

Kaisa Rauvala

Anne Vilmi

SEUTUYHTEISTYÖ JA JOHTAMINEN

Kemi-Tornio seudun viranhaltijoiden näkemyksiä

Pro gradu –tutkielma

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta/Hallintotiede

Kevät 2012

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Seutuyhteistyö ja johtaminen

Kemi-Tornio seudun viranhaltijoiden näkemyksiä

Tekijät: Kaisa Rauvala ja Anne Vilmi

Koulutusohjelma/oppiaine: Yhteiskuntatieteiden tiedekunta / Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ X Sivulaudaturtyö __ Lisensiaatintyö __

Sivumäärä: 111, liite 1

Vuosi: 2012

Tiivistelmä:

Kuvaamme tutkimuksessamme Kemi-Tornio seudun viranhaltijoiden näkemyksiä seutuyhteistyöstä ja julkisjohtamisesta. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana Suomen julkishallinnossa on toteutettu monenlaisia uudistuksia sekä valtionhallinnossa että kuntasektorilla. Uudistusten toimeenpano on vaatinut muuttuvassa toimintaympäristössä johtajuudelta uudenlaisia ajattelu- ja toimintatapoja Julkisen sektorin toiminnan tehostamiseksi on aloitettu mittava kunta- ja palvelurakennemuutos, jonka seurauksena kuntien määrä on vähentynyt Suomessa ennätysnopeasti 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Merkittävin kuntaliitosaloitettiin vuoden 2009 alkuun. Uusi eduskunta on aloittanut työnsä keuhällä 2011 ja uuteen hallitusohjelmaan on kirjattu kuntien määrän edelleen vähentäminen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut käyttökelpoisen tiedon tuottaminen Kemi-Tornio seudun viranhaltijoiden näkemyksistä seutuyhteistyöstä ja johtamisesta. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää Kemi-Tornio seudun kehittämistyössä. Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen hallituksen ja johtoryhmän myötävaikutuksella tutkimuksemme mahdollistui ja siitä esitämme erityiskiitoksemme. Viranhaltijoiden näkemykset on kartoitettu teemahaastatteluin sykuylä 2010. Tutkimus on laadullinen arviointitutkimus. Kyse on tapausanalyysistä ja sen pohjalta kirjoitetuista tapauskuvauksista. Tapauskuvauksissa haastateltavat kuvaavat Kemi-Tornio seudun seutuyhteistyön muutoksia sekä oman työn ja johtajuuden muuttumista ja kehittymistä.

Tutkimuskunnissa vuonna 2010 toteutettu kuntajakoselvitys toi haastateltujen viranhaltijoiden mukaan epävarmuutta tulevaisuudesta. Haastateltujen yhteinen näkemys oli, että taloustilanne kunnissa ei tule ainakaan helpottumaan. Tutkimusvastausten perusteella seutuyhteistyö on aina ollut tiivistä ja se nähtiin tärkeäksi alueen elinvoimaisuuden turvaamiseksi. 2000-luvulla seutuyhteistyö on ollut haasteellisempaa kuntien erilaisten näkemysten, painotusten ja kuntien keskinäisen luottamuspujan vuoksi. Lisäksi vastaajat kokivat poliittisten toimijoiden roolin epäselväksi. Viranhaltijoilla tuntuu olevan valmiutta ja halua kuntien välisen yhteistyön syventämiseen ja jopa kuntaliitoksiin. Vastaajien mielestä viranhaltijoiden keskinäinen kollegiaalisuus ja verkostoituva yhteistyö koettiin omaa johtamistyötä helpottavana tekijänä. Kuntien johtamistyössä korostuu vastaajien mielestä strateginen ja uudistuksia ennakoiva johtaminen.

Tutkimuksemme käynnistymisen (2009) jälkeen kuntarakennetta koskevat uudistukset ovat edenneet kiihtyvällä tahdilla ja erilaisia selvityksiä valmistuu koko ajan. Valtion hallinnon taholta on tullut 8.2.2012 esitys uudesta kuntarakenteesta. Emme enää ota kantaa tähän uudistusesitykseen tässä pro gradu –tutkielmassa.

Avainsanat: Paras-uudistus, johtaminen, seutukunta, kunta, yhteistyö, arviointitutkimus

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi x

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	4
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	6
1.3 Aikaisempia tutkimuksia.....	7
2 KUNTIEN MUUTTUVAT TOIMINTAYMPÄRISTÖT JA YHTEISTYÖ	11
2.1 Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras).....	13
2.2 Aluehallintouudistus ja maakunnat.....	18
2.3 Seutukuntien kehittäminen.....	22
2.4 Kemi-Tornio seutu ja kuntajakoselvitys	24
2.5 Yhteenveto toimintaympäristöistä	28
3 JOHTAMINEN JULKISSEKTORILLA.....	30
3.1 Johtajuus on enemmän kuin asema	32
3.2 Strateginen johtaminen ja NPM/UJJ	35
3.3 Verkostojohtaminen	39
3.4 Muutosjohtaminen	45
3.5 Johtaminen ja poliittinen ohjaus.....	47
3.6 Yhteenveto johtamisesta	49
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	52
4.1 Laadullinen arviointitutkimus	52
4.2 Aineiston keruu	55
4.3 Aineiston sisällönanalyysi.....	57
4.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	59
4.5 Yhteenveto tutkimuksen toteutuksesta.....	61
5 TUTKIMUSTULOKSET	64
5.1 Paras-hankkeen vaikutukset Kemi-Tornio seudulla.....	65
5.2 Seudullisen yhteistyön lähtökohdat ja tulevaisuuden haasteet.....	71
5.3 Johtaminen jatkuvassa muutoksessa	76
5.4 Yhteenveto tutkimustuloksista.....	80
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	83
6.1 Keskeiset johtopäätökset.....	84
6.2 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen	93
6.3 Jatkotutkimushaasteet	95
6.4 Tulevaisuuden näkymiä	96
Lähteet.....	100
Liitteet	112

Kuvio 1. Aluehallintovirastot 1.1.2010 alkaen (Lapin liitto 2010)

Kuvio 2. Lapin seutukunnat ja kunnat 2010 (Lapin liitto 2010)

Kuvio 3. Evaluaation positiot (Tenkanen 2003, 70)

1 JOHDANTO

Monissa Euroopan maissa viime vuosikymmenien sosiaaliset ja taloudelliset muutokset ovat johtaneet tai johtamassa jonkinlaiseen kuntien uudelleenorganisointumiseen tai rakenteelliseen muutokseen. Pohjoismaista Suomi on kuntarakenteen muutoksen osalta ollut varovaisin maa. Kuntarakenteen tulossa olevasta muutoksesta on ollut nähtävissä monia merkkejä jo 1990-luvulla (ks. Haveri 1991, 168; Valanta 1998). Julkisen sektorin tehostamiseksi aloitettiin vuonna 2005 mittava kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kuntien määrä on vähentynyt Suomessa ennätyksellisen nopeasti 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Merkittävin kuntaliitos aalto ajoittui vuoden 2009 alkuun ja jatkuu edelleen Kuntien välinen yhteistyö ja erilaiset monitasohallinnan toimintamallit ovat lisääntyneet. Kunnat ovat yhdistyneet suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Uusi eduskunta aloitti työnsä keväällä 2011 ja uuteen hallitusohjelmaan on kirjattu kuntien määrän edelleen vähentäminen (ks. Hallitusohjelma 2011).

Kuntarakenteen uudistus on kuitenkin välttämätön, eikä työ voi pysähtyä selvittelyyn. Myös sosiaali- ja terveystalouksille on tärkeää luoda kestävä ja tehokas järjestämismalli, mutta se ei voi sanella koko kuntarakennetta. Kuntaliitto on edellyttänyt, että mahdolliset kuntarakenteen muutokset tehdään kuntakentän myötävaikutuksella niin, että otetaan huomioon alueiden erityispiirteet ja kunnioitetaan kunnallista itsehallintoa. Kunnilta edellytetään vastuullista yhteistyötä ja valmiutta tehdä päätöksiä tulevaisuuteen katsoen. Kuntaliiton toimitusjohtaja Mäki-Lohiluoman mukaan vain valtion ja kuntien yhteistyöllä sekä kuntien keskinäisellä kumppanuudella voidaan rakentaa luottamukseen perustuvaa tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa palvelut toimivat ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet on turvattu. Kuntaliiton hallitus linjasi huhtikuussa 2011, että Suomessa tarvitaan kokoava kuntauudistus, jonka perustana ovat elinvoimaiset, vahvat peruskunnat, ja siellä missä sellaisia ei luontevasti synny, kuntien yhteistyöhön perustuvat piirikunnat. (Mäki-Lohiluoma 2012.)

Suomalaisen kunnallishallinnon olemusta on kuvattu tiivistetysti seuraavasti: ”kuntien toiminta perustuu niiden asukkaiden itsehallintoon, toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alaisista” (Harjula & Prättälä 2004, 4). Vaikka kuntien rooli on eri maissa erilainen, sitä määrittävät maasta

riippumatta lailla säädetty asema, tehtävät ja rahoitus. Kunnan asemassa korostuu sekä paikallisen kehityksen ohjaaminen että hyvinvointipalvelujen turvaaminen.

Muutokset tapahtuvat vaihtelevalla vauhdilla ja laajuudella, mutta niiden päämäärä on pohjimmiltaan sama; koota kuntien resursseja ylittämällä vanhat kuntarajat, jotta voitaisiin paremmin vastata erilaisiin palvelutoiminnan ja kehittämisen haasteisiin. Pienten kuntien ongelmana on yleensä pidetty niiden vähäisiä voimavaroja. Ylipäätään perustelut kuntakoon kasvattamiselle ja kuntien välisen yhteistyön lisäämiselle näyttää olleen ja yhä olevan aika samanlaista eri maissa. Keskeinen ja kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen voimakas haaste Suomen kunnallishallinnossa onkin ollut jo jonkin aikaan se, miten järjestää resurssien kokoaminen, jotta tehtävien ylikuormasta voidaan selviytyä. (Haveri & Stenvall 2009, 225–226.) Julkishallinnon on saatava uudistuksillaan aikaan entistä parempia tuloksia ja kevennystä julkisiin menoihin.

Julkishallinnon organisaatiot joutuvat kohtaamaan muutoksen muodossa tai toisessa, muun muassa johtamis- ja seurantajärjestelmien kehittämistä tehdään siihen suuntaan, että johtamisessa tarkastellaan panosten ja toimintojen sijasta tuotoksia, tuloksia ja ennen muuta vaikutuksia ja sitä kautta julkisen toiminnan vaikuttavuutta. Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja Rakel Hiltusen mukaan paras asiantuntemus kuntalaisten tarpeista ja alueen elinvoiman kehittämisestä on kunnissa. Tilanteet vaihtelevat maan eri osissa, mutta kullekin alueelle voidaan löytää alueellisesti parhaat ratkaisut. Suomen Kuntaliiton hallitus pitää tärkeänä, että maan hallituksen käynnistämä kuntauudistus nyt avautuu aidoksi vuoropuheluksi, jossa kunnilla on todellinen mahdollisuus esittää paikallisia näkökulmia ja omia vaihtoehtojaan tulevaisuuden palveluhaasteiden edessä. Uudistus on toteutettava kunnallista itsehallintoa kunnioittaen. (Hiltunen 2012.)

Hallinnon kantava voima on sen osaava ja luotettava virkamieskunta. Virkamieskunnan odotetaan edustavan ammatillista asiantuntemusta, jatkuvuutta ja yleisen edun ja yli vaalikauden yltäviä näkökohtia. (Tiihonen, S-K 16-17/2003). Mielestämme Tiihosen väite sopii myös kuntahallintoon, vaikka hänen tutkimuksensa kohdistuu valtion virkamiehistöön. Virkamiesten pätevyyden merkitys yhteiskunnan rakentajana on ollut poikkeuksellisen vahva. Virkamiesten osaaminen ja yhteiskunnan kehitys ovat kytkeytyneet yhteen. (Stenvall 2000, 206-207). Leväsvirran (1999, 162) mukaan kunnan periaatteellinen johtaminen on perinteisesti kuulunut

luottamushenkilöille ja heidän valitsemilleen toimielimille. Käytännön ammatillinen johtamistyö kuuluu viranhaltijoille.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi on menestynyt vähiten korruptoituneitten maiden kärkipäässä, mikä on hyvä todistus virkamiesten eettisestä tasosta. Virkamiesjohtajan toimintaympäristö eroaa huomattavasti yritysjohtajan tilanteesta, vaikka nykyisiä julkisorganisaatioita pyritään johtamaan yritysmaailman keinoin. Virkamiesjohtajan itsenäinen päätösvalta on mm. poliittisin päätöksin rajoitettu ja toimintaympäristö voi olla hyvinkin vaativa ja haasteellinen. Jos asiat menevät vikaan tai jos ilmiselviin haasteisiin ei tartuta, myös virkamiesjohdon vastuu on muistettava. (Korpela & Mäkitalo 2008, 37.)

Johtamistavoissa on uudistamistarpeita, myös tietoisesti uusiutuivissa organisaatioissa. Johtaminen pelkistyy kuin huomaamatta ylhäältä ohjaavaksi asiantuntijaorganisaatioissa. Teknillisen korkeakoulun tuotantotalouden tutkijaryhmä ja VTT tutkivat vuorovaikutussuhteita VTT:ssä. Tutkijat suosittavat kehittämään asiantuntijaorganisaatioita moniäänisemmiksi ja selventämään uudehkoja matriisitoimintoja. Tutkija Paul Buharist kaipaa johtamiseen ensisijaisesti kokonaisuuden uudenlaista hallintaa. Pitäisi saada yksiköiden väliset jännitteet ja matriisiorganisaation tuomat lisämausteet toimivaksi yhtälöksi. (Buharist 2011, 26.)

Majoinen ym.(2004) ja Haveri (2004) näkevät puolestaan kuntien välisen yhteistyön uudentyypisenä hallintatapana, joka voi toimia menestyksellisesti vain, jos siinä kyetään suuntaamaan yhteistä toimintaa niin että voidaan saavuttaa eri osapuolia tyydyttäviä tavoitteita tai yhteisiä tavoitteita. Se edellyttää eri osapuolten välisen ymmärryksen, niin sanotun neuvotellun järjestyksen löytämistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit (Anttiroiko & Haveri 2003).

Taloustaantumien myötä johtajien työ on tullut vaativammaksi ja irtisanomisten ja leikkausten lomassa eettisten periaatteiden noudattaminen voi olla erityisen haasteellista. Kun johtajat painiskelevat kovien tulospaineiden ja työelämän nopeiden muutosten keskellä, sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia heidän mahdollisuuksiinsa toteuttaa eettisyyttä omassa johtajuudessaan (ks. Jackall 1988; Lämsä & Takala 2000; Toffler 1986). Tässä tutkimuksessa emme käsittele johtamisen eettisiä ongelmia, vaan keskitymme nykyisiin vallalla oleviin johtamisen trendeihin: strategiseen-, verkostojen- ja muutosjohtamiseen sekä uuteen julkisjohtamiseen (UJJ / NPM). Johtajuus ja esimiestyö ovat tänä päivänä enemmän kuin asema.

Johdantokappaleessa kuvaamme lyhyesti julkisensektorin muutosta; lähinnä Paras-uudistusta ja johtajuuden muutosta. Lisäksi selvitämme tutkimuksen tutkimuskysymykset, tutkimuksen tavoitteet, lähtökohdat ja rakenteen. Kappaleessa kaksi tarkastelemme kuntien muuttuvia toimintaympäristöjä, jossa kunta- ja palvelurakenne-uudistus (Paras-hanke) on tärkeässä asemassa. Kuvaamme myös seudullisen ja ylikunnallisen yhteistyön merkitystä alue- ja seutuyhteistyön edistäjänä. Tutkimuskohteestamme, Kemi-Tornio seudusta, on lyhyt taustatietokatsaus. Toimintaympäristön kuvaus ja taustatiedot auttavat lukijaa ymmärtämään kompleksista julkishallintoa ja kuntakenttää paremmin.

Kolmas kappale käsittelee julkisen sektorin johtamista ja sen haasteita viimeisten vuosikymmenien aikana. Tarkastelemme lähemmin julkisen sektorin kaksitasoista johtamista, johon kiinteästi liittyy virkamiesjohtamisen lisäksi poliittinen ohjaus. Nykytrendien mukaisesti tuottavuus ja tehokkuus ajattelu ovat tulleet osaksi julkista johtamista yritysmaailman tapaan. Keskitymme nykyisiin vallalla oleviin johtamisen trendeihin: strategiseen-, verkostojen- ja muutosjohtamiseen sekä uuteen julkisjohtamiseen (UJJ / NPM). Johtamistyö on enemmän kuin viran tuoma asema.

Tutkimuksemme on laadullinen arviointitutkimus ja tutkimuksen toteutusta kuvaamme kappaleessa neljä. Tutkimusaineiston olemme keränneet Kemi-Tornio seudun kuntien johtavien viranhaltijoiden teemahaastatteluilla, joiden tuotoksen analysoimme sisällön analyysiä käyttäen. Viidennessä kappaleessa kerromme tämän tutkimuksen tulokset. Viimeisessä kappaleessa esitetään keskeiset johtopäätökset ja vastataan tutkimuskysymyksiin sekä pohditaan tulevaisuuden haasteita että jatkotutkimuskohteita.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tässä tutkimuksessa selvitämme Paras-uudistuksen tuomia muutoksia maakunnallisesti ja seutukunnallisesti, erityisesti Kemi-Tornio seudulla. Käsittelemme myös julkissektorin uudistuvia toimintaympäristöjä, seutuyhteistyötä ja johtamista. Tutkimuksessa paneudumme Kemi-Tornio seutukunnan johtavien viranhaltijoiden näkemyksiin seutuyhteistyöstä ja johtamisesta muuttuvissa toimintaympäristössä. Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty syksyllä 2010.

Tutkimuksen aihepiiri on erittäin ajankohtainen ja kiinnostava kuntakentän ajankohtaisten uudistushankkeiden näkökulmasta. Paineet uudistusten toteutukselle on selkeästi nähtävissä. Tehokkaampien palvelujen järjestämiseksi tarvitaan myös palvelujen ja palveluprosessien kehittämistä kuntalais- ja asiakaslähtöisesti, pelkkä rakenteiden uudistaminen ei riitä. Kuntien toimintaympäristöt ja olosuhteet ovat tässä suhteessa niin erilaisia, että kunnat itse pystyvät parhaiten arvioimaan oikeat ratkaisut.

Viimeiset kaksikymmentä vuotta ovat olleet todellista muutosten aikaa julkissektorilla. Muutokset ovat vaatineet julkissektorin viranhaltijoilta ja päätöksentekijöiltä uudenlaista suhtautumistapaa asioiden käsittelyyn ja toimintaprosessien sekä -mallien uudelleen arviointiin ja kehittämiseen. Entinen, jäykkä virkamiesorganisaatio ja poliittinen päätöksenteko ovat historiaa, entiseen ei ole paluuta. Julkissektorilla ja kunnissa tarvitaan nyt uudenlaista johtajuutta. Johtamisessa korostuvat joustavuuden, vuorovaikutuksen, kuuntelun, verkostoitumisen ja yhteistyökyvyn taidot.

Molemmat tutkijat ovat työskennelleet julkissektorin erilaisissa tehtävissä, lähinnä kuntapuolella, yli kaksikymmentä vuotta. Työhömmee liittyy oleellisena osana jatkuva toimintojen kehittäminen ja henkilöstön osaamisen varmistaminen. Molemmilla on kokemusta työntekijän ja esimiehen tehtävistä. Lisäksi molemmat tutkijat ovat toimineet erilaisissa julkissektorin luottamustehtävissä toistakymmentä vuotta. Työkokemuksen ja luottamustoimien kautta kertynyt näkemys ja kokemus ovat osaltaan olleet pontimena ja kiinnostuksen herättäjänä tämän tutkimuksen tekemistä kohtaan. Päivittäinen tuntuma kunnalliseen kenttään auttaa ymmärtämään tutkimuksessa esille tulleita näkökulmia.

Tutkimusprosessi on alkanut arviointitutkimukseen, johtamisen teorioihin, julkishallinnon johtamiseen ja julkishallinnon erilaisia muutoksia käsittelevään kirjallisuuteen perehtymällä syksystä 2009 alkaen. Varsinainen tutkimus ja tutkimustulosten yhteenveto on toteutettu syksyn 2010 ja kevään 2011 välisenä aikana. Tutkimuksen tekemisen aikana molemmat tutkijat ovat olleet tiiviisti työelämässä. Lisäksi tutkimuksen ohjaavat opettajat yliopistolla ovat vaihtuneet useampaan otteeseen, joka on vaikuttanut siihen, että tutkimuksen rakenne on useampaan kertaan vaihtunut. Lopulliseen muotoonsa tutkielmamme valmistui keväällä 2012.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Kuntiin kohdistuu paljon vaatimuksia talouden tasapainottamiseksi ja toimintojen tehostamaksi. Palvelujen turvaaminen niukkenevin resurssein edellyttää kunnilta uudenlaisia avauksia palvelujen järjestämiseksi. Enenevässä määrin kunnat ovat pakotettuja miettimään yhteistyökuviota naapurikuntien kanssa tai muita rakenteellisia ratkaisuja selvittääkseen velvoitteistaan. Kemi-Tornio seudun asema on olennaisesti muuttunut viime vuosikymmenien aikana. Alueen tuotannollinen rakenne vastasi aikaisemmin kansallisen talouden rakennetta, mikä merkitsi paikallista vaurautta ja keskimääräisen hyvää toimeentuloa. Nyt talouden, työllisyyden kuin väestön kehitystekijät ovat olennaisesti vaikeammat ja alueen suhde vastaaviin kaupunkialueisiin on selvästi huonontunut. Kemi-Tornion seudun kehityksessä on kasautumassa useita negatiivisia tekijöitä. (Lehtinen, Myllylä & Suikkanen 2001, 53.) Kemi-Tornio seudun väestö ikääntyy, palvelujen tarve kasvaa ja nuorisotyöttömyysprosentti on korkea.

Kemi-Tornio seudun kuntien taloudellinen tilanne on merkittävästi heikentynyt. Monissa seudun kunnissa on lähestytty ja täytetty Valtiovarainministeriön ns. kriisikunnan kriteerit ja suurimpaan osaan kunnista on laadittu talouden tervehdyttämisohjelmat. Paras-uudistuksen hengen mukaisesti Kemi-Tornio seudulla toteutettiin erityinen kuntajakoselvitys vuonna 2010, koska valtiovallan tavoitteena on tiivistää kuntarakennetta. Kaikki alueen kunnat olivat sitoutuneet selvitystyön tekemiseen. Selvitystyön toteutti Kemi-Tornio seudulle Suomussalmen kunnanjohtaja Timo A. Säkkinen. Selvitystyössä esitettiin kaikkien alueen viiden kunnan (Kemi, Tornio, Keminmaa, Tervola ja Simo) liittämistä yhdeksi kunnaksi. Kuntien valtuustot Kemiä lukuun ottamatta hylkäsivät esityksen 31.1.2011.

Rajasimme tutkimuksemme Kemi-Tornio seudun kuntiin (Kemi, Tornio, Keminmaa, Tervola ja Simo), koska tiesimme, että alueelle oli tulossa edellä mainittu erityinen kuntajakoselvitys. Halusimme asemoida tutkimuksemme ajankohtaiseen ja tutkimuksellisesti haasteelliseen ja mielenkiintoiseen ilmiöön. Tässä hallintotieteen alaan kuuluvassa tutkimuksessa selvitetään aineistolähtöisesti seutuyhteistyötä ja johtamista muuttuvassa toimintaympäristössä. Hallintotiede tutkii muun muassa yhteiskunnan organisoitunutta toimintaa kuten hallintoa, organisaatioita ja johtamista (Salminen 2006). Päädyimme tutkimaan seutuyhteistyötä, koska yhteistyön tiivistäminen nousi esiin myös valtakunnallisesti palvelurakenteita uudistettaessa. Yhtäläillä palvelurakenteiden uudistaminen vaatii johtajuudelta uudenlaisia näkökulmia ja

toimeenpanojärjestelmiä. Halusimme tietää mitä alueen johtavat virkamiehet ajattelevat seutuyhteistyöstä ja johtamisesta muuttuvissa toimintaympäristöissä.

Tutkimuksemme tavoitteena on tuottaa aineistolähtöisesti tietoa seutuyhteistyöstä ja johtamisesta. Kemi-Tornio seudun johtavien viranhaltijoiden kuvaamana. Tarkoituksena on niin ikään hyödynnettävissä olevan ja käyttökelpoisen tiedon tuottaminen, jota voidaan käyttää uusia yhteistyömuotoja ja johtamistapoja suunniteltaessa ja toimeen pannahessa. Tavoitteena on myös selvittää miten tämän tutkimuksen tulokset asettuvat aikaisempiin tutkimuksiin vastaavista aiheista.

Aineistolähtöisessä tutkimuksessa tutkimuskentälle on lähdettävä ennakkoluulottomasti ilman ennakkokäsityksiä tutkittavasta kohteesta. Tutkijat eivät toimi haastattelijoina omissa asuin- tai työpaikkakunnissaan. Haastateltavat olivat johtavia viranhaltijoita Kemi-Tornio seudun eri kunnista ja ne jakaantuivat tutkijoille puoliksi. Haastateltavia oli yhteensä kymmenen ja heidän määränsä perustui kuntien asukaslukuun.. Tutkimusprosessi on kuvattu tarkemmin kappaleessa neljä.

Tässä tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan kahdella tutkimuskysymyksellä:

1. Miten julkishallinnon uudistukset ovat vaikuttaneet seutuyhteistyöhön ja johtamiseen?
2. Millaista johtamista seutuyhteistyö ja sen kehittäminen edellyttävät?

1.3 Aikaisempia tutkimuksia

Kuntien toimintaa koskevaa tietoa tuotetaan monin tavoin. Tietoa syntyy tieteellisen tutkimuksen prosesseissa väitöskirjoina, tieteellisinä artikkeleina ja tutkimusraportteina. Kuntatutkimuksen kannalta on tarpeen kysyä, kenellä on valta määrittää hyödyllisyys: mikä on uutta ja mistä uudesta saadaan paras hyöty? Tekevätkö tämän pohdinnan kunnat, poliitikot, virkamiesjohtajat, tutkimusrahoittajat vai itse tiedeyhteisö? 2000-luvulla kuntatutkimuksen määrä on lisääntynyt nopeasti.

Monet kuntia koskevat totuudet syntyvät muissa kuin tieteellisen tutkimuksen prosesseissa. Johtopäätöksenä voi pitää sitä, kun kuntatutkimus palvelee käytännön päätöksentekoa, se on hyödyllistä. Yleinen ongelma on tiedon seulonta, miten erottaa tärkeä tieto vähemmän oleellisesta ja koota se tiiviisiin ja ymmärrettäviin kokonaisuuksiin. Koko tutkimuksen tekoajan

kuntakentällä on ollut vireillä useita muutoksia samanaikaisesti, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet tutkimuksemme sisältöön ja lähteisiin. Uusia tutkimuksia ja raportteja ilmestyy koko ajan meneillään olevista uudistushankkeista.

Paras-hankkeen myötä kunnissa on käynnistynyt palvelurakenteen uudistamishanke. Puitelain velvoitteiden toteuttaminen on asettanut kunnille erilaisia vaatimuksia riippuen mm. kunnan asukasluvusta tai etäisyydestä kuntakeskukseen. Paras-hankkeen arviointiin on perustettu Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU), jossa on mukana 40 tutkimuskuntaa, Suomen Kuntaliitto, ministeriöitä ja kuusi yliopistoa. Paras ARTTU-tutkimusohjelmassa tutkitaan Paras-reformin vaikutuksia suomalaisten kuntien talouden, demokratian, johtamisen, palvelutuotannon, yhdyskuntarakenteiden ja kielisuhteisen muutokseen. Oleellista on määrittää missä ajassa muutosten voidaan olettaa toteutuvan ja onko näin havaittu muutos johtanut juuri Paras-interventiosta eikä jostain muusta. Tiedetäänhän esimerkiksi, että nykyinen makrotalouden taantuma toimii tehokkaana konsulttina kunnissa, jotka ovat jääneet jälkijunaan Paras-prosessin toteuttamisessa. ((Paras arviointitutkimusohjelma ARTTU; Vakkuri 2009, 221-222.)

Paras ARTTU-tutkimusohjelman raportit ovat ajankohtaista analysointia kuntakentän nykytilasta.. Olemme käyttäneet tutkimusohjelman arviointiraportteja tämän tutkielman tekemisessä, koska yhtenä osana työssämme tarkastelemme Paras-hankkeen vaikutuksia kuntien toimintaan. Selvitämme teemahaastatteluissa muun muassa Paras-uudistuksen vaikutuksia seutuyhteistyöhön ja kuntien johtamiseen, joten senkin perusteella ARTTU-tutkimusohjelman aineisto sopii tutkimuksemme teoreettiseksi lähteeksi. Tutkimusohjelmassa on mukana useita toimijatahoja yliopistot mukaan lukien, joten tutkimusohjelman arviointitiedon käyttäminen siltä osin on perusteltua.

Stenvall, Vakkala, Syväjärvi ja Tiilikainen (2008) ovat kuvanneet valtiovarainministeriön toimeksiannosta kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointia. Uudistuksen toteutusvaihe ulottuu vuoteen 2012 saakka. Väliraportin mukaan kunta- ja palvelurakennemuutos on aktivoinut kuntakenttää. Paikallistasolla tapahtuu runsaasti muutoksia kunta- ja palvelurakenteissa. Niiltä osin puitelain kriteerit ovat täyttymässä. Paikallisuus ja alueellisuus ovat vaikuttaneet voimakkaasti muotoutuneisiin rakenteisiin. Kunta- ja palvelurakenteet ovat muodostumassa toisistaan poikkeaviksi. Uudistuksen yhteydessä strateginen suunnitelmallisuus on ollut pääsääntöisesti vähäistä. Uudistuksesta ei ole vielä muodostunut palveluiden uudistusta. Ohjaus on ollut uudistuksessa näkyvää ja läsnä olevaa, ja

samalla ristiriitoja herättävää. (Stenvall, Vakkala, Syväjärvi & Tiilikainen 2008, 100.) Stenvallin ym. väliraportin tulokset vahvistavat tämän tutkimuksen tarpeellisuutta ja antavat meille viitteitä tutkimuksen ajankohtaisuudesta ja tarpeellisuudesta. Väliraportissa kuvataan kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikuttavuutta paikallistasolle ja toisaalta taas sitä, että toimintaympäristöistä nousevat haasteet ovat olleet vaikuttavassa muotoutuneisiin rakenteisiin ja uudistuksiin. Tästä näkökulmasta tarkasteltaessa Stenvallin ym. väliraportti sopii tämän tutkimuksen aineistoksi, koska Kemi-Tornio seudulla on jo aikaisemmin tehty uudistuksia paikallisuudesta ja aluelähtöisyydestä käsin. Väliraportissa arvioidaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta samoista näkökohdista käsin kuin tässä pro gradu –tutkielmassa. Tämän takia Stenvallin ym. väliraportti on käyttökelpoinen ja tuore aineisto myös meidän tutkimuksemme aineistoksi.

Laihanen (2009) tutkii laadullisessa väitöskirjassaan luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Tutkimuksessa kuvataan luottamushenkilöiden tekemää kunnan talouden ja hallinnon arviointia ja sen merkitystä kunnan johtamisen ja päätöksenteon palautemekanismina. Tutkimuksen empiirisen haastatteluaineiston avulla kuvataan eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien toimintaa ja niiden puheenjohtajina toimineiden henkilöiden kokemuksia tarkastuslautakuntien olemassaolon kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella 1997-2000 ja 2001-2004. Tutkimuksessa esitetään, että arvioinnista saatava hyöty voi olla monimuotoista ja että tarkastuslautakuntia on kahlinnut niiden voimakas yhteys tilintarkastukseen. Tarkastuslautakuntien arviointi ei ole kehittynyt omaehtoisesti ja luottamushenkilöarvion merkitys on vielä osin tunnistamatta eritoten johtamisen itsensä arvioinnin näkökulmasta. (Laihanen 2009, 353-358.) Tässä tutkimuksessa keskitymme johtavien viranhaltijoiden näkemyksiin. Yhteistä tutkimuksille on laadullinen arviointi menettelytapana ja teemahaastattelu, jolla tuotetaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa tietoa tai kokemusta tutkittavasta ilmiöstä.

Sari Kuuselan (2011) väitöskirjatutkimus puolestaan tuo keskusteluun suomalaisen keskijohdon kokemukset ja näkemykset vallankäytöstä johtamisessa. Keskijohdon asema on sekä kiinnostava että ristiriitainen. Keskijohdolla on kaksoisrooli (ks. Leväsvirta 1999, 162), he ovat samalla alaistensa esimiehiä ja esimiehensä alaisia ja heidän odotetaan vastaavan molempien odotuksiin. Keskijohdon kaksoisrooliin liittyy siten kaksoissidos: heidän puoleensa voidaan kääntyä esimiehinä, mutta heitä kohdellaan usein myös alaisina. Leväsvirran (1999) mukaan, mikäli kuntien poliittista johtoa pidetään strategisena johtona, viranhaltijat muodostavat keskijohdon.

Lisäksi esimiesten ja asiantuntijoiden työskentely on lähestynyt toisiaan. Esimiehet myös ”tekevät työtä” johtamisen lisäksi ja työntekijät johtavat eli hallitsevat omaa työtään suunnittelemalla, tekemällä päätöksiä, koordinoimalla ja käyttämällä vaikutusvaltaa. (ks. Alvesson & Deetz 2000.) Valta voi olla positiivista ja mahdollistavaa. Positiivinen vallankäyttö ilmenee tunteena arvostuksesta ja mahdollisuuksien saamisesta. Lisäksi organisaatiot pyrkivät sitouttamisen ja valvonnan kautta saamaan ihmiset itse ohjaamaan omaa toimintaansa (Kuusela 2011, 13-16). Kuuselan ja Leväsvirran tutkimuksia on käytetty tässä työssä, koska niissä selvitetään esimiesten kokemuksia johtamisesta. Tässä tutkimuksessa selvitetään johtajien näkemyksiä seutuyhteistyöstä ja johtamisesta, joten Kuuselan ja Leväsvirran tutkimukset puoltavat paikkaansa tämän tutkimuksen teoreettisena aineksena.

Viimeisimpiä kuntatutkimuksia on Jaana Leinosen (2012) väitöskirja *”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”*. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Hallintotieteen maisteri Jaana Leinosen väitöstutkimuksen mukaan kunnissa tulee löytää kunnanjohtajan ja poliittisen luottamushenkilöjohdon välille selkeä johtamisen työnjako ja toimintakulttuuri. Lähtökohtana tulee olla kumppanuus, keskinäinen arvostus ja tiivis yhteistyö. Leinonen tarkastelee väitöstutkimuksessaan kuntajohtamista kunnanjohtajien näkökulmasta. Erityisesti hän pohtii johtamisen liikkumavaraa: millaisia vapauksia ja mahdollisuuksia – eräänlaisia johtamisen resursseja – kunnanjohtajalla on hoitaa työtään käytännössä. Kuntien johtaminen on nykyään yhä haasteellisempaa ja monimuotoisempaa. Päätöksenteon seurauksia on yhä hankalampaa ennustaa toimintaympäristön nopeiden muutosten vuoksi. Oman lisänsä johtamiseen ovat tuoneet palvelu- ja kuntarakennemuutokset, jotka ravistelevat koko kuntakenttää.

Tämän pro gradu –tutkielman tavoitteena on laadullisen arviointitutkimuksen keinoin selvittää seutuyhteistyötä ja julkisjohtamista johtavien viranhaltijoiden kokemana kuntien kompleksisessa toimintaympäristössä. Leinosen väitöskirja on uusi tutkimus, jossa käsitellään kuntajohtajuuden liikkumavaroja nopeasti muuttuvissa toimintaympäristöissä. Aineisto on kerätty haastatteluin kuten meidänkin tutkimuksessamme. Leinonen on haastatellut kunnan- ja kaupunginjohtajia, meidän tutkimuksessamme on haastateltu kuntien johtavia viranhaltijoita, joten molempien tutkimusten otos kohdentuu ylempiin virkamiehiin. Tämän perusteella Leinosen väitöskirjan käyttäminen tässä tutkimuksessa on perusteltua. Lisäksi Leinosen väitöskirjassa tarkastellaan poliittisen johtajuuden ja kuntajohtajien keskikäistä roolia ja tehtäväkuvaa. Senkin puolesta Leinosen väitöstutkimus sopii tähän pro gradu –tutkielmaan.

2 KUNTIEN MUUTTUVAT TOIMINTAYMPÄRISTÖT JA YHTEISTYÖ

Kuntien toimintaympäristöt ovat jatkuvassa muutoksessa. Kuntarajojen ja itsenäisten kuntien asema on kyseenalaistettu suurempien yhteenliittymien ja kokonaisuuksien rakentamiseksi. Kuntien kyky selvitä yksinään kaikista velvoitteista on mahdotonta. Menojen kasvua ei pystytä hillitsemään pelkästään tulokehystä lisäämällä. Kunnan tulojen pitää riittää jokapäiväisten käyttömenojen maksamiseen, mutta investointeja voidaan tehdä lainarahalla koska tulevat käyttäjät osallistuvat lainojen maksamiseen (Meklin 2010, 15).

