

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Mikä on kuntajakoselvittäjä?

EERO VAINIO
Pro gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Kesäkuu 2016

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, kunta- ja aluejohtamisen opintosuunta

Tekijä: Eero Vainio
Tutkielman nimi: Mikä on kuntajakoselvittäjä?
Pro gradu -tutkielma: 78 sivua, 7 liitesivua
Aika: Kesäkuu 2016
Avainsanat: kuntajakoselvittäjä, kuntajakoselvitys, kuntaliitos

Kuntajakoselvityksiä käsittelevää kirjallisuutta on jonkin verran, mutta kuntajakoselvittäjiä toimijoina käsittelevää tutkimusta ei ole käytännössä lainkaan, vaikka viime vuosina on ollut käynnissä historian suurin selvitysaalto. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on löytää olemassa olevasta teoriapohjasta rajauksia ja määrittelyjä kuntajakoselvittäjäilmiön kuvaamiseen ja analysoida ilmiötä kuntajakoselvittäjiä itseään haastatteleamalla. Teoriaosion tutkimusmetodinä on kuvaileva kirjallisuuskatsaus ja empiirinen osio on kerätty haastattelututkimuksena teema- ja ryhmähaastattelua hyödyntäen. Osiot on yhdistetty abduktiivista tutkimusotetta ja sisällönanalyysiä hyödyntäen.

Tutkimuksen tulosten perusteella kuntajakoselvittäjän tehtävä on laajaa osaamista ja joustavuutta vaativa, yksinäinen ja kiittämätön. Kuntajakoselvittäjän rooli kuntaliitoksissa näyttää vaihtelevan hyvin suuresti vapaaehtoiselvytysten konsultoinnista aina erityisiin selvityksiin asti, joissa kuntajakoselvittäjä voi prosessinomistajana käyttää potentiaalisesti hyvin suurta valtaa. Selvittäjän osaaminen ja persoona ei selitä yksin sitä syntykö liitoksia vai ei, vaan tähän vaikuttaa suuresti kulloisenkin hallituksen kuntapoliittiset linjaukset, liitoskunnissa ennestään olevan luottamuspääoman määrä sekä se, löytyykö liitosprosessille paikallispoliittinen johtajuus. Kuntajakoselvittäjän liikkumavaraan vaikuttaa liitosvalmiuden määrä: mitä enemmän liitosvalmiutta on, sitä enemmän kuntajakoselvittäjällä on potentiaalista liikkumavaraa. Kuntajakoselvittäjä voi toiminnallaan joko luoda tai tuhota selvitysalueen luottamuspääomaa.

Asiansa osaavaa kuntajakoselvittäjää voi kuvata parhaiten tilapäisenä muutosjohtajana, prosessivastaavana ja luottamuspääoman vaalijana, jonka rooli muuttuu ja muuntuu selvityksen eri vaiheissa, mutta yhtäläillä kulloisenkin kuntalainsäädännön mukana.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
1.1	Tutkimuskysymykset	6
1.2	Tutkimusmenetelmät ja aineisto	7
2	KUNTAJAKOSELVITTÄJÄILMIÖ AIEMMASSA TUTKIMUKSESSA	10
2.1	Kuntaliitoksista yleisesti	10
2.2	Kuntajakoselvittäjät kirjallisuudessa.....	12
2.2.1	Mitä tiedämme kuntajakoselvittäjistä?.....	12
2.2.2	Muutosjohtajuuden näkökulma.....	14
2.2.3	Luottamuspääoman merkitys kuntaliitosselvityksessä	17
2.2.4	Institutionaalinen johtajuus ja yrittäjäyys	19
2.2.5	Hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välinen kuilu	22
3.	KUNTAJAKOSELVITTÄJÄT ITSE KUULTUINA.....	24
3.1	Ketkä päätyvät kuntajakoselvittäjiksi ja miten?.....	24
3.2	Kokemukset kuntajakoselvittäjäydestä yleensä.....	25
3.2.1	Motivaatio syntyy erittäin monipuolisesta prosessista ja pienistä voitoista.....	25
3.2.2	Kuntajakoselvittäjän on arvostettava matkaa päämäärää enemmän, eikä silläkään saa kiitosta	26
3.2.3	Kuntajakoselvittäjänä toimiminen vaatii laajaa osaamista ja erinomaisia sosiaalisia taitoja	27
3.2.4	Kuntajakoselvittäjän on hallittava monta roolia ja osattava myös vaihtaa roolien välillä.....	29
3.3	Kokemukset selvitysprosesseista	33
3.3.1	Kuntajakoselvittäjä ja selvitysprosessin asetelmat.....	33
3.3.2	Selvitysprosessin kuvaus.....	34
3.3.3	Kuntajakoselvittäjien käyttämistä argumenteista.....	38
3.3.4	Valta on tarjolla, mutta kelpaa liian harvoin	41
3.3.5	Media ohjaa asenneilmastoa ja välillä selvittäjä ohjaa mediaa	45
3.3.6	Vapaaehtoiset selvitykset tehdään usein konsulttipalveluna.....	45
3.4	Luottamuksen rakentaminen on selvityksen peruslähtökohta.....	46
3.5	Kuntajakoselvittäjät näkevät itsensä muutosjohtajiksi.....	49
3.6	Selvittäjän rooli vaihtelee prosessin eri vaiheissa.....	50
3.7	Selvitystoiminnan kehittäminen nähdään valtion tehtävänä	52

4	KUNTAJAKOSELVITTÄJIEN TYÖSEMINAARI –KOLLEKTIIVINEN TULKINTA LÖYDÖKSISTÄ	57
5	PÄÄTELMÄT	65
5.1	Onnistuneen selvitystyön ominaispiirteet	65
5.2	Käytäntöyhteisö ja kuntajakoselvittäjäilmiön rooliavaruus	67
5.3	Tutkimuksen käytännön hyödynnettävyys	72
5.4	Tutkimuksen luotettavuus, kritiikki ja jatkotutkimusaiheet	73
6	LÄHTEET	75
7	LIITTEET	79
7.1	Haastattelurunko	79
7.2	Kuntajakoselvittäjien seminaarin esitys	81

1 JOHDANTO

Kuntaliitokset ovat erittäin ajankohtainen ja keskusteltu aihe, josta on kuitenkin yllättävän vähän tutkimuksia (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 35). Kuntaliitoksiin liittyy monia mielenkiintoisia näkökulmia, kuten muutoksen vapaaehtoisuus/pakollisuus, valtion normiohjauksen merkitys, yksittäisten toimijoiden rooli liitosprosessissa, liitosprosessin alkuvaiheen valtasuhteet samoin kuin muutoksen käytännön vaikutukset organisaatioille.

Kuntaliitokset ovat olleet aina 1960-luvulta asti useiden hallitusten agendalla, ja niitä on pyritty edistämään niin kepein kuin porkkanoin. Viimeisen kolmen hallituksen aikana kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö ovat nousseet esiin PARAS-hankkeen ja kuntarakennelain ja kuntalain uudistamisen myötä aivan uudelle tärkeystasolle kansallisessa politiikassa. Tarvetta kuntaliitoksille on perustelu muun muassa kilpailukyvyn turvaamisella, elinvoiman rakentamisella, tuottavuuden lisäämisellä, paremmalla yhdyskuntasuunnittelulla ja palveluiden turvaamisellakin.

Eniten kuntaliitoksia on syntynyt vapaaehtoiselta pohjalta, mutta valtio on kohdistanut kuntiin myös pakkotoimia. Ensimmäiset pakkoliitokset sitten 1970-luvun tehtiin vuoden 2015 alussa, kun Valtioneuvosto liitti Tarvasjoen Lietoon ja Lavian Poriin kriisikuntalainsäädännön perusteella. Lisäksi osassa valtiovarainministeriön käynnistämistä erityisistä kuntajakoselvityksissä osa kunnista on pakotettu ministeriön määrääminä mukaan erityiseen selvitykseen. Muutoin kuntaliitosprosessit on tehty vapaaehtoisuuden pohjalta. Kaiken kaikkiaan vuosina 2007–2015 Suomessa on toteutunut 71 kuntaliitosta.

Joka toinen kuntaliitosprosessi on kuitenkin 2000-luvulla kariutunut, eli toisin sanoen kuntaliitosta ei ole syntynyt kuntaliitosselvityksen päätteeksi (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 91). Olen valinnut kuntajakoselvittäjyyden tutkimukseni pääaiheeksi juuri tästä syystä. Kuntajakoselvittäjä on jonkinlainen mystifioitukin hahmo, jonka roolista kuntaliitosprosesseissa ei ole juurikaan tutkimusta eikä käytännössä lainkaan arviointitutkimusta, mutta jolla on kuitenkin erittäin keskeinen rooli kuntajakoselvityksessä ja sen osin julkilausumattomana tavoitteena olevan kuntaliitostavoitteen toteutumisessa.

Tutkimusmenetelmänä käytän opinnäytetyöni aiempaa keskustelua kartoittavassa osiossa kirjallisuuskatsausta, jossa tarkastelen tutkimuskysymysten avulla sitä mitä kuntajakoselvittäjästä ilmiönä tai sitä sivuavista ilmiöistä on kerrottu kirjallisuudessa ja tieteellisissä artikkeleissa. Toisaalta luonnostelen teoreettisesti informoidun viitekehyksen kuntajakoselvittäjien roolin hahmottamiseksi ja pohjustamaan empiirisen osion haastattelukysymyksiä. Tutkimuksen kirjallisten lähteiden määrä on ilmiötä käsittelevän tutkimuksen niukkuudesta johtuen pieni, mutta käytettävissä oleva materiaali tarjoaa kuitenkin riittävän pohjan akateemisessa tutkimuksessa lähes olemattomalle huomiolle jääneen kuntajakoselvittäjäilmiön empiiriselle tutkimiselle.

Luonnostelemani viitekehyksen ja siitä johtamieni haastattelukysymysten avulla tulkitsen tutkimuksen empiirisessä osiossa sisällönanalyysin keinoin kuntajakoselvittäjien omia näkemyksiä kuntajakoselvitysilmion keskeisistä elementeistä. Tämän jälkeen on kuvattu alustavien tulosten testaus prosessilla, jossa haettiin selvittäjäyhteisön kollektiivisia tulkintoja selvittäjänä olemisesta kuntajakoselvittäjien ryhmähaastattelulla. Tutkimuksen tämä osio toteutettiin Kuntaliiton selvittäjäverkoston kanssa. Tutkimuksen päätelmissä tutkimuksen abstraktiotaso nousee siten yksittäisten selvittäjien kokemusten kuvaamisesta ilmiön kuvaamisen tasolle.

Tutkimukseni pyrkimyksenä on tuottaa uutta tietoa kuntajakoselvittäjän roolin ja kuntaliitosprosessien paremmaksi ymmärtämiseksi. Tämän tutkimuksen löydökset palvelevat siten sekä jo tapahtuneiden liitosprosessien jälkikäteistä ymmärtämistä että tulevien kuntajakoselvittäjien perehdytystä ja tulevien selvityshenkilövetoisten hallintouudistusten parempaa suunnittelua, arviointia ja käytännön toteutusta. Tämän kaltainen tarve on nostettu esiin paitsi kunnantaloilla, niin myös alan kirjallisuudessa (Asikainen & Koski 2012, 176).

1.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa etsitään vastausta seuraaviin pääkysymyksiin kirjallisuuskatsauksen ja haastattelututkimuksen keinoin:

Mikä on kuntajakoselvittäjä?

Miten kuntajakoselvittäjät kokevat itse kuntajakoselvittäjätyön?

Millaisin perustein kuntajakoselvittäjän rooli kuntajakoselvityksissä jäsentyy?

Ilmiötä nimeltä ”kuntajakoselvittäjä” käsittelevää lähdekirjallisuutta on hyvin niukasti. Kun tutkittavasta ilmiöstä ei juuri kerrota, niin ilmiötä on kartoitettava tutkimalla ilmiön ympäristöä. Tästä syystä vastausta tutkimuskysymyksiin on etsitty ensin kirjallisuuskatsauksessa käsittelemällä systemaattisesti kuntajakoselvittäjien ohella myös kattoilmiötä ”kuntaliitos” sekä tutkimalla muutosjohtamisteorioita. Näin on pyritty löytämään kuntaliitoskirjallisuudesta ehdotuksia näkökulmiksi ja teorioiksi, joiden avulla ”kuntajakoselvittäjä”-ilmiötä voisi ymmärtää ja käsitellä nykyistä paremmin. Teoriaosion pääpaino on toimijuuden tarkastelussa, ja teoriaosion näkökulmien pätevyyttä testataan empiiristen löydösten avulla.

1.2 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimus on aiempaa tutkimusta luotaavan tarkastelun osalta laadittu hallintotieteellisen kirjallisuuskatsauksen periaatteita noudattaen. Empiirinen osio ja johtopäätökset on laadittu sisällönanalyysiä hyödyntäen. Yksilöhaastattelut on pidetty teemahaastatteluina, ja ryhmähaastattelutilaisuudesta on hyödynnetty kokeneen kuntajakoselvittäjän pitämän valmistellun opponointipuheenvuoron sisältö ja vapaan keskustelun aineisto.

Teoreettisena aineistona tutkimuksessa toimii soveltuva kirjallisuus ja artikkelit. Aineistolle esitetyt tutkimuskysymykset ovat suunnanneet tutkimuksen lopullista muotoutumista. Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen avulla pyritään löytämään olemassa olevasta teoriapohjasta rajauksia ja määrittelyjä kuntajakoselvittäjän ilmiön kuvaamiseen ja tutkimuksen empiirisen osion perustaksi.

Kirjallisuuskatsauksen keinoin voidaan kehittää olemassa olevia teorioita ja rakentaa uusia tai luoda esimerkiksi kokonaiskuvaa tietystä asiakokonaisuudesta (Baumeister & Leary 1997, 312). Kirjallisuuskatsaus on tutkijalle erinomainen keino perehtyä laaja-alaisesti ja systemaattisesti oman alansa tieteelliseen tutkimukseen. Kirjallisuuskatsaus tulisi ymmärtää ”tutkimuksen tutkimuksena” ja toisaalta keinona kehittää hallintotieteellisen tutkimuksen kumulatiivisuutta (Salminen, 2011, 39).

Tutkimuksen empiirinen osio on tehty laadullisen tutkimuksen periaatteita noudattaen aineistonkeruumetodina puolistrukturoitu haastattelumenetelmä joka tunnetaan paremmin teemahaastatteluna. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että haastateltavat ovat kokeneet jonkin tietyn tilanteen, lisäksi haastatteliija on tutkinut ja rajannut kohdeilmiötä valmiiksi ja tehnyt sisällönanalyysin pohjalta ilmiötä tai tilannetta koskevia oletuksia, joiden pohjalta hän on rakentanut haastattelurungon (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47). Teemahaastatteluaineistona on toiminut neljältä kuntajakoselvittäjältä kerätty haastatteluaineisto, joka on analysoitu sisällönanalyysia hyödyntäen. Teemahaastattelujen joukon valinta on tapahtunut eliittiotantana, eli haastateltaviksi on valittu henkilöt joilta on oletettu saatavaksi parhaiten tietoa ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 86). Haastatelluista kaksi on erittäin kokenutta, kymmenissä selvityksissä mukana ollutta kuntajakoselvittäjää, ja kaksi vähemmän kokenutta, alle neljässä selvityksessä mukana ollutta selvittäjää. Näin on pyritty saamaan teemahaastatteluaineistosta moniääninen ja kattava, ja toisaalta haastattelemaan joukkoa, joka kokemukseltaan edustaa kuntajakoselvityksissä mukana ollutta, kokemukseltaan heterogeenistä selvittäjäkaartia.

Yksittäisten selvittäjien kokemusten jälkeen on kartoitettu ryhmähaastattelun keinoin kuntajakoselvittäjäkollektiivin tulkintoja tutkimuksen teemahaastattelujen sekä kirjallisuuden tuottamista välilöydöksistä ryhmähaastattelulla, mikä mahdollistaa päätelmissä tutkimuksen abstraktiotason nostamisen yksittäisten selvittäjien kokemusten tarkastelusta selvittäjäilmiön tarkasteluun ja toisaalta parantaa huomattavasti tutkimuksen luotettavuutta verrattuna empiiriseen aineistoon joka pohjautusi vain neljään haastateltuun.

Ryhmähaastattelu mahdollistaa yksilöhaastatteluista täydentävien näkökulmien esiintuomisen, sillä ryhmähaastattelun kautta nousee esiin kuntajakoselvittäjien näkemykset kulttuurisen ryhmän jakamana yhteisenä kokemuserustana. Alustavien tulkintojen esittämisellä ryhmälle itselleen on tutkimukselle tärkeä merkitys. Ryhmähaastattelussa ryhmän jäsenet voivat tuoda esiin tutkijan tulkintoja puoltavia, vastustavia tai täydentäviä näkökulmia, mikä voi johdattaa tutkijan uudenlaisten kysymysten ja tulkintojen äärelle. Ryhmäkeskustelun arvo voi perustua myös siihen, että se voi saada tutkittavat puhumaan asioista, jotka jäisivät muuten miellettyinä

itsestäänselvyyksinä tai muista syistä keskustelun ulkopuolelle. (Alasuutari 2011, 152-155)

Kokonaisuutena tutkimusotetta voi kuvata abduktiivista päättelymetodia hyödyntäväksi. ”Abduktiivisessa päättelyssä tutkijalla on valmiina joitakin teoreettisia johtoideoita, joita hän pyrkii todentamaan aineistonsa avulla” (Hirsjärvi & Hurme 2011, 136). Abduktiivisessa päättelyssä vuorottelee aineistolähtöisyys ja valmiit mallit, joita tutkija yhdistelee vaihtelevin tavoin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97).

Tutkimusta voi myös kuvailla fenomenologis-hermeneuttiseksi, sillä kuten fenomenologis-hermeneuttisessa tutkimuksessa, niin myös tämän tutkimuksen tavoitteena on tehdä jo tunnettu tiedetyksi ja tuoda näkyväksi se ”minkä tottumus on häivyttänyt huomaamattomaksi ja itsestään selväksi, tai se, mikä on koettu, mutta ei vielä tietoisesti ajateltu” (Tuomi & Sarajärvi 2009, 35).

2 KUNTAJAKOSELVITTÄJÄILMIÖ AIEMMASSA TUTKIMUKSESSA

2.1 Kuntaliitoksista yleisesti

Kuntaliitoksia (tai kuntafuusioita, kuntien yhdistymisiä jne.) on toteutettu Suomessa erilaisin perustein halki itsenäisyytemme, mutta yhdistymisten vauhti kiihtyi kolmen edellisen hallituksen aikana. PARAS-lain aikana kuntien yhdistymisiä tapahtui merkittävästi, ja nykyisen hallituksen käynnistämän kuntauudistuksen aikana liitosselvityksiä on tehty enemmän kuin koskaan aiemmin.

Edellinen kuntarakennelaki määrittää kuntarakenteen kehittämisen tavoitteiksi (Kuntarakennelaki 4 a §) seuraavaa: ”Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti ja erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.”

Yhdeksän viimeisen vuoden aikana, vuosina 2007–2015 Suomessa on toteutunut 71 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana 114:llä eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 431 kuntaa ja vuonna 2015, kuntia oli 317, joista 16 kuntaa sijaitsee Ahvenanmaalla. (www.kunnat.net/kuntaliitos)

Miksi kuntaliitoksia sitten tehdään? Kosken (2008, 18) mukaan monikuntaliitos tuo mukanaan kahdeksan mahdollisuutta: 1. Yhdellä yhdistymisellä tehdään riittävän iso muutos 2. Muodostetaan kunnasta ehyt toiminnallinen kokonaisuus 3. Tasataan alueellisia eroja, satunnaisia vaihteluita ja helpotetaan kasvun hallintaa 4. Ohjataan tehokkaammin tulojen ja menojen kehitystä 5. Tehdään kunnasta vahvempi toimija elinkeinopolitiikassa 6. Puretaan kuntayhtymiä ja siirretään tehtäviä kunnan omaksi tehtäviä kunnan omaksi toiminnaksi 7. Vahvistetaan kunnan asemaa kilpailla työmarkkinoilla ammattitaitoisesta työvoimasta 8. Tehostetaan maankäyttöä ja yhdyskuntarakenteen suunnittelua.

Asikaisen ja Kosken (2012, 163) mukaan ”kuntafuusio on pitkä, monen vuoden mittainen prosessi, jossa kaikilla sen eri työvaiheilla on vaikutusta lopputulokseen.

Jokainen kuntaliitos on omanlaisensa, joten se on työstettävä paikallisten olosuhteiden mukaisesti”.

Kuntaliitosprosessin työvaiheet

Onnistunut kuntaliitosprosessi jaetaan tyypillisesti seitsemään ”työvaiheeseen” (mm. Asikainen ja Koski 2012, 163). Nämä työvaiheet ovat:

1. Tunnusteluvaihe
2. Esiselvitysvaihe
3. Selvitysvaihe
4. Päätöksentekovaihe
5. Valmisteluvaihe
6. Toteutusvaihe
7. Arviointivaihe

Kuntajakoselvittäjän työ ajoittuu tyypillisesti selvitysvaiheeseen, mutta usein kuntajakoselvittäjä on kiinteästi mukana myös esiselvitys- ja päätöksentekovaiheissa. Seuraavassa luvussa paneudutaankin kuntaliitosselvityksistä yleisesti tiedettyihin seikkoihin.

Kuntaliitosselvitysten eri lajit

Kuntien tulee kuntajakolain (1698/2009) perusteella laatia aina yhdistymissopimus. Siinä tulee sopia muun muassa yhdistyksen toteutustavasta ja ajankohdasta, hallinnon järjestämisen periaatteista, yhdistymishallituksen toimivallasta sekä toimintaorganisaatioiden yhteensovittamisen ja uuden kunnan taloudenhoidon periaatteista.

Kuntaliitosselvitykset on jaettavissa kahteen erilaiseen päätyyppiin. Vapaaehtoisissa kuntaliitoksissa kunnat selvittävät yhdistymistä omatoimisesti. Toisaalta vapaaehtoisissakin liitosselvityksissä joko valtion luoma paine tai kannustimet ovat yleensä olleet keskeisessä roolissa.

Kuntaliitosselvitysten toinen päätyyppi ovat valtiovarainministeriön määräämät erityiset kuntajakoselvitykset. Erityinen kuntajakoselvitys tehdään ministeriön määräyksestä edellytyksenä kuntaliitosselvityksen laajuus tai vaikeus. Kuntarakennelain pykälät 15–17 käsittelevät erityistä kuntajakoselvitystä. ”Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai kunnan asukkaiden (vähintään viidesosa äänioikeutetuista) esityksestä. Lähes kaikki 2000-luvun ministeriön erityiset kuntajakoselvitykset ovat käynnistyneet kuntien esityksestä. Heinäkuussa 2013 voimaan tullut kuntarakennelaki lisäsi Valtiovarainministeriön aloitteesta tehtyjä erityisiä kuntajakoselvityksiä”. (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 58)

Kuntien yhdistymisen toteuttamistapoja on Asikaisen ja Kosken mukaan (2012, 167) kolme:

1. Vähintään yksi kunta lakkaa ja yhdistyy toiseen kuntaan.
2. Kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta.
3. Kunnan alue jaetaan vähintään kahden kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

2.2 Kuntajakoselvittäjät kirjallisuudessa

2.2.1 Mitä tiedämme kuntajakoselvittäjistä?

Kuntajakoselvittäjistä ei ole juuri lainkaan tutkimusta, mutta kuntajakoselvityksistä on. Kuntajakoselvittäjä-ilmiötä on siis perusteltua kartoittaa kuntajakoselvitysten kautta. Kunnilla on Laamasen (21,2008) mukaan kolme vaihtoehtoa yhdistymisselvityksen käytännön toteuttamiselle.

1. Selvityksen tekeminen omana työnä
2. Kunnat voivat palkata ulkopuolisen selvittäjän, joka voi olla esimerkiksi konsultti tai asiantuntija
3. Erityisissä kuntajakoselvityksissä Valtiovarainministeriö asettaa kuntajakolain 8§: mukaisesti virkavastuulla toimivan kuntajakoselvittäjän tai selvittäjiä

Laamasen (2008, 21) mukaan yhdistymiselvityksen laatiminen omana työnä on perusteltua tapauksissa, joissa edellytykset on nopeasti selvitettävissä. Näissä tapauksissa selvitystyön tekeminen on yleensä ohjausryhmän vastuulla, ja valmisteluvastuu jakaantuu useammalle virkamiehelle.

