kyseisessä tilanteessa vaikuttavista yksilöllisistä tekijöistä.

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tämän tutkielman seutuyhteistyön empiirisinä esimerkkiseutuina toimivat Forssan, Joensuun ja Tampereen seudut, jotka ovat organisoituneet keskenään eri tavoin. Forssan seudun yhteistyön ytimenä on osakeyhtiö. Joensuun seudulla yhteistyö pohjautuu seutusopimuksella perustettuun seutuvaltuustoon. Tampereen seutu puolestaan on organisoitunut kuntayhtymäksi. Tutkimukseni tarkoitus on selvittää kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioita eri tavoin organisoidussa seutuyhteistyössä.

Helmikuussa 2009 lähestyin näiden kolmen seutukunnan jokaista kunnanjohtajaa saatekirjeellä sekä kyselylomakkeella, jonka pyysin täyttämään ja postittamaan palautuskuoressa takaisin. Lähetin kyselylomakkeen yhteensä 19 kunnanjohtajalle, joista kahden muistuttamisen jälkeen lomakkeen palautti täytettynä 16 kunnanjohtajaa. Vastausprosentti oli yhteensä 84 prosenttia. Forssan seutukunnan vastausprosentti oli 80 prosenttia, Joensuun 66,6 prosenttia ja Tampereen täydet 100 prosenttia.

Tämän jälkeen lähestyin yhteensä kuutta kunnanjohtajaa ja sovin heidän kanssaan henkilökohtaiset haastatteluaajat. Valitsin kaksi kuntaa kustakin seutukunnasta eli Humppilan ja Jokioisten kunnat Forssan seutukunnalta, Ilomantsin ja Polvijärven kunnat Joensuun seutukunnalta sekä Lempäälän ja Vesilahden kunnat Tampereen seutukunnalta. Tutkimuksen tulosten kannalta on tärkeää todeta, etten haastatellut yhdenkään seutukunnan keskuskaupungin kunnanjohtajaa. Haastattelut suoritin maaliskuuhun huhtikuussa 2009.

Tutkielman empiirinen osuus koostuu kunnanjohtajille tehdystä lomakekyselystä sekä erikseen kuudelle kunnanjohtajalle tehdystä henkilökohtaisesta teema- eli puolistrukturoidusta haastattelusta. Jokainen haastattelu nauhoitettiin, ja lisäksi tapaamisista tehtiin muistiinpanoja. Kaikille haastateltaville esitettiin samat kysymykset samassa järjestyksessä. Tarvittaessa tehtiin täsmentäviä kysymyksiä. Kunnanjohtajat haastateltiin kahden kesken suljetussa, neutraalissa tilanteessa, kunkin omassa työhuoneessa kunnanvirastolla.

Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 138) mukaan, kun aineisto on tallennettu, tutkijalla on periaatteessa valittavanaan kaksi tapaa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa aineisto kirjoitetaan tekstiksi. Sanasanainen puhtaaksikirjoitus eli litterointi voidaan tehdä koko haastatteludialogista, tai se voidaan tehdä valikoiden, esimerkiksi vain teema-alueista tai vain haastateltavan puheesta. Toisessa vaihtoehdossa

aineistoa ei kirjoiteta tekstiksi, vaan päätelmiä tai teemojen koodaamista tehdään suoraan tallennetusta aineistosta. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 138.)

Tässä tutkimuksessa haastattelut kirjoitettiin sanasta sanaan paperille. Haastatteluista kertyi kirjoitettuna kaikkiaan noin 45 sivua. Haastateltaville luvattiin, ettei tutkielmassa käytettäviä suoria tekstilainauksia voida yhdistää niiden sanojaan, mistä syystä suorista lainauksista on jätetty lähdeviittaukset kokonaan pois. Suorat lainaukset on kirjoitettu kuten kyselylomakkeen täyttäjän tai haastateltavan on ne sanonut, kaikkine täytesanoineen. Tutkijan mahdolliset omat täydennykset on laitettu hakasulkeisiin.

5.1 Taustatietoja tutkimukseen osallistuneista seuduista

Seuraavassa esitellään lyhyesti kukin tähän tutkimukseen valittu seutu. Seudut valittiin vertailuun sillä perusteella, miten ne ovat organisoineet seudullisen yhteistyön.

5.1.1. Forssan seutu

Forssan seudun muodostavat Forssan kaupunki sekä Humppilan, Jokioisten, Tammelan ja Ypäjän kunnat. Forssan seutu sijaitsee Hämeessä. Hämeen liiton verkkosivujen mukaan Forssan seudun kokonaispinta-ala 1.1.2009 oli 1.482,35 km² ja yhteinen väestö 35.442 asukasta 31.12.2008. Forssan kaupungin osuus yksinään koko seudun väestöstä oli 50 prosenttia. Vastaavasti Forssan seudun väestön osuus koko Hämeen maakunnan väestöstä oli 21 prosenttia.

Seutuyhteistyötä toteuttavana organisaationa Forssan seudulla toimii kuntien omistama Forssan Seudun Kehittämiskeskus Oy. Osakeyhtiön päätöksenteosta vastaavat yhtiökokous ja hallitus. Forssan kaupunginhallituksen pöytäkirjan 16.3.2009 mukaan osakeyhtiön toiminnan ja hallinnon järjestämistä varten on vuonna 2002 omistajakuntien valtuustoissa hyväksytty osakassopimus. Yhtiöjärjestyksen mukaan osakeyhtiön hallitukseen kuuluu 12 jäsentä. Osakassopimuksen mukaan yhtiön hallitukseen kuuluvat kunkin osakaskunnan kunnanjohtaja sekä Forssan kaupungin kehittämisasioista vastaava viranhaltija virkansa puolesta. Viisi jäsentä valitaan seudun poliittisten voimasuhteiden perusteella ja siten, että osakaskuntien edustus tulee otetuksi huomioon. Yksi jäsen valitaan Forssan seudulla toimivien Suomen Yrittäjien jäsenyhdistyksien esityksestä. Hallitukselle asiat esittelee yhtiön toimitusjohtaja.

Kehittämiskeskuksen tehtäviä ovat elinkeinoelämän neuvontapalvelut, alueen elinkeinoasioiden valmistelu ja toteutus, Forssan seudun markkinointi sekä kehittämishankkeet. Forssan valtuuston pöytäkirjan 27.8.2007 mukaan seudulle on vuonna 2007 valmistunut Forssan seudun strategia 2007 – 2013. Seudun kehittämisen painopisteet ovat elinkeinojen ja klusterien kehittäminen, toiminta- ja innovaatioympäristön kehittäminen, osaamisen kehittäminen ja vetovoimaisuuden kehittäminen.

5.1.2 Joensuun seutu

Joensuun seudun muodostavat Joensuun ja Outokummun kaupungit, Kontiolahden, Liperin ja Polvijärven kunnat sekä yhteistyökuntana Ilomantsi. Joensuun seutu sijaitsee Pohjois-Karjalassa. Pohjois-Karjalan liiton verkkosivujen mukaan Joensuun seudun kokonaispinta-ala 1.1.2009 oli 9.657 km² ja yhteinen väestö 116.370 asukasta 31.12.2008 (ennakkotieto). Joensuun kaupungin osuus yksinään koko seudun väestöstä oli 62 prosenttia. Vastaavasti Joensuun seudun väestön osuus koko Pohjois-Karjalan maakunnan väestöstä oli 70 prosenttia.

Nykyinen Joensuun seudun kuntien yhteistyö ja seutuhallinto perustuu kuntien keskinäiseen sopimukseen. Ilomantsin kunta liittyi seutuhallinnon toimintaan vasta vuoden 2009 alusta. Seutuyhteistyötä johtaa ja ohjaa poliittisesti valittu seutuvaltuusto, joka kuuluu lautakuntatasoisena toimielimenä Joensuun kaupungin hallintoon. Seutuvaltuustossa on 26 jäsentä, jotka on nimennyt osaltaan kukin seutuyhteistyön sopimuskunta. Seutuvaltuuston alaisena toimii seutuhallitus, jossa edustettuina ovat kunkin kunnan kunnallisjohtajat ja seutuvaltuuston puheenjohtajat. (www.joensuu.fi.)

Seutuyhteistyön valmistelijoina toimivat toimialakohtaiset työryhmät, joiden jäseninä ovat kunkin kunnan ao. toimialan toimialajohtajat. Seutuhallinnon esittelijänä ja toiminnan koordinaattorina on kehittämispäällikkö ja hänen apunaan toimistos sihteeri. Seutuyhteistyötä toteutetaan isäntäkuntamallilla taikka tarkoitusta varten perustetuilla yhtiöillä. Seudullista hanketoimintaa toteuttavat kuntien ao. toimielimet. Joensuun seudun kunnat ovat hyväksyneet ”Joensuun Seudun strategiasuunnitelma 2008 – 2013”. Lisäksi seudulle on hyväksytty ”Joensuun seudun kuntapalvelujen yhteistyön kehittämisohjelma 2007 – 2010”, ”Joensuun seudun elinkeino-ohjelma 2007 – 2010” ja ”Joensuun seudun maaseutuohjelma 2007 – 2013”. ”Joensuun seudun yleiskaava 2020” hyväksyttiin seutuvaltuustossa joulukuussa 2008. (www.joensuu.fi.)

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta annetun lain edellyttämä kaupunkiseutusuunnitelma laadittiin osana strategiasuunnitelmaa. Kaupunkiseutusuunnitelmassa ovat mukana kaikki seutuyhteistyötä Joensuun seudulla harjoittavat kunnat. Suunnitelma sai valtakunnallisessa

arvioinnissa parhaat pisteet. Paras - lainsäädännön myötä seutuyhteistyössä on siirrytty kolmanteen aikakauteen, josta muodostunee uusien rakenteiden rakentamisen aikakausi. (www.joensuu.fi)

5.1.3 Tampereen seutu

Tampereen kaupunkiseudun muodostavat Tampereen, Nokian, Oriveden ja Ylöjärven kaupungit sekä Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan ja Vesilahden kunnat. Tampereen kaupunkiseutu sijaitsee Pirkanmaalla. Pirkanmaan vuosikirjan (2009, 24) mukaan Tampereen seutukunnan kokonaispinta-ala 1.1.2009 oli 3.776 km² ja yhteinen väestö 338.566 asukasta 31.12.2008 (ennakkotieto). Tampereen kaupungin osuus yksinään koko seutukunnan väestöstä oli 62 prosenttia. Vastaavasti Tampereen seutukunnan väestön osuus koko Pirkanmaan maakunnan väestöstä oli 70 prosenttia.