Möttösen (2011, 76) mukaan vahvalla kunnalla on vaikutusvaltaa omiin asioihinsa. Yhdyskuntarakenteeltaan ja työssäkäyntialueeltaan ehjä yhtenäinen kunta on vahvempi kuin monista erilaisista kunnista muodostuva työssäkäyntialue. Tässä tutkimuksessa työssäkäyntialue muodostuu useasta asukasluvultaan, pinta-alaltaan ja keskusrakenteeltaan erilaisista kunnasta.

Kunnat voivat itse sopeuttaa omaa toimintaansa toimintaympäristöstä tuleviin muutoksiin. Tällöin valtion ohjaus vähenee ja kuntien itsehallinto vahvistuu. Samanaikaisesti kuntien tulee huolehtia siitä, ettei se päästä toimivaltaansa kuntaorganisaation ulkopuolelle, jolloin kunta jää tuuliajolle toimintaympäristön muutoksissa. Kuntien on kyettävä ennakoimaan omassa toimintaympäristössään tapahtuvia muutoksia. Tähän tarvitaan strategista osaamista, joka kasvaa yhteistoimintaverkostoissa eri toimijoiden kanssa. (Möttönen 2011, 77-78.)

Kunnat voivat tehdä yhteistyötä palveluiden tuottamisessa monella eri tavalla: Kuntayhtymissä, yhteisiä virkoja perustamalla, kuntien perustamissa osakeyhtiöissä, osuuskunnissa ja säätiöissä, sopimusyhteistyössä, ostopalveluissa ja seutuyhteistyössä. Kunnat voivat yhdessä perustaa kuntayhtymän, jolle he osoittavat palvelujen järjestämismääräyksen jäsenkuntien puolesta. Tällöin yksittäiset kunnat luopuvat yhtymän toimialaan kuuluvien asioiden päätösvallosta. Kuntayhtymät perustuvat jäsenkuntien vapaaehtoiseen sopimukseen. Kunnat voivat perustaa yhteisiä virkoja tai myydä asiantuntijoiden työpanoksia toisille kunnille. Liikelaitostyyppisten toimintojen hoitamiseen soveltuvat osakeyhtiöt, säätiöt ja osuuskunnat. Kuntien välisistä yhteisesti hoidettavista asioista voidaan sopia ilman erillistä uutta organisaatiota, jolloin puhutaan sopimusyhteistyöstä. Kunnat voivat ostaa myös toisiltaan erilaisia palveluja tai osia niistä. Palvelut voidaan järjestää myös seudullisesti, jota on vauhdittanut vuonna 2002 voimaan tullut

seutuyhteistyökoikeilulaki. Paras-hanke kokoaa yhteen monia edellä mainittuja yhteistyön muotoja vahvistaakseen kuntien palvelurakennetta. (Kallio & Niemelä 2008, 261-262.)

Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti lisääntynyt ja monipuolistunut laajentuen seudulliseksi toiminnaksi. Yhteistyön tavoitteena on ollut kuntalaisille tärkeiden palvelujen saatavuus sekä kunnan toimintakyvyn että taloudellisen aseman parantaminen. Yhteistoiminnalla on pyritty parantamaan palvelujen laatua sekä varmistamaan erityisalojen asiantuntemusta. (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa, 32.)

Seutuyhteistyön kohteeksi on noussut elinkeinopoliittisen yhteistyön lisäksi kuntien järjestämisvastuun piirissä olevien peruspalvelujen kehittäminen, maankäyttö ja aluekehitys. Seutuyhteistyötä on tuettu erilaisilla hallinnonalojen kehittämisohjelmilla ja niihin sisältyvillä kannusteilla. (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. 31-34.) Kuntia on houkuteltu mukaan jakamalla ylimääräistä kehittämisrahaa (Möttönen 2011,71). Yksi keskeinen kansallinen erityisohjelma on aluekeskusohjelma, jota on toteutettu vuoden 2002 alusta lukien 35 alueella. Yksi näistä alueista oli tässä Kemi-Tornio alue. Aluekeskusohjelma perustuu alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (602/2002). Tavoitteena oli, että ohjelmakauden päättyessä vuoden 2006 lopussa alueilla toimivat seudulliset strategiat ja päätöksentekorakenteet sekä yhteistyöverkostot seutujen, yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksikköjen kanssa. (Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset, 14-15.)

Aluekeskusohjelman tulosten ja vaikutusten arviointiraportin mukaan Kemi-Tornio alueelle on syntynyt aluekeskusohjelman myötä tiiviimpää yhteistyötä ja vuorovaikutusta kuntien kesken, josta esimerkkinä seudulliset sosiaali- ja terveystalot. Lisäksi innovaatioympäristön eli Digipoloksen perustaminen. Ongelmana arviointiraportin mukaan oli sitoutuminen tehtyihin suunnitelmiin, jota yritettiin ratkaista selkeämmillä seutusuunnitelmilla ja helpottamalla arjen seututyötä. Hankkeiden pirstaleisuudesta haluttiin myös eroon. Kehittämistarpeina Kemi-Tornio alueella nähtiin toimijoiden roolien ja vastuiden sekä pelisääntöjen selkeyttäminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja luottamuksen vahvistaminen. (Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset, 153.)

2000-luvun alussa käynnistynyt Seutukuntien tuki-hankkeen tarkoituksena oli vauhdittaa kuntien välistä yhteistyötä ja luoda uusia mallia yhteistyön tekemiseen. Kuntien vapaaehtoista toimintaa pidettiin parhaimpana vaihtoehtona uudistusten aikaansaamiseksi. Uusi lainsäädäntö ei

kuitenkaan pitänyt riittävästi sisällään velvoitteita eivätkä rahalliset kannusteet houkutelleet kuntia muuttamaan toimintatapojaan. Päätöksentekijät kokivat, ettei heillä ollut riittävästi selkeitä ja hyviä ratkaisuvaihtoehtoja, joiden pohjalta olisi voinut tehdä merkittäviä päätöksiä, oman kunnan ja seutukunnan kehittämiseksi. Seutukuntien tuki -hankkeen tulokset olivat vähäisiä. Hankkeen yhteenvedona voitiin todeta, ettei kuntien uudistaminen vapaaehtoisuuden pohjalta ollut riittävän ripeää. Tarvittiin lisää velvoitteita, erilaisia kannustimia ja lainsäädännöllistä ohjausta muutosten aikaansaamiseksi. Seutukuntien tuki-hanke, Kainuun hallintokokeilu ja Kunta- ja palvelurakennemuutos ovat kaikki hallintouudistushankkeita, joiden mukaan kuntien tulevaisuudesta selviää edellyttäen muutosta, joka tulisi käytännössä toteuttaa voimavaroja kokoamalla. (Nyholm & Airaksinen 2009, 240-243.) Kuntien tulee yhä enenevässä määrin rakentaa erilaisia verkostoja ja yhteistoimintamuotoja toisten kuntien ja muiden toimijoiden kanssa taloudellisten resurssien puitteissa. Käsittelemme seuraavaksi hallintouudistuksia etenkin yhteistyön näkökulmasta etsien vastauksia tutkimuskysymyksiimme.

2.1 Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras)

Suomi tunnetaan kansainvälisesti vahvan osaamisen, kilpailukyvyyn ja tasa-arvon mallimaana. Yhteiskunnallinen kehitys on ollut hallittua ja kunnat ovat pystyneet hoitamaan peruspalvelunsa ja kuntataloutensa tasapainoisesti. Kunnat ovat suurimman murroksen edessä vuosikymmeniin. Väestön ikääntyminen, palvelukysynnän kasvu, henkilöstön eläköityminen, osaavan henkilöstön saatavuus ja kuntatalouden heikkeneminen panevat kunnat miettimään kuinka tulevaisuudessa selvitään. Menojen kasvu tuloja nopeammin pakottaa kunnat toimenpiteisiin palvelujen ja palvelurakenteiden tuotantotapojen uudistamiseksi. Ellei palvelurakenteita kyetä uudistamaan, joudutaan nykyisellä menokehityksellä palvelujen karsintaan. (Korpela & Mäkitalo 2008, 132–133.)

Kuntarakenteen tähänastinen muutos ja tulevaisuus ovat parhaiten ymmärrettävissä nimenomaan paikallisten asetelmien kautta kuntien strategisena valintana. Tämä strateginen valinta ei luonnollisesti tapahdu tyhjiössä, vaan rationaalisten ja poliittisten paikallisten pohdintojen lisäksi siihen vaikuttavat kansallisen tason politiikat, ”uudistustarinat”, kansainväliset esimerkit ja monet muut kontekstuaaliset tekijät. Ongelma syntyy siitä, että hallinnollisilla rahoilla on vaikeuksia pysyä mukana sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen vauhdissa: toiminnalliset alueet muuttuvat nopeasti, hallinnolliset hitaasti. Seurauksena on jännite toiminnallisen ja

hallinnollisen välillä, aiheuttaen paineita rakenteellisiin muutoksiin. Rajat, jotka aikanaan muodostettiin palvelemaan toimivaa kuntahallintoa, muuttuvat pahimmillaan tehokkaan ja laadukkaan palvelun esteeksi. (Haveri & Stenvall 2009, 224.)

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Tätä uudistusta varten säädettiin laki, jota kutsutaan puitelaksi. Uudistuksen tarkoituksena on hakea uusi strateginen suunta palvelujen järjestämiseksi ja turvaamiseksi tulevaisuuden kuntakentällä. Puitelain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Elinvoimaan katsotaan suuresti vaikuttavan kunnan kyky panostaa palveluihin, hyvinvointiin, asumisratkaisuihin, elinympäristön laatuun ja kulttuuriin. Elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden osa-alueiksi on määritetty viisi elementtiä: talous ja henkilöstö, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.)

Uudistusta ohjaavaan puitelakiin sisältyy useita velvoitteita, jotka koskevat kuntia. Kuntien tuli laatia elokuun 2007 loppuun mennessä selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä. Puitelain myötä kunnat ovat strategisten valintojen edessä: palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.) Rakenteellisten muutosten lisäksi uudistetaan palvelujen tuotantotapoja esimerkiksi palveluseteli- tai tilaaja-tuottajamallilla (Korpela & Mäkitalo 2008, 134).

Puitelaisissa pääkaupunkiseutu ja 15 kaupunkiseutua veloitettiin tekemään suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämiskohteet. Jokaisen kunnan tuli esittää valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys puitelain nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta. Näiden toimeenpanosuunnitelmien perustana olivat väestö- ja palvelutarveanalyysi sekä kunnan taloussuunnitelma. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.)

Kunta- ja palvelurakennemuudistus liittyy sisällöllisesti erityisesti kahteen ulottuvuuteen. Ensimmäkin kysymys on kuntajakoon ja kuntien yhdistämiseen liittyvästä keskustelusta sekä toiseksi yh-

teistyöstä, jota kuntatasolla toteutetaan palvelutoiminnassa. Hankkeen tarkoituksena on käynnistää keskustelu kuntien ydintehtävistä ja palveluista sekä kuntien välisestä yhteistyöstä. (Korpela & Mäkitalo 2008, 145; Parasta nyt 2009, 168.)

Perimmiltään kunta- ja palvelurakennemuutoksessa voidaan nähdä tarve mukauttaa kuntien hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Tämä kontingenssiteoreettinen lähtökohta (Lawrence & Lorsch 1969) korostaa organisaatioiden rakenteiden ja toiminnan vuorovaikutusta ympäristön kanssa. Harisalon (2008, 233) mukaan erilaiset ympäristöt vaativat erilaisia ratkaisuja, joten yhden mallin monistaminen ratkaisuksi olisi hyödytöntä. Organisaatioille on siis löydettävä rakenteelliset ratkaisut, jotka sopivat yhteen ympäristön kanssa.

Kunta- ja palvelurakenneryhmässä sekä sen valmisteluryhmissä oli työstetty kolme muutosmallia aluevaiheen arviointityötä varten. Peruskuntamallissa tavoitteena oli vähintään 20 000 asukkaan kunta, joka pohjautuisi työssäkäyntialueeseen tai muuhun toiminnalliseen kokonaisuuteen. Mikäli kunnilla ei ole edellytyksiä uuden kunnan muodostamiseen, tulisi peruspalvelujen järjestämisvastuu siirtää mallin mukaan peruspalvelupiirille, jonka väestömäärä on vähintään 20.000–30.000 asukasta. (Korpela & Mäkitalo 2008, 145-149; Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.)

Piirimallin tavoitteena oli sosiaali-, terveys- ja erikoissairaanhoidon palvelujen integroiminen samaan organisaatioon ja järjestämisvastuun siirtäminen piirille. Piirin väestöpohjan tulisi olla vähintään 100.000 asukasta ja piirin ensisijaiseksi tehtäväksi nimettiin tilaajan roolissa toimiminen palvelujen järjestämisessä. Kolmannessa mallissa, aluekuntamallissa, Suomeen olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa, jolloin nykyisistä kunnista olisi tullut lähikuntia. Mallissa palvelujen järjestämisvastuu oli aluekunnilla, mutta tavoitteena oli palvelujen järjestäminen hajautetusti paikallisten tarpeiden ja erityispiirteiden mukaan. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.)

Kuntaliiton aloitteesta käynnistettiin vuonna 2007 Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU), jossa tutkitaan Paras-uudistuksen vaikutuksia kuntiin. Tässä hankkeessa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka voidaan luokitella Paras-luokituksen mukaan kolmeen ryhmään. Kuntaliitoskuntia on mukana 14, syvenevän yhteistyön kuntia 13 ja muita kuntia 14. ARTTU-ohjelman tarkoituksena on välittää tutkimustietoa ja ylläpitää keskustelua tutkijoiden ja

poliittisten päätöksentekijöiden kanssa sekä kunnissa että yleisemmällä tasolla. Lisäksi tarkoituksena on tuottaa käytännön tietoa etenkin tutkimusohjelmaan osallistuville kunnille. (Halonen & Piipponen 2011.) Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola ja Tornio eivät ole mukana ARTTU-tutkimusohjelmassa.

Kuntapalvelujen pelastusohjelman 2010–2013 mukaan kuntatalouden menokehitystä on hillittävä ja kuntien tehtäviä ja velvoitteita on vähennettävä. Vääjäämättä paineet kunnallisverotuksen nostoon ovat olemassa. Toimintaympäristön muutoshaasteet pakottavat kunnat ja niiden yhteistyökumppanit tehostamaan uudistustyötä toiminnallisilla ja rakenteellisilla muutoksilla.

Kuntien vetovoimaisuutta ja imagoa parantavat selvästi niiden kyky panostaa kokonaisvaltaisesti hyvinvointiin, palveluihin, elinympäristön laatuun ja kulttuuriin. Elinvoimaa lisäävät kilpailukykyiset yritykset työnantajina. Elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi tarvitaan tulevaisuushakuista ja ennakkoluulotonta johtamis- ja ohjausjärjestelmiä. Kuntien onkin syytä terävöittää konserniohjausta ja omistajapolitiikkaansa. (Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 6-7.)

Vaikka yksittäisissä kunnissa on tehty erilaisia toiminnallisia muutoksia palvelujen tuottamistavoissa tai linjattu uudelleen toimintoja talouden tasapainottamiseksi, se ei kuitenkaan ole riittävää kuntien elinvoimaisuuden takaamiseksi pitkällä aikavälillä. Tähän saakka useat kunnat ovat selviytyneet muutoksista yhteistyötä syventämällä naapurikuntien ja kolmannen sektorin kanssa. Muutos edellyttää kuntarakenteiden ja yhteistyömuotojen uudistamista sekä koko palvelurakennekonseptin kehittämistä tehokkaammaksi ja toimivammaksi. Kunnissa tarvitaan vahvaa johtajuutta, kehittämismyönteisyyttä ja selkeää strategista suuntaa, johon on sitouduttu sekä päätöksentekijöiden että toimijoiden näkökulumista. Laajojen kokonaisuuksien hallinta edellyttää konserniohjauksen ja omistajapolitiikan terävöittämistä. (Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 6-7.)

Kunta- ja palvelurakenteiden muutokset sekä kuntien uudet palvelujen tuottantotavat asettavat haasteita kuntien johtamiselle. Kuntien monopoliasema palveluiden tuottajana on ollut murroksessa sillä palveluita tuottavat niin julkiset, yksityiset kuin kolmannenkin sektorin organisaatiot. Toimijoiden lisääntynyt yhteistyö on synnyttänyt uudenlaisia palveluiden yhdistelmiä. Kunnat ovat joutuneet pohtimaan, mitä palveluita on mahdollista tai järkevää tarjota

ja miten kunnan vastuulla olevat palvelut parhaiten tuotetaan. (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 19–20.) Tämän perusteella hallintaan ja johtamiseen liittyvät asiat tulevat korostumaan kuntajohtamisessa.

Valtion ohjauksen kuntiin päin valtionosuusjärjestelmän kautta tulisi olla Paras-hankkeen tavoitteiden suuntaista. Kuntiin kohdistuu uusia kustannuksia kasvattavia normeja, vaikka samanaikaisesti kuntien pitäisi kyetä toimintansa tuottavuuden parantamiseen ja talouden tasapainottamiseen. Osa kunnista kokee, että uudistus on ennen kaikkea kaupunkialueiden vahvistamista, toisille hanke on ollut enemmänkin palveluiden turvaamista liittoutumalla naapurikuntien kanssa. Hankkeen aikana tehdyt kuntaliitokset luovat sisäistä uskoa ja pidemmälle vietyä strategista pohdintaa kaupunkialueen menestymiseen. Kuntaliitos nähdäänkin usein imagohyötynä ja kilpailutekijänä. Se luo myös alueellisen kehittämiskokonaisuuden ja saattaa onnistuessaan tuottaa menestystä tuovaa dynamiikkaa ja muita strategisia etuja alueelle. (Parasta nyt 2009, 168-171.)

Korpelan & Mäkitalon (2008, 149) mukaan Paras-uudistuksessa on päästy alulle, mutta todelliset tulokset palvelujen, palvelurakenteiden ja tuottavuuden parantumisenä nähdään vasta vuosien kuluttua. Nyt tarvitaan jatkotoimenpiteitä, ennen kaikkea toimeenpanosuunnitelmia ja aikataulutusta uudistusten toteuttamiseksi, jotta hankkeen konkreettisimmat tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Muutosten läpivieminen vaatii johtajuudelta kauaskantoisuutta ja kykyä saada organisaatio toiminaan ympäristöstä tulleiden haasteiden suuntaisesti.

Meneillään olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen perimmäisenä tarkoituksena on palvelujen turvaaminen. Pyrkimyksenä on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista käsin, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Tavoitteena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. (Koski & Vaakkala 2007, 3.)

Suomen Kuntaliiton hallitus pitää tärkeänä, että maan hallituksen käynnistämä kuntauudistus nyt avautuu aidoksi vuoropuheluksi, jossa kunnilla on todellinen mahdollisuus esittää paikallisia näkökulmia ja omia vaihtoehtojaan tulevaisuuden palveluhaasteiden edessä. Uudistus on toteutettava kunnallista itsehallintoa kunnioittaen. Kuntaliitto korostaa, että kuntauudistuksen seuraava vaihe on kuntien käsissä. Kunnille on annettava jatkovalmistelussa riittävästi aikaa ja mahdollisuus omien esitysten tekemiseen.

Suomen kuntarakenne on kompleksinen systeemi, eikä siihen löydy helposti yhtä oikeaa ratkaisua. Kuntarakenteen muutos voi ratkaista jonkin ongelman, mutta synnyttää samalla uusia haasteita. Valtion näkökulmasta ajatellen kuntien määrän vähentäminen tuntuu järkevältä, koska pienempää kuntamäärää on helpompi ohjata ja tällöin valtio saa helpommin toteutettua asettamiaan tavoitteita. (Möttönen 2011, 67.)

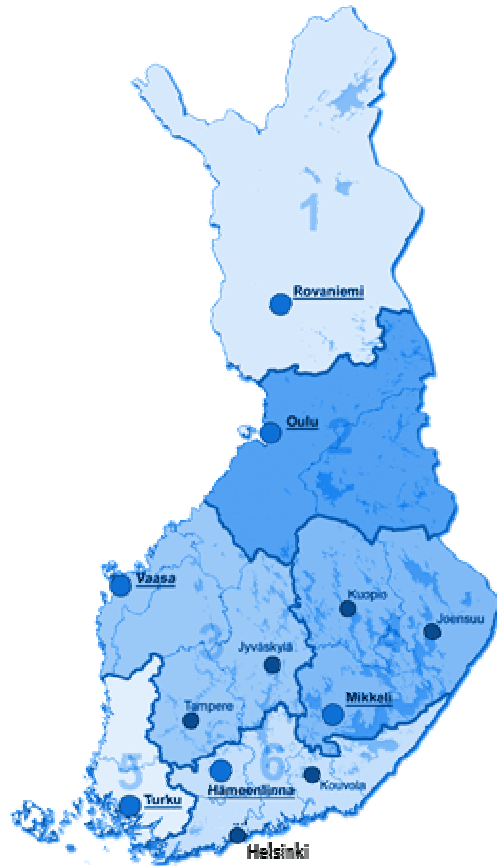
Kuntarakennetyöryhmän selvityksen lausuntokierroksen tulee olla riittävän pitkä, jotta paikallinen keskustelu ja vaihtoehtojen etsiminen on mahdollista. Kuntien omien ehdotusten pitää vaikuttaa jatkokäsittelyyn. Mahdollisesti asetettavilla selvityshenkilöillä on onnistumisen edellytykset vain, jos kunnat haluavat itse selvitykseen osallistua, sanoo Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma.

2.2 Aluehallintouudistus ja maakunnat

Aluehallinto uudistui vuoden 2010 alussa. Lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot lakkautettiin ja niiden tehtävät organisoitiin uudelleen kahteen uuteen viranomaiseen: aluehallintovirastoon (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY). (Laki aluehallintovirastoista 2009.)

Aluehallintovirastoja on kuusi ja niiden tehtävät ovat entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien tehtäviä. AVI toimii yhteistyössä kuntien kanssa ja sen alaisuudessa toimivat maistraatit. AVI tukee alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastoilla on viisi vastuualuetta: peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, työsuojelu, ympäristöluvat, pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisitoimi. (Laki aluehallintovirastoista 2009.)

Lapin aluetta hallinnoi 1.1.2010 lähtien kolme viranomaista: Lapin liitto, AVI eli aluehallintovirasto sekä ELY eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskus. Maaherra järjestelmä päättyi aluehallintouudistuksen yhteydessä. Nykyisin maakuntia johtavat maakuntajohtajat. Lapin maakuntajohtaja on Esko Lotvonen.



Kuvio 1. Aluehallintovirastot 1.1.2010 alkaen (Lapin liitto 2010)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15 ja niiden tehtävät ovat nykyisten työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtäviä. ELY toimii yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja sen alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot.

ELY edistää yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä alueilla sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotiuttamista ja työllistymistä alueilla. (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009.)

Ranniston (2005) mukaan ajankohtaista onkin keskustella suomalaisen hyvinvointivaltion paikallisesta johtamisesta ja toteuttamisesta sekä kuntalaisten osallistumisesta sen hallintoon. Keskeistä johtamisen kehityskulussa on ollut muutaman jännitteen hallinta, kuten tuloksellisuus vastaan ihmisten hyvinvointi, strategiaproessin tiukka suunnitelmallisuus vastaan vapaa muotoutuvuus sekä ylimmän johdon yksinvaltainen toiminta strategian luojana ja strategisena johtajana vastaan henkilöstön, jopa ulkopuolisten, aktiivinen rooli strategisena toimijana ja

strategian luomiseen osallistujana. Merkittävänä keinona yhteiskunnallisista vastuista huolehtimiseen nähdään tuottavuuden ja tehokkuuden nostaminen (Korpela & Mäkitalo 2008).

Kuntaliiton mukaan Suomessa oli vuoden 2010 alussa 342 kuntaa ja 20 maakuntaa. Kunta poikkeaa muista palveluja tuottavista talousyksiköistä, erityisesti yrityksestä, tulojen hankkimisen tarkoituksen ja omistuksen suhteen. Kunnan tulojen keräämisen tarkoituksena on toiminnan rahoitus. Kunnan tuloja ovat myynti- ja maksutulot palveluista sekä verorahoitus eli verotulot ja valtionosuudet. Myynti- ja maksutulot ovat vastikkeellisia. Kunnan tehtävänä on kuntalain mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Valitessaan asuinkunnan kuntalainen valitsee verojen maksamisen ansaitsemistaan tuloista asuinkuntaansa. Vastikkeena hän saa oikeuden asuinkunnan palveluihin. Kunnan toimintaa pidetään ensisijaisesti verorahoitteisena ja yrityksen toimintaa markkinarahoitteisena. Markkinarahoituksessa reaali- ja rahaprosessin välillä katsotaan olevan kiinteä yhteys, joka verorahoituksessa puuttuu. Verorahoituksessa on tietyt mekanismit, joilla tuloja kerätään ja kohdennetaan määrättyihin menoihin. (Kuntalaki; Myllyntaus 2002, 10-11, 15.)

Kuntien toimintaympäristöt ovat muuttuneet viimeisen parinkymmenen vuoden aikana monin tavoin. Taloudellinen taantuma on merkinnyt kunnallisten palvelusektorien vuosikymmenien laajennuspolitiikan loppua. Samanaikaisesti valtion rahoitusosuus on vähentynyt ja kunnallisverojen sekä asiakasmaksujen osuudet ovat kasvaneet. Lainsäädännöllinen normiohjaus on menettänyt koko ajan merkitystään ja tilalle on astunut erityisesti informaatio-ohjaus. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus tuottaa lakisääteiset hyvinvointipalvelunsa joko itse tai ostaa ne yksityiseltä palveluntuottajalta tai toiselta kunnalta tai järjestää ne yhdessä toisen kunnan kanssa. Muutos on lisännyt valtion ja kuntien väliin jäävien toimijoiden toimintaedellytyksiä ja vastuuta. (Kallio & Niemelä 2008, 260-261.)

Maakunta on alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntien lukumäärästä, alueista ja nimistä päättää valtioneuvosto. Maakuntien liittoja on Suomessa vuoden 2011 alusta lukien 18 ja ne ovat lakisääteisiä, alueidensa kehittämistä ja edunvalvonnasta vastaavia viranomaisia. (Maakuntien liitot.)

Maakunnan liittojen aseman vahvistaminen alueellisessa kehittämisessä on valiokunnan mielestä merkityksellistä. Valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat

ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Maakunnan liitoilta on pyydettävä lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka merkittävästi poikkeavat maakuntaohjelmasta tai eivät sisälly maakuntaohjelmaan. (Hallintovaliokunnan mietintö 13/2009.)

Haverin (2004, 20-21) mukaan kuntien on yhä enenevässä määrin tehtävä yhteistyötä, jotta ne selviävät tehtävistään. Tämä puolestaan edellyttää uuden tyyppisiä hallinnan tapoja, seudullisia malleja ja kuntaliitoksia. Kunnat tulisi nähdä yhä laajempina konteksteina, joissa hyödynnetään eri intressiryhmien osaamista ja asiantuntijuutta.

Eduskunta sääti lain Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003. Lain tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Kokeilussa on mukana yhdeksän kuntaa. Kokeilu kestää vuoden 2012 loppuun. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 2003; Juntunen 2010, 114.)

Kainuun hallintokokeilulain 4§ mukaan maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan tämän lain mukaan. Tehtäviä hoitamista varten perustettiin: Kainuun liitto, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Kainuun koulutuskuntayhtymä. Ylintä päätäntävaltaa käyttää maakuntavaltuusto, joka valitsee maakuntahallituksen, puheenjohtajana hallituksessa toimii maakuntajohtaja. (Juntunen 2010, 115.)

Hallintokokeilun arviointiraportin mukaan kokeilu on lisännyt toimijoiden tietoisuutta toistensa tekemisistä yli hallinto- ja sektorirajojen. Kokeilu on vähentänyt kuntien velkaisuutta ja kokeilun suomia mahdollisuuksia on hyödynnetty palveluissa. Maakunnan johto ja maakunnan valtuutetut kokevat onnistuneessa hankkeessa, mutta henkilöstön, kuntalaisten ja kuntien edustajien palaute on ollut kriittisempää. (Airaksinen, Haveri, Pyykkönen & Väisänen 2009, 200-203; Juntunen 2010, 114-116.)

2.3 Seutukuntien kehittäminen

Teoreettisesti seutuyhteistyön kehittämistä voidaan tarkastella syvällisenä, transformaatiotason muutosprosessina, jossa uudistuminen kohdistuu organisatoristen virallisten toiminta- ja valtarakenteiden lisäksi koko organisaatiokulttuuriin eli ihmisten ja ryhmien toimintatapoihin sekä heidän asenteisiinsa. Tehtäväkeskeisyys, visioiden ja tavoitteiden määrittely korostuvat organisaatiomuutosten rationaalisessa ulottuvuudessa, jolloin muutoksen oletetaan etenevän ennalta hallittavissa olevana prosessina lähtökohdastaan lineaarisesti kohti muutoksen toteuttamista ja vakiinnuttamista. Irrationaalinen ulottuvuus ilmenee ryhmädynaamisena ilmiönä nostaten esiin muutoksen kaottisuuden, ristiriitaisuuden ja tunnekeskeisyyden. Epävarmuutta, aggressioita ja pelkoja on vaikea ohjata ja johtaa. (Savolainen, Lammintakanen, Kivinen & Sarkkinen 2008, 275-276.)

Seutuyhteistyö on useamman kunnan tai organisaation, usean toimija- ja ammattiryhmän tai yksittäisen henkilön tekemää yhteistyötä. Ammatillisen johtajuuden lisäksi tarvitaan selkeitä poliittisia päätöksiä. Seudulliseen yhteistyöhön liittyvissä muutoksissa ihmisten erilaisuus on merkittävä voimavara. Organisaatioiden osaamishaasteiksi nousevat työntekijöiden korkea ammattitaito ja pätevyys, jotka koostuvat tiedoista, taidoista, asenteista, motivaatiosta ja kokemuksesta. (Savolainen ym. 2008, 276.) Seudullinen yhteistyö on osoittautunut vaikeaksi (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010).

Aaro Tiilikaisen (2007) väitöstudkimuksen mukaan nykyisen kaltainen seutuyhteistyö ei toimi käytännössä. Seutuyhteistyö sisältää vahvoja sisäisiä riippuvuussuhteita, jotka tekevät yhteistyön hankalaksi, elleivät mahdottomaksi. Kuntien yhteistyö sisältää väistämättä vahvoja sisäisiä riippuvuussuhteita, jotka tekevät yhteistyön hankalaksi, elleivät mahdottomaksi. Etenkin peruspalvelujen siirtäminen seutujen hoidettavaksi on osoittautunut ylipääsemättömäksi kynnykseksi.

Tiilikaisen (2007) mukaan pääasiassa työssäkäyntialueen perusteella rajautuvien seutujen yhteistyö on teoriassa mahdollista organisoida siten, että seudun kunnat järjestävät palvelunsa yhteisesti ja muodostavat perustan seudun laajemmalle hallinnalle. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole ollut nykyoloissa mahdollista. Puitelaisissa määritellään kunnan muodostumisen perusteet niin, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007).

Paras-uudistuksen mukaisesta seutujohtamisesta puhuttaessa, pyritään palvelurakenteita vahvistamaan kokoamalla yhteen kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluita ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Yhteistoiminta-alueorganisaatio vastaa vähenevän väestön ja harvan asutuksen toimintaympäristössä nimenomaan kuntien kokemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden organisointihaasteeseen. Taustalla on useimmiten tilanne, jossa kuntien taloudellinen kantokyky on koettu riittämättömäksi suhteessa tarpeisiin, joita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen vaatisi. (Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, 144-145.)

Seutujen elinvoimaisuuden edellytyksiä ovat kuntalaisten arjen toimivuus, palveluiden saavutettavuus ja laadukas elinympäristö. Nämä toteutuvat jos kunnat toimivat maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden järjestämisessä ikään kuin kuntarajoja ei olisi. Taustalla ovat kaupunkien ja kuntien erilaiset toimintakulttuurit, maankäyttö- ja liikennepolitiikat ja erityisesti kuntien välinen kilpailu. (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010.)

Seutu on kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden toiminnallinen ympäristö, jonka osalliset ovat sidoksissa toisiinsa. Seutukunnat ovat kooltaan ja koostumukseltaan erilaisia. (Haveri 2003, 221.) Seutukuntia on Manner-Suomessa 67 ja Ahvenanmaalla 3. Seutukunnat ovat kahden tai useamman kunnan muodostamia aluekokonaisuuksia, jotka on määritelty aluepoliittisen tukialuejaon perusalueiksi. Seutukuntajako perustuu kuntien väliseen yhteistyöhön, työssäkäyntiin ja liikenneyhteyksiin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.)

Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) antoi kokeiluseuduille mahdollisuuden luoda uudentyyppinen seudullinen, julkisoikeudellinen toimielin, jolle voidaan siirtää kuntien päätösvaltaa. Joissain tapauksissa päätösvaltaa voidaan siirtää seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle.

Vuonna 2002 kokeiluseutuina aloittivat Hämeenlinnan seutukunta, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutukunta, Nivalan - Haapajärven seutukunta, Oulun kaupunkiseutu, Pieksämäen seutu, Pohjois-Lapin seutukunta ja Turunmaan seutukunta. Seutuyhteistyökokeilu laajeni vuonna 2005 seitsemälle uudelle seudulle, jotka ovat Kaustisen seutu, Kemi-Tornion seutu, Kuopion seutu, Kuuma-seutu, Mikkelin seutu, Savonlinnan seutu ja Ylivieskan seutu (Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta 1199/2004). Kokeilun tarkoituksena oli hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta ja ylikunnallisesta päätöksenteosta ja sen

vaikutuksista julkisten palvelujen rahoitukseen, järjestämiseen, saatavuuteen ja laatuun sekä kunnallis-hallintoon. (Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.)

2.4 Kemi-Tornio seutu ja kuntajakoselvitys

Kemi-Tornio seutu sijaitsee Etelä-Lapissa, Perämeren pohjukassa, Ruotsin rajalla. Kemi-Tornio seutukunnalla tarkoitetaan Kemin ja Tornion kaupunkeja sekä Keminmaan, Simon ja Tervolan kuntia. Kaupunkikeskukset Tornio ja Kemi, sijaitsevat 25 kilometrin päässä toisistaan ja näiden väliin sijoittuu Keminmaan kunta. Tervolasta ja Simosta on noin puolen tunnin ajomatka kaupunkikeskuksiin. Alue muodostaa tiiviin asiointi-, työssäkäynti ja asuntomarkkina-alueen. Kemi-Tornion alue on logistisesti merkittävä solmukohta Perämerenkaaren, Pohjoiskalotin ja Barentsin alueella. Tätä väitettä tukevat alueen hyvät liikenneyhteydet: satamat, lentokenttä, rautatie- ja maantieteytydet. Erityisesti yhteydet Rovaniemelle, Ouluun ja Ruotsin puolelle Luleån kaupunkiin korostuvat. (Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus; Ståle & Sotarauta 2003, 149-151.)

Kemi-Tornio alue on Lapin läänin teollistunein osa. Kemi-Tornion seutu nojautuu vahvaan metalli- ja metsäteollisuuteen. Teollisuuden jalostusarvolla ja viennillä mitattuna seutu kuuluu valtakunnan tasolla seutukuntien kärkeen. Outokumpu Oyj:n Tornion ferrokromi- ja terästehdas ja Kemin kromikaivos ovat merkittäviä työllistäjiä alueella. Ferrokromi- ja terästehdas on keskittynyt ruostumattoman ja haponkestävän teräksen tuottamiseen. Alueella on runsaasti metallialan pienyrityksiä joiden toiminta perustuu alihankintaan ja asennus- ja kunnossapitotöihin. Puunjalostus- ja puutuoteteollisuudella on alueella pitkät perinteet. Oy Metsä- Botnia Ab:n Kemin tehdas ja Stora Enson Veitsiluodon tehtaot. Alueella toimii lisäksi useita merkittäviä ja innovatiivisia pientalotehtaita. Digipolis on Lapin läänin merkittävin korkean teknologian yritysten keskitymä. Toiminnassa tukeudutaan Oulun teknologiakylään ja Digipolis on osa Pohjois-Suomen Multipolis -verkkoa. Teollisuuden ja tekniikan ohella Kemi-Tornio seutu on Lapin maatalouden tuotantokykyisin alue. Päätuotantomuoto on maidontuotanto ja siihen yhdistetty lihantuotanto. (Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus ry; Ståle & Sotarauta 2003, 149-151.)

Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus ry on Kemin, Tornion, Keminmaan, Simon ja Tervolan kuntien yhteistyön kehittämisorganisaatio, joka on perustettu vuonna 1991. Yhdistyksen sääntöjen mukaan tarkoituksena on tukea Kemi-Tornio-Haaparanta alueen edunvalvontaa, elinkeinojen kehittämistä, kansainvälistymistä sekä palvelutoimintaa yhteistyössä järjestöjen ja viranomaisten

kanssa sekä kehittää alueen markkinoinnin edellytyksiä. (Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus ry.)