Ulkopuolista kuntajakoselvittäjää käytetään puolestaan silloin, kun omana työnä tehtävää selvitystä ei katsota perustelluksi, ja toisaalta silloin kun on kyse erityisestä kuntajakoselvityksestä. Erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämiseen on käytössä kolme erilaista aloitekanavaa (Asikainen ja Koski 2012, 167):

1. Kuntien omasta esityksestä
2. Jos vähintään viidesosa kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen
3. Valtiovarainministeriön aloitteesta.

Ulkopuolisen, ”tunnesiteistä” vapaan kuntajakoselvittäjän käyttäminen kuntajakoselvityksessä on pitkälle vakiintunut käytäntö (Asikainen ja Koski 2012, 168). Selvitysprosessin vetäminen edellyttää selvityshenkilöltä laajaa sekä syvällistä osaamista ja ymmärrystä kuntien toiminnasta ja vaativista muutosprosesseista. Selvityshenkilön valitsee yleensä liitoksen ohjausryhmä liitoskuntien hallitusten valtuuttamana. Selvittäjän ja osapuolten välillä tulee olla aktiivinen dialogi ja selkeä käsitys selvitysprosessin aikataulusta ja tavoitteista. Selvitysprosessin kannalta on oleellista, että dialogin ja vuorovaikutuksen avulla kunnille syntyy aiempaa selväpiirteisempi käsitys ja uudenlainen näkökulma muutoksen perusteluiksi. Ulkopuolinen selvitysmies voi olla edesauttamassa tämän tahtotilan syntyä, jolloin ulkopuolisen toimijan tuottama selvitys toimii lähtökohtana poliittisille päätöksille ja mahdolliselle muutokselle. (Laamanen 2008, 28)

Kuntaliiton kuntaliitosmanuaalissa Laamanen (2001, 23) esittää edelleen, että selvityshenkilöllä tulee olla ”tilanneherkkyyttä”. Selvityshenkilön on pystyttävä tulkitsemaan kuntien toimintakulttuuria ja poliittisen johdon roolia, ja ymmärrettävä muutostilanteisiin liittyviä jännitteitä, historiallisia elementtejä ja henkilöiden välisiä jännitteitä. ”Selvittäjän on kyettävä kohtaamaan syvatasolla olevia muutokseen liittyviä seikkoja, sietämään painetta ja ottamaan vastaan erilaiset viestit”. ”Pinnan alla olevan” ymmärtäminen ja muokkaaminen ovat muutokselle välttämättömiä.

Muutoksen sisäinen vastarinta on oletettavasti erityisissä kuntajakoselvityksissä erityisen vahvaa osassa tai kaikissa kunnissa, ja kuntaliitoksen toteutuminen vaatii erityisen onnistunutta selvitysprosessia. Näissä selvityksissä korostuu kuntajakoselvittäjän työn onnistuminen, ja selvitysmies on yleensä palkattu selvityskuntien ulkopuolelta. Tällaisia selvityksiä ei ole juuri tutkittu. Kaiken kaikkiaan kuntajakoselvittäjiä koskevaa tutkimusta on hyvin niukasti, vaikka kaiken järjen mukaan voisi kuvitella, että selvitysmiehellä on erittäin keskeinen rooli niin muutostarpeen perustelijana, muutostahdon synnyttäjänä kuin liitosprosessin teknisenä suunnittelijana, kenties jopa läpiviejänä. Seuraavissa luvuissa käyn läpi joitakin teoreettisia näkökulmia kuntajakoselvittäjän rooliavaruuden hahmottamiseksi.

2.2.2 Muutosjohtajuuden näkökulma

Muutosjohtamista käsittelevän luvun aluksi on kysyttävä, voiko kuntajakoselvittäjä olla muutosjohtaja, tai toisinpäin, voiko kuntajakoselvittäjä olla jokin muu kuin muutosjohtaja. Muutoksen johtamisen tarkastelussa ja suunnittelussa on tärkeää miettiä sitä, kuka muutosta johtaa. Toimivan johdon ohella muutosjohtaja voi olla myös ulkopuolelta palkattu muutosagentti (Koski & Vakkala 2007, 42). Stenvallin ja Virtasen (2007, 93) mukaan muutostilanteissa johtajuus ei nimittäin mene aina ennalta määrätysti tai virallisten valtasuhteiden mukaan, vaan todellinen muutosjohtaja voi lisäksi olla yllättävä ja ”ennalta tarkoittamaton, se joka uskaltaa ottaa vastuun ja vallan”. Näyttäisi siltä, että kuntajakoselvittäjä voisi olla muutosjohtaja, tai vähintäänkin muutoksen mahdollisuuksien edistäjä.

Muutosta ja muospaineita on kaikkialla, kaiken aikaa ja kaikenlaisissa muodoissa. Organisaatiot toimivat muuttuvassa maailmassa, maailmassa jossa ympäristö organisaatioiden ympärillä muuttuu, ja myös asiat ja ihmiset organisaatioiden sisällä muuttuvat. Organisaatiomuutos voi siis saada alkunsa niin organisaation sisältä kuin sen ulkopuolelta. (Haveri & Majoinen 2000, 26).

Kuntaliitos on kunnille keino vastata toimintaympäristön haasteisiin ja yhteiskunnan murrokseen; päätös yhdistymisestä on strateginen ratkaisu. Kuntaliitoksen kaltaisen strategisen muutoksen aikaansaaminen on erittäin haastavaa. ”Kaoottisessa murrostilassa” johtaminen tapahtuu aiempaa epävarmemmassa kontekstissa ja muutos on monen toimijan summa. Kaiken kaikkiaan on epäselvää millaiset johtamismallit

ovat parhaita tällaisessa suuren muutoksen ja lukuisten intressiristiriitojen tilanteessa. (Laamanen & Nyholm 2009, 101)

Stenvall ja Virtanen (2007, 92) tarjoavat muutosjohtajan käyttöön kuuden kohdan tehtävälistaa:

1. On päätettävä tavoitteista, eli siitä, mitä muutoksella tavoitellaan.
2. On selvitettävä riippuvuudet, eli toisin sanoen muutoksen avaintoimijat.
3. On selvitettävä avainhenkilöiden näkemykset muutokseen.
4. On tunnistettava muutoskapasiteetti, eli avainhenkilöiden mahdollisuudet vallankäyttöön.
5. On kartoitettava muutosvalta, eli johdon vallankäytön mahdollisuudet.
6. On valittava muutoksen toteutustapa, eli tilanteeseen sopiva muutosstrategia.

Tämä tehtäväpatteri on yleinen kaikille muutosjohtajille ja avaa mahdollisuuden pohtia niitä toimijoihin ja valtasuhteisiin liittyviä rakennetekijöitä, jotka kuntajakoselvittäjänkin on otettava selvitystyössään huomioon. Toimijanäkökulma asettaa muutosjohtajalle prosessinäkökulmaa voimakkaammat haasteet. Muutosjohtajan keskeinen kysymys on se, miten hän onnistuu luomaan dialogia ja luottamusta avaintoimijoiden välille ja toisaalta se miten hän kykenee saamaan avaintoimijat samaan pöytään miettimään muutoksen sisältöä ja toteuttamistapaa (Stenvall ja Virtanen 2007, 93).

Muutosprosessin hallinta edellyttää vaikuttavaa johtamista muutostilanteessa. (Päätalo 2005, 105). 2000-luvun suomalainen kuntaliitoskirjallisuus (Haveri & Majoinen 2000, Nyholm & Laamanen 2009 jne.) nostaa muutoksen lähtökohdaksi strategisen ajattelun. Tämän näkemyksen mukaan strategista ajattelua tarvitaan niin muutostarpeen tiedostamiseksi kuin muutoksen toteuttamiseksi. Strateginen ajattelu merkitsee Haverin ja Majoinen mukaan (2000, 41) kuntajohdon ymmärrystä toimintaympäristöstään ja tulevaisuuden mahdollisuuksista; ymmärrystä ei vain siitä mitä tehdä, vaan miten tehdä, sekä taitoa kuunnella henkilöstöä ja havainnoida sisäistä politikointia.

Muutosprosessin kannalta on oleellista, että tunnistetaan muutostarve, synnytetään yhteinen tahtotila, toteutetaan muutos ja arvioidaan se. Kuntaliitosprosessin kannalta on siis oleellista, että tunnistetaan tarve kuntaliitoksen tekemiselle, synnytetään

yhteinen näkemys tavoista, joilla se toteutetaan ja tehdään lopulta päätös liitoksesta. Tahtotila syntyy muutostarpeen tunnistamisesta. ”Perusteet muutokselle on löydettävä yhdessä.” Kuntien yhdistymisen edellytyksenä onkin, että toimijat ovat ymmärtäneet toimintaympäristön haasteet. Näin yhdistymisen tuomassa muutoksessa nähdään mahdollisuudet, joita liitosta suunnittelevilla kunnilla ei yksin ole. (Laamanen & Nyholm 2009, 104)

Muutoksen toteutuminen puolestaan vaatii, että poliittisilla päätöksentekijöillä on yhteinen näkemys tavoitteista. Poliittinen johto on taho jonka tehtävänä on luoda kunnalle tulevaisuutta. Onnistuneessa liitosprosessissa poliitikoilla on oltava alusta alkaen vahva rooli, ja poliitikkojen on annettava muutokselle kuntalaisten kaipaamat kasvot (Laamanen & Nyholm 2009, 105).

Muutosjohtamiskirjallisuudessa korostetaan organisaation ja ylimmän ja keskijohdon merkitystä muutoksen ideoinnissa, suunnittelussa ja toteutuksessa. (Virtanen & Stenvall 2010, 207). Muutoksen toteutumisen edellytyksiä ovat toimiva viestintä ja tavoitteellisuus. Johdon on osattava kiteyttää muutosidea selkeästi. ”Mitä muutos tarkoittaa, miksi muutos toteutetaan ja miten se toteutetaan”.

Johdolla täytyy olla kristallisoitunut käsitys siitä, miksi muutosta tavoitellaan; tämä edellyttää, että organisaatiomuutoksen tavoitteet on ennakkoon mietitty selkeästi. Julkisessa toiminnassa vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys julkisuuden vuoksi, muutos täytyy tehdä ymmärrettäväksi myös suurelle yleisölle. (Virtanen & Stenvall 2010, 212–213). Muutosta on vaikea hyväksyä, jos muutoksen perustarvetta ei ole kommunikoitu tai ymmärretty kunnolla. (Nyholm 2008, 138)

Muutostilanteessa on yhtä aikaa läsnä sekä rationaalisia että irrationaalisia piirteitä. Irrationaalisuus merkitsee toimijoiden perusolettamustilojen vahvistumista, joiden myötä saattaa ilmestyä erilaisia regressioita(taantumusta) ja pelejä. Muutosjohtajan tärkeä tehtävä onkin tarjota organisaatioille ja ihmisille mahdollisuus oivalluksiin ja muutoksen ymmärtämiseen, näin muutokseen liittyviä regressiivisiä prosesseja saadaan torjuttua. Muutos ei myöskään etene pelkästään julkilausuttuna ja tiedostettuna muutoksena, vaan sillä on myös tiedostamattomat ja vaikeasti ilmaistavat piirteet. (Haveri & Majoinen 2000,37,42) Muutosjohtajan onkin edettävä samanaikaisesti

muutosprosessiin luottaen ja tuntemattomaan johtavaa polkua intuitiivisesti tunnustellen. Näin muutoksen toteutus etenee askeleittain. (Stenvall & Virtanen 2007)

Kuka johtaa strategista muutosprosessia nimeltä kuntaliitos kuntaliitoksia käsittelevässä tutkimuksessa? Laamasen ja Nyholmin (2009, 105) mukaan kuntaliitoksen kaltaisen strategisen muutoksen johtaminen edellyttää sitä, että kunnan/kuntien poliittisella johdolla on yhteinen näkemys strategisesta tavoitteesta. Laamasen ja Nyholmin mukaan kunnan poliittisen johdon tehtävänä on luoda uudelle kunnalle tulevaisuutta. Kysymys, johon muutosjohtamiskirjallisuudesta ei löydy vastausta, on se, ketkä todellisuudessa luovat tuota tulevaisuutta kuntajakoselvityksessä. Luovatko tulevaisuusvisiota kuntajakoselvityksissä olevien kuntien poliittiset johtajat, virkamiehet vai kuntajakoselvittäjä? Oman haasteensa selvitysvaiheen aikaisen johtajuuden pohtimiselle asettaa se, että kirjallisuudessa muutosjohtamisesta ja johtamisesta ylipäänsä puhutaan yleensä ajallisesti laveasti. Kuntaliitosprosessin johtaminen on joka tapauksessa mitä vahvimmin muutoksessa johtamista, mutta muutosjohtamisesta se ei klassisessa mielessä ole. Joka tapauksessa kuntajakoselvittäjän on kuitenkin ymmärrettävä radikaalin muutoksen alkuvaiheen lainalaisuudet, ja osattava toisaalta toimia niiden rajoissa, kuin mahdollisesti olla kätilöimässä radikaalia muutosta.

2.2.3 Luottamuspääoman merkitys kuntaliitosselvityksessä

Edellisessä luvussa kävi ilmi, että kuntajakoselvittäjän rooliavaruudessa muutosjohtajamäärite ei ole kuvaavin mahdollinen. Tiukkarajaisen muutosjohtamisen jälkeen on mielekkäämpää tutkia laveammin johtajuutta muutostilanteissa ja sitä, millaista sosiaalista pääomaa kuntajakoselvittäjä tarvitsee. Haverin ja Majoinen (2000, 83-86) ”Muutosprosessit ja johtajuus – Kuinka kunnat yhdistyvät?” -teoksessa sivutaan niin johtamista, johtajuutta kuin muutoksen johtamistakin kuntaliitoksissa. ”Menestyksellinen johtaminen edellyttää johtajalta kykyä herättää johdettavissa positiivisia tunnetiloja, luottamusta ja innostusta”. Johtajan on lisäksi ymmärrettävä niin ulkoista kuin sisäistä todellisuutta, ja kyettävä rakentamaan siltaa ”...muutoksen rationaalisuuden ja irrationaalisuuden välille. Johtajuus on monikerroksinen tehtävä, jossa yhdistyvät taidot johtaa prosessia tavoitetietoisesti sekä luoda muutosprosessin herättämien erilaisten tunteiden työstämiselle.” Majoinen ja Haveri eivät suoraan nimeä sitä, ketkä ovat muutosjohtajia kuntaliitosprosesseissa,

mutta kirjoittavat monikossa. ”Vastuu kuntien yhdistämisen prosessin johtamisesta merkitsee huomattavien psyykkisten paineiden kohdistumista johtajiin henkilöinä.” Ensisijaisesti kirjoittajat vaikuttavat viittavan kuntien palkollisiin, mutta tilaa jää muillekin tulkinnoille ”muutosjohtajuuden omistajuudesta”. Majoisen ja Haverin mukaan ”johtajuus korostuu muutostilanteissa” (2000, 30).

Haverin ja Majoisen (2000) esiin nostama näkökulma luottamuksen tarpeellisuudesta menestyksellisessä muutoksen johtamisessa nousee esiin myös muualla. Virtasen ja Stenvallin (2007, 97) mukaan ”Muutosjohtajan keskeinen tehtävä on luoda luottamusta muutoksen tarkoituksenmukaisuuteen.” Muutostilanteisiin liittyvästä epävarmuudesta ylipääseminen edellyttää sitä, että avainhenkilöillä on luottamusta omaan kykyihinsä ja luottamus tekemiseen. Luottamus on perusta toimijoiden välisten ristiriitojen ratkaisuun. Muutosjohtajan muutostehtävässä onnistumiselle on oleellista, että hänen toimintaansa luotetaan. Ilman luottamusta muutosjohtajan näkemyksiin ei uskota ja ne jätetään huomiotta (Virtanen ja Stenvall 2007, 80).

Mutta miten luottamusta johdetaan muutostilanteissa? Virtasen ja Stenvallin mukaan (2007, 86–88) luottamuksen voi menettää hetkessä, mutta sen rakentuminen vie aikaa. Luottamuksen rakentumiseen ja johtamiseen muutostilanteissa Virtanen ja Stenvall esittävät kuusi näkökulmaa:

1. ”Luottamus rakentuu kokemuksista” eli muutosjohtajan on kyettävä huolehtimaan siitä, että muutoksen etenemiseen sisältyy luottamusta vahvistavia episodeja. Muutosprosessin alkuvaiheessa rakentunut luottamus ennustaa muutoksen onnistumista.
2. ”Luottamus vahvistuu esimerkeistä” tarkoittaa muun muassa sitä, että muutosjohtajan tulee miettiä sitä lisääkö vai vähentääkö hänen oma toimintatapansa luottamusta.
3. ”Muutosjohtamista voi vahvistaa pyyteettömällä toiminnalla”, sillä pyyteetön toiminta luo luottamusta.
4. ”Ammattitaito ja pätevyys ovat tärkeitä luottamuksen rakentajia”. Jos muut uskovat muutosjohtajan osaamiseen, se vahvistaa hänen kykyään viedä muutosprosessia eteenpäin.

5. ”Luottamusta kasvattaa toiminnan johdonmukaisuus ja lupauksen pitäminen”. Muutosjohtajan on siis kyettävä pitämään luvutusta kiinni ja kyettävä toimimaan mahdollisimman johdonmukaisesti.
6. ”Ihmisillä on taipumusta luottaa asioihin, jotka he tuntevat” Tämä tarkoittaa Virtasen ja Stenvallin mukaan sitä, että luottamuksen rakentuminen kytkeytyy onnistuneeseen viestintään, avoimuuteen, kommunikaatioon ja keskinäiseen tutustumiseen.

Jos edellisen luvun perusteella vaikutti siltä, että kuntajakoselvittäjän rooliavaruudessa muutosjohtajuus ei ole kuvaavin rooli, niin tämän luvun lopuksi voi sanoa, että kuntajakoselvittäjällä näyttäisi olevan rooli ainakin muutosjohtajien tukena. Toisaalta selvittäjän toiminnan painopisteen ollessa kuntaliitoksen selvitysvaiheessa, ei toteutusvaiheessa, niin voi ajatella, että kuntajakoselvittäjällä ei ole muutosjohtajia joita tukea, ainoastaan johtajia. Tavalla tai toisella kuntaliitoksen selvitysvaiheessa luottamuksen rakennepalikoista korostuvat erityisesti kyky luoda luottamusta ympärilleen, pyyteetön toiminta, uskottava osaaminen sekä kyky viestiä avoimesti ja onnistuneesti, sekä kyky tutustuttaa kuntaliitoksen avaintoimijoita toisiinsa. Luottamuspääoman todellinen painoarvo kuntajakoselvittäjän rooliavaruudessa jää kuitenkin epätarkaksi ilman empiiristä tutkimusta.

2.2.4 Institutionaalinen johtajuus ja yrittäjäisyys

Kuntajakoselvittäjä on tutkimaton hahmo, jonka rooli on monelta osin avoin. Institutionaalisen yrittäjäisyyden ja johtajuuden kehikko tarjoaa yhden mahdollisuuden hahmottaa kuntajakoselvittäjäilmiötä.

Airaksinen ja kumppanit ovat tutkineet vapaaehtoisesti tehtyjä ja liitokseen johtaneita kuntaliitosprosesseja institutionaalisen yrittäjäisyyden ja johtajuuden käsitteiden kautta. Itse kuntajakoselvittäjistä Airaksisen ja kumppaneiden empiirinen tutkimus (Airaksinen & al. 2012) ei juuri kerro, mutta kylläkin kaikesta siitä problematiikasta mikä kuntaliitoksen toteutumiseen liittyy.

Instituution erottaa ensinnäkin muista organisaatioista se, että instituutio kannattaa yhteiskunnalle tärkeitä tapoja ja käyttäytymismalleja. Kuntainstituution kohdalla peruselementit ovat demokratia, moniarvoisuus ja valistustehtävä. Nämä elementit

vaikuttavat institutionaaliselle johtajuudelle asetettuihin vaatimuksiin. (Airaksinen & al. 2012, 21)

Instituution johtaja on enemmän sidottu instituution luonteeseen ja arvoihin kuin muut johtajat, jotka voivat useammin perustaa johtajuutensa instrumentaaliseen toimijuuteen. Näin ollen johtamisen tila on rajattu. Toisekseen institutionaalisen johtajan roolissa korostuu instituution arvojen välittäminen ja suojeleminen, mutta samalla korostuu narratiivien ja persoonan voima. Kolmas institutionaalista johtajuutta määrittävä elementti on se, että institutionaalisessa johtamisessa visio on kiinnittynyt vahvasti organisaation arvoihin ja historiaan. (Washington, Boal & David 2008, 722–725).

Instituutionaalisessa johtamisessa korostuu legitimiteetti, koska instituutioissa käytetään valtaa. Kuntainstituutioissa legitimiteetti liittyy kunnan oikeutukseen päättää kuntalaisten kannalta keskeisistä asioista. Ehtona onnistuneen kuntaliitoksen toteutumiselle on johtajuuden legitimiteetin säilyttäminen. (Airaksinen & al. 2012, 22)

Airaksisen tutkimuksen mukaan kysymykseen siitä, ketkä muutoksia tekevät, on hankala vastata. Muutoksia tekee jollakin tasolla koko organisaatio. Tyypillisesti fuusioita on kuitenkin rakentamassa virkamiehistä ja poliitikoista koostuva ydinjoukko, joka voidaan jaotella esimerkiksi

1. operationaaliseksi vipuvarreksi, jota edustavaa johtavat viranhaltijat,
2. kansanvallan ja strategisen päätöksenteon vipuvarreksi, jota edustaa johtavat luottamushenkilöt sekä
3. prosessin eri vaiheissa oleelliseksi tiedon ja menettelyosaamisen vipuvarreksi, joka koostuu teknokraateista.

Yhteinen nimike institutionaaliseen muutokseen osallistuville on institutionaalinen yrittäjä. (Airaksinen & al. 2012, 24).

Kuntaliitosprosesseissa institutionaalisen yrittäjyyden voi käsittää eräänlaisena viestikapulana, joka voi siirtyä henkilöltä toiselle prosessin eri vaiheissa, ja toisaalta olla usealla taholla samaan aikaan. Muutoksen agenteja eivät välttämättä liioin ole he,

joilla on muodollisesti eniten valtaa, vaan muutosta vievät eteenpäin hyvät, innokkaat ja osaavat toimijat.

Institutionaalisen yrittäjyyden kehikon avulla on kuvattu vapaaehtoisten kuntaliitosprosessien johtajuutta ja erilaisia osatekijöitä, mutta Airaksisen (2012) tutkimus ei kerro onko tutkimuksen kohteissa käytetty ulkopuolista selvittäjää vai onko selvitystyö tehty omana työnä. Toisaalta voi kuitenkin ajatella, että institutionaalisen yrittäjyyden teoria sopii tilanteeseen, jossa selvitysmies on esimerkiksi jonkin liitosta selvittävän kunnan kunnanjohtaja. Institutionaalinen johtajuus tiukasti tulkittuna poissulkee mahdollisuuden, että ulkopuolinen selvittäjä (asiantuntija, konsultti tai muu taho) voisi olla institutionaalinen johtaja, sillä institutionaalinen johtaja ei voi tulla instituution ulkopuolelta.