Seutuyhteistyötä toteuttavana organisaationa Tampereen seudulla toimii Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Kuntayhtymän päätöksenteosta vastaavat yhtymäkokous ja seutuhallitus. Asioiden ensimmäinen selvitys ja valmistelu tapahtuu seututyöryhmissä. Seutuhallitus on nimennyt seututyöryhmät jäsenkuntien asiantuntijoista. Seutuhallituksessa asiat päätetään seutujohtajan esittelystä. Seutuhallituksen jäsenet ovat kaikki kuntien luottamushenkilöitä. Puheenjohtajana toimii tällä hetkellä Tampereen pormestari. Kunnanjohtajat eivät kuulu seutuhallitukseen. Seutuhallituksen tukena on kuntajohtajakokous, joka omalta osaltaan edistää asioiden käsittelyä jäsenkunnissa ja osallistuu asioiden valmisteluun. (www.tampereenseutu.fi)

Kuntayhtymän tehtävänä on luoda kuntarajat ylittäviä palveluja, yhteen sovittaa seudullisesti asumisen ja liikkumisen tarpeita sekä vahvistaa yritysten ja osaajien houkuttelua seudulle. Seutuyhteistyön perustan muodostaa kesällä 2005 hyväksytty seutustrategia. Seutuyhteistyön keskeisimmiksi sisällöiksi on päätetty seudullinen maankäytön suunnittelu, seudullinen palveluyhteistyö ja seutuyhteistyön organisointi. Muut seutuyhteistyön teemat koskevat seutukunnan osaamisperustaa, innovaatioympäristöä sekä kilpailukykyistä yritysten toimintaympäristöä. (www.tampereenseutu.fi)

Vuonna 2008 Tampereen seutukunnalla valmistui palveluverkkoselvitys eli seudullinen selvitys päivähoiton, perusopetuksen ja perusterveydenhuollon palveluista. Tavoitteena oli saada aikaan kuntien välinen sopimus palvelujen käytöstä yli kuntarajojen. Kuntien yhteistyö tiivistyi myös elinkeinotoimissa, kun kuntayhteistyönä tehdyn valmistelun jälkeen Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyritys aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa. Seutuyhteistyön ajankohtaisimmat asiat liittyvät yhdyskuntasuunnitteluun, missä on keskeisenä valmisteilla kaupunkiseudun maankäytön rakennemalli. (www.tampereenseutu.fi)

5.2 Valittujen seutujen vertailtavuus

Tutkimukseen valitut seudut ovat keskenään varsin erilaisia. Ensinnäkin Forssan ja Tampereen seudut sijaitsevat Etelä-Suomessa. Joensuun seutu sijaitsee Itä-Suomessa. Toisekseen Tampereen seutu on voimakkaan väestö- ja työpaikkakehityksen aluetta. Forssan ja Joensuun seuduilla puolestaan väestö- ja työpaikkakehitys on vaatimattomampaa. Väestöltään ja pinta-alaltaan Forssan seutu on selkeästi pienin tutkituista seuduista. Joensuun seutu on puolestaan pinta-alaltaan selkeästi suurin, ja Tampereen seutu väestöltään selkeästi suurin tutkituista seuduista.

Tutkittujen seutujen keskinäinen erilaisuus vaikuttaa tietenkin kunkin seudun hallinnolliseen kulttuuriin, palvelurakenteisiin, yhteistyön organisointiin sekä myös kuntaliitoksiin. Pitkien välimatkojen Joensuun seudulla on viime vuosina toteutettu useita kuntaliitoksia, joiden seurauksena Joensuun kaupungin asema alueensa keskuksena on vahvistunut. Kiihtelysvaaran (2005), Enon (2009) ja Pyhäselän (2009) kunnat ovat liittyneet Joensuun kaupunkiin. Joensuun kaupungin asukasluku on kasvanut kuntaliitosten myötä neljässä vuodessa noin 20.000 asukkaalla. Forssan seudulla ei lyhyistä välimatkoista huolimatta ole syntynyt lainkaan kuntaliitoksia. Käytännössä monissa asioissa näyttää enempi syntyneen asetelma Forssan kaupunki vastaan seudun muut neljä kuntaa.

Tampereen seudulla on viime vuosina syntynyt kuntaliitoksia, mutta ei seudun keskuskaupungin Tampereen kanssa. Tampereen naapurikunnista Kangasala ja Ylöjärvi ovat vahvistuneet kuntaliitosten avulla. Sahalahden kunta liittyi vuonna 2005 Kangasalan kuntaan. Keväällä 2009 on vireillä selvitys Kuhmalahden kunnan liittymisestä Kangasalan kuntaan. Viljakkalan (2007) ja Kurun (2009) kunnat ovat puolestaan liittyneet Ylöjärven kuntaan. Lempäälän, Pirkkalan ja Vesilahden kunnat puolestaan tekevät keskenään varsin kiinteää yhteistyötä.

Tutkimukseen valitut seudut ovat keskenään erilaisia myös sillä perusteella, mikä on tällä hetkellä kunnanjohtajien asema seudullisessa yhteistyössä. Forssan seudulla kunnanjohtajat kuuluvat äänivaltaisina jäseninä seudullista yhteistyötä johtavan yhtiön hallitukseen. Samoin Joensuun seudulla kunnanjohtajat muodostavat seutuhallituksen jäsenten enemmistön. Sitä vastoin Tampereen seudulla kunnanjohtajat eivät kuulu jäseninä seutuhallitukseen. Mielenkiintoinen yksityiskohta on tietenkin se, että luottamushenkilönä Tampereen pormestari johtaa seutuhallitusta

5.3 Taustatietoja kunnanjohtajista

Tutkielmaa varten kyselylomakkeen palauttaneet kunnanjohtajat ovat työskennelleet kunnanjohtajana yhdestä 28:an vuotta, keskimäärin 14,5 vuoden ajan. Nykyisessä virassaan samat kunnanjohtajat ovat toimineet keskimäärin 12 vuotta. Kyselyyn vastanneista kunnanjohtajista neljä työskentelee alle 5.000 asukkaan kunnassa, kuusi 5.000 – 15.000 asukkaan kunnassa ja kuusi yli 15.000 asukkaan kunnassa. Kuntakoon perusteella jaettuna vastaajat jakautuvat varsin tasaisesti eri kokoluokkiin.

Kyselyyn vastanneet kunnanjohtajat ovat kokeneita henkilöitä myös iältään. Vastanneista 13 henkilöä oli täyttänyt 50 vuotta. Yksikään vastanneista ei ollut alle 40-vuotias. Kaikilla vastanneilla oli vähintään alempi korkeakoulututkinto, ja 75 prosentilla ylempi korkeakoulututkinto.

5.4 Seutuyhteistyön organisointi kunnanjohtajan näkökulmasta

Empiirisessä tutkimuksessa ilmeni ensinnäkin, että lakisääteisen seutukuntajaon seurauksena ja toimintaympäristön muuttuessa kuntien välinen yhteistyö alkoi pikku hiljaa tiivistyä tullessa 2000 – luvulle. Alkuun toiminta oli hyvin vapaamuotoista. Seutustrategian laadinnan yhteydessä seuduilla havaittiin, että yhteistyön kehittämiseksi pitää olla vapaaehtoisia kokoontumista järjestäytyneempi foorumi. Taustalla lienee myös ollut ajatuksia siitä, että aikaisempi yhteistyömalli oli liian viranhaltijakeskeinen. Seuduilla nähtiin, että myös poliittisen tason mukaantulo seutuasioihin on tarpeen.

”Me haluttiin joustavaa päätöksentekoa eli semmoinen päätöksenteko, joka ei olisi niin riippuvainen niitten peruskuntien päätöksenteosta siis sillä lailla, että joudutaan kaikki asiat kysymään. Se pystyisi nopeammin tekemään päätöksiä eli silloin koettiin, että tämä kunnallinen päätöksenteko oli liian hidasta.”

Tutkimukseen osallistuneiden kunnanjohtajien mielestä jokaisella seudulla seutuyhteistyö organisoidiin nykyiseen muotoonsa kuntien yhteisestä tahdosta. Selkeän poikkeuksen muodosti Tampereen seutukunta, jossa puolet vastaajista kertoi organisoinnin tapahtuneen suurimman kunnan tahdosta. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, ettei muillakaan seuduilla ratkaisua seutuyhteistyön organisoinnin mallista tehty vastoin seudun suurimman kunnan tahtoa. Asiasta käytiin kunnanjohtajien kesken ennakkoon keskusteluja, joissa pyrittiin löytämään omalle seudulle paras mahdollinen organisointimuoto.

”Tampereen kaupungilla oli vahva näkemys seudullisesta kuntayhtymästä. Muut kunnat eivät yhtä innostuneita. Kuitenkin kuntayhtymän perustaminen sujui joustavasti ja sopuisasti.”

”Tampere ilmoitti yllättäen edellyttävänsä kuntayhtymän perustamista.”

Seudun suurimman kunnan keskeiseen näkemykseen on luonnollisia perusteita. Jokaisella tutkimukseen valitulla seudulla suurimman kunnan osuus koko seudun väestöstä on vähintään 50 prosenttia, jolloin valittava seutuyhteistyön organisaatio liittyy joko suoraan suurimman kunnan organisaatioon (isäntäkuntamalli) tai ainakin suurimman kunnan konsernihallintoon (osakeyhtiö, kuntayhtymä, liikelaitos). Seutuorganisaatiossa työskentelevä henkilöstö palkataan joko suoraan suurimman kunnan palvelukseen tai konserniin.

Tutkimuksessa nousi selkeästi esiin näkemys siitä, että jokaisella seudulla haettiin kevyttä, joustavaa ja pehmeää mallia yhteistyön pohjaksi. Vahvasti korostui se, että kyseessä on itsenäisten kuntien yhteistyötä. Seuduille ei haluttu rakentaa raskasta byrokratiaa. Kuitenkin pohdintojen jälkeen näillä kolmella seudulla päädyttiin erilaisiin ratkaisuihin. Forssan ja Joensuun seuduilla kuntayhtymää ei muiden sektoreiden kokemusten perusteella pidetty raskautensa takia edes kunnan vaihtoehtona.

Forssan ja Joensuun seuduilla seudullinen yhteistyö käynnistyi elinkeinojen kehittämisestä. Forssan seudulle perustettiin vuonna 1993 Lounais-Hämeen Yrityskeskus Oy, johon seudun kunnat tulivat osakkaiksi vuonna 1996. Myöhemmin 2000 – luvulla yhtiön nimeksi muutettiin Forssan Seudun Kehittämiskeskus Oy. Kaiken muun seudullisen yhteistyön kehittäminen on annettu Forssan seudulla kehittämissyhtiön vastuulle eikä rinnalle ole rakennettu muita organisaatioita. Tutkimuksen valossa ratkaisu vaikuttaa varsin toimivalta pienelle seutukunnalle.