Kuvio 2. Lapin seutukunnat ja kunnat 2010 (Lapin liitto 2010)

Lappi lukuina tilaston mukaan 31.7.2010 (Lapin liitto 2010) Kemi-Tornio seutukunnan kuntien asukasluvut olivat suuruusjärjestyksessä Kemi 22 467, Tornio 22 460, Keminmaa 8 607, Simo 3 510 ja Tervola 3 460. Seutukunnan koko väestömäärä oli 60 504. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuoteen 2020 mennessä Tornio on seutukunnan väkirikkain kunta, asukkaita on ennusteen mukaan 23 351. Vastaavasti Kemin asukasluku on 22 205. Vuonna 2020 seutukunnan asukasluku on ennusteen mukaan 60 682 eli muuttovoittoa verrattuna 2010 tilanteeseen olisi 178 henkilöä.

Valtion- ja kuntatalouden kiristyessä ja lainsäädännön velvoitteiden muuttuessa, Kemi-Tornio seutukunnassakin on jouduttu miettimään toimintatapoja ja -malleja uusiksi. Tässä tilanteessa on usein rationaalista ajatella, että kuntarajat ylittämällä voidaan yhdistää ja uudelleen suunnata

resursseja ja luoda parempia edellytyksiä kehitykselle. Haverin (2004. 19-20) mukaan asiantuntijuuden yhdistäminen ja yhteistyöverkostojen johtaminen nousevat keskiöön kuntakentän johtamisessa. Tämä puolestaan edellyttää toimijoiden keskinäistä luottamusta ja konsensushenkisyyttä.

Kemi-Tornio seutukunnalla on toteutettu useita merkittäviä seutukunnallisia hankkeita. Kuntien välistä yhteistyötä on tehty jo useita vuosia esimerkiksi koulutuksen kentällä, jossa ammatillinen toiseen asteen koulutus on siirretty kuntien yhteiseen koulutuskuntayhtymään. Pohjoisen Lapin kaivoshankkeet tuovat lisäarvoa valtakunnallisesti Kemi-Tornio seutukunnalle muun muassa rautatie- ja satamaliikenteen kasvujen myötä. Alueen toiminnan kehitykseen osallistuu läheisesti myös Haaparanta Ruotsin puolelta. Tornio ja Haaparanta tekevät yhteistyötä mm. kielikoulun, jätevedenpuhdistamisen ja jätehuollon, palo- ja pelastustoimen, sairaankuljetuksen ja päivähoidon saralla. (Säkinen 2010.)

Lähitulevaisuudessa sosiaali- ja terveystaloudissa tullaan tekemään seudullisia ratkaisuja, koska Paras-hankkeen velvoitteet ja uuden terveydenhoitolain mukanaan tuomat muutokset edellyttävät yhteistyön syventämistä ja toimintojen järjestämistä yhdessä. Yhteistyön tekeminen ei ole kuitenkaan aina ollut helppoa ja yksinkertaista.

Kemi-Tornio seudun konsensuspäätösten aikaansaaminen on osoittautunut usein haasteelliseksi, jossa hyödyt ja haitat osuvat eri kuntiin eri tavalla. Tyypillisenä lopputuloksena on, että konkreettiset päätökset yhteistyön laajentamisesta jäävät saavuttamatta. Näin on käynyt erityisesti niissä tapauksissa, kun kunnan on ollut tarkoitus luovuttaa palvelua koskevaa päätösvaltaa ylikunnalliselle elimelle. Esimerkiksi Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirille tai Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappialle.

Paras- hanke vauhditti Kemi-Tornio seudun yhteistyön tiivistämistä ja palveluiden uudelleenorganisointia. Kehittämistyö huipentui kuntajakoselvitykseen vuonna 2010. Valtiovarainministeriö päätti kuntajakolain (1698/2009) 15 §:n perusteella määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen Kemin ja Tornion kaupunkien, Keminmaan, Tervolan ja Simon kuntien välillä. Samalla ministeriö asetti asianomaisten kuntien esityksestä kuntajakoselvittäjäksi kunnanjohtaja, maakuntaneuvos Timo A. Säkisen. Selvitystyö alkoi 1.4.2010 ja päättyi 31.1.2011.

Kuntajakolain 4 §:n mukaan kuntajaon muutoksen tulee täyttää ainakin yksi neljästä siihen kirjatusta edellytyksestä. Kuntajaon tulee parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä ja vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä. Toinen edellytys on parantaa asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita, kolmanneksi elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen ja neljänneksi yhdyskuntarakenteen toimivuus.

Kuntajakoselvittäjä Säkkinen (2010) mukaan Meri-Lapissa kuntien yhdistämisessä saadaan aikaan merkittäviä synergiaetuja. Meri-Lapin viiden kunnan kuntajakoselvityksen mukaan kaikki neljä edellytystä täyttyvät. Hallinnon päällekkäisyydet vähenevät, kuntakuva, talous, erityisosaaminen ja kunnan asema työnantajana vahvistuvat ja edunvalvonta voimistuu. Kuntalaisten palvelujen kehittämismahdollisuudet paranevat ja ohjaus palveluissa säilyy. Lisäksi palvelut ja verotus yhdenmukaistuvat. Yhtenä kuntana elinkeinojen ja yritysten osaaminen ja kehittyminen vahvistuvat. Yhtäläillä yritysten, kolmannen sektorin ja julkisen sektorin palveluja voidaan kehittää laajemmalla pohjalla monituottajamallin suuntaan. Yhdyskuntarakenteen toimivuus paranee kun epäterve kilpailu vähenee, infrastruktuurin käyttö tehostuu, sisärajojen esteet poistuvat ja kunnan vetovoimaisuus lisääntyy. Lisäksi alue on jo toiminnallisesti ehyt ja selkeä työssäkäynti- ja asioimisalue.

Näillä perusteilla kuntajakoselvittäjä Säkkinen esitti, että Meri-Lapin alueen kuntajakoa on muutettava. Kemi, Tornio, Keminmaa, Tervola ja Simo lakkaavat 31.12.2012 ja ne yhdistetään 1.1.2013 uudeksi kunnaksi, jonka nimi on Tornio, elleivät kunnat toisin sopisi. Uusi Tornion kaupunki ottaisi vaakunakseen Kemin vaakunan. Tornion, Keminmaan, Tervolan ja Simon valtuustot hylkäsivät päätösesityksen. Ainoastaan Kemi oli yhdistymisen kannalla. Päätösten perusteella kunnat jatkavat itsenäisinä kuntina yhteistyötä syventäen. (Säkkinen 2010.)

Tämän seurauksena kuntajakoselvittäjä on tehnyt esityksen syvenevän yhteistyön mallista alueella. Paraslain mukaisen väestövaatimuksen täyttävät Kemi ja Tornio, joten niillä ei ole pakkosaumaa yhdistymisissä. Keminmaa joutuu hakemaan elokuun 2010 loppuun mennessä yhteistyökumppanin. Tervola kuuluu pitkien etäisyyksien kuntiin ja Simo on suuntautunut Oulun seudulle. (Säkkinen 2010.)

Säkkinen (2010) mukaan yhteistoimintaa rakennettaessa olisi hyvä, jos siinä olisivat mukana myös Simon ja Ylitornion kunnat. Lisäksi yhteistyöhön laajapohjaiseen toteuttamiseen olisi ryhdyttävä pikimmiten. Kuntien tulisi palata 2007 tehtyyn sosiaali- ja terveystieteiden muodostamisel-

vitykseen, jonka pohjalle voitaisiin rakentaa uusi yhteistyökuvio. Suunnitteilla olevien megahankkeiden toteutuessa maankäytön ja kuntatekniikan yhteistyöllä saavutettaisiin yhdyskuntarakenteen eheytymistä.

2.5 Yhteenveto toimintaympäristöistä

Kuntien menojen kasvu tuloja nopeammin pakottaa kunnat toimenpiteisiin palvelujen ja palvelurakenteiden tuotantotapojen uudistamiseksi. Paras-hankkeen tarkoituksena on hakea uusi strateginen suunta palvelujen järjestämiseksi tulevaisuuden kuntakentällä. Asetetun puitelaimen myötä kunnat ovat strategisten valintojen edessä: palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. Rakenteellisten muutosten lisäksi uudistetaan palvelujen tuotantotapoja. Kunta- ja palvelurakenneuudistus liittyy sisällöllisesti erityisesti kahteen ulottuvuuteen. Ensimmäinen kysymys on kuntajakoon ja kuntien yhdistämiseen liittyvästä keskustelusta sekä toiseksi yhteistyöstä, jota kuntatasolla toteutetaan palvelutoiminnassa. Hankkeen tarkoituksena on käynnistää keskustelu kuntien ydintehtävistä ja palveluista sekä kuntien välisestä yhteistyöstä. (Parasta nyt 2009, 168.)

Aluehallinto uudistui vuoden 2010 alusta lukien, jolloin toimintansa aloittivat aluehallintovirasto (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskus (ELY). Aluehallintovirastoja on kuusi ja niiden tehtävät ovat entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien tehtäviä. AVI toimii yhteistyössä kuntien kanssa ja sen alaisuudessa toimivat maistraatit. AVI tukee alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15 ja niiden tehtävät ovat nykyisten työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristö-keskusten ja lääninhallitusten tehtäviä. ELY toimii yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja sen alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot. (Laki aluehallintovirastoista.)

Maakunta on alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Seutu on kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden toiminnallinen ympäristö, jonka osalliset ovat sidoksissa toisiinsa. Seutukunnat ovat kahden tai useamman kunnan muodostamia aluekokonaisuuksia. Seutukuntajako perustuu kuntien väliseen yhteistyöhön. Laki seutuyhteistyökokeilusta

(560/2002) ja laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003 antoivat kokeiluseuduille mahdollisuuden luoda uudentyyppisiä hallintokokeiluja ja kehittämistavoitteita useamman kunnan yhteistyönä. Lapin aluetta hallinnoi 1.1.2010 lähtien Lapin liitto, AVI eli aluehallintovirasto sekä ELY eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (Laki aluehallintovirastoista.)

Valtiovarainministeriö päätti kuntajakolain (1698/2009) 15 §:n perusteella määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen Kemin kaupungin, Keminmaan kunnan, Simon kunnan, Tervolan kunnan ja Tornion kaupungin välillä. Kuntajakoselvittäjänä toimi maakuntaneuvos Timo A. Säkkinen. Säkkinen esitti selvityksensä pohjalta yhden uuden kunnan perustamista, jonka muiden kuntien valtuustot hylkäsivät Kemiä lukuun ottamatta (Säkkinen 2010).

3 JOHTAMINEN JULKISSEKTORILLA

”Hyvä johtaminen kykenee luomaan organisaatioon innostuksen ilmapiirin, jossa kaikkien organisaation jäsenten parhaat puolet pääsevät esille ja jossa kaikki pyrkivät toisiaan tukien yhteisiin päämääriin. Tämä saattaa kuulostaa utopialta. Kuitenkin parhaimmillaan työryhmät ja organisaatiot toimivat edellä kuvatulla tavalla.” (Juuti 2005, 11.)

Eettisyys johtajien työssä on noussut tutkijoiden mielenkiinnon kohteeksi viime vuosina, mutta tässä tutkimuksessa emme paneudu eettiseen johtamiseen vaan tarkastelemme johtajuutta seuraavien johtamistrendien kautta: strategisen johtamisen, verkostojohtamisen ja muutosjohtamisen ja uuden julkisenjohtamisen (UJJ) näkökulmista. Nämä johtamisen osa-alueet tulevat esille myös tutkimuksemme teemahaastatteluissa. Mainitut johtamistrendit ovat olleet pinnalla julkishallinnossa 1990-luvulta alkaen. Niiden sisällöissä on myös paljon yhteneväisyyksiä.

Julkisen johtamisen sisältö on vaativa. Mitä korkeammalla organisaatiossa johtaja on, sitä strategisempaa hänen osaamisensa tulee olla. Johtamisen merkitystä ei ole syytä vähätellä. Johtamisen merkitys organisaatioiden menestymiselle on osoitettu useasti. Johtaminen liittyy siis aina johonkin organisaatiolle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Johtamisen sisältöalueet perustuvat tavallaan aina strategiseen johtamiseen, koska se muodostaa perustan organisaatioiden johtamiselle ja kehittämiselle. Julkinen johtaja on jatkuvassa ristiaallokossa, jossa näkökulmia ydintehtävän määrittelyyn on useita. Johtaminen on arjessa laaja-alaista ja kokonaisvaltaista. (Virtanen & Stenvall 2010, 13, 66,122.)

Latinan kielessä johtamista tarkoittava verbi ”dirigo” juontuu kantasanasta ”directus”, joka tarkoittaa suoraa, yksinkertaista ja teeskentelemätöntä. Verbillä on useita suomennoksia: suoristaa, suunnata, kääntää, ohjata, kohdistaa, tähdätä, järjestää jonkin mukaan, johtaa. Yhteiskunnan prosessien monimutkaistuessa hallinto, johtaminen ja esimiestyö organisaatioissa mutkistuvat. Johtaminen on hallinnon käytäntöön kuuluva kysymys. Julkisen toiminnan johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Johtaminen on yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiivista luomista organisaatiolle ja jatkuvaa työtä yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Salminen toteaa, että julkisessa hallinnossa johtamisroolit ovat

usein sidoksissa johtajan institutionaaliseen asemaan. (Salminen 2004, 13-14, 36; Virtanen & Stenvall 2010,66.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme johtamista johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä omasta työstään, jossa korostuvat heidän viran- ja työnkuvaan liittyvät viranhaltijayhteistyön tekeminen, verkostoituminen ja oma esimiestyö. Kuntalaki ja eri alojen erityislainsäädännöt ohjaavat työtä. Johtavat viranhaltijat toimivat tiiviissä yhteistyössä poliittisten päätöksentekijöiden kanssa kunnan sisällä kuten kunnanhallituksen ja lautakuntien kanssa. Käytännön johtamistyö on katkonaista ja yhdenkin työtunnin aikana johtaja voi joutua käsittelemään hyvin erisisältöisiä ja –tasoisia asioita. Johtaja tekee päätöksiä, motivoi henkilöstöään ja jäsentää tapahtumia. (Viitala & Jylhä 2006, 257; Virtanen & Stenvall 2010, 66.)

Julkisten menojen kasvun hillitseminen, hallinnon hajautus ja hallintokoneiston palvelukyvyyn parantaminen ovat olleet 1990-luvun julkisen johtamisen näkyviä kehyspiirteitä. Tiedon hallinta ja johtaminen (knowledge management) ja osaamisen, kompetenssin johtaminen ovat nousseet verkostoituvien julkisten organisaatioiden 2000-luvun menestystekijöiksi. Johtamisessa korostuvat tulevaisuuden ennakointi, kyky ja tahto tehdä priorisointeja, laaja ja syvä näkemys organisaation suorituskyvystä ja henkilöstön osaamisesta. Julkinen hallinto näyttää vaativan entistä laaja-alaisempaa, ennakoivampaa ja erilaistavampaa johtamisotetta. (Määttä & Ojala 2001, 19-20.; Virtanen & Stenvall 2010, 66.) Kunnissa tarvitaan vahvaa johtajuutta, kehittämismyönteisyyttä ja selkeää strategista suuntaa, johon on sitouduttu sekä päätöksentekijöiden että toimijoiden näkökulmista. Laajojen kokonaisuuksien hallinta edellyttää konserniohjauksen ja omistajapolitiikan terävöittämistä. (Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 6-7.)

Perinteisesti viranhaltijoita on pidetty ensisijaisesti puolueettomina asiantuntijoina, jotka ammattitaitonsa avulla edistävät yleistä etua. He toimivat neutraaleina asioiden valmistelijoina ja päätösten toimeenpanijoina. Uudemman näkemyksen mukaan viranhaltijat käyttävät harkintavaltaa, joten he eivät käytännössä toimi puolueettomasti. Ratkaisujen taustalla oleva yleinen etu on vaikeasti määriteltävä ja ratkaisuihin vaikuttavat intressit saattavat olla jopa keskenään vastakkaisia. Viranhaltija voidaan nähdä myös yksilön ja yhteiskunnan etujen tasapainottajana ja sääntelyn edistäjänä. Käytännössä viranhaltija on usein roolikonfliktissa, koska häneen kohdistetaan monenlaisia rooliodotuksia. (Leväsvirta 1999, 52.)

Uudistusten eteneminen ja niissä onnistuminen kulminoituu yleensä johtamisosaamiseen. Julkishallinnossa on tehottomuutta, kalliisti tuotettuja palveluja, keinoa johtamista ja tuhlaustakin. Parempia palveluja saataisiin pienemmin kustannuksin, jos kaikissa kunnissa toimittaisiin parhaiden käytänteiden mukaisesti. Tätä ajatusta tukevat Juutin (1997), Sydänmaanlakan (2002), Vartolan (2005) ja Stenvallin (2010) esittämät näkemykset julkisen toiminnan ja organisaatioiden kulttuurin muutoksesta. Tämä on haaste myös johtamisosaamiselle. Palvelurakenteet, monipuolisemmat tuottamistavat ja tehokkaammat tuotantoprosessit näyttävät jäävän liian vähälle huomiolle. Tutkimukset osoittavat, että kuntarakenteiden uudistaminen ei yksin tehosta toimintoja. Samassa yhteydessä olisi kyettävä uudistamaan toimintamallit ja otettava käyttöön uutta teknologiaa

3.1 Johtajuus on enemmän kuin asema

Johtajuus on enemmän kuin organisaatioiden ja henkilöiden johtamiseen liittyvät tehtävät tai johtajan asema. Johtamistehtävä vaatii joka tapauksessa oman ammattitaitonsa, aivan kuin muutkin erityistehtävät organisaatiossa. Se ei tule kenellekään syntymälahjana, mutta siihen voi oppia. Johtajana menestyminen riippuu siis monesta häneen itseensä liittyvästä asiasta. Lisäksi johtajalta vaaditaan vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaitoja. (Viitala & Jylhä 2006, 260.)

Johtajuus on yhteisöllinen, organisaatiokulttuuria ja ihmisten kohtaamisperinteitä ilmentävä henkinen ja erilaisiin tunne-energioihin liittyvä ilmiö. Johtajuuden tila ilmenee asenteissa, tunteissa, eleissä ja ruumiin kielessä ja on osa organisaation yhteisöllistä historiaa. Johtaminen on ikään kuin imago, joka halutaan näyttää, kun taas johtajuus on todellinen keisari ilman vaatteita. (Perkka-Jortikka 2005, 10.) Peltosen (2008, 23) mukaan johtamistyö koostuu pienistä kohtaamisista, joiden kautta johtajat pyrkivät ohjailemaan organisatorista yhteisöä tavoiteltuun suuntaan. Eri ammattialueita ja tasoja edustavat johtajat voivat myös tulkita eri tavoin organisaation tavoitteet. Johtaminen ei siis ole selkeästi hahmotettavien funktioiden toteuttamista vaan arkisiin tilanteisiin ja paineisiin vastaamista.

Tässä luvussa kuvaamme nykyisiä johtajuuden haasteita. Yksityisen ja julkisen sektorin johtamisoppien taustalta löytyy paljon samaa, mutta myös eroja. Eroja on esimerkiksi strategisessa ajattelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Erityisesti strategiset liikkumavarat, toimintavaltuudet ja tehtävät eroavat. Julkishallinnon johtamistyön osaaminen on oma

kokonaisuutensa, jossa yrityssektorin johtamisosaamisen rajat tulevat helposti vastaan. Johtamiseen on liitetty milloin mitäkin etuliitettä ja näin syntyneitä uutta johtamismallia on mainostettu johtamistyön mullistavaksi uutuudeksi. Johtamisteorioita voidaan luokitella sen perusteella, mihin johtamisen ajatellaan niissä kohdistuvan. Tästä näkökulmasta on Virtasen ja Stenvallin (2010) mukaan erotettavissa neljä toisistaan poikkeavaa johtamissuuntausta: sisäisen toiminnan johtaminen, inhimillisten tekijöiden johtaminen, ulkoisen toiminnan johtaminen ja monimutkaisen ympäristön johtaminen. (Virtanen & Stenvall 2010, 15-17.)

Matthew R. Fairholm kiteyttää johtajuusnäkemysensä neljään rakenteeseen – ”Four V’s of Leadership”: arvot (values), näkemys (vision), suunta (vector) ja ääni (voice). Ne tarjoavat viitekehyksen henkilön johtajuusnäkökulman aitouteen (authenticity). Toisin sanoen kyseiset neljä tekijää auttavat näkemään, millainen perusta henkilön johtajuuskäsityksellä on ja sopiiko käsitys siihen, miten johtajuus todellisuudessa näyttäytyy. Nämä neljä johtajuustekijää tarjoavat käyttökelpoisen kehyksen ymmärtää ja soveltaa johtajuutta organisaatiossa. Max Depree puhuu myös aitoudesta (authenticity) ihmisten erilaisuuden yhteydessä. Hän ehdottaa joitakin ideoita, joiden avulla todelliset johtajat voivat tehdä hyvää työtä. Depreen mukaan johtajien pitää nähdä instituutiomme, perheemme ja yrityksemme ylikulttuurisesti. Johtajien pitää ymmärtää, että ihmisten aitouden vahvalla sekoituksella on oikeutuksensa ja merkityksensä. Johtajien pitää vahvistaa, että aitous on sydämen asia ja siksi rajaton voimavara. (Perkka-Jortikka 2005, 13-15.)

Johtamisen osaamisvaatimuksia voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Käsitteellinen ajattelukyky, vuorovaikutteisuus, työskentelyn tavoitteellisuus, optimaalisten työskentelyolosuhteiden turvaaminen ja mahdollistaminen, kokonaisuuden hallinta, julkishallinnon arvopohjan huomioon ottaminen ja uudistumiskyky muodostavat julkishallinnon johtamistyön osaamisen kivijalat. (Virtanen & Stenvall 2010, 84.)

Johtajien pitää toimia ja ajatella samalla tavoin: puheen pitää vastata tekoja ja päinvastoin (Perkka-Jortikka 2005, 15.) Riittävän hyvät vuorovaikutustaidot johtajalle ovat sellaiset, että hän pystyy aidosti olemaan vuorovaikutuksessa oman lähipiirinsä, koko henkilöstönsä ja ulkopuolisten sidosryhmien ja yhteistyökumppanien kanssa. Tähän aitouteen kuuluu viestin selkeys, selkeä ilmaisu, rauhallisuus, johdonmukaisuus ja luonteva esiintyminen. (Virtanen & Stenvall 2010, 99.)

Johtamisesta, johtamismalleista, johtamistiedoista ja –taidoista on tullut valtion ja kuntien toiminnalle yhä tärkeämpi kysymys ja tulevaisuuden haaste: Miten hallita suuria organisaatioita poliittisesti monimutkaisessa ja kansainvälistyvässä ympäristössä? Miten motivoida henkilöstöä julkisen hallinnon tehtäviin ja julkisen sektorin työhön? Miten tehokkaasti johtaa jatkuvasti niukkenevia henkilöstöresursseja? Miten edistää hyvää hallintoa, toiminnan strategisuutta sekä hallinnon kykyä ja edellytyksiä vastata kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin? (Salminen 2004, 5.)

Lukuisten käytännössä tehtyjen uudistuspyrkimysten ja teoreettisten viitekehysten kehittämisen sekä ns. menestyvien organisaatioiden tutkimisen kautta, on vähitellen alettu hahmottaa uudenlaista ajattelun pohjaa, jossa työ nähdään ihmisen vapaaehtoisena pyrkimyksenä saavuttaa itselleen tärkeitä päämääriä ja pyrkimyksenä kehittyä henkisesti työprosessin kuluessa. Ihmiset kuitenkin käsittelevät ja käsittävät työelämän muutokset eri tavoin ja erilaisilla aikatauluilla. Tehokkuuteen, laatuun ja joustavuuteen pyritään organisaatioita madaltamalla ja resursseja vähentämällä. Työelämässä toimivalta vaaditaan yhä parempaa ammatillista pätevyyttä ja sen jatkuvaa kehittymistä.

Kuntajohtamisen erityislaatuisuus syntyy osittain siitä, että se on kiinteässä yhteydessä sekä valtion politiikkaan että paikalliseen politiikkaan. Johtaminen ei mahdollistu ilman kiinteää vuoropuhelua politiikan ja ammattijohtamisen välillä. Lisäksi kuntajohtamisen eräänä keskeisenä tehtävä on johtaa varsinaista kuntaorganisaatiota, henkilöstöresurssia, jonka tehtävänä on toteuttaa erilaisten impulssien kautta värittyneitä tavoitteita ja strategioita. Tiivistettynä voidaan sanoa, että kunnan johtaminen on paljon muutakin kuin kuntaorganisaation johtamista selkeiden rakenteellisten periaatteiden kautta. (Airaksinen et al. 2011, 151; Virtanen & Stenvall 2010, 10.)

Virkamiesten osaaminen ja yhteiskunnan kehitys ovat kytkeytyneet yhteen. Tehokas julkinen sektori on kansalaisen etu niin palvelujen käyttäjänä kuin rahoittajana. Palvelutuotannon tehostamistoimissa ollaan vasta alkutaipaleella. On saatava pienemmillä panoksilla aikaan enemmän ja parempia tuloksia. (Korpela & Mäkitalo 2008, 161.) Moderni tehokkuusteoria eri muodoissaan pyrkii ratkaisemaan optimaalisen toiminnan ongelman. Järjestelmän tehokkuutta tarkastellaan tilana, jossa rajalliset resurssit on käytetty optimaalisesti tavoitteiden saavuttamiseen. (Vakkuri 2009, 12.)

Suomessa ehkä laajimman suosion on saanut Kaplanin & Nortonin kehittämä yritystoiminnan kokonaisvaltaisen johtamisen ja seuraamisen väline BSC (Balanced Scorecard) eli tasapainotettu

mittaristo strateginen ajattelu löi voimakkaasti läpi toiminnanohjaus ja johtamismallina 1990-luvulla valtionhallinnossa ja kuntasektorilla (ks. Santalainen & Huttunen 1993, 45-50; Huttunen 1994, 164-165; Viitala & Jylhä 2008, 277). Sen käyttöönottoa vauhdittivat Hallinnon kehittämiskeskuksen konsulttien kirjoittamat aihealueen oppaat ja selvitykset. 2000-luvulle tultaessa Suomen julkisella sektorilla oltiin tilanteessa, jossa liioittelematta melkein kaikilla julkisen sektorin organisaatioilla oli tulokorttiarkkitehtuurin perusteella rakennetut menestystekijämäärittelyt, menestystekijöitä koskevat tavoitteiden määrittelyt ja näitä tavoitteita kuvaavat onnistumisen mittarit. (Virtanen & Stenvall 2010, 19.) Johtajien on sovittava yhteen organisaation joustavuus ja ohjattavuus, strateginen kilpailu ja yhteistyö sekä henkilöstön sitouttaminen ja työvoiman moninaisuus. BSC- mallin rinnalle on noussut monissa julkissektorin organisaatioissa tilaaja-tuottajamalli täydentämään talouden näkökulman mittareita.. Tässä tutkimuksessa emme kuitenkaan paneudu näihin asioihin.

3.2 Strateginen johtaminen ja NPM/UJJ

Strategia –sana tulee alunperin kreikankielisistä sanoista ”stratos” ja ”strategos”, joilla tarkoitetaan johtamistaitoa, erityisesti sodan johtamisen taitoa. Strategisen johtamisen kehitys on lähtenyt liikkeelle sodankäynnin tarpeista (Bryson 1995, 5, Näsi & Aumola 2001, 8; Peltonen 2008, 65). Strateginen johtaminen on tulevaisuuteen suuntautuvaa ja valintojen tekemiseen perustuvaa johtamista. Kun strategia kertoo suunnan ja resurssit määrittävät toiminnan volyymin ja painopisteet, ei liene liioiteltua todeta, että strategien johtaminen ja resurssien johtaminen jäsentävät toimintaedellytyksiä muilla johtamisen sisältöalueilla. (Virtanen & Stenvall 2010, 240.)

Liikkeenjohtoon strategian ideat ja käsite tulivat vahvasti vasta 1960-luvulla. Siitä eteenpäin strategian ja strateginen johtaminen ovat dominoineet liikkeenjohtoa ja johtamisesta käytävää keskustelua. (Näsi & Aumola 2002, 10-11.) Strategisen johtamisen perinteisissä lähestymistavoissa pyritään kehittämään yrityksen tai organisaation kilpailuetua (Peltonen 2008, 65). Klassisen strategisen ajattelun mukaisesti strategiaprosessia johtaa ylin johtaja, yleensä toimitusjohtaja, joka mahdollisesti käyttää apunaan esikuntaa (Rannisto 2005, 50-51). Vastaavasti verkoston strategia tarkoittaa johonkin tiettyyn kumppanuussuhteeseen tai verkkoon kuuluvien yritysten tai muiden organisaatioiden yhteistä strategiaa. (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 104.) Erilaisista strategisista näkemyksistä on muodostunut strategisen johtamisen

koulukuntia, joilla painotukset vaihtelevat ja joista jokaiselle löytyy kannattajia (Rannisto 2005, 52). Näitä koulukuntapainotuksia emme tässä tutkimuksessa lähde tarkemmin kuvaamaan.

Viimeiset 20 vuotta ovat olleet strategisen johtamisen kultakautta., mitä tulee johtamiseen liittyvien tieto- ja ammattikirjojen määrään. Strategia on eräs liikkeenjohdon tutkituimmista ja kirjoitetuimmista aihealueista. (Hakanen et al. 2007, 79.) Tarkastelemme strategista johtamista tässä luvussa julkishallinnon johtamistyön näkökulmasta. Tarkoitus on luoda katsaus siihen, mitkä ovat julkisen hallinnon organisaatioiden strategisen johtamisen erityispiirteet. Julkishallinnon johtamistyössä esimiesten tulee pystyä ajattelemaan strategisesti ja kokonaisvaltaisesti, mutta sen lisäksi heidän tulee osata toteuttaa ja johtaa varsinainen strategian laadinta, strategiaprosessi. (Thompson 1997, 32-38; Virtanen & Stenvall 2010, 126.)

Strateginen johtaminen on yksi ulkoisen johtamisen alue. Strateginen johtaminen tarkoittaa johtamista, joka antaa suunnan julkiselle organisaatiolle. Se pitää sisällään strategisen ajattelun ja strategian laatimisen. Kyse on laajasta kokonaisuudesta: Strategian perusteella johdetaan organisaation resurssien käyttöä, prosesseja, laatua, osaamista, työyhteisöjä, innovatiivisuutta, verkostoja, muutoksia, viestintää ja suorituksia. (Thompson 1997, 53-60; Virtanen & Stenvall 2010, 122.)

Vartola (2005) ihmettelee kirjassaan: ”Miksi julkiset organisaatiot sitten nykyään laativat strategisia suunnitelmia ja miksi niitä olisi johdettava juuri strategisesti? Miksei edelleen suunnitella ja johdeta niin kuin ennenkin ilman tuota epiteettiä *strateginen*? Strateginen johtamisessa (management) on tärkeintä monipuolinen ja yksityiskohtainen strategiaprosessi. Pehmeässä strategisessa johtamisessa keskeistä on työntekijöiden ja organisaation ulkopuolisten pääsy mukaan strategiseen toimintaan. Yksinkertaisesti voidaan sanoa, että strategian toteutus on toimintaa strategian mukaisesti kaikilla organisaation tasolla. Jos organisaatio muuttaa strategiaansa, tarvitaan muutosta myös toiminnassa. Strategiaa on seurattava ja päivitettävä säännöllisesti. (Banerjee, Browne, Fulop, Lilley & Linstead 2004, 526-530; vrt. Hakanen et al. 2007, 88.)

Erityisesti tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu strategista johtamista luottamushenkilöiden roolin kautta, on todettu luottamushenkilötoiminnan nykyisessä muodossa kriisiytyneen. Kriisiytymisen perusteena on esitetty vallan siirtymistä poliittisilta päätöksentekijöiltä viranhaltijoille. On katsottu, että vallan siirto on sinällään demokraattisten tavoitteiden vastaista. Perusteluja

väitteelle, että luottamushenkilövetoinen, NPM –ideologiaan pohjautuva strateginen johtaminen ei toimi, on monia. Valtaosassa kuntia joudutaan turvautumaan jatkuvasti lisätalousarvioihin ja määräraha myöntöihin sosiaali- ja terveystoimen osalta, vaikka nimenomaan kyseinen sektori on keskeisessä osassa strategioissa ja vieläpä yleensä teemalla ”kustannukset on saatava hallintaan”. Jos luottamushenkilövetoinen NPM –kehittäminen todella toimisi, ei näitä yllätyksiä kaikilla yhteiskunnan tasoilla tulisi näin paljon. (Rannisto 2005, 17.)

Ranniston (2005) mukaan, kun luottamushenkilöjohto ei kanna johtajuuden rooliaan, niin sen ottaa joku muu tiedostaen tai tiedostamattaan. Kunnanjohtaja ylimpänä virkamiesjohtajana on luontainen henkilö kantamaan tätä johtajuutta. Kunnanjohtajan työhön kuuluu johtaa valmistelukoneistoa, jonka tehtävänä on tuottaa päätösehdotuksia luottamushenkilöille. Kunnanjohtaja ohjaa omaa viranhaltijakoneistoaan valmistelutyössä ja toimii strategisessa roolissa. Operatiivinen henkilöstö osallistuu strategioiden valmisteluun entistä laajemmin ja osallistuessaan sitoutuu niiden toteuttamiseen. Strategiaprosessi kannustaa jatkuvaan oppimiseen ja oman toiminnan kehittämiseen haastamalla työntekijät miettimään vaihtoehtoja toimillensa. Johtavien viranhaltijoiden muodollisesti vahva rooli strategiaprosessissa tulee laajan valmistelun myötä riippuvaiseksi heidän kyvystään johtaa alaisiaan strategisessa valmistelussa ja toteutuksessa. (Thompson 1997, 32-38; Rannisto 2005, 23, 189.)

Uusijulkisjohtaminen (NPM/UJJ) on kehittynyt 1980-luvulta eteenpäin ja se on managerialistinen, johtajuutta korostava oppi julkisesta toiminnasta, jossa ovat esillä sekä idea johtamisen geneeriydestä (yleisyydestä) että julkisen sektorin johtamisen uniikkiudesta. Johtamisen funktioissa korostuvat strategisuus, tehokkuus, suorituskyvyn arviointi, palkitseminen ja valvonta. Verrattuna muihin organisaatiofunktioihin uusi julkinen johtaminen korostaa ammattimaisuutta ja johtamisen erityisyyttä ja sen avulla analysoidaan hallinnon suorituskykyä, tehokkuutta, taloudellista vastuuta, julkisen sektorin kilpailua ja palvelujen uusia tuottamismuotoja. (Salminen 2004, 72.) Julkishallinnon muutoksia on perusteltu sillä, että uusi julkisen johtamisen malli edellyttää muutoksia (Virtanen & Stenvall 2010, 207). Uusi julkinen johtaminen korosta tuloksellisuutta, sivuuttaen vaikuttavuuden. Julkisten organisaatioiden johtajien alkaessa toimia yritysjohtajien tapaan, he voivat unohtaa, että vastuu veronmaksajille on erilainen kuin vastuu yrityksen osakkeenomistajille. Henkilöstön vaikutusmahdollisuudet saattavat heikentyä ja demokraattinen johtajuus menettää asemansa, jolloin tuloksena voi olla väsyminen ja varhainen eläkkeelle siirtyminen. (Vartola 2005, 112.)

Kilpailukyvyyn säilyttäminen ja parantaminen edellyttävät jatkuvaa ajan seuraamista ja muuntumista ilmenevien ajan vaatimusten mukana. Kuntasektorilla on kulkenut monia uudistusvirtauksia, joista on saatu erilaista tutkimustietoa. Näistä yksi on anglosaksisilla juurilla kasvava uusi julkisjohtaminen (UJJ) eli New Public Management (NPM), jonka soveltamisessa Suomi on ollut Temmeksen (1998, 145-453) tutkimuksen mukaan 1990-luvulla johdonmukaisin ja päättäväisin (vrt. Haveri 2002, 4-5). Useimpien kuntauudistusten ponttimena tai ainakin osatekijänä UJJ on ollut tärkeä taustamalli. Siinä pyritään julkisen sektorin pienentämiseen ja menojen kasvun hillitsemiseen lisäämällä tehokkuutta kilpailuttamisella sekä yksityisen sektorin osuutta kasvattamalla (Merilä 2008, 82-83).

Monesti kuulee väitettävän, ettei yksityisen ja julkisen organisaation johtamisessa ole eroja. Organisaatioissa tarvitaan sekä ihmisten että asioiden johtamista: riippumatta siitä, puhutaanko yksityisistä yrityksistä, julkishallinnon virastoista tai vaikkapa kolmannen sektorin järjestöistä. Tarkemmin asiaa tarkasteltaessa kuitenkin huomataan julkishallinnon johtamisen eroista suhteessa muihin yhteiskunnan sektoreihin. Kyse on nimenomaan julkisesta johtamisesta, yhteisen hyvän edistämisestä. Julkisen johtamisen käytännön sisällöissä on isoja painotuseroja kun vertaamme julkisen organisaation johtamista esimerkiksi yksityisen yrityksen johtamiseen. (Stenvall & Virtanen 2010.) Uusi julkinen johtaminen ja verkostojohtaminen luovat hyvät puitteet onnistua uudenlaisessa johtamiskulttuurissa. Esimiesten tehtävänä on luoda ja jatkuvasti ylläpitää työyhteisössään sellaisia käytännöllisiä ja henkisiä olosuhteita, joissa kaikki haluavat toimia aktiivisesti ja ponnistella yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Voisikin puhua esimiehen strategisesta kyvykkyydestä johtaa omaa organisaatiotaan tai työyhteisöään. Strateginen johtaminen on yksi julkiselle sektorille tullut toimintatapa ja hallitsemiskeino. Strategiaprosessin läpivieminen vaatii koko organisaation mukanaoloa ja sitouttamista.