Institutionaalisen yrittäjyyden näkökulma antaa institutionaalista johtajuutta enemmän tilaa kuntajakoselvittäjän entiteetin pohdinnalle, vaikkei tälläkään saralla ole löydettävissä valmista tutkimusta, vaan on tehtävä tulkintaa ja odotettava kuntajakoselvittäjiin kohdistuvaa tutkimusta tulkintojen vahvistamiseksi tai kumoamiseksi. Institutionaalinen yrittäjä voi periaatteessa olla kuka vain, jolla on intressi institutionaalisen järjestelyn toteuttamiseen ja resurssit tätä varten (Maguire, Hardy & Lawrence 2004, 657). Institutionaalisen yrittäjyyden resurssi-/valtakehikko koostuu verkostovallan ja institutionaalisen ja resurssivallan muodostumasta tulkintavallasta, ja toisaalta prosessi- ja politiikkaosaamisesta rakentuvasta substanssiosaamisesta. (Sotarauta & Mustikkamäki 2011, 11)

Kuntaliitosprosessin läpiviemisen kannalta olennaisin dynamiikka löytyy muutosprosessin vaiheesta, ”jossa kenelläkään ei ole formaalia auktoriteettia prosessiin”. Tällöin institutionaalisen johtajuuden tilaa hallitsevat tyypillisesti keskeisistä luottamushenkilöistä, viranhaltijoista ja selvityshenkilöistä muodostuvat valmistelujoukot. Syntyneissä kuntaliitoksissa valmisteluryhmiä on voinut kuvata seuraavilla piirteillä: ryhmän sisäinen luottamus, kokemus ja ymmärrys alueen toimijoiden kielestä, peloista ja toiveista, katu-uskottavuus ja käytännön vaikutusvalta sekä ryhmän kontaktit yhteenlaskettuna kaikki olennaiset sidosryhmät kattava verkosto. Kuntaliitosprosessissa institutionaalisen yrittäjiksi, tai ”muutosmuurareiksi” voivat nousta institutionaalisten johtajien ohella myös muut innokkaat, yritteliäät ja osaavat

henkilöt. Kuntaliitoksen valmisteluvaiheissa institutionaalinen yrittäjäyys voi myös siirtyä eri toimijoiden välillä. (Airaksinen & al. 2012, 100–101)

Kuntajakoselvittäjä voi siis täyttää institutionaalisen yrittäjän kriteeristön, jopa tullessaan ulkopuolelta. Kuntajakoselvittäjällä on tieto, valta ja intressi.

2.2.5 Hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välinen kuilu

Viimeaikaisessa paikallishallinnon tutkimuksessa on nostettu esiin väite perustuvanlaatuisesta ja kasvavasta kuilusta poliittisen hyväksyttävyyden ja hallinnollisen kestävyuden välillä. Tämän kuilun syntyminen tai kasvaminen on seurausta kahdesta globaalista trendistä. Näistä ensimmäinen on hallinnon modernisoituminen, joka liittyy tiedonkulun, liikkumisen, organisaatioiden ja talouden vallankumouksiin ja vaikuttaa yhdenmukaistavasti ja tasapäistävästi niin yksilöihin, hallinnollisiin prosesseihin, standardeihin kuin yhteisöihin itseensä. Hallinnon modernisaatiolle vastakkainen trendi on puolestaan identiteettipolitiikan nousu, eli pyrkimys luoda, ylläpitää ja vaalia paikallista identiteettiä ja yhteisöä. Identiteettipolitiikassa korostuu erikoistumisen, tarinankerronnan ja variaation merkitystä. Nämä trendit voivat kehittyä itsenäisesti ja toisistaan riippumatta, mutta toisaalta ne ovat usein toistensa kanssa ristiriidassa. Paikallishallinnossa työskentelevän on kyettävä sovittamaan nämä kaksi näkökulmaa yhteen. (Nalbandian & al. 2013, 568, 572).

Kuntaliitosprosessissa on usein läsnä hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välinen kuilu. Kuntaliitoksen läpiviemisen yksi keskeisiä haasteita on luottamushenkilöiden ja virkamiesten kyky tulkita paikallisyhteisön viestejä, tunteita ja tarpeita. Etenkin luottamushenkilön on haasteellista tasapainoilla tilanteessa, jossa selvitysprosessin yhteydessä esitetään lakkautettavaksi esimerkiksi koulua. Perusteluina palveluverkkolinjauksille voi olla talous (tai muu hallinnollinen kestävyteen liittyvä näkökulma), mutta samalla esitys ei ole poliittisesti hyväksyttävä. Kuntaliitosprosesseissa tällaiset konfliktit voivat estää muutoksen, ellei ratkaisua löydetä palveluverkosta tai muusta vastaavasta kysymyksestä käytävän ”kaupankäynnin” avulla. (Airaksinen & al. 2012, 102). Hallinnollisella kestävyydellä perustellun kuntaliitoksen toteutumisen ehtona on siis usein hallinnollisesti sinänsä

kestämättömien, mutta poliittisen hyväksyttävyyden kannalta välttämättömien osaratkaisujen tekeminen osana neuvotteluprosessia.

Hallinnollisen kestävyden ja poliittisen hyväksyttävyyden välinen kuilu on hyödyllinen näkökulma kuntajakoselvittäjän roolien pohtimisessa, sillä kuntaliitoksessa on usein nimenomaisesti kyse ylhäältäpäin hallinnollisen kestävyden nimissä esitettyjen perusteluiden ja paikallisyhteisön intresseistä kumpuavien poliittisen hyväksyttävyyden reunaehtojen yhteensovittamisesta kaupankäynnin keinoin.

3. KUNTAJAKOSELVITTÄJÄT ITSE KUULTUINA

Tutkimuksessa henkilökohtaisesti haastateltujen kuntajakoselvittäjien ammatillinen tausta on kunta- ja aluekehittämiseen liittyvissä tehtävissä. Työuraa on tehty niin valtiolla kuin kunnissa haastavissa johto- ja suunnittelutehtävissä, joista on siirrytty joko kuntakonsultoinnin pariin tai eläkkeelle. Eniten kuntajakoselvityksiä tehneet haastatellut toimivat haastatteluhetkellä kuntakonsultteina. Haastateltavista kaksi on tehnyt kymmeniä kuntajakoselvityksiä, ja kaksi alle neljä. Kokeneempien ja vähemmän kokeneiden selvittäjien haastattelemisella on pyritty varmistamaan, että tutkimuksen avulla on saatavissa kuuluviin mahdollinen selvittäjäkentän moniäänisyys ja niin rutinoituneiden kuin vähemmän rutinoituneiden selvittäjien näkökulmat.

3.1 Ketkä päätyvät kuntajakoselvittäjiksi ja miten?

Tyypillisin tapa päätyä ensimmäistä kertaa selvittäjäksi on ollut tulla pyydettyksi tekemään selvitystä. Yleensä erityisissä selvityksissä kutsun esittää valtiovarainministeriö ja vapaaehtoisissa selvityksissä kunnat itse. Toinen tapa päätyä selvittäjäksi on ollut se, että selvittäjä on ollut jonkin liitosta selvittävän kunnan johtava virkamies, joka on sitten päätenyt vastaamaan selvitysprosessin vetämisestä.

Ensimmäisen kuntajakoselvityksen jälkeen tyypillinen tapa päätyä tekemään uusia selvityksiä on valtiovarainministeriön pyyntö tai yleinen hankintapyyntö. Hankintapyyntöjen kautta osallistuminen on mahdollista vain vapaaehtoisissa selvityksissä ja toisaalta hankintapyyntöjen kautta selvitystyötä tehneet haastateltavat ovat kaikki konsultteja.

Johtavana viranhaltijana paljon seutuyhteistyöhankkeiden parissa ennestään työskennellyt haastateltu kuvaa tarttuneensa kesken työuraa auenneeseen selvitysmahdollisuuden intoa puhkuessa, kun taas eläkepäiviltä selvittäjäksi suostunut pitkän linjan kuntajohtaja kertoo lähteneensä ensimmäisen kerran kuntajakoselvittäjäksi ”aika pitkin hampain”, lähinnä velvollisuudentunnosta ja valtiovarainministeriön aneamana. Yhteistä kaikilla selvittäjiksi ensimmäistä kertaa päätyneillä on ollut taustakiinnostus ja selvittäjäksi lähtemisen salliva työtilanne. Sopiva tilanne on selvittäjästä riippuen tarkoittanut joko eläkkeellä oloa, johtavana viranhaltijana liitoskunnassa toimimista, tai työskentelyä julkisen sektorin konsulttina.

3.2 Kokemukset kuntajakoselvittäjyydestä yleensä

3.2.1 Motivaatio syntyy erittäin monipuolisesta prosessista ja pienistä voitoista

”Musta se on aika mielenkiintoinen prosessina, se on niin selkeä yksinkertainen prosessi, varmaan yksinkertaisimpia prosesseja mitä on ja kuitenkin vaihteleva, täynnä yllätyksiä yleensä liittyy henkilöihin ja puolueiden ja kuntien välisiin suhteisiin. Se on semmonen et siinä ei voi koskaan tietää mitä siinä tapahtuu. ”

”Odotukset on ollu alhaalla, mutta petyin silti.”

Edelliset sitaattit ovat eri selvittäjien lausumia, ja kuvaavat hyvin selvittäjien vaihtelevaa suhtautumista selvitysprosessien herättämiin ajatuksiin.

Pidempään kuntajakoselvityksiä tehneet haastatellut kuvaavat kuntajakoselvitystä ammatillisesti motivoivana ja mielenkiintoisena prosessina, jossa prosessin hallinnan ohella korostuvat selvittäjän kyvyt toimia voimakkaiden tunnepurkausten ja vahvojen asenteiden keskellä. Mielenkiinto syntyy näistä haasteista selviytymisestä ja selvitysprosessin aikana syntyvistä pienistä voitoista, kuten siitä, että joku ”vastustaja” siirtyy selvittäjän kanssa samalle kartalle. Selvitysprosessi kuvataan teknisesti yksinkertaiseksi, mutta välttämättömäksi hallita. Prosessinhallinnan ohella ratkaisevaa on se, miten hyvin selvittäjä pystyy käsittelemään paikallistoimijoiden tunteita ja asenteita ja saamaan yhteistä keskustelua aikaan. Konsulttitaustaiset haastatellut kuvaavat kuntajakoselvityksiä mielenkiintoisimmiksi ja monipuolisimmiksi konsultointitapauksiksi.

Viime vuosina ensimmäiset selvityksensä tehneiden ennakko-odotukset puolestaan ovat olleet alhaalla. Pitkään kuntakehittämistehtävissä mukana ollut selvittäjä kuvaa kokemustensa selvitystyöstä olleen lopulta opettavaisia, mutta etupäässä muuta kuin positiivisessa mielessä.

”Jotenkin kuvitteli, että kuntien kesken tehdään innostavampaa, hedemällisempää yhteistyötä, mut kuitenkin sit se perinteisen kuntamaailman jähmeys ja poteroiden syvyys pääs yllättämään, se mihin on ollu valmiuksia.”

Kuntajohtajataustainen selvittäjä puolestaan kuvaa ennakko-odotuksiaan siten, että lähtötilanne on, että kuntaliitoksia ei synny ilman hirveän hyvää onnea ja taitoa pelata. Tietyissä paikoissa katsotaan, että mikään selvittely ei voi tuoda ”onnistumista”.

3.2.2 Kuntajakoselvittäjän on arvostettava matkaa päämäärää enemmän, eikä silläkään saa kiitosta

Kuntajakoselvittäjä ei saa sinnikkyyttä vaativasta työstään kiitosta juuri lainkaan ja selvitystyön kokeminen palkitsevana edellyttää haastateltavien kertoman mukaan jonkinlaista luonteen kieroutumaa tai perverssiyttä ja taitoa nähdä paljon vähässä. Kuntaliitosselvityksiä ei pidetä kiitollisina prosesseina, ja erityisen raskaaksi on koettu vuosi 2014 jolloin liitoksia tehtiin runsaasti, mutta vain yksittäisiä liitoksia syntyi. Osa viimevuosina tapahtuneen selvitysbuumin aikaisista selvityksistä koettiin itseisarvoselvityksistä, joissa selvityskunnilla ei ollut motivaatiota kunnolla edes selvityksen tekemiseen.

Selvittäjät kokevat tyydytystä liitokseen johtaneista prosesseista, mutta ne ovat harvassa. Selvittäjät pitävätkin tärkeinä pienempiä edistysaskeleita, kuten sitä, että selvitysprosessissa mukana olevat ihmiset alkavat pohtia yhdessä selvityksessä käsiteltyjä aiheita ja sitä mihin kunnat ovat matkalla. Selvittäjät kokevat onnistumisen tunnetta myös, kun hankalista asemista lähtenyt selvitys saadaan päätökseen ja selvityksestä jää asioita kytemään, jotkin asiat nytkähtävät eteenpäin ja erimieliset keskustelevat yhdessä. Palkitsevaa on myös se, että selvityksessä mukana olleiden kuntien kunnanjohtajat käyttävät selvityksen tuottamaa aineistoa hyödyksi omissa kunnanvaltuustoissa ja -hallituksissa.

Kuntajakoselvittäjät eivät saa juurikaan kiitosta työstään, ja kun kiitosta tulee, niin se ei ole ylitsevuotavaa.

”Erittäin hyvää työtä, mutta ei me kyllä tätä uskota tätä liitosta”

”Erittäin hyvä juttu, vaikka me katottiin ettei me tämmöstä juttua haluta.”

Kunnanjohtajan sanomana ”erittäin hyvä, erittäin hyvää aineistoa” säilyy pitkään selvitysmiehen mielessä. Yksi palkitsevuuden lähde selvittäjälle voi olla selviäminen eteentulleista mahdottomista ja pahimmillaan jopa uhkaavista, poliisin puuttumista vaatineista tilanteista.

”Vaikka tällasia mulla todellakaan ykskään liitos ei ole tapahtunut että mä en tiedä millanen fiilis se olis, että oikeesti liitos tapahtuis et kun joskus tulee ilmi, että se mitä siinä matkanvarrella on tehty niin se on auttanut yhteistyön viemisessä eteenpäin ne ei välttämättä ole kauheen suuria asioita. Mut kyl ne tuntuu mukavalta, varsinkin kun asetelmat on olleet hankalia ja kyllä siinä sellasia selviytymisen juttuja.”

3.2.3 Kuntajakoselvittäjänä toimiminen vaatii laajaa osaamista ja erinomaisia sosiaalisia taitoja

” Pitää olla itseluottamus semmonen et uskaltaa hypätä sinne. ...Kyl se oli ratkasevaa mitä silloin (ensimmäisessä valtuutettujen infotilaisuudessa) sano, eikä se ollu niin etukäteen suunnittelua. Miten nyt sanoisin...sen roolin ottaminen on kyllä hankala, mut kyl sen täytyy perustua siihen et pystyy tuomaan siihen jotain uutta. Se ei voi olla et selvittäjä tulee kertoon et mitä hallitus on päättänyt ja että pitää pitää kovempaa linjaa...”

Lainsäädäntö ei määritä vapaaehtoisen kuntaliitosselvityksen selvitysmiehelle minkäänlaisia kriteereitä, mutta erityisen kuntajakoselvittäjän asemasta ja osaamisesta on säädetty lailla (Kuntajakolaki 1698/2009, §17) Lainsäädäntö asettaa erityiselle kuntajakoselvittäjälle kuitenkin hyvin väljät osaamiskriteerit. Lain muotoilu kuuluu seuraavasti: ”Tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus.” Kuntajakoselvittäjien näkemykset riittävästä asiantuntemuksesta ja kokemuksesta ovat lainsäädäntöä selkeämmät.

Kunnallistalouden, kuntalain ja strategisen johtamisen hallinta

Kunta-alan syvälinen asiantuntijuus on keskeisin tekijä kuntajakoselvittäjän auktoriteettiaseman ja luottamuksen synnyttämisessä. Kunnallistalouden riittävä

ymmärrys ja kuntalain erinomainen hallinta ovat perusedellytykset kuntajakoselvittäjän työstä selviämiseksi. Taustan johtavana viranhaltijana, mieluiten kuntajohtajana nähdään takaavan riittävän osaamisen kunnallistaloudesta ja lainsäädännöstä ja tuovan selvittäjälle asiantuntijuuteen ja kokemukseen perustuvaa uskottavuutta joka helpottaa prosessin johtajuuden ottamista. Yksi haastateltu nosti kehittämis- ja strategiaymmärryksen keskeisimmäksi osaamiseksi.

Prosessi- ja muutosjohtamisosaaminen

”Kyllä muutoksista ja reformeista pitää olla kokemusta, se on liian arka paikka kahden kunnan kans opetella sitä maailmaa”

Erityisesti kokeneet kuntajakoselvittäjät korostavat prosessijohtamisen osaamista keskeisimpänä välttämättömänä kompetenssina yleisen kuntajohtamisosaamisen ohella. Prosessijohtaminen määrittyy haastatteluissa tarkoitamaan teknistä prosessijohtamisen osaamista kuten aikatauluttamista, työryhmien organisointia ja ylipäätään sitä, että selvityshenkilö on fokusoitunut kokonaisuuden johtamiseen. Käytännön tasolla prosessi- ja muutosjohtaminen on selvittäjän kykyä laittaa selvitysprosessi liikkeelle, organisoida työskentely ja saattaa selvitys loppuun riippumatta siitä mitä matkalla tapahtuu, mutta erään selvittäjän näkemysten mukaan myös tavoitteiden asetantaa. Selvittäjät kuvailevat muutosjohtamis- ja prosessiosaamista hyvin samankaltaisin sisällöin.

”Se on sen pyörittämistä, sen organisaation, siinä mielessä johtajuutta, sen prosessin johtajuutta.”

Kunnallispolitiikan ymmärrys ja kuuntelutaito

”Mä tiedän et jotkut on aatellu et kun on tarpeeksi fiksu selvittäjä niin kyllä se puhuu ne ympäri, mutta mä en usko sellaseen. Sen takia se prosessi ja sen yhteisen sävelen löytäminen sen selvittäjän kanssa on tärkeitä.”

Kuntajakoselvittäjän tulee tuntea kunnan päätöksenteon periaatteet ja ymmärtää luottamushenkilöiden tapaa keskustella, vastaanottaa ennemmin kuin kertoa ja jättää keksimisen tila paikallisille. Selvittäjillä on hieman erilaisia painotuksia sen suhteen painottavatko he ennemmin kuuntelemista ja vastaanottamista vai sitä, että

kunnallispoliitikkojen keskustelua tulee ymmärtää. Erityisissä selvityksissä kuntajakoselvittäjän rooli on vapaaehtoista selvitystä huomattavasti vahvempi ja itsenäisempi, joten selvittäjä voi toimia itsellisemmin, mutta työtyyli kannattaa pitää samankaltaisena kuin vapaaehtoisissa selvityksissä. Vältettävänä asiana pidetään erityisesti tilannetta, jossa selvittäjä asettaa itsensä retorisesti paikallisten yläpuolelle asiantuntijarooliin.

”Ei koskaan toimi jos kertoo, et tälle sen pitäisi mennä tai tää on oikea ratkaisu. Niin ei ne siellä... Et ite ne siellä keksii sen parhaiten.”

Kritiikinsietokyky on välttämätön ominaisuus

”Noin tyhmää miestä oo koskaan nähty”

-Selvittäjälle yleisötilaisuudessa annettu palaute

Kaksi haastatelluista nostaa kyvyn sietää kritiikkiä ja aggressiota ylipäättään kompetenssiksi. Teemaa nousee kuitenkin esiin kaikissa haastatteluissa ja vieläpä useammassa kohtaa, joten kritiikinsieto on perusteltua katsoa hyödylliseksi, ellei kuntajakoselvittäjälle välttämättömäksi ominaisuudeksi. Kuntajakoselvittäjä altistuu etenkin yleisötilaisuuksissa aggressiiviselle puheelle, jopa vihapuheelle, ja keskustelut kuntapoliitikkojenkin kanssa voivat olla varsin negatiivisia. Kuntajakoselvittäjän on kyettävä kohtaamaan erittäin rankat vuorovaikutustilanteet järkyttymättä liikaa ja toisaalta kyettävä olemaan provosoitumatta kritiikistä ja haukkumisesta.

” Ei saa mennä tunteella mukaan, eihän se sulle kuulu. Se on sulle se prosessi mitä teet työkses. Jos ottaa täysin asiantuntijaotteen niin sehän kaatuu heti. Et se on noi tyhmit kun ei tajuu. Pitää ottaa se asiantuntijuus mutta se prosessinohjaus mukaan.”

3.2.4 Kuntajakoselvittäjän on hallittava monta roolia ja osattava myös vaihtaa roolien välillä

Keskeisten osaamisten ohella kuntajakoselvittäjän roolia voi yrittää määritellä ammatillisten roolien kautta. Kuten aiemmasta kirjallisuuskatsauksesta kävi ilmi, kirjallisuus ei kerro *mikä* kuntajakoselvittäjä on. Haastatteluaineistosta piirtyy kuva

toimijasta, jolla on monia ammatillisia rooleja, ja jonka on myös kyettävä vaihtamaan roolia selvitysprosessin vaiheistuksen, yksittäisten tilanteiden ja kulloistenkin osapuolten mukaan. Kuntajakoselvittäjän roolina voi olla niin *sovittelija, pelaajavalmentaja, valtion virkamies, konsultti, prosessinomistaja, prosessinjohtaja, kivireen vetäjä, asiantuntija, sparraaja* kuin *muutosjohtaja*. Kuntajakoselvittäjän työssä on varauduttava selvitysprosesseihin, joissa mahdollisimman monen edellä mainitun roolin hallitseminen olisi tarpeellista. Mitä useampia rooleja ja osaamisalueita kuntajakoselvittäjä hallitsee sitä paremmat edellytykset hänellä on selviytyä vaihtelevista selvitystehtävistä kulttuurisesti vaihtelevilla selvitysalueilla. Näiden taitojen ja ominaisuuksien hyödyntäminen menestyksekkäällä tavalla vaatii kuitenkin suurta muuntautumiskykyä ja kehittynyttä tilannetajua. Seuraavassa on tyypitelty haastatteluista esiin nousseet roolit tarkemmin.

Sovittelija

Kuntajakoselvittäjän on toimittava diplomaattisesti lukuisten eri sidosryhmien, useiden kuntien, eri puolueiden ja kuntien poliitikkojen, eri kuntien virkamiesten ja vihaisten kuntalaisten keskellä ja kyettävä samalla viemään selvitysprosessia eteenpäin, oltava neutraali, provosoitumaton ja viileä.

”Vähän sellasta ahtisaaritouhua se paikoin on”

”kyl se on vähän tämmöstä rauhanprosessin selvittäjän ominaisuutta oltava mukana. ei voi hermostua vaikka sua haukuttas mistä.”

Pelaajavalmentaja

Kuntajakoselvittäjä voi ottaa itselleen muutosparraajan ja valmentajan roolin, joka tuo keskusteluihin uusia näkökulmia pohdittavaksi ja ohjaa siten valmistelutyöryhmiä, ottamatta itse kuitenkaan pääroolia.

Valtion virkamies

Erityisessä kuntajakoselvityksessä selvittäjä toimii valtion virkamiehenä suurin valtuuksin ja virkavastuun alaisena. Pääosin haastatellut kuitenkin katsovat, että suurista valtuuksista huolimatta selvittäjän ei ole viisasta toimia sen omapäisemmin kuin toimiessaan vapaaehtoisena selvittäjänä, mutta osa selvittäjistä on käyttänyt

erityisen selvittäjyyden selvittäjälle suoma sisällönluomisen liikkumatilaa huomattavasti aktiivisemmin kuin toiset selvittäjät. Erityisen kuntajakoselvittäjän prosessinomistajuus on lähes yhtä vahvaa kuin selvityskunnan virkamiehenä toimivan selvittäjän, mutta kuitenkin sillä erotuksella, että ulkopuolisella erityisellä selvittäjällä prosessin vetämisen tapaan ja rooliin vaikuttaa ”osallista” selvittäjää suurempi etäisyys ja ulkopuolisuus suhteessa selvitysalueeseen.

Konsultti

Pienimmillään kuntajakoselvittäjän rooli on joissain vapaaehtoisissa selvityksissä, joissa selvittäjä tuottaa konsulttityönä tietoa tai jonkin osion selvityksestä. Konsulttiselvittäjän tehtävä on olla välillä asiantuntija, välillä prosessin eteenpäinviejä.

Konsulttitaustaiset haastatellut kokevat selvittäjän työn olevan ylipäätään varsin lähellä konsultin työtä, tosin kaikki haastateltavat korostivat selvitystyön ja oman ammatillisen historiansa yhtymäkohtia.”

”Kyl se konsultin työ ja se kuntajakoselvittäjän työ, ei se hirveesti eroo. Mut et sä katot sen prosessin et se kulkee.”