Vastaavasti 2000 – luvun alussa perustettiin Joensuun seudun kuntien omistama Joensuun Seudun Kehittämissyhtiö Josek Oy. Joensuun seudulla muuta seudullista yhteistyötä ei kuitenkaan annettu kehittämissyhtiön vastuulle, vaan nykyinen sopimus pohjainen seutuyhteistyö käynnistyi vuonna 2005. Joensuun seudulla yhteisiä toimintoja onkin järjestetty pääosin isäntäkuntamallilla. Tampereen seudulla edettiin täysin päinvastoin. Ensin perustettiin seutuyhteistyötä varten Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, jonka valmistelun tuloksena vuoden 2009 alusta aloitti seudullinen elinkeinoyhtiö Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy.

Tutkimuksen mukaan kuitenkin Tampereen seudun kunnanjohtajat ovat tyytyväisempiä seutuyhteistyön nykyiseen organisointiin lähtötilanteesta huolimatta. Forssan ja Joensuun seuduilla on enemmän tyytymättömyyttä.

”Yhtiön toimintaa on leimannut se, että se on Forssan kaupungin konserniyhtiö, ottaa ohjeensa Forssan kaupungilta aika pitkälti ja sitten sen toimitusjohtajalla ei ole ollut toimivaltaa sillä tavalla kuin toimitusjohtajalla pitäisi.”

”Tietysti se siinä on tietyllä tavalla heikkous, että se on ehkä liian vahvasti kytketty Joensuun kaupungin hallintoon kuitenkin.”

Tutkimuksessa kuitenkin ilmeni, ettei tyytymättömyys kohdistu varsinaisesti itse organisaatiotapaan, vaan toimintatapoihin. Tutkimukseen vastanneista kunnanjohtajista yli 80 prosenttia oli sitä mieltä, ettei mikään toinen yhteistyön organisointimalli olisi nykyistä parempi ajatellen heidän omaa johtamistaan. Oman johtamisen kannalta katsoen eniten tyytymättömyyttä oli Forssan seudulla, mutta hiukan myös Joensuun seudulla.

”Kuntayhtymä on toiminut ennakoitua paremmin etenkin, kun jäsenkuntien keskeiset luottamushenkilöt ovat seutuhallituksessa mukana.”

”Kunnan johtamiselle on rajoittavaa, jos muodostettaisiin seudullinen päätöksenteon malli. Nykyisin valittu neuvotteleva seutuyhteistyö olisi kyllä toimiva, jos valmistelu (seudun yhteistyön) ja neuvottelujen organisointi olisi vakiintuneella pohjalla.”

Tutkimuksessa nousi varsin selkeästi esiin kuntaliitokset seutuyhteistyön rinnalla. Forssan ja Joensuun kaupungit ovat julkisuudessa vahvasti viestittäneet kuntaliitosten tarpeesta seudulla. Enon ja Pyhäselän kunnat liittyivät Joensuun kaupunkiin 1.1.2009 lukien. Tämä vahvisti Joensuun asemaa seudun keskuskaupunkina, ja sai muut kunnat epäileväisemmiksi kaupungin tavoitteista seudulliselle yhteistyölle. Kuntaliitosten suhteen Tampereen kaupunki on noudattanut matalaa linjaa.

” Jos puhutaan yhteistyöstä, tämä malli on ihan hyvä. Jos aletaan puhua yhteisestä palvelutuotannosta laajalti, silloin olisi syytä nostaa esiin kuntarakenteet.”

”Tietysti seutuhallintoon liittyy se ongelma, että osa toimijoista haluaa nähdä sen niin vaikeana, jotta päästäisi kuntaliitokseen. Ja minä näen tämän seutuhallinnon mahdollisuutena järjestää yhteistyö niin, että ei tarvitse mennä kuntaliitokseen.”

Tutkimukseen osallistuneet kunnanjohtajat pitivät seutuyhteistyötä kokonaisuutena myönteisenä, jopa välttämättömänä asiana oman kunnan kannalta. Tämä tutkimustulos on hyvin yksimielinen. Selkeästi koetaan, ettei kuntakentässä kukaan pärjää yksin. Varsinkin pienen kunnan näkökulmasta katsoen tarvitaan jonkinlaisia yhteistyömuotoja. Lisäksi laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta vaatii joidenkin palvelujen järjestämiseen tiettyä väestöpohjaa. Monen kunnanjohtajan mielestä seutuyhteistyö on ehdottomasti parempi kuin kuntaliitos.

”On parempi istua niissä pöydissä, missä asioista päätetään kuin olla niiden ulkopuolella, ja tämä perustelu niin kuin näytti olevan aika mieleen. Kun aika paljon näitä kehittämishankkeita ja näitä aluekehitysohjelmia käsitellään sitten seutuhallinnon elimissä, niin on semmonen vaara ja uhka oikeastaan, että meidät unohdetaan. Meidän näkemykset unohdetaan niissä keskusteluissa.”

”Alueen kehittymisen kannalta sillä [seutuyhteistyöllä] on tosi iso merkitys. Vaikka kritisoinkin sitä, niin silti sanon, että se on ihan hyödyllistä, mutta kehittämisvaraa on paljon.”

Tutkimuksessa kävi myös ilmi, ettei kaikki yhteistyö ole seutuyhteistyötä. Siihen on olemassa tietenkin historialliset perusteet eri seuduilla, miksi jotkut kunnat tekevät yhteistyötä keskenään. Tutkimuksessa kerrottiin aivan uusistakin avauksista, jotka eivät koske seudun kaikkia kuntia. Läheskään kaikissa uusissa yhteistyökuvioissa seudun keskuskaupunki ei ole lainkaan mukana. Väkisin mieleen nousee ajatus siitä, että yhteistyötä tehdään jostain syystä keskuskaupungin ”selän takana” tai keskuskaupungista huolimatta.

”Syntyy tämmöisiä niin kuin pienempiä yhteistyökuvioita, joissa kaikissa ei ole kaikki viisi kuntaa mukana. Kyllä tämä menee ihan väistämättäkin eteenpäin tämä yhteistyö, mutta se ei välttämättä kaikki ole niin sanottua seutuyhteistyötä, vaan sitten niin kuin kuntien välistä kahden tai kolmen välistä yhteistyötä.”

”Sehän on yhteistyösopimus [siirtoviemäristä] Joensuun kaupungin, Polvijärven kunnan, Liperin ja Kontiolahden kunnan kanssa, että sen valmistelu on tapahtunut niin kuin tämän seutuhallinnon ulkopuolella, että se on niin kuin kuntien välisenä sopimuksena tapahtunut.”

Tutkimuksessa ilmeni, ettei seutuhallinto tutkituilla seuduilla ole vielä vakiinnuttanut asemaansa seudun kehittäjänä kaikissa asioissa. Asioita hoidetaan muilla tavoin ohi virallisen seutuhallinnon, mikä käytäntö lisää byrokratiaa ja kustannuksia. Jotakin tilanteesta kuvaa seuraava tutkimuksessa esitetty kommentti.

”Meidän imago huonon seutuyhteistyön alueena on voimistumassa, ja sille pitäisi jotakin nopeasti tehdä. Siis se vanha imago, joka oli hyvä, niin se on kääntynyt jo vähän meitä vastaan, koska meillä ei olla saatu mitään uusia avauksia tehtyä.”

Haverin, Majoinen ja Jäntin (2009, 36) mukaan kunnallishallinnon nykytilannetta ja näkyvissä olevaa tulevaisuutta kuvaa parhaiten monimutkaisuus. Monimutkaisuus saa alkunsa nopeista kansainvälisistä ja kansallisista muutoksista. Sen ydin on yhtäältä niissä ilkeissä ongelmissa, joita kunta yrittää ratkaista ja toisaalta niissä keinoissa, joita ratkaisuihin on käytettävissä. Monimutkaisuus on näin ollen sekä toimintaympäristön ominaisuus että niiden strategioiden tuote, joilla kunnat yrittävät muutoksiin vastata. Monimutkaisuus on laajentunut kuntien toimintaympäristöstä kuntahallinnon sisälle. (Haveri, Majoinen ja Jäntti 2009, 36.)

Tässä tutkimuksessa kyselyyn vastanneet ja haastatteluun osallistuneet kunnanjohtajat olivat varsin tyytyväisiä seutuyhteistyöhön ja sen organisointiin omalla seudullaan. Tyytyväisimmät kunnanjohtajat toimivat Tampereen seudulla. Eniten tyytymättömyyttä oli Forssan seudulla. Tutkimuksen mukaan halukkuutta siirtyä seudun nykyisestä organisaatiosta kokonaan uuteen oli hyvin vähän. Kaikki kunnanjohtajat pitivät seutuyhteistyötä tärkeänä oman kunnan kannalta. Tutkimuksessa ilmeni myös, että seutuyhteistyön ohella seudulla tehdään kahden tai kolmen kunnan yhteistyötä eri asioissa. Osittain tähän ovat aivan luonnolliset syyt, mutta osittain kyse on yhteisen tahdon tai luottamuksen puutteesta. Seudullisen yhteistyön kannalta on hyvin keskeistä se, kannattaako seudun suurin kunta kuntaliitoksia vai yhteistyön syventämistä itsenäisinä kuntina.

5.5 Vaikutusvalta kunnanjohtajan näkökulmasta

Tutkimukseen osallistuneista kunnanjohtajista lähes 70 prosenttia koki vaikutusmahdollisuutensa seudullisessa yhteistyössä melko hyviksi. Loppujen mielestä vaikutusmahdollisuudet olivat neutraalit eikä kukaan pitänyt mahdollisuuksiaan vaikuttaa huonoina. Tutkimuksen kannalta yksi keskeisin tulos liittyi kysymykseen siitä, millä tavalla vaikutusvalta on muuttunut nimenomaan nykyisen seudullisen yhteistyön organisaation takia. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että vaikutusvalta oli jopa hiukan lisääntynyt. Vastaajista lisäksi lähes 40 prosenttia ei ollut huomannut muutoksia vaikutusvallassaan.

Vain kaksi vastaajaa ilmoitti vaikutusvaltansa vähentyneen hieman. Erityisesti Joensuun seudun vastaajat ilmoittivat kaikki vaikutusvaltansa lisääntyneen.

”No kyllä kai se [vaikutusvalta] on parantunut, jos kerran 40 prosenttia ajasta käyttää tämmöiseen seudulliseen strategiseen suunnitteluun ja vaikuttamiseen. Vaikutusvalta on varmaan kasvanut siis tässä mielessä kyllä, että sitä tehdään niin kuin monen kunnan välistä yhteistyötä ja kehitetään niin kuin sitä kautta koko aluetta, niin kyllä se on muuttunut.”

