

Riitta-Liisa Reiterä

Kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

RIITTA-LIISA REITERÄ

Kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa 11 (LS11, Castrén-sali) joulukuun 2. päivänä 2022 kello 12.



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2022

Lapin yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaaja:

Professori Timo Aarrevaara, Lapin yliopisto

Väitöskirjan esitarkastajat:

Professori Esa Hyyryläinen, Vaasan yliopisto

Professori Eeva-Kaisa Prokkola, Oulun yliopisto



Taitto: Minna Komppa, Taittotalo PrintOne

Acta electronica Universitatis Lapponiensis, nro 347

ISBN: 978-952-337-334-1

ISSN: 1796-6310

Elektronisen väitöskirjan pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-334-1>

Tiivistelmä

Riitta-Liisa Reiterä

Kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena

Lapin yliopisto, 2022, 278

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 347

ISBN: 978-952-337-334-1

ISSN: 1796-6310

Tämän hallintotieteen alaan kuuluvan tutkimuksen aiheena on kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa kuntien strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta vastaamalla seuraaviin kysymyksiin: miten kuntaorganisaatioiden jäsenistä, tässä tutkimuksessa pääsääntöisesti kuntien johtavista viranhaltijoista ja strategiakonsulteista, tulee strategiatoimijoita ja miten se ilmenee muutoksessa, mitä ovat strategiatoimijoiden aikaansaamat vaikutukset organisaatiolle ja mitä merkityksiä strategiatoimijat antavat strategia-prosessille kuntaliitoksessa? Tutkimus ajoittuu 2000-luvun alun Paras-hankkeena tunnettuun kuntareformiin, jossa kunnilta vaadittiin strategista valintaa kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi joko kuntien yhteistyöllä tai kuntarajojen muuttamisella kuntaliitoksien. Tässä tutkimuksessa kunta nähdään pluralistisena, julkisena organisaationa, jolla on suomalaisessa yhteiskunnassa instituution asema, mikä merkitsee organisaatiossa jännitteisyyttä lukuisten mahdollisesti ristiriitaisten tavoitteiden kesken ja vaatimusta organisaation legitimitetin ylläpitämisestä ja uusintamisesta muutoksessa.

Tutkimuksessa näkökulmana on strategia käytäntönä eli kyseessä on tutkimus, jossa strategia nähdään sosiaalisena käytäntönä. Strategia käytäntönä -tutkimus selvittää, ketkä ovat organisaatiossa strategiatoimijoita, mitä he tekevät strategian muodostamisessa ja toteuttamisessa ja minkälaisista käytännöistä eli rutiineista, menettelytavoista, ajattelumalleista ja puhetavoista strategiatyö rakentuu. Laadullisen tutkimuksen aineisto on hankittu Lounais-Pirkanmaan kolmesta kuntaliitoksesta vuosina 2007, 2009 ja 2013. Tutkimusaineisto koostuu ensisijaisesti narratiivisista haastatteluista, joissa seudun kuntaliitosten valmisteluun ja toteuttamiseen osallistuneilta johtajilta, keskijohdolta ja strategiakonsulteilta on pyydetty kertomuksia heidän kokemuksistaan. Lisäksi tutkimusaineistoksi on koottu seudun kuntaliitoksista kirjoitettuja asiakirjoja, päätöspöytäkirjoja ja selvityksiä. Kertomusten juonentamisella on luotu tulkinta siitä, miten tapahtumat voidaan käsittää ja miten ne muodostuvat mielekkäiksi tapahtumaketjuiksi. Tutkimuksessa haastatteluai-

neisto, kirjoitettu paikallinen aineisto ja muu tutkimuskirjallisuus muodostavat kokonaisuuden.

Tutkimusaineiston perusteella kuntien strategisen yhdistymisen edellytyksiä selvitettiin käytännöllä, jotka liittyvät kansainväliseen ja institutionalisoituneeseen strategiatyöhön, pluralistisiin ja institutionaalisiin konteksteihin ja organisaatioiden fuusioihin. Yhdistymisstrategian tekemiseen osallistui laaja joukko organisaation jäseniä, mutta samalla prosessissa kehittyi osallisuutta rajaava tila. Osallistumista rajaava tila muodostuu kontekstiin sovitetuista strategiatyön globaaleista malleista ja strategiseksi määrittyvistä asioista. Se koostuu kvantitatiivisen tiedon, erityisesti taloudellisten tunnuslukujen ja ennakkointimallien keskeisestä osuudesta muutoksen merkityksellistämässä, jämäkästi hallinnoidusta strategiaprosessista sekä prosessin organisoinnista sisäisesti homogeenisiin strategiatyöryhmiin tiukasti sidottuine rooleineen. Samalla strategiaprosessiin osallistuja saa mahdollisuuden antaa asiantuntemustaan, jäsentää ja ymmärtää yhteistä tietoa, osoittaa kykenevyytensä strategiseen ajatteluun ja näin legitimoitua strategisesti relevantiksi toimijaksi. Pluralistisissa organisaatioissa näiden käytäntöjen tarkoitus on tyypillisesti tukea ja rakentaa strategista koherenssia ja konsensusta organisaation tulevasta suunnasta.

Kuntien yhdistymisessä strategian suunnittelun ja toteutuksen rajat liudentuivat, sekoittuivat toisiinsa ja muuttuivat sumeiksi. Strategian rajojen sumeus syntyy strategiatoimijoiden epätäydellisten, sopeutuvien ja emergenttien sekä korjaavien ja näkymättömien toteutusten kautta. Se kehittyi pluralistisen kuntaorganisaation pyrkimyksestä pitää yllä strategista tasapainoa monien tavoitteiden kesken. Se nousee kuntaan institutionaalisen organisaationa kohdistuvista paineista erottautua strategisesti muista samanlaisista organisaatioista turvaten kuitenkin samalla kuntaorganisaation legitimitetin. Se syntyy toimijoiden omakohtaisten tavoitteiden ja roolien vaikutuksesta suunniteltuihin ja emergentteihin strategioihin ja strategiaa korjaaviin toteutuksiin. Strategiaa toteutettaessa sitä yhtä aikaa luodaan uudestaan erilaisten alastrategioiden ja niiden aikaansaamien strategiaa muuttavien tulkintojen kautta.

Tutkimuksen myötä on ilmennyt, että kuntien toimintaympäristöissä ja organisaatioissa on yhtäaikaista eritasoisia jännitteitä, jotka myös vaikuttavat kunnan strategisen muutosprosessin käynnistymiseen. Kunta- tai palvelurakenteen muutoksella on tarkoitus hallita kuntien sekä sisäisiin että ulkoisiin paineisiin liittyviä jännitteitä. Näiden ilmiöiden epälineaarisuus viittaa myös tapahtumiin, jotka koetaan odottamattomiksi. Yllätyksellisiä asioita ja tapahtumia organisaatioiden fuusioissa, esimerkiksi kuntaliitoksissa, ovat tyypillisesti fuusioaloite tai sen ajankohta sekä fuusion vastustamisen aktivoitumisen ajankohta ja ilmenemismuodot. Yllätyksellisiä ovat myös fuusion jälkeiseen toiminnalliseen integraatioon liittyvät vaikeudet ja organisaatiokulttuurien johtamisen haaste tasapainon löytämisessä kuntaliitoksen osapuolten intressien ja yksittäisten ihmisten pätevyyden arvostamisen välillä. Kuntien toimintaympäristöön ja organisaatioon liittyviä eritasoisia jännitteitä voidaan

hallita, vaimentaa ja sovittaa, mutta niiden yhtäaikaista olemassaoloa ei voi täysin estää.

Kuntaliitoksessa merkityksellistäminen ja oikeuttaminen kietoutuvat yhteen. Strategiatoimijat sovelsivat kontekstiin liittyviä saatavilla olevia diskursseja kehysten antamisessa strategiaprosessille ja sen lopputulokselle varsinkin, jos tietyt diskurssit näyttävät tarjoavan luonnollisemman perustan muutoksen oikeuttamiselle kuin jotkin toiset. Valmiita diskursiivisia kehyksiä strategiatoimijoille tarjoavatkin kansallinen keskustelu kunta- ja palvelurakenteesta, usko suurempien kunta- tai palveluyksiköiden hyödyllisyyteen, kuntia koskeva taloudellinen tieto, sen esittäminen sosiaalisesti hyväksyttynä tietona ja tulevaisuuden merkityksellistyminen hyötyinä: tuottavuutena, säästöinä ja fuusioissa tyypillisenä synergiana. Jaettuja merkityksiä ovat luoneet myös organisaatioiden jäsenten menneet teot ja käytännöt, joihin he ovat tottuneet ajattelussaan turvautumaan. Kuntaliitos merkityksellistyy kuntien pitkäaikaisen yhteistyön luonnollisena seurauksena.

Asiasanat: strategia käytäntönä, pluralistinen organisaatio, kunta- ja palvelurakenne, narratiivisuus

Abstract

Riitta-Liisa Reiterä

Municipal mergers as strategy practices and an experienced change

Lapin yliopisto, 2022, 278

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 347

ISBN: 978-952-337-334-1

ISSN: 1796-6310

This study in administrative science addresses municipal mergers as strategy practices and an experienced change. Its purpose is to increase the knowledge of municipal strategy formulation and implementation by finding out how members of municipal organisations, in this case mainly leading officials and strategy consultants, become strategy practitioners and how this manifests in the process of change; what effects strategy practitioners produce in organisations; and what meanings strategy practitioners assign to strategy processes in municipal mergers. The context of the study is the municipal reform of the beginning of the 2000s, also known as the Paras project, where municipalities were required to make a strategic choice between developing their municipal and service structure either through municipal collaboration or through a municipal merger. In this study, a municipality is considered a pluralistic, public organisation that has an institutional position in Finnish society, which in an organisation means tension between numerous, possibly contradicting goals and a requirement to maintain and reproduce organisational legitimacy in a process of change.

The perspective of this study is “the strategy as practice”, where strategy is regarded as a social practice. The study seeks to define the persons who function as strategy practitioners in an organisation; what their tasks are in the creation and implementation of a strategy; and what practices such as routines, methods, thought patterns, and manners of speech strategy work builds on. The material of this qualitative study has been acquired from three municipal mergers in southwestern Pirkanmaa in 2007, 2009, and 2013. The material consists primarily of narrative interviews, where the management, middle management, and strategy consultants participating in the preparation and implementation of the region’s municipal mergers were asked to narrate their experiences. In addition, the material includes documents, resolutions, and reports concerning the region’s municipal mergers. By emplotting the narratives, the author has created an interpretation of how the events can be understood and how they form into meaningful chains of events. The

interview material, the local written material, and the other research literature form a unified whole in the study.

Based on the material, the prerequisites for strategic municipal mergers were sorted out through practices that relate to the international and institutionalised field of strategy work, pluralistic and institutional contexts, and organisational mergers. Strategy making involved members of the organisation extensively, but at the same time a limited state of participation was formed in the strategy process. These limits of participation are comprised of global strategy work models that are placed in the context and matters that are defined as strategic. In addition to these limits consist of the central role of quantitative knowledge, particularly economic indicators and anticipatory models, in the sensemaking of change; a determinedly administered strategy process; and the organisation of the process into internally homogenous strategy work groups with strictly defined roles. Meanwhile, the participants in the strategy process get a chance to extend their expertise, to analyse and understand common knowledge, to show their capacity for strategic thinking, and thereby to legitimise themselves as strategically relevant actors. Typically, in pluralistic organisations, the purpose of these practices is to support and construct strategic coherence and a consensus about the future direction of an organisation.

In municipal mergers, the borders between strategic planning and implementation became fluid, got mixed up, and turned fuzzy. The fuzziness is created through the strategy practitioners' imperfect, adaptive, and emergent implementations and, on the other hand, through corrective and invisible implementations. It stems from the attempt of a pluralistic municipal organisation to maintain a strategic balance between numbers of objectives. It derives from pressures directed at a municipality as an institutional organisation to differentiate itself strategically from other similar organisations while securing the legitimacy of the municipal organisation. It arises from the effect of strategy practitioners' personal goals and roles on planned and emergent strategies and strategy correction implementations. When implementing a strategy, it is concurrently re-created through various sub-strategies and resultant interpretations that change the strategy.

This study on municipal mergers has shown that the operational environments and organisations of municipalities have concurrent tensions on different levels that also affect the start of a municipality's strategic change process. The purpose of changing a municipal or service structure is to control tensions related to the municipality's internal and external pressures. The nonlinear nature of these phenomena also points to events that are experienced as unexpected. Among the unexpected issues and events in organisational fusions such as municipal mergers are typically the fusion initiative or its timing, the time when resistance to the fusion activates, and the forms that the resistance takes. Unexpected are also the problems related to post-fusion functional integration and the challenge of organisational culture management in striking a balance between the merging parties' interests and

the valuing of individual competence. Various tensions related to municipalities' operational environment and organisation can be controlled, attenuated, and mediated, but their coexistence cannot be completely avoided.

In a municipal merger, sensemaking and justification are intertwined. Strategy practitioners applied available context-related discourses to the formation of frames for the strategy process and its outcome, particularly if certain discourses seem to provide a more natural basis than others for the justification of the change. Ready-made discursive frames for strategy practitioners are indeed offered by the national discourse on the municipal and service structure, confidence in the usefulness of larger municipal or service units, economic knowledge on municipalities and its presentation as socially approved knowledge, and sensemaking of the future in terms of benefits: productivity, savings, and synergy that is typically associated with fusions. Shared meanings have also been created through past actions and practices that the members of organisations have recursively resorted to. A municipal merger becomes meaningful as the natural result of long-term collaboration between municipalities.

Keywords: strategy as practice, pluralistic organisation, municipal and service structure, narrativity

Esipuhe

Miten tässä näin kävi? Miten minusta tuli väitöskirjan tekijä korkeassa iässä? Valmistuttuani maisteriksi Jyväskylän yliopistosta vuonna 1979, olin aivan varma, etten ryhtyisi yliopistossa jatko-opintoihin. Elämän käänneet saattavat kuitenkin olla sattumien summaa. Työssäni kuntien, ammattikorkeakoulun ja sote-kuntayhtymien monenlaisissa johtamistehtävissä elin toisiaan seuraavien kuntareformien mukana tulosohjauksesta ja vapaakunnasta aina sote-uudistusten pitkäkestoiseen viidakkomatkaan. PARAS-uudistuksen kynnyksellä vuonna 2005 olin perustamassa kuuden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää kansallisen terveysthankkeen ajatusten pohjalta. Kuntayhtymän nimeksi tuli Sastamalan perusturvakuntayhtymä ja sain tehdä mielenkiintoista työtä hyvien työtovereiden kanssa. Sattui niin, että olimme silloisen Lapin yliopiston hallintotieteen professorin Jari Stenvallin kanssa monissa PARAS-hankkeeseen liittyvissä tilaisuuksissa molemmat esiintymässä. ”Kentän” edustajana kuuntelin professorin puheita tarkasti ja niistä oppien. Hieman myöhemmin alkoi Rovaniemen yhteiskoulun vuoden 1971 ylioppilasluokkamme kokoontua kesäisin ja yllätys: luokkatoveriemme joukossa oli väitöskirjahankkeita. Miksi en siis minäkin?

Lapin yliopisto antoi oikeuden tohtorin tutkinnon suorittamiseen ja professori Stenvallista tuli ensimmäinen ohjaajani. Jari Stenvallin siirryttyä professoriksi Tampereen yliopistoon ohjaajanani jatkoivat professori Antti Syväjärvi. Vaativat yliopistotehtävät kutsuivat myös professori Syväjärveä ja hänestä tuli Lapin yliopiston rehtori. Väitöskirjatyö oli kuitenkin saatettu liikkeelle ja hyvä niin. Tutkimuksessa tarvittavaan ”lululaatikkoon” oli laitettu konteksti, tutkimusnäkökulma ja tutkimusmenetelmä. Tutkimusaineisto oli kerätty ja käsitelty tekstianalyysiohjelmassa. Siitä oli hyvä jatkaa. Kiitokset molemmille professoreille.

Ensimmäiset vuodet väitöskirjaprojektissa olivat aika raskaita. Olin samaan aikaan kuntayhtymän johtajan virassa Uudellamaalla eikä pitkien virka- tai opintovapaiden pitäminen ollut mahdollista. Koska olin Helsingissä ja kaukana omasta yliopistostani, väitöskirjatyö oli myös yksinäistä. Tuolloin yhteiskuntatieteiden tiedekunnan kevät- tai syysseminaarit olivat erittäin tärkeitä tilaisuuksia. Kiitos tiedekunnalle näistä seminaareista, niiden alati hyvistä ja toimivista järjestelyistä sekä ennen kaikkea palautteesta, jota siellä väitöskirjatyöhöni liittyen sain. Tuolloin elin elämää, jota sanoin ”sitten kun”-elämäksi. Teen sitä tai tätä sitten, kun väitöskirja on valmis. Pian ymmärsin, että ”sitten kun”-aikaan saattaa mennä vielä useampi vuosi. Kehokin alkoi pistää vastaan joko vanhuuttaan tai rasituksesta. Kiitos fysioterapeuteilleni Anulle ja Jorelle, jotka tekivät parhaansa niska- ja hartiakipujen helpottami-

seksi. Iloa elämään ennen ”sitten kun” aikaa toi liittyminen Käpylän musiikkiopiston kansanmusiikkiryhmä Kiehinään, jossa vetäjänä on eräs Suomen valovoimaisimpia kansanmuusikkoja, musiikin maisteri Veera Voima. Kiitos Veeralle ja Kiehinälle rentouttavista illoista kansanmusiikin parissa ja lukuisista hauskoista keikkamatkoista.

Olisi luullut, että työn ohessa väitöskirjaansa tekevä lähtisi eläkkeelle heti, kun se on mahdollista. Kävi kuitenkin päinvastoin. Tutkimusprojektini jollakin kummalla tavalla rikasti virkatyötä siten, että olin työssä melkein 66-vuotiaaksi asti. Eläkkeelle jääminen aloitti tutkimusprosessissa uuden vaiheen ja ohjaajakseni tuli professori Timo Aarrevaara. Väliin tulivat koronasulkuvuodet ja tapaamiset ohjaajan kanssa muuttuivat puhelin- tai Teams-palavereiksi. Timon kärsivällisyydellä ja sitkeydellä saimme väitöskirjaprojektin maaliin. Timon ohjauksessa opin, että asiat, joita itse saatan pitää itsestäänselvyytenä, saattavatkin tutkimuksellisesti olla niitä mielenkiintoisimpia. Hän myös jatkuvasti haastoi minua pyrkimään parempaan. Suurimmat kiitokset professori Timo Aarrevaaralle. Kiitokset esitarkastajille professori Esa Hyryläiselle Vaasan yliopistosta ja Eeva-Kaisa Prokkolalle Oulun yliopistosta. Lausuntonne yllättivät minut positiivisesti. Ehdottamianne korjauksia olen yrittänyt laatia huolellisesti. Professori Hyryläisestä tuli myös vastaväittäjäni.

Väitöskirjan tutkimusaineistoksi sain 24 kertomusta Lounais-Pirkanmaan kunta-liitoksista. Kiitos kaikille teille, jotka lahjoititte minulle kertomushaastattelun tätä väitöskirjaa varten. Kiitos Sastamalan kaupungille kaikesta siitä avusta, mitä kaupungintalon useilta työntekijöiltä sain. Kiitokset työtiloista kaupungintalolla tutkimusaineistoa kerätessäni ja myönteisestä suhtautumisesta väitöskirjaprojektiini.

Entä ”hullunkurinen perheeni”? Ensinnäkin tuhannet kiitokset ihanalle tyttärelle Terhille, joka on aina jaksanut kannustavasti keskustella kanssani tutkimukseeni liittyvistä ongelmista ja ajatuksista. Monta perjantai-illan puhelua on puhuttu. Samalla kiitokset myös vävypojalleni Ollille, joka on kärsivällisesti ollut tietoteknisenä tukena sen kauniin metallinhoitoisen punaisen läppärin hankkimisesta alkaen. Väitöskirjaa varten piirtämäni kuvatkin saivat Ollin käsittelyssä suoremmat viivat ja virkeämmän ilmeen. Myös pojaltani Tuomakselta on jo irronnut ”hyvä äiti”-huutoja. Lapsenlapsieni Iidan ja Niilon kanssa olisin ehkä ehtinyt enemmän ”mummoilemaan” ilman väitöskirjatyötä. Jospa tänä vuonna syntyneen pienen Ension kanssa voidaan laulella ja liekkua enemmän. Lappilaiseen tapaan minulla on monta sisarusta. Sisarukset ovat kiinnostuneina seuranneet väitöskirjaprojektiani, vaikka välillä tieteelliset pyrkimykseni vaikuttavatkin olleen veljellisen pilailun kohteena. Tohtoriopintojen alkuvuosina, ennen kuin sain Rovaniemellä oman pienen talouden, Risto-veli majoitti minua talossaan, vei minut autolla yliopistolle työhön mennessään ja haki minut työstä lähtiessään. Puolisoni Pentti on kärsivällisesti antanut minun rahdata sen punaisen tietokoneen mukanani kymmenille kesämökkiviikoille ja Lapin lomaviikoille. Sietänyt välillä alati toistuvaa lounaslistaa, kun mielikuvitus ei ole enää riittänyt vaihtelevampaan kokkaukseen. Siispä annan kiitokseni teille elämäni naiset ja miehet, siskot, veljet, tyttäret, pojat ja lastenlapset.

Monet väitöskirjan tekijät ovat omistaneet kirjoituksensa isoäidilleen. Minun mummoni Iida Maria oli evakko Karjalan kannakselta Käkisalmeista. Käkisalmen evakot päätyivät paljolti Mikkeliin ja Heinolaan. Talo, jossa isovanhempieni perhe Heinolassa asui, sijaitsi yhteislyseon ja opettajaseminaarin välissä. Tämän vuoksi keskustelin mummoni kanssa usein koulutuksesta ja kyselin, mitä kouluja hän on käynyt. Mummo sanoi käyneensä kansakoulun, rippikoulun ja elämän kiertokoulun. Olin tuolloin aika pieni ja minua kiinnosti kovin, mikä se elämän kiertokoulu on. Minä olen saanut käydä kaikki koulut, mitä suomalainen hyvinvointivaltio tarjoaa, josta huippuna tohtorikoulutus. Ja kyllä – sitä elämän kiertokouluakin on käyty.

Jos joku kysyisi minulta nyt: ”Miltä tuntuu olla etuoikeutettu”? Sanoisin: ”Juuri tältä”.