Prosessinomistaja

Kuntajakoselvittäjä on haastateltujen kuvausten perusteella prosessinomistajana kaikista vahvimmin mukana sellaisessa selvityksessä jossa selvittäjä on jonkin liitosta selvittävän kunnan viranhaltija. Selvittäjäksi aikovan kenties paras koulu onkin tällaisena selvittäjänä toimiminen, mutta toisaalta tällaisella, ulkopuolista selvittäjää innokkaammalla selvittäjällä on kaikista vaikeinta säilyttää ja ylläpitää selvittäjän työssä lähes välttämätön neutraalin ja itsenäisen selvittäjän rooli, sillä tällaiseen selvittäjään kohdistuu lähtökohtaisesti epäily oman kunnan suosimisesta.

Prosessinjohtaja

Kuntajakoselvittäjä on vastuussa prosessin johtamisesta eli siitä mitä seuraavaksi tapahtuu ja miten se toteutetaan, ja hänen ensisijainen tehtävänsä on pitää prosessi liikkeessä, hallinnassa ja huolehtia siitä, että viestintä prosessin nykyisistä ja seuraavista vaiheista on kaikkien asianosaisten tiedossa.

Kivireen vetäjä

Selvitystyön lähtökohtien ollessa ennalta naulatut muutosvastarinnan katekismukseen on selvittäjän rooli lähinnä sääliä herättävä. Seuraava selvittäjän sitaatti kuvaa tilannetta, jossa selvitystyön alku on vaikein mahdollinen.

”Niin siis. Tota suhtautumistahan voi olla hyvin erilaisia. Nää mun työt on ollu erityyppisiä, että en Oulun selvityshän lähti siitä, kun oli olemassa vielä niinkun kehyskuntien pakkoliitokset keskuskaupunkeihin. Ja onnettomampaa lähtökohtaa ei työlle voi olla. Se kun ekaan infotilaisuuteen tullaan joka kunnasta sillä että tästä ei tule mitään ja tulemme tekemään kaikemme että tää selvitystyö on mahdollisimman hankalaa niin siinä kohdassa on kyllä todella nöyrä olo.”

Asiantuntija

Kuntajakoselvittäjän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että selvittäjän antamassa ensivaikutelmassa korostuu asiantuntijuus. Asiantuntijuus syntyy uskottavasta taustasta ja toiminnasta, mutta toisaalta selvityksen myöhemmissä vaiheissa täysin asiantuntijaroolissa pitäytyminen voi kaataa koko selvitysprosessin. Selvittäjän on asiantuntijuuden ohella hallittava tunne, eli kyettävä tasapainoilemaan neutraalin asiantuntijuuden ja ihmisten huolien huomioimisen välillä. Asema hankitaan asiantuntijana, jonka jälkeen asiantuntijarooli vaimennetaan kunnes taas selvitysprosessin loppuvaiheessa selvittäjä palaa enemmän tai vähemmän asiantuntijarooliin ottaessaan kantaa tulkintoihin ulkopuolisen asiantuntijan näkökulmasta.

”Mut toisaalta mä oon ottanu sen roolin, että asiantuntijana olen ykkösenä, mutta haluan kuitenkin olla se osallistaja.”

Muutoskonsultti/saneeraaja/sparraaja

Etenkin erityisessä selvityksessä kuntajakoselvittäjä vie prosessia itsenäisenä valtion virkamiehenä eteenpäin, argumentoi muutoksen puolesta ja tekee esityksiä. Muutosjohtajana selvittäjä ohjaa työryhmien keskustelua tarjoamalla syötteitä ja uusia

ajatuksia. Tyypillisesti esimerkiksi yritysfuusiota suunnittelevan muutoskonsultin ei kuitenkaan tarvitse tutkimisen, selvittämisen ja esityksen tekemisen lisäksi tehdä muuta. Kuntajakoselvittäjän tehtävä on laajempi.

3.3 Kokemukset selvitysproesseista

3.3.1 Kuntajakoselvittäjä ja selvitysproessin asetelmat

Kuntajakoselvittäjät asemoivat itsensä nöyräksi prosessinohjaajaksi, näkemysten välittäjäksi ja tulkitsijaksi.

Selvitysprosessissa selvittäjän on olennaista toimia prosessin ohjaajana ja huolehtia siitä, että asioita myös tapahtuu. Kuntajakoselvittäjä keskittyy selvitysprosessin alussa paikallisten katsantokantojen kartoittamiseen ja päättäjien olosuhteiden ymmärtämiseen. Alussa pahin virhe on menettää arvovalta, joka tapahtuu jos selvittäjä esimerkiksi ryhtyy osoittamaan paikallispäättäjien tietämättömyyttä ”...*vaikka ne tuntus kuinka tyhmiltä*”. Kunnioittava suhtautuminen ja luottamus vaaleilla valittuihin päättäjiin on keskeistä. Kuuntelukyky korostuu selvitysproesseissa; jos selvittäjä kuulemisissa kuulee jonkin asian kerran, ja sitten toisen, niin kyseinen asia on viimeistään silloin rekisteröitävä vaikka kyse olisi pienestäkin nyanssista. Valmiiden ratkaisujen tarjoaminen asiantuntijaotteella vaientaa ihmisten suut ja aiheuttaa selvittäjään kohdistuvaa ärtyymystä.

”Se pitää olla että näkee ymmärtää ne niitten katsantokannat vaikka yrittää sitä selvitysasiasia ja tietoa viedä eteenpäin ja todeta että pendelöinti on näin. Ne selvittää ne sitten toisinpäin, jokainen omista intresseistään. Pitää se paikallisuus olla aika oleellinen, että ymmärtää paikallisuuden. Pitkä kokemus tuo sen tietysti että tuntee ja tietää ennalta miten ne ajattelee siinä tilanteessa. Mutta sitä paitsi kyllähän se on että pitää kuunnella niitä ihmisiä. Pitää sanoo omat näkemyksensä, mut ei hirveesti pidä ojentaa jos ihmiset ottaa toisenlaisia kantoja.”

”Pitää osata tavallaan se oma asiantuntijuus työntää sivuun ja olla nyt tässä tasavertasen tilanteessa.”

Erityisenä selvittäjänä toimimista osa haastatelluista kuvaili vähemmän tasavertaisena asetelmana.

”..Hallituksella on tietysti linjaukset, ja varsinkin jos oot vm:n selvittäjä, ja muutenkin, niin on hyvä, että valmistellaan hallituksen linjausten mukaan siten että ne toteutetaan. Sitten on tietysti kunnat omaa mieltä, mutta emmä oo viittiny tehdä semmosia missä vastustetaan hallituksen esityksiä sinänsä. Selvitys antaa toki sit molempia. ... (X) seudulla oli lähtökohta se, että olin vm:n vastuullisen virkamiehen roolissa. Se anto mahdollisuuden kyllä ettei tarvinnu ihan niin pitkälle välittää siitä mistä kunnat tai asukkaat puhu.”

3.2.2 Selvitysprosessin kuvaus

Selvitysprosesseihin voi liittyä suurtakin aggressiivisuutta, jonka kanssa selvittäjän on tultava toimeen. Erityisissä selvityksissä tunteet voivat korostua ja faktojen rooli olla toissijainen, jopa kiistetty.

Turvallinen prosessi

Usein epäselvästä ja ristiriitaisesta alkutilanteesta pääsee eteenpäin mikäli selvittäjä kykenee ohjaamaan ihmiset vuorovaikutukseen ja keskinäiseen keskusteluun, jota kautta syntyy yhteistä ymmärrystä tilanteesta ja tavoiteltavasta tulevaisuudesta. Tämän edellytyksenä on systemaattinen ja hyvin aikataulutettu prosessi, joka mahdollistaa ja velvoittaa luottamushenkilöt osallistumaan yhteisiin tilaisuuksiin, joissa vuorovaikutus ja yhteinen keskustelu voi tapahtua. Selvittäjällä on oltava riittävästi itseluottamusta hypätä selvitysprosessin keskiöön ja ottaa luottamushenkilöiden uskottavaksi kokema rooli. Prosessin tulee luoda edellytyksiä innovaatioille. Yksi selvittäjistä näki tämän innovaatioiden synnyttämisen selvitysprosessin kriittisimmäksi tehtäväksi. Tämän haastatellun mukaan selvittäjän on luotettava siihen, että myös hänelle syntyy innovaatioita, ja tarvittaessa omien luovien ideoiden turvin innostettava ihmisiä jatkamaan suunnittelua eteenpäin.

Paikallinen työpari

Prosessin onnistuneen organisoimisen näkökulmasta useimmat haastatellut ovat kokeneet hyväksi käytännöt, joissa selvitysvastuu on jaettu kahdelle toisiaan täydentävälle selvittäjälle tai ainakin niin, että ulkopuolinen selvittäjä saa työparikseen paikallisen viranhaltijan, joka kykenee toimimaan selvityksen ajan eräänlaisena teknisenä tuen ja paikallisen käytännön organisoimisen prosessinomistajana. Tämä mahdollistaa selvittäjän keskittymisen sisältökysymyksiin ja prosessinjohtamiseen, ja toisaalta mahdollistaa vapaaehtoisissa selvityksissä sen, että kunnat voivat ostaa selvittäjältä vähemmän työtunteja. Osa selvittäjistä korostaa nimenomaisesti sitä, että selvittäjän tulee varata itselleen riittävästi aikaa selvityksen analyysin kirjoittamiseen, mutta suurin osa haastatelluista ei näe tällaista selvittäjän omaa analyysivaihetta työvaiheena johon tulisi erityisesti varautua tai edes välttämättä ryhtyä.

Ohjausryhmän sihteerinä toimivan selvityshenkilön työparin, paikalliskoordinaattorin, olisi hyvä olla joku muu kuin keskuskunnan viranhaltija, sillä keskuskunnan viranhaltijalla on riski leimautua helposti kuntansa asiamieheksi. Ylipäättään selvitysprosessin kannalta riskialtista on, mikäli keskuskunnan viranhaltijat tai luottamushenkilöt ottavat korostuneen vahvan roolin prosessissa, sillä iso kunta muutoksen veturina tarkoittaa yleensä pienten kuntien välitöntä vastustusta.

”Tos on vaan se suuruus, mikä määrittelee kuntarakennekuviossa yleensä sen, et miten hienovaraisesti sen – et jos iso vetää sitä, niin siel on heti niinkun vastustus pieneiltä. Sen takia on aina helpompi, jos vetäjä on paikallinen et se tulis keskeltä tai pienestä – tai sit se on kaikkien hyväksymä henkilö. Ei tarvii välttis olla kj, joku muu mieluummin. ...siin on erilaisia leimoja joka ihmisellä, joka vaikuttaa.”

Kuntajohtajat ovat selvittäjän hiljainen, mutta keskeinen tuki

Kuntajakoselvittäjän keskeisimmät yhteistyötahot ovat kunnanjohtajat ja kunnanhallitusten ja valtuustojen ykköspuheenjohtajat, sekä paikallisesta valmistelutyöstä vastaavat virkamiehet.

”Tietysti kuntajohtajat on se keskeinen. Ne on kuitenkin kaikki ammattilaisia. Kuntajohtajan kokemus ja ammattitaito on huonoimmallakin hemmetin hyvä. Se taso on korkea, ja ne ei juuri koskaan, koskaan valehtelee. Varsinkin jos käy kahden kesken ja tuskin ne narraa toisiaankaan. Mut sillon kun on poliitikot paikalla ne puhuu sitten toisella tavalla”

Myös toinen haastateltu selvittäjä on saanut eniten irti juuri kuntajohtajayhteistyöstä:

”Se perusdynamikka menee suurinpiirtein yleensä niin, että toi virkamiesjohto – siis kaupunkien, kuntien johtajat – keskustelelee yleensä aika hyvin keskenään ja niil on aika rohkeita näkemyksiä siinä, etä mikä vois toimia ja mikä ei ja jokaisessa noissa selvitystöissä, erityisesti vielä nää X ja Y, sen on huomannu, että se virkamieskeskustelu on ehkä kaikkein rohkeinta ja visionääristä ja sellasta kasvuorientoitunutta, josta mä ite saan juonen päästä kiinni. ”

Luottamushenkilöistä koostuvan ohjausryhmän lisäksi tarpeelliseksi on nähty käytäntö, jossa ohjausryhmän alla toimii johtavista viranhaltijoista koostuva ”työrukkanen”, jonka kanssa selvittäjä voi valmistella esityksiä, puhua asioita auki ja testata ideoita. Kaikki haastatellut korostivat kuntajohtajien roolia hedelmällisenä etenkin ideoiden tuottamisen ja eräänlaisen ammatillishenkisen tuen tuottajina. Kuntajohtajien asema vaikuttaa olevan luottamushenkilöitä vahvempi erityisissä selvityksissä suhteessa vapaaehtoisiin selvityksiin, joissa prosessin vetovastuu on periaatteessa lähtökohtaisesti poliittisilla päättäjillä.

Osallistuja muuttuu osallistajaksi toistojen myötä

Selvittäjät korostavat prosessin systemaattisuuden ja vuorovaikutuksen merkitystä, mutta vaihtelua on siinä, mihin selvittäjät katsovat vuorovaikutuksella ja systemaattisuudella pyrittävän. Kokeneempien selvittäjien puheissa systemaattisen prosessin ideaalina seurauksena on yhteisen ymmärryksen ja tahtotilan saavuttaminen selvittäjän roolin ollessa etupäässä fasilitoiva tai osallistava, kun taas vähemmän selvityksiä tehneet kuvailevat itsensä kokeneita selvittäjiä useammin argumentoiviksi osallistujiksi jotka osallistuvat tarjoamalla argumentointiin aktiivisesti syötteitä ja intressiristiriitoja sovitellen. Yksi selvittäjistä kertoo omaksi selvittäjästrategiakseen sen, että esittää ainoastaan sellaisia ratkaisuja, jotka hyväksytään yksimielisesti, mikä

tarkoittaa yksittäisten kuntien tiputtamista tarvittaessa pois jatkoselvityksistä, mikäli prosessin eteneminen sitä vaatii.

Ytimekkyys ja suoraviivaisuus

Selvityksen kesto ja laajuus eivät saa olla ylimitoitettuja, vaan ainoastaan niin laajoja kuin on keskeisten asioiden kannalta tarpeellista, eikä toisaalta liian pitkä, sillä silloin suunta hämärtyy ja tahtotilaa jää käytännössä määrittymättä. Yleensä tietoa on olemassa ennestään jo niin paljon, että oleellisten asioiden kannalta riittävän kattavat taustaselvitykset on mahdollista saada valmiiksi kolmessa kuukaudessa. Selvityksen tarpeeton tiedollinen laajuus ja ajallinen pituus kertovat suunnitelmallisen tekemisen puutteesta ja joko heikosta tahtotilasta tai selvittäjän toiminnasta. Yksi selvittäjän tehtävistä onkin huolehtia siitä, että kaikki oleellinen on selvitetty, muttei mitään turhaa.

Monikuntaselvityksissä konsensuksen hakeminen voi johtaa selvityksen aiheettomaan venymiseen ja selvityksen muodostumiseen tiedolliseksi ameebaksi. Ylipäättään monikuntaselvityksissä selvityksen ja sopimuksen abstraktiotaso nousee ja prosessin vaatima aika pitenee, kun taas kahden kunnan selvitys voi olla parissa kuukaudessa valmis ja keskittyä yhdistymissopimuksen kirjoitukseen hyvinkin konkreettisella tasolla. Tiivis selvitysprosessi on mahdollista rakentaa myös esimerkiksi tapauksessa, jossa monikuntaselvitys on kariutunut, mutta valmiutta parikuntaliitoksiin löytyy. Tällöin uusi, pienempi selvitys on mahdollista työstää kariutuneen selvityksen aineistoon nojaten.

”Jos on vähemmän kuntia mukana niin mennään suuremmin siihen asiaan ja jos on enemmän mukana niin maalataan enemmän sitä tulevaisuuskuvaa. tietysti aikaa pitää olla enemmän koska kaikkia pitää aina saada pidettyä samassa vaiheessa ja samassa tahdissa, ja se on kova homma.”

Sujuvan selvitysprosessin kannalta selvittäjät näkevät tärkeäksi, että johtavien poliitikkojen ja virkamiesten lisäksi prosessiin otetaan keskeisellä tavalla mukaan elinkeinoelämä ja henkilöstö samoin kuin kuntarajojen mukaan organisoituneet seurakunnat ja kuntien rahoituksesta ja avustuksista riippuvainen kolmas sektori.

Sujuva prosessi tukee jaetun tulevaisuuskuvan syntymistä, mutta ei näytä kuitenkaan olevan ehdoton edellytys liitoksen syntymiselle, mikäli paikallinen tahtotila on valmiiksi voimakkaasti liitoksen puolella.

Taustaselvityksiä oleellisempina selvittäjät pitävät yhteisen tulevaisuuskuvan määrittelyä, jonka perusteella vasta syntyy käsitys selvityskuntien tahtotilojen yhdensuuntaisuudesta. Kuntaliitos voi haastateltujen mukaan kuitenkin syntyä myös vähemmän ideaalin selvitysprosessin tuloksena. Tällöin herää kysymys siitä, mikä selvittäjän rooli lopultakin on. Toisaalta liitos voi syntyä vaikka selvittäjän työ herättäisi laajempaaakin kritiikkiä?

Ryhmädynaaminen taju auttaa selvittäjää suuresti

Haastatellut kuvaavat suuria yleisötilaisuuksia negatiivisimmin. Selvittäjä kohtaa suurimman osan selvitysprosessin aikaisesta vihapuheesta tai negatiivisesta suhtautumisesta suurissa tilaisuuksissa, ja lisäksi keskustelu kääntyy niissä helposti puolustavaksi. Vastaavasti selvittäjät ovat kokeneet, että luottamusta ja hedelmällistä vuorovaikutusta syntyy pienemmissä ryhmissä tai suljettujen ovien takana uudessa ympäristössä.

3.3.3 Kuntajakoselvittäjien käyttämistä argumenteista

”Toi on yks pointti, et miten ujuttaudut sinne joukkoon. Retoriikalla ja argumentaatiolla on merkitystä luottamukseen ja keskinäisen keskustelun aikaansaamiseen joka voi tuottaa sen lopputuloksen. Ei ehkä niin et jos minä puhun ymmärrettävästi niin sit ne tajuu päättää, ei se oo se juttu. Vaan jos minä puhun ymmärrettävästi, niin minä saan jotain liikkeelle niissä, et ne saa (keskenään) saman näkemyksen tulevaisuudesta ja päättää... Mä nään sen näin.”

Kuntarakennelaki antoi erityiselle selvittäjälle väljät raamit

Erityiselle kuntajakoselvittäjälle selvitystyön pelkistetty peruskysymys on selvittää se, onko selvityskuntien tulevaisuus parempi yhdessä vai omina kuntinaan. Kysymyksen

ensisijaisena tarkastelukehikkona toimi Kataisen/Stubbin vuosien 2011-2015 aikana toimineen hallituksen Kuntarakennelain 4§ ”Kuntajaon muuttamisen edellytykset”, jonka mukaan ”kuntajakoa voidaan muuttaa jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

1. kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
2. alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita
3. alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
4. alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta”

Edellistä kriteeristöä pidetään laveana, se jättää paljon tulkinnan tilaa. Jokin kriteereistä täytyy lähes varmuudella ja toisaalta vain yhden kohdan täytyminen riittää, mutta silti osa selvittäjistä on pyrkinyt tulkitsemaan lakipykälää laveasti. Vähemmän erityisiä selvityksiä tehneet selvittäjät korostavat kokeneista selvittäjiä enemmän hallituksen linjausten ja Valtiovarainministeriön ymmärrettäväksi annettujen ohjeiden roolia tausta-ajattelussaan, ja esiin tuli myös joidenkin selvittäjien ajatukset toiminnallisten seutujen paremmuudesta.

Väljä lainsäädäntö ja valtiovarainministeriön selvittäjän tulkinnasta riippuva ohjaus jättävät selvittäjille suuren vallan ja mahdollisuuden suunnata selvitystä haluamiinsa aihepiireihin. Tällaisina konkreettisina selvitystyössä esiinnostettavina aihepiireinä haastattelijat mainitsivat seuraavat käsitteet: elinvoima, kilpailukyky, talous, hallinto, toimintaympäristö, henkilöstö, ihmisten luonnollinen elämänpiiri, päätöksenteko, työssäkäynti, työttömyys, pendelöinti, resurssit, resurssiriippuvuus, väestönkehitys. Kukin haastateltu korosti käsitteitä hieman omin painotuksin, mutta korostettuna esiin nousivat elinvoima, talous ja kilpailukyky.

Hallitsevimpana näkökulmana esiin nousee talous ja taloudellista painetta koskevien laskelmien tärkeys. Taloutta pidetäänkin yleisesti painavimpana liitosargumenttina. Samalla pitkän tähtäimen talousennusteita pidetään jopa perusteettomina, ja minkään selvitetävistä faktoista ei koeta aineiston perusteella nousevan ratkaisevaan asemaan ainakaan siten, että sen voisi käsittää koskevan kaikkia liitoksia. Käytettävien argumenttien, ongelmien ja faktojen merkitys ja laatu vaihtelee selvityksestä ja alueesta toiseen. Vapaaehtoisissa selvityksissä kunnat määrittävät itse asiat, joita selvittäjän

halutaan selvittävän, mutta aihepiirit löytyvät yleensä samojen käsitteiden joukosta kuin erityisissä selvityksissä.

Selvittämisen jälkeen selvittäjän tehtävänä näyttää olevan yhteensovittaa ja myydä

Lainsäädännön väljyys, alueiden erilaiset korostukset, osallistujakuntien määrä, ja muun muassa selvittäjien erilaiset osaamispuhjat tekevät selvityksistä vaihtelevia mitä tulee niin sanottuun argumentaatioon. Haastatellut kuvasivatkin monipuolisesti prosessia ja neuvottelustrategioita, joista löytyy muutama toisiaan muistuttava argumentaatiotapa.

Keskuskunnan, kehyskunnan ja maaseutukunnan välinen jännite on ratkaistava

Keskuskaupungin ja kehyskunnan erityistä liitosta valmistellut selvittäjä kuvaa argumentaationsa perusasetelmaa seuraavasti:

”Toiselta puuttuu rahat ja toiselta puuttuu maa, ja silloin on molempien järkevä yhdistyä”.

Selvittäjä on sitten argumentoinut yhteisen tulevaisuuden puolesta käyttäen eri argumentteja keskuskaupungissa ja kehyskunnassa. Maaseutumaisen kunnan ja kehyskunnan liitosta on puolestaan edistetty seuraavalla tyylillä (kuntien nimet poistettu):

”Saatto sanoo (maaseutukunnalle Y), et ´teidän aikanne on ohi. Pitkänpäälle ette selvi missään tapauksessa. 4 – hätätilassa 8 vuotta – mut sitten ootte kriisikunta. Kehyskunta X on kaikkein paras kaveri teidän kanssa.´ Kehyskunnassa X sano, et tää tulee kyl pirun kalliiks tää maaseutukunta Y, mut pitkän päälle se voi olla hyödyllistä...´ Ja siks tuli tää toinen, että jos, ´kun toi Keskuskaupunki tossa kasvaa, ni eiks oo hyvä, et te keräätte voimaa, et te ootte vastavoima Keskuskunnalle.´”

Osa selvittäjistä on käyttänyt suorasukaisempaa argumentointia vain luottamuksellisissa vuorovaikutustilanteissa, kun taas osa kertoo kaunistelematta puhuvansa asiat kaunistelematta ja kirjoittavansa ne selvitykseen samalla suorasukaisuudella.

Suurin osa selvittäjistä kuvaa suhtautumistaan selvityksiin hyvin objektiivisiksi ja luottaa prosessin tuottamien ideoiden voimaan, mutta haastatteluista kävi ilmi myös, että jotkin selvittäjät suosivat keskuskaupunkien argumentteja. Yksi selvittäjä kertoi omaksi sovittelutyyliseksi sen, että hän esittää etenemistä vain silloin kun selvityskunnat ovat yksimielisiä. Huonona argumentaatiostrategiana pidetään sitä, jos selvittäjä vetoaa moraalisiin perusteisiin, kuten pienten maaseutukuntien pelastamiseen.

Taustaselvitysten ja faktojen on oltava kunnossa, mutta ne eivät ratkaise

Selvityksen fakta-argumenttien rooli vähenee luottamuksen lisääntyessä, mutta olemattoman luottamuksen ja haluttomuuden vallitessa selvityksen faktatkaan eivät luo muutosvalmiutta. Kuntajakoselvityksen onnistumiseen vaikuttavat selvityksen ja selvittäjän esitystapa, ja toisaalta vaikeusasteiden lisääntyessä selvittäjän diplomaattiset taidot, itseluottamus ja uskottavuus.