”Kyllähän nyt pystyy jopa vaikuttamaan koko seudunkin asioihin ja taitokin on parempi kuin 20 vuotta sitten.”

Kunnanjohtajat kokevat vaikutusvaltansa kasvaneen seutuyhteistyön tiivistyessä monestakin erisyistä. Ensinnäkin pitkä kokemus kunnanjohtajan tehtävissä tuo lisää varmuutta ja tietämystä yhteisten asioiden pohtimiseen ja sopimiseen. Kun useita vuosia istutaan samoissa pöydissä neuvottelemassa kollegojen kesken, uskalletaan ottaa esille arkojakin asioita ja puhua suoraan käsillä olevista haasteista. Tämä lisää ymmärrystä naapurikunnan näkökulmaan, ja auttaa löytämään yhteisiä ratkaisuja. Hyvät henkilökohtaiset suhteet edistävät myös oman kunnan asioita seudulla.

Toisekseen seutuyhteistyön tiivistyessä kunnanjohtajat kokevat pystyvänsä vaikuttamaan oman kunnan kehityksen lisäksi laajemmin koko seudun kehityksen suuntaan ja nopeuteen. Aiemmin kunnanjohtajan vaikutusvalta rajoittui helposti vain omaan kuntaan tai korkeintaan naapurikunnan kanssa tehdyn yhteistyön kautta jonkun pienen toimialan kehitykseen. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voi mainita kolmen kunnan muodostaman perusterveydenhuollon kuntayhtymän. Nykyisin seuduilla pohditaan usein koko kaupunkiseudun kehitystä asumisen, liikenteen ja maankäytön näkökulmista, jolloin kaikki kunnanjohtajat kokevat vaikuttavansa tulevaan kehitykseen omalta pieneltä osaltaan.

Kolmanneksi kunnanjohtajan vaikutusvalta kasvaa myös omassa kunnassa varsinkin silloin, kun kunnanjohtaja on keskeinen neuvottelija tai päätöksentekijä seudullisessa hallinnossa. Omassa kunnassa syntyy luottamushenkilöiden keskuudessa sellainen käsitys, että kunnanjohtajalla on langat käsissään seudullisissa asioissa. Asiat kulkevat kunnanjohtajan kautta eivätkä luottamushenkilöt rohkene neuvotella suoraan naapurikunnan kanssa ilman kunnanjohtajaa. Kunnanjohtaja voi antaa ymmärtää, että asiat on sovittu naapurikuntien kunnanjohtajien kanssa eikä sopimusta voi näin ollen enää avata. Hyvin usein luottamushenkilöt tyytyvät tähän perusteluun, ja kunnanjohtajan rooli asiantuntijana korostuu.

Kunnanjohtajan vaikutusvaltaa lisää siis se, että hän on seutuasioissa asiantuntija, ja että hänellä on hyvät henkilökohtaiset suhteet naapurikuntien, erityisesti suurimman kunnan johtoon. Näistä uskotaan olevan hyötyä omalle kunnalle. Käytännössä tämä näyttää toimivan pienemmissä asioissa, joita tähän tutkimukseen valituilla seuduilla pääosin hoidetaan yhdessä seudullisesti. Isommissa palvelukokonaisuuksissa kuten terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut tilanne helposti muuttuu siten, että luottamushenkilöt haluavat mukaan neuvotteluihin. Mikäli henkilökuntaa on suuressa määrin siirtymässä toisen kunnan palvelukseen tai palvelun saavutettavuus on oleellisesti heikkenemässä, luottamushenkilöt eivät useinkaan tyydy pelkkään kumileimasimen osaan. Tämä saattaa myös heikentää kunnanjohtajan vaikutusvaltaa.

Tutkimukseen vastanneista kunnanjohtajista kaikki olivat sitä mieltä, että viimeisen vuosikymmenen aikana seutuyhteistyö on muuttanut kunnanjohtajan tehtävänkuvaa. Vastaajista yli 80 prosentin mielestä muutos on ollut melkoisen suuri tai hyvin merkittävä. Seutuyhteistyön kerrottiin vievän huomattavan paljon aikaa oman kunnan työstä eikä silti ehditä paneutumaan riittävästi esimerkiksi kehittämishankkeisiin.

”Työajan käyttöön ainakin se [seutuyhteistyö] on vaikuttanut ja siihen, että missä ja mitä asioita työssä pohtii. Se [kunnanjohtajan työ] on siirtynyt tavallaan pois niin kuin kunnan rutiinien johtamisesta ehkä enemmän strategiseen työhön seudun asioiden kehittämiseksi.”

Tutkimukseen valituilla seuduilla yhdelläkään ei vielä ole isoja palvelukokonaisuuksia siirtynyt seudullisen päätöksenteon alle. Tämän näkyy myös tutkimuksen tuloksissa kunnanjohtajan vaikutusvallan osalta. Jokaisella tutkimukseen valitulla seudulla kunnanjohtajat ovat keskeisesti mukana seudullisessa päätöksenteossa, jolloin he pääsevät vaikuttamaan lopputulokseen.

”Silloin kun mennään erittäin tiiviiseen seutuyhteistyöhön, joka on oikein organisoitunut ja jossa sitten kuntalakeja ja hallintolakeja noudatetaan, niin käsittäisin, silloin sitoutuminen on kyllä hyvin vahva. Jos sillä seutuelimellä on päätöksenteko-oikeutta, siinä sitten yksittäisen kunnan kunnanjohtajan mahdollisuus vaikuttaa siinä omassa kotikunnassaan jotenkin kaventuu.”

Tutkimukseen osallistuneilta kunnanjohtajilta kysyttiin näkemystä siitä, kenellä heidän mielestään vaikutusvaltaa on siirtynyt seudullisessa yhteistyössä. Tässä kohtaa vastauksissa oli eniten hajontaa sekä seutujen sisällä että seutujen välillä. Forssan seudulla vaikutusvaltaa kerrottiin siirtyneen

suurimman kunnan kunnanjohtajalle ja suurimman kunnan poliitikoille. Joensuun seudulla vaikutusvallan kerrottiin siirtyneen tasaisemmin suurimman kunnan kunnanjohtajalle, seutuhallitukselle tai jopa ei kenellekään. Tampereen seudulla vaikutusvallan kerrottiin siirtyneen tasaisesti seutujohtajalle, suurimman kunnan johdolle, seutuhallitukselle tai ei kenellekään.

Vastauksissa tuotiin esiin myös se, että seutuorganisaatio valmistelee asiat. Tällöin tosiasiaassa valmistelijalla on aika iso valta. Suurimman kunnan ja muidenkin kuntien johtajilla on rajallisesti aikaa keskittyä seutuasioihin. Tämän näkemyksen mukaan seutuyhteistyöhön muodostuu uusi hallinnon asiantuntijataso.

”Tuntuu siltä, että seudulliset ratkaisut pyritään tekemään Forssan kaupunginhallituksen pöydän ympärillä.”

”Kyllähän isoin määrittelee monessa asiassa linjat. Joskus jopa siellä tehdyt päätökset tulee ilmoitusasioina.”

”Seudullisen organisoinnin myötä piti vahvistaa poliittisten päättäjiä asemaa. Näin on myös seutuhallituksen kautta tapahtunut. Aikaisemmin etenkin Tampereen kaupunginjohtajalla oli suuri vaikutusvalta.”

Tämän tutkimuksen yksi kulmakivi on seutuyhteistyön organisointitavan vaikutus kunnanjohtajan vaikutusvaltaan. Empiirinen tutkimus osoitti, että haastateltujen kunnanjohtajien mielestä seutuyhteistyön organisointimuodolla ei ole merkitystä kunnanjohtajan asemaan ja vaikutusvaltaan. Paljon tärkeämpänä vastauksissa pidettiin seutuyhteistyöhön osallistuvien henkilöiden ominaisuuksia ja toimintatapoja. Kirjallisissa vastauksissa sekä haastatteluissa mainittiin hyvin usein erityisesti seudun keskuskaupungin kunnanjohtaja tai johtavia luottamushenkilöitä nimeltä silloin, kun arvioitiin heidän rooliaan tai suhtautumistaan seudulliseen yhteistyöhön.

”Muodollinen organisoimistapa ei ole se, mikä ratkaisee, vaan enempikin ratkaisee se, minkä tyyppisiä henkilöitä on tässä kuviossa mukana, mitkä on henkilöitten keskinäiset kemit ja mikä on se semmoinen ilmapiiri, jossa sitä työtä tehdään. Ihan yhtä hyvin kuntayhtymässä tai osakeyhtiössä asioita voidaan hoitaa, jos siellä vaan on semmoinen draivi päällä, että halutaan asiat hoitaa kunnolla ja ilman liikaa byrokratiaa. Minä en niin kuin osaa ajatella, että se vaikutusvalta olisi kiinni siitä, että miten on organisoitu tätä yhteistyötä.”

”En usko, että sillä [organisoinnilla] suurta eroa on. Oli organisointitapa mikä tahansa, niin joka kunnasta tietyissä toimielimissä täytyy olla edustaja ja kuntajohtaja on joka tapauksessa jossakin, mutta ei tässä vaikutusvaltamielissä ole yhtään huono tämä pienen kunnan näkökulmasta tämä nykyinen järjestelmä.”

”Ainakin minä koen yhteistyön sellaisena asiana, että jos halutaan tehdä yhteistyötä, siihen löytyy aina muoto. Minä ajattelen asioista näin. Siis muoto ei ole ratkaiseva.”

Empiirisessä tutkimuksessa pyrittiin myös selvittämään sitä, kuinka suuri merkitys eri keinoilla on ajatellen kunnanjohtajan vaikuttamismahdollisuuksia seudullisessa yhteistyössä. Tässä asiassa hajonta oli varsin suurta, ja näkemykset keskenään hyvinkin erilaisia. Kullakin kunnanjohtajalla näyttää olevan omat, vuosien mittaan muodostuneet tapansa vaikuttaa asioiden kulkuun. Forssan seudulla ei pidetty erittäin merkittävänä vaikuttamistapana mitään vaihtoehtoa. Eniten painoarvoa tutkimuksessa sai henkilökohtainen yhteydenpito seutuyhtiön toimitusjohtajaan sekä viralliset yhteistyökokoukset. Tärkeinä pidettiin myös epävirallisia taustaneuvotteluja luottamushenkilöiden kanssa. Myös Joensuun seudulla tärkeimpinä vaikutuskanavina pidettiin selkeästi henkilökohtaista yhteydenpitoa seutujohtajaan sekä virallisia yhteistyökokouksia. Henkilökohtaista yhteydenpitoa suurimman kunnan johtoon pidettiin myös tärkeänä. Tampereen seudulla oli kovasti hajontaa vastauksissa, mutta erittäin merkittävänä pidettiin eri vastauksissa henkilökohtaista yhteydenpitoa seutujohtajaan ja suurimman kunnan johtoon sekä virallisia yhteistyökokouksia.