Sisällys

Tiivistelmä	3
Abstract	6
Esipuhe	9
1 Tutkimuksen lähtökohtia	16
1.1 Tutkimustehtävä.....	17
1.2 Tutkimuskysymykset.....	23
1.3 Narratiivisuus kokemusten tutkimustapana.....	27
2 Kunta muuttuvana ympäristönä	36
2.1 Kuntien muuttuvat tehtävät, voimavarat ja suhde valtioon.....	36
2.2 Kunta- ja palvelurakenne uudistamisen keskiössä	43
2.3 Kuntien uudistaminen kokeiluilla ja lainsäädännöllä.....	52
3 Pluralistisen organisaation strategian rakentaminen muutoksessa	66
3.1 Klassisesta rationaalisesta strategiatutkimuksesta konstruktiiiviseen	66
3.2 Strategia käytäntönä -tutkimuksen viitekehys – toiminta, käytännöt ja toimijat.....	71
3.2.1 Strateginen toiminta	77
3.2.2 Strategiakäytännöt	78
3.2.3 Strategiatoimijat.....	80
3.2.4 Teksti, puhe ja diskurssit strategiikäytäntönä.....	83
3.3 Strategian muodostaminen ja toteuttaminen pluralistisessa kuntaorganisaatiossa.....	88
3.3.1 Kuntastrategian toteutumisen ongelma.....	91
3.3.2 Strategisen koherenssin sosiaalinen rakentuminen	94
3.3.3 Strategian moninainen toteuttaminen.....	99
3.3.4 Strategian sosiaalinen hyväksyttävyys.....	106
4 Tutkimuksen toteutus	114
4.1 Tutkimuskohteena Lounais-Pirkanmaan kuntaliitokset 2007–2013.....	114
4.2 Tutkimusaineiston hankinta.....	117
4.3 Tutkimusaineiston käsittely ja analyysit.....	124
4.3.1 Prosessityyppien analyysi.....	127
4.3.2 Kertomusten juonentaminen.....	129
4.3.3 Oikeuttamisstrategioiden analyysi.....	132

5 Strategian muodostaminen ja toteuttaminen kuntaliitoksessa	136
5.1 Totunnaisuuden ja sopeutumisen jännite.....	136
5.2 Yhdistymisstrategian muodostaminen prosessina ja käytäntönä.....	143
5.2.1 Tiedon tuottaminen ja järjestäminen strategiikäytäntönä.....	144
5.2.2 Toimijaryhmät strategiikäytäntönä.....	150
5.2.3 Jännitteinen strateginen päätöksenteko kuntien yhdistyessä.....	163
5.3 Kuntien yhdistymisstrategian toteutuksen ilmentymät ja seuraukset.....	171
5.3.1 Strateginen erottautuminen ja sitouttaminen.....	172
5.3.2 Poikkeavat tulkinnat ja strategisen tasapainon etsiminen.....	178
5.3.3 Strategiatoimijoiden roolit kuntaliitoksen toteuttajana.....	185
6 Organisaation sisäinen dynamiikka kuntaliitoksen toteutuksessa	
– Toiminnan integraatio ja oikeutus.....	198
6.1 Toimintakulttuurin integraatio kuntaliitoksen toteuttajana.....	198
6.2 Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan tehtäviin kuntaliitoksen toteuttajana.....	207
6.3 Toimintaympäristö vaatii – kehittämislaki mahdollistaa.....	215
6.4 Kuntien menneisyys ja tulevaisuus oikeuttajana.....	221
7 Johtopäätökset	228
7.1 Keskeiset havainnot.....	228
7.2 Strategian tekemisen rajattu tila.....	234
7.3 Strategian sumearajainen toteutus.....	237
7.4 Strategiatyön merkitysten ja oikeutuksen yhteen kietoutuneisuus.....	242
7.5 Epälineaariset jännitteet ja odottamattomat tapahtumat.....	245
Lähteet	249
Liite 1: Litterointitapa ja sitaattien käsittely	276
Liite 2: Luettelo käytettävissä olleesta paikallisesta kirjallisesta aineistosta	277

Kuviot

Kuvio 1:	Strategian kuusi ilmentymää Mirabeau ja Maguiren (2014, 1227) mukaan.	74
Kuvio 2:	Käytäntöjen, toiminnan ja toimijoiden välisten yhteyksien viitekehys Whittingtonin (2006, 621) mukaan.....	76
Kuvio 3:	Kuntien yhdistymisen prosessi Paunia (2012, 12) mukailleen.	116
Kuvio 4:	Semanttisten roolien kartta (Hyvärinen, 2010, 109).....	128
Kuvio 5:	Jännitteinen strateginen päätöksenteko tutkimuskuntien kuntaliitoksissa.	164
Kuvio 6:	Toteutuneen strategian koostumus.....	172

Taulukot

Taulukko 1: Toimijaryhmien tehtävät ja roolit strategisessa yhdistymiselvityksessä.....	161
Taulukko 2: Yhteenvedo strategiatoimijoiden rooleista kuntaliitoksen suunnittelussa ja toteuttamisessa.....	196

1 Tutkimuksen lähtökohtia

Tämän hallintotieteen alaan kuuluvan tutkimuksen aiheena on kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena. Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tietoa kuntien strategian muodostamisesta ja erityisesti sen toteuttamisesta kuntamuutoksessa. Tutkimus tuottaa kuvaa paikallisesta strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta valtiollisesti ohjatussa kuntareformissa. Tutkimuksen konteksti muodostuu siitä yhteisvaikutuksesta, jossa kunta ja kunnassa tehty kunta- tai palvelurakenteen muutos muotoutuvat. Konteksti ajoittuu 2000-luvun alun Paras-hankkeena tunnettuun kuntareformiin, jossa kunnilta vaadittiin strategista valintaa kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi joko kuntien yhteistyöllä tai kuntarajojen muuttamisella kuntaliitoksin. Tarkoituksena on tutkia, miten kunnan strateginen muutos tehdään prosessina, käytäntöinä ja tekoina, ketkä sen tekevät ja miten he kokevat strategisen muutoksen. Tietoa strategisen muutoksen suunnittelusta ja toteutuksesta on hankittu sekä narratiivisten haastattelujen että kuntaliitosprosessissa laadittujen paikallisten asiakirjojen avulla.

Paikallinen itsehallinto ja kunta ovat omanlaisiaan joka maassa kunkin maan historiallisen kehityksen tuloksena, jolloin kunta käsitteenä on saanut aikaan ja kontekstiin liittyviä erilaisia määrittäjäsiä. Yksinkertaisimmillaan kuntakäsitteen määritelmä voidaan tiivistää kuten Marshall (1965) kolmen peruseriaatteen vaaraan: kunta toimii maantieteellisesti rajatulla alueella jonkin valtion sisällä, kunnassa pidetään vaalit ja sillä on verotusoikeuden sisältävää itsemääräämisoikeutta. Kuntaa organisaationa voidaan kuvata myös siten, että kuntien toiminta kohdistuu paitsi hallinnollisesti määriteltyn alueeseen myös sen asukkaisiin, yrityksiin, rakennuksiin ja infrastruktuuriin. Kunnat eivät kuitenkaan toimi alueellaan ja asukkaineen eristyneinä, vaan ne ovat kytköksissä monitahoisten verkostojen ja järjestelyjen kautta kunnan ulkopuolisiin organisaatioihin, yrityksiin sekä kansalaistoimintaan. (Hyyryläinen ym. 2018, 8)

Tässä tutkimuksessa paikallishallintoa ja paikallisia palveluita toteuttava kunta nähdään pluralistisena, julkisena organisaationa, jolla on suomalaisessa yhteiskunnassa instituution asema. Pluralististen organisaatioiden ominaispiirteitä ovat moninaiset toisistaan mahdollisesti poikkeavat tavoitteet, hajautunut valta ja tietointensiiviset työprosessit. Pluralistiset organisaatiot erityispiirteineen haastavat perinteiset käsitykset strategisesta päätöksenteosta (Denis ym. 2007, 179–180). Lisäksi kunnan asema institutionaalisenä paikallishallinnon organisaationa tuo strategiatyöhön vaatimusta sekä ulkoisen että sisäisen legitimitietin ylläpitämisestä ja uusintamisesta (Zhao ym. 2017, 96–97).

1.1 Tutkimustehtävä

1990-luvulta lähtien Suomessa on ollut sekä kuntien hallinnon että kunta- ja palvelurakenteiden jatkuvaa muutosta ja muutospuhetta, joka on 2000-luvulla entisestään voimistunut. Laamasen mukaan (2007, 254–256) keskustelu kuntien uudistamisesta on kohdistunut tiivistetyksi kolmeen elementtiin: käsityksiin kunnan tehtävästä, voimavaroista ja valtion ja kuntien keskinäisestä suhteesta. Kun jossakin näistä elementeistä tapahtuu muutoksia, tulee kunta- ja palvelurakenteiden sopeutua vastaavasti (Stenvall ym. 2008, 20).

Kokonaisvaltaisen ja määrätietoisen julkisen hallinnon uudistamisen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1987 Holkerin hallituksen ottaessa hallitusohjelmaan luvun hallinnon kehittämisestä. Hallinnon uudistamisohjelma koostui useista hankkeista, mutta oleellisena yhteisenä piirteenä oli tulosohjaus-, tulosjohtamisuudistukseksi kutsuttu uudistus, jonka voidaan katsoa merkinneen valtion hallinnon kääntämistä managerialismin suuntaan. Uudistus sisälsi tulosohjauksen käyttöönoton lisäksi mm. hallinnon hajauttamista sekä päätösvallan delegointia alemmille organisaatiotasolle, hallinnon portaiden vähentämistä ja valtion yksiköiden liikelaitostamista. Hallinnon uudistamisohjelma johti myös näkemykseen kunnallisen hallinnon uudistamistarpeesta osana suomalaista julkista hallintoa. Muutoksen tarve alettiin perustella kansalaisille tarjottavien palvelujen parantamisella. Nämä hallinnon uudistamispyrkimykset johtivat siihen, että myös kunnallishallinnossa alkoi uudistaminen, jota luonnehtivat samat teemat kuin valtionhallinnossa eli sääntelyn purkaminen, hallinnon hajauttaminen ja markkinaohjautuvuus. (Heuru, 2000, 255–258) Pitkään vallalla ollut byrokraattis-legalistinen johtamismalli alkoi antaa tietä uudentyyppisille johtamisajatuksille (Haveri & Majoinen, 2017, 46). Valtio siirtyi kuntien ohjauksessa normiohjauksesta tavoiteohjaukseen ja myös kunnat alkoivat itse asettaa itselleen tavoitteita sekä toimia niiden edellyttämällä tavalla (Heuru, 2000, 258). Hyvinvointiyhteiskunta tuli eräänlaiseen kyllästymisvaiheeseen, joka merkitsi kunnille pitkään jatkuvan murroksen alkamista (Haveri & Majoinen, 2017, 46).

Huomattavaksi kunnallishallinnon kehittämiskeinoksi ovat muodostuneet kokeilulait. 1990-luvun vaihteessa (1988) käynnistetty vapaakuntaakokeilu oli merkittävä avaus (esim. Sipponen, 2016). Kokeilun tarkoituksena oli saada kokemuksia siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja entistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja. Kunnan piti hakeutua kokeiluun vapaakunnaksi. Vapaakuntakokeilussa kunnat kehittivät uusia toimintamalleja esimerkiksi keskinäisen yhteistyön osalta. Vapaakuntakokeilun eräisiin lakeihin ja määräyksiin liittyvät poikkeamisoikeudet sisälsivät mm. oikeuden, että yksi kunta voi monen kunnan puolesta hoitaa jonkin kunnalle kuuluvan tehtävän. (Heuru, 2000, 273–275) Vapaakuntakokeilu jäi

1990-luvulla Suomea kohdanneen laman alle ja itsehallinnon kehittämiskokeilut vaihtuivat talouden säästötoimiin. Vapaakuntakokeilulaki oli voimassa vuoteen 1992, mutta sen voimassaoloaika pidennettiin vuoden 1996 loppuun asti.

2000-luvun alussa Suomen kuntia koskeva uudistushanke oli vuosina 2000–2005 toteutettu seutuyhteistyökokeilu. Taustalla vaikuttivat kuntien toimintaympäristön muutokset, erityisesti talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi sekä kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muuttoliike. Syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnyks oli kuitenkin seuduilla korkea ja kokeilun konkreettiset tulokset jäivät vähäisiksi. Hanke lakkautettiin vuonna 2006 (ks. esim. Airaksinen ym. 2005; Sipponen, 2016). Samaan aikaan vuodesta 2003 alkaen vuoteen 2012 oli myös Kainuun hallintokokeilu, jossa oli tarkoitus hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista mm. Kainuun maakunnan kehittämiseen ja kunnallisten palvelujen järjestämiseen (Sipponen, 2016). Ennen kuin nämä kokeilut oli saatettu loppuun, käynnistyi 2000-luvun puolivälissä kuntia koskevien hallinnonuudistusten laajamittainen vaihe pääministeri Vanhasen I hallituksen alulepaneman kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke, 2005–2012) myötä. Kuntien uudistamispyrkimyksiä on ollut myös Paras-hankkeen aikana ja sen jälkeen niin pääministeri Kataisen hallituksen kaavailema sosiaali- ja terveysuudistus sekä kuntauudistus (2012–2015) kuin pääministeri Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistus (2015–2019) (Jäntti, 2016, 15). Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistuksen valmistelu törmäsi monenlaisiin ongelmiin sekä lakien valmistelun että uudistuksesta vallitsevan poliittisen erimielisyyden osalta (ks. esim. Valli-Lintu, 2019). Kataisen ja Sipilän hallitusten kaavailemat kunta- ja palvelurakenteen uudistukset eivät edenneet toteutukseen asti eivätkä ole tämän tutkimuksen kohteena. Vanhasen hallituksen kunta- ja palvelurakenteen uudistusta koskevan Paras-puitelain voimassaoloa jatkettiin kuntien yhteistoimintavelvoitteiden osalta useaan kertaan, jotta kuntien puitelain perusteella saavutettuja yhteistoimintarakenteita ei purettaisi. Tätä tutkimusta kirjoitettaessa 2000-luvun kuntareformit ovat saavuttaneet eräänlaisen välipisteen, jos ei välirauhaa. Eduskunta äänesti 23. kesäkuuta 2021 Marinin hallituksen (2019-) esityksen puolesta, että vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyisi uusille perustettaville hyvinvointialueille 1.1.2023. Hyvinvointialueet ovat uusia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. (Valli-Lintu, 2021) Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen sekä niihin liittyvät tehtävät siirtyvät päätöksen mukaan pois kunnilta. Tässä tutkimuksessa kuntaliitoksesta strategiaprozessina ja sosiaalisena käytäntönä tarkastellaan erästä paikallista strategista kuntarakenteiden muutosta Paras-puitelain mukaisissa kuntareformissa vuosina 2005–2013.

Uudistukset ovat pyrkineet ratkaisemaan kuntien tehtävien ylikuormaan ja niukoihin voimavaroihin liittyviä kestävyysongelmia joko kannustamalla kuntia yhteistyöhön tai yhteensulautumiseen kuntaliitoksin. Ajattelun taustalla on ollut usko

siihen, että toiminnallisesti ja taloudellisesti suurempi kunnallinen yksikkö selviää velvoitteistaan paremmin. Tähän näkemykseen on johtanut kunnan palvelutehtävien painottuminen niin voimallisesti, että muut kunnan tarkoitukseen liittyvät näkökannat ovat jääneet hyvin vähäiselle huomiolle. Näin ollen kuntaa määritetään usein korostaen sen taloudellista perustaa, ja näkemys kunnasta taloudellisesti määrittävänä toimijana painottuu. Tässä ajattelussa pääpaino on ollut siinä, minkälaisilla rakenteilla ja toimintatavoilla julkisia palveluja pystyttäisiin tuottamaan mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti. Tätä kehitystä siivitti myös managerialismin, uuden julkisen johtamisen (New Public Management, lyhennys NPM) tulo kuntiin, mikä on vienyt kuntien johtamista yritysmäiseen suuntaan sekä tehokkuuden ja tuloksellisuuden korostumista toiminnan kriteereinä ja arvoina. Tästä näkökulmasta esimerkiksi pienet kunnat on nähty ongelmallisina, ja ratkaisuksi on esitetty kuntien välisen yhteistyön tiivistämistä ja kuntaliitoksia (ks. Haveri, 2015, 144; Jäntti, 2016, 52–53).

2000-luvun toisiaan seuraavat kuntauudistukset ovat olleet runsaasti myös tutkimuksen kohteena. Varsinkin kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistymisen vuonna 2005 herätti uudistusaallon ohella tutkimuksen tarpeen kasvun. Kun kuntajakoselvitysten ja kuntaliitosten määrä alkoi kasvaa, lisääntyi myös tutkijoiden kiinnostus aihepiiriin. (Vakkala, 2012; Koski ym. 2013) Kyseessä ovat olleet erityisesti erilaisten kokeilujen (Jäntti, 2016, 17) arviointitutkimukset (Seutukuntien tuki-hankkeen arviointi, Kainuun hallintokokeilun arviointi, Kunta- ja palvelurakennemuutoksen arviointi), joissa uudistuksia ja muutoksia on käsitelty monesta eri näkökulmasta. Vaikka eri näkökulmia kokoavaa synteesiä on tehty (ks. esim. Koski ym. 2013; Antila ym. 2018), on tutkimus tarkastellut uudistuksia tietty näkökulma kerrallaan; keskiössä ovat olleet esimerkiksi talous, kuntalaiset, demokratia ja johtaminen, henkilöstö, rakenteet ja kuntapalvelut (Jäntti 2016, 16–17). Kuntaliitosten tutkimuksessa merkittäväksi osaksi muodostui valtakunnallinen Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU, jonka valmistelut käynnistettiin vuonna 2007 ja joka kesti vuoden 2012 loppuun saakka. ARTTU-arviointitutkimusohjelman tarkoituksena oli koota vertailukelpoista tietoa kuntien muutosprosesseista sekä muutoksen vaikutuksista. Näiden uudistuksien myötä syntyneet hallinto- ja organisaatorakenteet sekä talous ovat olleet myös ARTTU-arviointitutkimusohjelmassa keskeisessä asemassa, ja eräät tutkimusnäkökulmat kuten kuntien strateginen kehittäminen ja muutoksen johtaminen ovat arviointitutkimuksessa saaneet vähemmän huomiota (ks. esim. Koski ym. 2013). Ensimmäistä ARTTU-tutkimusohjelmaa seurasi ARTTU2 vuosina 2014–2018 (ks. esim. Antila ym. 2018).

Paras-puitelain myötä kuntien katsottiin olevan strategisten valintojen edessä palvelujen turvaamisessa. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa kunnat ovat pyrkineet vastaamaan muutospaineesiin kahdella erilaisella strategialla, joista kumpikin nojaa voimavarojen kokoamiseen ja skaalaetuihin eli suuruuden ekonomiaan, joskin näillä strategioilla on eroja. Nämä strategiat ovat kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitokset. Molemmilla strategioilla kunnat ovat tavoitelleet elinvoimaisuutta ja

mahdollisuutta selviytyä lukuisista tehtävistään. Strategioiden suurin ero on siinä, miten ne vaikuttavat osallistuvien kuntien itsemääräämisoikeuteen ja identiteettiin. (Haveri & Stenvall, 2009, 227). Puitelain ajatus strategisesta valinnasta perustui eräänlaiseen konsensus-ajatteluun, joka oli seurausta kunta- ja palvelurakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Paras-hankkeen mukainen kaksikärkinen sopeutumisstrategia, kuntarakenteen muutos tai kuntien syvenevä yhteistyö, muotoutui tämän keskustelun tuloksena. Tämä kaksikärkinen kuntien sopeutumisstrategia legitimoitiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaissa. Kuntaliitos tai kuntien syvenevä yhteistyö voidaan nähdä myös paikallisena strategisena valintana, jonka voi katsoa olevan kuntarakennepöytäkirjan tilanteinen, sosiaalinen ja materiaallinen ilmiö. (Laamanen, 2007)

Niin kuin kunnan tavoiteltavaa kokoa ja kuntarakennetta koskeva keskustelu voidaan paikantaa osaksi managerialistista NPM-kehitystä, samalla tavoin myös strategisen johtamisen tulo liiketoimintaympäristöstä julkiseen hallintoon on osa sitä. Julkiset organisaatiot alkoivat omaksua johtamisoppeja yhä enemmän liike-elämästä, ja osana NPM-oppeja strateginen suunnittelu alkoi vakiintua myös osaksi kaupunkien suunnittelujärjestelmiä (Sotarauta, 1996; Pälli, 2009). Niinpä 1990-luvulta lähtien on kunnissa alettu laatia strategioita siinä mielessä systemaattisesti, että myös niiden tekstuaalinen muoto on esitetty vakiintuneena. Niinpä osiot kuten toimintaympäristön kuvaus, toiminta-ajatus (missio), visio, strategiset päämäärät ja keinot saavuttaa strategiset päämäärät ovat vakiintuneet strategiatekstin osiksi. Varsinkin 2000-luvulla vakiintunut osa on myös sellaisen mittariston (yleisimmin Balanced Scorecard eli tasapainotettu tuloskortti) esittäminen, jolla strategian toteutumista edesautetaan ja mitataan. (Pälli, 2009, 75–76)

Kuntaorganisaatioissa laaditaan runsaasti eri tason strategioita ja toimintasuunnitelmia ja kunnat käyttävät paljon aikaa ja resursseja niiden laatimiseen, käsittelyyn ja toteuttamiseen (Strandman, 2009; Möttönen & Kettunen, 2015). Kaupunkien ja kuntien strategioiden tarkoituksen ja sisällön perusteella on todettu, että kuntastrategiat noudattavat klassista, rationaalista strategiamallia (Sotarauta, 1996; Lehtimäki, 2000; Rannisto, 2005; Möttönen & Kettunen, 2015). Ristiriita on siinä, että strategioita pidetään tarpeellisina, mutta samalla niihin ollaan tyytymättömiä. Strategiat eivät vastaa tarkoitustaan ja jäävät usein vieraaksi käytännön toiminnalle (Pälli ym. 2010, 8). Tyytymättömyyden syy voi tarkoittaa sitä, että strategioiden toimeenpanossa, jalkauttamisessa, ei ole riittävästi onnistuttu ja strategioihin sitoutuminen on jäänyt vähäiseksi (Strandman, 2009, 23–24). Epäonnistumisen kokemus strategiatyön osalta voi johtua useista syistä. Se voi johtua siitä, että strategiaprosessi nähdään erillisenä prosessina operationaalista johtamisesta ja päivittäisestä perustehtävästä ja strategian laadinta ja toteutus erotetaan usein toisistaan (ks. esim. Mantere ym. 2003, 7). Syynä voi olla, että kuntien ja kaupunkien strategioissa näkyy, että johto vastaa strategiatyöstä ja että strategiaprosessia ohjaa pyrkimys saada aikaan yhteinen näkemys organisaation suunnasta, tavoitteista ja toiminnasta, mutta ongel-

mana on edelleenkin saada muotoiltu strategia toteutumaan (Stenvall & Suikkanen, 2003; Strandman, 2009; Möttönen & Kettunen, 2015).

Ongelmien havaitseminen strategian toteuttamisessa on strategiatutkimuksessa todennäköisesti saattanut heikentää motivaatiota tutkia strategian muodostamisen ja toteutuksen prosesseja. Lisäksi strategiatutkimus on usein määrittänyt strategisen ajattelun sekä strategian muodostamisen ylimmän johdon tehtäväksi, jolloin organisaation muiden toimijoiden ja toimijaryhmien osuus on saattanut jäädä huomiotta jo tutkimuksen lähtökohdissa. Tämä tutkimus pyrkii lisäämään tietoa kuntien strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta muutoksessa etsimällä vastausta kysymykseen, miten kuntaorganisaatioiden jäsenet, tässä tutkimuksessa pääsääntöisesti kuntien johtavat viranhaltijat ja strategiakonsultit, kokevat strategiaprosessin ja miten heistä tulee strategisia toimijoita. Tutkimuksen konteksti muodostuu siitä yhteisvaikutuksesta, jossa kunta ja kunnassa tehty kuntarakenteen muutos muotoutuvat eli strategisen muutoksen konteksti, muutosympäristö, on kuntien yhteensulautuminen, kuntaliitos, taustanaan valtiojohtoinen Paras-hankkeena tunnettu kuntareformi vuosilta 2005–2012. Muutoksessa kunta siirtyy voimavarojen kokoamisessa yhteistyöstrategiasta organisaatioiden yhdistymiseen.