3.3.4 Valta on tarjolla, mutta kelpaa liian harvoin

Kuntaliitosselvitys on prosessi jolla on johtaja, mutta se kuka johtaa vaihtelee. Myös valta ja johtajuus vaihtelevat selvitysprosessin kuluessa. Vapaaehtoisissa selvityksissä selvitysprosessilla on kuntien edustajista koostuva johtoryhmä ja/tai ohjausryhmä jolla on päätösvalta ja siten myös muodollinen johtajuusasema. Vapaaehtoisissa selvityksissä kuntajakoselvittäjä toimii näiden kuntien itse muodostamien ohjausryhmien alaisuudessa ruokkien prosessia ja sitouttaen toimijoita.

Erityisen selvityksen kannalta kriittistä on se, että oikeat tahot ottavat johtajuuden

Erityisissä selvityksissä tilanne on toisenlainen. Muodollisesti erityinen kuntajakoselvittäjä toimii suurin valtuuksin ja virkavastuulla, ja on prosessinomistajaan verrattavassa roolissa. Selvittäjän on myös oltava valmis tähän rooliin, samoin kuin viemään muutosta eteenpäin tarvittaessa yksin. Jos selvityskunnat ovat vastahankaisia, eikä selvittäjä vie asiaa eteenpäin, ei kukaan edistä kuntaliitosta. Paikallispäättäjästä koostuva seuranta- tai ohjausryhmä on toimielin, joka ei ohjaa, vaan jota

kuntajakoselvittäjä kuulee. Selvittäjien puheissa suhtautuminen ohjausryhmän rooliin erityisissä selvityksissä kuitenkin vaihtelee.

Kaikki selvittäjät pitävät erittäin huonona tilannetta, jossa selvittäjä jää yksin aloitteentekijän ja prosessinjohtajan asemaan ilman että paikallisista päättäjistä nousee poliitikkoa tai poliitikkoja muutoksen veturiksi. Tällaista tilannetta selvittäjät kuvailevat muun muassa *”kivireeltä tuntuvaksi hommaksi”*. Jaettua tulevaisuuskuvaavaa tai kuntaliitosta ei synny ilman että poliitikot ottavat johtajuuden käsiinsä. Lopullinen valta on toki valtuustoissa, joissa myös mitataan se, onko yhteistä tahtoa esitettyyn kuntaliitoksen lopulta riittävästi vai ei.

Etenemisen varmistaminen

*”Siellä missä on poliittiset johtajat, vähintään yks, mieluiten pienemmästä kunnasta-
siellä missä ei oo poliittista johtajuutta, missä on kunnanjohtajan harteilla. siellä on
aina riski meneekö eteenpäin. voi olla kuukausia että on hiljaista.”*

Etenemisen varmistajana toimiva kuntajakoselvittäjä voi tehdä monenlaisia asioita prosessin edistymisen eteen. Selvittäjän keinoja selvityksen etenemisen edistämiseksi ovat esimerkiksi hienovarainen tiedon jakaminen onnistuneista prosesseista, poliitikkojen patistelu esimerkiksi isojen puolueiden sisäisen vuorovaikutuksen lisäämiseen, johtajuussyötteiden tarjoilu potentiaalisille poliitikoille, uusien avausten tuottaminen ja muutoksen edistäminen maakunnallisen median kautta. Eteenpäin meneminen edellyttää poliittista johtajuutta, jonka tulisi selvittäjien kertomusten perusteella löytyä mieluiten pienen kunnan johtavista poliitikoista.

*”Kriittinen kysymys on se, ottaako joku sen poliittisen johtajuuden. Sitähän selvittäjä
myös tarjoilee siinä matkan varrella. Erityisissä selvityksissä etenkin koittaa ihan
järjettömästi nostaa sitä, että tarttuuko joku. joissain paikoissa. ...Se ei riitä, että se on
keskusta kaupungista, jos keskusta kaupungista on vahvaa johtajuutta niin se taas syö
uskottavuutta ja luottamusta koko projektilta. Mut tää on hankala et kuka johtaa.”*

Prosessin sujuvan etenemisen ja kuntajakoselvittäjän työskentelyn kannalta keskeinen kysymys on, että jonkin pienen kunnan kokenut tai nuori ja innokas sekä johtavassa poliittisessa asemassa oleva luottamushenkilö ottaa selvityksen eteenpäin viemisen asiakseen joko ottamalla vastuun esimerkiksi ohjausryhmän vetämisestä tai ottamalla epämuodollisen vetovastuun muilla tavoin. Vapaaehtoisissa selvityksissä poliitikot ottavat yleensä johtajuuden, mutta erityisissä selvityksissä on uhkana se, että kukaan ei ota johtajuutta. Kokeneet selvittäjät yrittävät ohjata diplomaattisesti tilannetta tähän pienemmän piirin keskusteluissa ja muilla tavoin. Selvittäjän tilannetajulla ja kyvyllä aistia muutosvalmiutta voi olla ratkaiseva merkitys muutoksen edistämisessä, mikä käy hyvin ilmi seuraavista sitaateista.

”Siis ikkunat on auki sillan kun ne on ja sillan pitäis mennä... ja sen niinku ymmärtäminen on juuri vaikeinta. jotain asiaa ei tuo liian aikasin eikä liian myöhään, vaan sillan ku se on,. ja sitä ei kyllä opi jos ei oo ollu mukana. Sitä sanotaa et sillan ku on sininen hetki, sillan täytyy iskee.”

”Sehän on niin, että siinä rupee syntyä semmonen tunnelma et tämmöne vois mennäki. voi olla et sen avaa joku taitava poliitikko oikeella tavalla. sillan tietysti sil selvittäjäl pitää olla silmää tai korvaa, et ´Aha, tosta se menee´. Et jos suurempien ryhmien ratkasevat poliitikot esittää samansuuntasia ajatuksia, niin onhan se tyhmää jos ei selvittäjä rekisteröi ja käytä sitä hyväksi. Voi olla että tilanne menee ohitse jos sitä ei heti käytä.”

Yleisesti huonoksi nähtiin tilanne, jossa vahvimman roolin muutoksen edistämisessä ottaa keskuskunnan poliitikko tai jos kunnanjohtaja alkaa ottaa poliitikkoja näkyvämpää roolia. Kuntajohtajien rooli on kuitenkin aina vahva, sillä kuntajakoselvittäjien tuntuu olevan usein helpointa työskennellä kuntajohtajien kanssa ja toisekseen kuntajakoselvittäjät pyrkivät yleensä hyödyntämään kuntajohtajista koostuvaa työvaliokuntaa, joka valmistele selvittäjän kanssa tai selvittäjän tukena poliittikkoryhmille menevät esitykset.

Kuntajakoselvittäjän on oltava valpas heikoille signaaleille ja nöyrä

Avoimuus, valppaus ja päämääröimättömyys korostuvat selvittäjän toiminnassa. Itseensä ja omiin esityksiinsä liaksi keskittynyt selvittäjä tekee helposti virheitä, sillä silloin hän todennäköisemmin ärsyttää luottamushenkilöitä ja häneltä jää pieniä, mutta oleellisia viestejä huomaamatta. Selvitysprosessin alussa on erityisen tärkeää, kuinka näkemystensä esittämisen sijasta selvittäjä osaa tulkita eniten keskustelua kaipaavat teemat ja ohjata sitten nämä aiheet ryhmätyöskentelyn piiriin. Tällöin paikalliset toimijat joutuvat keskustelemaan ongelmakohdista vuorovaikutuksessa. Vaikeimmat ja usein vähiten yhdessä keskustellut kysymykset ratkeavat parhaiten nimenomaan intensiivisessä vuorovaikutuksessa. Selvittäjän rooli on poimia kriittisiä teemoja, tuottaa niitä koskevaa olennaista tietoa ja työntää informaatio paikallistoimijoiden työstettäväksi vuorovaikutuksellisissa prosesseissa.

Selvittäjä pärjää sitä paremmin mitä herkemmin hän osaa tulkita teemat jotka tarvitsevat jatkotyöstöä, esitykset jotka voivat mennä eteenpäin ja toisaalta sen, ketkä ovat valmiita viemään kulloistakin esitystä eteenpäin.

Tulkinta ei ole helppoa

Etenemisvalmiuden ja päättäjien suhtautumisen tulkitseminen ei ole aina helppoa, sillä jokainen kunta ja alue ovat kulttuuriltaan erilaisia. Joillain alueilla vaikeneminen tarkoittaa hyväksymistä, mutta joissakin kunnissa vaikeneminen tarkoittaa negatiivista suhtautumista. Kuvasivatpa selvittäjät sellaisiakin alueita, joilla pienemmässä piirissä lausuttu kyllä tarkoittaakin todellisuudessa negatiivista suhtautumista päätöksentekotilanteissa ja suuremmilla foorumeilla. Kokemus tuo tulkintakykyä, mutta ulkopuolisen selvittäjän on oltava ennenkaikkea nopea oppimaan millainen kunkin selvitysalueen kulttuuri on ja lisäksi ymmärrettävä kunkin yksilön erilaisuus. Eräs selvittäjä kuvaa toimintatapaansa seuraavasti.

”Mä otan ne hyvin – kaiken työn teen sillä tavalla – että siinä on tosi paljon sumeutta, kun siihen lähdetään ja pitää olla rohkeutta ajaa siinä sumussa. Ja sillä tavalla luottaa, että siellä matkan varrella kyllä sitten valkenee paremmin, miten se kannattais tehdä. En lähde selvitystyöhön millään sapluunalla – mistään tiukasti kiinni pitäen.”

Kokeneet selvittäjät saattavat myös tarvittaessa ohjata ryhmädynamiikan suotuista kehitystä toimimalla selvitystilanteen rauhoittajina ja neuvotteluosapuolten tunteiden hillitsijöinä. Käytösohjeiden antaminen luottamushenkilöille ei voine pitää sopivana ohjeena jokaiselle selvittäjälle.

Selvittäjälle maksetaan valmiudesta ottaa johtajuus

Osa kuntajakoselvittäjistä kokee itsensä vahvasti leadership-hahmoiksi, jotka on nimenomaan palkattu johtamaan prosessia ja viemään sitä eteenpäin silloinkin kun muuta johtajuutta ei tahdo löytyä.

3.3.5 Media ohjaa asenneilmastoa ja välillä selvittäjä ohjaa mediaa

Median rooli kuntajakoselvityksen kannalta voi olla selvittäjien kokemusten mukaan suuri. Paikallisen median kannanotot ohjaavat niin kuntalaisia, päättäjiä kuin virkamiehiäkin. Etenkin maakuntalehti antaa kansalaiskeskustelulle suuntaa. Yhteistyön median suuntaan selvittäjät hoitavat taustoittaen ja reaaliaikaisella tapahtumaviestinnällä, jonka he tekevät itse tai yhteistyössä liitoskuntien viestintävastaavien kanssa. Tämän niin sanotun virallisen viestinnän ohella osa selvittäjistä käyttää hyväksi hyvinkin aktiivisesti henkilökohtaisia suhteita päätoimittajiin tai jopa lehtien omistajiin, ja toisissa tapauksissa päätoimittaja ottaa itse yhteyttä selvittäjään taustoittaakseen prosessin ajankohtaistilannetta ja selvittäjän mielestä suotuista suuntaa. Nämä lähdesuojan turvin käydyt keskustelut ovat sitten näkyneet lehtien pääkirjoituksina, jotka taas ohjaavat omalta osaltaan yleistä mielipidettä ja suhtautumista prosessin eri vaiheissa. Läheskään aina tällaisia yhteyksiä ei kuitenkaan ole ollut.

Median rooli voi kuitenkin näyttäytyä selvittäjille myös muutosvastarintaa lisäävänä. Tilanne, jossa maakuntalehden päätoimittaja linjaa omat näkemyksensä lukkoon hyvin varhaisessa vaiheessa, on koettu asemia betonoivana ja negatiivisena, puhumattakaan tilanteesta, jossa paikallismedia on valinnut alusta asti linjakseen liitokseen kriittisesti suhtautumisen.

3.3.6 Vapaaehtoiset selvitykset tehdään usein konsulttipalveluna

Erityiset kuntajakoselvitykset tehdään tyypillisesti joko yksin tai korkeintaan kolmen selvittäjän voimin.

Vapaaehtoisia selvityksiä tehdään myös yhden selvittäjän vetäminä, mutta varsin usein on kyseessä julkisen hankinnan kautta ostettu ostopalvelu, jossa vastuullinen palveluntuottajana toimijana toimii jonkin konsulttiyrityksen konsultti osa-aikaisena tukenaan esimerkiksi yrityksen omaa tai ulkoa hankittua tietotuotantoa liittyen esimerkiksi talousennusteisiin, pendelöintiin ja muuhun tilastopohjaiseen tietotuotantoon. Konsulttitaustainen selvittäjä voi käyttää taustaorganisaatiotaan myös sparrausapuna.

Vetovastuun henkilöityminen on hyvä asia, mutta sisältää riskinsä

Selvittäjät pitivät tärkeänä sitä, että selvitysprosessin vetovastuu henkilöityy. Erimielisyyttä oli käsityksessä siitä, onko yksi selvittäjä paras ratkaisu vai voisiko vastuuselvittäjiä olla aina kaksi. Haastateltujen mukaan henkilöityminen helpottaa hankkeen eteenpäinviemistä koska henkilön on organisaatiota helpompi ansaita luottamus tunneintensiivisessä prosessissa, henkilöityminen kiteyttää epäselviä hankkeita ja toisaalta monet kokevat yhden johtavan selvittäjän mallin selvittäjälle itselleen miellyttäväksi työskentelytavaksi. Osa selvittäjistä oli kuitenkin sitä mieltä, että kahden selvittäjän malli on parempi, sillä kahden selvittäjän mallissa selvittäjän työtaakka on kohtuullisempi, selvittäjien osaamiset voivat täydentää toisiaan ja selvitysprosessin kariutumisriski esimerkiksi selvittäjän sairastumisen takia pienenee. Lisäksi kaksi selvittäjää tarjoaa paremmat vuorovaikutusmahdollisuudet solmutilanteiden varalle.

”Se on must pokeria tykätäänkö tyypistä ja miten sitten, kun tapahtuu muutoksia, niin ei joku vaan tipahtaa kuvioista tai tulee jotain muutoksia, niin se koko prosessi menee siinä saman tien.”

3.4 Luottamuksen rakentaminen on selvityksen peruslähtökohta

Luottamuspääoman (Harisalo & Miettinen 2010, 40-41) avulla ihmisten on helpompi kohdata henkisesti yhtenäisinä vaikeasti hallittava ja ongelmallinen todellisuus. Ilman

kykyä hankkia ja rakentaa luottamuspääomaa johtaja menettää yhteytensä kanssaihmiin ja heidän mieliinsä. Erityisesti monimutkaisissa ja epävarmoissa institutionaalisiin järjestelyihin liittyvissä tilanteissa (jollainen kuntaliitosselvitys yleensä on) luottamuksen kysyntä kasvaa. Luottamuspääoma pelkoja vähentävänä voimana motivoi ihmisiä ja helpottaa asioiden aloittamista ja käsittelyä; luottamuspääoma on kriittinen tekijä etenkin organisaatioita dramaattisesti koskettavissa tilanteissa. Se, että selvittäjään luotetaan ja selvitysalueen paikallistoimijat luottavat toisiinsa onkin yksi hyvän liitosprosessin keskeisimpiä edellytyksiä.

Selvittäjät kokevat luottamuksen saamisen, ylläpitämisen ja synnyttämisen erittäin tärkeäksi asiaksi liitoksen kannalta. Tasapuolisuus, objektiivisuus, nöyrä asenne, asiantuntijuus, ”suhmuroinnista” pidättäytyminen, sopiva retoriikka ja argumentaatio, kyky tuottaa lisäarvoa ja uusia ideoita ja ammatillinen uskottavuus mainitaan selvittäjän luotettavuuden kannalta tärkeiksi tekijöiksi, joskin haastateltujen painotuksissa on vaihtelua. Selvittäjän ja alueen toimijoiden välistä luottamusta selvittäjät rakentavat mieluummin pienillä kuin suurilla foorumeilla, ja paikallistoimijoiden keskinäistä luottamuksen rakentamista selvittäjät fasilitoivat tutustuttamalla näitä toisiinsa.

Selvittäjät ovat eräissä tapauksissa keränneet luottamusta myös toimimalla eräänlaisina sijaiskärsijöinä. Ulkopuolinen selvittäjä voi hankkia selvityksen aikana itselleen lisää luottamusta ja suojata selvityksen jälkeistä seutuyhteistyötä hoitamalla joillekin selvityskunnille kuuluvia likaisen työn osuuksia.

”Ne saatto luottaa, et mä hoidan sen likaisen osan. Jonkunhan piti näitä tehdä...”

”Niin on parempi, et ikään kuin tämä tarina, mikä tohon meni jäi sen pois lähteneen kuntajakoselvittäjän tiliin. Ne voi sanoo, et kyl he ois voinu sillon tehdä, mut selvittäjä...”

Osallinen selvittäjänä on riski luottamukselle

Paras alkutilanne luottamuksen saavuttamiselle vaikuttaisi olevan asetelma, jossa ulkopuolelta saapuva näyttäytyy objektiivisena ja riippumattomana ulkopuolisena, jolla ei ole omaa tai hallituksen agenda. Selvittäjä menettää luottamuksen helpoimmin

tilanteessa, jossa hän on jonkin liitoskunnan kunnanjohtaja, jolloin häntä hyvin todennäköisesti epäillään oman kuntansa käytyriksi.

”siitä ajatellaan että nyt se yrittää saada suurempaa organisaatiota johdettavakseen tai jotain, ja jos se suuren kaupungin poliitikkokin niin sanotaan että hyvähän senkin on kun ei tarte välittä kun pienempiä liitetään. ”

Paikallistoimijoiden keskinäinen luottamus on tärkeintä

”Meil on näitä prosesseja kun on ollu tahto, ne on saanu puolessatoista-kahdessa kuukaudessa sen asian tehtyä. silloin ei käytännössä selvitysvaihetta ole, vaan se on neuvottelua.”

Luotettavana pidetty selvittäjä ja laadukas selvitysprosessi vievät selvitystä eteenpäin, mutta ne eivät auta jos paikallistoimijoilla ei ole keskinäistä luottamusta, tahtoa edetä selvityksessä eikä kukaan tartu johtajuuteen. Jos alueen toimijat eivät luota toisiinsa ennen selvityksen alkua, niin selvittäjän on lähes mahdotonta luoda heidän välilleen luottamusta.

Selvittäjän mahdollisuudet lisätä luottamusta ovat rajoitetut, mutta sen sijaan selvittäjän osaamisella on keskeinen rooli olemassaolevan luottamuksen turvaajana. ”Epäluottamus voi kehittyä hyvin nopeasti ja romuttaa saavutukset ja tulevan kehityksen” (Harisalo & Miettinen 2010, 49). Selvittäjät kertovatkin tarinoita alueista, joille saavuttuaan selvittäjien on pitänyt aluksi kuunnella hyvän aikaa kertomuksia edellisten selvittäjien paikallisille jättämistä traumoista. Paraskaan selvittäjä ei voi kantaa alueelle luottamusta, mutta taitamattomasti toimiva selvittäjä voi jättää jälkeensä lukkiutuneen tilanteen ja traumoja. Toisin sanoen taitava selvittäjä auttaa tarvittaessa yhteisöä poisoppimaan traumaattisesta selvityskokemuksesta.

Prosessi kantaa kuntaliitoselvitystä eteenpäin, mutta ei tuo automaattisesti tuloksia jos luottamushenkilöt eivät ota muutosmuurariutta kantaakseen: luottamushenkilöiden on välttämätöntä ottaa johtajuus. Toisaalta jos alueella on olemassa muutostahtoa ja keskeisten toimijoiden välillä on valmiiksi luottamuspääomaa niin selvitysprosessin laadulla ei ole välttämättä erityistä merkitystä ellei selvittäjä sitten tee ilmeisiä virheitä.

Aiemmat selvitykset voivat luoda yhteistyövalmiutta, jopa liitosvalmiutta

Kuntaliitosprosessin potentiaalisena maalina on suuri organisaatiomuutos, ja selvitysprosessi on alueen toimijoille yleensä kertaluonteinen kokemus josta ei ole entuudestaan rutiinia. Niillä alueilla, joilla selvitys tai selvityksiä on jo aiemmin tehty ja ne eivät ole jättäneet traumoja jälkeensä, on selvittäjien havaintojen mukaan paremmat lähtökohdat liitosprosessille kuin alueella, jossa selvitys tehdään ensimmäistä kertaa. Aiemmat asiallisesti sujuneet selvitykset takaavat sen, että alueen virkamiehet ja luottamushenkilöt hallitsevat valmiiksi niin sanotun ”kuntajakoselvitystavan” ja pitävät ryhmätyöskentelyä ja yhteen kokoontumista luonnollisena ja tuntevat toisiaan. Tällainen selvitys ei ole enää niinkään oppimisprosessi kuin luomisprosessi. Hyvin sujuneen ja tasapuolisen selvityksen epäsuorana seurauksena voi olla myöhempi liitos, lisääntynyt seutuyhteistyö tai esimerkiksi maakunnan kuntien yhteisen soteorganisaation syntyminen.

3.5 Kuntajakoselvittäjät näkevät itsensä muutosjohtajiksi

Haastatellut selvittäjät kokevat itsensä vahvasti muutosjohtajiksi. Muutosjohtajuus määrittyy haastateltujen puheissa toiminnaksi, jolla toimijat saadaan seuraamaan ja kannattamaan uudistuksia tai ainakin miettimään tulevaisuutta. Muutosjohtaja on fasilitaattori, joka luo vuorovaikutusprosessin tulevaisuutta varautumista varten, fasilitoi tuota prosessia ja etsii sellaisia ratkaisuesityksiä jotka voivat menestyä. Muutosvalmiuden syntymiselle ei ole niinkään oleellista millaisia selvittäjän esitykset ovat, vaan se onko osallisilla kokemus että ne ovat syntyneet yhteisen prosessin vaikutuksesta. Kuntajakoselvittäjän ja muutosjohtajan on tärkeää elää keskellä muutosta, kuunnella tarkasti, tehdä esitykset sopivalla tavalla ja aistia suotuisia aikaikkunoita esityksille, sillä oikea-aikainen ajoitus on oleellista menestyksekkäälle muutoksen läpiviennille. Vaikka haastatellut selvittäjät kokivat itsensä vahvasti muutosjohtajiksi, niin esiin tuotiin myös näkökulma, että tietyillä alueilla gurutyylisempi selvittäjä voi toimia muutosjohtajatyylisestä fasilitaattorista paremmin.

Tärkeänä nähtiin että alueet voivat itse vaikuttaa kenet saavat selvittäjäksi, sillä kaikki selvittäjät eivät sovi kaikille alueille.

3.6 Selvittäjän rooli vaihtelee prosessin eri vaiheissa

Tässä kappaleessa käsitteellä rooli ei kuvata niinkään selvittäjän ottamaa tai selvittäjän kokemusta hänelle annetusta roolista, joka on yleensä pitkälle muuttumaton, vaan sitä, minkälaisen luonteen selvittäjän työtehtävät saavat prosessin erilaisissa vaiheissa.

Valtuustojen liitosäänestyksiä edeltävä prosessi on jaettavissa kolmeen työvaiheeseen. Ensimmäisessä niin sanotussa tiedonkeruu- ja selvitysvaiheessa laaditaan taustaselvitys tai -selvitykset käsittäen lähtötilanteen ja perusfaktojen kartoittamisen työryhmätyöstöineen. Seuraavassa vaiheessa määritellään yhteinen tulevaisuuskuva. Selvitysasiakirja koostuu tyypillisesti taustaselvityksistä ja tulevaisuuskuva, visiota, käsittelevästä osiosta. Kolmas ja viimeinen vaihe ennen valtuustojen päätöksiä on varsinaisen sopimuksen laatiminen, joka laaditaan erityisissä selvityksissä lähtökohtaisesti aina ja vapaaehtoisissa selvityksissä silloin kun kunnat haluavat, mutta yleensä sopimusesitys laaditaan joka tapauksessa.