”Olen mukana seutuhallituksessa ja kyllä minä pyrin olemaan ihan aktiivinen siellä. Olen sinne jo esittänyt asioita, että mitä voitaisi seutuhallituksessa käsitellä. Ei niitä ole erikseen pyydetty, mutta minä olen seutupäällikölle lähettänyt, että nämä olisi meidän mielestä niitä juttuja, mitä pitäisi tässä mieltä porukassa seutuhallinnossa, ja kyllähän ne on sinne mukaan ottaneet.”

”Kyllähän tää yhteisten asioiden hoitaminen perustuu siihen, että sä tunnet hirveesti ihmisiä. Se on se ainoa keino, millä sä pystyt vaikuttamaan, mun mielestä siis oikein todella vaikuttamaan, koska sunhan pitää pystyä vaikuttamaan silloin ennen kuin asiat on lähtenyt liikkeelle. Sit kun ne menee virallisiin, niin sit se vaikuttaminen on ohi.”

Keskeistä kunnanjohtajan toimintatapojen kannalta on se, kuuluvatko kunnanjohtajat seudullisessa organisaatiossa päätöksenteon keskiöön vai eivät. Toimintatavat ovat selkeät, mikäli kunnanjohtajat kuuluvat jäseninä seutuhallitukseen, kuntayhtymän hallitukseen tai osakeyhtiön hallitukseen. Tällöin kunnanjohtaja esittelee asiat omassa kunnanhallituksessa, ja on toisaalta päättämässä asioista

seudullisessa hallituksessa. Näin tiedonkulku on selkeää seudullisesta yhteistyöpöydästä peruskunnan kunnanhallituksen pöytään, mutta toisaalta vaikutusvalta helposti keskittyy yhdelle toimijalle eli kunnanjohtajalle. Mikäli kunnanjohtajat eivät kuulu seudullisen yhteistyön päätöksenteon keskiöön, heidän täytyy etsiä muita toimintatapoja. Näin käy helposti seudullisen yhteistyön laajentuessa uusille alueille, jolloin myös päätöksenteko politisoituu.

Tampereen seudun osalta tutkimuksessa tuotiin esiin vaikutusmahdollisuutena epäviralliset kunnanjohtajatapaamiset eli säännölliset kehyskuntien kunnanjohtajien väliset kuukausikokoukset, joihin Tampereen edustaja ei osallistu. Tampereen edustajat ovat tietoisia näistä tapaamisista, eivätkä ole estelleet tai moittineet tätä käytäntöä. Ilmeisesti Tampere selkeästi seudun muita kuntia suurempana kaupunkina ei pidä näitä tapaamisia uhkana omalle toiminnalleen eikä seudulliselle yhteistyölle.

”Tietenkin nämä viralliset kokoukset on keskeinen [vaikutustapa], mutta sitten paljon meillä on tällaista epävirallista kanssakäymistä. Etenkin kehyskuntien kuntajohtajien kanssa, mutta myös silloin tällöin Tampereenkin. Sieltä ikään kuin ”köökin” kautta.

Forssan ja Joensuun seutujen kunnanjohtajat eivät pidä säännöllisiä kuukausikokouksia. Näillä seuduilla kunnanjohtajat osallistuvat seudulliseen päätöksentekoon ja tapaavat näissä merkeissä säännöllisesti, jolloin tarvetta erillisiin tapaamiseen ei koeta suureksi.

Tässä tutkimuksessa julkisuuden kautta vaikuttamista pidettiin yleisesti melko merkityksettömänä mahdollisuutena vaikuttaa. Vaikka julkisuutta pitääkin pystyä käyttämään hyväksi, sitä pidettiin tutkimuksessa herkkänä keinona, joka väärällä tavalla käytettynä kääntyy käyttäjiensä vastaan.

”Nimenomaan tämä julkisuuden kautta vaikuttaminen, niin se on helpompaa isomman kunnan johtajalla, mutta sitten tietysti tämäkin on henkilökysymys, että tosiasiallinen vaikutusvalta voi olla suurempi silloin, kun se ei näy kuin silloin, kun se näkyy.”

Verkostojen tahmeus kertoo siitä, että verkostot vaativat usein valtavan määrän aikaa ja paneutumista tuottamatta siltä välttämättä niitä ratkaisuja, joita niiltä on odotettu. Osallistujien lukumäärän ja erilaisten tavoitteiden vuoksi asioiden hoitaminen, neuvottelemine ja yhteisiin tavoitteisiin pääseminen on tahmeaa. (Haveri, Majoinen ja Jäntti 2009, 38.)

Tässä tutkimuksessa kyselyyn vastanneet sekä haastatteluun osallistuneet kunnanjohtajat olivat keskimäärin varsin tyytyväisiä vaikutusmahdollisuuksiinsa nykyisessä seutuyhteistyössä. Monet

kokivat jopa vaikutusvaltansa lisääntyneen seutuyhteistyön tiivistymisen myötä. Kunnanjohtajat myös kokivat, ettei vaikutusvalta heidän seudullaan ole keskittynyt varsinaisesti kenellekään, vaan on hajautunut usealle taholle. Kunnanjohtajien mielestä seutuyhteistyön organisointimuodolla ei ole merkitystä kunnanjohtajan asemaan ja vaikutusvaltaan. Enemmän vaikutusta koettiin olevan henkilöiden ominaisuuksilla sekä toimintatavoilla.

Hallintaan toimintatapana kuuluu sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen. Kunnan johtaminen tapahtuu tällöin tilanteessa, jossa yhä suurempi osa kuntien tehtävistä hoidetaan verkostoissa ja organisaatioissa, joissa kunnalla ei ole suoraa käskyvaltaa. Se merkitsee sopimussuhteita ja verkostomaisia organisointimalleja, projektien ja ohjelmallisen kehittämisen lisääntymistä sekä johtamista yhteistyösuhteiden, neuvottelujen ja diplomatian avulla. Se edellyttää eri osapuolten välisen ymmärryksen, niin sanotun neuvotellun järjestyksen löytämistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit. (Haveri, Majoinen ja Jäntti 2009, 39.)

5.6 Kunnan koon merkitys kunnanjohtajan vaikutusvaltaan

Empiirisessä tutkimuksessa haluttiin lisäksi selvittää, onko kunnan koolla merkitystä seudullisessa yhteistyössä, ja onko sillä vaikutusta kunnanjohtajan vaikutusvaltaan. Kaikkien tutkimukseen osallistuneiden kunnanjohtajien mielestä kunnan koolla on merkitystä kunnanjohtajan vaikutusvaltaan seudullisessa yhteistyössä. Vastaajista vajaat 40 prosenttia piti merkitystä suurena, ja reilut 60 prosenttia oli sitä mieltä, että merkitystä on hieman. Alle 5.000 asukkaan kuntien kunnanjohtajista puolet piti merkitystä suurena.

Tämän tutkimuksen mukaan seudun keskuskaupungin tai yleensä suurimman kunnan odotetaan toimivan seudullisen yhteistyön veturina. Yhteistyö ei etene eikä tuota tuloksia ellei suurin kunta ole siinä mukana. Yhteistyötä kuntien kesken voidaan tehdä ilman suurinta kuntaa, mutta tuolloin kyse ei ole seudullisesta yhteistyöstä.

”Isommalla pitäisi se johtajan rooli olla, ja olla selkee näkemys, miten seutukunta pidetään yhdessä ja miten sitä kehitetään kokonaisuutena. Pieni kunta ei tietysti koskaan voi olla johtajana. Sehän ei ole mitenkään mahdollista.”

Kun seudullisen yhteistyön organisaatiota rakennetaan, määräytyvät osallistuvien kuntien keskinäiset panostukset useimmiten kuntien asukaslukujen suhteessa. Käytännössä seudun suurin kunta osallistuu osakeyhtiön osakepääoman tai kuntayhtymän peruspääoman merkintään suurimmalla panoksella ja pienin kunta pienimmällä panoksella. Kuntien kesken voidaan tietenkin sopia esimerkiksi yhtä

suurista panoksista. Näiden panostusten suhteessa määräytyy useimmiten myös määräysvalta organisaatiossa, jolloin suurin kunta saa usein suurimman määräysvallan. Osakeyhtiön osalta tutkimuksessa esitettiin näkemyksiä siitä, että seudullisessa yhteistyössä mikään kunta ei saisi omistaa yli 50 prosenttia yhtiöstä. Näkemystä perusteltiin sillä, että osakeyhtiössä painoarvo on omistuksen suhteessa.

”Pienen ääni on pienen ääni. Euro puhuu, sanoo suurimman kunnan kunnanjohtaja.”

Tämän tutkimuksen mukaan tilanne on silloin selkeämpi ja tasapuolisempi, jos seudun kunnanjohtajat muodostavat seutuyhteistyön rungon. Tällöin kunnanjohtajat muodostavat seutuhallituksen, kuntayhtymän tai osakeyhtiön hallituksen. Jokaisesta kunnasta hallituksessa istuu kunnanjohtaja, ja päätöksiä tehdään ääni ja henkilö-periaatteella. Ainakin henkisesti pieni kunta kokee olevansa tällöin tasavertainen suuren kunnan kanssa.

Tilanne muuttuu oleellisesti siinä vaiheessa, kun seudullinen organisaatio ja päätöksenteko halutaan politisoida. Tällöin seudun yhteisissä asioissa ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen kokoonpanosta saatetaan kuntien kesken sopia, että sen tulee vastata seutukunnalla viimeksi toimitetun kunnallisvaalin tulosta. Useimmiten seudun suurimman kunnan luottamushenkilöt vaativat tällaista menettelyä, johon pienempien kuntien on suostuttava. Kuntien välisestä sopimuksesta riippuen suurin kunta saa suhteellisen osuutensa seutuorganisaation luottamuspaikoista sekä puheenjohtajistosta. Pienen kunnan asema ja valta jää heikoksi.

Samalla kertaa luottamushenkilöt valitaan myös seutuhallitukseen, kuntayhtymän tai osakeyhtiön hallitukseen, jolloin kunnanjohtajat siirtyvät syrjään. Poikkeuksen saattaa tehdä suurimman kunnan kunnanjohtaja, josta tehdään hallituksen jäsen ja jopa puheenjohtaja. Tällöin pienempien kuntien kunnanjohtajien asema ja vaikutusvalta heikkenevät seudullisessa yhteistyössä ja aivan erityisesti suhteessa suurimman kunnan kunnanjohtajaan.