Edellä mainittujen kysymysten selvittämiseksi strategiatyö nähdään prosessina (Mintzberg, 1987) ja sosiaalisena käytäntönä, mikä merkitsee strategia käytäntönä (Strategy-as-Practice, SaP) -tutkimusnäkökulman soveltamista tässä tutkimuksessa. Strategia käytäntönä -tutkimuksessa strategia käsitteellistetään tilanteiseksi sosiaalisiksi toiminnaksi, ja strategian tekemiseksi ymmärretään sekä toimijoiden välinen toiminta ja vuorovaikutus, että ne tilanteiset käytännöt, joiden puitteissa toiminta tehdään (Whittington, 1996; 2003; Jarzabkowski, 2003; 2005). Strategiseksi määritellään toiminta, joka vaikuttaa yhteisön tulokseen ja kilpailukykyyn, vaikka nämä vaikutukset eivät olisi syntyneet julkilausutun ja olemassa olevan strategian puitteissa. Sovelletun tutkimusnäkökulman mukaan strategisia toimijoita päättäjiä, omistajia ja johtajia lisäksi voivat olla esimerkiksi muut esimiehet, asiantuntijat, alan konsultit ja työntekijät. (Jarzabkowski ym. 2007) Tätä on nimitetty strategisen toiminnan uudelleen määrittelyksi ja se liittyy yhteiskunta- ja sosiaalitieteiden käytäntöteoreettiseen ja lingvistiseen käänteeseen (Jarzabkowski ym. 2007; Mantere, 2013). Tutkimuksen kielellinen käänne onkin merkinnyt mm. strategiatekstin tunnistamista omaksi tekstilajikseen ja diskursiivisten sekä narratiivisten käytäntöjen tutkimista niin strategiaepisodiin, strategiadiskurssien kuin strategiatoimijoiden osalta (Mantere, 2013). Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulmaa tuetaan soveltamalla toimijaverkkoteorian ajatusta, että tietty ”strategia” on olemassa siinä laajuudessa kuin sen olemassaolo on tehty reaalisiksi organisationaalisten toimijoiden toimesta, olivat ne inhimillisiä tai ei-inhimillisiä (Denis ym. 2007, 185). Ajatus toimijaverkosta (Callon & Latour, 1981) yhdistää toiminnan ja tekijän toisiinsa sekä auttaa hahmottamaan niitä elementtejä, jotka tuovat asioita esiin, saavat aikaan vaikutuksia ja auttavat ymmärtämään strategian todeksi ja näkyväksi tekemistä.

Kunta- ja palvelurakenteen muuttaminen kuntaliitoksin on strategiaprosessi (Asikainen ym. 2015). Kun kyseessä on kuntien strateginen yhdistyminen, toimii tunnistettavana strategiatekstinä kuntajakolain mukainen yhdistymisselvitys ja sen perusteella laadittava yhdistymissopimus. Liitosprosessissa syntyneet kuntien yhteiset asiakirjat, liitos selvitys ja yhdistymissopimus, sisältävät strategia-asiakirjan tunnusmerkit (ks. esim. Pälli ym. 2009; Pälli ym. 2010; Vaara ym. 2010). Näihin asiakirjoihin voidaan linjata uuden kunnan strategisia tavoitteita, joita yhdistyvät kunnat nostavat sopimusvaiheessa keskeisiksi (Koski, 2008; Laamanen, 2008; Jurmu, 2017). Strategiatekstin tehtävä virallisena dokumenttina on ohjata ja saada aikaan toimintaa sekä erityisesti muutoksia (Pälli ym. 2010).

Strategiatyössä tavoitellaan organisaation strategian sisäistä yhteensopivuutta eli koherenssia, jäsenten yhteistä, jaettua ymmärrystä strategiasta eli konsensusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin sen toteuttamisessa. Näitä tavoitteita on katsottu edistettävän ihmisten osallistamisella strategian suunnitteluun ja muutosten toteuttamiseen (esim. Mantere & Vaara, 2008; Einola, 2018). Vaikka osallistamisen laajuudesta käydäänkin jatkuvaa keskustelua, nähdään vähäisen osallistumisen johtavan heikkoihin strategioihin (Wooldridge & Floyd, 1990) ja hankaluuksiin strategian täytäntöönpanossa (Mintzberg, 1994). Ymmärrystä kuntien strategiatyöstä on kuitenkin rakennettu klassisesta, rationaalisesta suunnittelunäkökulmasta kohti strategiatyön organisatorisia mikroprosesseja, käytäntöjä, rutiineja ja toimijuuden ilmentymistä. Näiden avulla on haluttu selvittää eräitä kuntastrategian toteutumiseen liittyviä avaintekijöitä. (esim. Lehtimäki, 2000; Strandman, 2009; Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011; Einola & Kohtamäki, 2016; Einola, 2018)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on liittyä siihen tutkimusten ketjuun, joka ”tuo inhimilliset toimijat, heidän tekemisensä ja vuorovaikutuksensa keskeiseen asemaan strategiatutkimuksessa” (Jarzabkowski & Spec, 2009, 71). Tutkimuksessa on tarkoituksena avata kuntien yhdistymistä niiden kokemana, jotka ovat olleet rätät kunnan strategista muutosta suunnittelemassa ja toteuttamassa. Kun organisaation jäsenet kohtaavat muutoksen, alkavat he luoda merkityssuhdetta muutokseen. Lisäksi he alkavat keskustella toistensa kanssa luodakseen merkityksiä sille, mitä on meneillään heidän ympäristössään päätelläkseen, miten heidän on siihen suhtauduttava. (Balogun & Johnson, 2004) Tarkoituksena on tutkia, mitä kuntien johtajat ja esimiehet sekä muutoksessa mukana olleet strategiakonsultit kokevat strategiseksi muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa; mitä he tekevät, ketkä tekevät, millä malleilla, toimintakäytännöillä ja rutiineilla ja mitä merkityksiä he kokemukselleen antavat. Kokemuksellisuus kytkeytyykin vahvasti muutokseen suhtautumiseen, siihen sopeutumiseen ja sitä kautta kokoavasti muutoksen onnistumiseen työyhteisössä ja kunnassa (Vakkala, 2012).

Tässä tutkimuksessa kuvataan kunnan strategiseen muutokseen osallistuneiden johtajien, keskijohtoon kuuluvien erilaisten esimiesten ja konsulttien kokemusta heidän antamiensa kertomusten sekä heidän muutoksesta laatimiensa asiakirjojen

avulla. Narratiivinen tutkimus perustuu lähtöoletukseen, että kerronnalla konstruoidaan yhteisön sosiaalista maailmaa. Ajattelun taustalla vaikuttaa sosiaalisen konstruktivismiin viitekehys (esim. Berger & Luckmann, 1967; 1994): todellisuutemme rakentuu keskinäisessä vuorovaikutuksessa kielen ja muiden semioottisten merkijärjestelmien avulla. Narratiivisesta tutkimustavasta strategia käytäntönä -tutkimuksen yhteydessä on katsottu olevan hyötyä muun muassa sen vuoksi, että se on inhimillistänyt johtamisen ja organisaatioiden tutkimusta. Se perustuu ajatukseen, että organisaatioiden strategian muodostamisessa ja toteuttamisessa ihmiset, esimerkiksi organisaation jäsenet ja sidosryhmät, olisivat tutkimuksessa päähenkilöitä ja että se mahdollistaa strategia käytäntönä -tutkijoita tekemään strategiatomijoista ja heidän toiveistaan, peloistaan ja fantasiaistaan entistä keskeisempiä analysoidessaan käytäntöjä (Brown & Thompson, 2013, 1147–1148).

Kiinnostus strategiaprosessia kuntamuutoksessa koskevaan tutkimukseen on syntynyt tutkimuksen tekijän työuralla, joka on tehty johtamistehtävissä erilaisissa kunnallisissa organisaatioissa. Työuralla on osunut useita organisaation muutostehtäviä, joista osa on syntynyt organisaation sisäisistä tarpeista ja osa osallisuudesta kansallisiin kuntareformeihin. Tutkijan oma virka- ja työura oli alullaan jo vapaakuntakokeilun alkaessa 1990-luvun vaihteessa. Tuolloin avautui myös mahdollisuus työskennellä vapaakuntakokeiluun hakeutuneessa kunnassa keskeisessä johtamistehtävässä. Työura vei myös kuntien yhteisten sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden perustamiseen ja johtamiseen niin vapaaehtoisten seudullisten hankkeiden kuin Paras-puitelain seurauksena. Kuntien uudistuminen kuntarajojen muuttamisella, toisin sanoen kuntaliitos, on muutosprosessi, joka ei ole tutkijan omalle työuralle osunut. Se on johtanut kiinnostukseen tätä muutosta kohtaan.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen konteksti muodostuu siitä yhteisvaikutuksesta, jossa kunta ja kunnassa tehty kuntarakenteen muutos muotoutuvat eli muutosympäristö on kuntien yhteensulautuminen, kuntaliitos. Kunta- ja palvelurakenteen muuttaminen kuntaliitoksin on strategiaprosessi. Tarkoitus on päästä ymmärrykseen siitä, miten strategiatyöhön osallistuvat kokevat muutoksen, mitkä käytännöt tukevat heidän mahdollisuuksiaan osallistua ja tehdä tekoja strategian suunnittelussa ja toteutuksessa sekä mitkä ovat heidän tekojensa vaikutukset. Näin ollen halutaan tietää, mitä organisaation jäsenet tekevät strategiaprosessissa, keitä he ovat ja minkälaisia rutiineja ja voimavaroja he hyödyntävät. Koska tässä tutkimuksessa sovelletaan strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulmaa, merkitsee se strategian näkemistä tekemisenä, joka koostuu useiden toimijoiden toiminnoista, vuorovaikutuksista ja niistä käytänteistä, joita he hyödyntävät (Jarzabkowski ym. 2007).

Tässä tutkimuksessa halutaan saada vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millä teoilla ja käytänteillä tullaan strategisiksi toimijoiksi ja miten se ilmenee muutoksessa?
2. Mitä ovat strategiatoimijoiden aikaansaamat vaikutukset organisaatiolle?
3. Mitä merkityksiä strategiatoimijat antavat strategiaprosessille kuntien yhteensulautumisessa?

Tässä tutkimuksessa esitetyt tutkimuskysymykset perustuvat ajatukseen, että tutkittavilla ilmiöillä ymmärretään olevan erilaisia merkityksiä erilaisissa tilanteissa ja ympäristöissä. Merkitysten avulla organisaation jäsenet tekevät ymmärrettäväksi organisaatioiden perustavaa laatua olevaa monimutkaisuutta, luovat mielekkyyttä ja oikeutta teoilleen. Merkitykset nähdään kielellisesti rakentuneina: merkitykset eivät ole sellaisenaan olemassa olevia, vaan niitä tuotetaan kielellisesti sosiaalisessa ja kulttuurisessa vuorovaikutuksessa. Tutkimuksen ongelmanasettelu ohjaa tiettyjen tutkimusstrategioiden valintaan ja edelleen tutkimuksen menetelmän, aineistonhankinta- ja analyysimenetelmien valintaan. (Lähdesmäki ym. 2009)

Tämä tutkimus paikantuu organisaatioteorioiden sisällöllisten kehysten luokittelussa symboliseen kehukseen. Symbolinen kehys vastaa organisaatioiden kulttuuriteoriaa. Se käsittelee tarkoituksia ja tulkintoja, joiden avulla organisaation jäsenet tekevät ymmärrettäväksi organisaatioiden perustavaa laatua olevaa monimutkaisuutta. Organisaatioteorioiden symbolisessa kehyksessä ei ole tärkeää se, mitä todella tapahtui, vaan ihmisten tapahtumille antamat merkitykset. (Bolman & Deal, 1997, 235; 2017) Tutkimus paikantuu pääsääntöisesti symbolis-tulkinnalliseen organisaatioanalyysiin. Sen ontologia kohdistaa huomionsa organisaation jäsenten subjektiivisiin kokemuksiin ja heidän kokemilleen asioille antamiinsa merkityksiin: se tarkoittaa, että kunkin subjektiiviset tuntemukset määrittävät heidän ymmärryksensä todellisuudesta, kun taas todellisuuden muodostuminen objektiivisesti tarkoittaa, että todellisuus on riippumaton aisteista, tuntemuksista ja tietämyksestä. Symbolis-tulkinnallinen näkökulma organisaatioon merkitsee sitä, että tutkimuksellinen kiinnostus kohdistuu tulkintoihin ja merkityksiin, joita organisaation johtajat ja työntekijät yhteisönsä tapahtumille ja tilanteille antavat (Harisalo, 2010, 41–45). Tutkimuksellinen näkökulma on konstruktionistinen, jolloin ollaan kiinnostuneita merkityksistä, mutta ei niinkään subjektiivisista kuin kulttuurisista merkityksistä. Tällöin todellisuus nähdään toiminnassa ja puheessa jatkuvasti rakentuvana. Näin ollen mielenkiinto on erityisesti kulttuurisissa merkityksenannoissa, vuorovaikutuksessa ja toiminnassa, joissa yhteisön todellisuutta rakennetaan. Lisäksi ajatellaan, että todellisuutta voidaan tehdä ymmärrettäväksi useilla erilaisilla tavoilla, tukeutuen erilaisiin kulttuurisiin puhetapoihin eli diskursseihin, joilla tarkoitetaan kielenkäyttöä kontekstissaan osana sosiaalista toimintaa (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 24). Erilaisilla puhetavoilla on erilaisia seurauksia, jotka puhetapojen lisäksi ovat tutkijan mielenkiinnon kohteena (Jokinen, A., 2021). Strategiатыön yhteydessä

puhutaan usein organisaation menestyksestä, joka saattaa varsinkin pluralistisessa organisaatiossa olla monitulkintainen. Tässä tutkimuksessa käytetään organisaation menestyksen sijasta laajempia ilmaisuja kuten organisaatiolle aikaansaadut seuraukset tai vaikutukset.

Konstruktioonisessa näkökulmassa kielen ei nähdä vain heijastavan todellisuutta vaan aktiivisesti tuottavan sitä. Todellisuuden ei nähdä jäsentyvän kielelliseen muotoon millään yksiselitteisellä tavalla, vaan puhujat ja kirjoittajat tekevät monia erilaisia valintoja tuottaessaan todellisuudesta tietyn version. Lisäksi kielenkäytöllä tehdään konkreettisesti monia asioita: syytetään, oikeutetaan, puolustetaan jne. (ks. Burr, 2015.). Konstruktioonismin hengessä ollaan kiinnostuneita kulttuurisista ja sosiaalisista merkityksistä että merkitysten tuottamisen tavoista ja usein myös kielenkäytön seurauksista. Näin tutkimustrategian valinnat kiinnittyvät sosiaaliseen konstruktivismiin, jossa keskeinen ajatus on, että todellisuuden ja siinä olevien ilmiöiden merkitysten voidaan nähdä rakentuvan kielellisessä vuorovaikutuksessa (Berger & Luckman, 1967: 1994). Karkeasti tiivistäen sosiaalinen konstruktioonismi on tutkimuksellinen viitekehys, jonka mukaan sosiaalinen todellisuutemme rakentuu sosiaalisessa, kielellisessä vuorovaikutuksessa (Saaranen - Kauppinen & Puusniekka, 2006, 45; ks. myös Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 12). Kielellistä tutkimusta voidaan harjoittaa hyvin monella tapaa. Yhteistä kielelliselle orientaatiolle (sosiaaliteisissä) on kuitenkin sosiaalinen konstruktioonismi, joka toimii erilaisten kielellisten lähestymistapojen laajempänä viitekehysenä, kattokäsitteenä kulttuuristen ilmiöiden ja diskursiivisten menetelmien käyttämisessä. (ks. esim. Aro, 2001)

Tutkimuksen ongelmanasettelu ohjaa ontologisista ja epistemologisista tutkimusstrategioista edelleen tietynlaisiin aineistonhankinta- ja analyysimenetelmiin. Käsitys todellisuudesta sosiaalisesti ja kulttuurisesti rakentuvana ohjaa tutkimusta kvalitatiivisen aineiston suosimiseen, mikä tarkoittaa, että tutkimuksen aineistoina käytetään empiirisiä aineistoja, jotka voivat olla tekstejä, keskusteluja, haastatteluja, havainnointipäiväkirjoja, kuvia tai tiloja. Kvalitatiivisen aineiston suosiminen tarkoittaa, että aineistoja ei muokata ensisijaisesti numeeriseen muotoon, vaikka yksinkertainen asioiden laskeminen aineistosta voikin joskus tukea laadullista analyysiä. Subjektius, toimijuus ja näkökulmaisuus on perinteisesti laadulliseen tutkimukseen yhdistetty asia. Se liittyy laadullisessa tutkimuksessa kahteen seikkaan. Tutkittavilla on henkilökohtaisia kokemuksia, tavoitteita ja kykyä tuottaa merkityksiä, siis persoonallinen subjektius. Lisäksi voidaan puhua kollektiivisesta tai sosiaalisesta subjektuudesta. Kun organisaation jäsenet toimivat yhdessä, syntyy jaettu merkityksiä. Esimerkiksi erilaiset työkalut ja alakulttuurit tuottavat kollektiivista toimijuutta. (Juhila, 2021)

Kokemusta ja kokemusperäistä tietoa voidaan tutkia fenomenologisella, hermeneuttis-fenomenologisella ja narratiivisella tutkimustavalla (Perttula, 2009; Tökkäri, 2018). Tässä tutkimuksessa on sovellettu narratiivista tutkimustapaa. Narratiivisessa tutkimuksessa aineistona voidaan käyttää ilmiöön liittyviä jo valmiiksi

koottuja aineistoja, mikäli sellaisia on olemassa, tai aineisto voidaan koota itse (Lähdesmäki ym. 2009). Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena ymmärtää kuntien yhteensulautumista sellaisten kuntaorganisaatioiden jäsenten kokemana, jotka ovat tutkimuksen kohteena olevissa kuntaorganisaatioissa olleet mukana yhdistymisen valmistelussa ja/tai toteutuksessa. He ovat yhdistyvien kuntaorganisaatioiden johtajia, tehtäväänsä värvättyjä ulkopuolisia selvityshenkilöitä tai strategiakonsultteja ja keskijohtoa edustavia muita johtajia ja esimiehiä. Strategista muutosta halutaan ymmärtää nojautuen heidän tutkittavasta kohteesta antamiinsa kertomuksiin. Tutkimuksen tekijä on tuottanut tutkimuksen aineiston pyytämällä johtajia, esimiehiä ja strategiakonsultteja kertomaan kokemuksiaan kuntaliitoksesta. Näin ollen tässä tutkimuksessa kertomus on tiedon ja ymmärryksen tuottamisen tapa kuntaliitokseen osallistuneiden kokemuksista strategisessa muutoksessa, sen episoodeista, käytännöistä ja strategiatoimijuudesta. Organisaatio voidaankin nähdä myös tarinoita kertovana yhteisönä, jossa kertomuksilla on tärkeä yhdistävä ja oikeuttava rooli (esim. Currie & Brown, 2003; Tökkäri, 2012). Lisäksi tutkimuksen tekijä on käyttänyt tutkimuskunnissa kuntaliitoksesta paikallisesti tuotettuja valmiita kirjallisia aineistoja. Keskeinen lähtökohta aineiston tuottamisessa ja valitsemisessa on ollut se, että ne mahdollistavat kielessä rakentuvien merkitysten analysoimisen esimerkiksi diskursiivisella tai narratiivisella analyysillä. (Lähdesmäki ym. 2009) Tässä tutkimuksessa suullisen haastatteluaineiston, paikallisen tutkimustapauksesta kirjoitetun aineiston ja muun tutkimuskirjallisuuden vuoropuhelu sekä siitä tehty tulkinta muodostavat kokonaisuuden.

Narratiivisesta tutkimustavasta on strategia käytäntönä -tutkimuksen yhteydessä katsottu olevan hyötyä siten, että se on inhimillistänyt johtamisen ja organisaatioiden tutkimusta ymmärtämällä, että organisaation jäsenten tulisi olla päähenkilöitä tai pääosan esittäjiä tutkijoiden tarinoissa organisaatioiden strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta (Brown & Thompson, 2013, 1148). Näkemys perustuu siihen, että kertomukset ovat fundamentaalinen muoto merkityksellistämässä. Samalla saadaan tietoa myös siitä, miten organisaation jäsenet oikeuttavat tekemisensä. Varsinkin fuusioissa muutoksen merkityksellistäminen ja oikeuttaminen tapahtuvat usein yhteen kietoutuneina (Vaara & Monin, 2010). Organisaatioissa luodaan kollektiivisesti mielekkyyttä yhdessä neuvotelluilla kertomuksilla tai tarinoilla, jotka tekevät odottamattomasta odotettavaa ja auttavat ennustamaan tulevaa organisaatorista käyttäytymistä (Currie & Brown, 2003). Tämä on ilmeistä varsinkin, jos kysymyksessä on strateginen muutos, jossa hyvät tarinat ovat kallisarvoisia välineitä uskottavuuden ja koherenssin säilyttämisessä. Lisäksi ne ovat ajallisesti tietoisia ja soveltuvat yhteen sekä ajatuksia että tunteita (Brown & Thompson, 2013).

Kokemusta ja sille annettua merkitystä kuvaava tutkimus voidaan toteuttaa joko tapaustutkimuksena rajautumalla tiettyyn tutkimuskohteeseen tai yksittäisiin kohteisiin tai tutkimuskohteena voi olla laajempi ilmiöiden joukko. Tämä tutkimus on tapaustutkimus, jossa tarkastellaan Lounais-Pirkanmaan kuntien kuntaliitoksia vuo-

sina 2005–2013. Tutkimuksen näkökulma pohjautuu ajatukseen, että laadullisen narratiivisen strategiaproessin tutkimuksen kautta voidaan saada tietoa virallisten prosessien takana strategiaan vaikuttavista tekijöistä.

1.3 Narratiivisuus kokemusten tutkimustapana

Tämä tutkimus käsittelee autenttista organisaatioelämää strategisessa muutoksessa tutkimalla kokemuksia strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta. Tutkimuksessa halutaan tietää, miten koettu rakentaa selityksen strategian muodostamiselle ja toteuttamiselle kuntien yhteensulautumisessa. Tutkimuksen metodologisena viitekehyksenä on narratiivinen tutkimustapa. Narratiivisen tutkimustavan käyttöön on päädytty, jotta saataisiin mahdollisimman monipuolinen ja ehkä ennen kuulematon tarina kuntamuutoksesta. Ajatus perustuu siihen, että kokemus on ihmiselle aina merkityssuhde ja kertominen on tapa ilmaista kokemuksiaan.