Julkishallinto ja julkisjohtaminen voidaan jakaa kahteen koulukuntaan, joiden ero hallintotieteen näkökulmasta on lähinnä ideologinen. Uusi julkishallinto nojaa erilaiseen arvomaailmaan kuin uusi julkisjohtaminen. Koulukunnat eivät ole enää uusia ja opit aikanaan kyseenalaistivat perinteiset koulukunnat. Uusi julkisjohtaminen on siinä mielessä uusi, että se toi julkisen toiminnan johtamisuudistuksiin kaikkein eniten vaikuttavia oppeja kaikkialla länsimaissa. Kansalainen nähdään uuden julkisen johtamisen näkökulmasta valintoja tekevänä kuluttajana, jossa yksilö tekee valintoja markkinoiden ohjauksessa. (Salminen 2004, 71, 74.)

3.3 Verkostojohtaminen

Yhteiskunnallisen toiminnan koordinoitapaja; hallinnan perusvaihtoehtoja, katsotaan vakiintuneesti olevan kolme; markkinat, hierarkiat ja verkostot. (vrt. Williamson 1975, Thompson et al. 1990).). Termi ”network” (suom. verkostotyö) on laajasti käytetty tänä päivänä. Verkostot voivat tarkoittaa sähköisiä, ns. nettiverkostoja, jolloin toimimme virtuaalimaailmassa tai jokapäiväisiä ympärillä olevia ihmissuhdeverkostoja. Verkostoilla voidaan tarkoittaa myös eri yritysten ja julkisyhteisöjen muodostamia verkostoja. (Hakanen et al. 2007, 78.) Goldsmith & Eggers (2004) ja Arganoff (2007, 8) kuvaavat verkostoja lähinnä julkisjohtamisen verkostoina, ”public management networks” (PMNs). PMNs tuo viralliset ja epäviralliset (esim. 3-sektori) organisaatiot yhteen, joissa oikeuslaitos, terveydenhuolto ja muut peruspalvelut, tietopalvelut, yleinen kehittäminen, ympäristönsuojelu, bioteknologia, kuljetus ja koulutus tuotetaan yhdessä verkostoituen.

Amerikkalaisten hallinnon ja johtamisen tutkijoiden ja kehittäjien - Goldsmith & Eggers (2004) ja Arganoffin (2007) mukaan - tarvitaan uudenlaista ajattelutapaa ja yhteistyötä eri organisaatioiden välillä, erityisesti julkisissa verkostoissa ja niiden johtamisessa. Entiset hierarkkiset ja byrokraattiset toimintatavat eivät toimi enää tämän päivän organisaatioissa. Nyt kirjoitetaan uusia sääntöjä julkiselle johtamiselle. Talous ja tehokkuus ovat entistä määräävämmässä asemassa myös julkisten organisaatioiden toiminnassa. Asiantuntijuus ja osaaminen korostuvat entistä enemmän ja sen vuoksi julkisia organisaatioita ei voi myöskään johtaa perinteisillä menetelmillä.

Uudessa paikallisessa hallinnassa (local governance) olennaisinta on kaikenlaisten rajojen ylittäminen ja tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. Suhteet muihin paikallistason toimijoihin nousevat hallinnan keskiöön; aluekehitys ja palvelut tuotetaan useiden kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten välisen vuorovaikutusverkoston kautta. Tämä merkitsee uudenlaisia johtamisen ja koordinoinnin välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja. Sen lähtökohta on kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä ja alueellisessa kontekstissa tarkoituksena mobilisoida johtamisen avulla yhteisön elinvoiman aktiviteetteja. Johtaminen kattaa palveluorientaation ohella kannustamisen poliittiseen osallistumiseen, kestävän kehityksen mukaiseen toimintaan, sosiaaliseen vastuullisuuteen ja innovatiiviseen alueen kehittämiseen. (Haveri 2004, 19.)

Verkostoista on puhuttu jo kauan, ja erityisesti alkujaan akateemisissa piireissä. Verkostoja koskeva analyttinen pohdinta ja tieteellinen tutkimus alkoi levitä sosiologien piirissä jo noin 40 vuotta sitten. Julkisen hallinnon ja byrokratioiden tutkimukseen verkostoajattelu teki tuloaan vasta 1970-luvun lopulta alkaen ja erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla. Tapahtuneen kehityksen taustalla oleva perusajatus on yksinkertainen: ihmisiä ei voi tarkastella pelkästään yksittäisinä toimijoina, vaan nimenomaan suhteessa heidän erilaisiin sosiaalisiin verkostoihinsa. Verkostoihin perustuvassa ajattelussa organisaatiot toimivat vuorovaikutteisessa suhteessa toimintaympäristöönsä ja menestyvät, jos ne onnistuvat luomaan kilpailukykyään vahvistavia yhteistyökumppanuuksia. Organisaation sisäinen ja organisaatioiden välinen yhteistyö on nykyään merkittävä menestystekijä julkishallinnon organisaatioissa. Verkostot ovat olleet keino edistää innovaatioiden syntyä ja leviämistä ja innovatiivisuuden erilaisia muotoja. (Fulop 2004, 541-543; Virtanen & Stenvall 2010, 124, 199-200.)

Sosiologi Mark Granovetter (1973) teki kuuluisaksi käsiteparin vahvat ja heikot siteet, joka on edelleen relevantti julkishallinnon verkostojohtamista tarkasteltaessa. Verkostot pysyvät koossa vahvojen siteiden ansiosta. Suurin osa uudesta ja kokeilemisen arvoisesta tiedosta välittyy heikkojen siteiden kautta. Vahvat siteet siis rakentavat suljetun piirin, johon heikkojen siteiden kautta saadaan uudistumisen impulsseja. Toinen käsitteellinen näkökulma on verkostotoimijoiden väliset sillat ja rakenteelliset aukot (ks. Burt 1982). Sillat yhdistävät eri verkostotoimijoita tilanteissa, joissa kaikki verkostotoimijat eivät ole kytköksissä toisiinsa ja eivät tunne toisiaan. Tällaisia verkstorakenteita on useita rinnakkain tai limittäin, jolloin verkostoon syntyy rakenteellisia aukkoja, joiden hallinnasta ja hyödyntämisestä tulee verkostojen toiminnan, tiedon jakamisen ja innovatiivisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä. Ne verkostotoimijat, jotka sijaitsevat verkoston keskellä ja välittävät toimijoiden välisiä moninaisia verkostosuhteita, saavat korkean luvun mittattaessa heidän keskeisyyttään verkostossa. (Virtanen & Stenvall 2010, 200-201.)

Seutuyhteistyön kehittämisessä verkostoitumisella on suuri merkitys. Verkostoitumisen ja verkostomainen johtaminen ovat tärkeässä asemassa myös tässä pro gradu –tutkielmassa. Verkostojen johtaminen on osa toimintajärjestelmien ja rakenteiden johtamista (Virtanen & Stenvall 2010, 240). Seudun johtaminen yhteistyössä, yhteisesti sovittujen linjausten mukaisesti helpottaa huomattavasti seutupolitiikan toteutuksessa. Virtanen & Stenvall (2010) ovatkin todenneet, että on tarpeen miettiä, millaisissa asiantuntijaverkostoissa olemme henkilökohtaisesti

mukana ja miksi – omasta halustani vai ”virkani puolesta”? Molemmat verkostotoiminnan motiivit ohjaavat yleensä viranhaltijan toimintaa: On helpompaa toimia ”porukassa” ja saada tukea kollegoilta. Julkishallinnon organisaatioiden näkökulmasta ei ole kyse lobbauksesta (engl. lobby ”aula”, jolla tarkoitetaan epävirallisten yhteyksien pitämistä päätöksentekijöihin, ”käytäväpolitiikkaa”). Kyse on organisaation (viraston) halusta vaikuttaa asioiden etenemiseen tavalla, joka ottaa huomioon sen oman kannan. Olennaista on huomata, että verkostoissa ei tapahdu mitään ilman vuorovaikutusta, kommunikaatiota. (Virtanen & Stenvall 2010, 200-203.)

Verkostoja kannattaa rakentaa organisaation sisällä ja että sen ulkopuolella. Mitä erilaisempia osaamisalueita verkoston jäsenet edustavat, sitä enemmän verkostoista on apua esimiestyössä. Verkostojen luominen on tietoista toimintaa ja niiden rakentamiseen kannattaa uhrata aikaa ja ajatuksia. Verkostot muodostavat parhaimmillaan yhteistyösuhteita, jossa kaikki osapuolet voittavat (win-win). Verkostojen kehittämistä tehdään yleensä horisontaalisesti ja vertikaalisesti sektorirajat ylittäen ja mahdollisimman lähellä asiakasta toimien. Johtajat, joilla on auktoriteettia, motivaatiota ja visio organisaation asemasta tulevaisuudessa ja jotka tehokkaasti hyödyntävät verkostoja, pärjäävät parhaiten kilpailussa ja pitävät asemansa. (Laitinen 2009, Hakanen et al. 2007, 25-27, Salminen 2006, 228-229, Paija 1998, 10-14.)

Seudullisessa kuntayhteistyössä verkostomallin yleisinä vahvuuksina voidaan pitää rakenteen joustavuutta, mahdollisuutta huomioida hyvin eri kuntien ja toimialojen erityistarpeet sekä poliittista toteutettavuutta. Joustavuus tarkoittaa etenkin sitä, että verkosto voi helposti muuttaa rakennettaan, lisätä siihen uusia solmuja tai vähentää vanhoja. Verkostoihin voidaan yhdistää muuttuvuus, ennakoimattomuus ja epäselvät ohjaussuhteet. Verkostossa mikä tahansa verkoston jäsen voi pyrkiä koordinoimaan verkostoa. Koordinointia koskevia impulsseja tulee verkoston eri osapuolilta ja nämä voivat olla keskenään hyvinkin ristiriitaisia niin tavoitteiden kuin keinojenkin osalta. (Haveri 2004, 29.)

Verkoston kohdatessa uusia haasteita joustavuus näkyy muun muassa siinä, että kaikkien kuntien ei tarvitse osallistua jokaiseen tehtävään. Kunnat voivat tulla mukaan niihin yhteistyöhankkeisiin ja toimintoihin, jotka toteuttavat niiden omaa etua ja sitoutua toimintaan vain tietyiltä osin. Poliittinen toteutettavuus näkyy siinä, että sopimusperusteista mallia ei yleensä vastusteta paljon koska se ei kovin radikaalisti muuta kunnan tai sektorin rakenteita tai toimintakäytäntöjä. (Majoinen, Mäki & Tammi 2004, 31.)

On kuitenkin huomattava, että kulttuurierot eivät sinänsä estä yhteistyötä, vaan sen tekevät ihmiset, jotka usein kätkevät muutoksen pelkonsa kansallisen kulttuurin, organisaatiokulttuurin tai alakulttuurinsa taakse. On helpompi pitäytyä omiensa seurassa kuin tarttua mahdollisuuteen ja samalla ottaa riski, että ei enää olekaan aivan ehdoton auktoriteetti oman suppean alakulttuurinsa ulkopuolella. (Grönroos 2003, 210-211.)

Joustavilla rakenteilla ja ohjauskeinoilla voidaan yleensä tukea innovatiivisuutta ja oppimista ja kehittää uusia toimintatapoja Standardoituja menettelytapoja on vähän ja tulos on ennakoimaton. Verkosto, joka on ainakin julkisuudessa olevan yleisen käsityksen perusteella tärkein yhteistyön malli kuntayhteistyössä, ei välttämättä ole paras hallinnan tapa jokaiseen tilanteeseen. Sama koskee luonnollisesti hierarkiaakin. Ei ole vain yhtä tapaa organisoida kuntien välistä yhteistyötä. (Haveri 2004, 30). Johtajan on tärkeää ymmärtää myös ihmisiä, jotka työskentelevät heidän ohjauksessaan ja kuinka he voivat saavuttaa toiminnalle asetetut yhteiset tavoitteet. Tässä yhteydessä voimmekin puhua sosiaalisista verkoista (”social networks”) ja siitä, kuinka niitä hallitsemme. Sosiaalinen verkosto toimii linkkinä yksilön ja yhteisön välillä, helpottaen samalla yhteistyön onnistumista. (Fulop 2004, Goldsmith & Eggers 2004, 37-38, Agranoff 2007, Laitinen 2009.)

Verkostojohtamisen hallinta entistä tehokkaammin, vaatii erilaisten vaihtoehtojen ymmärtämistä. Verkostojohtaminen on haasteellista ja osaamista vaativaa. Johtamistavalla on merkitystä saman ohjelman hallinnointi tavassa, koska toisenlaisella hallinnointitavalla ohjelma voi epäonnistua tai onnistua. Esimerkiksi autoteollisuudessa on merkittävää, kuinka hyvin hinta, aikataulut ja laatu on verrattavissa keskenään. Lopputuotteesta voi helposti nähdä, kuinka työ on onnistunut. Jos jokin toiminnan osa pettää, esimerkiksi alihankkija ei pystykään toimittamaan lupaamaansa asiaa ajallaan, se on nähtävissä myös lopputuotteen viivästyneenä valmistumisena. Kaikki verkostossa toimivat sovittavat toimintansa ja palvelunsa verkoston hyväksi.

Informaatioteknologian (IT) liittäminen kehittämisprosesseihin ja verkostoistumisen välineenä antaa uusia mahdollisuuksia. Informaatio-tekniologialla (IT) tarkoitetaan internetiä ja mobiililaitteita sekä kaikkea sitä tukevaa teknistä infrastruktuuria. Niiden tavoitteena on siirtää tai käsitellä informaatiota mahdollisimman nopeasti. Tulevaisuuden visiona on, että lähes kaikki toiminnot voidaan digitalisoida. Teknologia ja automatisointi korvaavat entistä useammin ihmisen ennen tekemän työn. Informaatio-tekniologia mahdollistaa entistä nopeamman

yhteydenpidon eri puolille maapalloa ja voi täten madaltaa yhteydenoton kynnystä. (Laitinen 2009, Hakanen et al. 2007, 15-22, Grönroos 2003, 212-216.)

Verkostojohtamisessa onnistuminen vaatii kouluttautumista ja osaamisen kehittämistä niin johtajalta kuin alaisiltakin. (Laitinen 2009, Goldsmith & Eggers 2004, 176-177). Suurin osa koulutuksesta on painottunut tähän asti politiikkaan, talouteen tai johtamiseen enimmäkseen perinteisen julkishallinnon organisaation näkökulmasta. Tulevaisuudessa hallinnon opiskelijat ovat entistä enemmän kiinnostuneet verkostomaisesta johtamistavasta, jossa yhteisöllinen johtaminen on toimintatapa ja -malli. Yhteisöllinen johtaminen vaatii johtajalta neuvottelutaitoja, projektien johtamista, tiedottamista ja verkoston johtamista yli sektori rajojen.

Verkostojohtamisessa onnistuminen edellyttää verkoston ammattitaidon ja osaamisen arvostamista, mutta myös oman johtamisosaamisensa kehittämistä, joka tarkoittaa omien sosiaalisten taitojen kuin varsinaisen hallinnon ja johtamisosaamisen kehittämistä. Tällainen uusi julkinen johtaminen tuo julkisille palveluille aivan uudenlaisen julkikuvan, jossa tärkeimpänä opetuksena on viisaus, joka lisääntyy demokraattisen hallinnon myötä ympäri maailmaa. (Laitinen 2009, vrt. Goldsmith & Eggers 2004, 188). Verkostojen johtamiseen liittyy optimaalisten työskentelyolosuhteiden mahdollistaminen sikäli, että julkishallinnon johtajien tulee tietoisesti johtaa asiantuntijoitaan näiden osallistuessa erilaisten asiantuntijaverkostojen toimintaan. Kenneth J. Meinerin ja Gregory C. Hillin (2007, 62-63) termejä mukaillen voi todeta, että kokonaisuuksien hallinta verkostojen johtamisessa liittyy monimutkaisuuden hallintaan. Muodolliset organisaatiot ja erilaiset verkostot muodostavat kompleksisen ja monitulkintaisen systeemin, jonka toimintaa voi olla vaikea tunnistaa ja varsinkin hallita. (Virtanen & Stenvall 2010, 204.)

Hallinnolta vaaditaan myös osaamista hallita verkoston osia, mutta myös kokonaista verkostoa. Verkoston johtajat koordinoivat toimintaa, hallitsevat riskejä ja jakavat tietoa verkostossa toimiville sekä siihen tiiviisti liittyville tahoille. (Goldsmith & Eggers 2004, 40-46). Verkostojen ongelmaksi voi puolestaan koitua pyrkimysten monisuuntaisuus, eli toimijoiden teot saattavat olla jopa keskenään ristiriitaisia. Legitimaatio, vastuullisuus ja implementaatiokyky ovat usein myös kyseenalaistettu verkostoissa (esimerkiksi Keil 2000). Hyvätkin hankkeet epäonnistuvat ennakkoluulojen, muutoksen pelon tai typeryyden vuoksi. Verkostomaisen toiminnan käynnistäminen ei ole aina kovin helppoa ja se ei lähde liikkeelle itsestään. Se vaatii, että joku paneutuu erityisesti toiminnan käynnistämiseen (vrt. Agranoff 2004, 55).

Verkostoituminen vaatii aina kumppanin, kenen kanssa tehdä työtä yhdessä. Ensin on selvitettävä mahdolliset kumppanit, tuotava kaikki mahdollisuudet ja riskit pöytään nähtäville sekä analysoitava organisaation omat sisäiset toimintatavat, kartoitettava kaikkien sitoutuminen ja odotukset toiminnalle. Lopuksi on laadittava selkeä strategia toiminnalle ja sovittava vastuista eri partnereiden kesken. Strategian on palveltava kaikkia partnereita ja sitoutuminen on varmistettava. (Laitinen 2009.)

Joustavilla rakenteilla ja ohjauskeinoilla voidaan yleensä tukea innovatiivisuutta ja oppimista ja kehittää uusia toimintatapoja Standardoituja menettelytapoja on vähän ja myös tulos on ennakoimaton. Verkosto, joka on ainakin julkisuudessa olevan yleisen käsityksen perusteella tärkein yhteistyön malli kuntayhteistyössä, ei välttämättä ole paras hallinnan tapa jokaiseen tilanteeseen. Sama koskee luonnollisesti hierarkiaakin. Ei ole vain yhtä tapaa organisoida kuntien välistä yhteistyötä. (vrt. Haveri 2003). Julkishallinnon johtamisen näkökulmasta lisäarvoon tähtäävät verkostot ovat dynaamisia toimintakonsepteja, jotka antavat impulsseja julkishallinnon organisaatioiden kehittymiselle ja uudistamiselle. Verkostoihin voidaan koota muutosten ja uudistumisen vaatima osaaminen. (Virtanen & Stenvall 2010, 206-207.)

Kuntien palveluiden tuottaminen tulisi olla ammattilaistoimintana professionaalisesti korkeatasoista. Kunnissa tarvitaan myös kykyä innovoida ja sopeutua muutoksiin. Verkostot johtamisen organisoitumisen muotona sisältää erilaisten yhteistyösuhteiden hallinnan. Välillä verkostojen ja ammattilaisten näkökulma voi olla vahva ja välillä hallitsevana foorumina on poliittinen päätöksenteko. Tärkeä näkökulma julkisen sektorin ja kuntien kompleksisuuteen on myös kysymys siitä, mikä kuntien toiminnassa on perimmältään pysyvää. Se ei ole välttämättä kuntarakenne, vaan enemmänkin eri toimijoiden tapa toimia vuorovaikutussuhteissa. Kiinnostava kysymys on se, miten vuorovaikutussuhteet toimivat kuntien ohjausjärjestelmissä ja päätöksentekotilanteissa. Sähköisten verkkojen ja muun IT:n hyödyntäminen kuntien verkostojen kehittämisessä ovat myös suurien haasteiden edessä. Kuntien tai kuntayhtymien yhteisten IT-verkkojen kehittäminen ei ole ainakaan Kemi-Tornio seudulla saavuttanut kovinkaan merkittäviä tuloksia.

3.4 Muutosjohtaminen

Viime vuosikymmenien aikana johtamisen keskeiseksi kysymykseksi on noussut muutosjohtaminen. Muutospaineissa johtajien ja esimiesten kyvyt ovat kovalla koetuksella. Muutosvastarintaa on kyettävä hallitsemaan eri tasoilla. Muutoksen mielekkyys on pystyttävä perustelemaan siten, että ihmiset haluavat sitoutua siihen ja ponnistella sen eteen. (Viitala & Jylhä 2006, 261; Peltonen 2008, 132, 137.) Muutoksen johtaminen on organisaatiota uudistavaa johtamista, joka perustuu tietoisuuteen osaamisen tilasta, innovatiivisuuden tarpeellisuudesta ja sisällöstä sekä siitä, miten muutoksia toteutetaan (Virtanen & Stenvall 2010, 240).

Perinteisesti muutosjohtamisesta käytetään termiä 'change management'. Management-johtaminen mielletään asioiden suunnitteluksi. Se sisältää aikataulutusta, tavoitteiden asettamista, analysointia yms. Muutokset ovat organisaatioiden nykypäivää. Sisäiset ja ulkoiset tekijät pakottavat organisaatiot muuttamaan toimintaansa. Muutos sanana herättää ihmisissä kovin erilaisia tunteita. Toisia se innostaa ja inspiroi - toisia ahdistaa ja kiukuttaa. Jotta muutoksen läpivieminen organisaatiossa olisi pääasiallisesti positiivinen kokemus, tarvitaan laadukasta muutosjohtamista. (Stenvall & Virtanen 2007, Muutosjohtaminen.org.)

Monet esimiehet ovat tottuneet johtamaan organisaatiotaan tietyn suunnitelman mukaisesti, jolloin toiminta on rullannut eteenpäin kuin juna. Muutoksen tullessa tämä vanha toimintamalli ei enää päde vaan sitä tulee muuttaa. Tarvitaan kykyä nähdä millaisia muutoksia tulee tehdä ja miten nämä muutokset toteutetaan. Kun uusi strategia on luotu, tarvitaan muutakin kuin tavoitteiden laatiminen ja toimeenpano. Uusi strategia vaatii todennäköisesti roolien, vastuiden ja organisaatorakenteiden muutoksia. Nämä muutokset ovat haasteellisia, koska monella on jo vakiintuneet työtavat, rutiinit sekä näkemykset. (Peltonen 2008, 131; Muutosjohtaminen.org.)

Muutoksen johtamisesta on tehty useita erilaisia malleja. Kuuluisimpia malleja on P. Kotterin ”Muutoksen portaat”. Monet muut mallit ovat mukaelmia tästä mallista. Muutos on jokaisessa organisaatiossa yksilöllinen ja muutokseen liittyvät ongelmat ovat yhteydessä mm. muutoksen tasoon ja yrityksessä vallitsevan kulttuuriin. Muutoksen askeleet tai mitkään muutkaan mallit eivät ole taikakaluja, joilla johto voi taata muutoksen onnistumisen, mutta ne toimivat apuna muutoksen erilaisten vaiheiden hahmottamisessa. Mallien avulla voi olla mahdollista hahmottaa muutokseen liittyviä sudenkuoppia. (vrt. Pekkala 2007.)

Muutoksen avoin ja vuorovaikutteinen johtaminen auttaa organisaatiota hyväksymään ja sopeutumaan muutoksiin. Jotta muutos hyväksyttäisiin organisaatiossa, on tärkeää, että ihmiset kokevat muutoksen jollain tavalla vaikuttavan positiivisesti heidän työhönsä. Kun muutoksella on henkilökohtainen merkitys, siihen suhtaudutaan intohimoisemmin. Muutosprosessin onnistuminen on todennäköisempää, mikäli muutokset koetaan innostavina. Tärkeintä on luoda organisaatioon oppimisen kulttuuri – sellainen, joka kannustaa kyseenalaistamiseen, tiedon hyödyntämiseen muutostyön osana ja jonka perustana on avoin kommunikaatio. Organisaation johdolla on tässä ”luomistyössä” keskeinen rooli. (Stenvall & Virtanen 2007, 11, 144).

Stenvallin ja Virtasen (2007, 146-149) mukaan muutostarve syntyy joko sisäisistä tai ulkoisista tekijöistä, tai näiden yhteisvaikutuksesta: Onnistunut muutos edellyttää muutostarpeen tunnistamisen lisäksi organisaation muutoskapasiteetin kriittistä arviointia. Muutosta pitää suunnitella, ja muutoksen tekemisen täytyy perustua systemaattiseen hallintaan. Lisäksi muutoksen johtamisessa tärkeitä onnistumista edistäviä asioita ovat keskustelu, koulutus ja yhteistoiminta muutoksen suunnittelussa ja toteuttamisessa (Viitala & Jylhä 2006, 262).

Muutoshankkeiden toteuttaminen edellyttää projektihallinnan taitoja. Muutosten toteuttaminen liittyy henkilökohtaiseen, tiimikohtaiseen ja koko organisaation oppimiseen. Oppiminen on oivaltamiseen perustuvaa toimintaa, jonka avulla ymmärrämme, että asioita voidaan tehdä toisin. Luottamus on keskeinen onnistuneen muutoshankkeen edellytys. Luottamus auttaa kestämaan muutokseen liittyvää epävarmuutta ja se on muutoksessa jaksamisen keskeinen edellytys.

Muutoksissa tulee vahvistaa toimijoiden muutosdynamiikkaa ja -kompetensseja. Muutosjohtajan kompetensseja ovat yleisjohtajuus, itsehillintä ja -hallinta, läsnä oleva johtajuus, tarttuminen ongelmiin ja eteen tuleviin mahdollisuuksiin, kyky johtaa omalla esimerkillään sekä valmentava ja mahdollistava johtajuus. Ilman johtajuutta muutoshankkeet eivät onnistu. Menestyminen edellyttää henkilöjohtamiseen liittyviä valmiuksia, keskeneräisyyden sietämistä, muutosvastarinnan kohtaamiseen liittyvää rohkeutta ja tavoitteellisuutta.

Onnistunut muutosprosessin toteutus perustuu aina kriittiseen reflektioon. Muutostoimijoiden pitäisi ymmärtää millaisesta muutoksesta on kysymys, missä muutoksen toteutuksessa mennään ja että muutostoimijat kykenevät kriittisesti kyseenalaistamaan omaa toimintaansa. Reflektio on prosessi, joka mahdollistaa yksilöiden, tiimien ja lopulta koko organisaation ideoiden ja

kokemusten kriittisen tarkastelun. Muutos etenee harvoin rationaalisesti ja episodimaisesti. Sen sijaan se on luonteeltaan usein kaoottinen, ulkopuolisen silmin jopa vaikeasti hahmottuva kokonaisuus. (Peltonen 2008, 135.)

Muutostarpeen tunnistaminen, muutoksen varsinainen toteuttaminen ja muutoksen avulla aikaansaatuja tuloksia arvioitaessa, on hyödyllistä, että muutoskehittäjät hahmottavat muutoksen tiettyjen perusvaiheiden kautta etenevänä prosessina. (Stenvall & Virtanen 2007, 12). Henkilöstön asiantuntijuuden lisäksi keskeisiä käytännön muutosjohtamisen kulmakiviä ovat päätöksenteon sujuvuus, tiedottamisen kattavuus ja avoimuus sekä osallistumis- ja keskustelumahdollisuudet (vrt. Smythe 1997; Viitala & Jylhä 2006, 266; Koski & Vakkala 2007, 13). Muutosjohtamista käsittelevässä kirjallisuudessa on totuttu korostamaan organisaation ylimmän johdon ja keskijohdon merkitystä muutosten ideoinnissa, suunnittelussa ja toteutuksessa. Tätä samaa julkishallinnon osalta on tuoreessa tutkimuksessaan korostanut muun muassa Thomas Diefenbach (2009), joka on tuonut esille, että uutta julkisen johtamisen ajattelutapaa on viime vuosikymmeninä pidetty nimenomaan julkishallinnon muutosten ideologisena keppihevosenä (Virtanen & Stenvall 2010, 207).

3.5 Johtaminen ja poliittinen ohjaus

Julkisissa organisaatioissa päätöksenteko on useissa tapauksissa ratkaisuntekoa, joka perustuu valintaan etukäteen annetuista vaihtoehdoista. Poliittinen päätöksentekijä tai päättävässä asemassa oleva virkamies kuuluu poliittis-hallinnolliseen päätöksentekojärjestelmään, kuten eduskuntaan, hallitukseen, ministeriöön, kuntaan tai valtionyhtiöön. Näin voidaan kuvata päätöksentekijää johtamisaseman ja -valtuuksien perusteella. Päätöksentekoprosessin vaiheita ovat suunnittelu ja valmistelu, varsinainen päätöksenteko- ja valintatilanne, täytäntöönpano ja valvonta ja seuranta. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa pyritään tuottamaan informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön. Poliittisessa järjestelmässä tähän vaiheeseen osallistuvat virkamiehet ja asiantuntijat. Varsinaisessa ratkaisunteossa ovat mukana poliittiset päättäjät. Ratkaisut perustuvat tosiasioihin ja arvoihin. Päätösten täytäntöönpanovaihe on jälleen haaste virkamiesjohtajille ja asiantuntijavirkamiehille. (Salminen 2004, 59, 61.)

Prosessilähtöiseen ajattelutapaan ja organisoitumiseen siirtyminen tulee merkitsemään pienimuotoista vallankumousta maassa, jossa julkishallinnon rakenteet ovat perinteisesti olleet hyvin jäykkiä. Jäykkyys ja pysyvyys ovat hyviä luonnehdintoja, katsomme sitten julkishallinnon organisaatioiden sisälle tai eri organisaatioiden tai eri hallinnonalojen väliseen maastoon. Miksi julkishallinnon organisaatiot sitten ovat niin jäykkiä kuin väitetään. Onko kyse siitä, ettei niihin ole kohdistunut minkäänlaisia muutostarpeita? Ja jos muutostarpeita on ollut, miksi ne on torjuttu ja kenen intressien mukaista torjunta on ollut? (Virtanen & Wennberg 2005, 26-27.)

Kuntalain säädösten valossa kunnan johtaminen näyttää varsin selvältä ja yksinkertaiselta. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päättää niiden keskeisistä tavoitteista. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnassa on kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoito sekä muuta toimintaa. Kunnassa on siis kahdenlaista johtamista: poliittista ja ammatillista. Edellä mainittua edustavat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Jälkimmäinen henkilöityy kunnanjohtajaan ja johtaviin viranhaltijoihin. Työnjako on selvä ja kummallekin johtamiselle on paikkansa. (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus 2004, 49.)

Kunnallispoliittisen ohjauksen perusta on valtion säännösohjaus ja kunnalliseen itsehallintoon perustuva päätöksenteko. Kuntalaisten tahdon tulisi välittyä vaaleissa valitun valtuuston ja sen valitsemien muiden luottamuselinten päätöksissä palveluja tuottaville yksiköille. Poliittisten toimielinten tehtävä on priorisoida kuntalaisten hyvinvointia ylläpitävät ja edistävät palvelutarpeet. Tämä tapahtuu ensisijaisesti talousarviossa ja muissa taloussuunnitelmissa. Kunnan talousarviossa tulosvastuu määritellään yleensä tehtäväkohtaisesti. Valtuusto myöntää määrärahat tehtäville tai tehtävistä vastaaville yksiköille. Toimielinten tai viranhaltijan toimivalta ei yleensä käy ilmi suoraan talousarviosta, vaan tehtäviin liittyvä toimivalta- ja -vastuu määritellään pysyväisluonteisesti johtosäännössä. (Myllyntaus 2002, 20, 27.)

Mintzberin mukaan organisaatio muodostuu viidestä toiminnallisesta osasta. Näistä strateginen huippu edustaa organisaation johtoa, jossa organisaation johtamisen näkökulma on yleinen. Strateginen huippu asettaa tavoitteita ja vastaa siitä, että organisaatio toimii tavoitteiden suuntaisesti. Se vastaa organisaation toiminnasta omistajille eli niille, jotka hallitsevat sen olemassaoloa ja kunnan tapauksessa kuntalaisia edustavalle valtuustolle. (Rannisto 2005, 21.)

Poliittinen johtaja on Salmisen (2004) mukaan riippuvainen kannatuksestaan. Hänen johtajuuttaan määrittelevät muodollinen asema, päätöksentekovaltuudet ja vastaavat tekijät. Ammatillisen johtamisen vastuulla (Määttä & Ojala, 2001) on varmistaa vaikuttavuus- ja taloudellisuusnäkökulmat, huomioiden prosessien ja rakenteiden toimivuus ja kehittäminen sekä henkilöstön uudistuminen ja jaksaminen. Poliittiset päättäjät ovat yhdessä virkamiehistön kanssa vastuussa kansalaisille ja kuntalaisille yhteiskuntapolitiikan toteuttamisesta.

Julkisen sektorin tutkijat keskittyivät pitkään erityisesti paradigmanmuutoksen tarpeellisuuteen ja ajankohtaisuuteen. Toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltio on ollut keskeinen julkishallinnon toiminnan päämäärä. Nyt ollaan tilanteessa, jossa yritysmaailman kautta kehitetyt strategiset ajatukset on hyväksytty monelta osin osaksi julkishallinnon johtamista. (vrt. Määttä & Ojala 2000, Rannisto 2005, 11.)

Uudistushankkeiden ohjaukseen tarvitaan uutta otetta. Tarvitaan vahvaa tahtoa saada aikaan vähemmällä enemmän ja laadukkaampaa tuotosta. Se on aina ja kaikissa organisaatioissa, myös julkishallinnossa, mahdollista. Tämä tieto ohjaa riittämättömästi julkishallinnon kehittämistä, päätöksentekoa ja johtamista. Tällaisen tahtotilan aikaansaaminen on yksi keskeisimpiä julkishallinnon johtamisen ja poliittisen ohjauksen haasteita. (Korpela & Mäkitalo 2008, 208.)

3.6 Yhteenveto johtamisesta

Kuntien toimintaympäristö on nyt ja tulevina vuosina entistä monimutkaisempi ja nopeasti muuttuva. Tämä edellyttää kunnilta joustavuutta, nopeaa reagointikykyä ja toimivaa johtajuutta. Uudenlaisilla johtamistavoilla ja rakenteilla mahdollistetaan kuntaorganisaatioiden elinvoiman ja innovaatiokyvyn vahvistuminen. Tavoitteisiin päästään kehittämällä toiminnan asiakaslähtöisyyttä, kustannustehokkuutta, vuorovaikutusta ja rajapinnat ylittävää yhteistyötä. Uudistamistyössä keskeistä on strategisen henkilöstövoimavarojen johtamisen kehittäminen. Tehokas julkinen sektori on kansalaisen etu niin palvelujen käyttäjänä kuin rahoittajana. Palvelutuotannon tehostamistoimissa ollaan vasta alkutaipaleella. On saatava pienemmillä panoksilla aikaan enemmän ja parempia tuloksia.

Paras-uudistuksen tavoitteena on kuntarakenteiden uudistaminen. Palvelurakenteet, monipuolisemmat tuottamistavat ja tehokkaammat tuotantoprosessit näyttävät jäävän liian vähälle huomiolle. Tutkimukset osoittavat, että kuntarakenteiden uudistaminen ei yksin tehosta toimintoja. Samassa yhteydessä olisi kyettävä uudistamaan toimintamallit ja otettava käyttöön uutta teknologiaa. Uudistusten eteneminen ja niissä onnistuminen kulminoituu yleensä johtamisosaamiseen.

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme johtamista johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä omasta työstään, jossa korostuvat heidän viran- ja työnkuvaan liittyvät viranhaltijayhteistyön tekeminen ja oma esimiestyö. Kuntalaki ja eri alojen erityislainsäädännöt ohjaavat työtä. Kunnallispoliittisen ohjauksen perusta on valtion säännösohjaus ja kunnalliseen itsehallintoon perustuva päätöksenteko. Kuntalaisten tahdon tulisi välittyä vaaleissa valitun valtuuston ja sen valitsemien muiden luottamuselinten päätöksissä palveluja tuottaville yksiköille. Johtamisessa korostuvat tulevaisuuden ennakointi, kyky ja tahto tehdä priorisointeja, laaja ja syvä näkemys organisaation suorituskyvystä ja henkilöstön osaamisesta. Julkinen hallinto näyttää vaativan entistä laaja-alaisempaa, ennakoivampaa ja erilaistavampaa johtamisotetta.

Nykyisin organisaatiot tarvitsevat uudistumiskykyä ja luovuutta menestyäkseen. Innovaatioita tarvitaan teknologioiden, tuotteiden, prosessien, liiketoimintamallien ja itse organisaation kehittämiseen. Innovaatioiden syntyminen edellyttää siihen otollisia olosuhteita, dynaamista toimintaympäristöä, toimivaa vuorovaikutusta ja monipuolista osaamista, jotka kaikki muodostuvat useista eri tekijöistä ja vaativat toimenpiteitä. Ilman suunnitelmallisuutta, tavoitteita, toimivia prosesseja ja selkeitä rooleja ei saada aikaan kilpailukykyistä liiketoimintaa. Johtajalla ja esimiehellä on merkittävä rooli organisaation uudistamisen ja muutosten eteenpäin viejänä. (Suna & Okkonen 2007, 12.)