”Otettiin sinne poliitikot hallitukseen mukaan taikka ne halus sinne, ja sen jälkeenhän se meni puuroksi se homma. Eihän se pelannut sitten enää. Se nopeus ja kaikki, niin sehän meni sitten takapakkia ihan valtavasti.”

Tämän tutkimuksen mukaan pienen kunnan asemaan seudullisessa yhteistyössä ja sen merkitykseen kunnanjohtajan vaikutusvaltaan suhtaudutaan kahdella eri tavalla. Ensinnäkin ymmärretään se, että pienen kunnan asema on haasteellinen ja jopa vaikea. Kunnan koko on tietenkin suhteellinen asia, koska jokaisella seudulla on pieniä, mutta myös keskisuuria kuntia. Tutkimuksen mukaan seuduilla

usein koetaan, että isot kunnat haluavat sanella yhteistyön ehdot ja tavat. Lisäksi koetaan, että isoin kunta tai isoimmat kunnat yhdessä pyrkivät etukäteen sopimaan asioita ennen kuin niitä tuodaan päätettäviksi seudulliseen pöytään.

Palveluiden uudelleen järjestelyiden osalta pienen kunnan rooli on hankala, koska usein seudullinen palvelu keskitetään johonkin toiseen kuntaan. Palvelu on tällöinkin saatavilla, mutta sen saavutettavuus heikkenee. Usein tästä aiheutuu pienen kunnan kuntalaiselle lisää kustannuksia esimerkiksi matkustamisen muodossa.

”Pienen kunnan näkökulma ei välttämättä tule huomioituksi helposti ainakaan sitten suurten kuntien puolelta. Siinä tahtoo joskus olla semmoista vähättelyä ja sellaista niin kuin kaapin paikan osoittamista.”

Seutuyhteistyön koetaan olevan itsenäisten kuntien yhteistyötä, jossa jokainen kokee hyötyvänsä. Tässä tilanteessa suuri kunta ei kuitenkaan pysty sanelemaan ratkaisuja, mikäli pieni tai pienimmät kunnat pitävät oman päänsä. Monissa asioissa kaikkien osapuolten on mentävä toisiaan vastaan, jotta saadaan päätöksiä ja asioita eteenpäin. Varsinkin Tampereen seudulla koetaan lähtökohtana se tosiasia, että Tampereen kaupunki seudun selkeästi suurimpana kuntana tekee halutessaan, mitä tahtoo.

Toisekseen tässä tutkimuksessa ilmeni, että pienen kunnan asema ja erityisesti kunnanjohtajan vaikutusvalta seudullisessa yhteistyössä voi olla jopa kunnan kokoa suurempi. Tämä tuli selkeästi esiin useissa vastauksissa. Kunnanjohtajat ovat kokeneita, pitkään samassa kunnassa työskennelleitä viranhaltijoita, jotka tuntevat toisensa hyvin. Kyse on persoonasta ja suhdetoiminnasta. Jos pienen kunnan kunnanjohtaja pystyy riittävän hyvin perehtymään asioihin ja tuomaan mielipiteensä riittävän vahvasti esille, niin hänen vaikutusvaltansa seutuyhteistyössä voi olla kunnan kokoa suurempi.

”Pienen yksikön edustajana tuntee realiteetit. Viime kädessä isot päättävät, mutta usein pienemmänkin kunnan edustaja saa äänensä kuuluviin ja voi vaikuttaa. On jo arvo sinänsä, että voi olla täysivaltaisesti mukana ”saman pöydän-seutupöydän” ääressä.”

Monet kokevat oman vaikutusvaltansa kasvaneen myös omassa kunnassa. Kun kunnanjohtaja on keskeisessä asemassa seudullisessa päätöksenteossa ja istuu usein samoissa pöydissä isompien kuntien kanssa, niin asiantuntijan rooli ja luottamus omassa kunnassa lisääntyy.

Kauko Heurun (2000, 344) mukaan kunnanjohtajan asema kytkeytyy suuressa määrin myös kunnanjohtajan persoonaan (karismaan). Miettisen (2001, 51) mukaan karisma määritellään armolahjaksi, säteilyksi ja vetovoimaksi, kyvyksi vakuuttaa ihmiset ja saada heidät puolelleen johtajan ajamien asioiden kannattajaksi. Se on myös arvovaltaa. Karisma lienee jotain persoonaan liittyvää, enemmän henkistä kuin fyysistä vahvuutta, vaikkakin suurikokoisilla johtajilla sitä yleisesti koetaan olevan enemmän kuin pienikasvuisilla. Visionäärinen kyky, kyky tehdä kuva tulevaisuudesta houkuttavaksi, liittyy osaltaan karismaattisuuteen. (Miettinen 2001, 51.)

Kaikkien tutkimukseen osallistuneiden mielestä kunnanjohtajan persoonalla on merkitystä vaikutusvallan kannalta. Vastaajista lähes 70 prosenttia oli sitä mieltä, että persoonan merkitys on suuri. Loppujen vastanneiden mielestä merkitys on melko suuri. Vastauksissa todettiin, että kunnanjohtajan työn pystyy hoitamaan hyvin aika monella tavalla.

”Jos olet oikein vahva, karismaattinen ja voimakas persoona, niin todennäköisesti sinulle tulee päättäjien kanssa ongelmia. Se on aika jännää, että valintavaiheessa haetaan kovan johtajan perään, ja sitten menee puoli vuotta, niin ne on sukset ristissä.”

Tutkimuksessa tuotiin ilmi kunnanjohtajan vaikuttaminen omalla esimerkillään ja omilla mielipiteillään, joilla joko saa joukot mukaansa tai sitten ei saa. Tutkimukseen osallistuneista kunnanjohtajista kukaan ei korostanut omaa karismaansa, mutta kylläkin kokemuksen tuomaa varmuutta. Vastauksissa korostettiin rohkeutta, osaamista, linjausta sekä omaa toimintamallia, jolla on pystynyt vaikuttamaan myös seudullisiin asioihin.

Yleisten kunnallishallintoon vaikuttavien kehityspiirteiden ohella erityinen huomioitava muutos on kunnallishallinnon ja johtamisen eriytyminen. Hallinnan mallit näyttävät olevan muotoutumassa erilaisiksi eri kunnissa ja eri puolilla maata. Yhtäältä voidaan nähdä merkittäviä eroja kasvavien kaupunkiseutujen kuntajohtamisessa ja maaseutukuntien johtamisessa. Erilaisissa miljöissä toimivien kuntien strategiset kysymykset eroavat toisistaan. Esimerkiksi kaupunkiseuduilla korostuvat elinvoimaan ja kilpailukykyyn liittyvät asiat ja pitkien etäisyyksien kunnissa palvelujen turvaaminen. Tämä vaikuttaa myös johtamiseen. Esimerkiksi elinvoiman ja kilpailukykyyn vahvistaminen edellyttää erityisesti kykyä taitavaan verkostojen johtamiseen. (Haveri, Majoinen ja Jäntti 2009, 31.)

Tässä tutkimuksessa kyselyyn vastanneet ja haastatteluun osallistuneet kunnanjohtajat olivat kaikki sitä mieltä, että kunnan koolla on merkitystä kunnanjohtajan vaikutusvaltaan seudullisessa yhteistyössä. Vastaajista vajaat 40 prosenttia piti merkitystä suurena. Selkeästi nähtiin, että seudulla isomman kunnan kunnanjohtajalla on enemmän vaikutusvaltaa kuin muilla kunnanjohtajilla. Toisaalta

seudun suurimman kunnan kunnanjohtajan toivottiin osoittavan johtajuutta seudullisissa asioissa. Mielenkiintoinen havainto tutkimuksessa oli se, että monet pienempien kuntien kunnanjohtajat kokivat vaikutusvaltansa jopa lisääntyneen seutuyhteistyön tiivistymisen myötä. Kunnanjohtajan kokemuksella sekä henkilökohtaisella karismalla koettiin tässä tutkimuksessa olevan merkitystä kunnanjohtajan vaikutusvaltaan.

6. PÄÄTELMÄT JA POHDINTAA

Tutkielmani tarkoitus oli siis selvittää kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiat seutuyhteistyössä. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistui siihen, millä tavalla kunnanjohtajan toiminta muuttuu seutuyhteistyön tiivistyessä. Tutkimuksen avulla pyrittiin löytämään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Miten seutuyhteistyön institutionaaliset rakenteet vaikuttavat kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin?
- 2) Miten kunnanjohtajan toimintatapa muuttuu seutuyhteistyön laajentuessa?
- 3) Miten pienen kunnan kunnanjohtaja kokee vaikuttamisen seudullisessa yhteistyössä suhteessa ison kunnan kunnanjohtajaan?

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen avulla pyrittiin taustoittamaan seutuistumisen ja kuntien välisen seudullisen yhteistyön kehitystä Suomessa sekä eurooppalaisessa kehyksessä poikkeuksellisen vahvan viranhaltijajohtajan eli kunnanjohtajan asemaa ja roolia tässä seutuyhteistyössä. Lisäksi teoreettisen viitekehyksen täydensi kontingenssiteoria, joka tarkastelee organisaatiota ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevana järjestelmänä.

Kontingenssiteorian mukaan ei ole oikeaa tapaa organisoida eikä parasta mahdollista organisaatorakennetta, vaan nämä ovat riippuvaisia organisaation sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä, niin sanotuista kontingenssitekijöistä. Tässä tutkimuksessa ei löytynyt käytännössä parasta tapaa organisoida seudullinen yhteistyö, vaan jokainen organisointimuoto osoittautui toimivaksi malliksi kyseiselle seudulle. Kontingenssitekijöiksi tässä tutkimuksessa voi nostaa tutkittujen seutujen paikalliset olosuhteet, kunnanjohtajien kokemukset sekä jotkut satunnaiset tekijät. Nimenomaan kunnanjohtajan tulee pystyä johtamaan kuntaa hyvinkin nopeasti muuttuvissa oloissa.

Kunnanjohtaja on kunnan toiminnan kannalta nivelkohdassa. Tämän tutkimuksen valossa on helppo yhtyä pitkäaikaisten kunnanjohtajien, Kauko Heurun ja Martti Sinisalmen näkemyksiin. Heurun mukaan kunnanjohtajan on alati ansaittava asemansa. Ennen kaikkea kunnanjohtajan on tultava toimeen ympäristönsä kanssa. Tämä muodostuu kunnan luottamushenkilöstä, viranhaltijoista, työntekijöistä ja viime kädessä kunnan jäsenistä. Sinisalmen mukaan kuntalain muutoksista huolimatta kunnanjohtaja on säilyttänyt asemansa merkittävimpänä kunnallispoliittisena vaikuttajana.