Kokemuksen empiirisessä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, millä tavalla tutkimukseen tietyin kriteerein valitut toiset ihmiset kokevat tutkijaa kiinnostavan asian (Syväjärvi ym. 2012, 33). Tässä narratiivisessa tutkimuksessa sovelletaan fenomenologisen tutkimusperinteen ajatusta, että kokemus sisältää sekä tajuavan subjektin ja hänen tajunnallisen toimintansa että kohteen, johon tuo toiminta suuntautuu. Kokemus eli merkityssuhde syntyy, kun yksilön tajunta suuntautuu kohteeseen ja kohde ilmenee tajunnalle (Perttula, 2009; Tökkäri, 2018). Kokemuksen rakenne muodostuu tästä suhteesta, joka liittyy subjektin ja objektin yhdeksi kokonaisuudeksi (Perttula, 2009, 116–117). Näin ymmärrettynä kokemukseen sisältyy sekä tajuava subjekti että tajuamisen kohde. Ilman kokijaa ei ole kokemusta, mutta kokemusta ei ole myöskään ilman koettua kohdetta (Syväjärvi ym. 2012, 34). Myös hermeneuttis-fenomenologista näkökulmaa soveltavissa tutkimustavoissa kokemus määritellään tajunnalliseksi, mutta painottaen, että merkitykset eivät pelkästään ilmene tajunnalle vaan edellyttävät tulkintaa (Heidegger, 2000; ks. myös Tökkäri, 2018). Narratiivisessa tutkimuksessa käytetään edellisiä suuntauksia uudempaa narratiivista hermeneutiikkaa, joka korostaa kokemuksen kielellisyyttä ja kertomuksellisuutta (Tökkäri, 2018, 65). Kertomuksellisesta näkökulmasta kokemukset muodostuvat sekä yksilöllisesti että sosiaalisesti, sillä kertomukset paitsi ilmaisevat myös esittävät ja muotoilevat kokemuksia (Squire, 2009).

Kokemuksen empiirisessä tutkimuksessa tärkeä käsite merkityksellistämisen lisäksi on ymmärtäminen (Perttula, 2009, 119). Empiirisessä kokemuksen tutkimisessa tutkitaan elävien ihmisten kokemuksia, joiden kohteena ei ole abstrakti todellisuus, vaan konkreettiset nimettävissä olevat kohteet (Syväjärvi ym. 2012, 35). Kokemus on tajunnallinen tapa merkityksellistää niitä todellisuuksia (Perttula, 2009, 149). Tästä todellisuudesta kokemuksen tutkimuksessa käytetään käsitettä ”elämäntilanne”. Elämäntilanteeksi kutsutaan sitä kohteiden kokonaisuutta, johon

yksilö on omassa elämässään kulloinkin suhteessa. (ks. Perttula, 2009, 117; Syväjärvi ym. 2012, 34) Kokemus on sitä, mitä elämäntilanne hänelle tarkoittaa. Jokainen kokemus on rakenteeltaan suhde kokevan yksilön ja koetun kohteen välillä. Tässä ajatuksessa korostuu se, että suhteena kokemus on erityinen, se on merkityssuhde. Empiirisessä tutkimuksessa jäsenetään elämäntilanne elämänalueiksi ja edelleen niiden aiheiksi. Aihe on käsite, jolla kuvataan yksittäistä elämäntilanteeseen kuuluvaa kohdetta, jonka kokemuksesta tutkija on kiinnostunut: esimerkiksi työssä tapahtuva muutos, kuten kuntien yhteensulautuminen. Vaikka elämäntilanne on luonteeltaan yksilöllinen (ks. Syväjärvi ym. 2012, 34–35), kokoavia johtopäätöksiä yksilöllisistä kokemuksista voidaan kuitenkin tehdä, kun yksittäistapausten kontekstit eli tutkimukseen osallistuvien elämäntilanteet ovat keskenään tarpeeksi samanlaisia (Tökkäri, 2018, 66).

Kokevan näkökulmasta kokemus tarkoittaa kohteen ymmärtämistä joksikin ja jonakin (Syväjärvi ym. 2012, 34). Kokemus on ymmärtävä ja merkityksellistävä suhde tajuavan yksilön ja elämäntilanteen välillä. Todellisuus merkityksellistyy vasta, kun se sisältyy elämäntilanteeseen. Elämäntilanne on siis se, joka merkityksellistyy, ja tajunnallinen toiminta on se, joka ymmärtää. Kokemuksen rakenteeseen kuuluvat molemmat. Elävä sidos arkeen on kokemuksen edellytys eikä yksikään kokemus ole ihmiselle vieras, väärä, abstrakti tai outo. (Perttula, 2009, 119)

Tässä tutkimuksessa sovelletaan myös fenomenologisen tutkimusperinteen ajatusta erottaa eri kokemuslaadut toisistaan kuten tunne, intuitio, tieto ja uskomien. Perttula (2009) kuvaa kokemuslaatuja siten, että *tieto* on aina rakenteeltaan kokemus. Tieto rakentuu aina aiheesta (jos intuitiota ei pidetä tietona), joka on ihmisen oman tajunnallisen rakennustyön tulosta. Tiedon tajunnallisesta luonteesta seuraa se, että tieto ei suoraan merkityksellistä tajunnan ulkopuolista elämäntilannetta, vaan siitä muodostuneita kokemuksia, jotka sitten sisältyvät uudelleen, tajunnallisesti rakennettuun elämäntilanteeseen. Sitä elämäntilannetta kutsutaan ideaaliseksi elämäntilanteeksi. Tieto on saanut objektiivisen, luotettavan ja varman leiman, koska se on samalla ymmärretty pätevyyden kriteeriksi. Tämä johtuu siitä, että yhteisiin käsitteisiin pyrkivä ja niillä operoiva tapa ymmärtää on taannut tietämisen jaettavan luonteen. Ihanteena on pidetty tilannetta, jossa jokainen tietämiseen pyrkivä käyttää samaa käsitettä samasta aiheesta. *Tunne* elää nykyhetkessä. Tunteet ovat niitä kokemuksia, jotka ilmentävät yksilön tajunnallista suhdetta aiheeseen niin välittömänä kuin se on hänelle mahdollista. Tunteen välitön suhde elämäntilanteeseen edesauttaa ihmistä sopeutumaan kulloiseenkin kohdattavaan aiheeseen. *Intuitiot* ovat nykyhetkeä merkityksellistäviä kokemuksia. Intuition erottaa tunteesta siihen sisältyvä itsetiedostuksen kyky. Intuition kuuluva itsetiedostus esittäytyy yksilölle kokemuksellisenä varmuutena. Intuition käsitteellinen jaettavuus on heikko, koska se on kieleton. Niinpä intuition tutkiminen kokemuslaatuna empiirisesti olisikin vaikeaa. *Usko* on tiedon lailla rakennettua ymmärtämistä ja saa aiheensa ideaalisesta elämäntilanteesta. On ajateltavissa, että uskoa rakennetaan tietoa useammin tun-

teista ja erityisesti tunnetihentymistä, jotka tukevat uskon jatkuvuutta. Uskolle on tärkeää, että se kestää. Uskoon muodostuu ja kuuluu aina jaettu elementti. Tietoa pidetään yleisesti muita objektiivisempänä, luotettavampana ja varmempana ymmärtämisenä. Tiedolta kuitenkin puuttuu se varmuus, mikä tunteilla ja intuitiolla on. Tieto on subjektiivisempi tapa ymmärtää, vaikka myös intuitio yksilöllistää ihmistä. Tavat tietää tekevät ihmisistä keskenään erilaisempia kuin tavat kokea intuitiivisesti tai tavat tuntea. (Perttula, 2009, 123–131)

Kokemus, joka perustuu tietoon, tajuntaan, uskomukseen tai esimerkiksi ideologiaan, on jokaiselle yksilölle ainutkertainen. Kokemusten tarkastelu mahdollistaa kuntien kohtaamisen autenttisenä työelämänä, jossa on kyse organisaation jäsenten omasta tietoisuudesta, heidän elämäntilanteestaan, vuorovaikutussuhteistaan sekä optimaalisen toiminnan periaatteista. Kokemus voi luoda kuntien muutostilannetta määrittäviä merkityksiä yksilöille, työyhteisöille ja laajemmin koko organisaatiolle. (Vakkala & Syväjärvi, 2012, 355). Yleensä kokemusta tutkitaan tekemättä eroa kokemuslaatujen kesken. Koettu todellisuus ilmenee käytännössä yhtenä kokonaisuutena, jossa eri kokemuslaatujen sisältämä ymmärrys elämäntilanteesta kietoutuu toisiinsa. Näin ollen erilaisten kokemuslaatujen siivilöiminen erilleen toisistaan on tutkijalle haastava tehtävä ja onnistuu käytännössä vain osittain. (Syväjärvi ym. 2012, 35–36)

Fenomenologinen tutkimusperinne erottaa kokemuksen ”eläväksi kokemukseksi”, joka on elämäntilanteeseen kiinnittyvä, tajunnallinen ja kehollinen, usein sanoittamaton elämys, tunne tai olotila ja ”kuvatuksi kokemukseksi”, jossa kokija käsitteellistää elämystään, tunnettaan tai olotilaansa siten, että siitä tulee hänelle itselleen ymmärrettävä ja toisille jaettava (Perttula, 2009). Fenomenologinen tutkimus on kiinnostunut elävästä kokemuksesta, jopa siten, että kokemuksen kuvausta sanallisesti ei aina edes pidetä osana kokemusta (Bredenberg, 2017; Tökkäri, 2018). Elävää kokemusta saatetaan tavoitella sellaisena kuin kokija on sen kokenut omassa elämismaailmassaan (Giorgi & Giorgi, 2003; Tökkäri, 2018). Analyysissa tavoitteena on, että tutkittava kokemus ilmenee tutkijan tajunnalle mahdollisimman alkupe räisenä (Perttula, 2009).

Toisin kuin fenomenologisessa tutkimuksessa narratiivisessa tutkimuksessa kohteeksi asetetaan usein kuvattu kokemus kuten tässä kuntien strategisen muutoksen tutkimuksessa. Narratiivisen kokemuksen tutkimuksen erottaa fenomenologisesta tutkimuksesta kiinnostus siihen, miten kokemus rakentuu kertomusmuotoisena ja miten kokemukset jaettuina kertomuksina muotoilevat yhteistä maailmaa. Kertomukset luovat tapahtumille mielekkyyttä esimerkiksi rakentamalla yksittäisten sattumien välille syy-yhteyksiä ja henkilöille motiiveja. (Tökkäri, 2018, 68–69) Narratiivinen tutkimus ei välttämättä oleta, että tutkimushaastateltavien kerronta ilmaisee tai heijastaa heidän kokemuksiaan kovinkaan suoraan, kuten eräisiin fenomenologisiin suuntauksiin perustuva empiirinen tutkimus olettaa. Kertomukset voivat heijastaa tositapahtumia tai olla fiktiivisiä; ne kertovat koetuista asioista,

eivät objektiivisista totuuksista (Gabriel, 2004). Kun narratiivisuutta sovelletaan kokemuksen tutkimukseen, oletetaan, että kertomuksilla on ainakin jonkinlainen yhteys kokemuksiin. Narratiivisuus sopii hyvin tutkimuksen lähtökohdaksi, kun ajatellaan, että kokemukset ovat muodoltaan ennemmin ajassa muuntuvia kertomuksia kuin vaikkapa yksittäisiä tunteita tai ajatuksia. Lisäksi narratiiviseen tutkimukseen sisältyy oletus, että kokemukset nivoutuvat kielellisyyden vuoksi yhteisöön eivätkä siis merkitse pelkästään yksilön tajunnansisältöjä. (Tökkäri, 2018, 69–70)

Narratiivinen tutkimus perustuu lähtöoletukseen, että kerronnalla konstruoidaan yhteisön sosiaalista maailmaa (esim. Berger & Luckmann, 1967; 1994). Ricoeurin (1992) mukaan narratiivinen toiminta on mimeettisessä eli jäljittelevässä suhteessa käytännön toimintaan. Tällöin kertomuksellisuus ajatellaan ilmiöksi, joka kietoutuu käytännön elämään. Kertominen ja muu kielenkäyttö ei ole omalakinen, käytännön teoista erillään oleva järjestelmä vaan aktuaalista elämää ilmentävä, ja sitä osaltaan myös luova, toiminnan tapa ja oleminen (Ricoeur, 1992; 1997). Näin ollen kerronta ei pelkästään heijasta sosiaalista maailmaa, vaan aktiivisesti luo ja muotoilee arkielämää (Briggs, 1996; Tökkäri, 2012).

Kerronnan ja käytännön suhde merkitsee, että kertomisella rajataan sitä, mihin yhteisö pyrkii ja mitä se voi olla. Kertomalla tuotetaan toimintamahdollisuuksia ja tapoja, toisin sanoen tietynlaisia mahdollisuuksia olla maailmassa, ihmisinä ja yhteisöinä. Kertomalla tuotetaan paitsi kuvauksia menneisyyden tapahtumista myös käsikirjoituksia tuleville tapahtumille (Czarniawska, 1998). Vaikka kertomisella voidaan tarkoituksellisesti pyrkiä tuottamaan tai tahattomasti tuottaa tietynlaista sosiaalista maailmaa, kertominen ei automaattisesti tuota tietynlaista sosiaalista maailmaa vaan ensisijaisesti mahdollisuuksia. Sosiaalisten käytäntöjen (kuten kertomisen) jatkuva muuntuminen osaltaan vastustaa maailman jämähtämistä tietynlaiseksi (ks. Tökkäri, 2012, 20).

Narratiivisessa tutkimustavassa keskeinen käsite on kertomuksen käsite (Löytönen, 2011). Narratiivisessa tutkimuksessa yksilöiden toiminnan ja ilmiöiden merkitykset nähdään rakentuvan erilaisissa kertomuksissa. Tässä tutkimuksessa kertomus on tiedon ja ymmärryksen tuottamisen tapa organisaation jäsenten kokemuksista strategisessa muutoksessa, sen episodeista, käytännöistä ja strategiatoimijuudesta. Narratiivinen tieto kertoo tarinaa kokijan intentioista ja teoista ja sijoittaa ne aikaan ja paikkaan. Se sekoittaa objektiiviset ja subjektiiviset aspektit suhteessa maailmaan siten kuin ihminen sen näkee (Bruner, 1986; 1990; Czarniawska, 2000). Kertomusten tehtävänä on osoittaa, miten koettu rakentaa selityksen strategian muodostamiselle ja toteuttamiselle muutoksessa. Kertomusten tehtävä on myös mahdollisesti lisätä ymmärrystämme niistä strategian tekemisen ja muutoksen ulottuvuuksista, jotka saattaisivat muuten jäädä näkymättömäksi. Toiminnan kuvauksina kerronnallisia rakenteita pidetään keskeisinä siksi, että ihmisten nähdään ajattelevan tavalla, joka muistuttaa tarinoiden logiikkaa (ks. Korhonen & Oksanen 1997, 54–58; Laine, 2010, 45).

Narratiivisen tutkimuksen eräänä ongelmana on ollut pääkäsitteiden, kuten tarinan ja kertomuksen kirjava määrittely. Näitä käsitteitä on saatettu käyttää myös toistensa synonyymeinä (ks. esim. Vaara ym. 2016, 501–502) kuten strategiatutkimuksen kenttään kuuluvissa tutkimuksissa usein on tehtykin (esim. Laine ym. 2017; Dalpiaz & Di Stefano, 2018). Toinen tapa on omaksua kielitieteellinen lähtökohta, jolloin tarinan ja kertomuksen käsitteet yleensä erotellaan toisistaan (ks. esim. Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 189–190; Hyvärinen, 2006, 3; 2007, 129; Tökkäri, 2012, 41).

Tässä tutkimuksessa käytetään kertomuksen määrittelytapana seuraavaa: ”narrative” on yhtä kuin kertomus, kertomuksellinen, kerronnallinen ja ”story” on yhtä kuin tarina. Tarina viittaa tällöin kertomuksen ilmaisemaan tapahtumakulkuun. Samasta tarinasta (esimerkiksi Punahilkka) voi siten olla monta toisistaan poikkeava kertomusta (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005; Hyvärinen, 2006; 2017b). Kertomus on tapahtuman tai tapahtumasarjan representaatio. Kertomuksella on aina jokin media (esim. suullinen, kirjallinen, elokuva), esittämisen tapa ja järjestys. Jos pidetään tärkeänä (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005; Hyvärinen, 2006) sitä, miten ja missä järjestyksessä asiat kerrotaan, käytetään kertomuksen käsitettä. Tarina vastaa siis kysymykseen, mitä tapahtui, ja kertomus kysymykseen, miten tapahtumasta kerrotaan. Tarina on tapahtumakulku, jota kertomus kuvaa tai jonka voi päätellä kertomuksesta. Tarinan ja kertomuksen erottaa toisistaan myös siten, että kertomuksella on tietty kertoja ja kerrontatilanne, mutta tarinalle ei ole yleensä nimettävissä tiettyä kertojaa. Toisin sanoen tarina on abstraktio, josta kuka tahansa tarinan tunteva voi kertoa oman versionsa eli kertomuksensa kuten edellä mainitusta Punahilkasta. Poikkeuksena ovat esim. viralliset organisaatiotarinat, joiden alkuperäinen kertoja voidaan jäljittää vaikkapa organisaation johtoryhmään, markkinointiosastoon tai tiettyyn henkilöön (esim. Dalpiaz & Di Stefano, 2018). Tarinan abstraktius ei merkitse sen objektiivisuutta, sillä tarinat ovat aina kontekstuoituneet. Toisin sanoen niitä kerrotaan tietyssä sosiaalis-kulttuurisessa tilanteessa (Parker, 2005). Kertomuksen ja tarinan erona on myös, että kertomus on jatkuvassa muotoutumisen tilassa ja rakenteeltaan joustavampi kuin tarina (Tökkäri, 2012, 42–43).

Abbott (2001) kuvaa kertomusta tekstiksi tai diskurssiksi, joka voi olla puhuttu tai kirjoitettu. Hallitseva kertomus saakin usein opin tai diskurssin piirteet (esim. Hyvärinen, 2007). Phelan (2005, 8) puhuikin tässä yhteydessä ”kulttuurisista kertomuksista”, joilla hän tarkoittaa kertomusta, ”jolla on riittävän laaja levinneisyys, jotta voimme perustellusti sanoa, että sen tekijä on selvästi nimettävän yksilön sijaan laajempi kollektiivinen kokonaisuus, kenties koko yhteiskunta tai ainakin merkittävä yhteiskunnan alaryhmä”. Nämä kulttuuriset kertomukset ovat yleisiä formuloita, jotka pohjustavat yksilöllisiä kertomuksia. Näin ollen kertomusta käsitteistäessä ja tutkittaessa kohdataan tekstin lisäksi myös diskursseja ja retoriikkaa varsinkin, kun strategian tekemisen ja strategiatekstien diskurssiivisuus ja niiden tutkiminen ovat

vallanneet strategiatutkimuksen kenttää (Vaara & Whittington, 2012; Vaara ym. 2016). Tässä tutkimuksessa diskurssin käsitettä ”käytetään viittaamaan suhteellisen vakiintuneeseen kielenkäyttöön tietyssä tilanteessa tai tietyllä alalla” (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 25). Näin ollen diskurssi tarkoittaa kielenkäyttöä kontekstissaan osana sosiaalista toimintaa toisin sanoen ”diskurssin valta on sidoksissa sekä kieleen että kontekstiin” (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 27). Kielellistä tasoa onkin usein kuvattu mikrotasoksi ja kontekstiin nivoutunutta tasoa makrotasoksi. Kielenkäyttö ymmärretään jatkumoksi, joka kattaa paitsi yksittäiset mikrotason ilmaukset ja piirteet myös kielten ja kielimuotojen väliset suhteet ja hierarkiat että erilaiset kieli-ideologiat. Konteksti taas käsitetään monentasoiseksi: se on jatkumo yksittäisestä kielenkäyttötilanteesta aina laajaan yhteiskunnalliseen ja historialliseen makrotilanteeseen ja historiallisiin prosesseihin, Toiminta puolestaan kuvaa koko sosiaalisen toiminnan kirjoa, joka on aina yhteydessä tilanteeseen (kontekstiin) ja kielenkäyttöön. (ks. esim. Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 27, 38)

Strategiatutkimuksessa on oltu kiinnostuneita kertomuksista ja kerronnallisuudesta kuten esimerkiksi Peters ja Waterman (1982, 282), jotka näkivät ”ekselentit” organisaatiot tarinoiden ”kerääjinä ja kertojina”. Kuten edellä on mainittu, strategiatutkimuksen kentällä ei ole kuitenkaan suuresti kiinnitetty huomiota kertomuksen ja tarinan käsitteiden erotteluun tutkimuksessa. Tutkimuksessa onkin usein ollut kysymys enemmän strategiatarinoista kuin kerronnallisuudesta tutkimusmetodina. Aikaisempi narratiivinen strategiatutkimus on tarkastellut sitä, miten strategia on tietynlainen tarina tulevaisuudesta ja minkälainen on strategioissa tunnistettava tekstilaji (Barry & Elmes, 1997; Spee & Jarzabkowski, 2009; Vaara ym. 2010), miten tarinat vaikuttavat kollektiiviseen merkityksenantoon (Boje, 1991; Weick, 1995; Czarniawska, 1998), miten strategista muutosta järkeistetään ja tuotetaan tarinallisesti (Vaara, 2002; Dunford & Jones, 2000; Brown & Humphreys, 2003; Brown ym. 2005; Sonenshein, 2010) sekä millaisten kerronnallisten käytäntöjen kautta strategiaa rakennetaan sekä arjen työn (Kaplan & Orlikowski, 2013) että strategian suunnittelutyön yhteydessä (Küpers ym. 2013) tai miten organisaation strategiatyötä ja strategiaa rakentava kerronta yhtäältä uusintaa kulttuurisia tarinoita ja toisaalta rakentaa yksilöllistä identiteettiä (Laine ym. 2017). Sosiologit Gubrium ja Holstein (2010) ”pehmentävät” kuitenkin tarinan ja kertomuksen erottelua korostamalla ”kerronnallisen käytännön” ja tarinankerronnan käsitteitä suhteessa kertomuksen ja tarinan käsitteisiin. Hyvärinen (2007, 131) mukaan Gubrium ja Holsteinin tarkoituksena ei ole tehdä tiukkaa eroa kertomuksen ja tarinankerronnan käsitteiden välillä. Silti, kuten he sanovat: ”Jotain tärkeää tapahtuu, kun niiden välillä tehdään erottelu, joka tarjoaa perusteita ajatella ”kerronnallisuuden” jonain itsessään kiinnostavana” (Hyvärinen, 2007, 131).