Taustaselvitysvaihe

Ensimmäisessä vaiheessa selvittäjän tehtävä on käynnistää prosessi ja suunnitella selvittäjien ja viranhaltijoiden tiedonkerääminen ja luottamushenkilöiden ja sidosryhmien työskentely sekä viestintä. Tässä vaiheessa selvittäjän rooli on pääasiallisesti tiedontuottamista ja jakamista, mutta myös innostamista. Alkuvaiheessa aktiivisin yhteistyö tapahtuu viranhaltijoiden kanssa. Kokeneet selvittäjät asettavat tälle vaiheelle tavoitteeksi sen, että prosessi alkaa pyöriä omin voimin.

Keskimmäinen vaihe on joko kevyt tai raskas

Toisessa vaiheessa luottamushenkilöt ja sidosryhmät tulevat intensiivisemmin työskentelyyn mukaan, vaihe muistuttaa hyvin läheisesti strategiaprocessia niin työskentelytavoiltaan kuin tavoitteiltaan, sillä tavoitteena on muovata jaettu

tulevaisuuskuva tai visio. Tässä vaiheessa selvittäjät kuvaavat roolikseen vuorovaikutusprosessin käynnissä pitämisen, luottamushenkilöiden motivaation ylläpitämisen ja johtajuussyötteiden tarjoilun. Tässä vaiheessa olisi hyvä, että poliittinen koneisto olisi ottanut ohjat käsiinsä muutoksen edistämiseksi. Selvityksen voi sanoa käytännössä jo tässä vaiheessa epäonnistuvan, jos keskustelu sammuu tai jos yksikään keskeinen poliitikko ei tartu tarjolla olevaan johtajuuteen. Osa kokeneista selvittäjistä pitää tätä vaihetta selvittäjän kannalta jopa helpohkona, vähemmän kokeneet taas pääosin työllistävänä ja raskaana. Vähemmän kokeneet näkevät oman roolinsa ideoiden tuottamisessa kokeneita suurempana.

Selvittäjällä on sopimusvaiheessa paljon potentiaalista valtaa

Prosessin viimeinen vaihe ennen valtuustopäätöksiä on itse sopimuksen laatiminen, jonka selvittäjä kirjoittaa yleensä yhteistyössä ohjausryhmän kanssa. Sopimusvaiheessa selvittäjällä on iso jäsentely- ja ideointivalta, ja sitä valtaa myös selvittäjästä riippuen käytetään. Erityisessä selvityksessä selvittäjä voi muovata sopimuksen hyvinkin itsenäisesti, kun taas vapaaehtoisessa selvityksessä sopimuksen sisällön määrittää hyvin selkeästi ohjausryhmä. Osa selvittäjistä kertoo kirjoittaneensa yhdistymissopimuksia hyvinkin itsenäisesti ja tarkastikin, kun taas osa varoo yksityiskohtiin menevien sopimusten laatimista ja korostaa niiden poliittisuutta ja poliitikkojen päätösvallassa pysymistä. Seuraavat sangen erisävyiset sitaatit ovat selvittäjiltä, jotka ovat molemmat olleet aikaansaamassa kuntaliitoksia.

”Se (yhdistymis)sopimus rajoittaa tulevan valtuuston valtaa. Sen uuden valtuuston valtaa. Sillä tasolla pitäis miettiä. Miltä osin halutaan rajata, sen tulevan valtuuston valtaa.”

”Selvityshän tehtiin ottaen se (työryhmien pohdinta) huomioon mut kirjoitettiin ihan miten se haluttiin. Ei me oltu mitenkään riippuvaisia mut viisasta oli katsoo mitä ne oli tehny. Mut kylhän mä nyt aikapaljon kirjoitin eritavalla. Varsinkin ku mä tulín aika myöhään ryhmiin, mut onhan se et jos ei reagoi niin on vastuussa, mut ku mä tulín niin myöhään niin mä en ollu vastuussa juuri mistään. Mä sain kirjottaa ihan niinku mä parhaaks näin sen. Kylhän se lähestymistapa talouteen oli ihan eri kuin niil oli ollu. Ja sit kilpailukykyyn. ”

Esitys yhdistymissopimukseksi laaditaan erityisissä selvityksissä käytännössä aina, mutta vapaaehtoisissa prosesseissa yhdistymissopimusesitystä ei ole aina laadittu. Näitä tapauksia eräs selvittäjä vertasi tilanteeseen, jossa autoa ostamaan lähtevä kääntyy pois ennenkuin on nähnyt kauppakirjan.

Yhteenvedona voidaan arvioida, että selvittäjän rooli on tyypillisesti varsin vahva prosessin alussa ja lopussa. Alussa selvittäjä asettaa selvityksen askelmerkit ja etenkin erityisen selvityksen lopussa selvittäjällä on mahdollisuus käyttää paljon valtaa. *Selvittäjän liikkumavaraa sopimuksen kirjoittamisessa tuntuisi mahdollisesti vaikuttavan selvittäjän osaamisen ohella alueen tahtotila. Suuri tahtotila sallii enemmän liikkumatilaa selvittäjän omalle ajattelulle.*

Prosessin keskivaiheilla selvittäjän roolissa on vaihtelua, riippuen siitä, alkaako selvitys edetä omalla painollaan ja löytyykö muutokselle paikallisia airuieta. Jos muutos alkaa edetä omalla painollaan, tarvitaan selvittäjää lähinnä prosessin varmistajaksi, mutta jos näin ei ole, on selvittäjän työskenneltävä runsaastikin vuorovaikutuksen ja kiinnostuksen ylläpitämiseksi. Vähemmän kokeneet selvittäjät eivät juurikaan kuvanneet keskivaiheen työskentelyssä eri selvitysprosessien välistä vaihtelua, ja kuvasivat roolinsa hieman intensiivisempänä ja osallistuvampana kuin kokeneet selvittäjät. Aineiston perusteella on hankala arvioida johtuuko erilainen käsitys pienemmästä rutiinista, erilaisesta tyylistä vai mahdollisesti erilaisista työtuntimääristä. Selvittäjän rooliin ja osallisuuteen vaikuttaa joka tapauksessa se, kuinka lähellä selvittäjä on selvitysaluetta. Kaikki selvittäjät kokevat erityiset selvitykset vapaaehtoisia selvityksiä raskaammiksi.

”Niin. Jos nyt aatellaan, että on sen 100% sille porukalle vain käytössä, on paikanpäällä on mukana kaikessa. Niin on tottakai eri juttu, kun käy kerran kahessa viikossa tekemässä jotkut paperit ja jättää ne pöydälle ja kaks tuntii kokous siihen päälle. On se eri juttu.”

3.7 Selvitystoiminnan kehittäminen nähdään valtion tehtävänä

Kritiikki valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö saa useammalta selvittäjältä varsin suorasukaista kritiikkiä siitä, että erityiseksi selvittäjäksi valintaan on riittänyt ”jonkinnäköinen kuntaura”. Kaikki haastateltavat kertoivat kertoivat esimerkkejä epätydyttävistä prosesseista, ihmettelivät sitä miksi valtiovarainministeriö ei ole vaatinut tai tarjonnut selvittäjiksi valittaville yhteistä koulutusta ja toisaalta tuovat esiin sen, että pelkkä kuntajohtajaura itsessään ei vielä anna riittävää osaamista vetää selvitysprosessia. Yleisenä viimevuosien ongelmana nimettiin nimenomaan usein epäonnistuneet selvitysprosessit. Niin kokeneet kuin vähemmän kokeneet selvittäjät ihmettelevät valtiovarainministeriön passiivisuutta kuntajakoselvittäjien työn tukemisessa ja kouluttamisessa.

”Musta se tuntuu aika hurjalta nähdä että noin valtakunnallisesti noin iso asia on käsillä. Paljon suurempia vaatimuksia ja määrittelyjä on erilaisiin tehtäviin jotka ei oo kuitenkaan näin tärkeitä.”

Selvittäjien mukaan kuntajakoselvittäjäksi oppii kuitenkin kahden - kolmen selvityksen jälkeen, mutta selvittäjän tehtävää pidetään ehdottoman vääränä paikkana ”...opetella kunnan toimintalogiikan tuntemusta, talouden kovia reunaehtoja, mitä muutos tarkoittaa”.

Kuntaliitosselvittäjäjärjestelmän kehittäminen

Osa selvittäjistä on sitä mieltä, että valtiovarainministeriö ei tue erityisiä selvittäjiä riittävästi. Arto Kosken Kuntaliiton kuntajakoselvittäjien verkosto on ollut selvittäjille tärkein ja lähestulkoon ainut ajankohtaisfoorumi, jonka suurin osa selvittäjistä on myös kokenut tärkeäksi. Pakollisten selvitysten alettua kuntajakoselvittäjien työ alkoi kiinnostaa ja koskettaa entistä suurempaa joukkoa, jolloin Kuntaliiton seminaarien osallistujajoukko kasvoi huomattavasti, mutta samalla seminaarien koettu antoisuus väheni. Toinen mainittu yhteisfoorumi on ollut valtiovarainministeriön erityisille kuntajakoselvittäjille tarjoama yhteinen maisemakonttori Helsingissä Mariankatu yhdeksässä, joka on ollut sitä käyttäneille erityisille selvittäjille erittäin antoisa epämuodollisen keskinäisen keskustelun mahdollistaja.

Selvittäjäyhteisö näkee ilmeisen tarpeen selvittäjien jonkinlaiselle kouluttamiselle tai muulle selvitystyön onnistumisen edellytysten tukemiselle. Samalla selvittäjät kokevat, että valtiovarainministeriö on jättänyt erityiset selvittäjät yksin, laiminlyönyt selvittäjien osaamisen varmistamisen ja jättäytynt liikaa ”pykälien taakse”.

Työsuhteen tyypillinen kulku on, että erityinen selvittäjä taustastaan riippumatta lähtee selvityspäätöksen saatuaan selvitystyöhön. Pehdytystä ei ole, eikä myöskään velvollisuutta osallistua koulutuksiin. Kokemattomimmat selvittäjät kokevat ja kaikki haastatellut tunnistavat suuren tarpeen valtiovarainministeriön organisoimalle toiminnalliselle tuelle ja avulle. Selvittäjät eivät näe tarkoituksenmukaiseksi, että ministeriö sanoisi *mitä* selvittäjien tulisi tehdä, mutta siihen *miten* selvitysten tekemistä tulisi kehittää kaivataan Valtiovarainministeriön fasilitointia.

Haastatelluilta löytyy tukea ajatukselle, jonka mukaan erityisille selvittäjille pitäisi asettaa tiukemmat pätevyyskriteerit. Olisi myös perusteltua perustaa ”laatukeskus” tai tietokeskus. Erityiset selvitysprosessit olisi selvittäjien mukaan myös pystyttävä standardoimaan jollain tavalla. Tahdikas selvitysprosessi ja selvittäjä ovat sitä oleellisempia resursseja mitä avuttomammassa tilassa selvityskunnat ovat. Etenkin kriisikuntaselvitysten laatuun tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Kokeneet selvittäjät kuvaavat vapaaehtoisten selvitysten tyypillistä organisoitumista siten, että pääselvittäjän tukena on useamman alan asiantuntijoita ja tarpeellinen määrä teknistä tukea. Valtiovarainministeriön tyypillinen tapa organisoida erityiset selvitykset on sen sijaan ollut palkata yksi tai korkeintaan muutama selvittäjä, muttei heille muuta apua. Tämä ihmetyttää lukuisissa vapaaehtoisia selvityksiä laatineita kokeneita selvittäjiä.

”Kyl mä määräisin kaks selvittäjä joka paikkaan. Yksinäinen selvittäjä on liian yksinäinen. En usko et siinä hirveen paljo enempää, kolme alkaa olla jo liikaa.”

Enemmistö selvittäjistä pitää ihanteellisena mallia, jossa vastuullisia selvittäjiä on kaksi, mutta kokeneiden joukosta löytyy kannatusta myös yhden selvittäjän käytännölle. Useammalle kuin kahdelle selvittäjälle ei tässä tutkimuksessa löytynyt suoraa tukea. Yhden selvittäjän mallissa selvittäjän on hallittava asiantuntijan, muutosjohtajan ja muut mahdolliset roolit sekä hallittava vaativa joukko osaamisia.

Jos selvittäjiä on kaksi, voidaan selvittäjien roolit ja osaamiset jakaa, jolloin selvittäjät täydentävät toisiaan ja tarjoavat kaksi erilaista tarttumapintaa paikallisille. Tällöin selvitys on myös vähemmän häiriöaltis. Yhden selvittäjän malli näyttäytyy perusteltuna ja toisaalta toivottuna niille kokeneille ja osaaville selvittäjille, jotka kokevat

suoriutuvansa tehtävästä parhaiten yksin. Yhden pääselvittäjän mallia tukee myös joistakin tunnetuista aluekehityshankkeista tuttu ajattelu siitä, että kun hanke saa yhden kasvot, niin se konkretisoituu ja kaikki tuntevat vastuutahon.

Selvitysresurssit on paikoin koettu liian niukoiksi

Selvitysprosesseissa selvittäjä on potentiaalisesti suuren kritiikin kohteena, ja erityisesti erityisissä selvityksissä selvittäjän rooli voi muistuttaa myös saneeraajan roolia. Osa selvittäjistä katsookin, että yksi henkilö ei saisi olla mukana liian monessa selvityksessä: tarvittava herkkyyksy voi vähentyä ja henkinen kuorma kasvaa selvittäjälle liian suureksi.

Erityisten selvittäjien suhde Valtiovarainministeriöön selvityksen aikana

”Varsinkin jos ollaan valtion asialla niin kyl aatteli et pitäshän siinä olla vähän jotain raamia juteltuna. Nehän ei halua ja selvittäjä on toki itsenäinen henkilö, ei se VM ota kantaa vaik seurustelee mielellään. Selvittäjä saa selvittämispäätöksen ja sitten se on vaan tervemenoa, ja pistä homma pyörii.”

Erityisten selvitysten lähtökohta on, että selvittäjä on riippumaton selvittäjä. Selvittäjät kuvaavat erityistä selvitystä edeltävää ja sen aikaista suhdetta valtiovarainministeriöön muodolliseksi ja etäiseksi. Valtiovarainministeriö kuvataan lakipykälien taakse vetäytyvänä ja asioihin sekaantumattomana, mutta samalla enemmistö selvittäjistä olisi kaivannut ministeriöltä selvittäjien keskinäisen yhteistyön voimakkaampaa fasilitointia, tiedollista tukemista ja osa myös kehitysnäkökulmien ja tahtotilan kertomista. Valtiovarainministeriön ei koeta sekaantuneen selvitystyöhön tai antaneen käskyjä tai ohjeita, mutta kokemattomimmat selvittäjät kuvailevat ministeriöltä tulleen kuitenkin tausta-ajattelua ja vähintäänkin rivien välistä tulkittavaa ohjausta. Kokeneet selvittäjät kuvailevat suhdetta ministeriöön etäiseksi. Kokemattomat selvittäjät puolestaan ovat saaneet ministeriön virkamiehiltä apua tai sparrausta lakipykälien tulkintaan, ja ne selvittäjät joilla on aikaisemmalta uraltaan tiiviitä yhteyksiä ministeriön virkamiehiin ovat olleet muita aktiivisemmin yhteyksissä ministeriöön. Vaikka ministeriö ei ole edellyttänyt, että selvittäjät tekevät liitosesityksen, niin joissain tapauksissa joissa selvittäjä ei ole esittänyt liitosta on selvittäjä kokenut tämän aiheuttaneen kummeksunaa, muttei kuitenkaan sen suurempaa reagointia. Niissä

tapauksissa puolestaan, joissa erityinen selvitys on tuottanut liitoksen, on selvittäjien kokemus ollut, että ministeriössä on oltu ”erityisen tyytyväisiä”.

”Mut oli se et varsinkin lopuks ne oli erityisen tyytyväisiä kun tuli liitoksia.”

”...Kyl se aika tasavertanen suhde oli.”

”Kyllä ne selvästi on VM ja ministeri varonut ottamasta kantta, että jos he on ohjannu itsenäistä kuntajaoselvittäjää. Mutta enpä minä oo kysellykään.”

4 KUNTAJAKOSELVITTÄJIEN TYÖSEMINAARI – KOLLEKTIIVINEN TULKINTA LÖYDÖKSISTÄ

Teoria- ja haastatteluosioiden valmistumisen jälkeen Kuntaliiton Arto Koski tarjosi mahdollisuuden esitellä tutkimuksen alustavia löydöksiä Kuntaliiton organisoimalle Kuntajakoselvittäjien työseminaarille ja testata samalla alustavia löydöksiä kuntajakoselvittäjäjoukolla ryhmähaastattelun muodossa. Tutkimuksen yleistettävyyden ja luotettavuuden kannalta tämä tarjosi erinomaisen mahdollisuuden testata löydösten yleistettävyyttä ja pitävyyttä tutkimuksen kohderyhmällä ja siten tuoda tutkimukseen kollektiivisten kerrosten myötä syvällisempää tulkintaa ja ylipäätään lisätä pro gradu -työn akateemista arvoa.

Alustavat löydökset esiteltiin powerpoint-dioilla ja suullisesti. Esitystä (diat liitteenä), seurasi useissa kuntajakoselvityksissä mukana olleen Risto Kortelaisen esivalmisteltu kommenttipuheenvuoro ja yleiskeskustelu. Tilaisuuteen osallistui 20 kuntajakoselvittäjää tai kuntaliitosten parissa työskennellyttä henkilöä ympäri Suomen.

Ryhmähaastattelussa ei noussut esiin tutkimuksen alustavia löydöksiä kyseenalaistavia näkökulmia. Sen sijaan käsitys esimerkiksi kunnanjohtajan roolista kuntajakoselvittäjän työparina täydentyi, samoilten hallituspolitiikan vaihtelun vaikutus selvitysmotivaatioon ja sitä kautta selvittäjän rooliin. Seuraavassa on käyty läpi kommenttipuheenvuorossa ja yleiskeskustelussa esiin nousseita alustavia löydöksiä vahvistavia ja täydentäviä sisältöjä.

Ilmiön tutkiminen on aiheellista

Kuntajakoselvittäjien toimintatapojen, ominaisuuksien ja lainsäädännöllisen kuntajakoselvittäjäinstituution tutkiminen on kuntajakoselvittäjien mukaan aiheellista, ja ilmiö jonka ympärille olisi rakennettavissa jopa oma tutkimusohjelmansa. Selvittäjien mukaan kuntajakoselvittäjiä ja heidän ominaisuuksiaan on tutkittu hyvin vähän suhteessa selvitystoiminnan laajuuteen ja merkittävyyteen.

Laadukas selvitysprosessi luo edellytykset onnistumiselle

Kokeneet selvittäjät korostavat selvittäjän toimenkuvan kannalta kahta päänäkökulmaa, jotka ovat selvitysalueen toimijoiden vuorovaikutuksen laatu ja se, millainen selvitysprosessi on. Selvittäjän ensimmäisenä tehtävänä on tutustua selvitysalueeseen ja käynnistää monitahoinen selvitysorganisaatio. Selkeästi monitahoisessa ja -tasoisessa selvitysorganisaatiossa etevä prosessi käynnistää selvityksen ja ”herättelee” toimijat selvitykseen. Kuntajakoselvittäjän nimenomainen tehtävä on saada monitahovalmistelu kuntien välillä ja kunnissa käyntiin, ”...*ja sehän tuottaa se organisaatio sitten työskennellessään sen tuloksen*”.

Selvityksen optimaalisena organisointitapana nousi esiin malli, jossa on päätöksentekijöistä koostuva ohjausryhmä, ikään kuin yhdistymishallituksen esivaiheena. Ohjausryhmässä on mukana myös kunnanjohtajat. Ohjausryhmän ohella on oltava kunnanjohtajista koostuva työvaliokunta, joka toimii ikään kuin hallituksena ohjausryhmän muistuttaessa valtuustoa. Työvaliokunnassa kuntajohtajien valmisteluvastuulla on syytä olla strategia-, elinvoima-, kilpailukyky-, organisaatio- ja konsernikysymykset. Heti aluksi on myös syytä osallistaa henkilöstöjärjestöt ja käynnistää yhteistoimintaryhmä heti alkuun. Viestintäryhmä ja suunnitelmallinen viestintäprosessi ovat kriittisen tärkeitä. Viestinnässä osaamiseen vaikuttavat paisti yleiset viestintätaidot, mutta erityisesti kuntajakoselvittäjän kyky käyttää ”kielen rekistereitä” uskottavasti tavalla josta huokuu syvälinen kunnalliselämän ymmärrys. Muita organisoitumismalleja ei ole pidetty yhtä toimivina.

Kunnanjohtajan rooli on keskeinen

Haastatteluryhmä näki kunnanjohtajan roolin selvitysprosessin kannalta keskeiseksi. Kunnanjohtaja voi omalla suhtautumisellaan jopa ratkaisevasti helpottaa tai vaikeuttaa selvityksen onnistumista. Aktiivinen kunnanjohtaja on kuntajakoselvittäjälle tärkeä työpari. Kunnanjohtaja auttaa ulkopuolelta saapuvaa selvittäjää kuvaamalla paikallisen poliittisen liikkumavaran ja toisaalta selvitykseen positiivisesti suhtautuva kunnanjohtaja voi saada esimerkillään myös virkamiehet ja päättäjät suhtautumaan positiivisesti selvitykseen. Ilman kunnanjohtajan taustoitustukea selvittäjän on hankala tehdä oikeanlaista tilannekuvaa paikallispoliittisesta tilanteesta.

Toisaalta sivuun jättäytyvä tai selvitykseen jopa negatiivisesti suhtautuva kunnanjohtaja vaikuttaa päättäjien ja virkamiesten liitossuhtautumiseen selvitysintoa vähentävästi.

”Kuntajakoselvityksessä kuntajohtajalla pitää olla hyvä rooli, se ei voi olla mikään päällepäsmäri muttei myöskään millään tavalla sivustakatsoja. Sen pitää olla aktiivisesti mukana jos ajatellaan et selvityksestä pitäis tulla hyvä.”

”Ne pystyy kertomaan sen liikkumavaran mikä siellä poliittisesti on ja silloin niistä on suuri hyöty kun tietää mistä se on kiinni. Se selvittäjä ei ummikkona pysty niin tarkkaan katsomaan mitkä ois ne asiat jolla ehkä saatas aikaan... Hyvällä onnella.”

Selvitykseen positiivisesti suhtautuvan kunnanjohtajan oma liikkumatila on voimakkaan liitoskriittisessä kunnassa rajattu, jolloin kunnanjohtajasta ei ole vetoavuksi.

” Kunnanjohtajan rooli on oikeestaan se, että sen lauluja laulat kenen leipää syöt. Eihän ne voi muuta tehdä ku ensin aistia sen poliittisen ilmapiirin mikä siellä on, koska muutenhan ne joutuu käveleen sieltä. Ne on asiantuntijajohtajia, mutta koska he ovat myös mielipidejohtajia, niin se tilanne lukkiutuu jos on ilmapiiri sellanen että kunnat halutaan säilyttää. Ei silloin kunnanjohtajalla ole tosiasiallisesti muuta lisäarvoa kuin se substanssiosaaminen.”

Kuntajakoselvittäjän rooli ja vaaditut valmiudet prosessin eri vaiheissa

Ryhmähaastattelussa vahvistui myös yksilöhaastatteluissa esiinnoussut näkemys, että kuntajakoselvitystä olisi hyvä olla vetämässä useampi kuin yksi selvittäjä. Jo kahden selvittäjän on mahdollista tehdä selvittäjien vahvuuksiin ja osaamisalueisiin perustuvaa työnjakoa ja persoonallisuuseroihin liittyvää roolitusta.

”Kaikki selvittäjät ei sovellu kaikille alueille. Mitä joustavampi persoona, sitä useammille alueille voi mennä.”

Selvittäjäryhmän palautteen mukaan kuntajakoselvittäjän perusvalmiuksia ovat kunnan toiminnan ja hallinnon laaja ja perusteellinen tuntemus, ja ”tekemisen meininki”. Näiden valmiuksien kautta kuntajakoselvittäjää arvioidaan ja hän ansaitsee luottamuksen. Erityisen tärkeä valmius on kyky hankkia luottamus.