Tutkimuksen empiirisessä osiossa saatiin vastaukset esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Ensinnäkin tämän tutkimuksen mukaan seutuyhteistyön institutionaalisilla rakenteilla ei ole merkittävää vaikutusta kunnanjohtajan vaikuttamisstrategioihin. Tutkimukseen osallistuneet kunnanjohtajat pitivät omaa seudullisen yhteistyön organisointiaan käytännössä hyvänä ratkaisuna eivätkä olleet valmiita muuttamaan organisaatiota ainakaan lähiaikoina. Tutkijan mieleen nousee helposti ajatus siitä, etteivät kunnanjohtajat halua myöntää epäonnistuneensa organisoinnissaan, koska kerran luodun organisaation muuttaminen toiseksi on raskas prosessi. Toisaalta varsinkin haastatteluun osallistuneiden kunnanjohtajien mielipiteet ovat varsin vakuuttavia.

Tähän tutkimustulokseen on hyviäkin perusteluita. Ensinnäkin tutkittujen seutujen kunnanjohtajat ovat kaikki jollain tapaa keskeisessä asemassa vaikuttamassa seudullisessa yhteistyössä. Toisekseen seudullisille organisaatioille ei vielä ole annettu peruskunnista hoidettavaksi suuria palvelukokonaisuuksia. Lisäksi kunnanjohtajat ovat pitkään palvelleita, kokeneita johtajia, jotka tuntevat toisensa varsin hyvin. Valtiovalta on myös erilaisilla hankkeilla ja ohjeistuksilla painostanut kuntia tiivistämään seudullista yhteistyötään, mikä on vaikuttanut myös kunnanjohtajien suhtautumiseen asiaan.

Tutkimuksen mielenkiintoisin tulos liittyi kunnanjohtajan vaikutusvallan muutokseen nykyisen seudullisen yhteistyön organisoinnin takia. Vastaajista vain kaksi oli sitä mieltä, että vaikutusvalta oli vähentynyt hieman. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että vaikutusvalta oli jopa hiukan lisääntynyt. Tulos koski myös pienten kuntien kunnanjohtajia. Kunnanjohtaja kokee vaikutusvaltansa kasvavan myös omassa kunnassa sitä mukaa, kun hänen tietämyksensä ja keskeinen asemansa seutuasioissa lisääntyy. Kunnanjohtajasta muodostuu vuosien mittaan seudullisten asioiden asiantuntija, jolla on myös hyvät henkilökohtaiset suhteet naapurikuntien kunnanjohtajiin. Tästä uskotaan olevan hyötyä myös omalle kunnalle.

Miten sitten kunnanjohtajan toimintatapa muuttuu seutuyhteistyön laajentuessa? Tämän tutkimuksen perusteella seutuyhteistyön tiivistymisen myötä kunnanjohtajan työajan käyttö ja työpanos siirtyy oman kunnanviraston johtamisesta verkostoilla johtamiseen eli epäsäännöllisen säännöllisiin tapaamisiin sidosryhmien kanssa. Kunnanjohtajat tapaavat säännöllisissä kuukausikokouksissa tai seutuhallituksen kokouksissa. Kokouksia voidaan pitää seudun sisällä erilaisilla kokoonpanoillakin asiasta riippuen.

Seutuyhteistyön tiivistyessä kunnanjohtaja pitää yhteyttä seutujohtajaan tai vastaavaan sekä myös seudun suurimman kunnan kunnanjohtajaan. Kunnanjohtaja ei ole seudullisessa päätöksenteossa valmistelija ja esittelijä kuten omassa kunnassaan. Tällöin hänen täytyy vaikuttaa muiden kautta, ellei

hän ole mukana päättävässä elimessä. Tämän tutkimuksen perusteella kunnanjohtaja välttää vaikuttamista julkisuuden kautta.

Tutkimuksessa haluttiin selvittää myös pienen kunnan kunnanjohtajan kokemukset vaikuttamisesta suhteessa seudun ison kunnan kunnanjohtajaan. Tutkimustulos oli tässä kohtaa hyvin selkeä. Kaikkien tutkimukseen osallistuneiden kunnanjohtajien mielestä kunnan koolla on merkitystä kunnanjohtajan vaikutusvaltaan seudullisessa yhteistyössä. Lähes 40 prosenttia vastaajista piti merkitystä jopa suurena. Tutkimuksen mukaan pienen kunnan asema on haasteellinen ja jopa vaikea, koska isot kunnat haluavat sanella yhteistyön ehdot ja tavat.

Tutkimuksen mukaan tilanne on silloin selkeämpi ja tasapuolisempi, jos päättävässä elimessä istuvat vain kunnanjohtajat, ja päätöksiä tehdään ääni ja henkilö – periaatteella. Tilanne muuttuu oleellisesti siinä vaiheessa, kun seudullinen organisaatio ja päätöksenteko halutaan politisoida sekä kun päätösten perusteeksi otetaan asukasluku tai talousarvion loppusumma. Silloin pienen kunnan asema ja valta jää heikoksi.

Tämän tutkimuksen mukaan kunnanjohtajan persoonalla on merkitystä vaikutusvallan kannalta. Vastaajien mielestä persoonan merkitys on suuri tai melko suuri. Tutkimuksessa tuotiin ilmi kunnanjohtajan vaikuttaminen omalla esimerkillään ja omilla mielipiteillään.

LÄHTEET

Airaksinen, Jenni. (2004) Kehittämisen kuntayhtymä, verkostojen johtamista hierarkioiden avulla? Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta – sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto. (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tukihankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Vallo, Minna. (2005) Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko. (1994) Kuntateorian avaimet. Raporttisarja 30/1994. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko. (1996) Realistisen kuntateorian haaste. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 475. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto. (2005) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere.

Asikainen, Jarmo. (2004) Johtaminen seutuelämässä. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta – sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Forssan Seudun Kehittämiskeskus Oy:n kotisivut: www.fskk.fi

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. (2007) Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. painos. Talentum. Jyväskylä.

Haveri, Arto. (2002) Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala

Haveri, Arto. (2002b) Kuntien uusi johtaminen – suuntaviivoja tulevaisuuteen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Haveri, Arto. (2004) Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta - sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, Arto. (2005) Seutukunta- ja maakuntahallinto. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija. (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Antti. (2009) Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Antti (toim.). Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Heuru, Kauko. (2000) Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. (2006) Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Hämäläinen, Kirsi & Prättälä, Kari & Rynnänen, Aimo. (2009) Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Edita Prima Oy. Helsinki.

Joensuun kaupungin verkkosivut: www.joensuu.fi

John, Peter. (2006) Local Governance in Western Europe. Sage Politics Textas. SAGE Publications. London.

Jääntti, Anni & Majoinen, Kaija. (2008) Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kast, Fremont E & Rosenzweig, James E. (1985) Organization and Management. A Systems and Contingency Approach. McGraw-Hill Book Company: New York etc.

Laamanen, Elina & Tammi, Terhi. (2004) Yhteislautakunta – haasteena palveluyhteistyön johtaminen. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta – sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). (2007) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Helsinki.

Lehtimäki, Vuokko. (1998) Seutuyhteistyön käsikirja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lidström, Anders. (1996) Kommunsystem i Europa. Publica. Gotab. Stockholm.

Linnamaa, Reija. (2004) Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. HAUS -julkaisuja 1/2004. HAUS kehittämiskeskus Oy. Cityoffset Oy. Tampere.

Maanonen, Mari. (2005) Kuntien liiketoiminta-kunnallisten prosessien kehittämisen väline. Licensiaatintyö. Johtamistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi. (2004) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta – sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Majoinen, Kaija & Tammi, Terhi. (2004) Seutusopimus seutujohtamisen välineenä. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta- sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Miettinen, Riitta (toim.). (2001) Kunta – kahden johtajuuden areena. Praksis – sarja nro 2. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Mintzberg, Henry. (1980) The Nature of Managerial Work. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs. New Jersey.

Niiranen, Vuokko. (1995) Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.

Norton, Alan. (1994) International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Hartnolls Limited, Bodmin, Cornwall. Great Britain.

Nyholm, Inga. (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta - sarja nro 199. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Peuhkuri, Timo. (2007) Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYV Yhtymä. Helsinki.

Pierre, Jon. (2000) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press Inc. New York.

Pihlajaniemi, Toivo. (2006) Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 53. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Pirkanmaan vuosikirja 2009. Pirkanmaan liitto. Vammalan Kirjapaino Oy

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kotisivut: www.pohjois-karjala.fi

Rannisto, Pasi-Heikki. (2005) Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Ryynänen, Aimo. (2001) Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 28. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Salli, Paavo. (2004) Liikelaitosten ja osakeyhtiöiden soveltuvuus seudulliseen yhteistyöhön. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta - sarja nro 163. Suomen Kuntaliitto ja Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sinisalmi, Martti. (1999) Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998. Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sotarauta, Markku. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica 6. Finnpublishers. Jyväskylä.

Suomen säädöskokoelma:

Alueiden kehittämislaki 602/2002

Kuntalaki 365/1995

Laki alueiden kehittämisestä (kumottu) 1135/1993

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007

Osakeyhtiölaki 624/2006

Suomen perustuslaki 731/1999

Tampereen seudun verkkosivut: www.tampereenseutu.fi

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

af Ursin, Klaus & Heuru, Kauko. (1990) Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Julkaisusarja 3/1990. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Vartiainen, Perttu. (1992) Seutuistumisen näköalat Keski-Suomessa. Julkaisu A 6. Keski-Suomen liitto. Jyväskylä.

Wilén, Arja-Tuulikki. (2008) Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena. Acta Universitatis Tamperensis; 1335. Tampere University Press. Tampere.

Yin, Robert K. (1991) Case study research: Design and methods (revised edition). Sage. Newbury Park. CA

Ylönen, Jorma. (2007) Vaalipormestarit eivät innosta Englannissa. Artikkelit Kuntalehdessä 16/2007.

LIITTEET

Liite 1: Saatekirje

Hannu Maijala
Kalliotie 15 C 27
31760 URJALA
Puh. 040 335 4200

SAATEKIRJE

04.02.2009

Arvoisa vastaanottaja!