Kertomusta kuvaaviin piirteisiin voidaan liittää erilaiset mallit kertomuksen rakenteesta tai muista tunnusmerkeistä, kuten ajallisuus, kokemuksellisuus, tilanteisuus, yllätyksellisyys, säröt ja juonellisuus. Narratiivisessa tutkimusperinteessä kään-

teentekevä malli oli Willian Labovin ja Joshua Waletzky (1967/1997) suullisen kertomuksen rakennemalli, joka omalla tavallaan jäsentää kertomuksen etenemistä. Heidän ajattelunsa perustui ”kertovaan lauseeseen” tyyliin ”Rakastuin Paulaan. Vaimoni jätti minut”. Malli edellyttää kuitenkin näiden kertovien lauseiden oikeaa ajallista järjestystä, sillä ”Vaimoni jätti minut. Rakastuin Paulaan” olisi kokonaan toinen kertomus. (Hyvärinen, 2007, 132) Labovin tavoitteena oli lingvistisen tarkka kertomuksen määrittely. Labovin ja Waletzky (1967;1997) ajattelun mukaan kertomus etenee vaiheittain. Se alkaa tiivistelmästä, josta ilmenee, mistä tässä kertomuksessa on kyse. Sitä seuraa kertomuksen alkutilanne, jossa kerrotaan missä ollaan, milloin, ketkä ja miksi. Sen jälkeen kerrotaan mitä varsinaisesti tapahtui ja tapahtuminen sisältää jonkun ristiriidan tai monimutkaisuuden. Tärkeä vaihe kertomuksessa on arviointi, mikä tapahtumassa oli hyvää, pahaa, erikoista tai merkittävää. Mikä oli tapahtuman tai tapahtumien lopputulos, mihin tapahtumat päätyivät ja viimeisenä kertomuksen päätäntä eli siirtyminen tapahtumien ajasta kertomuksen hetkeen. (ks. Labov, 1972, 360–363; Hyvärinen, 2007, 132–133; 2010, 95)

Labov (1972) kuten Hyvärinenkin (2010) hylkäävät kuitenkin ajatuksen, että suulliset kertomukset etenisivät aina tässä järjestyksessä. Varsinkaan useimmat haastatteluaineistot eivät seuraa tällaista selkeää jaksotusta alusta loppuun (Mishler, 1997; Hyvärinen, 2007). Labov ja Waletzky tarkoittivat tämän mallin hyvin pienten ja dramaattisten kertomusten jäsentämiseen. Kirjailijat kuin tutkijatkin ovat usein myös kiistäneet ajatuksen siitä, että kertomuksella olisi aina lopetus (esim. Fludernik, 1996; Abbott, 2001). Monet kertomukset ovat vaikuttavia ja pelottavia juuri siksi, ettei niiden loppua tunneta (vaikkapa sota terrorismia vastaan). Ehkä merkittävin Labovin ja Waletzky mallin esiin nostamista kertomuksen elementeistä on ”arviointi”. Arviointi ei kerro tapahtuneesta vaan on aina toimijoiden ja tekojen arviointia (Hyvärinen, 1994, 58; 2006, 7). Juuri arviointi pyrkii tekemään selväksi, miksi kertomus on kerrottu.

David Herman (2009) puolestaan pyrkii kuvaamaan ne kertomuksen piirteet, joista voidaan nopeimmin ja luotettavimmin tunnistaa jokin teksti tai diskurssi kertomukseksi (Hyvärinen, 2010; 2017b). Hermanin (2009, 9-22) mukaan tyypilliset kertomukset ovat tilanteisia esityksiä, jotka täytyy tulkita suhteessa kerronnan tilanteeseen, jolloin kertomuksessa vuorovaikutus, kertomuksen konteksti ja subjektiasemien rakentaminen ovat olennaisia. Kertomuksille tyypillistä on tapahtumien ketjuttaminen. Kertovat esitykset rohkaisevat vastaanottajaa tekemään päätelmiä erillisten tapahtumien ajallisesti järjestyneestä kulusta. Kertomus itse ei siis välttämättä esitä asioita kronologisessa järjestyksessä, mutta se kannustaa lukijaa rakentamaan aikajärjestyksen mielessään. Kertomuksessa luodaan tarinamaailma, jossa kerrotut tapahtumat ovat sellaisia, että ne johtavat tarinamaailmassa jonkinlaiseen häiriöön tai epätasapainoon, oli kerrottu tarina totta tai fiktiota, realistinen tai fantasiaa, muistiin perustuva tai uneksittu. Kertomus välittää kokemuksen siitä, miltä epävakaisen tarinamaailman läpi eläminen tuntui. Tapahtumat eivät vain satu, vaan

ne vaikuttavat osallisina ja todistajana olleiden ihmisten tietoisuuksiin. (ks. Hyvärinen, 2010, 92; 2017b, 175–176)

Kun puhutaan kertomuksista, ollaan usein kiinnostuneita ”maailman kokemisesta” ja ”muutoksesta” (Hyvärinen, 2006, 4), joka on tapa (Fludernik, 1996) asettaa Hermanin viimeinen elementti eli kokemuksellisuus kertomuksen keskiöön. Fludernik korostaa esimerkiksi, että ”ei voi olla olemassa kertomuksia ilman jonkinlaista inhimillistä (ihmisen kaltaista) kokijaa jollain kertomuksen tasolla” (Fludernik, 1996, 13; Hyvärinen, 2017b, 176). Elämä, kokemus ja kertomus voidaan asettaa tiiviiseen suhteeseen keskenään (Bruner, 1987; 2004), jolloin kokemusta ja kertomusta ei voi ottaa tarkasteluun ikään kuin toisistaan irrallisina käsitteinä (Hyvärinen, 2007, 130). Inhimillisten kokemusten tutkiminen sinänsä on ongelmallista, koska toisen kokemuksia ei voi tavoittaa sellaisenaan, vaan erilaisten kuvausten kautta, jotka jo sisältävä tulkintaa kuten kertomukset. Kokemuksen kuvauksina kertomukset eivät ole fiktioita tai satuja, vaan ne ovat kertojalle tosia (Erkkilä, 2009, 201).

Yksilöt jäsentävät ja ilmaisevat identiteettiään sekä suuntautuvat tulevaisuuteen pitkälti kertomuksen keinoin. Ajallisuuden kokemukseen liittyy tulevaisuuden odotuksia, menneisyyteen palaamista ja tapahtuneen kertomista nykyhetkessä (Ricoeur, 1984, 52). Kokemuksellisuuden ja ajallisuuden lisäksi kertomuksissa huomio kiinnittyy tarinamaailmaan ja siihen ilmaantuvaan häiriöön (ks. Herman, 2009, 19–21; Hyvärinen, 2017b, 176). Jerome Bruner (1990, 3) muotoilee asian niin, että kertomuksia kerrotaan vasta, kun tapahtuu jotain uskomusten ja odotusten vastaista. Kertomus tavoittaa sen, millaiseksi ihmiset kokevat elämän ja sen yllätykset. Arkeen kohdistuvat odotukset tulevat esiin siinä, miten niistä poikkeaminen kehystetään kertomuksissa (Bruner, 1990; Hyvärinen, 2017b). Kertomus käsittelee aina jotain ristiriitaa, epäsointua tai säröä (Ricoeur, 2004). Särön lähde on nimenomaan yllättävä kokemus ja että kertominen ei siksi koskaan voi lopullisesti dominoida kokemusta (Hyvärinen, 2007, 131). Ristiriita vallitsee jo ajallisesti: kertomus tavoittelee nykyhetkessä jotain menneessä olevaa, aavistellen samalla tulevaa. Kertomus yrittää vangita ja palauttaa läsnä olevaksi sellaista, mitä ei enää ole olemassa. Kertomus voi sisältää konflikteja, vastakkain toimivia ihmisiä, sattumia, monta asiaa tapahtumassa yhtä aikaa. Kertomus mahdollistaa ristiriitaisen, epäsointuisen maailman esittämisen ja käsittelyn. (Hyvärinen, 2006, 10)

Strategiatutkimuksessa nähdään narratiivisen lähestymistavan merkitys esimerkiksi organisaation muutoksessa siten, että kertomusten virta on auttanut ymmärtämään paremmin organisaatioiden muutoksen merkitystä niille, jotka siihen osallistuvat (Vaara ym. 2016, 517). Narratiiviset lähestymistavat organisaation muutokseen ovat keskittyneet esimerkiksi sellaisiin teemoihin kuin muutoksen mielekkäisyys (esim. Sköldbberg, 1994), moniäänisyys ja siitä syntyvä tulkintojen moninaisuus kuten Boje (1991), mistä syntyi teoria organisaatioista tarinoita kertovana yhteisönä tai kuten Sonenshein (2010) löytää, että kertomukset organisaation muutoksessa eroavat toisistaan siinä laajuudessa, missä ne rakentavat organisaation elämää pro-

gressiivisesti, regressiivisesti tai vakauttavasti tai kuten Reissner (2011) on puolestaan erottanut toisistaan tarinat ”vanhat hyvät ajat”, petos, kielletty (taboo) ja vaiennettu, ja vaikutusvalta. Lisäksi kertomuksilla voi olla muutoksessa performatiivinen voima (esim. Buchanan & Dawson, 2007) muokkaamalla ymmärrystä menneestä ja kehityskulkuja tulevaisuuteen.

Konstruktiot menneestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta ovat keskeinen osa strategiatyötä. Samalla niissä täytyy olla jotain tuttua ja jotain uutta. Lisäksi ne usein sisältävät jännitteen näiden kahden piirteen välillä. (Vaara ym. 2016, 523–525) Koska kertomus on tilanteinen (Herman, 2009) merkitsee se sitä, että menneisyys kerrotaan yhä uudestaan ja siten, että myös ymmärrys menneestä muuttuu kertomuksissa (ks. esim Dalpiaz & Di Stefano, 2018).

2 Kunta muuttuvana ympäristönä

Tässä tutkimuksessa paikallishallintoa ja paikallisia palveluita toteuttava kunta nähdään pluralistisena, julkisena organisaationa, jolla on suomalaisessa yhteiskunnassa instituution asema. Pluralististen organisaatioiden ominaispiirteitä ovat moninaiset toisistaan mahdollisesti poikkeavat tavoitteet, hajautunut valta ja tietointensiiviset työprosessit (valta, arvot ja tieto) (Denis ym. 2007). Lisäksi kunnan asema institutiionaalisena paikallishallinnon organisaationa sisältää vaatimuksen sekä ulkoisen että sisäisen legitimitetin ylläpitämisestä ja uusintamisesta (Airaksinen ym. 2012). Paikallishallinto toteuttaa kansallisia yhteiskunnallisia tavoitteita, jolloin tarkoitetaan tutkimustilanteen yhteiskunnallista kontekstia. Paikallishallinnolla on toimialakoh- taisia institutionaalisia tapoja toimia, jolloin tarkoitetaan institutionaalista kontekstia. Lisäksi kunta muodostuu asukkaistaan, elinkeinoelämästään, maantieteellisestä sijainnistaan, asukkaiden yhteenliittymistä, demokraattisista toimielmistä ja organisaatiostaan, jolloin tarkoitetaan paikallista kontekstia.

Tutkimuksen konteksti ajoittuu 2000-luvun alun Paras-hankkeena tunnettuun kuntareformiin, jossa kunnilta vaadittiin strategista valintaa kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi joko kuntien yhteistyöllä tai kuntarajojen muuttamisella kuntaliitoksin. Tässä tutkimuksessa kuntaliitoksesta strategiikäytäntönä ja koettuna muutoksena tarkastellaan erästä kuntarakenteen paikallista muutosta Paras-pu- telain mukaisessa kuntareformissa vuosina 2005–2013. Tutkimuksen konteksti muodostuu siitä yhteisvaikutuksesta, jossa kunta ja kunnassa tehty kunta- tai palvelurakenteen muutos muotoutuvat.

2.1 Kuntien muuttuvat tehtävät, voimavarat ja suhde valtioon

Keskustelu kuntamuutoksista, kuntien uudistamisesta ja kuntarakenteesta on kohdistunut pääsääntöisesti kolmeen tekijään: kunnan tehtävät, tehtävien vaatimat voimavarat sekä valtion ja kuntien keskinäinen suhde (Laamanen, 2007). Käsitys siitä, mikä on paikallishallinnollisen organisaation tehtävä, vaihtelee kulttuurisen ja historiallisen kontekstin perusteella ajallisesti ja paikallisesti. Näin ollen kuntien erilaisuus eri yhteiskunnissa vaikuttaa siihen, minkälaisena kunta tulkitaan eri kulttuureissa mukaan lukien tulkinta kunnan tehtävistä. (ks. esim. Jäntti, 2016, 35–36) Kuntien tehtävien muotoutuminen on sidoksissa historialliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen ja muutosten myötä tietyt kuntien tehtävät voivat menettää merkityksensä (Haveri ym. 2013, 15–16). Kunnan tehtävät ovat siis muuttuvia ajallisesti

ja paikallisesti kontekstista riippuen. Kuntaa voi kuvata jo edellä mainitun (luku 1) Marshallin (1965) tavoin yksinkertaisen perusjäsenyyksen avulla: kunta toimii maantieteellisesti rajatulla alueella jonkin valtion sisällä, kunnassa pidetään vaalit ja sillä on verotusoikeuden sisältävää itsemääräämisoikeutta. Marshallin perusmääritelmä kantaa ajasta ja paikasta riippumatta, joten määritelmällä on arvoa sen yleistämismahdollisuuksien näkökulmasta. Tällainen perusmääritelmä luo pohjan sille, että ylipäänsä voidaan eri maiden, kulttuurien ja hallintojärjestelmien välillä jakaa näkemys siitä, mikä kunta on, minkälaiset instituutiot määritetään kunnaksi. Tarkemmin ottaen tässä kyse on paikallishallinnon määritelmästä, ja näin ollen määritelmä voi kattaa myös kansanvaltaisen aluehallinnon. Jos kuntaa tarkastellaan siten, kuin se on suomalaisessa kontekstissa totuttu ymmärtämään, lienee syytä tarkentaa, että kunta on kansalaisia lähimpänä oleva hallinnon taso. Tämä lisäys auttaa erottamaan kunnan aluetason itsehallinnosta. (Jäntti, 2016, 35–36)

Gerry Stoker (2011, 20–23) on esittänyt jäsentelyn kuntien tehtävästä yhteiskunnassa. Typologiassaan Stoker jakaa kunnan tehtävät neljään eri tyyppiin: identiteettitehtävään, sosiaaliseen investointiin (taloudellinen kehittäminen ja elinkeinopolitiikka), sosiaaliseen kulutukseen (hyvinvointitehtävä) ja post-materiaalisiin asioihin (elämäntapa ja -tyyli, yhteisön hallinta). Identiteettinäkökulmasta kunta syntymä- tai asuinpaikkana tarjoaa perustan identiteetille, myös poliittiselle identiteetille. Tietty kunta merkitsee ihmiselle sitä, että hän voi sanoa, mistä hän on ja kuka hän on. Tämä rooli näkyy Stokerin (2011) mukaan vahvimmin Ranskan ja Italian kaltaisissa maissa, joissa paikallishallintoa on uudistettu vain vähän ja historialliset siteet ulottuvat pitkälle. Paikallisen taloudellisen kehittämisen ja elinkeinopolitiikan merkitys ilmenee monina vaihtelevina käytäntöinä maankäytön suunnittelusta koulutukseen, yritysten tukemiseen ja innovaatiopolitiikkaan saakka. Tähän rooliin kuuluvat myös perusinfrastruktuurin järjestäminen kuten vesi, jäteveden viemärointi tai energian tuotanto, teiden rakentaminen ja julkisen liikenteen kehittäminen. Esimerkiksi Britanniassa viktoriaanisen ajan paikallishallinnon rooli teollistumisvallankumouksessa on laajasti tunnustettu. Pohjoismaissa, Saksassa ja Hollannissa kuntien tehtävissä painottuu sosiaalinen kulutus eli hyvinvointitehtävä. Alun perin rooli on sisältänyt sellaisia tehtäviä kuin yleinen turvallisuus, toimeentulon tuki ja muita aktiviteetteja, jotka turvaavat perustarpeiden täyttämistä. Hyvinvointitehtävät ovat useissa maissa laajentuneet vastaamaan jopa vaativimmista koulutus ja kehitystarpeista. Esimerkiksi Pohjoismaissa kunnilla on ollut keskeinen rooli niin koulutuksen, terveydenhuollon kuin sosiaaliturvankin järjestämisessä (Haveri ym. 2013, 15). Kunta verkostojen koordinoijana (Stoker, 2011, 22–23; Haveri ym. 2013, 15–16), eräänlaisena kuntalaisten elämäntilanteisiin ja elintapoihin liittyvien valintojen tukijana, on toistaiseksi epäselvin ja heikoimmin institutionalisoitunut tehtävä. Se yhdistää näkökulmia sekä hyvinvointitehtävästä että taloudellisesta kehittämisestä, vaikka kunnan rooli tuottajana pysyisikin vähäisenä. Yhteisön hallinnan rooli voidaan nähdä vastauksena moniin

jälkitekollisen yhteiskunnan muutoksiin, erityisesti elämän kompleksisuuteen ja instituutioiden rajojen hämärtymiseen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan vetää johtopäätös, että kuntien erilaisuus eri yhteiskunnissa tuo oman haasteensa kunnan määrittelylle ja vaikuttaa siihen, minkälaisena kunta tulkitaan eri kulttuureissa. Esimerkiksi Lidström (2003, 16–19) jakaakin eurooppalaiset kunnallishallintojärjestelmät kuuteen kategoriaan. Pohjoiseurooppalaisessa järjestelmässä (johon Suomikin lukeutuu) ominaista on kuntien laaja itsehallinto ja laaja vastuu julkisten tehtävien hoidosta. Brittijärjestelmälle tyypillistä on kuntien heikompi autonomia suhteessa valtioon, itsehallinnon perustuslainsuojattomuus, pohjoiseurooppalaisia järjestelmiä pienempi taloudellinen painoarvo ja kapeampi tehtäväkenttä. Keskieurooppalaisessa mallissa kunnilla on vahva asema ja itsehallinto osana federalistista järjestelmää. Länsi- ja Etelä-Euroopan maissa kunnallishallintojärjestelmä on napoleoninen nojaten vahvaan keskusvaltioon ja heikompaan kuntien itsehallinnolliseen asemaan. Itäeurooppalaiselle ja post-soviettiselle järjestelmälle tyypillistä on paikallishallinnon heikko asema. (ks. myös Jännti, 2016, 36) Historiallisten, yhteiskunnallisten ja taloudellisten muutosten seurauksena jokainen kuntien tehtävistä voi vuorollaan olla uhattuna (Stoker, 2011, 20).

Toisin kuin esimerkiksi brittiläisessä kunnallishallinnon järjestelmässä suomalaisella kunnallisella itsehallinnolla on perustuslainsuoja. Sen ominaispiirteisiin kuuluu, että kuntalaisilla on oikeus valita ylin päättävä toimielin, valtuusto, ja sillä on oikeus päättää kunnan yhteisistä asioista. Lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen määrätyt tehtävät. Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus. Kunta on erillinen valtionhallinnosta, ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta. (Sipponen, 2016, 78) Kuntalain mukaan (410/2015) kuntien tehtäviin kuuluu yleinen toimiala, yleinen tehtäväpiiri. Näin ollen kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät (Kuntal 410/2015, 7.1 §). Kunnan oikeutta huolehtia yleisen toimialan asioista suojaa perustuslain 121 § (731/1999, 121§). Erikoista kuntien tehtävien osalta Suomessa on, että ”valtiolla on oikeus, 121 §:n estämättä, antaa kunnille tehtäviä, jotka niiden on hoidettava”. Tähän erityiseen toimialaan kuuluvat mm. sellaiset laajat ja perusoikeusherkät sektorit, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, perusopetus sekä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät tehtävät. (Sipponen, 2016, 95). Eduskunta voi siis niin päättäessään lisätä kuntien tehtäviä tai ottaa niitä pois.

Suomen kuntien 150-vuotisen historian aikana käsitys kuntien tehtävistä on vaihdellut yhteiskunnallisen ja taloudellisen tilanteen mukaisesti. Kunnallishallinnon historiallinen kehitys tehtävien, voimavarojen ja itsehallinnollisen liikkuvaran suhteen voidaan jakaa esimerkiksi kolmeen vaiheeseen: autonomian aika 1865–1917, aika itsenäisyyden ajan alusta hyvinvointivaltion rakentamisineen ja lisääntyvine tehtävineen 1917–1980-luku, murroksen aika erilaisine kehityssuuntineen, hyvinvointivaltion supistamiskausi 1990–2000 ja kuntareformien kausi

2000-luvun alusta. (ks. tarkemmin esimerkiksi Jäntti, 2016, 73–99; Haveri & Majoinen, 2017, 42–55)

Autonomian aikana 1865–1917 luotiin lainsäädännöllä pohja ja puitteet nyky-muotoisen kunnallishallintojärjestelmän syntymiselle. Suomen kunnallishallinnon perusteet paalutettiin maalaiskuntia koskevalla vuoden 1865 kunnallisasetuksella ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella. Tuolloin kuntien hallinto erotettiin seurakunnista, perustettiin pitäjäyhteisöistä maalaiskunnat, säädettiin niiden toimivalta ja tehtävät sekä annettiin kunnille laaja itsehallinto ja verotusoikeus. (Haveri ym. 2003, 27) Kunta sai oman, kirkollisesta hallinnosta erillisen hallinto-organisaation (Holopainen, 1969; Sipponen, 2016; Haveri & Majoinen, 2017). Tämä hallinnon uudistus oli seurausta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jossa tapahtui merkantilismin murtuminen ja yhteiskuntaelämän liberalisointi. Toisaalta on katsottu, että 1800-luvun lopun liikaväestön ongelmia ratkaisemaan tarvittiin seurakuntia tehokkaampaa köyhäinhoitoa (ks. tarkemmin esim. Heuru, 2000, 40–49).

Autonomian aikana keskeisessä asemassa kuntien tehtäväkentässä olivat hyvinvointiin liittyvät tehtävät. Kunnallisasetuksessa 1865 kunnan tehtäviksi mainittiin kansakoulujen asettaminen, yhteisen järjestyksen edistäminen ja terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvat asiat (Sipponen, 2016, 96). Lisäksi kunnallisasetuksessa mainittiin kuntalaisten hyvinvointia tukevan infrastruktuurin, kuten teiden rakentaminen ja ylläpitäminen. Autonomian ajan kunnilla oli vapaus järjestää niille laissa määrätyt tehtävät haluamallaan tavalla ja lisäksi ottaa hoitaakseen muitakin kuin niille laissa määrättyjä tehtäviä. Autonomian ajan lainsäädännössä korostuivat siis kunnallishallintoa määrittävinä arvoina erityisesti paikallisuus ja vapaus. (Jäntti, 2016, 73) Stokerin (2011) typologiaan viitaten kunnan rooli tuona aikana pohjautui paikallisyhteisöön perustuvaan varsin laajaan itsehallintoon kunnan hoitaessa sille laissa määriteltyjä melko harvoja tehtäviä. Autonomian ajan kunnissa ja vielä itsenäisyyden ajan alkupuolellakin kunnan identiteettiä liittyvää tehtävää pidettiin merkityksellisenä. Kotiseutuhenkeä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta pidettiin merkittävinä kunnallishallinnon toiminnan tuloksina ja arvoina sinänsä. (Jäntti, 2016, 74) Kuntien toiminnan katsottiin edellyttävän yhteisen hyvän tavoittelua (Kaukovalta, 1940, 469).

Kunnallishallinnon alkutaipaleelta kuntien voimavarojen osalta oli merkityksellistä, että heti alusta alkaen suomalaisilla kunnilla on ollut verotusoikeus. Autonomian aikana kuntien toiminnan rahoitus oli lähes täysin kuntien vastuulla, joskin kuntien vastuulla olevien tehtävien lisäämisen on jo 1800-luvun loppupuolelta alkaen katsottu edellyttävän valtion osallistumista kunnille aiheutuviin kustannuksiin (ks. esim. Johanson & Tattari, 1984, 512; Jäntti, 2016, 74) valtion osallistuessa esimerkiksi opettajien ja kunnanlääkärin palkkojen maksuun.

Autonomian aikana valtion ja kuntien suhteiden osalta taustalla vaikutti näkemys siitä, että kunnallishallinnon tulee olla valtiovallasta riippumatonta, mikä korosti kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Kuntien tehtäväkentän laajentuessa tämä

periaate alkoi kuitenkin pikkuhiljaa heikentyä (Jäntti, 2016, 75). Stokerin (2011) typologiaan viitaten sosiaalinen kulutus, eli kuntien hyvinvointitehtävä, alkaa saada yhä suuremman merkityksen. Se vaikuttaa kuitenkin vaativan yhä uusia ratkaisuja sekä tehtävien hoitamisen että siihen vaadittavien voimavarojen suhteen sekä valtion että kunnan osalta.