Uusi julkinen johtaminen ja verkostojohtaminen luovat hyvät puitteet onnistua uudenaikaisessa johtamisenkulttuurissa. Esimiesten tehtävänä on luoda ja jatkuvasti ylläpitää työyhteisössään sellaisia käytännöllisiä ja henkisiä olosuhteita, joissa kaikki haluavat toimia aktiivisesti ja ponnistella yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Johtavien viranhaltijoiden muodollisesti vahva rooli strategiaprozessissa tulee laajan valmistelun myötä riippuvaiseksi heidän kyvystään johtaa alaisiaan strategisessa valmistelussa ja toteutuksessa.

Julkisen hallinnon ja byrokratioiden tutkimukseen verkostoajattelu teki tuloaan vasta 1970-luvun lopulta alkaen ja erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla. Verkostoihin perustuvassa ajattelussa organisaatiot toimivat vuorovaikutteisessa suhteessa toimintaympäristöönsä ja menestyvät, jos ne onnistuvat luomaan kilpailukykyään vahvistavia yhteistyökumppanuuksia. Organisaation sisäinen ja organisaatioiden välinen yhteistyö on nykyään merkittävä menestystekijä julkishallinnon organisaatioissa.

Muutoksen johtaminen on haasteellista. Muutostilanteet ovat mitä moninaisempia ja niihin liittyy paljon ylimääräistä työtä. Muutokset ovat harvoin selkeitä ja rajattuja prosesseja. Käytännössä organisaatioissa erilaiset muutokset lomittuvat toistensa kanssa. Muutokset voivat olla päällekkäisiä, ristiriidassa toistensa kanssa ja voivat vielä muuttua matkan varrella. Jo pelkästään pakollisten asioiden (management) hoitamien vie johtavassa asemassa olevien henkilöiden kallisarvoista aikaa.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Kuntien toimintaympäristön ja työelämän muutokset, tuotettavien palveluiden sisällön muutokset sekä muu yhteiskunnallinen kehitys asettavat suuria haasteita kuntaorganisaation johtamiselle, osaamiselle, tuloksellisuuden ja henkilöstövoimavarojen kehittämiseksi. Nämä muutokset edellyttävät koko organisaatiolta ja kaikilta osallisilta muuntautumiskykyä, sopeutumista uusiin tilanteisiin ja asioihin sekä uudenlaista vastuunottamista. Muutokset vaativat kykyä luoda, hankkia ja välittää tietoa sekä muuttaa omaa ajattelua ja käyttäytymistä. Tutkimus ja kehittämistyö auttavat osaltaan muuttamaan organisaation toimintaa haluttuun suuntaan.

Tutkimuksemme käynnistyi syksyllä 2009 kirjallisuuteen tutustumalla. Tutkimuksen rajaaminen oli aluksi vaikeaa, koska tutkimuskenttä on laaja ja mielenkiintoinen. Pitkän pohdinnan jälkeen päädyimme tutkimustamme ohjaavien opettajien kanssa, että rajaamme tutkimuksen Kemi-Tornio seudulle, jossa oli alkamassa samanaikaisesti kuntajakoselvitys. Mielenkiintomme heräsi, miten seudun viranhaltijat suhtautuvat mahdollisiin tuleviin uudistuksiin. Tutkimusalueen rajaamisen jälkeen olimme yhteydessä Kemi-Tornio Kehittämiskeskukseen, toimitusjohtaja Martti Ruotsalaiseen.

Kävimme keväällä 2010 Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen toimitusjohtaja Martti Ruotsalaisen kanssa konsultoivat neuvottelut tutkimuksemme toteuttamisesta Kemi-Tornio seudun kunnissa. Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen kautta saimme tukea ja uskoa tutkimuksen toteuttamisen hyödyistä. Kehittämiskeskuksen johtoryhmä ja seutuhallitus käsittelivät tutkimustamme kokouksissaan alku kesästä 2010 ja suhtautuivat siihen positiivisesti. Kehittämiskeskuksen myötävaikutuksella tutkimuksemme käynnistyi. Lähestyimme eri kuntien johtavia viranhaltijoita sähköpostitse ja puhelimen välityksellä.

4.1 Laadullinen arviointitutkimus

Tutkimuksemme on laadullinen arviointitutkimus, jossa arvioidaan johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä seutuyhteistyöstä ja johtamisesta. Viranhaltijoiden näkemykset perustuvat heidän henkilökohtaiseen näkemykseensä ja kokemukseensa yhteistyön toimivuudesta ja sen vaikutuksesta heidän johtamiseensa. Viranhaltijoiden näkemykset eivät ole määrällisesti mitattavissa, vaan ne ovat hyvin subjektiivisia ja siksi laadullisen tutkimuksen kriteerit täyttäviä.

Kokonaisuutena näkemykset eivät kuitenkaan ole yksittäisen viranhaltijan esittämiä, vaan haastateltavia on ollut yhteensä kymmenen, joten tutkimustulokset ovat siksi yleistettävissä ja kuvaavat osaltaan myös laajempaa käsitystä käsiteltävänä olevasta asiasta.

Arviointitutkimus käsitetään eri tavoin riippuen keskustelunäkökulmasta ja tutkimuksen tavoitteista. Arviointia sisältyy useimpiin sosiaalipoliittisiin tutkimuksiin, mutta niitä ei kuitenkaan ole kutsuttu arviointitutkimuksiksi, koska se ei ole kuulunut mihinkään tieteenalaan. Lähinnä arviointi on liitetty yhteiskuntatieteisiin, jolloin tutkimusperinteitä ovat muokanneet useat tieteenalat, kuten taloustiede, hallintotiede, politiikan tutkimus, kasvatus-tiede, kokeellinen psykologia ja sosiaalipolitiikka (Vuorela 1990, Tenkanen 2003.)

Rajavaaran (1999, 40) mukaan arviointitutkimuksen monitieteisyydestä johtuen tutkijat ovat sitoutuneet lähinnä omaan tutkimusalaansa eivätkä arviointitutkimukseen sinänsä. Monitieteisyys on sekä rikastuttanut että hankaloittanut arviointitutkimuksen kehitystä omaksi tieteenalaksi. Arviointitutkimuksen kehityksessä on ollut monia eri vaiheita ja se on kehittynyt eri sukupolvien aikana. Arviointitutkimusta voidaan jaotella usealla eri tavalla, mutta yhden jaottelun mukaan siinä voidaan erottaa neljä eri lähestymistapaa: kokeellinen, pragmaattinen, konstruktivistinen ja pluralistinen näkökulma. (Pawson & Tilley 1998, 1-29.)

Aluksi arviointitutkimusta tehtiin positivistisella otteella, jonka alkaminen ajoitetaan useimmiten 1960-luvun alkuun. Kokeelliset tutkimusasetelmat sekä koe- sekä kontrolliryhmät liittyivät tähän tutkimussuuntaukseen. Niiden avulla haettiin kausaalisia yhteyksiä ja tuotettiin tietoa päätöksentekijöille. Myöhemmin, 1970-luvulta alkaen, arvioinnilla tavoiteltiin käytännön hyötyä, mikä johti pragmaattiseen suuntaukseen, palveluohjelmien ja palvelujen käyttäjien eli osallisten intressien huomioimiseen.

Konstruktivistisessa arviointitutkimuksessa on edetty astetta pitemmälle tutkijoiden ja toimijoiden välisessä yhteistyössä eli neuvotteluissa (Guba & Lincoln 1989, 8; Uusikylä 1999). Tutkimukseen asianosaisten eli viiteryhmien arvot, käsitykset ja odotukset kartoitetaan. Tutkimuksen aikana kerätystä arviointitiedosta neuvotellaan osallisten kanssa ja tutkimustuloksia voidaan hyödyntää jo toiminnan toteutuksen aikana.

Pluralistisessa arviointitutkimuksessa hyväksytään arvioinnin erilaisista tarkoituksista johtuvat lähestymistavat ja menetelmien yhdistelmät sekä arvioitsijan roolin variaatiot osallistuvasta

tutkijasta ulkopuoliseen asiantuntijaan. Pragmaattisessa arviointitutkimuksessa puolestaan on kiinnostuttu käyttökelpoisen tiedon tuottamisesta organisaation toiminnan kehittämiseksi.

Tutkimuksessamme on pragmaattinen tiedonintressi joka toteutuu siten, että siinä arvioidaan Kemi-Tornio seutukunnan johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä ja kokemuksia seutuyhteistyöstä ja johtamisesta. Tutkimuksen tavoitteena on käyttökelpoisen ja kunnissa hyödynnettävissä olevan tiedon tuottaminen Kemi-Tornio seutukunnan kuntien yhteistyöstä ja johtamisesta muuttuvassa toimintaympäristössä..

Tulosten hyötykäyttö on yhteydessä siihen, miten Kemi-Tornio seutukunnan kuntien toimintamallit ovat toimineet käytännössä johtavien viranhaltijoiden kokemana ja missä määrin siihen sisältyviä eri kuntien sisäisiä ja ulospäin verkostoituvia yhteistyömalleja ja toimintatapoja voidaan hyödyntää kuntalaisten joustavassa palvelujen tuottamisessa. Uudenlaiset palvelujen tuottamisen innovaatiot vaativat julkissektorin johtavilta viranhaltijoilta uudenlaista ja joustavaa ajattelu- ja toimintatapaa sekä toimeenpanotapaa.

Inhimilliseen toimintaan liittyy luontainen uteliaisuus tietää, miten asetetut päämäärät ja tavoitteet toteutuvat. Tietoa ja kokemuksia käytetään hyödyksi joko tietoisesti tai tiedostamatta vastaavan tilanteen toistuesssa. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 121.) Arvioinnin suosio on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana lisääntynyt Suomessa huomattavasti. Tässä tutkimuksessa arviointia tekevien viranhaltijoiden näkemykset ja kokemukset tutkittavasta asiasta; seutuyhteistyöstä ja johtamisesta on hyvin subjektiivinen. Johtavien viranhaltijoiden kokemusten kartoittaminen kuntien haasteellisissa muutostilanteissa, antaa suuntaa sille, miten toimintaa pitäisi edelleen kehittää.

Tutkimuksessa johtavien viranhaltijoiden näkemysten ja kokemusten kartoittaminen etenee arviointiprosessin mukaisesti. Arviointiprosessi koostuu arvioinnin tarpeen määrittelystä, arviointitehtävän muotoilusta, käytettävien arviointikäsitteiden ja kriteerien yksilöimisestä, arvioinnin työvaiheiden suunnittelusta, varsinaisesta toteutuksesta, raportoinnista ja viime kädessä arviointitiedon hyödyntämisestä, jossa tavoitteena on organisaation ja sen yksilöiden oppiminen. (vrt. Virtanen 2007, 142.) Arviointitutkijoiden mukaan on tehtävä valintoja sen suhteen keiden näkökulmasta arviointia tehdään. (Pawson & Tilley 1998, 13). Tutkimuksessa mukana olevan kohdejoukon valinnalla on merkitystä tutkimuksen tuloksiin.

4.2 Aineiston keruu

Haastattelulla on tietty päämäärä, johon haastattelun kautta pyritään: haastattelijalla on tiedon intressi, jonka vuoksi hän tekee kysymyksiä ja aloitteita, kannustaa haastateltavaa vastaamaan, ohjaa keskustelua, fokusoii sitä tiettyihin teemoihin jne. Tutkimushaastattelua ohjaa tutkimuksen tavoite. (ks. Ruusuvuori & Tiittula 2005, 23.) Haastattelu on ainutlaatuinen tiedonkeruumenetelmä, että siinä ollaan suorassa kielellisessä vuoro-vaikutuksessa tutkittavan kanssa. Suurimpana etuna pidetään yleensä joustavuutta aineistoa kerätessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 199.)

Haastattelua verrataan usein keskusteluun, sillä se sisältää samanlaisia piirteitä. Haastattelussa on kuitenkin tarkempi rakenne, se on useimmiten ennalta suunniteltu, sitä on pyytänyt toinen osapuoli ja osapuolten roolit ovat erilaiset. Haastattelussa on vähintään kaksi osapuolta, joilla on selkeät roolit: toinen on haastattelija eli kysyjä ja toinen haastateltava eli vastaaja. Roolit eivät periaatteessa vaihdu haastattelun aikana, vaan haastattelijan ja haastateltavan odotetaan käyttäytyvän oman roolinsa mukaisesti. Muissakin viestintätilanteissa, esimerkiksi opetustilanteessa toimitaan tiettyjen roolien mukaan ja voisi ajatella, että ainoastaan haastattelun päämääränä oleva tiedonhankinta erottaa sen selkeästi muista vuorovaikutustilanteista. (Jyväskylän yliopisto, verkkotuotanto.)

Teemahaastattelun yhteydessä useat kirjoittajat puhuvat lomake- ja avoimen haastattelun välimuodosta, puolistrukturoidusta tai puolistandardoidusta haastattelusta. Puolistrukturoitu haastattelu sopiikin erinomaisesti tilanteissa, joissa tutkimuksen kohteena ovat emotionaalisesti arat aiheet, kun halutaan selvittää heikosti tiedostettuja seikkoja, esimerkiksi arvostuksia, aikomuksia, ihanteista ja sellaisista aihepiireistä, joista ei ole päivittäin totuttu keskustelemaan. Haastattelurunkoa laatiessamme emme laadi yksityiskohtaista kysymysluetteloa, vaan teema-alueuuttelon. Haastattelutilanteessa ne ovat haastattelijan muistilistana ja tarpeellisena keskustelua ohjaavana kiintopisteenä. Teema-alueiden tulee olla niin väljiä, että se moninainen rikkaus, mikä tutkittavaan ilmiöön yleensä todellisuudessa sisältyy, mahdollisimman hyvin paljastuu. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 35, 41-42.)

”Kun tutkitaan ihmisiä, miksi ei käytettäisi hyväksi sitä etua, että tutkittavat itse voivat kertoa itseään koskevia asioita?” Näin Robson (1995, 227) aloittaa haastattelua ja kyselyä koskevan

tekstinsä ja toteaa lisäksi tutkimukseen ja haastatteluun osallistuvista seuraavasti: *”On ratkaisevan tärkeää ottaa mukaan niitä henkilöitä, jotka ovat organisaatiossa sellaisessa asemassa, että heillä on valtuudet arvioinnista nousevien muutosehdotusten läpi viemiseen, osittain siksi, että se on osa heidän päivittäistä työtään ja siksi, että he ovat asemassa, jossa he voivat suositella tai vaatia muutoksia”*. (Robson 1995, 46.)

Teema-alueiden pohjalta haastattelija yleensä voi jatkaa ja syventää keskustelua niin pitkälle kuin tutkimusintressit edellyttävät ja haastateltavan edellytykset ja kiinnostus sallivat. Jokainen teemahaastattelu sisältää suuren joukon hyvin erityyppisiä kysymyksiä. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 42.)

Kemi-Tornio seudun yhteistyön kehittämisessä tiiviisti mukana olleiden johtavien viranhaltijoiden valintaan olemme päätyneet pitkän harkinnan jälkeen. Johtavassa asemassa olevalla viranhaltijalla on muodostunut yleensä kattava kuva oman vastuualueensa toiminnan lähtökohdista ja siitä millainen kehittämisprosessi on vaadittu, että tänä päivänä kunnan palveluiden kehittämisessä ollaan siinä tilanteessa, missä ollaan. Lisäksi johtavilla viranhaltijoilla on oltava käsitys siitä, mitä alueella, seutukunnassa ja valtakunnallisesti tapahtuu ja on ajankohtaista.

Kemi-Tornio seutuun kuuluu kaksi selkeää kaupunkikuntaa ja kolme pienempää maaseutumaista kuntaa. Tutkijoina pohdimme sitä, miten saamme haastattelutuotoksen mahdollisimman kattavaksi ja sellaiseksi, että haastateltavia on sekä isoista että pienistä kunnista. Tutkittavien määrän valintakriteerinä käytimme kunnan asukasluvua, jolloin suuremmista kunnista tuli useampi haastateltava kuin pienestä kunnasta. Kemi ja Tornio ovat kaupunkeina asukasluvultaan suurempia kuin Simo, Keminmaa ja Tervola. Päädyimme pitkän pohdinnan jälkeen siihen, että kaikki haastateltavat ovat keskushallinnon viranhaltijoita riippumatta kunnan asukasluvusta. Kaupungeista tuli useampi haastateltava kuin pienemmistä kunnista. Haastateltavia valittiin yhteensä 10 henkilöä.

Lähestyimme tutkijoina haastateltavia sähköpostitse ja puhelimitse. Molemmat tutkijat tekivät haastatteluja vain niissä kunnissa, jossa eivät itse asu tai ole työssä. Kummallekin tutkijalle haastateltavia tuli viisi. Haastatteluaiakataulu oli hyvin joustava. Haastattelut toteutettiin syksyn 2010 aikana. Tutkimuksen kanssa samanaikaisesti valmisteilla oleva Kemi-Tornio alueen

kuntajako selvitys vei osaltaan johtavien viranhaltijoiden aikaan ja siksi myös tämän tutkimuksen haastatteluaiakataulu venyi elokuusta joulukuuhun asti.

Viranhaltijat ottivat tutkimuksen ja siihen liittyvän haastattelun hyvin vastaan. Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen hallituksen ja johtoryhmän myönteisellä suhtautumisella oli suuri merkitys tutkimuksemme toteutumiselle ja siitä esitämme erityiskiitoksemme. Kehittämiskeskukselta informoitiin kuntien johtavia viranhaltijoita tästä tutkimuksesta. Kaikki tutkimukseen valitut suostuivat haastatteluun, joten aineiston kerääminen onnistui siltä osin täydellisesti.

Viranhaltijoiden haastattelut on toteutettu henkilökohtaisella, noin puolen tunnin mittaisella teemahaastattelulla, jossa on haettu vastauksia tutkimusongelmiin. Suurin osa vastaajista ei halunnut haastattelujen nauhoittamista, joten yhdenmukaisuuden vuoksi jokaisesta haastattelusta tutkijat tekivät vain tiiviit muistiinpanot, jotka litteroitiin tutkimustulosten purkuvaiheessa. Vastaukset olivat hyvin yksilöllisiä ja vaihtelivat pituudeltaan eri haastateltavien kesken.

Haastattelun alussa tutkija kertoi haastattelun teema-alueet, jotka on muokattu tutkimusongelmien pohjalta. Lopuksi haastateltavat arvioivat Kemi-Tornion seutukunnan tulevaisuutta ja mahdollisia tulevaisuuden haasteita. Lisäksi haastateltavat saivat lopuksi kommentoida tutkimuskysymyksiä ja tutkimuksen toteutusta yleisesti.

Teemahaastattelun tarkempi sisältö löytyy liitteestä yksi. Alla on lueteltu teemahaastattelun pääotsikot:

1. Kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutukset kunnan ja seudun johtamiseen.
2. Seudullisen yhteistyön perusteet ja lähtökohdat.
3. Seutujohtaminen verkosto-, julkis- ja seutujohtamisen viitekehityksessä.

4.3 Aineiston sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on systemaattinen menettelytapa, jolla analysoidaan ja eritellään empiirinen aineisto selkeään muotoon kadottamatta siitä mitään informaatiota. Analyysin tarkoituksena on muovata aineistoa yhä uudelleen tutkimuksen jokaisessa vaiheessa, jotta aineistosta saadaan yhtenäistä informaatiota tutkittavan ilmiön selvittämiseksi. Aineistosta voidaan tuottaa määrällisiä tuloksia, jolloin johtopäätösten tekeminen ja tulosten vertaaminen aikaisempiin

tutkimuksiin mahdollistuu. Kysymyksessä ei siis ole aikaisemman teorian testattavuus, vaan pikemminkin uusia näkemyksiä ja ajatuksia aukova menettelytapa sisältöpohjaisen analyysin etenemiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98, 107-110).

Laadullista (kvalitatiivista) tutkimusotetta käytetään, kun tutkimuksen kohteena ovat laadulliset ominaisuudet, joita halutaan korostaa ja joita on vaikea mitata valmiilla kvantitatiivisilla mittareilla (Metsämuuronen 2003, 177). Perusjoukko on yleensä suppea, mutta ne pyritään analysoimaan mahdollisimman tarkasti. Kvalitatiivisen metodologian tarkoituksena on ilmiöiden ymmärtäminen ja niiden kokonaisvaltainen kuvaaminen (Rinne ym. 2004, 26). 1980-luvulla laadullinen metodologia alkoi saada enemmän arvostusta tutkijoiden keskuudessa. Siihen saakka lähes kaikki tutkimukset oli toteutettu positiivisen paradigman mukaisesti. (Eskola & Suoranta 1998, 31.) Deyn (1993, 4) mukaan kvalitatiivisen tutkimusperinteen alle mahtuu erilaisia tapoja lähestyä tutkittavaa ilmiötä, kerätä aineistoa, analysoida ja raportoida. Perinteisiä kvantitatiivisia menetelmiä voidaan käyttää kvalitatiivisessa tutkimuksessa täydentävinä menetelminä. Tässä tutkimuksessa yhdistyvät kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen metodologia.

Aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin kuuluu kolme vaihetta, jotka ovat aineiston pelkistäminen eli redusointi, aineiston ryhmittely eli klusterointi ja teoreettisten käsitteiden luominen eli abstrahointi. Aineiston pelkistäminen on informaation tiivistämistä tai pilkkomista osiin. Alkuperäisilmaisut litteroidaan sanatarkkaan ja niiden pohjalta tehdään luokittelu, joka on noussut aineistosta käsin. Eli muodostetaan pelkistetty ilmaus riippumatta siitä, millaista muuta informaatiota ilmaus tarkoittaa. Sen jälkeen aineistosta koodatut alkuperäisilmaisut käydään uudelleen läpi ja niistä lähdetään hakemaan uutta informaatiota. Samalla tarkistetaan ja täsmennetään luokitus. Samaa asiaa kuvaavat käsitteet yhdistetään omaksi ryhmäksi ja nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Aineiston abstrahoinnin tarkoituksena on erottaa tutkimuksen kannalta merkittävimmät asiat ja rakentaa niiden pohjalta teoreettisia käsitteitä. Käsitteellistämistä voidaan jatkaa kuinka pitkälle tahansa, huomioiden kuitenkin aineiston antamat mahdollisuudet käsitteellistämiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110–112.)

Tutkimuksen purkuprosessi eteni seuraavasti: Haastattelussa tekemämme kynämuistiinpanot tiivistimme osassa vastauksissa SWOT-analyysia apuna käyttäen. SWOT-analyysissä tutkijana oli helppo poimia haastatteluista haastatteluteemaan ja asiaan liittyvät vahvuudet, heikkoudet, uhat ja mahdollisuudet. Heikkoudet ja mahdollisuudet näyttäytyivät monissa haastatteluissa seutuyhteistyön ja johtamisen tulevaisuuden haasteina ja mahdollisuuksina. Litteroimme

alkuperäisilmaisut sanantarkasti ja vedimme ne sen jälkeen yhteen. Suorille lainauksille pyysimme haastateltavilta luvan. Suorat lainaukset olemme kuitenkin pyrkineet kirjoittamaan yleiskielellä, jotta ketään haastateltua ei voi tunnistaa vastauksen perusteella esimerkiksi kielellisestä murteesta. Suurin osa tutkittavista toivoi, ettei haastatteluja nauhoiteta, joten sovimme, että kaikki haastattelut toteutetaan tutkijan kynämuistiinpanoina.

Molemmat tutkijat litteroivat ensin omat haastattelunsa ja sen jälkeen tutkimustulokset vedettiin yhteen. Haastattelujen pilkkominen oli haasteellista, varsinkin kun useissa haastatteluissa oli käytetty paljon Kemi-Tornio seudun murre sanoja. Tutkimustulosten purkaminen oli aikaa vievää ja siihen käytännössä kului koko alkukevät 2011. Lisäksi kuntajakoselvitys Kemi-Tornio alueella valmistui.

Haastatteluissa nousi esiin paljon samankaltaisuutta, mutta niissä oli nähtävissä myös eroja varsinkin kaupunkien ja pienempien kuntien viranhaltijoiden haastatteluissa. Emme kuitenkaan lähteneet erittelemään kaupunkien ja pienempien kuntien vastauksia, koska tällöin haastateltujen henkilöiden identifiointi ja tunnistaminen olisi ollut jossain määrin mahdollista. Haastattelujen purkamisessa pyrimme objektiivisuuteen ja kuvaamaan kutakin teemaa sen mukaisesti, miten haastateltavat olivat sen tutkijoille kuvanneet. Tutkijoina emme tehneet haastatteluista tulkintoja, vaan tutkimustulokset on kirjoitettu siten kuin ne haastatellut ovat ilmaisseet. Haastattelu yhteenvedot yhdistettiin teemojen mukaan yhteisen pääotsikon alle. Kumpikin tutkija analysoi erikseen sovitut haastattelu yhteenvedot, jotka sitten vedettiin yhteen. Tuloksia on peilattu teoriaan tai ne haastavat teoriassa esitettyjä näkemyksiä. Tutkimustuloksia on työstetty yhteistyössä sähköisesti, sähköpostin liitetiedostoina sekä saman pöydän ääressä istuen. Työnjako ja työn jaksotus ovat olleet selkeät. Työmme viivästyi jossain määrin, koska halusimme katsoa tuottaako alkuvuodesta 2011 valmistunut Kemi-Tornio alueen kuntajakoselvitys lisäarvoa tutkimuksellemme.

4.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tieto voidaan määritellä tieteelliseksi vasta sitten kun se täyttää tietyt kriteerit, jotka koskevat tiedon muotoilua, julkistamista ja tiedon hankinnassa käytettyjä metodeja. Tiedon perusteltavuus on keskeisin kriteeri. Irrallisena esitetty tutkimustulos ei täytä tieteellisen tutkimuksen kriteeriä. Kun tutkimustulos kytketään aikaisempiin tutkimuksiin ja pystytään perustelemaan luotettavasti,

niin siitä tulee tietoa. Nopeasti muuttuva yhteiskunta ja tiedon lisääntyminen tuovat uusia haasteita tiedon määrittelyyn. Varsinkin laadullisessa tutkimuksessa ei ole aina mahdollista esittää perusteluja tieteen sääntöjen pohjalta. (Rinne ym. 2004, 21–22.)

Tutkimusmenetelmien monipuolistuminen heijastuu luotettavuuden kriteeriin. Tutkijan ja tutkittavan välinen vuorovaikutus ja aineiston tulkinta ovat monta kertaa niin ainutkertaisia, että niiden toisto on mahdotonta. Tieteellisen kontrollin idea on siinä, että tutkijan on pystyttävä selvittämään kaikki tutkimustulokseen vaikuttavat tekijät. Perusteltu tieteellinen tieto eroaa juuri kontrollin käsitteellä arkiajattelun päättelystä. (Rinne ym. 24–25.)

Tutkimukseen osallistuneet Kemi-Tornio seudun johtavien viranhaltijoiden näkemykset ja kokemukset alueen johtamisesta on selvitetty teemahaastatteluilla. Tutkijoina olemme käsitelleet haastatteluaineiston huolellisesti, mitään pois jättämättä. Kaikki haastatteluaineisto on ollut mukana koko tutkimusprosessin ajan. Tämän perusteella voimme sanoa, että tekemämme tutkimusanalysointi on ollut kattavaa. Tutkimuksemme pätevyyttä lisää se, että olemme käyttäneet kvalitatiivista ja osin kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Kuvaamme joitain asioita prosentuaalisesti.

Tutkimustulokset on tuotettu tutkittavan esittämän arvion ja tutkijan yhteistyössä. Tutkijoina olemme pyrkineet tuloksissa objektiiviseen tuotokseen, jossa kuvataan tutkittavien haastattelussa tuottamaa autenttisia arvioita tutkittavista ilmiöistä. Luottamuksen luomiseksi haastattelutilanteessa ja haastateltavien toiveesta, emme nauhoittaneet haastatteluja, vaan koetimme tutkijoina tehdä mahdollisimman hyviä muistiinpanoja haastattelutilanteessa.

Purimme haastattelumuistiinpanot SWOT- nelikenttäanalyysia apuna käyttäen. SWOT-analyysien tuotos on purettu tutkimustuloskappaleisiin sujuvaan tekstimuotoon, jotta haastateltavia ei voitaisi tunnistaa. Heikkouksia ja mahdollisuuksia on kuvattu monessa yhteydessä tulevaisuuden haasteena haastateltavien tuotoksen mukaisesti.

Seuraavassa kuviossa selkiytämme arviointitutkimuksen erilaisia näkökulmia ja tutkijoiden asemaa. Aluksi epäilimme asemamme tutkimuskuntien asukkaina ja työntekijöinä vaikuttavan enemmänkin tutkimustulosten tulkintaan ja johtopäätöksiin, joita haastatteluista teimme. Tulosten yhteenvedoa helpotti se, että tutkijoina jaoimme kunnat siten, ettei meillä tutkijoina

ollut sidoksia asianomaiseen kuntaan asumisen tai työn kautta. Kunnat jakaantuivat luontevasti koska toinen tutkija asuu Torniossa ja toinen Kemissä.

prosessi	
(terapeuttirooli) Empowerment evaluaatio Toimintatutkimus positio	(konsultoiva rooli) Prosessievaluaatio positio
(sisäinen) tapauskohtainen arvionti (asiakastapauksia)	(ulkoinen) (kontrollitutkimus) Kustannus-hyöty-analyysi Tehokkuusmittaus Tuottavuusevaluaatio

Kuvio 3. Evaluaation positiot (Tenkanen 2003, 70)

Haastatteluaineiston ymmärtäminen oli meille suhteellisen helppoa, koska olemme molemmat pitkään työskennelleet julkisella sektorilla erilaisissa tehtävissä. Lisäksi olemme olleet pitkään mukana erilaisissa kunnallisissa luottamustoimissa, joiden kautta julkisen sektorin toiminnot ovat poliittisen päätöksenteon kautta tulleet tutuiksi. Ymmärsimme kuitenkin tutkijoina sen, ettei meidän oma esiyymmärrys asioista saa vaikuttaa tutkimustilanteessa tai tutkimustulosten analysoinnissa luotettavuutta heikentäen. Tutkijan roolimme oli lähinnä konsultoiva ja arvioiva. Tässä tutkimuksessa emme tutki organisaation tehokkuutta tai tuottavuutta tai yksittäisiä tapauksia. Tämä tutkimus ei ole myöskään toimintatutkimus koska kyseessä ei ole esimerkiksi minkään hankkeen arvionti.

4.5 Yhteenveto tutkimuksen toteutuksesta

Arviointitutkimusta voidaan jaotella usealla eri tavalla, mutta yhden jaottelun mukaan siinä voidaan erottaa neljä eri lähestymistapaa. Nämä ovat kokeellinen, pragmaattinen, konstruktivistinen ja pluralistinen näkökulma. (Pawson & Tilley 1998, 1-29.) Tutkimuksessamme on pragmaattinen tiedonintressi, joka toteutuu siten, että siinä arvioidaan

Kemi-Tornio seutukunnan johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä ja kokemuksia alueen eri kuntien muutos- ja kehittämisprosesseista. Tavoitteena on käyttökelpoisen tiedon tuottaminen Kemi-Tornion seutukunnan kuntien yhteistyöstä ja johtamisesta johtavien viranhaltijoiden kokemana.

Perinteisiä kvantitatiivisia menetelmiä voidaan käyttää kvalitatiivisessa tutkimuksessa täydentävinä menetelminä. Tässä tutkimuksessa yhdistyvät kvalitatiivinen ja osin kvantitatiivinen metodologia. Tutkimustulokset on analysoitu sisällön analyysia käyttäen.

Tutkimuksen toistettavuuden ja yleistettävyyden sijasta, tavoitteena on ollut tuottaa hyödyllistä tietoa tutkittavien viranhaltijoiden ja Kemi-Tornio seutukunnan kuntien tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Johtavien viranhaltijoiden kokemusten kartoittaminen kuntien haasteellisissa muutostilanteissa, antaa suuntaa sille, miten toimintaa pitäisi edelleen kehittää. Oleellisessa asemassa on kuntaorganisaatioiden sisällä tapahtuva dialogi ja vuorovaikutus esimiesten ja henkilöstön kesken sekä henkilöstön välillä. Muutokset vaativat kykyä luoda, hankkia ja välittää tietoa sekä muuttaa omaa ajattelua ja käyttäytymistä.

Haastattelulla on tietty päämäärä, johon haastattelun kautta pyritään: haastattelijalla on tiedon intressi, jonka vuoksi hän tekee kysymyksiä ja aloitteita, kannustaa haastateltavaa vastaamaan, ohjaa keskustelua, fokusoi sitä tiettyihin teemoihin jne. Tutkimushaastattelua ohjaa tutkimuksen tavoite. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 23.) Haastattelurunkoa laatiessamme emme laadi yksityiskohtaista kysymysluetteloa, vaan teema-alueuuttelon. Haastattelutilanteessa ne ovat haastattelijan muistilistana ja tarpeellisenä keskustelua ohjaavana kiintopisteenä.

Tutkimukseen osallistuneet Kemi-Tornio seudun johtavien viranhaltijoiden näkemykset ja kokemukset alueen johtamisesta on selvitetty teemahaastatteluilla. Tutkimukseen osallistuneet ovat käyneet tutkijoiden kanssa noin puolen tunnin mittaisen teemoitellun haastattelun, jossa on haettu vastauksia tutkimusongelmiin. Lopuksi haastateltavat arvioivat Kemi-Tornion seutukunnan tulevaisuutta ja mahdollisia tulevaisuuden haasteita. Tutkimustulokset on tuotettu tutkittavan esittämän arvion ja tutkijan yhteistyössä.

Luottamuksen luomiseksi haastattelutilanteessa ja haastateltavien toiveesta, emme nauhoittaneet haastatteluja, vaan koetimme tutkijoina tehdä mahdollisimman hyviä muistiinpanoja haastattelutilanteessa. Tulosten yhteenvetoa helpotti se, että tutkijoina jaoimme kunnat siten,

ettei meillä ollut sidoksia asianomaiseen kuntaan asumisen eikä työn kautta. Kunnat jakaantuivat luontevasti koska toinen tutkija asuu Torniossa ja toinen Kemissä.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Käsitlemme tässä kappaleessa tutkimustuloksia etsien vastauksia esittämiimme tutkimuskysymyksiin. Olemme haastatelleet kymmenen johtavaa viranhaltijaa Kemi-Tornio seudulta, joiden haastattelut ovat tämän tutkimuksen aineistona. Meneillään oleva Paras-uudistus nousi selkeästi esiin vastaajien pohdinnoissa. Avaamme Paras-uudistuksen mukanaan tuomia vaikutuksia seudun toimintaan, seutuyhteistyöhön ja johtamiseen. Selvitämme myös yhteistyön lähtökohtia ja tulevaisuuden haasteita sekä johtamista muuttuvassa kuntakentässä vastaajien kertomana.

Julkisen toiminnan johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Johtaminen on yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiivista luomista organisaatioille ja jatkuvaa työtä yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Salminen 2004, 14.)

Kunnallisessa päätöksenteossa asioiden käsittelyyn osallistuvat niin poliittiset päätöksentekijät kuin virkamiehet. Toiminnan tulisi olla hallinnollisesti tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Lisäksi edellytetään kykyä luoda yhteisöllisyyttä kuntaan niin kuntalaisten kuin henkilöstön keskuudessa. Kuntien palveluiden tuottaminen tulisi olla ammattilaistoimintana professionaalisesti korkeatasoista. Kunnissa tarvitaan kykyä innovoida ja sopeutua muutoksiin. Verkostojohtamisen ja organisoitumisen muotona sisältää erilaisten yhteistyösuhteiden hallinnan. Välillä verkostojen ja ammattilaisten näkökulma voi olla vahva ja välillä hallitsevana foorumina on poliittinen päätöksenteko. Tärkeä näkökulma kompleksisuuteen on kysymys siitä, mikä kuntien toiminnassa on perimmältään pysyvää. Se ei ole välttämättä kuntarakenne, van enemmänkin eri toimijoiden tapa toimia vuorovaikutussuhteissa. Kiinnostava kysymys on se, miten vuorovaikutussuhteet toimivat kuntien ohjausjärjestelmissä ja päätöksentekotilanteissa. (Stenvall & Sihvonen 2011.)

Edellä kerrotut Stenvallin & Sihvosen (2011) näkemykset ovat todennettavissa myös tekemissämme Kemi-Tornion alueen johtavien viranhaltijoiden teemahaastattelujen tuloksissa. Verkostoitumisen ja yhteistyön tarve eri kuntien viranhaltijoiden kesken on ilmeinen ja sitä tehdään monissa asioissa jo tiiviisti. Yhteistyönesteet kulminoituvat usein eri kuntien poliittiseen päätöksentekoon.