”Vois kuvata sitä sillä tavalla, kun tiedättehän että kunnissa käy paljon vieraita vaikka omia palvelujaan tarjoomassa ja muita tahoja ja yhteistyötahoja, niin ei siinä hirveen kauaa mene kun se henkilö tulee sinne niin se arvioidaan. Se aika nopeesti tulee tällöinen reaktio, että onko sulla yhtään tatsia tähän vai ei. Se on tässä erityisen tärkeää ”

Selvitysprosessin eri vaiheissa korostuvat erilaiset valmiudet. Selvittäjän pitää olla ainakin analyysin tekijä, asiantuntija, muiden tuotosten yhteenvetäjä, päätelmien tekijä ja näkökulmien tuoja. Alussa korostuu kyky luoda toiminnallinen rakenne ja tekemisen meininki selvitykselle.

”Tää toiminnallinen rakenne luo edellytykset sille prosessille ja tarjoaa joka tapauksessa ainekset yhteisen ymmärryksen muodostumiselle syntyä sitä yhdistymispäätöstä tai ei. Kyllä ainakin selvitysseudun X ihmiset kommentoi tossa viime prosessissa, että he oppi tuntemaan toisiaan paremmin kuin aiemmin. Aiemmin oli kokoonnuttava jotain yksittäistä asiaa pohtimaan, vaikka tunsihan ne johtavat viranhaltijat ja poliitikot toisensa, mutta se on aina ollu yksittäisen asian käsittelyyn perustuvaa. Mutta tää tietysti tavallaan toi sen kokonaisnäkömyksen et mitä nää kunnat keskenänsä ja erikseen ovat.”

Selvitysprosessin edetessä mitataan selvittäjän kyky lukea kulloisenkin tilanteen luonnetta, taito osallistaa poliittiset päättäjät prosessiin, epävarmuuden sietokyky, ratkaisuhakuisuus ja ”harmituksen sieto”. Sopimuksen laadintavaiheessa ”...selvittäjä on neuvottelija, prosessin mahdollistaja, luottamuksen luoja, sysäyksen antaja tahtotilan muodostamiselle, muttei kuitenkaan sen tekijä, se kuuluu demokratialle.”

Harmituksen sieto paranee toistojen myötä selvittäjän oppiessa ymmärtämään oman työnsä roolia ja toisaalta oppiessa suhtautumaan ja ymmärtämään muun muassa

sitä, ”...että joskus voi olla nää kysymykset yksinkertaisesti kunnille liian vaikeita. Annettu liian iso kysymys pohdittavaksi.”

Kuntajakoselvittäjän on hallittava tieto, taito ja tunne, ymmärrettävä vuorovaikutuksen merkitys ja kyettävä rakentamaan luottamusta synnyttävä prosessi.

Onnistunut selvitys lisää luottamuspääomaa, muttei välttämättä tuo liitosta

Hyvin laadittu selvitys ja onnistunut selvitysprosessi ei tarkoita, että valtuustot päätyisivät liitoksen kannalle. Toisaalta liitos voi syntyä huonommankin selvitysprosessin seurauksena, ja ylipäätään selvityksen kokonaisvaltainen arvioiminen on mahdollista vasta vuosia liitoksen jälkeen. Lyhyellä tähtäimellä voi arvioida sitä syntyikö liitos, ja pidemmällä tähtäimellä sitä, onko kariutunut selvitys poikanut luottamuspääoman kasvusta indikoivaa uutta seutuyhteistyötä, lisännyt kuntien elinvoimaa tai jopa toisen aallon liitoksia. Epäonnistuneena voi pitää selvitysalueen toimijoiden keskuudessa luottamusta vähentänyttä ja epäluottamusta synnyttänyttä selvitystä, joskin tämänkin objektiivinen arviointi on vaikeaa ellei mahdotonta.

”Tosi hyväkään selvitys ei aina johda liitokseen. Minimivaatimus hyvälle selvitykselle on, että se ei vähennä luottamuspääomaa. Ja jos menee nappiin niin se lisää luottamuspääomaa vaikei tuliskaan kuntaliitosta, mut se näkyy et voi johtaa liitokseen seuraavalla kierroksella tai muuhun yhteistyöhön”

Liitos ei tarkoita onnistunutta liitosta

”Ja tota tämä ehkä että hyvin käynnistynyt selvitys ei ratkase yhdistymisen onnistuneisuutta. Muutosjohtamisella ja jatkuvalla arvioinnille pitää antaa tahdit ja varautua pitkään yhdistymisprosessiin. Tavoteltavia asioita ei saa välittömästi aikaseksi, joutuu askeltamaan, puhumattakaan miten nää yhteisölliset asiat lähtee toimimaan ja uusi kulttuuri syntymään; se vie väistämättä useita vuosia mutta kyllä se sieltä tulee ja ainakin sukupolven vaihdosten myötä kun ei oo enää ketään joka muistas kun tää on tapahtunut.”

Selvitykset tehdään ajassa ja paikassa, ja selvittäjän rooli muuttuu radikaalisti hallituspolitiikan mukana

Selvittäjien mukaan viimeisten noin viidentoista vuoden aikana tehdyistä selvityksistä tiedetään, että joukossa on ollut selvityksiä joissa tilanne on ollut niin kypsä ja alueen tahtotila niin vahva, ettei selvitystä olisi edes tarvittu. 2000-luvun alussa tehdyissä selvityksissä näkyi selvästi myös tunnusteluvaiheen merkitys. Kunnat olivat usein tehneet omatoimisesti liitostunnustelua, mahdollisesti vuosienkin ajan, jolloin selvitykset saivat usein ”lentävän lähdön”. Kataisen-Urpilaisen hallituksen (vuodet 2011-2015) aikana selvitykset puolestaan tehtiin puolipakottaen, jolloin tunnusteluvaiheen puuttuminen näkyi selvitysprosessien jähmeytenä.

Kuntajakoselvittäjä-ilmio itsessään on Suomella omaleimainen ja ajan saatossa syntynyt lainsäädännöllinen instituutio. Samaten kuntaliitos on ilmiö, jonka esilläoloon ajassa vaikuttaa erittäin suuresti kulloisenkin hallituksen kunta- ja aluepoliittiset linjaukset ja työkalut. Etenkin erityiset selvitykset ja siten myös selvittäjän rooli ovat vaihdelleet merkittävästi ajan saatossa.

”Kuntajakoselvittäjän rooli riippuu enemmän siitä valtakunnallisesta tilanteesta ja sit toiseksi siitä paikallisesta tilanteesta. ..Sillon ei minkäänlainen osaaminen riitä, koska sitä osaamista ei haluta käyttää.”

PARAS-lain aikana kuntaliitosten vaihtoehtona oli sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Toisaalta kunnille liitoksista maksettavat porkkanarahat ovat synnyttäneet kuntaliitoksia vapaaehtoisuuden kautta. Selvittäjien mukaan tämänkaltaisten kuntapoliittisten työkalujen käyttäminen synnyttää kuntaliitoksia toisin kuin selvityspakko yksinään. Haastatteluryhmän arvioiden mukaan tutkimuksen tekemisen ajankohtana vallitsevan maakuntaudistusodotuksen synnyttämä liitosinnottomuus muuttuisi, mikäli kunnilla olisi maakuntajäsenyyden vaihtoehtonalveluiden järjestäminen riittävän isossa kunnassa; kuntaliitoksia syntyisi todennäköisesti runsaasti.

”Erityiset selvitykset on vaihdellu huomattavasti. Tää viimeinen (Kataisen-Urpilaisen/Stubbin hallituksen) kausi oli aivan erityinen niin määrän kuin henkisen ilmapiirin suhteen, joka lähti siitä että viimekädessä hallituksen tavoitteena oli tehdä vähintään ne selvitykset ja sitten tuli pakkolakivilautustakin , joka ei menny eteenpäin, niin sehän johti siihen että sitä yritettiin viedä eteenpäin mutta hallituksen loppuvaiheessa kukaan ei ollu sitä viemässä. Se kuntauudistus eli kuntaliitokset kaatu siihen henkiseen mahdottomuuteen.”

Kataisen-Urpilaisen hallituksen aikana tehdyt selvitykset saivat kuitenkin usein kiitosta itse selvitysprosessista, vaikkei liitostahtoa yleensä löytynytäkään. Sipilän hallituksen aikana hallituspolitiikasta kumpuava yleinen kuntaliitoksiin suhtautuminen on taas aivan toisenlainen.

”Jos nyt katsoo tätä (Sipilän) hallituksen toimintaa, niin se on paljon tiukempi. Pakkomaakuntaliitokset tulee ilman selvittäjiä, ja kaikki taputtaa raivokkaasti. Et kyl tää on totaalisesti aivan poliittinen tilanne ja poliittisesti tilanne vaikuttaa. Eli hyvä tutkia työskentelytapaa, mutta lopputuleman kannalta sitä ei kannata katsoa, koska se erityinen kuntajakoselvittäjä on yksi lastu laineilla siinä kokonaisuudessa jossa puhutaan kuntaliitoksen toteutumisesta.”

Erään selvittäjän näkemys kuntaliitosten tulevaisuudesta

Seuraavassa kokeneen kuntajakoselvittäjän sitaatissa kiteytynee useammankin kuntajakoselvittäjän kokemus ja näkemys kuntaliitosten tulevaisuudesta.

”Kyl tää kuntarakennemuutos on nyt jo vedetty niin karille, että varmasti ei liikuta seuraavina vuosikymmeninä. Nyt tää paradigman muutos on tapahtumassa. Lain tavoitteena on ollut elinvoimainen kuntarakenne, enää ei ole. Nyt jos aattelee tätä motivaatiovaikutusta, niin sitä ei ole. Pitää olla täysin hullu tai sitten innokas. Nyt tämän maan hallituksen tavoitteena ei ole kuntarakennemuutokset. Edellisellä hallituksella se oli raju tavoite, ja sitä edellinen ajo kahdella, paras-lailla ja kuntauudistuksilla. Ja nyt on kuntaliitosavustukset poistunut. ”

Toisaalta selvittäjät ennakoivat, että suurilla kaupunkiseuduilla kuntaliitokset säilyvät vapaaehtoisena työkaluna edelleenkin, ja taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin tullaan kohdistamaan erityisiä selvityksiä. Niiden määrä saattaa jopa kasvaa.

5 PÄÄTELMÄT

5.1 Onnistuneen selvitystyön ominaispiirteet

Kuntajakoselvittäjän työssä keskeistä on kunta-alan substanssin ja muutosprosessien fasilitoinnin vahva hallinta, aktiivinen viestintä ja luottamuksen synnyttäminen ja etenemisen varmistaminen. Selvittäjän on oltava suvereeni sisältöosaaja ansaitakseen alkuluottamuksen ja riittävän auktoriteettiaseman, mutta prosessin edetessä selvittäjän parhaat työkalut ovat kyky pitää selvitysprosessi liikkeessä ja taito saada poliittiset johtajat aidosti miettimään kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja. Prosessia vievät parhaiten eteenpäin kehyskuntien vahvat kärkipoliitikot selvitysorganisaation ja paikallisten tuottaessa sisältöä. Selvittäjän tehtävänä on pitää prosessi käynnissä, aistia mahdollisuuksien ikkunoita, tarjota ideoita prosessiin ja syötteitä muutoshalukaille henkilöille.

Kuntajohtajat luovat oman liikkumatilansa puitteissa joko liitosta edistävää tai vastustavaa ilmapiiriä luottamushenkilöiden joukossa, ja toimivat joka tapauksessa kuntajakoselvittäjän tärkeinä kumppaneina perehdyttäen selvittäjää paikalliseen poliittisten mahdollisuuksien ja reunaehtojen ilmastoon ja toisaalta tuottaen ideoita selvitysprosessissa käsiteltäviksi. Jos prosessille ei löydy paikallisia ”muutosmuurareita” (Airaksinen & al 2012) johtavien luottamushenkilöiden joukosta, ja vetovastuu jää selvittäjälle, niin selvityksen on katsottu epäonnistuvan. Niin sanotussa hyvässä tilanteessa selvittäjän rooli on keskeinen tai vahva selvitysprosessin käynnistämisessä ja potentiaalisesti vahva selvityksen loppuvaiheessa varsinaisen liitossopimuksen kätilöinnissä, mutta selvityksen keskivaiheilla keskeiset paikallispäätäjät ottavat asiakseen viedä liitossoihtua eteenpäin.

Tutkimuksen empiirisen aineiston valossa Laamasen ja Nyholmin luvussa 2.2.2 käsitelty näkemys saa vahvistusta.

”Muutoksen toteutuminen vaatii, että poliittisilla päätöksentekijöillä on yhteinen näkemys tavoitteista. Poliittinen johto on se taho joka luo kunnalle tulevaisuutta. Onnistuneessa liitosprosessissa poliitikoilla on oltava alusta alkaen vahva rooli, ja

poliitikkojen on annettava muutokselle kuntalaisten kaipaamat kasvot.” (Laamanen & Nyholm 2009, 105).

Hyvä prosessi itsessään synnyttää luottamuspääomaa, jota voi pitää onnistuneen selvityksen kriteerinä. Lisääntyneen luottamuspääoman perustalle on mahdollista synnyttää seudullista yhteistyötä ja muutosvalmiutta myöhemmin toteutettavalle liitokselle.

Epäonnistuneille selvitysprosesseille tyypillisiä piirteitä ovat päättäjiä viisaampana itseään pitävä ja asian ilmaiseva selvittäjä, johtajuuden ottava keskuskaupungin poliitikko tai huonoimmillaan tilanne, jossa johtajuuden ottaa keskuskaupungin kaupunginjohtaja. Keskuskaupungin johtajuus johtaa kriittisten kehyskuntien edustajien vastarintaan lähes poikkeuksetta.

Selvitys voi olla kestoltaan ja sisällöltään lyhyt ja jopa vain neuvotteluihin keskittyvä, jos alueella on olemassa liitosvalmius. Jatkuvasti laajennettavalla massiivisellakaan selvityksellä ei välttämättä kyetä täyttämään vaativampien odotuksia. Mitä enemmän alueella on valmiiksi olemassa olevaa liitosvalmiutta, sitä vapaammin ja jopa itsevaltaisemmin selvittäjä voi määrittellä yhdistymissopimuksen sisällöt – etenkin jos kyseessä on erityinen selvitys. Toisaalta paraskaan yhteisöllinen selvitysprosessi ja selvittäjän sosiaalinen pelisilmä ei tuo liitosta alueella jossa liitosvalmiutta ei yksinkertaisesti ole. Selvitysprosessin laatu ei siis automaattisesti tarkoita liitoksen syntymistä tai sen torjumista. Samaten niin osallinen kuin fasilitoiva selvittäjä voi onnistua liitoksen synnyttämisessä.

Selvittäjä voi omalla toiminnallaan ja faktatietojen tuottamisella vaikuttaa yleiseen selvitysilmapiiriin ja liitosvalmiuteen saamalla julkisen mielipiteen liitoksen puolelle. Osalla selvittäjistä taustavaikuttaminen maakuntamedian kanssa on ollut hyvinkin suunnitelmallista ja johtanut toimivaan mielipiteen muokkaukseen, mutta samalla ennakoita liitoksen tuominnut maakuntamedia todennäköisesti estää liitoksen.

Substanssi-, prosessi- muutos- ja viestintäosaamisen lisäksi hyvällä selvittäjällä on taito aistia vältettävät asiat, kyky havaita ja tukea muutosmuurareita, tilannetajua

oikea-aikaisille avauksille sekä suostuttelun taito ja kyky tehdä tämä kaikki ylentämättä itseään, komentelematta tai provosoimatta kriittisiä toimijoita. Selvitystehtäviin aikovalle soveltuukin pohdittavaksi seuraava La Rochefoucauldin aikaa erinomaisesti kestänyt miete:

”Suurta oveluutta on oveluutensa kätkeminen” (La Rochefoucauld 1665,51)

Edellämainittujen taitojen ja ominaisuuksien lisäksi kuntajakoselvittäjän on kestävä provosoitumatta ja loukkaantumatta painetta ja varauduttava jopa fyysisesti uhkaaviin tilanteisiin sekä siedettävä epäonnistumiselta tuntevia kokemuksia. Kuten yleensä elämässä muutenkin, hyväksi selvittäjäksi kehittyminen ei onnistu heti. Selvittäjistä moni katsookin, että selvitystyön ideaalimalli olisi kahden, toisiaan täydentävän selvittäjän malli.

Valtiovarainministeriö saa selvittäjäyhteisöltä kritiikkiä selvittäjien huonosta perehdyttämisestä selvitystehtäviin sekä selvittäjien verkottamisen, pakollisen koulutuksen ja selvitysten standardisoinnin puutteesta. Selvittäjien mukaan Valtiovarainministeriö on asettanut selvittäjiä, joiden osaamisessa olisi ollut enemmänkin toivomisen varaa. Toisaalta valtiovarainministeriö on ollut arvokas tuki niille selvittäjille, jotka ovat olleet itse aktiivisia sen suuntaan.

Valtiovarainministeriötä kiitettiin selvitysprosesseihin sekaantumatta jättämisestä, mutta moitittiin selvittäjien kouluttamisen ja verkottamisen jättämisestä Kuntaliiton vastuulle. Osan valtiovarainministeriöön kohdistuvasta kritiikistä voi tosin tulkita myös kohdistuvan tutkimuksen tarkasteluaikaa ympäröivään tavoitteiltaan ja keinoiltaan poukkoilevaan hallituspolitiikkaan.

5.2 Käytäntöyhteisö ja kuntajakoselvittäjäilmiön rooliavaruus

Kuntajakoselvittäjät käytäntöyhteisönä

Tutkimuksen edetessä hahmottui käsitys kuntajakoselvittäjistä käytäntöyhteisönä. Kuntajakoselvittäjät kokoontuvat säännöllisesti Kuntaliiton järjestämissä kuntajakoselvittäjien työseminaareissa, joissa he jakavat parhaita käytäntöjä ja

kokemuksia, ja suurin osa erityisten selvitysten parissa työskennelleistä selvittäjistä on myös kuvannut avokonttorityöskentelyä valtiovarainministeriön tiloissa tiedon- ja kokemustenvaihdon foorumina. Näin ollen kuntajakoselvittäjiä voi kuvailla toimijanäkökulmasta käytäntöyhteisönä.

Etienne ja Beverly Wenger-Trayner (2011, 1) kuvaavat käytäntöyhteisöjä ihmisten tai organisaatioiden muodostamina ryhminä, jotka jakavat ajatuksia, tietämystä ja osaamista yhteisen mielenkiinnon kohteen ympärillä pyrkien oppimaan kollektiivisesti ja syventämään asiantuntijuuttaan vuorovaikutteisesti. Käytäntöyhteisön jäsenet kokevat pääsevänsä tavoitteisiinsa paremmin toimimalla yhdessä.

Wenger-Traynereiden (2011,2) käyttämässä käsitteessä ”community of practice” on kyse ammattimaisista verkostoista, joiden jäsenet toimivat samalla toimialueella ja toimivat aktiivisesti keskustellen yhteisen mielenkiinnon aiheen äärellä muodostaen ilman nimettyä johtoa toimivan oppimisyhteisön. Käytäntöyhteisö-käsite soveltuu tutkimuksen löydösten valossa hyvin laajentamaan kuntajakoselvittäjäilmiön kuvaamista kollektiivisena toimijayhteisönä, joka toimii ilman hierarkioita osin vapaamuotoisena, mutta samalla osin laillisena instituutiona, jonka jäsenet kuitenkin työskentelevät tietoa ja kokemuksia jakaen ammatillisena yhteisönä luoden parhaita käytäntöjä omalle erikoisalalleen.

Kuntajakoselvittäjäilmiön rooliavaruus

Varsinaiseen tutkimuskysymykseeni ”mikä on kuntajakoselvittäjä?” ei löydy kirjallisuudesta suoraa kuvausta. Pääsyy tähän on ilmiötä koskevan kirjallisuuden suuri niukkuus, josta johtuen pyrin löytämään yksiselitteisten rajausten sijasta teorioita ja tutkimuksia joiden avulla kuntajakoselvittäjän roolista ja toimintaympäristöstä voi saada jonkinlaisen perustellusti rajatun käsityksen empiirisen tutkimuksen tueksi. Kirjallisuuden, yksilöhaastatteluiden ja ryhmähaastattelun perusteella kuntajakoselvittäjyydelle on kuitenkin hahmotettavissa yleisempi tulkintakehys tai ”rooliavaruus”, joka antaa raamit ajassa, paikassa ja tilanteessa elävän ilmiön tarkastelulle.

Kuntajakoselvittäjän rooli vaihtelee selvityksen laadun, eli tehtävänannon laadun, selvitysalueella entuudestaan olevan muutosvalmiuden määrän ja selvittäjän oman toimintatyylin mukaan. Kriisikuntaselvityksissä selvittäjän rooli on toimenkuvan laajuuden, toimivallan ja liikkumatilan näkökulmista erittäin vahva, erityisissä selvityksissä se vaihtelee vahvasta heikkoon. Vapaaehtoisissa selvityksissä selvittäjän rooli riippuu tehtävänannon laadusta ja muistuttaa eniten konsultointia.

Ihanteellisen kuntajakoselvittäjän on tutkimuksen perusteella hallittava useita erilaisia rooleja ja osaamisalueita ja kyettävä olemaan riittävän muuntautumiskykyinen kyetäkseen vaihtamaan rooleja prosessin sisällä ja toisaalta eri selvitystyyppien mukaan. Osaamiset ovat selvittäjän pysyviä kompetensseja, kun taas rooleilla ja muuntautumiskyvyllä on välinearvo selvittäjän ja selvityksen päämäärien tavoittelussa.

Muutosjohtamisen teorioiden valossa on hankala kuvailla ulkopuolista kuntajakoselvittäjää, mutta selvitysalueelta valittua selvittäjää voi kuvata teorioidenkin valossa muutosjohtajana. Empiiristen havaintojen perusteella kuntajakoselvittäjä on kuitenkin vahvasti muutosjohtaja, ja suurin osa selvittäjistä kuvaa omaa rooliaan muutosjohtajuutena ja toisaalta muutosjohtamistaitoja välttämättömänä kompetenssina. Selvittäjän työ rajoittuu kuitenkin selvitysprosessiin, joten osuvinta on puhua selvittäjästä tilapäisenä muutosjohtajana. Kuntajakoselvittäjällä on vahva rooli luottamuspääoman rakentajana ja mahdollistajana: osaamaton kuntajakoselvittäjä voi muutosprosessin keskeisenä osallisena tuhota luottamuspääomaa, kun taas taitava kuntajakoselvittäjä keskittyy paikallisten toimijoiden keskinäisen luottamuksen fasilitointiin ja vähintäänkin olemassa olevan luottamuspääoman säilyttämiseen. Kuntajakoselvittäjät myös kuvaavat muutosjohtajan rooliaan oivallusten synnyttäjänä. Nämä havainnot tukevat Haverin ja Majoisen (2000,37-42) väitettä, jonka mukaan muutosjohtajan tehtävänä on tarjota organisaatioille ja ihmisille mahdollisuus oivalluksiin ja muutoksen ymmärtämiseen muutokseen liittyvien regressiivisten prosessien torjumiseksi.

"Luottamus edistää keskustelua paremmin kuin älykkyys" (La Rochefoucauld 1665,79)

Kuntajakoselvittäjät esittävät auktoriteettiinsa rakentuvan vankan ammatillisen kuntajohtamistaustan perustalle ja rakentavansa luottamusta omaan toimintaansa

pyrkimällä toimimaan pyyteettömästi. Selvittäjät myös pyrkivät tukemaan paikallisten toimijoiden keskinäisen luottamuksen rakentumista tutustuttamalla ja keskusteluttamalla näitä. Virtanen ja Stenvall (2007, 86–88) määrittelevät samat tekijät luottamuksen rakentamisen keinoiksi muutostilanteissa. Virtanen ja Stenvall myös toteavat samassa tutkimuksessa, että ”luottamuksen voi menettää hetkessä, mutta sen rakentuminen vie aikaa.” Osaava selvittäjä toimiikin siis luottamusta oppikirjamaisesti rakentaen, mutta haastateltavat kertoivat myös tapauksista, joissa taitamaton selvittäjä on jättänyt jälkeensä epäluottamuksen ilmapiirin. Luottamuksen säilyttämisen toimijoiden kesken ja suhteessa itseensä voi katsoakin olevan yksi selvittäjän keskeisimpiä kykyjä. Luottamuksen merkitystä kuntajakoselvittäjän työssä ei voi siis aliarvioida, mutta tutkimuksen näkökulmasta kuntajakoselvittäjän kykyä luoda luottamusta on vaikea mitata. Osaava selvittäjä pyrkii joka tapauksessa luomaan prosessin, jossa luottamuspääoman rakentuminen on mahdollista. Osapuolten oppiessa arvostamaan toisiaan ja tuntemaan toisiaan luottamuspääoman syntyminen mahdollistuu, ja luottamus voi muuntua yhdensuuntaisiksi tavoitteiksi ja kommunikaatioperustaiseksi luottamukseksi. Tämä puolestaan mahdollistaa lopulta sen kriittisen rajan ylittämisen, jonka jälkeen luottamus voi generoitua luottamukseksi muutokseen, eli rohkeuteen toteuttaa prosessin myötä syntynyt jaettu tavoite (Harisalo & Miettinen 2010, 36-38).