Suomen itsenäistymisen jälkeisinä ensimmäisinä vuosikymmeninä 1940-luvulle saakka valtio lisäsi merkittävästi kuntien tehtäviä ja valtionosuuksien kautta myös rahoitti kuntien toimintaa sekä alkoi aiempaa yksityiskohtaisemmin valvoa ja ohjata kuntien toimintaa. Valtion valvonta oli alkujaan ollut laillisuusvalvontaa, mutta 1920–1930-luvulla se alkoi yhä enemmän saada myös tehokkuusvalvonnan muotoja, jonka tarkoituksena oli saada aikaiseksi valtion kannalta toivottuja päätöksiä. Kuntien tuli toimia paitsi omien myös valtion etujen hyväksi, jotta julkinen hallinto voi toteuttaa tehtävänsä yhteiseksi hyväksi. (Jäntti, 2016, 79–80) Kyse oli siis monin tavoin kunnallisen itsehallinnon rajaamisesta, kun kuntien valinnanmahdollisuudet kapenivat merkittävästi monesta suunnasta 1920–1930-luvulla. (Soikkanen, 1966, 644, 649) Samalla alkoivat tulla ilmeiseksi erot kuntien kyvyssä hoitaa näitä lisääntyviä lakisäätteisiä tehtäviä (esim. työllisyysasioiden hoito, kirjastot, palotoimi). Kuntien kantokykyyn liittyviä ongelmia yritettiin jo 1920–1930-luvulla ratkaista kuntien räsitystä tasoittavilla valtionosuuksilla ja kuntien yhteistyöllä muodostamalla kuntien välisen yhteistoiminnan hallintomuodoksi kuntainliitto. (Soikkanen, 1966, 496, 498, 565–566, 568; Jäntti, 2016, 77–78)

Suomen sotavuosien jälkeistä aikaa 1950-luvulta lähtien on kutsuttu hyvinvointivaltion rakentamisen kaudeksi. Sosiaaliseen kulutukseen (Stoker, 2011) liittyvät hyvinvointitehtävät laajentuivat huomattavasti. Ajanjakso liittyy kunnallishallinnon rooliin osana hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista, jonka voimaikkain vaihe ajoittuu 1960-luvun lopusta 1980-luvulle. Kunnat sananmukaisesti rakensivat hyvinvointia yhdessä valtion kanssa; luotiin hyvinvoinnin instituutioita ja rakenteita, joista monet ovat vieläkin kantavia. Poliittisten yhteisöjen sijaan kunnista muodostui yhä enemmän palveluorganisaatioita. Niiden henkilöstö kasvoi, toiminta muuttui ammattimaisemmaksi, ja valtion ohella palvelusektorien eri ammattikunnat eli professiot saivat yhä merkittävämmän roolin kuntien toiminnan ohjaamisessa. (Haveri & Majoinen, 2017, 44–45) Tätä aikakautta voi pitää taitekohtana, jossa omaksuttiin kuntien palvelutehtävää korostava kuntakäsitys. Se merkitsi, että keskeiseksi kunnan toimintaa ohjaavaksi ajatukseksi nousi palvelujen tehokas tuottaminen valtion tiukassa ohjauksessa. Erityisesti korostui valtion suorittama taloudellinen ohjaus valtionosuusjärjestelmän kautta hyvinvointijärjestelmän luomiseksi. Valtion keskushallinnossa myös päätettiin, minkälaisia palveluja kuntien tulee tuottaa. (Mötönen, 2011, 67) Tuona aikana omaksuttiin laajemmin yhteiskunnallista toimintaa ohjaavaksi suunnaksi pohjoismainen hyvinvointikäsitys, jonka pyrkimyksenä oli turvata kaikille kansalaisille tasa-arvoisesti asuinpaikasta riippumatta yhdenvertaiset, laadukkaat julkiset hyvinvointipalvelut. Palveluja käyttävien määrä kasvoi, kun

julkisia palveluja alettiin tarjota voimallisemmin myös muille kuin hädänalaisille. Hyvinvointivaltion toiminta alkoi selkeämmin ulottua kaikkiin väestöryhmiin, kun myös keskiluokka alkoi käyttää kuntien järjestämiä hyvinvointipalveluja. Tänä aikana kunnat toteuttivat valtion niille asettamia hyvinvointipalveluja niin sosiaali- ja terveystalvveluja kuin koulutus-, vapaa-ajan ja kulttuuripalveluja tuottaen. (ks. Rönkkö 2007, 97–98) Lisäksi kunnat hoitivat myös itselleen ottamia palvelutehtäviä (Jäntti, 2016, 88). Kuntien onnistuminen palvelujen järjestämisessä oli kuitenkin merkittävä kuntien legitimaatiota eli hyväksyttävyyttä lisäävä tekijä. Kansalaiset näkivät kunnat nimenomaan entistä tärkeämpinä arkipäivän toimijoina. (Haveri & Majoinen, 2017, 46)

Hyvinvointivaltion laajenemisen aikakaudella myös sosiaaliset investoinnit (Stoker, 2011), paikallinen taloudellinen kehittäminen ja elinkeinopolitiikka, tulivat kuntien tehtävävalikoimaan. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudelle ajoittuu kuntien elinkeinotoiminnan näkökulmasta merkittävä kunnallislain (953/1976) muutos. Kunnat saivat uuden lain myötä entistä vapaammin tukea alueensa elinkeinotoimintaa, ja kuntien tekemät teollisuustilainvestoinnit ja lainojen myöntäminen yrityksille lisääntyivätkin merkittävästi. Elinkeinotoiminta ei ollut aivan riskitöntä, vaan kunnat kärsivät mittaviakin taloudellisia menetyksiä. (Jäntti, 2016, 84) Kuntien elinkeinotoiminnan synty kulki käsi kädessä teollisuuden kehittymisen kanssa lähtien liikkeelle teollisuuslaitosten syntymisestä ja kaupungistumisen alkamisesta 1950-luvulla, kun väestöä alkoi muuttaa sankoin joukoin maaseudulta kaupunkeihin työn perässä. Voimakkaimmillaan kaupungistuminen ja elinkeinorakenteen muutos olivat 1960-luvulla. Kuntien elinkeinopolitiikka ei vielä tuossa vaiheessa ollut koko maan kattavaa, vaan kyse oli lähinnä kaupunkien toteuttamasta elinkeinopolitiikasta. Kaupungit loivat toimintaedellytyksiä yrityksille erityisesti liittyen maankäyttöön ja liikenteeseen, joskin jo tuolloin kuntia koskevassa lainsäädännössä kuntia veloitettiin yleisten toimintaedellytysten luomiseen. (Kahila 1997, 108; Jäntti, 2016, 84) Kaupungistumisen ja muuttoliikkeen voimistumisen myötä alkoi kuntien rooli kasvaa myös asuntotuotannossa, maapolitiikassa ja kaavoittamisessa, kun maassamuuton myötä asukkaita vastaanottavat kunnat kärsivät monin paikoin tonttipulasta (Westerlund & Rauhala, 1976, 295–296). Kuntia kehoitettiin ottamaan myös vapaaehtoisia tehtäviä valtion antamien suositusten perusteella esimerkiksi kulttuuri- ja nuorisopalvelujen osalta. Myöhemmin näistä vapaaehtoisista tehtävistä tuli lakisääteisiä (Jäntti, 2016, 82).

Hyvinvointivaltion rakentamisen edetessä katsottiin kuntarakenteen pienkuntavaltaisuuden olevan hyvinvointivaltion toteuttamisen ongelma, koska tasa-arvoisia palveluita ei uskottu voitavan järjestää pienien kuntien kautta (ks. esim. Hannus, A. 1968). Kunnallinen itsehallinto kytkettiin tällöin kykyyn järjestää valtion kunnille määräämät palvelut (Haveri ym. 2003, 27; Haveri & Majoinen, 2017, 46). Jo tuolloin kuntien rooli palvelutehtävien hoitajina alkoi käynnistää nykypäiviin kestänyttä keskustelua kuntakoosta ja sopivasta kuntajaosta. Tänä aikakautena toteutettiin esi-

merkiksi vuoden 1977 kuntauudistus, jonka tavoitteena oli kasvattaa kuntakokoa, jotta kunnat pystyisivät paremmin huolehtimaan niille laissa määritellyistä palvelutehtävistä. (Jäntti, 2016, 87) Jo 1960-luvulle tultaessa kuntien asukkaiden yhteisöä ei pidetty enää niin merkittävänä tekijänä kuntajaon suhteen kuin aiemmin. Kuntia alettiin arvioida ennemminkin tuotantotaloudellisin perustein; palvelujen tehokas tuottaminen edellytti riittävän suurta väestöpohjaa. Kuntien arvioinnissa nojattiin jo tuolloin myös nykyisessä kuntarakennekeskustelussa ilmeneviin teemoihin suuruuden ekonomiasta ja tehokkuudesta tasa-arvoisen palvelutuotannon aikaansaamiseksi. (ks. Mennola, 1992, 12; Heuru ym. 2001, 21) Kuntakoon kasvattamiseen tähtäviä uudistuksia tehtiin myös Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Näin ollen kyse ei siis ollut pelkästään suomalaisesta ilmiöstä, vaan laajemmin kuntien asemasta ja roolista osana pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. (ks. Page, 1991, 133–134; Jäntti, 2016, 85)

Kuntien tehtävien ja voimavarojen osalta tapahtui eräänlainen käänne 1990-luvulle tultaessa. Tätä on myös nimitetty kuntien murrosvaiheen alkamiseksi. Kunnallishallinnossa alkoi uudistaminen, jota aikakautta kuvaavat desentralisaatio, eli hallinnon hajauttaminen ja deregulaatio, eli sääntelyn purkaminen sekä niiden rinnalla, ja osin niitä edistäen 1990-luvun alun lama (Jäntti, 2016, 89). Laman aikakautena 1990-luvun vaihteesta 2000-luvun alkuun saakka kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja kuntia koskevaa sääntelyä ja valvontaa vähennettiin, mikä lisäsi kuntien itsehallintoa ja kuntia voitiin luonnehtia aiempaa itsenäisimmiksi nimenomaan suhteessa valtioon (Haveri & Majoinen, 2017, 46–47). Kuntien kannalta tälle aikakaudelle oli merkityksellistä tapahtuneet muutokset niiden tehtäväkentässä. Julkisen sektorin leikkausten myötä kuntien tehtäväkuorma pieneni. Valtion harjoittamaa normiohjausta vähennettiin ja valvontaa purettiin merkittävästi. Samanaikaisesti kunnille annettiin enemmän vapauksia hoitaa tehtävänsä haluamallaan tavalla, ja paikalliset ratkaisut saivat aiempaa enemmän tilaa kuntien toiminnassa. Toisaalta suuri merkitys oli 1990-luvun lamalla, joka merkitsi myös kuntien näkökulmasta rajusti niukkenevia resursseja, mikä pienensi niiden liikkumavaraa. Osana kuntien toimintavapauksien lisäämistä uudistettiin myös kuntien valtionosuusjärjestelmä (kuntien valtionosuuslaki 688/1992), mikä tarjosi kunnille enemmän mahdollisuuksia päättää tehtäviensä hoitamisesta ja rahoituksen kohdentamisesta paikallisesti. (Jäntti, 2016, 89–90) Uudistuksen tausta-ajatuksena oli kuntien vastuun korostamisen lisäksi valtionosuusmenojen vähentäminen sekä niiden hallittavuuden lisääminen (Julkunen, 2001, 117). Ajatuksena tässä uudistuksessa oli murtaa normien noudattamisen ja valtionosuuksien välinen yhteys, kun tehtäväkohtaisista valtionosuuksista siirryttiin tarvepohjaisiin ja laskennallisiin valtionosuuksiin. Kunnallinen päätösvalta lisääntyi, mutta taloudellisen laman vuoksi kuntien voimavarat ja resurssit niukkenivat, mikä käytännössä pienensi kuntien liikkumavaraa. Valtio siirsi kunnille valtaa, mutta samalla myös vastuun lamavuosien leikkausten tekemisestä ja vaikeasta taloustilanteesta selviämisestä. (Jäntti, 2016, 90–93) Se merkitsi julkisen sektorin

tehokkuusajattelun voimistumista hyvinvointiajattelun merkityksen vähentyessä, jolloin toimintaa oikeuttavana ja ohjaavana arvona oli nimenomaan tehokkuus (ks. Julkunen, 2001, 98; Niemelä & Saarinen, 2012, 178–179).

Suomessa on katsottu, että valtiolla on oikeus määrätä kunnille tehtäviä tai ottaa siltä tehtäviä pois (ks. Haveri ym. 2003, 27–28; Haveri & Majoinen, 2017, 45) eikä tätä oikeutta ole kovin laajasti kyseenalaistettu suhteessa itsehallinnon perustuslain suojaan (Sipponen, 2016, 81). Suomen kunnallishallintoa sen 150-vuotisen historian aikana on leimannut tehtävien määrän kasvu ja sen myötä tarve löytää tarvittavia voimavaroja, mikä on tuonut kunnille niiden taloudelliseen ja yhteisölliseen kantokykyyn liittyviä ongelmia. Kuntien erilaiseen kantokykyyn liittyvien ongelmien ratkaisemiseen on tarvittu valtiota, jolloin kulloinenkin ajallinen valtion rahoitusosuus ja kuntien valvontatapa on määritellyt kunnan itsehallinnollista liikkumavaraa. Se on myös merkinnyt eräänlaista tasapainottelua valtion määräämien lakisääteisten tehtävien ja kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien välillä. Kunnallisen itsehallinnon tosiasiallinen asema yhteiskunnassa onkin muotoutunut paikallisella tasolla vaikuttaneiden ylhäältä määräävän hallitusvallan ja alhaaltapäin syntyvän paikallisen yhteistoiminnan kulloisenkin keskinäisen valta-aseman ja ajoittain valtataistelunkin seurauksena (ks. Sipponen, 2016, 77; Haveri & Majoinen, 2017, 43).

1990-luvun alusta lähtien voidaan puhua murrosvaiheesta. Kunnat ovat eläneet murrosta, jossa ei ole ollut näkyvissä yhtä sellaista ”suurta kertomusta”, yhteiskunnallista tehtävää, joka on leimannut aiempia kehitysvaiheita. Ensimmäinen kertomus sisälsi idean kuntien keskeisestä roolista demokratian ja itsemääräämisen alueella, toinen taas koskee hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista. Pikemminkin tälle ajanjaksolle ovat tyypillisiä monet erilaiset kehityssuunnat, jopa epävarmuus kuntien perustehtävästä ja yhteiskunnallisesta roolista. Murroksen aikaa on luonnehtinut palveluvelvoitteiden ylikuorma, itsehallinnon kriisi ja hallinnan alati jatkuva monimutkaistuminen. (Haveri & Majoinen, 2017, 42, 44–46)

2.2 Kunta- ja palvelurakenne uudistamisen keskiössä

1990-luvun vaihteessa alkaneen desentralisaation ja deregulaation sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistumisen aikakausi oli varsin lyhyt. Kuntien tehtäviä ja rooleja koskevan murroksen jatkoa 2000-luvulle tultaessa leimaa kehitys- ja uudistussuunnan täyskäännös. Sitä leimaa lakisääteisten tehtävien lisääntyminen, jolloin 1990-luvun norminpurkutalkoista huolimatta kuntien tehtäväkuorma on toistaiseksi kasvanut. Kasvavista palvelutehtävistä tuli kunnille taloudellinen taakka lisääntyvien tarpeiden, odotusten ja vähentyvien resurssien yhteisvaikutuksen seurauksena. Kuntien tehtäviä koskevan sääntelyn ja jopa yksityiskohtaisen ohjauksen lisääntyminen sekä hallinnan monimutkaistuminen kavensivat kuntien liikkumavaraa. Se

merkitsi esimerkiksi työntekijämääriä ja tiloja koskevia mitoituksia ja palvelujen tarjoamiseen liittyviä aikarajoja, mikä vähensi paikallisen valinnan mahdollisuuksia kunnissa. Sääntelyn tiukentamisen tavoitteena on ollut pyrkimys turvata kansalaisille palveluja mahdollisimman tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti koko maassa. Palvelunäkökulma on saanut suuremman painoarvon päätöksenteossa kunnallisen itsehallinnon merkityksen ollessa pienempi. (Jäntti, 2016, 93) Samaan aikaan rooli valtion alulle panemien tehtävien toimeenpanijana on tehnyt kunnat alttiimmiksi valtion interventioille ja managerialistisille reformeille. Kuntien rooli palvelukoneena tarjoaa reformeille muita kuntakäsityksiä paremman kasvualustan, ja mittakaavaetuihin, rakenteisiin ja johtamistekniikoihin liittyvät kysymykset ovat nousseet luontevasti esille kuntien omassakin kehittämistoiminnassa. (Haveri & Majoinen, 2017, 48–49)

Sopivasta kuntakoosta ja kunta- ja palvelurakenteesta oli käyty keskustelua Suomessa ja kansainvälisesti jo useita vuosikymmeniä keskustelun kiihtyessä 1990-luvun alussa. 1990-luvun alun ja 2000-luvun aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen, Euroopan integraation sekä laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Kuntien toimintaympäristöön liittyvät taloudelliset, väestölliset, kansainväliset ja globaalit muutokset liitettynä kuntien palvelutehtävän korostamiseen sekä kansallisessa että paikallisessa päätöksenteossa saavat aikaan varsinkin kuntarakennekeskustelun hallitsevassa ajattelussa tulkinnan toimintaympäristön muutoksesta, johon kuntien on sopeuduttava tavalla tai toisella turvatakseen palvelujen järjestämisen myös tulevaisuudessa. (Laamanen, 2007, 254, 260) Tällöin voidaan nähdä (Stenvall ym. 2009, 16), että syntyy tarve mukauttaa kuntien hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Tämä rakenteellinen kontingenssiteoria (Lawrence & Lorsch, 1967; Donaldson, 2015) korostaa organisaatioiden rakenteen ja toiminnan vuorovaikutusta ympäristön kanssa tavalla, joka asettaa organisaation ydinprosesseiksi differentioitumisen ja integroitumisen. Ympäristön muutos pakottaa organisaatiot differentioitumaan, etsimään rakenteellista sopivuutta ympäristöjensä kanssa (Vartola, 2006, 55). Rakenteiden tulee olla suhteessa toimintaympäristön ennustettavuuteen tai epävarmuuteen ja suhteessa organisaation strategiaan ja kokoon (Donaldson, 2015, 609–610). Kuntaorganisaatioille oli löydettävä sellaiset rakenteelliset ratkaisut, jotka auttavat niitä saavuttamaan parhaan mahdollisen tuloksen. Siis menestyäkseen organisaation on oltava sisäisesti eheä niin, että organisaation osat ovat riittävästi integroituja toisiinsa sekä samanaikaisesti niin joustava ja hajautunut, että se pystyy mukautumaan uusiin tilanteisiin ja nopeasti reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin (Möttönen & Kettunen, 2015). Tähän tavoitteesseen ei kuitenkaan kontingenssiajattelun mukaisesti ole olemassa mitään yleistä keinoa, vaan ajattelu painottaa johtamista tilanteen mukaan sekä korostaa konfliktien sovittelua ja ongelmanratkaisua organisaatioiden perustoimintoina (Vartola, 2006, 55).

Hallitsevassa ajattelussa sopeutumisstrategiaksi (Harisalo & Rannisto, 2010, 56) kuntien kohtaamiin 2000-luvun ongelmiin esitetään kuntien koon kasvattamista, vaikka esiintyy myös näkemyksiä, että paikallishallinnon rakenteellista uudistamista ei voida pitää patenttiratkaisuna sen ongelmiin (Dollery ym. 2010, 24). Ajattelu kuntakoon kasvattamisesta perustuu siihen käsitykseen, että suurilla kunnilla on paremmat taloudelliset resurssit, ammattitaitoisempi henkilökunta ja monipuolisempi palvelutarjonta. Suuret kunnat ovat tehokkaampia kuin pienet kunnat. Suuret kunnat houkuttelevat ammattitaitoisia johtajia paremmin kuin pienet kunnat. (Harisalo & Rannisto, 2010, 56)

Hallitseva ajattelu kuntakoon suurentamisesta on erityisesti 2000-luvulla vahvistanut kuntien kehityspiirteinä uudelleenskaalausta. Uudelleenskaalauksella tarkoitetaan paikallishallinnon rakenteiden uudistamista siten, että toteutettavan tehtävän, esimerkiksi palvelujen järjestämisen, mittakaavaa suurennetaan, yleensä kuntatasolta seudulliselle tai muulle yhtä kuntaa laajemmalle alueelle (Haveri & Airaksinen, 2012; Paananen ym. 2014). Uudelleenskaalausta liikkeellepanevia voimia ovat erityisesti muuttoliike, asiointi- ja työssäkäyntiliikkumisessa tapahtunut muutos sekä väestön ikääntyminen. 2000-luvulla keskeinen työntävä voima on kuitenkin tullut valtionhallinnon taholta, ensin Vanhasen (2003–2007) hallituksen ja sittemmin Kataisen (2011–2014) hallituksen ajamina kuntauudistuksina. Kunnat ovat skaalanneet toimintojaan sekä kuntien välisellä yhteistyöllä että kuntaliitoksin. Uudelleenskaalauksella on tavoiteltu sekä palvelujen mittakaavaetuja että elinvoimaa. (Haveri ym. 2013, 38)

Toisin kuin 1990-luvulla 2000-luvulla byrokratian ja hallinnon vähentäminen kuntakokoa suurentamalla ei riitä enää perusteeksi, vaan hallitsevassa ajattelussa vahvistuu näkemys, jonka mukaan ollakseen itsehallinnollinen ja voidakseen olla itsenäinen kunnan tulee olla elinvoimainen (Laamanen, 2007, 254, 267–268). Elinvoimaisuus on yleensä liitetty suuruuteen ja suuremmat kunnat tai palvelualueet on nähty välttämättömäksi elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Siitäkin huolimatta, että elinvoiman ja kunnan suuruuden välistä yhteyttä ja varsinkaan mekanismeja ei ole voitu osoittaa selvästi. (Paananen ym. 2014, 22) Kuntarajojen liudentumista kuvataan prosessina, joka lähti liikkeelle alueellisena elinkeinopoliittisena hankkeena, kehittyi palveluyhteistyöksi, tiivistyi yhteisiin palvelurakenteisiin ja lopuksi johti jopa uuden kunnan syntymiseen (Haveri ym. 2013, 38). Näin kuntaliitoksia puoltavan hallitsevan ajattelun mukana kunnan itsenäisyyden edellytyksiin kerääntyy uusia elementtejä ja kriteerejä.

Suomessa, jossa kuntien tehtäväkenttä on laaja, asetetaan kuntien elinvoimaisuudelle suurempia odotuksia kuin niissä maissa, joissa paikallishallinnon rooli on vähäisempi. Myös suomenkielinen elinvoimakäsite on niin laaja, ettei sille voida löytää vastinetta yhdestä tai edes muutamasta kansainvälisen keskustelun käsitteestä. (ks. Paananen ym. 2014, 27–31) Kunnan elinvoiman käsite ei myöskään ole täysin vakiintunut, vaan siitä on tehty useita variaatioita (ks. esim. Koski, 2015a, 8).