5.1 Paras-hankkeen vaikutukset Kemi-Tornio seudulla

Kuntarakenteiden muutoksessa tavoitellaan tulo- ja menokehityksen tasapainottamista, palvelujen saatavuutta, laatua ja tehokasta tuottamistapaa. Lisäksi edistetään alueiden vetovoimaisuutta, nostetaan alueellista kilpailukykyä ja tehostaan elinkeinoelämän tuottavuutta. (Korpela & Mäkitalo 2008, 145-147; Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 5) Paras-uudistuksen tarkoituksena on muodostaa maamme sellaisia palvelurakennekokonaisuuksia, joilla pystytään tuottamaan palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Tarkastelemme tässä kappaleessa Paras-hankkeen vaikutuksia Kemi-Tornio seudulle.

Tämän pro gradu –tutkielman haastateltavista kolmannes oli sitä mieltä, ettei Paras-hanke näy millään tavalla kunnan toiminnassa. Stenvallin ym. (2008) arviointiraportin mukaan paikallistasolla on tapahtunut runsaasti muutoksia palvelurakenteissa. Tältä osin tutkimustulokset poikkeavat valtakunnallisesta arviointituloksesta.

Paras-hanke ja kuntajakoselvitys on teettänyt vastaajien mukaan paljon työtä. Uudistukset ja asioiden valmistelut ovat vieneet paljon aikaa, jolloin kuntien omien asioiden hoitaminen ja ongelmien selvittäminen on jäänyt vähemmälle. Kokemuksena oli, että työaika menee usein kokouksiin ja palavereihin, jolloin tulee aikapula ja stressi tekemättömistä töistä.

”Perustyön pitäisi viranhaltijoille aina olla ykkönen.”

Paras-hankkeen katsottiin koskevan vain niitä kuntia, jotka eivät täytä puitelain mukaista väestövaatimusta eli Keminmaata, Simoa ja Tervolaa.

Paras-hankkeen **vahvuuksina** seudulla koettiin lisääntynyt yhteistyö ja vuorovaikutus. Seutuyhteistyöllä on kuitenkin pitkät perinteet, eikä yhteistyön katsottu yksistään olevan Paras-hankkeen tuomaa. Kuntajakoselvityksen aikana oli saatu mahdollisuus keskustella laajasti erilaisissa työryhmissä ja kokouksissa alueen kehittämistä. Tällöin tietämys toisten kuntien asioista ja suunnitelmista on vahvistunut ja niitä on pystytty paremmin peilaamaan oman kunnan asioihin. Yhteisissä kohtaamisissa on myös mietitty toimintojen järkipäristämistä rakenteita tarkastelemalla.

Kunnallisessa palvelutoiminnassa on enenevässä määrin yhteistoiminnan ja vuorovaikutuksen tarvetta sekä hallintotasojen sisällä että niiden välillä. Tämän lisäksi tarvitaan yhteistyötä julkisen, yksityisen ja muiden toimijoiden välillä. Kunnat ovat pyrkineet oman palvelutuotannon lisäksi koordinoimaan palveluita erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyiden kautta. (Jalonen & Juntunen 2010, 244.)

Seutujohtamisen näkökulmasta vastaajat ovat sitä mieltä, että yhteistyötä tehdään paljon ja asioista keskustellaan, mutta toimeenpano ja muutoksen aikaansaaminen ei onnistu. Yhteisesti linjatut asiat toimivat, mutta palvelurakenteeseen puuttuminen on ongelmallista. Eli kaikilla osallisilla on pohjimmiltaan ymmärrys siitä, että Paras-hankkeen tarkoituksena on lähentää kuntia keskenään ja saada kunnat itse miettimään uudenlaisia ratkaisumalleja palvelujen tuottamiseen niukenevin resurssein. Viranhaltijoiden keskinäinen vuorovaikutus on lisääntynyt ja asioita on pystytty tarkastelemaan laajempina kokonaisuuksina. Paras-uudistusta varten säädetyn puitelain katsottiin selkeästi linjaavan uudistusta valtion taholta haluttuun suuntaan.

Kehittämishjelmia ja kokeilutoimintaa perustellaan usein sillä, että kuntien toimintaympäristöt ovat niin samanlaisia, että yhdessä ympäristössä toimiva malli sopii muihinkin ympäristöihin. Yksi malli ei kuitenkaan toimi kompleksisessä toimintaympäristössä. Kunnilla ovat erilaiset edellytykset uusien toimintatapojen käyttöön ottamiseen. (Möttönen 2011, 72.)

Paras-hankkeen aikana nousi esiin vastaajien mielestä myös **heikkouksia**. Vastaajien mielestä kuntien erilaista organisaatiokulttuuria ja historiaa ei ole huomioitu Paras-hankkeessa ollenkaan. Kunnat kohtaavat vaihtelevasti toimintaympäristöstä johtuvia tilanteita riippuen niiden koosta, asemasta maantieteellisestä sijainnista tai elinkeinorakenteesta (Stenvall & Sihvonen 2011, 276).

Valtio asettamat tavoitteet hankkeelle pyritään vastaajien mielestä toteuttamaan keinolla millä hyvänsä jopa byrokratiaa kasvattamalla. Stenvall ym. (2008) arviointiraportin mukaan kunta- ja palvelurakenne uudistus on aktivoinut kuntakenttää, joskin uudistuksesta ei ole vielä muodostunut palveluiden uudistusta.

Yhteistyön varautuneisuus on ajanut asioita umpikujaan, jolloin jokainen osapuoli on esittänyt omat kannanottonsa toiveitten viidakkoon, päätösten tekeminen on ollut mahdotonta. Kompromissien tekeminenkään ei ole aina tuottanut tulosta, eikä sillä ole välttämättä saatu ratkaisuja haluttuun suuntaan.

Asioita katsotaan liikaa oman kunnan näkökulmasta, jolloin seudullisuuden mahdollisuudet hämärtyvät, ne jopa torjutaan. Pelko oman aseman menettämisestä kuntakentässä on vaikuttanut jopa niin, että osalliset ovat väistäneet kohtaamisia ja lukittuneet yhä enemmän oman kunnan puolustamiseen näkemättä seudullisia yhteistyöhyötyjä. Vielä samanaikainen nopealla aikataululla toteuttava kuntajakoselvitys on lisännyt epävarmuutta ja ennakkoluuloja yhteistyön tekemiseen.

”Käperrytään entistä enemmän oman kunnan asioihin - keskinäinen vuorovaikutus on mennyt jopa henkilö-kohtaisuuksiin, joka on vaikeuttanut yhteistyötä ja avoimuutta.”

”Ei pystytä edes yhteisen strategiapaperin tekemiseen alueelle, jolloin strateginen johtaminen on hankalaa. Kunnat eivät sitoudu yhteisesti sovittuihin asioihin.”

”Tarvitaan yksi päätöksentekijä, jotta saadaan toiminnallisia muutoksia aikaan.”

Seutuvaltuuston ja –hallituksen toiminnalla oli vastaajien mielestä kehittämisen varaa. Varsinainen päätöksenteko seudullisista asioista jäi aina viiden peruskunnan päätöksenteon varaan, olipa seutuvaltuuston tai –hallituksen päätökset millaisia tahansa. Kehittämiskeskus on tehnyt useita selvityksiä, jotka tukevat seudullista yhteistyötä, mutta niiden toimeenpanemiseen ei ole poliittisessa päätöksenteossa löydetty sellaisia ratkaisuja, joihin kaikki kunnat voisivat sitoutua. Vaikeutena onkin se, että suunnitelmien toimeenpaneminen on usein jäänyt puuttumaan (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa).

”Heikkous on liian monta kuntaa.”

”Tykätään liikaa omasta äänestä.”

Samansuuntaisia tuloksia saatiin Paras-ARTTU-ohjelman tutkimusraportin mukaan, jossa olivat mukana keskuskaupunki-kehyskunta -alueet Jyväskylä/Uurainen, Kuopio/Siilinjärvi, Oulu/Haukipudas, Turku/Lieto ja Vaasa/Mustasaari. Tutkimusraportin mukaan seutuhallinto ei takaa yhteistyökykyä tai yhteistä tahtotilaa. Käytännön yhteistyötä tehdään välttämättömyyden pakosta, vaikka tavoitteena olisikin pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen yhteistyö. Luottamushenkilöiden sitoutuminen vain oman kunnan asioihin nähtiin riskinä silloin kun pitäisi sitoutua myös seudun asioihin. (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010.)

Uhkana nähtiin kunnallisten palvelujen pirstoutuminen ja päällekkäisyys. Pelättiin pakolla jouduttavan sellaiseen palvelurakenteeseen, josta ei olisi paluuta takaisin. Lähipalvelut katoavat, kustannukset nousevat, pienten kuntien asema heikkenee entisestään ja lopputulos voisi kokonaisuutena olla huono. Kuitenkin tiedostettiin, että elleivät kunnat itse tee ratkaisujaan, valtio tulee kuitenkin ohjaamaan kunnat haluamaansa suuntaan lainsäädännön avulla. Kuntajakoselvitys kokonaisuudessaan koettiin uhkana. Tietämättömyys kuntajakoselvityksen lopputulemasta ja sen vaikutuksista vaikutti vastaajien mielestä siten, että jokainen kunta halusi olla odottavalla kannalla uudistusten suhteen. Osan mielestä kaikki asiat olivat niin levällään, ettei epävarmassa tilanteessa ollut järkevää lähteä tekemään muutoksia.

Meneillään olevien uudistusten omaksuminen ja niiden pohjalta tehtävät päätökset edellyttävät päätöksentekijöiltä asioihin paneutumista ja tiedonhankintaa. Vastaajien mielestä päätöksentekijöiden matala koulutustaso näkyi asioiden huonona hoitamisena. Jolla he tarkoittivat sitä, että päätöksentekijöillä ei ole riittävästi osaamista tai tietämystä siitä mitä seuraamuksia kullakin päätöksellä alueelle on. Paras-hankkeen katsottiin myös jakavan päätöksentekijöiden mielipiteitä. Vastaajien mielestä pienempi osa päätöksentekijöistä oli mieltänyt Paras-hankkeen merkityksen seudun kehittämiseksi. Eli suurempi joukko päättäjäistä oli epäröiviä hanketta kohtaan.

”Tärkeintä on se, miten kestävästi kyetään jatkossa tuottamaan asukkaille palvelut.”

Muutos on aina **mahdollisuus** ja ilman muutosta ei tapahdu uudistusta. Paras-hankkeen mahdollisuutena nähtiin vahvempi pohja palvelujen tuottamiselle. Asioita olisi osattava ajatella kuntalaisten näkökulmasta, ja pystyttävä visioimaan millaisia palveluja tarvitaan 20-vuoden kuluttua ja miten ne tuotetaan. Seutuvaltuustolle ja -hallitukselle haluttaisiin enemmän päätäntävaltaa ja ne pitäisi valita suoralla kansanvaalilla. Kainuun- mallia ei haluttu suoraan Kemi-Tornio seudulle vaan jonkinlainen yhteistoimintamalli, jos kuntaliitos ei toteudu. Mahdollisuutena nähtiin kaikesta huolimatta myöhemminkin tapahtuva kuntaliitos.

”Haetaan yhteistä, muttei tahdota yhteen.”

Eräs vastaajista oli sitä mieltä, että alueelle pitäisi perustaa yksi uusi vahva kunta. Tällöin seudullisia päätöksentekuelimiä ei tarvittaisi.. Samanaikaisesti tulisi kehittää kuntien omistamia yhtymiä vastaamaan uuden kunnan haasteista. Nykyinen kuntajohtaminen koettiin kankeana, josta puuttuu henkinen johtajuus. Aikaisemmin kuntajohtajat olivat olleet omalla tavallaan persoonia, jotka olivat johtaneet kuntaansa omalla arvovallallaan ja persoonallaan sekä virkatyössään että päätöksenteossa.

Haasteena nähtiin kuntajakoselvitys ja sen pohjalta tehtävät päätökset. Entisillä rakenteilla on mahdotonta jatkaa, mutta kuitenkin muutokset ovat vasta ajatuksen tasolla, ei käytännössä. Kehittämiskeskus on tehnyt paljon selvityksiä, mutta niiden pohjalta asioiden toimeenpano ei ole onnistunut. Hankkeista tahdottiin eroon koska niihin kului paljon aikaa, eikä niiden merkitystä omalle kunnalle osattu aina löytää. Kehittämiskeskuksen rooli koetaan koordinaattoriksi, jolla ei ole selkeää suuntaa asioissa. Keskustelun avaukset yhteisistä asioista tai hankkeista ovat tärkeitä, mutta isännän ääntä päätöksenteossa käyttävät kunnanvaltuustot, ei seutuvaltuusto.

Vastaajat toivat esiin muutamia esimerkkejä asioista, joihin ei ole saatu yrityksistä huolimatta yhtenäisiä päätöksiä kuten koulujen loma-aikojen samanaikaisuus, perusterveydenhuollon asiat ja moottoritieasia. Osa vastaajista epäili, että Paras-hanke on vienyt jopa asioita huonompaan suuntaan, eikä siten välttämättä löydy parasta tapaa toimia seudullisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden hankkeen kariutuminen on omalta osaltaan vaikuttanut siihen, että keskusteluyhteys kuntien välillä on lukkiutunut. Simon irtiotto Kemi-Tornio seutukunnasta Oulun suuntaan on näkynyt epävarmuustekijänä Kemi-Tornio suunnalla. Vastauksissa kävi myös ilmi, että Rovaniemi ja Oulu ovat menneet omaa vauhtiaan eteenpäin suurina kuntina. Samanaikaisesti Kemi-Tornio seudulla on hukattu vuosia olemalla tutuissa ja turvallisissa asemissa liian pitkään.

”Hukattu 20-vuotta ja Rovaniemi ja Oulu mennet ohi ajat sitten.”

Kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö ja rakenteiden muutos ei ollut riittävää muutosten aikaansaamiseksi. Samanlainen tutkimustulos saatiin muun muassa Kainuun hallintokokeilussa ja Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksessa (Haveri & Stenvall 2009,230). Tämän perusteella syntyy vääjäämättä ajatus siitä että uudistusten toteuttaminen ja toimeenpaneminen edellyttää valtion taholta tiukempaa ohjausta ja lainsäädännöllisiä linjauksia.

Tutkijoina olimme yllättyneitä siitä, että Paras-hanke koettiin olevan kunnille pelkästään lisätyötä, joka tehtiin määrättyinä ja puitelain velvoittamana. Hanke kulki kaiken muun arkityön rinnalla, eikä sille näyttänyt olevan vankkaa sijaan kuntien organisaatioissa. Näytti siltä, että viranhaltijat eivät olleet mieltäneet Paras-hanketta osaksi oman kunnan uudistamisprosesseja. Ristiriitaisuutta herätti myös se, että kaikki vastaajat tiesivät, että nykyisellä kuntajaolla on kestäväntöntä jatkaa taloustilanteen heiketessä, mutta silti he eivät mieltäneet Paras-hanketta osaksi uudistumispyrkimyksiä.

Vastaajat kunnioittivat hyvin pitkälle nykyisiä rakenteita ja yhteistyömuotoja, vaikka he toivatkin esiin yksilöinä erilaisia uudistamisnäkemymiä. Eli yksilötasolla uudistuksia olisi ollut mahdollisuus toteuttaa ja sitoutua niihin, mutta silloin kun asioista sovitaan viiden eri kunnan useiden toimijoiden kesken, joudutaan tekemään kompromisseja, jotta ylipäättään saadaan jonkinlainen päätös aikaiseksi. Stenvallin ym. (2008) mukaan valtiovallan ohjaus on ollut uudistuksessa näkyvää ja läsnä olevaa ja samalla ristiriitoja herättävää. Myös tämän tutkimuksen tuloksissa näkyi vastaajien ristiriitainen suhtautuminen uudistukseen.

Toinen mielenkiintoinen asia tutkijoille oli se, että kaikki halusivat toimia ja nähdä asiat mieluummin oman kunnan näkökulmasta kuin seudullisesti. Myöskin virkavuosiltaan nuoret viranhaltijat näyttivät ajattelevan asioista samalla tavalla pitkään toimineiden kanssa. Oliko siis näin, että uusien tulokkaiden ääni ei kuulu, vaan he ikään kuin sulautuvat massaansa ja ryhtyvät puhumaan olemassa olevan organisaation tavoin menettäen omat henkilökohtaiset uudistuspyrkimykset? Vai onko kuntaorganisaatiossa hyväksytympi kun kulkee massan mukana?

Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen roolin vastaajat kuvasivat hämmästyttävänkin yhtäläisesti. Hankkeita koordinoivana tahona ja yhteisten kohtaamisien järjestäjänä. Kehittämiskeskuksen roolia haluttiin selkeyttää, eikä sen arvoa sellaisenaan osattu tunnistaan alueen kehittäjänä.

5.2 Seudullisen yhteistyön lähtökohdat ja tulevaisuuden haasteet

Usean haastateltavan mielestä 1990-luvulla seutuyhteistyö oli erittäin hyvää, jolloin kehitettiin yhdessä mm. jätehuoltoa ja vesihuoltoa. Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan 2000-luvulla yhteistyön tekeminen on ollut hankalampaa ja kuntien välisiä näkemuseroja on ollut useita. Koulutuskuntayhtymä Lappian perustaminen oli ensimmäinen kompastuskivi ja Sosiaali- ja terveystieteiden keskus (Sotepi) toinen. Haastatelluista suurin osa on sitä mieltä, että virkamiestasolla yhteistyö toimii, joskin se on jossain määrin varauksellista ja henkilöitynyttä.

Luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä nähtiin erityisesti varautuneisuutta. Kemi-Tornio alueen pienuus on myös etu, koska eri kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt tuntevat toisensa, joka osaltaan helpottaa yhteistyön tekemistä. Mahdolliset tulevat megahankkeet ovat puolestaan lähentäneet kuntien välistä yhteistyötä. Haastateltujen viranhaltijoiden mielestä maakunnan- ja valtakunnan tasolla on esiinnyttävä yhtenä Kemi-Tornio seutukuntana, jotta lisätään alueen vetovoimaa ja uskottavuutta. Viranhaltijoiden kokemus on, että kuntarajat kahlitsevat palvelujen kehittämistä, vaikka heillä ei vielä olekaan valmiutta kuntien yhdistämiseen. Rajat, jotka aikanaan muodostettiin palvelemaan toimivaa kuntahallintoa muuttuvat pahimmillaan tehokkaan ja laadukkaan palvelun esteeksi. (Haveri & Stenvall 2009, 224). Yhtenä esimerkkinä mainittakoon se, että oppilaita kuljetetaan pitkiä matkoja, vaikka naapurikunnassa koulu olisi lähempänä.

”Kuntalainen ei tarvitse hallinnollisia rajoja.”

”Kuntarajat kahlitsevat palveluiden kehittämistä.”

Pitkäjänteinen kehittäminen Kemi-Tornio alueella on hankalaa, koska alueen kunnissa ei kyetä näkemään pidemmälle tulevaisuuteen ja Kemi-Tornio kehittämiskeskuksen rooli ei ole kunnolla hahmottunut alueen kunnille. Tämä näkyi muun muassa siinä, että kokouksiin ja tapaamisiin, jotka oli sovittu Kehittämiskeskuksen kanssa ei viitsitty tulla jos niiden ilmapiiri koettiin jo ennakkoon lamaannuttavaksi ja yhteistyökyvyttömäksi.

Viranhaltijoiden mukaan Kemi-Tornio seudulla on tehty monia selvityksiä ja suunnitelmia. Useiden viranhaltijoiden mielestä monet selvitykset ovat hyviä, mutta vain osa on tuottanut todellista tulosta. Esimerkiksi yhteistyö elinkeinoelämän, yritystoiminnan, kulttuurin,

koulutuksen ja pelastustoimen saralla. Toimivasta seutuyhteistyönä ovat esimerkkinä lääkäri- ja eläinlääkäripalvelut päivystystoiminnan osalta. Kuntien välisellä yhteistyöllä on paljon saavutettavaa. Kuntien ei tarvitse hoitaa itse kaikkia palvelujaan, vaan se voi tuottaa ne yhdessä muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi kilpailuttamalla palvelukokonaisuuksia. Samanaikaisesti kunnallisten palveluorganisaatioiden ohentaminen on paikallaan, silloin kun palveluja ei enää tuoteta pelkästään kunnan omana palveluna.

Moniin alueellisiin selvityksiin on tuhlattu voimavaroja, esimerkiksi Sotepi, ICT, jotka eivät ole tuottaneet ainakaan vielä tulosta. Vastaajien mielestä tulevaisuudessa erityispalvelujen tuottaminen onnistuu vain yhdessä tai suuremmalla alueella. Erityisosaaajista ja asiantuntijoista tulee pula koska kuntakentältä eläköityy suuri joukko henkilöstöä lähivuosina.

Yhteisymmärryksen löytyminen asioissa on aikaa vievä ja työläs prosessi.. Hyötyjen ja haittojen puntaroiminen yhteistyökuvioissa eri kuntien kannalta on vaikeasti arvioitavissa. Kunnat eivät halua paljastaa toisilleen omia preferenssejään, joten päätöksenteko vaikeutuu ja pitkittyy. Epäilyä herättää demokraattisen päätöksenteon, avoimuuden ja läpinäkyvyyden hämärtyminen. (Haveri & Stenvall 2009, 227.)

Vastaajien mielestä tulevaisuudessa yhteistyön tekeminen voi olla entistä haasteellisempaa, ellei Kemi-Tornio alueella tehdä kuntajakoselvityksen mukaisia toimia. Kuntaliitokseen ei seutukunnalla vastaajien mielestä ole vielä kypsyyttä. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan vasta uusi päätöksenteko sukupolvi pystyy tekemään merkittäviä uudistuksiin johtavia päätöksiä. Toisaalta epäiltiin perinteiden ja ennakkoluulojen siirtyvän myös sukupolvelta toiselle. Luottamusta voidaan rakentaa rakentavasti keskustellen ja kompromisseja hakien.

”Tämän päivän päätökset vaikuttavat tulevaisuuteen ja yhteinen näkemys on saavutettavissa vain yhdessä tekemällä.”

”Kun nuorempi polvi tulee päätöksentekoon, niin silloin vasta tulee uutta.”

Johtavat viranhaltijat tiedostivat Kemi-Tornio seudun kuntien epävakaan taloustilanteen. Tulorahoituksen riittämättömyys palveluiden ylläpitämiseen oli jokaisen vastaajan huolena. Vaikka vastaajat tietävät yksilöidysti kuntien epävarmuustekijät, niin heillä ei kuitenkaan ole vahvaa tahtoa kuntarajojen muutokseen.

Jokainen vastaaja haluaa ensisijaisesti tarkastella uudistuksia oman kunnan näkökulmasta ja vasta sen jälkeen yhteistyömahdollisuuksia muiden kuntien kanssa. Mitä sitten tarkoittanee yhteistyön syventäminen, jos kaikki osalliset haluavat kuitenkin toimia omillaan?

Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan tulevaisuudessa Kemi-Tornio kehittämiskeskuksen roolia tulee selkeyttää ja kehittää sitä esimerkiksi kuntayhtymämallin suuntaan. Erityisesti siinä tapauksessa, että ei tule yhtä suurta kuntaa, on mietittävä kuntayhtymätyyppisiä ratkaisuja. Kehittämiskeskuksella on oltava tulevaisuudessa valtaa päättää valmistelemistaan asioista, muuten asiat eivät välttämättä etene.

”Joka ei tunne historiaansa, ei tiedä tulevaisuutta.”

”Maailma avartuu ja näkökulmat laajenevat.”

Tulevaisuudessa tarvitaan runsaasti toimia esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa. Vastaajat olivat sitä mieltä, että seudullinen yhteistyö tulee syvenemään ja laajenemaan. Tällöin asiantuntijuutta voidaan jakaa osajien kesken paljon suuremmalla mittakaavalla kuin nykyisessä tilanteessa. Alueen positiiviseen imagoon ja vetovoimaisuuteen on kiinnitettävä huomiota, jotta seudulle saadaan uusia osajia. Vastaajien mielestä osaavista ammattilaisista tullaan vielä taistelemaan kuntien kesken Yhteistyön kehittämisen myötä toimintatapoihin tulee yhteneväisiä käytäntöjä.

”Motivaatio kasvaa reviirin kasvaessa ja työn mielekkyys lisääntyy.”

Hallitusohjelmat ja lainsäädännön uudistukset voivat osaltaan tuoda kunnille uusia palveluja ja vaatimuksia. Viranhaltijoiden yhteinen näkemys oli, että taloustilanne kunnissa ei tule ainakaan helpottamaan. Megahankkeet voivat toteutuessaan tosin tuoda kuntien talouteen helpotuksia. Haastateltavien mukaan kunnissa eletään ”win-win” –tilanteessa, jossa jokaisessa kunnassa pitäisi olla voittajia eli jokainen hyötyy alueen kehittymisestä.

”Kuntien ei pitäisi kilpailla keskenään turhista asioista. Haetaan lyhyitä voittoja, ei pitkää katsomusta asioissa.”

”Riidellään asioista, vaikka meillä on taloudellisesti hyvä aika.”

Seutuyhteistyö nähtiin välttämättömyytenä alueen elinvoiman turvaamiseksi. Tulevaisuudessa seutuyhteistyötä tulee laajentaa Oulun ja Rovaniemen suuntaan, joilla suurina ja kehittyvinä keskuksina on vetovoimaa. Tästä vetovoimasta Kemi-Tornio seutu voi saada osansa, jos se vain osaa käyttää tilanteensa hyväksi. Tulevaisuudessa Uusi Oulu on asukasluvultaan suurempi kuin koko Lappi. Pohjois-Suomen tasolla lähialue yhteistyö ja yhteinen edunvalvonta ovat erityisen tärkeitä. Kehittämistyötä on tehtävä suuremmalla alueella ja seudullisesti, koska ulkopuolista rahoitusta ohjataan yhä suuremmille hakijaryhmille. Toisaalta myöskään yhden kunnan panostus ei riitä nykyisten kaltaisten hankkeiden rahoittamiseen.

Seutuyhteistyön tekemisessä on paljon mahdollisuuksia, mutta sen eteen tulee jokaisen osallisen tehdä työtä; niin kunnan kuin viranhaltijoidenkin. Kansainvälinen yhteistyö, elinkeinoelämä, maankäyttö, liikenne, koulutus, sosiaali- ja terveystalvelut ovat aloja, joiden yhteistyössä on vielä paljon saavutettavaa.

Heikkoutena ja uhkakuvana viranhaltijat näkivät keskinäisen luottamuspuolan.

”Joskus jopa ilkutaan toiselle tai poissaolijaa mollataan!”

”Kyllä on Kemi-Tornio seutukunnalla kaunaista porukkaa ja ettei kuntien pitäisi kilpailla keskenään turhista asioista.”

”Porukka on eripuraista, eikä ongelmista ole pulaa.”

”Yksittäin ollaan fiksuja, ryhmässä on toinen mieli.”

Paras-ARTTU-ohjelman tutkimusraportin mukaan ”Nokitteleva” ilmapiiri on lisännyt epäluottamusta, eikä seutua ei ole nähty toiminnallisena kokonaisuutena yhteisen edun saavuttamiseksi. Lisäksi kuntien välistä kilpailua on ollut havaittavissa jo pitkään. (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010.)

Useiden viranhaltijoiden mukaan Kemin ja Tornion eripuraisuus vaikuttaa koko seudun yhteistyön tekemiseen. Kinastellessa asiat eivät mene eteenpäin. Pienten kuntien vastaajien mielestä kaksinapaisuuden (Kemi ja Tornio) koettiin keskittävän palveluita näihin kahteen keskukseseen ja syrjäalueet näivettyivät entisestään. Viranhaltijoiden mukaan kaikkien kuntien on pystyttävä panostamaan yhteistyöhön yhtä paljon, riippumatta siitä, mikä on taloudellinen tilanne.

Muutamien viranhaltijoiden mielestä seudullisissa elimissä ei uskalleta ottaa esille kaikkia niitä näkemyksiä, jotka peruskunnissa keskusteluttavat. Erään vastaajan mielestä eripuraisuus on mennyt niin pitkälle, että hän arvelee ”menevän vuosia, että yhteistyössä päästään samalle tasolle kuin se oli ennen Paras-hanketta”.

”Ristiriitatilanteissa palataan usein helposti omiin nurkkiin ja yhteistyön tekeminen loppuu siihen.”

Luottamuspuola virkamies ja poliittisella tasolla kärjistää tilanteet ja selän takana toimiminen sekä julkisuudessa riitelemine eivät ainakaan edistä yhteistyön tekemistä. Taustatekijöitä luottamuspuolaan ovat kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista, yrityksistä ja työpaikoista, sekä tähän liittyvät välistävedot erinäisissä asioissa. (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010.)

Heikkoutena useat viranhaltijat näkivät kuntien sitoutumattomuuden tehtyihin päätöksiin ja linjauksiin, samalla se nähtiin haasteena myös tulevaisuuden yhteistyön kehittämiseksi. Tästä esimerkkinä alueelliset ICT-, henkilöstö- ja talouspalvelut. Kunnissa päätökset ovat saattaneet muuttua, jolloin seudullinen yhteistyö kärsii ja joka osaltaan turhauttaa päätöksentekijöitä ja virkamiehiä. Heikkoutena koettiin se, että kaupungit (Kemi ja Tornio) ja muut kunnat ovat suuntautuneet eri tavoin. Simo on suuntautunut yhteistyössä Oulunkaareen päin ja Tornio Haaparantaan ja Ylitorniolle.

”Seutuyhteistyön uhkakuvana on ”porinakerhot”, joissa vain keskustellaan eikä päätöksiä saada aikaan.”

”Yhteistyö on löysää ja ollaan vain mukana sen aikaa kun itselle on hyötyä eli toiminta on usein lyhytnäköisten voittojen tavoittelua, eikä nähdä kauas. Mentaliteettina on, että soitellaan ja katellaan.”

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen, Kainuun hallintokokeilun ja Tampereen toimintamallin arviointiraporttien perusteella kuntien väliset ohjelmat tai strategiat eivät ole olleet vaikuttavia rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Yhteistyön tekeminen vaatii osallisilta aina yhteisymmärrystä ja luottamusta. Vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö on riskialtista. Siitä on helppo luopua, silloin kun asiat eivät tunnu etenevän oman

kunnan kannalta merkityksellisesti. Vapaaehtoinen yhteistyö onkin askeltavaa ja vähittäistä. Yhteistyötä tehdään eri kuntien kanssa eri tavalla ja erilaisissa asioissa. Hallinta hajoaa ja pirstaloituu vaikeuttaen yhteistyötä. (Haveri & Stenvall 2009, 230.)

Tutkijoiden mielestä yllättävää ei ollut se, että viranhaltijoiden vastauksissa ilmeni yhteistyön vaikeus ja luottamuspula. Se oli havaittavissa sekä median että kuntalaisten keskusteluissa jo ennakkoonkin. Huolestuttavaa oli kuitenkin se, että yksittäisten viranhaltijoiden keskinäiset välit olivat niin tulehtuneet, että ne näkyivät kaikissa kohtaamisissa yhteistyötä heikentäen. Henkilökohtaisuuksiin meneminen, toisen mollaaminen ryhmän kuullen ja erilaiset ”nakkelut” söivät luottamuksen perustaa.

5.3 Johtaminen jatkuvassa muutoksessa

Kaikki haastateltavat käsitelivät johtajuutta poliittisen johtajuuden näkökulmasta. Heidän mielestään poliittisten päätöksentekijöiden on oltava perillä asioista ja ajantasalla muutoksen aikaansaamiseksi. Päätettävistä asioista olisi tehtävä päätöksentekijöiden kanssa selkeät linjaukset. Tämä edellyttää kuuntelemisentaitoa osapuolten välillä. Vastauksissa tuli esiin päätöksentekijöiden epävarmuus. Työnantajan, tässä tapauksessa päätöksentekijöiden, tukea kaivattiin muutosjohtamisen tueksi. Muutosta ja kehittämistä ei voi tapahtua organisaatiossa, jos siihen ei olla kaikilla tasoilla sitouduttu.

Muutoksen mielekkyys on pystyttävä perustelemaan siten, että ihmiset haluavat sitoutua siihen ja ponnistella sen eteen (Viitala & Jylhä 2006, 261; Peltonen 2008, 132, 137). Muutoksen johtaminen on organisaatiota uudistavaa johtamista, joka perustuu tietoisuuteen osaamisen tilasta, innovatiivisuuden tarpeellisuudesta ja sisällöstä sekä siitä, miten muutoksia toteutetaan (Virtanen & Stenvall 2010, 240).

”Päätöksentekijät toimivat liian pienissä ympyröissä, pikkuasioiden kanssa askarrellen.”

”Ei uskalleta tehdä ikäviä päätöksiä, jolloin asiat venyvät.”

”Kunnallisiin päätöksentekoelimiin ei saisi valita kunnan omia työntekijöitä.”

Poliittisesta johtajuudesta puuttuu vanha johtajuus, persoonien eripura ja poliittinen ”kähmintä” koetaan jopa kehittämisen jarruna. Ammatillisen ja poliittisen johtajuuden työnjako tulisi olla selkeämpää, jolloin ei tulisi kinaa kuka käyttää milloinkin valtaa. Tällöin myös ristiriidat ja epäselvyydet vähenisivät.

Ammatillisen johtajuuden tulisi olla erillään poliittisesta johtajuudesta. Viranhaltijoiden olisi kyettävä katsomaan asioita ammatillisesti, yli poliittisen johtajuuden. Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden yhteistyö oli kuitenkin pohja muutokselle ja sen kautta haettiin muutoksen suunta, jota vietiin yhdessä eteenpäin.

Kunnassa on siis kahdenlaista johtamista: poliittista ja ammatillista. Edellä mainittua edustavat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Jälkimmäinen henkilöityy kunnanjohtajaan ja johtaviin viranhaltijoihin. Työnjako on selvä ja kummallekin johtamiselle on paikkansa. (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus 2004, 49.)

Seutulähtöinen julkisjohtaminen on vastaajien mielestä verkostoitumista, jossa jokaisella osallisella on yhteinen päämäärä. Johtamisen tulee olla avointa, läpinäkyvää jaettua johtajuutta, jossa ei takerruta pikku asioihin. Lisäksi johtajien on tiedostettava, hakevatko he ratkaisuja oman kunnan vai seutukunnan näkökulmasta.

”Verkosto-osaaminen on hallittava varsinkin silloin kun ollaan tekemässä muutoksia palvelurakenteisiin.”

Seutukunnan yhteiset ratkaisut eivät aina tarkoita jokaiselle kunnalle kustannustehokkuutta; välillä toinen antaa ja toinen saa. Näissä ratkaisuissa tarvitaan joustavuutta sekä ymmärrystä seutujohtamisen mahdollisuuksista pitkällä aikavälillä. Viranhaltijat eivät voi vetää asioita vain omaan kuntaan päin. Seutujohtajan on saatava varaukseton luottamus kaikilta osallisilta. Kehittämiskeskus ei kuitenkaan ole kuntien johtajuutta linjaava elin.

Vastaajien mielestä johtaminen on jatkuvassa muutoksessa. Muutoksen hallinta vaatii joustavuutta, konsensusta ja kompromisseja, jossa jokainen ei voi aina olla voittaja. Muutosten läpivieminen on helpompaa yhteisrintamassa. Viranhaltijat ovat tehneet pitkään jo yhteistyötä eri palvelualueilla. Johto- ja palvelutiimeissä pohditaan yhdessä asioita ja sovitaan näkökantoja asioiden esittämiseksi päätöksentekoon.

”Johtajuus on kriisissä, ei tiedetä minkä takia ollaan johtajia, kapeaa ja lyhytjänteistä.”

”Kaiken taustalla on ihminen, joka huomioitava koko johtamisprosessissa.”

Kollegiaalinen tuki on tärkeää, jossa voidaan hyödyntää eri henkilöiden osaamista asioista keskitellessä. Samalla saadaan uusia ideoita ja pystytään jakamaan osaamista. Lisäksi erilaisten persoonallisuuksien toimintatavat voivat olla esteenä verkoston toimivuudelle. Toisinaan ei mielletä yhteistä hyvää.

”Liiallinen sitoutuminen verkostoon heikentää itsenäistä päätöksentekoa.”

”Sähköposti on joka päivänen kommunikointiväline silloin kun näkemyksiä valmisteilla olevista asioista naapurikunnan kollegoilta.”

Yhteistyön edellytyksenä on kunnan sisällä tapahtuva viestintä ja samanlainen ymmärrys johdettavista asioista ja niiden tavoitetilasta. Asioista tiedottaminen sekä kunnan sisällä että mediassa on tärkeää. Tiedon nopea liikkuminen ja asioista viestittäminen muokkaa yleistä mielipidettä.

”Kuntatasolla johtaja voi olla jarrumies tai asioiden edistäjä.”

”Johtaminen ei ole kiinni osaamisesta vaan asenteista.”

”Periksi antaminen ei tarkoita, että on heikko. Joustavuus on suurta viisautta.”

Useiden vaihtoehtojen linjaaminen ja yhteensovittaminen hankaloittaa strategisen johtamisen toteuttamista. Mikäli kunnat eivät sitoudu linjauksiin, asioiden eteenpäin vieminen yhteisesti raukeaa.

”Yhteisen strategiapaperin tekeminen alueelle on hankalaa. Ei pystytä sitoutumaan yhteen asiaan, jolloin esitetään kaksi vaihtoehtoa.”