Institutionaalisen johtajuuden ja yrittäjyyden näkökulmat ovat teoreettisesti osuvia kuntajakoselvittäjäilmiön tarkastelussa. Institutionaalisen muutoksen näkökulmat antavat yleisiä muutosjohtamisteorioita perustellumman näkökulman kuntainstituutioiden fuusioiden tarkasteluun. Etenkin institutionaalinen yrittäjyys ja Airaksisen ja kumppaneiden (Airaksinen & al. 2012, 102) kehittämä ”muutosmuurariuden” käsite antavat välineitä muutosprosessin harmaiden alueiden ja toimija-näkökulman tarkasteluun. ”Kuntaliitoksen valmisteluvaiheissa institutionaalinen yrittäjyys voi myös siirtyä eri toimijoiden välillä” (Airaksinen & al. 2012, 100–101). Kuntajakoselvittäjä voi toimia institutionaalisen muutoksen harmaalla alueella muutosmuurarina, ja tältä osin tämä tutkimus tukee aiemman tutkimuksen havaintoja.

Vahvan muutostahdon alueilla ja vapaaehtoisissa selvityksissä kuntajakoselvittäjän ei tarvitse välttämättä toimia muutosmuurarina, mutta etenkin erityisissä selvityksissä

kuntajakoselvittäjällä on oltava halu ja kyky edistää muutosta selvityksen alkuvaiheessa, ja pyrkiä samalla rakentamaan tilanne sellaiseksi, että selvityksen kannalta keskeiset paikallistoimijat ottavat muutosmuurarin tehtävän kantaakseen. Institutionaalisen yrittäjyyden näkökulma antaakin kuntajakoselvittäjäilmiön käsittelemiselle osuvan toimijuuteen ja ajalliseen vaihteluun liittyvän teoreettisen näkökulman.

Nalbandianin ja kumppaneiden (2013) yhdysvaltalaisen paikallishallinnon tutkimuksesta nouseva hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välisen kuilun tarkastelu on sovellettavissa myös suomalaiseen kuntarakennekeskusteluun. Kuntaliitoksen voi nähdä ylhäältä tulevana hallinnollisella kestävyydellä argumentoituna ajatuksena, jonka vastakohtana ovat usein paikallisyhteisöstä ja -identiteetistä nousevat näkemykset, jotka muodostavat reunaehdot legitimiille kuntaliitospäätökselle. Kuntajakoselvittäjän kenties keskeisin tehtävä institutionaalisten yrittäjänä on purkaa tämä poliittisen hyväksyttävyyden ja hallinnollisen kestävyuden välinen kuilu. Olemassa olevissa kuntaliitoksissa tämä kuilu on yleensä ylitetty kaupankäynnillä (Airaksinen & al 2012, 102), jota tulkintaa tulevat myös tämän tutkimuksen haastateltujen kertomukset oman argumentaation vaihtamisesta kuntien välillä ja toisaalta haastateltujen havainnot ”pelin politiikasta”. Selvittäjän tehtävä ei ole kuitenkaan kuroa poliittisen hyväksyttävyyden ja hallinnollisen kestävyuden välistä kuilua umpeen ainoastaan neuvotteluissa, vaan myöskin vaikuttaa aktiivisesti suotuisan kuntalaismielipiteen synnyttämiseen esimerkiksi aktiivisen viestinnän ja hyvien mediasuhteiden avulla.

Tässä tutkimuksessa kuntajakoselvittäjyys ilmiönä hahmottuu niin selvitysprosessin tilanteen, selvitysalueen paikallisten olosuhteiden kuin kunkin ajankohdan lainsäädännön ja hallituspolitiikan imperatiivien mukaan muuttuvana ilmiönä. Kuntajakoselvittäjäilmiön rooliavaruudessa kuntajakoselvittäjä voi olla institutionaalinen yrittäjä, hänen on kyettävä poistamaan tai pienentämään hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välistä kuilua, hän ei saa tuhota muutoksen edellytyksenä olevaa luottamuspääomaa, ja lisäksi kuntajakoselvittäjän on kyettävä hyödyntämään erilaisia rooleja prosessin eri vaiheiden ja tilanteiden mukaan.

Kuntajakoselvittäjä on tutkimuksen perusteella kuntaliitosten syntymisen kannalta aivan keskeinen ryhmä. Kuntajakoselvittäjän työ tapahtuu selvitysvaiheen rajaamassa rooliavaruudessa, jossa kuntajakoselvittäjän roolina voi olla niin *sovittelija, yhteensovittaja, pelaajavalmentaja, muutosmuurari, valtion virkamies, konsultti, prosessinomistaja, prosessinjohtaja, kivireen vetäjä, asiantuntija, sparraaja, osallistaja, osallistuja* kuin *muutosjohtaja*.

5.3 Tutkimuksen käytännön hyödynnettävyys

Tutkimus antaa ensimmäistä kertaa laajemmin tilaa kuntajakoselvittäjien yksilökohtaisille ja kollektiivisille kokemuksille tutkimuksessa. Näin ollen tutkimuksen löydökset ovat aiheellista peruslukemistoa pohdittaessa ja suunniteltaessa vastaisuudessa sellaisia selvityshenkilövetoisia hallinnonuudistuksia, joissa on mukana sellaisten itsehallinnollisten instituutioiden kuin kuntien tai maakuntien fuusioimisia. Mikäli tutkimuksen valmistumisen hetkellä käsillä olevan maakuntauudistuksen toteutusvaihe tehdään selvityshenkilövetoisesti ja valtiovarainministeriön toimesta, ovat tämän tutkimuksen löydökset ja kritiikki varauksin sovellettavissa maakuntauudistuksen käytännön toteutuksen organisointiin.

Selvitysten systematisoinnille ja hyvien käytäntöjen levittämiselle, kuten selvitysprosessien vakioinnille, selvittäjien kouluttamiselle ja pariselvitysmallin käytölle on selkeät perusteet ja tarve. Toisaalta vaikka esimerkiksi edellä mainitut parannusehdotukset olisivat käytössä, saattaisi seuraava kokeneen selvittäjän lausahdus olla edelleen osuva.

”Se on jännä juttu, et kun niin harvat on onnistunut et on tullu liitoksia. sen muutoksen dynamiikan selvittäminenhän on hankala juttu. Nää (muutokset yleensä) on hirveitä kalabaliikkeja , joissa ajaudutaan ja on mokia ja ei se koskaan mee niin siististi. Ja sit jälkikäteen muistellaan et tähän meni loogisesti ja upeesti, mut ei se ihan niin menny, vaan se on jatkuvaa epävarmuutta ja riskinottoa ja epäonnistumista, ja sit yhtäkkiä keksitään prosessin aikana jotain mikä pelastaa sen, ja se on niinku tämmöstä menoa.”

5.4 Tutkimuksen luotettavuus, kritiikki ja jatkotutkimusaiheet

Luotettavuus ja kritiikki

Tutkimus on tehty ilmiöstä, jota ei ole aikaisemmin käytännössä tutkittu kuin nopeasti sivuten. Tästä johtuen tutkimuksen kirjallisen lähdeaineiston määrä on vähäinen, mutta valinta on ollut tutkimuksellisesti perusteltu. Lähteinä on käytetty todennäköisimmin lähelle osuvaa kirjallisuutta.

Tutkimus on myös siinä mielessä tarkastelultaan kapearajainen, että kuntajakoselvittäjäilmiön empiirinen tarkastelu on tehty ainoastaan kuntajakoselvittäjiä haastatellen. Ilmiön paremmaksi ymmärtämiseksi olisi perusteltua tutkia esimerkiksi kuntajohtajien ja johtavien poliitikkojen näkemyksiä kuntajakoselvittäjien roolista ja tehtävistä. Tutkimuksen löydöksiä on siis arvioitava tässä valossa; toisaalta uutena tietona ja toisaalta löydöksinä jotka ovat vasta ensimmäinen ja siten vaillinainen katsaus ilmiöön. Tutkimuskirjallisuuden niukkuus toisaalta vaikeutti teoreettisten sidosten löytämistä, mutta samalla mahdollisti ilmiön tarkastelun avoimesti ja tuoreista näkökulmista.

Empiiristen löydösten luotettavuuden pitäisi olla hyvä, sillä ennen johtopäätösten kirjoittamista alustavat löydökset esiteltiin ja niistä keskusteltiin kriittisesti Kuntaliiton järjestämässä kuntajakoselvittäjien seminaarissa, jossa parillakymmenellä selvittäjällä oli mahdollisuus esittää näkemyksensä ja kollektiivinen tulkintansa tutkimuksen alustavista löydöksistä. Tämä mahdollisti tutkimuksen abstraktiotason nostamisen yksilöiden kokemusten tarkastelun tasolta ilmiön tarkastelun tasolle. Näin ollen tutkimuksen pitäisi tarjota luotettavia ja olennaisia näkökulmia niin käytännölliseen kuin akateemiseen keskusteluun. Osa löydöksistä on ajattomia, mutta tutkimuksen lukijan on syytä muistaa se, että kuntajakoselvittäjän rooliin, tehtäviin ja liikkumavaraan vaikuttaa aivan oleellisesti kulloinenkin poliittinen tilanne ja etenkin se minkälainen kulloisenkin hallituksen alue- ja kuntapoliittinen linja on.

Jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen kohdeilmion jatkotutkimusaiheiksi sopisi kuntajakoselvittäjän rooliavaruuden kartoittaminen selvitysprosessien toimijoita eli päättäjiä, kuntajohtajia ja kuntalaisia haastatellen. Näin tutkien kuntajakoselvittäjäilmion toimijanäkökulma tulisi holistisemmin kartoitetuksi. Tämän tutkimuksen toimiessa pohjana olisi luontevasti tutkimus laajennettavissa väitökseksi. Selvittäjä-ilmion tarkasteleminen hallituskausittain tai vuosikymmenittäin olisi myöskin mielenkiintoinen ja avartava jatkotutkimusaihe, ja samaten suomalaisen oikeudelliseksi instituutioksi muodostuneen kuntajakoselvittäjäkäytännön vertailu muiden maiden alue- ja paikallishallintouudistusten oikeudellisiin lähtökohtiin.

Eräs jatkotutkimusaihe olisi myös tutkia ilmiötä kansainvälisesti ja verrata sitä muiden maiden hallintouudistusinstituutioihin, sillä kuntajakoselvittäjä lainsäädännöllisenä instituutiona itsessään on ilmiö, jollaista ei kansainvälisissä vertailuissa ole muualta löytynyt. Mielenkiintoisia aiheita jatkotutkimukseen on löydettävissä useiden väitöskirjojen verran, ja vaikka ajankohtaisessa poliittisessa tilanteessa kuntaliitokset eivät ole tavoiteltujen asioiden kärjessä voi kuitenkin perustellusti arvioida, että kuntajakoselvittäminen on jatkossakin ajankohtaista - ainakin kriisikuntien osalta.

6 LÄHTEET

Kirjallisuus

Airaksinen, J., Laine, T., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. (2012). Kuntaudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012.

Alasuutari, Pentti (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Asikainen, J. & Koski, A. (2012). Kuinka teemme onnistuneen kuntaliitoksen? Artikkelikirjassa Valtuutetun käsikirja. Toim. Antti Mykkänen. Sivut 162–177. Helsinki: KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Baumeister, Roy F. & Mark R. Leary (1997). Writing Narrative Literature Reviews. *Review of General Psychology* 1:3, 311–320

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2010). Luottamus, pääomien pääoma. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2009). Haastava kuntajohtaminen. Toim. Anni Jäntti. Helsinki : Suomen kuntaliitto.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2000). Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki : Suomen Kuntaliitto.

Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo (2011). Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

Koski, Arto (2008). Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Koski, A. & Vakkala, H. (2007). Oikealla polulla? Muutosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi seutuyhteistyössä. ACTA Nro 198. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, E. (toim.) (2008). Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, E. & Nyholm, I. (2009). Muutoksen strategisen johtamisen haasteet kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistyössä. Artikkeliteoksessa Haastava kuntajohtaminen, s. 100–117. Toim. Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T.B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment in Canada. *Academy of Management Journal*, 2004, Vol. 47, No. 5, 657–679.

Nalbandian, J., O'Neill, Jr., Wilkes, M.J. & Kaufman, A. (2013). Contemporary Challenges in Local Government: Evolving Roles and Responsibilities, Structures and Processes. *Public Administration Review*, Vol 73, Iss. 4, pp 567–574. The American Society for Public Administration.

Päätalo, M. (2005). Strategisista valinnoista kokonaishallintaan Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. ACTA Väitöskirjasarja numero 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

de La Rochefoucauld, Francois (1665). Mietelmiä. Hämeenlinna 1993, Karisto

Salminen, Ari. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisu. Opetusjulkaisu 62. Julkisjohtaminen 4. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2011). Institutional Entrepreneurship Relay for Sciencebased Innovation. Sente Working Papers 31/2011.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Vantaa: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Washington M., Boal, K. & Davis, J.M. (2008). Institutional Leadership: past, present, and future. Teoksessa Handbook of Organizational Institutionalism. Greenwood R., Oliver C., Suddaby, R. & Sahlin-Anderson, K. (toim.) 721–735. London: Sage.

www-sivut

Kuntaliitokset. Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>

Kuntajakolaki. Finlex.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>

Käytäntöyhteisö.

<http://wenger-trayner.com/wp-content/uploads/2015/04/07-Brief-introduction-to-communities-of-practice.pdf>

7 LIITTEET

7.1 Haastattelurunko

Puoliavoin teemahaastattelurunko apukysymyksillä

Kuntajakoselvittäjän työ/identiteetti

-hakeutuminen/päättyminen

-taustat, -vaikuttimet?

-ennakko-odotukset ja niiden täytyminen

-kuntaliitosselvittäjäksi kasvu

-palkitsevuus

-kuka ohjaa/neuvoo/johtaa?

-johtaja, asiantuntija, konsultti, rauhanvälittäjä?

--mitä osaamisia ilman ei pärjää? mikä osaaminen oleellista?

-Mistä tuki?

Kuntajakoselvittäjä ja selvitysprosessin asetelmat

Miten asemoit itsesi suhteessa paikallisyhteisöön?

..päättäjiin?

Miten selvittäjän rooli rakentuu?

Mitä painotat prosessin vetämisessä?

-mistä tavoitteet ja argumentit sun työlle?

-kuka johtaa? missä valta?

-verkostot? uudet/vanhat?

-oletko osallistuja vai osallistaja, seuraaja??

-vaikuttamisen paikat ja tahot?

-mitä edustat prosessissa??

-odotukset kuntajakoselvittäjää kohtaan? paineet?

Luottamus

-keihin tulee pitää yhteyttä/avainhenkilöt? -miten toimijat saadaan keskustelemaan keskenään?

-Luottamuksen rooli? sen luominen?

-paljonko sä pusket sitä hommaa eteenpäin? Onko siinä roolissa ajallista vaihtelua, että kuka on liideri?

-Riskinotto?

Liitosprosessin vetäminen

-vaikuttamisen/työskentelyn sudenkuopat?

Muutosjohtajuus

-Kuinka tärkeää muutosjohtamisosaaminen on kuntajakoselvittäjälle?

-Pidätkö itseäsi muutosjohtajana/miltä tekijöiltäsi olet muutosjohtaja?

-Pysyykö sun rooli saman läpi prosessin?

Miten asemointi muuttuu erityyppisissä liitokissa? erityiset, vapaaehtoiste, kriisikunta?

Kuntaliitosselvittäjä ja julkisuus?

Selvitystoiminta yleensä ja sen kehittäminen

-kuntaliitosselvittäjä-järjestelmä, miten kehittäisit sitä?

-yhteistyö VM.n?

-työssä kehittyminen?

Onko kuntajakoselvittäjä-järjestelmää tarvetta kehittää, ja jos, niin miten?

Kuntajakoselvittäjän työ/identiteetti

Kuntaliitosselvittäjän identiteetti?

-kuntajakoselvittäjän ihanne

-sankaritarinoita/varoittavat esimerkit? mokia/onnistumisia?

-eettisiä haasteita? tabuja?

Kuntajakoselvitystyön tulevaisuus?

Millainen on tulevaisuuden kuntajakoselvittäjä?

Viisi ohjetta

-millainen/mitätekee/mistä tulee on hyvä kuntajakoselvittäjä?

-jäikö jotain kysymättä?

7.2 Kuntajakoselvittäjien seminaarin esitys 4.6.2015

Katsaus ”Mikä on kuntajakoselvittäjä?” pro gradu –tutkimukseen

Eero Vainio
Tampereen yliopisto/ Johtamiskorkeakoulu
Kunta- ja aluejohtaminen



Esityksen sisältö

1. Tutkimusmenetelmät
2. Teorialöydökset
3. Alustavat empiiriset löydökset
 - 3.1. Selvittäjistä
 - 3.2 Mikä on onnistunut selvitys?
 - 3.3 Selvittäjän rooli vaihtelee prosessin kuluessa
 - 3.4 Selvittäjän rooli kuntaliitosten aikaansaamisessa
 - 3.5 Selvitystyön organisointi ja tulevaisuus
4. Keskustelukysymykset
5. Tutkijan yhteystiedot

Tutkimuksen lähtökohdat

Tutkimusmenetelmät

- Kirjallisuuskatsaus
- Haastattelututkimus (ei vielä valmis)

Teorialöydökset

- *Kirjallisuuskatsauksen myötä hahmottui yksiselitteisten ilmiötä koskevien tulkintojen sijasta ilmiötä ympäröivä avaruus, jossa kuntajakoselvittäjälle näyttää asettuvan monenlaisia mahdollisia rooleja. Tuossa rooliavaruudessa kuntajakoselvittäjä voi olla institutionaalinen yrittäjä, hänen on kyettävä poistamaan tai pienentämään hallinnollisen kestävyuden ja poliittisen hyväksyttävyyden välistä kuilua, hän ei saa tuhota muutoksen edellytyksenä olevaa luottamus pääomaa, ja lisäksi kuntajakoselvittäjän rooli voi muuttua prosessin aikana. Hän on tuskin koskaan muutosjohtaja.*
- *Kuntajakoselvittäjät ovat kirjallisuuskatsauksen perusteella kuntaliitosten syntymisen kannalta aivan keskeinen, mutta tutkimuksessa vähälle huomiolle jäänyt ryhmä. Kuntajakoselvittäjän työn tapahtuu selvitysvaiheessa, jota osa kirjallisuudesta kuvaa teknisenä prosessihallintana ja asiantuntijuutena, osa luottamus- ja tunneprosessina, osa kaupankäyntinä ja osa prosessina, jossa johtajuus hakee paikkaa ja muotoaa formaalin johtajuuden puuttuessa.*

Haastatteluosion alustavia löydöksiä

Selvittäjistä

- Selvittäjän kriittiset osaamiset ovat vahva kunta-alan asiantuntijuus, prosessien hallinta ja muutosjohtamisosaaminen. Ilman erinomaisia sosiaalisia/seurustelutaitoja, kohtuuttoman kritiikin sietokykyä sekä tulkintakykyä substanssiosaamisesta ei ole apua.
- Selvittäjän työ on epäkiitollinen, ja vaatii ”erikoisen” tai ”perverssin” luonteen ja kykyä iloita pienestä
- Selvittäjään suhtautumiseen vaikuttaa selvittäjän kompetenssi ja etäisyys (oman kunnan virkamies <-> ulkopuolinen erityinen selvittäjä)
- Paikallinen vetäjä on riski luottamukselle, ulkopuolista voidaan uskoa helpommin
- Kokeneemmat selvittäjät kuvaavat itsensä osallistajiksi, vähemmän kokeneet osallistuvat vahvemmin

Mikä on onnistunut selvitys?

- Hyvässä selvitysprosessissa on luottamusta ja pienemmästä kunnasta tuleva poliittinen johto
- Hyvässä prosessissa paikalliset poliitikot vievät selvitystä eteenpäin ja selvittäjä toimii taustalla
- Hyvä selvitys on suoraviivainen, tiivis ja hyvin viestitty
- Onnistunut selvitys tuottaa muutosvalmiutta, jaettava ymmärrystä ja tietoa, joka palvelee myös selvityksen jälkeen vaikkei liitosta tulisikaan

Selvittäjän rooli vaihtelee prosessin kuluessa

- Tiedonkeruuvaiheessa selvittäjä on asiantuntija, tiedonjakaja ja prosessivastaava
- Tulevaisuudensuunnitteluvaiheessa selvittäjä on ideaalitulanteessa prosessin etenemisen varmistaja ja syötteiden tarjoilija, epäsuotuisassa tilanteessa selvittäjän pitää toimia veturina
- Sopimusvaiheessa selvittäjä junailee ja yhteensovittaa. Erityisesti erityisellä selvittäjällä on sopimusvaiheessa suuri valta, jota osa selvittäjistä myös käyttää
- Erityisissä selvityksissä selvittäjä on vahva (**muutosjohtaja**, prosessinomistaja, rauhanneuvottelija, veturi), vapaaehtoisissa rooli on vaihtelevampi ja yleensä kevyempi (konsultti)

Selvittäjän rooli kuntaliitosten aikaansaamisessa

- Mahdollisesti merkittävä, haastava todentaa
- Hyvin vedetty prosessi luo mahdollisuuden luottamukselle
- Taitava selvittäjä hallitsee aikaikkunat, syöttämisen/tarjoilun ja argumentit
- Kollektiivinen tahto ratkaisee ja tarve vaikuttaa siihen syntyykö liitos
- Jos alueella ei ole keskinäistä luottamusta kun selvitys alkaa, ei liitostahtoa synny
 - Kariutunut selvitys voi kuitenkin lisätä todennäköisyyttä seuraavan selvityksen tuottamalle kuntaliitokselle
- Huonosti tehty selvitys voi kuitenkin syödä luottamusta
 - Päämääröivä tai asiantuntijaroolissa pysyvä selvittäjä syö luottamusta itseensä
- Näkymättömissä pysyvät selvittäjän hyvät suhteet maakuntamediaan näkyvät yleistä muutosalttiutta lisäävänä mediailmastona

Selvitystyön organisointi ja tulevaisuus (koskee lähinnä erityisiä selvityksiä)

- Työ on yksinäistä ja selvittäjien lähtötaso-osaamiset vaihtelevia. Selvittäjien mentorointiin ja vertaistukeen pitää panostaa enemmän
 - Selvittäjät kaipaavat nimenomaisesti Valtiovarainministeriöltä lisää coachingia, ryhmätyöskentelyä ja osa myös tiukempia standardeja sopimuksille
 - Kuntaliiton tilaisuudet ja VM:n Mariankadun(?) työpaja tärkeitä, mutta riittämättömiksi koettuja
- Yhden selvittäjän mallin ohella kahden selvittäjän mallin laajemmalle käytölle on perusteita
- Sote-selvittäjien ja kriisikuntaselvittäjien valmentamiseen ja etsintään on aika alkaa varautua
- Sopivia selvittäjiä on rajallisesti. Jos uusia selvitysbuumeja toteutetaan, niin selvittäjien valmentamiseen, tukemiseen ja ennen kaikkea työskentelyn tasaisemman laadun varmistamiseen tarvitaan nykyistä järjestelmällisempiä ja selvittäjän työssäparjaamista nykyistä enemmän tukevia rakenteita.

Keskusteluun

- Miten kommentoit alustavia löydöksiä?
- Minkälaisia ovat onnistuneen selvityksen lopputulokset?
 - Miten ne tunnistaa?

Kiitos!

- Kaikki palaute on erittäin tervetullutta ja vaikuttaa tutkimuksen luotettavuuteen.