Kunnan elinvoiman käsitettä onkin määritetty useasta näkökulmasta, joista toiset näkemykset painottavat rakenteellisia elementtejä, toiset yhteisöstä nousevaa elinvoimaa, toiset elinkelpoisuutta ja toiset elinvoimaa mitattavana ja konkreettisena ilmiönä (Paananen ym. 2014, 23–27). Kuntien elinvoimaisuutta on suomalaisessa keskustelussa pääsääntöisesti tulkittu tavalla, joka sivuaa kunnan elinvoimaisuutta elinkelpoisuusajatteluna (Valtiovarainministeriö, 2012a; Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013). Elinvoimaisuuden ymmärtäminen elinkelpoisuutena tarkoittaa kunnan tarkastelua tietyillä, kunnan elinkelpoisuuden resurssija mittaavilla kriteereillä. Elinkelpoisuusnäkökulma tarkoittaa tiivistetysti sitä, että voidaan tunnistaa joitakin elinkelpoisuuden määrittäjiä, joiden täyttymisen tai niiden puitteissa menestymisen perusteella kuntien elinvoimaisuudesta voidaan tehdä tulkintoja. (Paananen ym. 2014, 32) Kuntien elinvoimaisuutta tarkastellaan elinkelpoisuutena ja kuntatalouden kantokykyä (Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013) ja kuntien kykyä selviytyä perustehtävistään, kuten palvelujen järjestämisestä (Valtiovarainministeriö, 2012a¹; Pauni, 2012). Sitä tarkastellaan optimaalisena väestönkehityksenä (Valtiovarainministeriö, 2012a; Jauhiainen & Huovari, 2013) ja osaavan työvoiman saatavuutena (Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013). Lisäksi elinvoimaisuutta tarkastellaan yhdyskuntarakenteen tiiviytenä ja hyvinä liikenneyhteyksinä (Valtiovarainministeriö, 2012a; Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013) paikallisen elinkeinoelämän vireytenä (Jauhiainen & Huovari, 2013) ja elinkeinopolitiikkaa tukevana johtamisena (Valtiovarainministeriö, 2012a; Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013).

Kuntaliitosselvityksissä kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn arviointi on keskeinen osa-alue. Useissa kuntaliitosselvityksissä on elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan elementteihin liitetty palvelujen järjestämisen edellytykset, demokratia ja johtaminen, vetovoimaisuus ja kilpailukyky, talous- ja henkilöstoresurssit sekä yhdyskunta ja ympäristö. Tämän tulkinnan mukaan kunnan elinvoimaisuus ja toimintakyky tarkoittavat sitä, että kunta pystyy vaikuttamaan kunnallisen itsehallinnon

1 Jyrki Kataisen (2011–2014) hallitus määritteli toteuttamallaan kuntapolitiikalla pyrkivänsä kohti elinvoimaista kuntarakennetta. Valtiovarainministeriön (2012a, 17) ”Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – kuntauudistus selvityksen” mukaan elinvoimaisuutta ja erityisesti kunnan elinvoimaisuutta määrittellään ensisijaisesti alueen väestörakenteen kautta. Jotta väestörakenne tukisi kunnan elinvoimaisuutta, tulee sen olla riittävän suurelta osin työikäistä ja henkilöstön riittävää palvelutarjonnan ylläpitämiseksi. (ks. myös Paananen ym. 2014, 24) Toisena elinvoimaisuuden edellytyksenä selvityksessä tuodaan esille vahva paikallistalous ja elinkeinopolitiikka, joiden nähdään takaavan alueellisen kilpailukykyyn niin kansallisessa kuin kansainvälisessä vertailussa. Uudistuksella elinvoimaisten kuntien tavoitellaan olevan kykeneviä turvaamaan mahdollisuudet ”kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi”. (Valtiovarainministerio 2012b.) Lisäksi elinvoimaista kuntarakennetta tavoitellaan palvelujen turvaamisella, yhdyskuntarakenteen tiivistämisellä ja demokratian vahvistamisella. Valtiovarainministeriön tulkinnassa korostuu kuntien kyky vastata niille asetettuihin palveluvaatimuksiin, (vrt. Valtiovarainministeriö, 2012a, 17) jolloin kunnissa tapahtuva toiminta ja paikallisyhteisöjen sosiaaliset prosessit jäävät vähälle huomiolle.

ja kuntien perustehtävän kannalta keskeisillä alueilla. (esim. Pauni, 2012, 19–20) Arvioinnin tavoitteena on ollut selvittää, mitä todennäköisiä vaikutuksia, hyötyjä ja haittoja kuntien yhdistymisellä olisi verrattuna itsenäisten kuntien toimintaan tulevaisuudessa. Elinvoiman nähdään koostuvan myös kilpailuedun parantamisesta, elinkeinojen kehittämistä sekä työpaikoista ja työllisyyden hoidosta (esim. Koski ym. 2013, 13).

Perinteinen elinvoimanäkemyks, jossa elinvoima nähdään resurssinäkökulmasta elinkelpoisuutena, on monien suomalaisten kuntien näkövinkkelistä ollut melko lohdutun ja lannistava (Paananen ym. 2014, 103). Erityisen huolen kohteeksi muodostuivat väestö- ja elinkeinorakenteeltaan heikkenevään kehityskierteeseen joutuneet kunnat, joissa talouskin on kuralla. Niiden edellytykset selviytyä kunnan kestävä kehityksen ja palvelujen turvaamisesta muuttuvissa olosuhteissa näyttivät heikoilta. Elinvoimaisuus ei kytkeytynyt ainoastaan heikkoon taloudelliseen asemaan vaan myös kuntien keskinäisiin riippuvuuksiin toiminnallisesti, palveluiden ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta. Kunnan on selviydyttävä palveluiden järjestämisestä ja muista kunnalle kuuluvista tehtävistä – ja tässä suuri väestöpohja ja riittävät taloudelliset voimavarat muodostuivat hallitsevan ajattelun mukaan kriittisiksi. Lisäksi kuntien rahoitusjärjestelmässä tapahtunut muutos korosti kunnan oman veropohjan merkitystä ja toi mukanaan verotulojen tasausjärjestelmän, joka muodosti aiemman kantokykyluokituksen kaltaisen ”puskurin” kuntien toimintaedellytysten tasaamiseksi. Koska uusi järjestelmä oli entistä läpinäkyvämpi, alettiin puhua ”elätäjäkunnista” ja ”elätettävistä kunnista”. Verotulojen tasausjärjestelmän katsottiin pitävän kannattamattomia kuntia hengissä. Elinkelpoisuutta kuvaavien kriteerien perusteella pienet kunnat alkoivat merkityksellistyä elinkelvottomiksi. (Laamanen, 2007, 268, 274)

Kotimainen elinvoimakeskustelu on kiinnittynyt vahvasti kunta- ja palvelurakenteiden uudistamistyöhön. Alueen elinvoimaisuuden lisääntyminen liitetäänkin kuntaliitoksen hyötyihin. Suuren yhtenäisen alueen oletetaan luovan otolliset edellytykset elinkeinotoiminnalle. Koska elinvoiman kasvua on yleensä vaikea todentaa lyhyellä aikavälillä, sen positiiviset vaikutukset on myös helppo kyseenalaistaa. (Airaksinen ym. 2012; Koski, 2015a) Esimerkiksi Paras-hankkeen kohdalla kuntia kannustettiin valtionhallinnon toimesta liittymään yhteen muun muassa yhdistymisavustuksin (Vartiainen, 2018, 28). Kuntaliitosten vaikutuksia elinvoimaan ja elinkeinoihin on tutkittu niukasti, mikä on johtanut siihen, että perustelut kuntaliitosten elinkeinovaikutuksista vaikuttavat pohjautuneen uskomuksiin ja oletuksiin tutkitun tiedon sijasta, olipa kyse sitten valtiotason tai paikallistason päätöksenteosta (Koski ym. 2013; Koski, 2015a; Vartiainen, 2018). Kuntaliitosten elinkeinovaikutuksia käsittelevän seurantatutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että Paras-hankkeen aikana toteutetut kuntaliitokset eivät ole tuoneet tavoiteltuja hyötyjä ainakaan elinkeinotoiminnan näkökulmasta. Vaikuttaa siltä, että pelkkä kuntarajojen poistaminen ei tee kunnasta sen houkuttelevampaa asuinpaikkaa tai

yrityksen sijoittumiskohdetta, vaikka ”paperilla” kunnan asukasluku liitoksen myötä kasvaisikin. (Vartiainen, 2018, 28)

Elinkelpoisuuden lisäksi tai vastapainoksi on kuntien elinvoimasta näkemyksiä, joissa kunnan itsehallinnollinen merkitys nostetaan osaksi elinvoimatematiikkaa (esim. Paananen ym. 2014), jolloin tavoiteltava elinvoimainen kuntarakenne nähdään sellaisena, että se vastaa kuntalaisten tarpeisiin vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon ja lisätä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia entisestään. Kun painotetaan yhteisöstä nousevaa elinvoimaa, ymmärretään kunnan olevan ensisijaisesti asukkaidensa muodostama yhteisö, joka hyvinvointipalveluista huolehtimalla luo edellytykset kunnan elinvoimaisuudelle. Lisäksi kunnan elinvoimaisuutta määrittävä tekijä on sen kyky sopeutua ympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja uudellaisiin vaatimuksiin. Kunnan elinvoima voidaan nähdä myös vuorovaikutuksena, jossa korostetaan sosiaalista pääomaa, paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuutta (Paananen ym. 2014; Hytönen ym. 2018). Tämän näkemyksen mukaan sosiaalinen pääoma toimii yhtenä kunnan elinvoiman rakennusaineena. Kun kunnassa on paljon sosiaalista pääomaa, paikallisyhteisöjen ja verkostojen osallisuus kiinnittää kuntalaisten huomion kollektiivisiin etuihin ja saavutuksiin (Paananen ym. 2014, 18). Sosiaalisen pääoman ansiosta nämä toimijat voivat toimia rikkaassa vuorovaikutuksessa yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Kunnan tehtävänä on tukea tätä vuorovaikutusta tukemalla luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä ja kehittää keinoja vuorovaikutuksen ja kumppanuuden lisäämiseksi. (Sallinen, 2011; Paananen ym. 2014) Paikallisidentiteetti nähdään erityisena osallisuutta tukevana elementtinä, ja siihen liittyy myös näkemys kunnasta erilaisten elämäntapavalintojen mahdollistajana. (Paananen ym. 2014, 18) Elinvoima voidaan nähdä myös uuden luomisena. Se viittaa proaktiiviseen toimintatapaan, strategiaan valintoihin, kunnan ”uudelleenkeksimiseen” ja -asemoimiseen, sekä demokratian ja osallisuuden käytäntöjen kehittämiseen. (Paananen ym. 2014; Huovinen, 2017; Hytönen ym. 2018)

Näin ollen elinvoiman käsitteelle on annettu hyvin erilaisia ja joskus myös keskenään ristiriitaisia määritelmiä. Elinvoiman käsitteessä saattavat kietoutua yhteen elinkeinopolitiikka sekä laajemmat toimintaympäristön ja vetovoiman kehittämiseen pyrkivät toimenpiteet. (Hytönen ym. 2018, 5) Suomalaisen elinvoimakeskustelun voidaan nähdä olevan omalaatuinen hybridi sen yhdistäessä hallinnollisen elinkelpoisuuden sekä yhteisöjen toimintakykyisyyteen ja elävyyteen liittyvän sosiaalisen pääoman. Elinvoimalla tarkoitetaan lähinnä jotakin sisäsyntyistä, jota kuitenkin pyritään vahvistamaan ulkoa päin asetetuilla normeilla ja toimenpide-ehdotuksilla, ja jota myös arvioidaan ulkoisin mittarein. Elinvoiman ymmärretään olevan myös jotakin paikallista ja ainutlaatuista, mikä muuttuu paikan lisäksi myös ajassa (Paananen ym. 2014, 25). Esimerkiksi 1990-luvun laman aikana elinvoiman luomisen ja ylläpitämisen tehtävä oli hyvin tärkeä. Ympäristötehtävä ja elämäntapojen mahdollistajan rooli ovat puolestaan nostaneet merkitystään viime aikoina. Viimeisten vuosikymmenien aikana rooli palveluissa ja etenkin hyvinvointipalveluissa on korostunut

muiden roolien kustannuksella, mutta viime aikojen kehityspiirteet antavat aiheen olettaa, että tulevaisuudessa perustehtävä määrittyy taas muiden kuin palvelujen perustalta. (Haveri & Majoinen, 2017, 52–53) Kun kunnan elinvoimaa tarkastellaan useista näkökulmista saattaa niistä avautuakin erilaisia mahdollisuuksia kuntatason tulkintaan. Näin ollen kuntatason elinvoimapolitiikka voi toimintana liikkua hyvin kapeasti ymmärretyn ”kovan” elinkeinopoliittisen toiminnan kautta kohti erittäinkin laaja-alaista ja ”pehmeää” hyvinvointi- ja ympäristöajattelua. (Hytönen ym. 2018, 6)

Kuntien itsenäisyyden edellytysten kiristyessä kunnan elinvoiman lisäksi myös vahvalle kuntataloudelle on ryhdytty antamaan ensisijainen asema palvelujen tuottamiskykyyn vaikuttavien tekijöiden joukossa. Kuntarakenteen tulee olla muutettavissa, jos sen avulla voidaan vahvistaa kuntien taloudellista asemaa (Laamanen, 2007, 274–275). Kunnan elinvoimanäkökulman ja talouden ensisijaisuuden saadessa suuremman painon kunnan itsenäisyyden edellytysten tarkastelussa kuntien ja valtion väliset suhteet saavat 2000-luvun hallitsevassa ajattelussa uudenlaisen muotoilun. Kunnan riippumattomuus valtiosta muodostuu hallitsevassa ajattelussa kuntien taloudellisen vastuuttamisen välineeksi, vaikka riippumattomuus valtiosta on aina muodostanut osan itsehallinnon konseptia (Haveri & Majoinen, 2017, 42). Vastuullistamisen sisäistämistä kuvaa se, että toisin kuin hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa taloudelliselle riippuvuudelle valtiosta ei ole legitimizeettä. Pienen kunnan olemassaolon legitimizeetti kyseenalaistuu, jos se on riippuvainen sille maksettavista valtionosuuksista (Laamanen, 2007, 275). Talouden ensisijaisuuden korostuessa kunnan itsenäisyyden määrittelyssä ajaututaan käytännössä ”jatkuvan kriisin politiikkaan”. Kuntatalouden osalta taloudenhoito näyttää olevan pyrkimystä tilaan, jota ei koskaan saavuteta. Näin se näyttää aina vaativan poikkeuksellisia toimenpiteitä ja tiukkaa itseuria. (ks. Kantola, 2002) Kuntia vaivaakin talouden perusongelma, jatkuva niukkuus, jolloin palvelutarpeita on koko ajan enemmän kuin niiden tuottamiseen on käytettävissä voimavaroja. Tarpeet pyrkivät kasvamaan voimavaroja nopeammin (Robbins, 1952, 24–45). Taloudenpidossa niukkuudesta seuraa, että rajalliset voimavarat on allokoitava sinne, missä ne tuottavat eniten hyvinvointia ja jokaisen kunnallisen palveluyksikön pitäisi käyttää nämä voimavarat mahdollisimman tuloksellisesti eli kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti (Meklin & Vakkuri, 2011, 285).

Vaikuttaa siltä, että kuntien taloudellisen itsehallinnon liikkumavaralle on kuitenkin asetettu monenlaisia juridisia ja tosiasiallisia reunaehtoja. Yleisen toimivaltansa puitteissa kunnat voivat ottaa hoitaakseen erilaisia tehtäviä (esim. Sallinen, 2007). Keskeiset kuntien järjestämät hyvinvointipalvelut perustuvat kuitenkin lakiin, joka merkitsee, että lakisääteisten menojen osuus kuntien toiminnassa on suuri, mikä on kuntien taloudellisen itsehallinnon osalta merkittävä normatiivinen reunaehto. Kunnan itsehallinto, mahdollisuus vaikuttaa palvelujen järjestämistehtävään, on siis melko vähäinen. Tosiasiallisen itsehallinnollisen liikkumavaran suhteen kunnat ovat eri asemassa. Huonossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat pystyvät järjestämään vain sen, minkä lainsäädäntö edellyttää eli kunnan itsehallinto on pieni. Hyvässä

taloudellisessa asemassa olevat kunnat taas voivat järjestää tai tukea muitakin kuin lakisääteisiä toimintoja eli niillä on itsehallintoa lakisääteisten tehtävien harkinnassa. Myös kuntien samalla tehtävänimikkeellä järjestämät palvelut vaihtelevat monipuolisuudessaan, saavutettavuudessaan ja laatutasossaan. Näin ollen kuntien järjestämien palvelujen taso vaihtelee käytännössä minimitasosta ylöspäin. Lainsäädännöllä ei myöskään enää määrätä, miten kunnan on järjestettävä palvelut. Kunnat voivat tehdä palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostaa palvelut kuntaorganisaation ulkopuolelta. Vaikka kuntien on hoidettava erityislainsäädännössä määrättyt tehtävät, on kunnilla siis suuri vapaus päättää tavoista, joilla se lain määräämän toiminnan toteuttaa. Oleellinen kysymys toimintavaihtoehtojen kannalta on se, missä määrin kunta voi toimintatavoillaan vaikuttaa menoihinsa, hillitä niiden kasvua, mutta samalla varmistaa lainsäädännön määrittämät, riittävän tasoiset palvelut. (Meklin & Vakkuri, 2011, 289–290)

Talouden ensisijaisuus luo lisääntyvää painetta vaatimuksille kuntien talouden tasapainosta, mikä nähdään yhtenä keskeisenä reunaehtona kuntien taloudelliselle itsehallinnolle. Tämän mukaan tulojen on riitettävä pitkällä aikavälillä sekä käyttömenojen että investointien maksamiseen. (Meklin & Vakkuri, 2011, 287) Kuntien taloudellista tasapainoa voidaan tarkastella useasta näkökulmasta, joista tyypillinen tapa on tarkastella sitä talousarvion ja tilinpäätöksen tuloslaskelman yli- tai alijäämäisyydellä. Kunnan talouden tasapainon tarkastelu edellä mainitulla tavalla ei anna kuvaa siitä, tarkoittaako ylijäämä hyviä palveluja vai päinvastoin tai johtuvatko huonot talousluvut siitä, että kuntalaisille tarjotaan erinomaisia palveluja (ks. Meklin, 2019, 62). Kunnan talous voi olla alijäämäinen, mutta velaton ja kunnan talous voi olla ylijäämäinen, mutta velkainen. Kuntatalouden tasapainoa voidaan myös tarkastella erilaisin taloudellisin kokonaisuuksin sen mukaan, onko kyseessä kunta vai kuntakonserni (ks. Meklin, 2019, 64). Kunnan tulolaskelman yli- ja alijäämien osuus on useissa kunnissa melko pieni verrattuna kunnan tai kuntakonsernin tasekokonaisuuteen tai vaikkapa omaan pääomaan.

Oleellinen osa kunnan palvelujen tuottamiskyvyn kannalta on taseesta näkyvä kunnan varallisuusasema, jossa saattaa olla huomattavia eroja samanlaisen tasapainoluvun omaavien kuntien välillä (ks. lähemmin esim. Meklin, 2019, 67). Näin ollen ylijäämäiset tilinpäätökset eivät anna välttämättä tarkkaa ja oikeata kuvaa kunnan taloudellisesta tilasta, koska siinä jää taka-alalle kunnan tai kuntakonsernin taseen varallisuuden tai velvoitteiden tila. Emokunnan ja kuntakonsernin taseisiin sisältyy organisaation tulevaisuuden kannalta sekä hyviä, että huonoja asioita, joiden merkitys saattaa olla suurempi kuin tuloslaskelmissa ylijäämän muodossa osoitettu talouden tasapaino. Kuntaorganisaation tasapainon ja kuntalaisten verorahoilla järjestettyjen palvelujen suhde on siis monimutkainen: kunnan tulot ja menot saattavat olla tasapainossa, mutta kuntalaiset saavat heikkotasoisia palveluja, tai päinvastoin tasapainon kanssa taisteleva kunta saattaa tuottaa erinomaiset palvelut kuntalaisille (Meklin & Vakkuri, 2011, 287).

Kuntien talouden ja palvelujen tuotantokyvyn korostuminen kuntarakennetta koskevassa keskustelussa merkitsee keskeisenä ajattelutapana olettamusta taloudellisista mittakaavaeduista, jonka mukaan yksikkökoon kasvattaminen lisää palvelutuotannon tehokkuutta (Vakkuri ym. 2010, 27), jolloin hallitsevassa ajattelussa ratkaisuksi esitetään kuntakoon kasvattamista kuntaliitoksin. Kuntarakennetta koskevassa keskustelussa ovat sen osapuolet pääsääntöisesti joko kuntaliitoksia vastaan tai sen puolesta. Keskustelun osapuolien perusteluissa kunnan tehtävät saavat erilaisen painon. Kuntaliitoksia puoltavan hallitsevan ajattelun äärimmäisessä ulottuvuudessa kunta on osa valtiokoneistoa ja kunnan alue ja toiminta on säädeltävissä sille asetettujen tehtävien mukaisesti. Kuntaliitoksia vastustavan ajattelun äärimmäisessä ulottuvuudessa puolestaan kunta näyttääytyy itseisarvoisena itsehallintoyhteisönä. Näiden äärimmäisten kuntakäsitysten väliin muodostuu jatkumo, jossa kuntarakennepöytäkeskustelu aktualisoituu. Näissä kuntakäsityksissä on kysymys kunnan itsenäisyyden edellytysten määrittelystä ja kriteereistä. Kuntaliitoksia vastustava ajattelu esittää ratkaisuksi julkisen sektorin säästö- ja rationalisointipaineisiin kuntaliitosten sijasta kuntayhteistyön mahdollisuutta ja muita palvelutuotannon tehostamiseen tähtääviä toimenpiteitä. (Laamanen, 2007, 259, 266–267)

Kuntarakennetta koskevan keskustelun osapuolia yhdistää kuitenkin 2000-luvulla vahvistunut huoli kuntien elinvoimasta ja kyvystä järjestää kuntalaisille sekä lakisääteidät että kunnan yleisen toimialan mukaiset palvelut. Puhe elinvoimasta alkaa saada aikaan liikettä itsehallintojatkumolla. Hallitseva ajattelu ja siitä poikkeava ajattelu lähenevät toisiaan muodostamalla konsensuksen, joka syntyy siitä, että sopeutuminen voi tapahtua liitosten lisäksi myös kuntien yhteistyöllä. Ratkaisuksi muodostuu kuntien rajojen muuttamisen sijaan niiden ylittäminen yhteistoiminnan avulla (Laamanen, 2007, 267, 270). Se lähtee ajatuksesta, että yksi koko ei sovi kaikille. Strukturoidut, standardisoidut ratkaisut eivät välttämättä ole funktionaalisia ratkaistaessa paikallispersäisiä ongelmia erilaisissa operationaalisissa ympäristöissä. (Dollery ym. 2010; Airaksinen & Haveri, 2012). Paikallisten hallintojen suorituskyky, vaikuttavuus ja tehokkuus eivät ole hallinnon koon funktio; suurempi ei välttämättä ole parempi, kun puhutaan paikallishallinnosta (Dollery ym. 2010, 24). Hallitseva ajattelu taipuu konsensukseen visioimalla, että seutuyhteistyön kautta voitaisiin edetä suurkuntiin johtaviin monikuntaliitoksiin (Laamanen, 2007, 271).