Muutosjohtajuus vaatii luottamusta, asiantuntijuutta ja ennakkoluulottomuutta. Muutos on tiedon hakemista, yhdessä pohtimista, kuuntelevaa johtamista. Asioista keskustellaan ja neuvottelupöydässä ollaan avoimin mielin, ilman valmiiksi naulattuja kantoja asioista. Asioiden eteenpäin vieminen edellyttää luottamusta ja vanhoista raja-aidoista luopumista. Johtamisessa

nousevat esiin kuntien kulttuurierot ja arvomaailmat. Johtavien viranhaltijoiden paikallistuntemus edesauttaa hahmottamaan asioiden kokonaisuutta.

Tulevaisuudessa tarvitaan strategista johtamista, jossa hallitaan isojen kokonaisuuksien ja prosessien johtaminen. Strategisessa linjauksessa on oltava selkeä näkemys suunnasta mihin ollaan menossa. Alueen faktat (väestömäärä, eläköityminen, työpaikat, palvelujen saatavuus) on tunnistettava ja niiden pohjalta on tehtävä tulevaisuuden strateginen linjaus. Kustannuskehitys, palvelujen tuottaminen tulee olemaan haasteellista. On oltava jatkuvasti ajan hermolla ja kyettävä tekemään päätöksiä toimeenpanojen aikaansaamiseksi. Yritysjohdajuus ei sovellu ainakaan sellaisenaan kuntakentälle, joskin kunnan byrokraattinen johtamisjärjestelmä tulisi joustavammaksi ja nopeammaksi.

Uudistushankkeiden ohjaukseen tarvitaan uutta otetta. Tarvitaan vahvaa tahtoa saada aikaan vähemmällä enemmän ja laadukkaampaa tuotosta. Se on aina ja kaikissa organisaatioissa, myös julkishallinnossa, mahdollista. Tämä tieto ohjaa riittämättömästi julkishallinnon kehittämistä, päätöksentekoa ja johtamista. Tällaisen tahtotilan aikaansaaminen on yksi keskeisimpiä julkishallinnon johtamisen ja poliittisen ohjauksen haasteita. (Korpela & Mäkitalo 2008, 208.)

Kuntakenttä tarvitsee vahvoja johtajia, joilla on kyky tehdä päätöksiä ja valmistella asioita päätöksentekoon. Joka tapauksessa valtio tulee ohjaamaan kuntien toimintaa lain ja asetusten sekä velvoitteiden kautta ja kuntien on muutettava toimintojaan sen mukaisesti. Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että verkostojohdamista tarvitaan alueen kehittämiseksi.

5.4 Yhteenveto tutkimustuloksista

Kunnallisessa päätöksenteossa asioiden käsittelyyn osallistuvat niin poliittiset päätöksentekijät kuin virkamiehet. Toiminnan tulisi olla hallinnollisesti tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Lisäksi edellytetään kykyä luoda yhteisöllisyyttä kuntaan niin kuntalaisten kuin henkilöstön keskuudessa. Kuntien palveluiden tuottaminen tulisi olla ammattilaistointana professionaalisesti korkeatasoista. Kunnissa tarvitaan kykyä innovoida ja sopeutua muutoksiin.

Kuntajohtaminen koettiin kankeana, josta puuttuu henkinen johtajuus. Aikaisemmin kuntajohtajat olivat olleet omalla tavallaan persoonia, jotka olivat johtaneet kuntaansa omalla arvovallallaan ja persoonallaan sekä virkatyössään että päätöksenteossa. Seutuvaltuuston ja -hallituksen toiminnalla oli vastaajien mielestä kehittämisen varaa.

Haastatelluista suurin osa on sitä mieltä, että virkamiestasolla yhteistyö toimii, mutta yhteistyö jossain määrin varauksellista ja henkilöitynyttä. Luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä nähtiin erityisesti varautuneisuutta. Mahdolliset tulevat megahankkeet ovat puolestaan lähentäneet kuntia toisiinsa.

Tulevaisuudessa yhteistyön tekeminen voi olla entistä haasteellisempaa, jos kuntajakoselvityksen mukaisia toimia ei Kemi-Tornio alueella tehdä. Kuntaliitokseen ei seutukunnalla ole vielä kypsyyttä. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan, kun nuorempi polvi tulee mukaan päätöksentekoon, niin voidaan saavuttaa jotain uutta. Toisaalta epäiltiin perinteiden ja ennakkoluulojen siirtyvän sukupolvelta toiselle. Luottamusta voidaan rakentaa avoimesti keskustellen ja kompromisseja hakien. Erään viranhaltijan mukaan, ”tämän päivän päätökset vaikuttavat tulevaisuuteen ja yhteinen näkemys on saavutettavissa vain yhdessä tekemällä”.

Vastaajien yhteinen kokemus oli, että seudullinen yhteistyö tulee laajenemaan ja sen kautta asiantuntijuus lisääntyy. Seutuyhteistyö nähtiin välttämättömyytenä alueen elinvoiman turvaamiseksi. Tulevaisuudessa seutuyhteistyötä tulee laajentaa Oulun ja Rovaniemen suuntaan, joilla suurina ja kehittyvinä keskuksina on vetovoimaa. Viranhaltijoiden mielestä kuntien taloustilanne ei tule ainakaan helpottamaan. Megahankkeet voivat toteutuessaan tosin tuoda kuntien talouteen helpotuksia. Haastateltavien mukaan kunnissa eletään ”win-win” –tilanteessa, jossa jokaisessa kunnassa pitäisi olla voittajia eli jokainen hyötyy alueen kehittymisestä.

Useiden viranhaltijoiden mukaan, jos luottamusta ei synny Kemi-Tornio alueen ”kaksinapaisuuden” vuoksi, niin asiat eivät mene eteenpäin ja tulokset jäävät laihoiksi. Ristiriita tilanteissa palataan usein helposti omiin nurkkiin ja yhteistyön tekeminen loppuu siihen. Luottamuspuola virkamies- ja poliittisellatasolla kärjittää tilanteet ja selän takana toimiminen sekä julkisuudessa riitelemine eivät ainakaan edistä yhteistyön tekemistä. Heikkoutena useat viranhaltijat näkivät kuntien sitoutumattomuuden tehtyihin päätöksiin ja linjauksiin.

Muutoksen hallinta vaatii joustavuutta, konsensusta ja kompromisseja, jossa jokainen ei voi aina olla voittaja. Kollegiaalinen tuki on tärkeää, jossa voidaan hyödyntää eri henkilöiden osaamista asioista keskitellessä. Useiden vaihtoehtojen linjaaminen ja yhteensovittaminen hankaloittaa strategisen johtamisen toteuttamista. Mikäli kunnat eivät sitoudu linjauksiin, asioiden eteenpäin vieminen yhteisesti raukeaa.

Viranhaltijoiden kokemus on, että kuntarajat kahlitsevat palvelujen kehittämistä. Nyt esimerkiksi oppilaita kuljetetaan pitkiä matkoja, vaikka naapurikunnassa koulu olisi lähempänä. Kokemuksena oli, että pitkäjänteinen kehittäminen Kemi-Tornio alueella koettiin hankalaksi, koska alueen kunnissa ei kyetä näkemään kauemmas tulevaisuuteen. Lisäksi Kemi-Tornio kehittämiskeskuksen rooli kuntien yhteistyöelimenä oli epämääräinen. Haastateltujen mielestä tulevaisuudessa Kemi-Tornio kehittämiskeskuksen roolia tuleekin selkeyttää ja kehittää sitä esimerkiksi kuntayhtymämallin suuntaan.

Kaikki haastateltavat käsittelivät johtajuutta poliittisen johtajuuden näkökulmasta. Heidän mielestään poliittisten päätöksentekijöiden on oltava perillä asioista ja ajan tasalla muutoksen aikaansaamiseksi. Vastauksissa tuli esiin päätöksentekijöiden epävarmuus. Päätöksentekijät toimivat liian pienissä ympyröissä, pikkuasioiden kanssa askarellen. Poliittisesta johtajuudesta puuttuu vanha johtajuus, persoonien eripura ja poliittinen ”kähmintä” koetaan jopa kehittämisen jarruna. Ammatillisen ja poliittisen johtajuuden työnjako tulisi olla selkeämpää, jolloin ei tulisi kinaa kuka käyttää milloinkin valtaa.

Seutulähtöinen julkisjohtaminen on vastaajien mielestä verkostoitumista, jossa jokaisella osallisella on yhteinen päämäärä. Johtamisen tulee olla avointa, läpinäkyvää jaettua johtajuutta, jossa ei takerruta pikku asioihin. Viranhaltijat eivät voi vetää asioita vain omaan kuntaan päin. Seutujohtajan on saatava varaukseton luottamus kaikilta osallisilta.

Muutosjohtajuus vaatii luottamusta, asiantuntijuutta ja ennakkoluulottomuutta. Muutos on tiedon hakemista, yhdessä pohtimista, kuuntelevaa johtamista. Asioiden eteenpäin vieminen edellyttää luottamusta ja vanhoista raja-aidoista luopumista. Johtamisessa nousevat esiin kuntien kulttuurierot ja arvomaailmat. Paikallistuntemus edesauttaa hahmottamaan asioiden kokonaisuuden.

Tulevaisuudessa tarvitaan strategista johtamista, jossa hallitaan isojen kokonaisuuksien ja prosessien johtaminen. Strategisessa linjauksessa on oltava selkeä näkemys suunnasta mihin ollaan menossa. Kustannuskehitys, palvelujen tuottaminen tulee olemaan haasteellista. On oltava jatkuvasti ajan hermolla ja kyettävä tekemään päätöksiä toimeenpanojen aikaansaamiseksi. Kuntakenttä tarvitsee vahvoja johtajia, joilla on kyky tehdä päätöksiä ja valmistella asioita päätöksentekoon.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää Kemi-Tornio alueen johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä seutuyhteistyöstä ja johtamisesta. Tutkimuksemme teon ajankohta oli mitä parhain ja mielenkiintoisin. Tutkimuskunnissa oli meneillään kuntajakoselvitys. Viranhaltijoilla tuntui olevan valmiutta ja halua kuntien välisen yhteistyön syventämiseen ja jopa kuntaliitokseen. Monissa haastatteluisissa tuli ilmi, että jotain on tehtävä ja pian. Seuraavat vuodet nähtiin erityisen haasteellisina kuntakentän uudistamisessa ja taloudellisten realiteettien tunnistamisessa. Valtion vaateet koettiin kohtuuttomina ja erityisesti kunnallistaloutta rasittavana.

Meneillään oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras-uudistus) on merkittävin haaste koko julkiselle hallinnolle, poliittiselle päätöksenteolle ja virkamiehille. Sen tulisi johtaa saman tien kehityksen saamiseen kestävällä pohjalla. Kuntien päättäjien on nyt osoitettava, että he kykenevät jatkamaan hyvin alkanutta uudistustyötä siten, että sillä saavutetaan tarvittavat tulokset. Valtiovarainministeriö on uusi kunnallisasioista vastaava ministeriö ja historiallisen haasteen edessä uudistustyön vauhdittajana ja ohjaajana.

Kun kunnat uudistavat hallinto- ja palvelurakenteitaan, niiden olisi samalla kyettävä ottamaan käyttöön modernit asiakaslähtöiset ja kustannustehokkaat toimintamallit. Toimintojen rahoittajan ja järjestäjän sekä palvelujen tuottajien roolit ja vastuut olisi selkeytettävä. On otettava käyttöön toimintojen laatua ja kustannustehokkuutta parantavat ohjaus- ja johtamismallit, joko osaava tulohjaus tai markkinaohjaus tilaaja-tuottaja- tai palvelusetelimalleja hyödyntämällä tai yhtiöittäminen toiminnoissa, joissa on markkinat.

Julkisen talouden ennustetaan väestön ikääntyessä muuttuvan vähitellen alijäämäiseksi. Ilman korjaavia toimenpiteitä seurauksena on hyvinvointipalvelujen rappeutuminen. Mitä myöhemmin julkista hallintoa tehostaviin toimenpiteisiin ryhdytään, sitä todennäköisemmin ajaudutaan hyvinvointipalvelujen karsimiseen. Julkisen sektorin työvaltaisissa ja tietointensiivisissä palveluissa työn tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä, jotta työvoima- ja rahoitushaasteista selvitään. Asiat on tehtävä osaavammin, tuloksellisemmin ja vähemmällä vaivalla. Siinä auttavat asiakaslähtöiset toimintamallit, helppokäyttöinen teknologia ja uudet

palveluinnovaatiot. Vain toimintamalleja ja työskentelyolosuhteita kehittämällä toiminta pysyy laadukkaana ja kustannustehokkaana.

Kuntaliitto on hankkeessaan ”Uuden sukupolven organisaatio ja johtaminen” todennut, että kuntaorganisaatioiden elinvoiman ja innovaatiokyvyn vahvistuminen tarvitsee sekä uudenlaisia rakenteita että uudenlaista johtamista. Uuden sukupolven organisaatio olisi kustannustehokas, rajapinnat ylittävää yhteistyötä tekevä, asiakaslähtöinen ja vuorovaikutteinen. Termi sisältää oikeastaan kaksi varsin monimerkityksistä ja osin uudelleen rakenteillakin olevaa käsitettä: mikä on uusi sukupolvi ja mikä on tulevaisuuden kunta ja miksi sellaista tarvitaan?

Kuntakentälle kaivattu uusi sukupolvi voi hyvillä mielin rakentaa osin vanhan ja hyväksi havaitun pohjalle. Tulevaisuuden rakentaminen ja uuden oppiminen ei tarkoita kaiken vanhan hajottamista, mutta uudelleen rakentaminen vaatii ennen kaikkea uusia tapoja nähdä asioita. Tulevaisuuden kunnan ja uuden sukupolven kunnan rakentaminen tarvitsee tuekseen ja ennen kaikkea aiempaakin vahvempaa tutkimuksen ja käytännön ennakoivaa, ennakkoluulotonta ja asiantuntevaa vuoropuhelua.

Kunnan toimintakentän monimutkaisuus ja niin sanottujen ilkeiden ongelmien hallinta vaativat kunnilta yhä aiempaa suurempaa joustavuutta, nopeaa reagointikykyä ja ennen kaikkea toimivaa johtajuutta. Tämä tarkoittaa monenlaisten perinteisten toiminta- ja johtamistapojen murtumista ja tarvetta rakentaa niitä uudelleen

6.1 Keskeiset johtopäätökset

Paras-hanke on tuonut liikettä kuntiin

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Puitelain mukaan palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. Uudistuksen tarkoituksena on muodostaa elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jonka pohjalta palvelut voidaan turvata pitkällä aikavälillä. (Korpela & Mäkitalo 2008, 145-149; Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007.) Tämän tutkimuksen mukaan kuntien johtavat virkamiehet kokivat Paras-hankkeen ylimääräisenä lisätyönä perustöidensä lisäksi. Vastaajien mielestä

hanke on työllistänyt paljon ja siihen käytetty aika koettiin olevan muusta toiminnasta poissa. Stenvallin, Vakkalan, Syväjärven ja Tiilikaisen (2008) kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnin mukaan Paras-hanke on aktivoinut kuntia. Tämän pro gradu –tutkielman mukaan tultiin samaan tulokseen, eli kunnissa oli muun muassa aktiivisesti lähdetty hakemaan syventävän yhteistyön malleja toisten kuntien kanssa.

Paras-hanke näkyy toimintatapojen muutoksena ja siinä, että asioista on alettu katsomaan suurempina kokonaisuuksina. Paras-hanke on tuonut vauhtia kuntien ja seudun kehittämiseen, jota lainsäätö on ohjannut haluttuun suuntaan. Kunnat ovat joutuneet pohtimaan ja peilaamaan omaa toimintaansa naapurikuntiin. Hankkeita on käynnistetty ja samalla on opittu tuntemaan toisten kuntien toimintatapoja ja saatu enemmän tietoa naapurikuntien taloudellisista ja toiminnallisista asioista.

Menojen kasvu tuloja nopeammin pakottaa kunnat toimenpiteisiin palvelujen ja palvelurakenteiden tuotantotapojen uudistamiseksi. Ellei palvelurakenteita kyetä uudistamaan ja tehostamaan, joudutaan nykyisellä menokehityksellä palvelujen karsintaan. (Korpela & Mäkitalo 2008, 132–133.) Kaikki vastaajat tiedostivat heikon taloudellisen tilanteen. Yhteistyötä tarvittiin, mutta sen toimeenpaneminen ja siihen sitoutuminen jäivät kuitenkin monesti keskustelun asteelle. Samanlaisen tulokseen tulivat myös Stenvall, Vakkala, Syväjärvi ja Tiilikainen (2008), joiden mukaan strateginen suunnitelmallisuus on ollut pääsääntöisesti vähäistä, eikä se ole edennyt palveluihin saakka. Kuntapalvelujen pelastusohjelman 2010–2013 mukaan toimintaympäristön muutoshasteet pakottavat kunnat ja niiden yhteistyökumppanit tehostamaan uudistustyötä toiminnallisilla ja rakenteellisilla muutoksilla.

Korpelan & Mäkitalon (2008, 149) mukaan Paras-uudistuksessa on päästy alulle, mutta todelliset tulokset palvelujen, palvelurakenteiden ja tuottavuuden parantumisena nähdään vasta vuosien kuluttua. Nyt tarvitaan jatkotoimenpiteitä, ennen kaikkea toimeenpanosuunnitelmia ja aikataulutusta uudistusten toteuttamiseksi, jotta hankkeen konkreettisimmat tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Kemi-Tornio seudulla toteutettuun kuntajakoselvitykseen liittyvien työryhmien loppuraportit ja muistioidet ovat valmiita dokumentteja kuntien tulevaisuussuunnittelussa.

Rakenteellisten muutosten aikaansaaminen ei ole riittävää silloin kun se perustuu kuntien vapaaehtoisuuden pohjalle (Haveri & Stenvall 2009, 230). Tämän pro gradu –tutkielman mukaan muutoksia yhteistyössä ja toimintatavoissa tehtiin vain sen verran kun Paras-hankkeen

linjaus velvoitti. Todellisuudessa Kemi-Tornio seudulla on tapahtunut muutoksia yhteistyössä ja toimintatavoissa koko ajan. Tänä päivänä, mitä median välittämään tietoon on uskomista, valmiudet yhteistyön tekemiselle vaikuttavat Kemi-Tornio seudulla paremmille kuin tämän tutkimuksen haastattelujen toteutushetkellä syksyllä 2010.

Tämän tutkimuksen teoriaosassa on kuvattu Paras-hanketta valtakunnallisesti. Paras-hankkeella on ollut merkitystä myös tämän tutkimuksen käynnistymiselle ja tekemiselle. Valtakunnalliset uudistukset saivat uutta potkua vuonna 2005 Paras-hankkeen myötä. Samalla se viritti meidät Kemi-Tornio seudulla toimivina kuntapäätäjinä ja kunnan työntekijöinä miettimään, miten Paras-uudistus tulee näkymään Kemi-Tornio seudulla. Kiinnostuksemme tämän tutkimuksen tekemiseen heräsi, kun hallintotieteen opintomme olivat loppusuoralla ja –tutkielman aihe oli mietinnässä.

Vuonna 2010 Kemi-Tornion seudun kunnissa toteutettiin erillinen kuntajakoselvitys. Tässä tutkimuksessa saadut tutkimustulokset osaltaan vahvistavat käsitystämme tutkijoina, että jotain Kemi-Tornio seudun kunta- ja palvelurakenteissa on tehtävä tai tultava tekemään. Tulevaisuuden näkymät eivät näytä valtakunnallisesti, eivätkä seudullisesti kovin positiivisilta. Etenkin valtion- ja kuntatalouden näkymät asettavat entistä suurempia haasteita kuntalaisten palvelujen tarjonnalle ja tuottamistavoille.

Kuntajakoselvityksen tuoma epävarmuus

Kuntaliitoksessa on aina kysymys suuremman kunnan organisaation muodostamisesta. Suuremmissa organisaatioissa ihmisten välinen tunnettavuus ja tuttuus loittonee, jolloin tarvitaan enemmän muodollisuutta, sopimuksia ja järjestelmiä päätöksenteon periaatteisiin. On rakennettava yhteiset pelisäännöt, joita kaikki noudattavat. (Aronen, Ketonen & Laamanen 2009, 263.)

Johtavat viranhaltijat kokivat, että kuntajakoselvitys nosti esiin useita epävarmuustekijöitä. Kemi-Tornion seudun kuntien erilaisuus ja taloudellinen tilanne olivat vastaajien mielestä merkittäviä asioita kuntajakoselvitystä mietittäessä. Pelättiin, että kuntaliitoksen toteutuessa joudutaan toisen kunnan velan maksumieheksi, varsinkin jos oman kunnan taloudellinen tilanne oli parempi kuin naapurikunnan. Yhtälaillla uhkana koettiin tehtävien jako uudessa kunnassa ja vaikutusmahdollisuuksien väheneminen.

Kemi-Tornio seudun kuntajakoselvityksen aikataulu koettiin kiireelliseksi. Vastaajat olivat odottavalla kannalla, mutta uskoivat, ettei kuntaliitosta syntyisi vielä tässä vaiheessa. Useiden työryhmien perustaminen kuntajakoselvityksen työrukkasiksi vaati kunnista paljon erilaisia toimijoita mukaan ja vastaajien mielestä käytetty työaika oli muusta työstä poissa.

Kuntaliitokseen suhtauduttiin epävarmasti, ainoastaan yksi vastaaja oli ehdottomasti liitoksen kannalla. Kuitenkin vastaajat ajattelivat, että kuntaliitos voisi olla jossakin muodossa mahdollinen vähän myöhemmin. Kemi-Tornio seudulla toteutettu erillinen kuntajakoselvitys antoi suuntaa sille, miten ja mihin suuntaan kuntien palvelutuotantoa ja –rakennetta tulisi muuttaa. Yllättävää kuitenkin oli, että seudulla ei kuitenkaan ollut valmiutta radikaalimpiin ratkaisuihin. Kuntien valtuustot Kemiä lukuun ottamatta tyrmäsivät kuntajakoselvittäjä Säkkinen esityksen yhdestä suuresta kunnasta Kemi-Tornio seudulla. Haastatellut viranhaltijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kuntaliitos jossain muodossa on välttämättömyys, mutta ajankohta ei ollut vielä oikea. Herääkin kysymys, milloin ajankohta voisi olla oikea kuntaliitoksille?

Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskuksen roolittomuus

Kaikki vastaajat esittivät kritiikkiä alueen kehittämiskeskuksen toimintaa kohtaan. Vastaajien mielestä alueen kehittämiskeskuksen rooli ja tehtävät olivat epäselviä. Sen koettiin olevan hankkeissa mukana ja tekevän selvityksiä. Osa jopa epäili, että kehittämiskeskuksen tulevaisuus on vaakalaudalla, koska kunnilla ei ole varaa maksaa kuntaosuuksia sen toiminnan tukemiseksi. Rahalle haettiin vastinetta. Yhtäläillä viiden kunnan johtavien poliittisten päätöksentekijöiden muodostama seutuvaltuuston- ja hallituksen toiminta koettiin enemmänkin keskusteluryhmäksi, jossa jokainen puolusti ja ajoi asioita vain oman kunnan näkökulmasta, vaikka todellisuudessa asioita olisi pitänyt katsoa koko seudun etua ajatellen.

Osallistuminen seutuvaltuuston ja -hallituksen ja erilaisten työryhmien kokouksiin oli toisinaan laimeaa. Tämä kertoi siitä, että osalliset eivät nähneet mielekkääksi seudullisia yhteistyömuotoja. Tynkäkokousten asioihin sitoutuminen oli vähäistä ja tämä puolestaan hidasti, jopa esti asioiden etenemisen. Vastaajien mielestä Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskusta ei tarvita, mikäli alueelle tuule uusi kunta, koska yksi iso kunta rakentaa oman hallinto-organisaationsa uudelta pohjalta.

Monissa tämän tutkimuksen haastatteluissa nousi esille Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskuksen roolittomuus. Roolittomuuden syyksi nähtiin muun muassa se, että kehittämiskeskuksella ei ole riittävästi päätöksentekovaltaa. Poliittiset päätökset tehdään pääosin kuntatasolla ja kehittämiskeskus koettiin enemmänkin asioista keskustelupaikaksi. Tämän tutkimuksen johtajuutta kuvaavissa kappaleissa on kuvattu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden roolien eroista. Viranhaltijoiden vastauksissa oli nähtävissä myös kritiikkiä sille, että poliittiset päätöksentekijät estävät omalla toiminnallaan seudullisen yhteistyön toteutumista. Toisaalta myös johtavien viranhaltijoiden keskinäisissä väleissä oli parantamisen varaa. Vuorovaikutussuhteiden toimivuus ja toimimattomuus eivät voi siis olla näkymättä myöskään Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskuksen kautta tehtävässä yhteistyössä. Kehittämiskeskuksen rooli, etenkin Kemi-Tornio seudun edunvalvojana tulisi ottaa keskusteluun niin poliittisissa päätöksentekoeleimissä kuin viranhaltijoiden välisessä yhteistyössä. Muutoksien johtaminen ja aikaansaaminen on mahdollista kun strategisesti kaikilla kunnilla on sama päämäärä ja yhteinen tahto.

Luottamuspula

Haastateltavien mielestä eri kuntien virkamiesten keskinäinen luottamus oli horjuvaa. Vaikka asioista sovittiin yhteisen pöydän ympärillä, niihin ei pystytty sitoutumaan enää siinä vaiheessa kun menttiin neuvottelupöytiin oman kunnan toimijoiden kanssa. Joskus keskustelut menivät henkilökohtaisiin loukkauksiin, jotka edelleen lisäsivät luottamuspulaa. Sitoutuneisuuden asteesta kertoo vastaajien mielestä myös se, että yhteisiin seudullisiin kokouksiin ei osallistuta, jolloin asioiden eteenpäin vieminen yhteishengessä ja päätöksiin sitoutuminen on löyhää.

Yhtäläillä Kemi ja Tornion välinen eripuraisuus monissa asioissa vaikutti myös Keminmaan, Simon ja Tervolan johtavien viranhaltijoiden näkemyksiin asioissa. He kokivat taiteilevansa kahden suuren kunnan ristiriitaisuuksien välillä riippuen siitä, mistä asiasta oli kysymys. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että asukasluvultaan samankokoisten kaupunkien Kemin ja Tornion keskinäinen kilpailu erinäisistä asioista lisäsi epäluottamuksen tuntua. Vastaajien mielestä alueen kuntien pitäisi päästä keskinäisestä eripurasta erilleen, mutta se oli helpommin sanottu kuin tehty. Taustalla vaikuttivat kuntien erilaiset poliittiset voimasuhteen ja pelko kuntien yhdistämisestä sen tuomista poliittisten voimasuhteiden muutoksista. Uudistusratkaisut ovat poliittisille puolueille ja hallinnonaloille merkittäviä asioita, silloin kun on kysymyksessä vallan ja resurssien jakaminen (Juntunen 2010, 216).

Luottamuspuolaan vaikutti joidenkin vastaajien mielestä myös se, ettei alueella ollut selkeää henkistä johtajaa, joka olisi ollut suunnannäyttäjänä ja konsensuksen rakentajana ristiriitatilanteessa. Henkiseksi hohtajiksi mainittiin aikaisemmilta vuosikymmeniltä mm. Veikko Hanhiova, Seppo Pelttari ja Hannes Manninen. Heidän kaltaisiaan persoonia kaivattiin kuntakenttää johtamaan.

Johtajuuden muutoksesta ja verkostojen merkityksestä on kirjoitettu tämän tutkimuksen johtamista kuvaavissa kappaleissa. Luottamuspuola on ilmeistä missä tahansa organisaatiossa, jos kaikki osapuolet eivät sitoudu tehtäviin muutoksiin. Verkostojen ja verkostoitumisen merkitys korostuu tämän päivän organisaatioissa, oli sitten kyse yritysmaailmasta tai julkissektorista. Tämän tutkimuksen viranhaltijoiden haastattelussa verkostoituminen nähtiin erittäin merkitykselliseksi oman johtajuuden tukena. Viranhaltijat tekivät kiinteästi yhteistyötä erilaisissa asioissa ja kollegiaalisesti konsultoivat usein naapurikunnan vastaavaa viranhaltijaa valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Tämä viranhaltijoiden verkostoituva tausta- ja yhteistyö eivät näy kuitenkaan kunnallisessa päätöksenteossa merkittävästi.

Poliittisten toimijoiden roolin ongelmallisuus

Päätöksentekijät kokivat ettei heillä ollut riittävästi selkeitä ja hyviä ratkaisuvaihtoehtoja, joiden pohjalta olisi voinut tehdä merkittäviä päätöksiä, oman kunnan ja seutukunnan kehittämiseksi (Nyholm & Airaksinen 2009, 242). Samanlaiseen tulokseen tultiin myös tässä tutkimuksessa. Haastateltavien mielestä poliittisten päätöksentekijöiden alhainen koulutustaso ja vähäinen tietämys kunnan asioista hidastavat uudistusten aikaansaamista ja täytäntöönpanoa. Strategiset linjaukset laaditaan kunnissa valtuustokausittain, jolloin myös päätöksentekijöiden vaihtuvuus aiheuttaa muutoksia kunnan strategiaan valintoihin ja toimeenpanoihin riippuen mm. poliittisista voimasuhteista.

Arosen, Ketosen ja Laamasen (2009) mukaan kunnan johtoryhmän rooli osana päätöksentekotyöskentelyä on merkittävä. Johtoryhmä kanavoi koko kunnan strategisen tahdon toimialojen konkreetiksi toiminnaksi. Poliittisen ja operatiivisen tason työnjako tulee olla selkeä. Tässä tutkimuksessa johtavat virkamiehet tekevät yhteistyötä päätöksentekijöiden kanssa mm. valmistelemalla asioita päätöksentekoon. Kuitenkaan vastaajat eivät erityisemmin tuoneet esiin oman kunnan johtoryhmän merkitystä päätöksentekoprosessissa. Pikemminkin painotettiin oman

hallinnonalan poliittisten toimijoiden ja viranhaltijoiden yhteistyötä kuin laajempaa näkemystä koko kunnan edun mukaisesti. Asiat ajateltiin sektori- tai palvelualuekohtaisesti. Vastausten perusteella kunnan ylimmän johtoryhmän työskentelyä tulisi terävöittää laajan asiantuntemuksen hyödyntämiseksi sekä poliittisella että operatiivisella tasolla.

Seutuyhteistyö on uudistusten ja haasteiden edessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos liittyy sisällöllisesti kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin kysymys on kuntajakoon ja kuntien yhdistämiseen liittyvästä keskustelusta sekä toiseksi yhteistyöstä, jota kuntatasolla toteutetaan palvelutoiminnassa. Paras-hankkeen tarkoituksena onkin käynnistää keskustelu kuntien ydintehtävistä ja palveluista sekä kuntien välisestä yhteistyöstä. (Korpela & Mäkitalo 2008, 145; Parasta nyt 2009, 168.)

Kaikkien vastaajien mielestä seutuyhteistyötä oli tehty alueella jo paljon ennen Paras-hanketta. Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että yksin mikään kunta ei pysty jatkamaan tulevaisuudessa. Tarvitaan syvenevää yhteistyötä ja keinoja uusien toimintamallien täytäntöönpanoon. Huoli väestön ikääntymisestä ja palvelujen saatavuudesta oli todellinen. Taloudellisen tilanteen epävarmuus aiheuttaa sen, että toimintoja on tehostettava ja tuottavuutta lisättävä.

Haastatteluhetkellä kunnissa oli meneillään kuntajakoselvitys, joka heijastui vastaajien mielipiteisiin. Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että taloudellisten resurssien vähentyessä kunnat ovat pakotettuja muuttamaan toimintatapojaan ja yhteistyön merkitys kasvaa lyhyellä aikavälillä. Palvelujen tuottamiseen ja tuottavuuteen liittyvien vaatimusten täyttäminen ja toiminnan taloudellisuuteen liittyvät kysymykset ovat lisänneet yhteistyöhön panostamista (Koski & Vakkala 2007, 13).

Osa kunnista kokee, että uudistus on ennen kaikkea kaupunkialueiden vahvistamista, toisille hanke on ollut enemmänkin palveluiden turvaamista liittoutumalla naapurikuntien kanssa. Se luo myös alueellisen kehittämiskokonaisuuden ja saattaa onnistuessaan tuottaa menestystä tuovaa dynamiikkaa ja muita strategisia etuja alueelle. (Parasta nyt 2009, 168-171.)

Julkisjohtaminen on ennakoivaa strategista työskentelyä

Kuntien vetovoimaisuutta ja imagoa parantavat selvästi niiden kyky panostaa kokonaisvaltaisesti hyvinvointiin, palveluihin, elinympäristön laatuun ja kulttuuriin. Elinvoimaa lisäävät kilpailukykyiset yritykset työnantajina. Elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi tarvitaan tulevaisuushakuista ja ennakkoluulotonta johtamis- ja ohjausjärjestelmiä. Kuntien onkin syytä terävöittää konserniohjausta ja omistajapolitiikkaansa. (Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 6-7.)

Muutostilanteissa johtajilta ja esimiehiltä odotetaan sitä, että he muiden puolesta auttavat selkiyttämään tavoitteita ja toiminnan periaatteita sekä luomaan järjestystä sekavalta tuntuvaan tilanteeseen. Muutoksen johtaminen on vaativaa tilannejohtamista. Muutosjohtajalla on oltava herkkyyttä tunnistaa ne tilanteet, joissa määrätietoinen ohjaus on parempi vaihtoehto kuin kompromissia kohden vievä ristiriitojen ratkaisu. (Viitala & Jylhä 2006, 261.)

Muutos edellyttää ammattitaitoisen muutosjohtamisen lisäksi myös kuntarakenteiden ja yhteistyömuotojen uudistamista sekä koko palvelurakennekonseptin kehittämistä tehokkaammaksi ja toimivammaksi. Kunnissa tarvitaan vahvaa johtajuutta, kehittämismyönteisyyttä ja selkeää strategista suuntaa, johon on sitouduttu sekä päätöksentekijöiden että toimijoiden näkökulumista. Laajojen kokonaisuuksien hallinta edellyttää konserniohjauksen ja omistaja-politiikan terävöittämistä. (Kunnat ja palvelut murroksessa 2006, 6-7.) Muutosten läpivieminen vaatii johtajuudelta kauaskantoisuutta ja kykyä saada organisaatio toiminaan ympäristöstä tulleiden haasteiden suuntaisesti.

Kunta- ja palvelurakenteiden muutokset sekä kuntien uudet palvelujen tuotantotavat asettavat haasteita kuntien johtamiselle. Kuntien monopoliasema palveluiden tuottajana on ollut murroksessa sillä palveluita tuottavat niin julkiset, yksityiset kuin kolmannenkin sektorin organisaatiot. Toimijoiden lisääntynyt yhteistyö on synnyttänyt uudenlaisia palveluiden yhdistelmiä. Kunnat ovat joutuneet pohtimaan, mitä palveluita on mahdollista tai järkevää tarjota ja miten kunnan vastuulla olevat palvelut parhaiten tuotetaan. (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 19–20.) Tämän perusteella hallintaan ja johtamiseen liittyvät asiat tulevat korostumaan kuntajohtamisessa.

Tässä tutkimuksessa strategista johtamista ja muutosjohtamista on kuvattu johtajuus kappaleissa. Tutkimuksemme vahvistaa sitä käsitystä, että myös kuntaorganisaation johtaminen vaatii kauas kantoisia strategisia linjauksia ja toimintatapojen muutoksia. Jos kuntien palvelutuotanto halutaan pitää nykyisellä tasolla, niin strategisesti oikeita valintoja olisi seutu- ja kuntayhteistyön syventäminen ja verkostoituminen. Muutoksien hallinta yhteistyössä ja yhteinen esiintyminen valtakunnallisesti on elinehto myös Kemi-Tornio seudulle.

Sakari Möttösen (2011) mukaan yritysmaailmasta kuntiin tuotu tulosjohtaminen ei toimi virkamiesten ja poliitikkojen kesken. Poliittiset päättäjät eivät ohjaa kuntaa asettamalla tavoitteita ja tekemällä päätöksiä tulosmittareiden tietojen pohjalta.

”Poliitikot eivät arvioi virkakoneiston toimintaa tavoitteiden saavuttamisen perusteella vaan sen mukaan, miten hyvin heidän taustaryhmilleen tärkeät yksittäiset asiat hoituvat.”(STT: sähkeutiset 18.12.2007).

Kollegiaalisuus ja verkostoituva johtaminen

Julkishallinnon johtamisen näkökulmasta lisäarvoon tähtäävät verkostot ovat dynaamisia toimintakonsepteja, jotka antavat impulsseja julkishallinnon organisaatioiden kehittymiselle ja uudistamiselle. Verkostoihin voidaan koota muutosten ja uudistumisen vaatima osaaminen. (Virtanen & Stenvall 2010, 206-207.) Kollegiaalisuus ja verkostoituva johtaminen ovat keinoja edistää organisaation kehittämistä ja muutosten läpivientiä. Kollegiaalinen tuki julkishallinnon organisaatiossa helpottaa usein yksittäisen viranhaltijan tekemiä ratkaisuja, koska viranhaltijoiden välinen keskinäinen yhteistyö ja tuki auttavat ratkaisujen tekemisessä ja perustelussa. Tämän tutkimuksen tutkimustuloksissa oli myös nähtävissä selkeä tarve kollegiaalisuudelle ja verkostoituvalle johtamiselle. Verkostojohtamista on kuvattu tämän tutkimuksen johtamiskappaleissa.