Täydennän kunnallispolitiikan opintojani Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnassa. Teen hallintotieteiden maisterin tutkintoon liittyvän pro gradu – tutkielmani aiheesta ”Kunnanjohtajan vaikuttamisstrategiat seutuyhteistyössä”. Työn empiirisenä osana on oheinen kysely. Olen lähettänyt kyselyn Forssan, Joensuun ja Tampereen seutukuntien kunnan- ja kaupunginjohtajille. Nämä seudut ovat organisoineet yhteistyönsä eri tavoin.

Kyselyn tarkoituksena on selvittää, miten kunnanjohtaja kokee vaikuttamisstrategiansa muuttuneen seutuyhteistyön tiivistymisen myötä. Kunnanjohtaja on ammattijohtaja, jonka asema perustuu asiantuntijuuteen. Kunnanjohtajalla on vankka ammatillinen kokemus johtamistehtävistä. Kunnanjohtaja johtaa asioiden valmistelua sekä täytäntöönpanoa. Seudullisen yhteistyön lisääntyessä myös päätöksenteko siirtyy kunnasta muualle, jolloin kunnanjohtajan rooli ja työskentelytavat muuttuvat.

Vastauksenne tulen käsittelemään täysin luottamuksellisina. Loppuraportissa tulen esittämään tiedot muodossa, jossa vastaajan henkilöllisyys ei paljastu. Toivon, että palautatte lomakkeen huolellisesti täytettynä postitse oheisessa palautuskuoressa viimeistään **ma 23.02.2009**. Vastauksenne ovat ensiarvoisen tärkeitä tutkimukseni onnistumiselle.

Pro gradu – tutkielmani ohjaajana toimii professori Ari-Veikko Anttiroiko Tampereen yliopistosta. Tarvittaessa häneen voi olla yhteydessä sähköpostilla ari-veikko.anttiroiko@uta.fi.

Yhteistyöterveisin,

Hannu Maijala

KYSELYLOMAKE LÄHETETTY SEURAAVILLE HENKILÖILLE:

Forssan seutu

Kaupunginjohtaja Tapani Venho, Forssan kaupunki

Kunnanjohtaja Esko Tonteri, Humppilan kunta

Kunnanjohtaja Jarmo Määttä, Jokioisten kunta

Kunnanjohtaja Matti Setälä, Tammelan kunta

Kunnanjohtaja Sinikka Malin, Ypäjän kunta

Joensuun seutu

Kunnanjohtaja Markku Lappalainen, Ilomantsin kunta

Kaupunginjohtaja Juhani Meriläinen, Joensuun kaupunki

Kunnanjohtaja Kari Käyhkö, Kontiolahden kunta

Kunnanjohtaja Hannele Mikkanen, Liperin kunta

Va. kaupunginjohtaja Pekka Hyvönen, Outokummun kaupunki

Kunnanjohtaja Pauli Vaittinen, Polvijärven kunta

Tampereen seutu

Kunnanjohtaja Jukka Mäkelä, Kangasalan kunta

Kunnanjohtaja Olli Viitasaari, Lempäälän kunta

Kaupunginjohtaja Markku Rahikkala, Nokian kaupunki

Kaupunginjohtaja Juha Kuusisto, Oriveden kaupunki

Kunnanjohtaja Risto Koivisto, Pirkkalan kunta

Johtaja Juha Yli-Rajala, Tampereen kaupunki

Kunnanjohtaja Erkki Paloniemi, Vesilahden kunta

Kaupunginjohtaja Pentti Sivunen, Ylöjärven kaupunki

Liite 2: Kyselylomake

KUNNANJOHTAJAN VAIKUTTAMISSTRATEGIAT SEUTUYHTEISTYÖSSÄ

Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos

Kyselylomake

VASTAUSOHJE:

Vastaa kysymyksiin ympyröimällä omaa mielipidettä vastaava vaihtoehto ja/tai kirjoita perustelut sille varattuun tilaan. Perustelulla voit tarkentaa omaa vastaustasi.

Taustatietoja aineiston tilastollista ryhmittelyä varten:

- | | |
|--------------------|--|
| 1. Seutukuntani | 1. Forssan seutukunta
2. Joensuun seutukunta
3. Tampereen seutukunta |
| 2. Kuntani koko | 1. Alle 5.000 asukasta
2. 5.000 - 15.000 asukasta
3. Yli 15.000 asukasta |
| 3. Työssäoloaikani | 1. kunnanjohtajana _____ vuotta
2. nykyisessä virassa _____ vuotta. |
| 4. Oma ikäni | 1. alle 40 vuotta
2. 40 – 49 vuotta
3. yli 50 vuotta |
| 5. Koulutukseni | 1. Opistotason tutkinto/ammattikorkeakoulututkinto
2. Muu ammatillinen koulutus
3. Alempi korkeakoulututkinto
4. Ylempi korkeakoulututkinto |

Seutuyhteistyön organisoinnista

Seutuyhteistyön organisointimallit vaihtelevat alueittain. Käytössä on niin julkisoikeudellisia (kuntayhtymät, yhteislautakunnat) kuin yksityisoikeudellisia yhteistyömalleja (yhdistykset, kehittämiskeskukset, osakeyhtiöt).

6. Miksi seutukunnallanne päädyttiin juuri nykyiseen organisointiin yhteistyössänne?

- yhteisestä tahdosta
- suurimman kunnan tahdosta
- aiempien kokemusten perusteella
- joku muu syy, mikä_____.

Perustelut:

7. Oletteko tyytyväinen nykyiseen seutuyhteistyön organisointiin?

- a) hyvin tyytyväinen
- b) melko tyytyväinen
- c) neutraali
- d) melko tyytymätön
- e) hyvin tyytymätön.

8. Millä tavalla vaikutusvaltanne on muuttunut nimenomaan nykyisen seudullisen yhteistyön organisaation takia?

- a) lisääntynyt paljon
- b) lisääntynyt hiukan
- c) ei muutosta
- d) vähentynyt hieman
- e) vähentynyt paljon.

9. Mitä esteitä tai vaikeuksia koette nykyisellä seutuyhteistyön organisoinnilla olevan omiin vaikuttamismahdollisuuksiinne?

10. Olisiko mielestänne joku toinen yhteistyön organisointimalli parempi ajatellen kunnan johtamistanne?

- a) kyllä
- b) ei

Jos vastasitte kyllä, mitä malleja tarkoittatte: _____

Perustelut:

11. Minkälaisia kehittämistarpeita näette olevan nykyisessä seudullisen yhteistyön organisoinnissa ajatellen omia vaikutusmahdollisuuksianne johtaa kuntaan?

Kunnanjohtajan vaikutusvallasta

12. Millaisiksi koette vaikutusmahdollisuutenne kunnanjohtajana seudullisessa yhteistyössä?

- a) riittävän hyvät
- b) melko hyvät
- c) neutraalit
- d) melko huonot
- e) surkeat.

13. Kenelle mielestänne vaikutusvaltaa on siirtynyt seudullisessa yhteistyössä?

- a) seutujohtajalle
- b) suurimman kunnan kunnanjohtajalle
- c) seudulliselle ryhmälle, mille _____
- d) jollekin muulle, kenelle _____.

Perustelut:

14. Seutuyhteistyö on viimeisen vuosikymmenen aikana lisännyt merkitystään ja muuttanut kunnanjohtajan tehtäväkuvaa. Onko muutos mielestänne ollut

- a) hyvin merkittävä
- b) melkoisen suuri
- c) vähäinen
- d) ei merkitystä lainkaan.

15. Kuinka suuri merkitys seuraavilla keinoilla on ajatellen vaikutusmahdollisuuksianne seudullisessa yhteistyössä? Vaihtoehdot asteikolla: 1 = erittäin merkittävä, 2 = melko merkittävä, 3 = ei osaa sanoa, 4 = melko merkityksetön ja 5 = täysin merkityksetön.

a) henkilökohtainen yhteydenpito seutujohtajaan/toim.johtajaan	1	2	3	4	5
b) henkilökohtainen yhteydenpito suurimman kunnan johtoon	1	2	3	4	5
c) viralliset yhteistyökokoukset	1	2	3	4	5
d) epäviralliset taustaneuvottelut luottamushenkilöiden kanssa	1	2	3	4	5
e) julkisuuden kautta vaikuttaminen	1	2	3	4	5
d) jokin muu, mikä _____	1	2	3	4	5

16. Mihin suuntaan arvelette seudullisen yhteistyönne jatkossa kehittyvän?

- a) tiivistyy kuntaliitoksiksi
- b) tiivistyy paljon
- c) pysyy ennallaan
- d) peruskunnat vahvistuvat, seutuyhteistyö vähenee
- e) seutuyhteistyö päättyy.

Perustelut: _____

_____.

17. Millaisen vaikutuksen koette kuntanne koolla olevan vaikutusvaltaanne kunnanjohtajana seudullisessa yhteistyössä?

- a) suuri merkitys
- b) hieman merkitystä
- c) ei merkitystä lainkaan.

Perustelut: _____

_____.

18. Kauko Heurun mukaan kunnanjohtajan asema kytkeytyy suuressa määrin myös kunnanjohtajan persoonaan (karismaan). Mikä on tässä suhteessa noin ylipäänsä oma mielipiteenne? Onko vaikutusvallan kannalta katsoen kunnanjohtajan persoonalla

- a) suuri merkitys
- b) melko suuri merkitys
- c) vähäinen merkitys
- d) ei lainkaan merkitystä.

Liite 3: Teemahaastattelun runko

Taustatiedot:

Ikä
Koulutus
Kokemus kunnanjohtajana

Seutuyhteistyöstä:

Miten yhteistyö seudullanne on kehittynyt nykyiseen tilaansa?

Miten päädyitte seutuyhteistyön nykyiseen organisaatioon?

Mitä hyötyjä ja toisaalta haittoja koette olevan nykyisessä organisoinnissa?

Olisiko joku muu organisointitapa mielestänne parempi?

Kuka johtaa nykyisessä seutuyhteistyössä?

Mitkä ovat yhteistyön haasteet seudullanne?

Onko kunnan koolla merkitystä seutuyhteistyössä? Millaista?

Yleisesti ottaen, mikä on seutuyhteistyön merkitys kunnallenne?

Kunnanjohtajan vaikutusvallasta:

Miten seutuyhteistyön tiivistyminen on vaikuttanut asemaanne kunnanjohtajana?

Miten vaikutusvaltanne on muuttunut?

Miten kunnan johtamisenne on muuttunut?

Millä tavoin vaikutatte nykyisin seudun päätöksentekoon?

Koetteko asemanne kunnanjohtajana edelleen vahvaksi?

Voisiko vaikutusvaltanne olla parempi muulla tavoin organisoidussa seutuyhteistyössä?

Vaikuttaako kunnan koko kunnanjohtajan vaikutusvaltaan? Millä tavoin?