Kuntien palveluiden tuottaminen tulisi olla ammattilaistoimintana professionaalisesti korkeatasoista. Kunnissa tarvitaan myös kykyä innovoida ja sopeutua muutoksiin. Verkostot johtamisen organisoitumisen muotona sisältää erilaisten yhteistyösuhteiden hallinnan. Välillä verkostojen ja ammattilaisten näkökulma voi olla vahva ja välillä hallitsevana foorumina on poliittinen päätöksenteko. Tärkeä näkökulma julkisen sektorin ja kuntien kompleksisuuteen on

myös kysymys siitä, mikä kuntien toiminnassa on perimmältään pysyvää. Se ei ole välttämättä kuntarakenne, vaan enemmänkin eri toimijoiden tapa toimia vuorovaikutussuhteissa.

Kunnanjohtajan työhön kuuluu johtaa valmistelukoneistoa, jonka tehtävänä on tuottaa päätösehdotuksia luottamushenkilöille. Kunnanjohtaja ohjaa omaa viranhaltijakoneistoaan valmistelutyössä ja toimii strategisessa roolissa. Kollegiaalinen tuki korostuu myös tässä vaiheessa. Operatiivinen henkilöstö osallistuu strategioiden valmisteluun entistä laajemmin ja osallistuessaan sitoutuu niiden toteuttamiseen. Johtavien viranhaltijoiden muodollisesti vahva rooli strategiaprosessissa tulee laajan valmistelun myötä riippuvaiseksi heidän kyvystään johtaa alaisiaan strategisessa valmistelussa ja toteutuksessa. (Thompson 1997, 32-38; Rannisto 2005, 23, 189.)

6.2 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen

1. Miten julkishallinnon uudistukset ovat vaikuttaneet seutuyhteistyöhön ja johtamiseen?

Ensimmäisessä tutkimusongelmassa haemme vastauksia siihen miten julkishallinnon uudistukset ovat vaikuttaneet seutuyhteistyöhön ja johtamiseen. Kaikkien vastaajien mielestä Paras-hanke ja meneillään oleva kuntajakoselvitys ovat merkittäviä hankkeita julkishallinnon uudistamiseksi Kemi-Tornio seudulla. Vastaajien mielestä seudulla on aina ollut yhteistyötä, eikä se ollut syntynyt Paras-hankkeen myötä. Kuitenkin Paras-hankkeen katsottiin lisänneen ja syventäneen yhteistyötä. Kunnat ja kuntien edustajat joutuivat sitoutumaan Paras-hankkeeseen, koska siihen sisältyi tiettyjä velvoitteita siitä, miten palvelut taloudellisimmin ja tehokkaimmin hoidetaan.

Paras-hankkeen ja kuntajakoselvityksen puitteissa eri kuntien johtavat viranhaltijat ovat oppineet tuntemaan paremmin toisiaan ja ymmärtämään myös toisten kuntien toimintatapoja. Yhteisissä keskusteluissa on saatu toisilta asiantuntijatietoa ja tukea myös oman kunnan asioiden hoitamiseen. Kuntajakoselvityksen aikana on kerätty nopealla aikataululla paljon tietoa, jota vastaajien mielestä voidaan käyttää jatkossakin. Paras-hankkeen katsottiin panneen liikettä kunnan muutosprosesseihin. Kuitenkin vastaajien mielestä epäselvä tilanne siitä, millaisia julkishallinnon muutoksia konkreettisesti tehdään, aiheutti epävarmuutta ja varauksellisuutta yhteistyön tekemiseen. Haluttiin puolustaa omaa kuntaa, näkemättä suurempia kokonaisuuksia, vaikka kaikki vastaajat olivat huolissaan kuntien heikkenevästä taloudesta.

Vastaajat pitivät Paras-hanketta irrallisena asiana kuntien arkityöhön. Useat vastaajat olivat jopa sitä mieltä, että kaikki aika menee hankkeen ympärillä ja oman kunnan perusasiat jäävät hoitamatta. Valtion katsottiin ohjaavan kunnat yhteen omilla linjauksillaan tehtiinpä kunnissa mitä tahansa.

Hanke ei vastaajien mielestä ottanut riittävästi huomioon kuntien erilaisuutta. Samanlaiseen tulokseen on päätyneet myös Möttönen (2011) artikkelissaan, jossa hän käsittelee kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja uudistumista muuttuvissa toimintaympäristöissä. Stenvall ym. (2008) arviointiraportissa on todettu myös se, että uudistuksesta ei ole vielä muodostunut palveluiden uudistusta muun muassa kuntien erilaisuudesta johtuen.

Meneillään olevat uudistukset eivät olleet vaikuttaneet vastaajien omaan johtamistapaan. Johtamistyötä jatkettiin samalla tavalla kuin ennen uudistuksiakin, vaikka oltiinkin enemmän yhteydessä kollegoihin. Vastaajien mielestä johtajuutta tulee jonkin verran muuttamaan eläköitymisen kautta tapahtuvat henkilöstömuutokset. Henkilöstövaihdokset vaikuttavat myös seutuyhteistyöhön; joko eheyttävästi tai hidastavasti. Eli vastausten perusteella johtajuus perustui hyvin pitkälle henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja johtajien kykyyn toimia verkostoissa yhteisen edun mukaisesti. Tämän tutkimuksen vastausten perusteella päätöksentekijöiden eli esimiesten tukea virkatyöhön kaivattiin. Mikäli viranhaltijan ja päätöksentekijöiden keskinäinen yhteistyö ja luottamus eivät toimi, on virkamiehen työskentely lähes mahdotonta.

2. Millaista johtamista seutuyhteistyö ja sen kehittäminen edellyttävät?

Toisessa tutkimuskysymyksessä haimme vastauksia siihen, millaista johtamista seutuyhteistyö ja sen kehittäminen edellyttävät. Vastaajien mielestä nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa tarvitaan ennakoivaa ja strategista johtajuutta. Johtajien on hankittava ja uudistettava tietopääomaa jatkuvasti, sekä seurattava meneillään olevia uudistuksia aktiivisesti.

Seutuyhteistyö kaipaa onnistuakseen luottamusta, avointa ja vastavuoroista kommunikointia sekä verkostojohtamisen taitoja. Vastaajat kaipasivat seutuyhteistyön keulahahmoksi henkistä johtajaa, joka pystyy omalla arvovallallaan johtamaan ja vaikuttamaan siihen, että asioita saadaan päätöksentekoon ja toimeenpanoon.

Johtamistehtävä vaatii joka tapauksessa oman ammattitaitonsa, aivan kuin muutkin erityistehtävät organisaatiossa. Se ei tule kenellekään syntymälahjana, mutta siihen voi oppia. Johtajana menestyminen riippuu siis monesta häneen itseensä liittyvästä asiasta. Lisäksi johtajalta vaaditaan vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaitoja. (Viitala & Jylhä 2006, 260.)

Seutuyhteistyön kehittäminen vaatii sitä, että kaikkien kuntien edustajien on pystyttävä näkemään asioita seudullisuuden näkökulmasta. Pelkkä oman kunnan kannanotto asioihin ei ole riittävää silloin kun haetaan seudullisesti yhteisiä päätöksiä. Vastaajien mielestä joidenkin johtavien viranhaltijoiden henkilösuhteet olivat niin tulehtuneita, että ne olivat vaikuttaneet kaikkeen yhteistyöhön seudulla. Osan mielestä yhteistyössä oli menty taaksepäin ja luottamuksellisten yhteistyösuhteiden rakentaminen uudelleen kestäisi pitkään.

6.3 Jatkotutkimushaasteet

Kemi-Tornio seudulla on kerätty kuntajakoselvityksen yhteydessä paljon materiaalia kuntien nykytilasta ja tulevaisuuden odotuksista. Näiden materiaalien pohjalta voisi tehdä vertailevan analyysin kuntien toiminnallisista ja taloudellisista panostuksista palveluihin. Mielenkiintoista olisi myös selvittää johtavien poliittisten päätöksentekijöiden näkemyksiä seudullisesta yhteistyöstä. ovatko ne samansuuntaisia kuin viranhaltijoiden näkemykset asiasta.

Meneillään oleva kuntakentän murros on kokonaisuudessaan mielenkiintoinen ja haasteellinen tutkimuskenttä moneltakin osin. Tilannetta voitaisiin tutkia palvelujen käyttäjien eli kuntalaisten näkökulmasta, miten he kokevat kuntien yhdistämisen ja palvelujen saatavuuden. Toisaalta voisi myös ajatella, että selvitetäisiin johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, miltä oma kotikunta näyttää vuonna 2020. Onko se liittynyt muihin kuntiin, seutukuntiin tai alueisiin.

Tässä tutkimuksessa nousi esiin myös se, että muutoksia tapahtuu vasta kun uusi sukupolvi tulee päätöksentekoeleimiin. Sen pohjalta voisi selvittää nuorten näkemyksiä Kemi-Tornio seudusta ja sen elinvoimaisuudesta vuosikymmenen kuluttua.

Kemi-Tornio seudulla vallitseva luottamuspuola johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä ja kesken olisi myös mielenkiintoinen tutkimusaihe. Alueen eri

kunnissa on muun muassa erilaiset poliittiset kulttuurit, jotka omalta osaltaan ovat vaikuttaneet luottamuksen ja yhteisen näkemyksen syntymiseen.

6.4 Tulevaisuuden näkymiä

Keväällä 2011 käytyjen eduskuntavaalien jälkeen maahamme muodostettiin uusi hallitus. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen Suomen 72. enemmistöhallituksen muodostavat Kansallinen Kokoomus, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Vasemmistoliitto, Ruotsalainen kansanpuolue, Vihreä liitto ja Suomen Kristillisdemokraatit. Uusi hallitusohjelma ponnistaa vahvojen peruskuntien mallista. Uuden hallitusohjelman mukaan kuntien lukumäärää tullaan vähentämään nopealla aikataululla.

Julkisen talouden kestävyys, uuden hallituksen kuntapolitiikka ja kuntalain uudistus puhuttivat Suomen kuntajohtajia Kuntaliiton järjestämällä vuoden 2011 Kuntajohtajapäivillä Seinäjoella 11. – 12. elokuuta. Uusi hallitus on leikkaamassa kuntien tuloja ja lisäämässä tehtäviä samanaikaisesti. Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma toivoi kuntajohtajilta ja palvelutuotannon osajilta rohkeutta uudistaa palveluja sekä lainsäätäjältä mahdollisuuksia uudistusten toteuttamiseen. Kuntien hyvinvointitehtävä korostuu aina taloudellisesti vaikeina aikoina.

Julkisen keskustelun, politiikkaohjelmien ja monien tutkimusten mukaan näyttää siltä, että suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen vaatii ratkaisuja, joiden tekeminen ei ole mahdollista perinteisen ajattelun varassa. Tarvitaan uutta ajattelua, jossa perinteisten arvojen rinnalle nostetaan nyky-yhteiskunnan toimintakenttää ja sen rajapintoja luotaavat arvot. *”Hyvinvoivaa Suomea ei lunasteta byrokraattisella muuttumattomuudella ja hallinnon konemaisella vakaudella. Uutta johtajuutta tarvitaan julkiseen hallintoon”*: Marketta Kokkonen, kaupunginjohtaja, Espoo.

Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväisen (2011) mukaan uusi hallitusohjelma sisältää vähän uusia kehitystä vauhdittavia elementtejä. Kuntapalvelujen rahoituksen kannalta on olennaista, miten koko kansan-talous ja työllisyys kehittyvät. Kietäväisen mukaan näyttää ilmeiseltä, että talouden epävarmuus ja siitä johtuvat muutokset eivät kohdistu vain rahamarkkinoihin, vaan ne vaikuttavat reaalityönteeseen ja sitä kautta Suomen kuntiin. Hallitusohjelmassa ei ole riittävästi sopeutettu julkisia tehtäviä rahoitusmahdollisuuksiimme. Nyt

on kyettävä vähintäänkin jäädyttämään kuntien tehtävät, koska kunnilla on vaikeuksia jo nykyisten tehtävien rahoituksessa. Merkittävin kuntien tehtävien lisäys hallitus-ohjelmassa on vanhuspalvelulaki, jonka kustannuksia ei ole arvioitu kunnolla. Mahdollisimman korkea kuntien yhteisöveron jako-osuus pehmentää talousongelmien vaikutuksia kuntapalvelujen rahoitukseen

Hallitus haluaa luoda suuria kuntia, joissa kaupunkien työssäkäyntialueilla ei tule olla kuntarajoja eikä sisäistä kilpailua veronmaksajista, yrityksistä tai fyysisestä suunnittelusta. Samanaikaisesti suunnitellaan sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kokoamista yhteen organisaatioon. Näiden toimenpiteiden tuloksena tulevaisuuden kunnat ovat suuria ja pitkälle erikoistuneita sosiaali- ja terveyssektorilla. Niille alueille, joissa ei peruskuntia saada syntymään, rakennetaan yhteistoiminta-alueet, jotka toimivat vastuukunta- eli isäntäkuntamallilla. Julkisuudessa on arvioitu, että Lapin osalta yhdistyminen tai yhteistoiminta-alue tulee koskemaan nimenomaan Kemi-Tornio seutua perustuen kuntien lyhyisiin välimatkoihin. Suomen Kuvalehdessä olleen artikkelin mukaan Lapin kunnat vähenevät alle puoleen kuluvan hallituskauden aikana. Kemi-Tornio- seutu jakaantuisi tässä suunnitelmassa kahtia. Tornio, Ylitornio ja Pello muodostaisivat Jokivarsiajattelun pohjalta yhden kunnan. Kemi, Keminmaa, Simo ja Tervola muodostaisivat yhden kunnan.

Viimeisimpien tutkimusten mukaan Kuntaudistus ei etene mutkitta ja se repii jo myös hallituspuolueita. Alma Median Taloustutkimuksella vuodenvaihteessa 2012 teettämän selvityksen mukaan, kansalaiset eivät jaa myöskään hallituksen kantaa kuntauudistukseen. Päähallituspuolueiden äänestäjistä lähes 40% vastustaa suurkuntia. Suunnitelluista suurkunnista eivät selkeästi innostu edes suurten kaupunkien asukkaat, eivät vaikka keskuskaupungit olisivat ainoita suoranaisia hyötyjiä. Kuntalaiset eivät tunnista työssäkäyntialueita arkipäivän elinpiiriään säätelevänä tekijänä. Tutkimuksen mukaan kansalaisilla on eri näkemys kuin byrokratian rakenteista lähtevillä virkamiehillä. Toistaiseksi kansalaisten keskuudessa tiedetään kuntauudistuksen ”karttajarjoitukset”, jotka pääsivät kansalaisten tietoisuuteen Suomen Kuvalehden kautta.

Kartoissa on Suomeen piirretty noin 70 kuntaa. Jos tarkoituksena on vähentää kuntien lukumäärää, niin se ei ole vielä ratkaisu kaikkien tunnustamaan uudistustarpeeseen. Oulun yliopiston maantieteen professori Sami Moisio epäilee, ettei hallituksen arvovalta ole riittänyt saamaan kokoomus- ja Sdp -vetoisia kehyskuntia remontin taakse. Hallituspuolueet ottavat Moisio mukaan melkoisen riskin, jos kuntauudistus etenee julkisuudessa vilahdelleiden hajatietojen mukaisesti.

Tutkimuksemme käynnistymisen (2008) jälkeen kuntarakennetta koskevat uudistukset ovat edenneet kiihtyvällä tahdilla ja erilaisia selvityksiä valmistuu koko ajan. Informaatiotulva on niin suurta, että päätämme tämän pro gradu –tutkielman tiedonhankinnan 7.2.2012. Valtion hallinnon taholta on tullut 8.2.2012 esitys uudesta kuntarakenteesta, joka lähtee kuntiin lausunnolle lähiviikkoina. Emme enää ota kantaa tähän esitykseen.

Kemi-Tornio Kehittämiskeskuksen toimitusjohtaja Martti Ruotsalainen totesi Lounais-Lappi lehdessä 28.6.2011 olleessa kolumnissaan otsikolla ”Keppiä tulee ja kunnolla” seuraavaa: ”Johtavat hallituspuolueet ilmoittivat vastustavansa kuntien pakkoliitoksia, mutta hoitavat nyt asian kuntoon keppihoidolla eli kuntien taloutta rajusti kiristämällä.” Selvänä tavoitteena kuitenkin on muodostaa maahamme sata vahvaa kuntaa, joten kyyti on suhteellisen kylmää pikkukuntien asukkaille. Homma hoidetaan poistamalla lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät.

Tämä tarkoittanee erityisesti valtionosuuskertoimien muuttamista niin, että työpaikkaomavaraisuus otetaan yhdeksi laskentaperusteeksi. Se tietää merkittävää tulonsiirtoa ns. kehyskunnilta keskuskaupungeille. Kuntauudistus käynnistetään laatimalla koko maan kattava selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Mitä tämä merkitsee Kemi-Tornio alueelle? Yksi vai kaksi kuntaa? Tässä ei nyt tarvita edes Timo Säckisen tuoreita selvityksiä. Valtiovarainministeriön laatikosta löytynee valmis kartta, josta valtuustomme eivät saa äänestää.”

Kuten Martti Ruotsalainen kolumninsa lopussa toteaa: ”Toisaalta onko meillä tälle kehitykselle todellisia vaihtoehtoja? Ylhäältä päin tuleva pakko ei ole kuitenkaan yleensä johtanut hyvään lopputulokseen. Ehkä tämän palapelileikin lisäksi kannattaa hieman kuitenkin käyttää aikaa myös sen pohdintaan, miten palvelut järjestetään talousalueemme kaikille kuntalaisille. Sen me taidamme joutua itse tekemään.”

Voisiko asiaa enää sen selkeämmin sanoa? Sama Martti Ruotsalaisen huoli oli nähtävissä Kemi-Tornio alueen johtavien viranhaltijoiden vastauksissa. Kaikilla on yhteinen huoli Kemi-Tornio alueen tulevaisuudesta. Jokainen viranhaltija on samalla kuntalainen, veronmaksaja sekä kunta- ja seudullisten palveluiden käyttäjä. Käytetäänkö turhaan voimavaroja turhiin kiistelyihin kuntarajoista, kun Kemi-Tornio alueella pitäisi olla yhteistyössä kiivaasti miettimässä, miten tuottaa palveluja kuntalaisille tulevaisuudessa.

Kemi-Tornio alueen kuntien tilanne on eräänlaisessa välitilassa. Kuntajakoselvityksessä on kerätty laajasti tietoa kuntien palveluiden ja toimintojen nykytilasta. Tuoretta aineistoa tulisi edelleen työstää ja rohkeasti visioda tulevaisuuden näkymiä. Välitilan hyödyntäminen ja valmius muutosten toimeenpanemiseen tulee olla jokaisen johtavan viranhaltijan työkalupakissa. Kemi-Tornio alueen kuntien ratkaistavaksi jää se, kuinka Tornion ja Haaparannan yhteistyötä voidaan hyödyntää koko alueen vetovoimatekijänä. Säkkinen (2010) kuntajakoa koskevassa raportissa on arvioitu, ettei uusi kunta saisi sellaista kansainvälisen yhteistyön kulttuuria joka Haaparannalla ja Tornionilla on jo tällä hetkellä. Kemi-Tornio alue pitää nähdä tulevaisuudessa tasavertaisena kumppanina Oulun ja Rovaniemen seutujen kanssa, yhtenäisenä Meri-Lapin alueena tai kuntana.

Lähteet

Agranoff. R 2007. Managing within Networks. Adding value to public organizations. Washington, (D.C) : Georgetown University Press, cop.

Airaksinen. J 2009. Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. Viitattu 29.1.2012. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7663-1.pdf>

Airaksinen. J, Haveri. A, Pyykkönen. H, Väisänen. P 2008. Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Edita Prima Oy. Helsinki.

Airaksinen. J, Nyholm. I & Jäntti. A 2011. Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2011, 136-157.

Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset -arviointi 2001-2006. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2006. Edita Prima Oy. Helsinki. Viitattu 29.1.2012. [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/files/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006/\\$file/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/files/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006/$file/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006.pdf)

Anttiroiko. A-V, Haveri. A & Karhu. V, Ryyänen. A & Siitonen. P 2003 (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Aronen. K, Ketonen. A & Laamanen. E 2009. Uusi kunta- uusi tapa johtaa? Kuntaliitosten polkuriippuvuudet ja niiden johtaminen. Kunnallistieteen Aikakauskirja 3/2009, 256-275.

Banerjee. B, Browne. M, Fulop. L, Lilley. S & Linstead. S 2004. Managing strategically. Teoksessa Linstead. S, Fulop.L & Lilley. S (toim.) Management and Organization. A critical text. Palgrave. Aardvark Editorial, Mendham, Suffolk. China, 495-538.

Buhanist. P 2011. Johtamiseen lisää moniäänisyyttä. Artikkelit: Tiedon silta. Työelämän tutkimuksen ja kehittämisen julkaisu. Työsuojelurahasto 2011. 26-27.

Dey. I 1993. Qualitative data analysis: a user-friendly guide for social scientists. Routledge, London.

Eskola. J & Suoranta. J 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Fulop. L 2004. Interorganizational networking. Teoksessa Linstead. S, Fulop.L & Lilley. S (toim.) Management and Organization. A critical text. Palgrave. Aardvark Editorial, Mendham, Suffolk. China, 539-587.

Goldsmith. S & Eggers W. D. 2004. Governing by Network. The New Shape of the Public Sector. Washington (D.C.) : Brookings Institution Press, cop.

Grönroos. M 2003. Mahdollisuuden aika – kohti virtuaalista organisaatiota. Transatlanta Oy. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Guba. E & Lincoln. Y 1989. Effective evaluation. Jossey-Bass. San Francisco, California.

Haastattelu. Jyväskylän yliopiston verkkotuotanto. Viitattu 7.2.2012.

<http://www.jyu.fi/viesti/verkkotuotanto/haastattelu/lu.htm>

Hakanen. M, Heinonen. U & Sipilä. P 2007. Verkostojen strategiat. Menesty yhteistyössä. Edita Prima Oy, Helsinki.

Hallintovaliokunnan mietintö 13/2009. Viitattu 16.8.2011.

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_13_2009_p.shtml

Hallitusohjelma 2011. Neuvottelutulos Jyrki Kataisen hallitusohjelmasta 17.6.2011.

Halonen. J & Piipponen. S-L 2011. Toimintaympäristön muutokset ARTTU-tutkimuskunnissa 2000-luvulla. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 10.

Harisalo. R 2008. Organisaatioteoriat. Tampereen Yliopistopaino Oy — Juvens Print. Tampere.

Harjula. H, Lundström. I, Kirvelä. T, Majoinen. K & Myllyntaus. O 2004. Toimiva Kunta. Kuntakoulutus Oy, Sipoo.

Harjula. H & Prättälä. K 2004. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum: Helsinki.

Haveri. A 1991. Paikalliset kehittämissstrategiat ja kuntien yhteistyöhön perustuvan strategisen toimintatavan muotoutuminen. Aluetieteen lisensiaattityö. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tampere.

Haveri. A 2003. Seutukunta ja maakuntahallinto. Teoksessa Anttiroiko. A-V, Haveri. A, Karhu. V, Ryytänen. A & Siitonen. P (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino. Tampere. 217-235.

Haveri. A 2003. Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Pääkirjoitus 2/2003.

Haveri. A 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen. K, Mäki. J, Tammi. T (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 19-52.

Haveri. A & Stenvall. J 2009. Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. Artikkelit: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/09, 224-235.

Hiltunen. R 2012. Kuntaliitto painottaa vuoropuhelua kuntauudistuksessa. Kuntaliiton tiedote 2.2.2012. Viitattu 3.2.2012.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/02/Sivut/kuntaliitto-painottaa-vuoropuhelua-kuntauudistuksessa.aspx>

Hirsjärvi. S & Hurme. H 1995. Teemahaastattelu. 7. painos, Gaudeamus, Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi. S, Remes. P & Sajavaara. P 2007. Tutki ja kirjoita. 13 osin uudistettu laitos. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Huttunen. P 1994. Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa. Yhtymäjohtaminen. Ekonomia. WSOY, Juva.

Hämäläinen. K, Prättälä. K. & Ryyänen. A 2009. Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Jalonen. H & Juntunen. P 2010. ”Vaikka läpi harmaan kiven – Innovaatio-toiminnan rajoitteita kompleksisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä”. Artikkelit: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2010, 240–269.

Juntunen. P 2010. Politikointia ja reviiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi.

Juuti. P 1997. Yrityskulttuurin murros. Aavaranta-sarja. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Juuti. P 2005. Toivon johtaminen. Aavaranta-sarja. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Kallio. J & Niemelä. M 2008. Kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden asennoituminen kuntien väliseen yhteistyöhön hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Artikkelit: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/08, 260-273.

Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus ry. Yhdistyksen säännöt. Viitattu 26.1.2012

<http://www.kemi-tornio.fi/downloads/article/25/Yhdistyksensaannot.pdf>

Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus ry. Viitattu 10.5.2011.

<http://www.kemi-tornio.fi/mita>

Korpela. J & Mäkitalo. R 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita Prima Oy. Helsinki.

Koski. A & Vakkala. H 2007. Oikealla polulla? Muutosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi seutuyhteistyössä. Acta 198. Suomen kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.

Kunnat ja palvelut murroksessa 2006. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtaminen. Efeko Oy. Helsinki. Priimus Paino Oy. Lohja.

Kuntajakolaki 1698/2009. Viitattu 16.5.2010.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091698>

Kuntalaki 17.3.1995/365. Viitattu 16.4.2011.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

Kuntaliiton nettisivut. Viitattu 14.6.2010.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;31661

Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Viitattu 29.9.2011. www.kunnat.net

Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010-2013. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2010. Viitattu 12.4.2010.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;146705;159319

Kuusela, S 2010. Valta ja vuorovaikutus johtamisessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Sosiaalitutkimuksen laitos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Kuusela, S 2011. Valta on osa johtamista. Artikkelit: Osviitta 02/11, 13-16.

Laihanen, A-L 2009. Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Akateeminen väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Digipaino. Lappeenranta.

Laitinen, I 2009. Verkostojohtamisen ILink -verkkoluennot, kevät 2009. Lapin yliopisto.

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009. Viitattu 25.2.2010.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091120Laitja/1_laki_avi.doc.pdf

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009. Viitattu 25.2.2010
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091120Laitja/3_laki_el_y.doc.pdf

Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343. Viitattu 14.6.2010.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030343>

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169. Viitattu 21.6.2010.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>

Lapin liitto. Lappi lukuina 2010-2011. Viitattu 27.6.2011.
http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=17617&name=DLFE-5531.pdf

Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/202 Viitattu 22.11.2011.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2002/20020560>

Laki työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnasta kunnissa 13.4.2007. Viitattu 22.11.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070449>

Lapin Liitto. Tilastoja Lapista. Lapin seutukunnat ja kunnat 1.1.2008. Viitattu 20.2.2010.
http://www.lapinliitto.fi/tilastotkuvat/linkit_11k.html

Lehtinen. P, Myllylä. Y & Suikkanen. A 2001. Osaaminen, koulutus ja ennakointi – Kemi Tornio – alue 2010. Työelämän muutosten ja koulutus-tarpeiden ennakointi. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun julkaisuja. Sarja A. Raportteja ja tutkimuksia 1/2001. Tornion Kirjapaino Oy. Tornio.

Maakuntien liitot. Viitattu 21.6.2010. <http://www.reg.fi/index.html>

Majoinen. K, Mäki. J & Tammi. T (toim.) 2004. Seutujohtamisen vaihto-ehdot. Acta nro 163. Sisäasiainministeriö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Meklin. P 2010. Tulojen ja menojen tasapaino – tuloihin ja menoihin sisältyvä kehittämispotentiali. Teoksessa: Meklin. P (toim.) 2010. Parasta Artun mitalla? Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 5. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Viitattu 24.9.2010. www.kunnat.net

Merilä. A 2008. Muutoskyky ja laatu perustaisen kunnan tuloksellisuus – Tapaus Utajärvi. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Yhteiskunta-tieteiden tiedekunta. Lapin yliopistokustannus. Juvenes Print. Tampere.

Metsämuuronen. J 2003. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja. International Methelp, Helsinki.

Muutosjohtaminen / Tietoa muutosjohtamisesta. Viitattu 29.6.2010.

http://www.muutosjohtaminen.org/Tietoa_muutosjohtamisesta_d3276.htm.

Myllyntaus. O 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Mäki-Lohiluoma. K-P 2012. Kunnille vahva rooli uudistuksen selvittämisessä. Kuntaliiton tiedote 26.1.12. Viitattu 3.2.2012.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/01/Sivut/kunnille-vahva-rooli-uudistuksen-selvittamisessa.aspx>

Mäntysalo. R, Peltonen. L, Kanninen. V, Niemi. P, Hytönen. J & Miska Simanainen. M 2010. Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 217. Helsinki. Viitattu 22.9.2011. www.kunnat.net

Määttä. S & Ojala. T 2001. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus. Valtionvarainministeriö. Edita Oy, Helsinki.

Möttönen. S 2011. Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa: Haveri. A, Stenvall. J & Majoinen. K (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto. Hansaprint, Helsinki. 63-84.

Nonaka. I & Takeuchi. H 1995. The Knowledge Creatin Company. Oxford University Press. New York.

Nyholm. I & Airaksinen. J 2009. Muutoksen monet ulottuvuudet – miten tutkia muutosta kuntakontekstissa? Artikkel: Kunnallistieteen Aikakauskirja 3/2009, 236-255.

Paija. L 1998. Verkostoitumisen hyödyt, muodot ja riskit – taloustieteen näkökulma. Teoksessa: Ollus. M, Ranta. J & Ylänttila. P (toim.) 1998. Verkostojen vallankumous. Miten johtaa verkostoyritystä? Sitra 202, Taloustieto Oy. Tummavuoren Kirjapaino Oy, Vantaa.

Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU. Viitattu 24.9.2011.
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/Sivut/default.aspx>

Parasta nyt - kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Edita Prima Oy, Helsinki.

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista 2005. Viitattu 29.1.2012.
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2d6a35907a9b41d3c2256fdc003a9166/\\$file/hal lintoselonteko_070405.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2d6a35907a9b41d3c2256fdc003a9166/$file/hal lintoselonteko_070405.pdf)

Pawson. R & Tilley. N 1998. Realistic evaluation. Sage. London.

Pekkala. H 2007. Muutosjohtaminen – pääosassa ihmiset. Delfoi Akatemia. Lopputyö. Viitattu 29.6.2010. <http://www.pyk.hkkk.fi/delfoiakatemia/Hanna%20PekkalaDA2.pdf>.

Peltonen. T 2008. Johtaminen ja organisointi. Teemoja, näkökulmia ja haasteita. KY-Palvelu Oy. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Perkka-Jortikka. K 2005. Kasva tosi johtajaksi. Yritysjulkaisut. Edita Prima Oy, Helsinki.

Rajavaara. M 1999. Kehittämistyön itseanalyysiin. Raportteja, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Täydennyskoulutusjulkaisuja, Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Rannisto. P-H 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinä-naapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Rinne. R, Kivirauma. J & Lehtinen. E 2004. Johdatus kasvatustieteisiin. 5 uudistettu painos. WSOY, Porvoo.

Robson. C 1995. Käytännön arvioinnin perusteet: opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tammi, Helsinki.

Ruotsalainen. M 2011. Keppiä tulee ja kunnolla. Kolumni Lounais-Lappi lehdessä 28.7.2011.

Ruusuvuori. J & Tiittula. L 2005. Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuoro-vaikutus. Vastapaino, Tampere.

Salminen. A 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita, Helsinki.

Salminen. J 2006. Uuden esimiehen kirja. Talentum. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Sanchez. R 2001. Knowledge Management and Organizational Competence. 1 st edition. Oxford University Press. New York.

Santalainen. T & Huttunen. P 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Ekonomia. WSOY, Jyväskylä.

Savolainen. L, Lammintakanen. J, Kivinen. T & Sarkkinen. H. Seutuyhteistyö henkilöstön kokemana muutoksena. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportteja. Artikkelit: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/08, s. 274-288. Kunnallistieteellinen yhdistys ry.

Sinkkonen. S & Kinnunen. J 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopisto, Terveyshallinnon ja -talouden laitos. Kuopio.

Stenvall. J 2000. Käskyläisestä toimijaksi. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.

Stenvall. J, Vakkala. H, Syväjärvi. A & Tiilikainen. A 2008. Paras alussa – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Helsinki.

Stenvall. J & Sihvonen. M 2011. Kunnallinen itsehallinto ja johtaminen-reformien valossa ja varjossa: Teoksessa: Haveri. A, Stenvall. J & Majoinen. K (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto. Hansaprint, Helsinki.274-282.

Stenvall. J & Virtanen. P 2007. Muutosta johtamassa. Edita Prima Oy, Helsinki.

Stenvall. J & Virtanen. P 2010. Julkinen johtaminen. Businessbooks. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Ståle. P & Sotarauta. M 2003. Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 15. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003. Edita Prima Oy. Helsinki.

Suna. M-L & Okkonen. J 2007. Luovaa tuottavuutta. Uuden tuottavuuden tunnistaminen. Tykes. Tampereen teknillinen yliopisto. Johtamistaidon opisto. Esa Print Oy, Tampere.

Säkkinen. T 2010. Meri-Lapin viiden kunnan kuntajakoselvitys. Selvitysosa. Viitattu 12.8.2011. <http://www.kemi-tornio.fi/paatoksenteko/finish/30/57>

Säkkinen. T 2010. Meri-Lapin viiden kunnan kunta- ja palveluyhteistyön kehittäminen kuntajaon muutoksen vaihtoehtona. Viitattu 12.8.2011 <http://www.kemi-tornio.fi/paatoksenteko/finish/30/55>

Thompson. J. L. 1997. Strategic Management. Awareness and change. Third edition. Gray Publishing, Tunbridge Wells, Kent. China.

Tenkanen. R 2003. Kotihoidon yhteistyömuotojen kehittäminen ja sen merkitys vanhusten elämänlaadun näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Sosiaalityö. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Tiilikainen. A 2007. Teoriassa kyllä –resurssi-riippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella. Akateeminen väitöskirja, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Tuomi. J & Sarajärvi. A 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Tammi, Helsinki.

Tuottavuustyö.fi on suomalaisen tuottavuustyön tietokeskus. Viitattu 24.6.2010.
<http://tuottavuustyö.fi>

Työ ja elinkeinoministeriö. Työ ja elinkeinoministeriö päätti seutukuntajaon muutoksista. Viitattu 15.8.2011. http://www.tem.fi/index.phtml?101881_m=101631&s=4265

Uudistuva kuntatyö. Viitattu 10.4.2011. www.kunnat.net

Uusikylä. P 1999 & Mattila. M 1999 (toim.). Verkostoyhteiskunta: käytännön johdatus verkkoanalyysiin. Gaudeamus, Helsinki.

Vakkuri. J 2009. Artikkelit: Kuntien muutos – uusi status quo? (s 221- 223) Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/2009. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Vakkuri. J (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.

Valanta. J (toim.) 1998. Yhteisvoimin tulevaisuuteen – kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Vartola. J 2005. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Viitala. R & Jylhä. E 2008. Liiketoimintaosaaminen. Menestyvän yritystoiminnan perusta. Business Edita. Edita Prima Oy, Helsinki.

Virtanen. P 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita, Helsinki.

Virtanen. P & Stenvall. J 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanoma. Businessbooks. Tallinna Raamatutrükikoda, Tallinna.

Virtanen. P & Wennberg. M 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Edita Prima Oy. Helsinki.

Vuorela. T 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. VAPK-kustannus, Helsinki.

Liitteet

Teemahaastattelun teemat

1. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset kunnan ja seudun johtamiseen

- 1) Miten kunta- ja palvelurakennemuutos näkyy kuntien ja seudun johtamisessa?
- 2) Millaisia vahvuuksia ja heikkouksia sekä uhkia ja mahdollisuuksia kunta- ja palvelurakennemuutoksella on seutujohtamiselle?
- 3) Miten kunta- ja palvelurakennemuutos on vaikuttanut Kemi-Tornio alueen seutujohtamiseen?
- 4) Miten kunta- ja palvelurakennemuutos on vaikuttanut henkilökohtaiseen johtamiseen?

2. Seudullisen yhteistyön perusteet ja lähtökohdat

- 1) Millaisia vahvuuksia ja mahdollisuuksia seudullinen yhteistyö antaa kunnille nyt ja tulevaisuudessa?
- 2) Millaisia heikkouksia ja uhkakuvia on seutuyhteistyöllä?
- 3) Millaista seutuyhteistyötä on ollut Kemi-Tornio alueella?
- 4) Miltä näyttää seutuyhteistyön tulevaisuus Kemi-Tornio alueella?

3. Seutujohtaminen verkosto-, julkis- ja muutosjohtamisen viitekehyksessä

- 1) Millaista on seutulähtöinen julkisjohtaminen? (NPM)
- 2) Millainen on verkostojen ja verkostojohdamisen merkitys seutujohtamisen näkökulmasta?
- 3) Millaista muutosjohtamisen osaamista seutujohtaminen vaatii?
- 4) Millaista johtamista tarvitaan tulevaisuuden kuntien ja seutujen johtamisessa?