2000-luvulle tultaessa sopeuttamisen ratkaisuksi muodostunut kaksikärkinen strategia pyrki aktiivisesti edesauttamaan sekä kuntaliitosten että seutuyhteistyön edistämistä. Poikkeavassa ajattelussa tartuttiin voimakkaasti ajatukseen kuntien välisestä seutuyhteistyöstä. Kun valtio aktivoitui kuntayhteistyön edistämässä, poikkeavassa ajattelussa voitiin yhtyä tähän osaan kunta- ja aluerakenteita koskeava tavoitteenasettelua. Näin kaksikärkinen strategia rakentui kompromissiksi, joka tarjosi kaksi vaihtoehtoa ratkaisua kuntien toimintaympäristön muutoksen edellyttämälle sopeutumiselle. Se merkitsi paikallista strategista valintaa näiden etenemissuuntien välillä. Kunta- ja palvelurakennemuutos ja Paras-puitelaki (169/2007)

antoivat legitimiteetin kaksikärkiselle sopeutumisstrategialle. Konsensusstrategiassa kysymys oli siitä, annetaanko myös pienten kuntien ottaa vastuu palveluista ja lähiympäristön kehittämistä. (Airaksinen ym. 2012) Legitimiteetti kaksikärkiselle strategialle muodostui siten, että seutuyhteistyö edusti kompromissia liitoshaluttomuuden sekä elinkeinojen kehittämistarpeiden ja palvelujen turvaamisen välillä. (Laamanen, 2007)

Suomessa on ollut tähän saakka peruseriaatteena niin sanottu yhtenäiskunta-ajattelu ja siihen pohjautuva tehtävämäärittely. Eurooppalaisten kunnallishallintojen vertailun perusteella suomalaisen kunnallishallinnon erityispiirre on, että Suomessa hyvin erilaisia kuntia koskee poikkeuksellisen raskas palveluvelvoite. Kaikkia kuntia koskevat samat vastuut riippumatta niiden väestöllisestä tai maantieteellisestä koosta, sijainnista tai taloudellisesta tilanteesta. Esimerkiksi kallis erikoissairaanhoidonvelvoite on todellisuutta yhtä lailla pienille saaristokunnille kuin suurille kaupungeille. (Haveri & Majoinen, 2017, 48–49) Ajoittain on tullut esiin keskustelua kuntien keskinäisestä erilaistumisesta, kun on pohdittu sitä, tulisiko myös lainsäädännössä siirtyä suomalaiselle paikallishallinnolle ominaisesta yhtenäiskunta-ajattelusta suuntaan, jossa erilaisilla kunnilla olisi erilaisia tehtäviä, vastuita, oikeuksia ja velvollisuuksia (ks. esim. Jäntti, 2016; Jäntti & Sinervo, 2019; Lavapuro ym. 2019; Sinervo & Jäntti, 2021). Vaikka kuntien erilaistuminen on tunnustettu myös valtion tasolla, kansallisessa reformipolitiikassa sen merkitystä ei vielä ole juurikaan huomioitu, vaan kuntien tehtäviä ja voimavaroja määritellään yhtenäiskunta-ajattelun pohjalta eräin poikkeuksin: kunnille yhtenäisesti lisätään tehtäviä tai otetaan pois kuten Sipilän hallituksen (2015–2019) ja Rinteen-Marinin hallituksen (2019-) kaavailemat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset, joissa nämä kuntien tehtävät siirrettäisiin maakunnalle tai muulle suuremmalle alueelliselle yksikölle järjestettäväksi (Stenvall ym. 2018; Meklin ym. 2019; Valli-Lintu, 2019; Meklin ym. 2020). Sipilän hallituksen esittämä uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisestä perustettaville maakunnille ei toteutunut (ks. esim. Valli-Lintu, 2019). Sen sijaan tätä tutkimusta kirjoitettaessa 2021–2022 eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2021 Rinteen- Marinin hallituksen (2019-) uudistuksen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisestä eräin poikkeuksin (Helsingin erityisasema) perustettaville hyvinvointialueille.

2.3 Kuntien uudistaminen kokeiluilla ja lainsäädännöllä

Kunnallishallinnon murroksen aikaan 1990-luvulla alkoi kuntien uudistamisen tukeminen, vauhdittaminen ja ratkaisujen etsiminen kansallisten kuntareformien avulla. Suomessa kuntarakenteen, kuntien yhteistyön ja palvelurakenteen kehittäminen on usein turvattu ja toteutettu erillisellä lainsäädännöllä kuten esimerkiksi laki vapaakuntakokeilusta (718/1988), laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002),

Kainuun maakuntahallintokokeilusta (343/2003) ja kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007). Näissä lakeihin perustuvissa hallinnonuudistuksissa voidaan nähdä kaksi päälinjaa. Ensinnäkin ovat uudistukset, joilla on tavoiteltu palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamista sekä yhdenvertaisia palveluja kautta maan. Näissä uudistuksissa on ollut pyrkimyksenä joko kerralla uudistaa hallintoa (kunta- ja palvelurakennemuutos, kuntarakennemuutos) tai koota kuntien vastuulla olevia, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä suurempiin kokonaisuuksiin. Toisena uudistamisen tapana ovat olleet kokeilut, joiden tavoitteena on ollut saada kokemuksia kuntien välisen yhteistyön lisäämisen vaikutuksista. Seutuhankkeessa pyrittiin edistämään kuntien vapaaehtoista yhteistyötä, Kainuussa taas kokeiltiin maakunnallista kansanvaltaista aluehallintoa. Uudistamis- ja kokeilulainsäädäntö tavallaan kiteyttää kuntarakennepöytäkirjan keskeisiä ajatuksia. (Jäntti, 2016, 58–59)

Ajatuksellisesti uuteen aikaan suuntaamista edustaa 1980-luvulta lähtien kiihtynyt julkisen sektorin rationaliteetin siirtyminen hyvinvointikysymyksistä tehokkuusajattelun voimistumiseen (Julkunen 2001; Niemelä & Saarinen 2012; Jäntti, 2016). Kokonaisvaltaisen ja määrätietoisen julkisen hallinnon uudistamisen voidaan katsoa alkaneen Holkerin hallituksen (1987–1991) ottaessa hallitusohjelmaan luvun hallinnon kehittämisestä. Hallinnon uudistusohjelma koostui useista hankkeista, mutta oleellisena piirteenä oli tulosohjaus-, tulosjohtamisuudistukseksi kutsuttu uudistus, jonka voidaan katsoa merkinneen valtion hallinnon kääntämistä managerialismin suuntaan (Heuru, 2000, 255–256). Hallitusohjelmassa painotettiin hallinnon toimivuuden ja joustavuuden lisäämistä sekä hallinnon parempaa palvelukykyä, tehokkuutta ja tuottavuutta (Haveri, 2002, 9). Muutos managerialistiseen, tulosjohdettuun ja entistä tehokkaampaan kunnallishallintoon merkitsi huomion kohdistamista toiminnan itseisarvosta toiminnan tuloksiin, eli demokration toteuttamisesta kunnan toiminnan tehokkuuteen, mikä johti myös huomion kiinnittymistä kunnan johtamiseen. Merkittävää oli myös valtion ja kunnan suhteen muuttaminen niin, että tavoitejohtamisen idea oli mahdollista toteuttaa myös siinä. Tämä edellytti valtion siirtymistä normiohjauksesta tavoiteohjaukseen silloinkin, kun ohjaus suunnattiin kuntiin. Samalla tilanne oli muutettava sillä tavoin, että myös kunnat alkoivat itse asettaa itselleen tavoitteita ja toimia niiden edellyttämällä tavalla. (Heuru, 2000, 258) Tuona aikakautena kuntajohtamisessa tapahtunutta muutosta Haveri (2002, 4) kuvaa paradigmaattiseksi byrokraattis-legalistisen hallintoparadigman siirtyessä syrjään uuden julkisjohtamisen tieltä. Uusi julkisjohtaminen, joka on tunnetumpi englanninkielisenä New Public Managementtinä (NPM), on 1980-luvulta lähtien vaikuttanut vahvasti julkisen sektorin organisaatioiden tutkimiseen ja kehittämiseen. Alkujaan NPM on lähtenyt liikkeelle lähinnä anglosaksisissa maissa ja sen vaikutus onkin ollut hyvin voimakas Uudessa-Seelannissa, Australiassa, Isossa-Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Kansainvälistymiskehityksen myötä NPM:n johtamisot ovat levinneet myös anglosaksisten maiden ulkopuolelle sekä

tutkimuksena että käytännön sovelluksina siten, että eri maiden hallintoreformit muistuttavat toisiaan varsinkin strategiatasolla (Pollitt ym. 1997; Caiden, 1999; Haveri, 2002) ja siitä tuli etenkin länsimaiden hallinnon uudistuksia ohjaava hallitseva ajattelumalli (Pollitt, 1993; Hood, 1996; Pollitt ym. 1997; Temmes & Kiviniemi, 1997), vaikka sen soveltamisessa on suuria eroja eri maiden välillä..

Valtioneuvoston tuolloin liikkeellepanemia neljä tärkeintä uudistusta koko kunnallishallintoon vaikuttaneina reformeina ja niihin sisältyvinä orientaatioina olivat vapaakuntakokeilu, kuntalaki (365/1995), valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (688/1992) sekä tulosohjaus ja -johtaminen. (Haveri, 2002, 9) Huomattavaksi kunnallishallinnon kehittämiskeinoksi sittemmin muodostuneista kokeilulaista 1990-luvun lopulla (1988) käynnistetty vapaakuntaakokeilu (718/1988) oli merkittävä avaus (Sipponen, 2016, 113). Kokeilun tarkoituksena oli saada kokemuksia siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja paremmin vastavaksi, käyttää kuntien voimavaroja entistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja (Tähti, 1992, 193–194). Vapaakuntalain perusteella säädettiin myös laki (592/1989) vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä sekä eräistä valtion viranomaisten antamista määräyksistä (Haveri, 2002, 10). Vapaakuntakokeilun poikkeamisoikeudet sisälsivät mm. oikeuden, että yksi kunta voi monen kunnan puolesta hoitaa jonkin kunnalle kuuluvan tehtävän. Kokeilussa kunnat kehittivät uusia toimintamalleja esimerkiksi keskinäisen yhteistyön osalta. Kokeilu mahdollisti myös kunnan hallinnon rakenteiden järjestämisen laista poikkeavaksi ja valtuuston päätösvallan delegoinnin entistä vapaammin siten, että delegoinnin vastaanottaja saattoi olla myös viranhaltija. (Heuru, 2000, 273–275)

Heurun (2000, 275) mukaan vapaakuntakokeilu vei managerialismin suomalaisen kunnallishallintoon. NPM-työkaluihin kuului hajauttaminen sekä hallintojärjestelmä- että organisaatiotasolla, markkinamekanismien hyödyntäminen, huomion kohdistaminen organisaatioiden tuotoksiin ja tehokkuuden arviointiin panosperusteisen budjetoinnin ja toimintatapojen sijasta sekä yleisesti geneeristen johtamisoppien seuraaminen. (ks. Temmes & Kiviniemi, 1997; Stoker, 1999; Haveri, 2002; Salminen, 2008) Vapaakuntakokeilulla kunnille tarjottiin enemmän vapauksia päättää paikallisesti asioistaan, kuten esimerkiksi hallintorakenteistaan. Vaikka vapaakuntakokeilulla ei ollutkaan suuria konkreettisia vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi, se toi uusia näkökulmia kunta-valtio-suhteen tarkasteluun lisäten kuntien toimintaympäristön, paikallisasiantuntemuksen ja paikallisen toimivallan merkitystä osana kuntien toimintaa. (Möttönen, 2011; Jäntti, 2016) Vapaakuntakokeilu antoi mahdollisuuden kunnallisen itsehallinnon vahvistumiseen ja loi perustaa kunnan poliittista roolia korostavalle tavalle nähdä kunta suhteellisen itsenäisenä paikallisista oloista vastaavana yhteisenä (Ryynänen, 2015; Jäntti, 2016). Vapaakuntakokeilu jäi 1990-luvulla Suomea kohdanneen laman alle ja itsehallinnon kehittämiskokeilut vaihtuivat talouden säästötoimiin. Vapaakun-

takokeilulaki oli voimassa vuoteen 1992, mutta sen voimassaoloaikaa pidennettiin vuoden 1996 loppuun asti.

Vapaakuntakokeilua seurasivat vuoden 1995 kuntalakiuudistus ja vuoden 1992 valtionosuusuudistus. Nämä molemmat lait tähtäsivät kuntien itsehallinnon ja taloudellisen liikkumavaran vahvistamiseen. Vuoden 1995 kuntalaki (365/1995) voidaan luonnehtia mahdollistavaksi, sillä sen nähdään edeltäjiään paremmin huomioivan kuntien erilaisuuden ja mahdollistavan aiempaa paremmin paikallisten valintojen tekemisen kunnissa. Lisäksi aluehallinnon uudistaminen ja valtion keskusvirastojen lakkauttaminen liittyivät valtionohjauksen heikkenemiseen. (Julkunen, 2001, 117; Jäntti, 2016, 91) Vuonna 1992 perusteellisesti uudistettu kuntien valtionosuusjärjestelmä (kuntien valtionosuuslaki 688/1992) tarjosi kunnille enemmän mahdollisuuksia päättää tehtäviensä hoitamisesta ja rahoituksen kohdentamisesta paikallisesti. Valtionosuusuudistuksessa luovuttiin korvamerkityistä valtionosuuksista ja siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. Kunnat saivat sen myötä käyttöönsä laajemman keinovalikoiman talouden sopeuttamiseksi, mikä lisäsi kuntien taloudellista päätösvaltaa sen suhteen, kuinka ne hoitavat niille laissa määritellyt tehtävät. (Haveri, 2002, 13) Kun vuosien 1990–1993 laman seurauksena valtio ajautui suuriin taloudellisiin vaikeuksiin, se joutui siirtämään omia vastuutaan kunnille. Valtionosuusuudistus oli siinä tilanteessa käyttökelpoinen työkalu. Kunnat otettiin mukaan julkisen talouden tasapainottamiseen. Kunnat pystyivätkin kiitettävästi tasapainottamaan julkisen talouden vaikeaa tilannetta. (Meklin ym. 2019, 77–78)

2000-luvun alussa kokeiluihin perustuva kuntien uudistaminen sai jatkoa seutuyhteistyökokeilulla ja Kainuun hallintokokeilulla. Näissä valtiojohtoissa kokeiluissa uudistusajattelu on perustunut ideaan rakenteellisesta uudistamisesta ja uudelleenskaalauksesta tarkoittaen kuntien koon kasvattamista. Aluksi tapahtui kuitenkin niin, että pyrittiin voimavarojen kokoamisen strategiana lisäämään kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä (Haveri & Majoinen, 2017, 50). Tämän ajatuksen mukaisesti vuosina 2000–2005 toteutettiin kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva seutuyhteistyö- ja seutuvaltuustokokeilu kokeilulakeineen (560/2002; 62/2004). Taustalla vaikuttivat kuntien toimintaympäristön muutokset, erityisesti talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi sekä kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muuttoliike. (Sipponen, 2016, 114) Seutu- hankkeessa kehittämisen näkökulmana oli toimintaympäristön muutoksiin sopeutuminen kuntien kohdatessa yhä monimutkaisempia ongelmia, joita ne eivät pystyneet yksinään ratkaisemaan ja jotka alueen päättäjät tunnistivat tässä verkostoihin pohjautuvassa kokeilussa (Airaksinen & Haveri, 2012, 306–307). Kokeilun loppuarvioinnissa (Airaksinen ym. 2005) todettiin, että syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnyks oli seuduilla kuitenkin korkea ja että Seutu- hankkeessa saavutettiin tavoitteisiin nähden vähäiset tulokset. Konkreettisten tulosten jäädessä vähäisiksi hanke lakkautettiin vuonna 2006 (Sipponen, 2016, 114).

Seutuyhteistyön kokeilun etenemistä ja tulosten saavuttamista vaikeutti, että uudistamisen näkökulmat joutuivat eräänlaiseen konfliktiin keskenään. Mitä konkreettisempaan vaiheeseen seutuyhteistyökokeilussa tultiin ja olisi pitänyt tehdä päätöksiä, aivan toisenlainen näkökulma alkaa vaikuttaa päätöksentekijöiden ajatuksissa. Jotta kokeilussa olisi päästy konkreettisiin tuloksiin, olisi pitänyt purkaa olemassa olevia rakenteita ja luovuttaa osa päätöksentekovallastaan yhteisille organisaatioille. Tässä vaiheessa kuitenkin kunnat peräytyvät muutoksesta ”kalkkiviivoilla”. Kuilu kokeilun seminaari- ja konferenssipuheiden ja todellisten tulosten välillä oli ilmeinen. Tästä ilmiöstä on kokeilun arvioinnissa käytetty nimitystä ”retoriikkamuuri”. Retoriikkamuuri syntyi uudistamisen näkökulmien välisestä konfliktista; päätöksentekijöiden oli mahdotonta tehdä päätöstä pelkästään alueellisesta näkökulmasta, koska heidän mandaattinsa oli saatu paikallistason äänestäjiltä. (Airaksinen & Haveri, 2012, 307)

Seutu- hankkeen kanssa suunnilleen yhtä aikaa toteutettiin Kainuun hallintokokeilu (2003–2012) sitä varten säädetyin kokeilulainsäädännön (343/2003) turvin. Strategiana oli edelleen voimavarojen kokoaminen kuntien välisen yhteistyön avulla. (Jäntti, 2016, 62) Tarkoituksena oli hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun maakunnan kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion suhteeseen. Maakunta toimi tehtävässään maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä kuntalain mukaisen kuntayhtymän tapaan. (Sipponen, 2016, 114) Kainuun maakunnalle siirrettiin sekä kuntien, maakuntaliittojen että valtion aluehallinnon vastuulla olleita tehtäviä (Jäntti, 2016, 62). Kainuun hallintokokeilussa uudistamisen erilaisten näkökulmien välinen konflikti ilmeni heti reformin alussa, koska se sisälsi monia pakollisia elementtejä, jotka siirsivät päätösvaltaa useilta erillisiltä toimijoilta vaaleilla valitulle maakunnalliselle toimielimelle. Kokeilun valmisteluvaihetta vaivasi moniulotteinen luottamuksen puute. Kansallisen tason toimija, joka ymmärsi Kainuun alueen hallinnon kohteena, pelkäsi luovuttaa valtaansa alueelliselle yksikölle asetetussa ajassa. Kunnalliset toimijat kritisoivat kokeilua siksi, että se riisui heiltä suuren osan budjettivallasta ja siirsi melkein 60 % tehtävistä alueelliselle tasolle. He katsoivat, että uudistus tyhjentää paikallisen tason tehtävät ja vallan. Kokeilussa purskahti esiin konflikteja tuon tuosta. Katkeruus ja pelot eivät sulaneet pois. Rakenteet olivat muuttuneet, mutta käsitykset eivät. Uudistamisen näkökulmien konflikti osoittautui koko reformin tuhosiksi. (Airaksinen & Haveri, 2012, 307–309)

Kuntien uudistamiseen tähtäävää lainsäädäntötyötä jatkettiin huolimatta seutukokeilun ja Kainuun hallintokokeilun vähäisistä tuloksista. Valtakunnan tasolla merkittävä pyrkimys uudistaa kuntia ja kuntarakenteita oli Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) vuonna 2005 käynnistämä ns. Paras -uudistus. Uudistusta varten säädettiin erillinen kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseen tähtäävä Paras-puitelaki (169/2007). Sen myötä pyrittiin muun muassa aikaansaamaan

sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueita, edistämään kuntaliitoksia ja ratkaisemaan taloudellisissa vaikeuksissa olevien kriisikuntien tilannetta. (Stenvall ym. 2015, 26). Paras-puitelaki perustui kansallisen kuntarakennekeskustelun tuloksena muodostuneeseen konsensusstrategiaan, jolloin kunnilla oli mahdollisuus lain tuomilla sopeutumisstrategioilla edetä joko muuttamalla palvelurakennetta tai kuntarakennetta. Kunnilla oli mahdollisuus valita itse strategisen etenemisen tapana näistä vaihtoehdoista (Laamanen, 2007, 280) ja uudistuksen yhteydessä puhuttiinkin kunnan strategisesta valinnasta. Näillä strategioilla haettiin kompromissia, joka mahdollistaisi vapaaehtoiset liitokset, muttei pakottaisi kuntia liittymään (Sipponen, 2016, 117). Kumpikin on yleensä nähty niitä hyödyntäneiden kuntien toimesta strategisina valintoina, joilla tavoitellaan elinvoimaisuutta ja mahdollisuuksia selvitä tehtävien ylikuormasta (Haveri & Stenvall, 2009, 227).

Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen keinovalikoimassa siirryttiin kuitenkin uudelle tasolle, kun kunnat veloitettiin lailla järjestämään tehtäviään yhteistyössä ja rakenteita uudistaen (Haveri & Stenvall, 2009, 228). Paras-hanke oli ensimmäinen yritys muuttaa kunta- ja palvelurakenteita tavalla, jota voidaan luonnehtia vähintäänkin puolittaiseksi pakoksi (Haveri & Majoinen, 2017, 50). Vaikka ”pakkoliitoksista” (Haveri & Stenvall, 2009, 228) ei tässä yhteydessä virallisesti puhuttu, pakon ja vapaaehtoisuuden raja on hankkeessa epäilemättä hiuksenhieno. Pakollisuuden elementti juontuu siitä, että puitelain (169/2007) tarkoituksena oli 1 §:n mukaan luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuudistukselle. Sen tavoitteena oli elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lakia sovellettiin maan kaikissa kunnissa (§ 2). Puitelaki tuli voimaan 2007. Se oli tarkoitettu alun perin määräaikaiseksi vuoteen 2012, mutta seuraavan kuntauudistuksen jatkuvasti viivästyessä jatkettiin puitelain voimassaoloa kuntien yhteistoimintavelvoitteiden osalta useaan kertaan, tätä tutkimusta kirjoitettaessa aina 2020-luvulle 2023 asti. Tällä haluttiin turvata, ettei puitelain perusteella tehtyjä kunta- ja palvelurakenteita pureta ennen seuraavaa kuntauudistusta.

Paras-uudistus toi kuntien rakenteiden muuttamiseen uusia elementtejä; edellä mainittu velvoittavuus kaikkien kuntien osalta, uuden julkisjohtamisen ajattelutapaan liittyvä kuntien kvantitatiivinen arviointi väestöä ja taloutta koskevin yhtenäisin kriteerein ja monikuntaliitoksiin kannustaminen huomattavin yhdistymisavustuksin. (ks. esim. Laamanen, 2007, 281; Koski, 2015b, 2) Väestöpohjakriteerien käytönotolla nousee esiin kysymys siitä, mikä on oikea kuntakoko. Terveyspalveluissa ja osittain myös sosiaalipalveluissa tavoitteena oli 20 000 asukkaan² väestöpohja. Ammatillisen koulutuksen osalta väestöpohjan tuli muodostua yli 50 000 asukkaas-

2 Venäjän keisarinna Katariina II:n (1762–1796) kuvernementtihallintoukaasin mukaisesti kussakin piirikunnassa piti olla keskimäärin 20 000–30 000 revisiosielua (Vanhan Suomen arkistot 2012, 80). Onko sattumaa, että 2000-luvun kuntaliitoksissa on tavoiteltu samaa asukasmäärää kuin Katariina II:n piirikunnissa (Sipponen, 2016, 83).

ta. (Sipponen, 2016, 83) Tavoitteena oli, että suurempien kuntien on pystyttävä järjestämään palvelut pieniä tehokkaammin (ks. Meklin, 2012, 313–314). Usein kuntakoon tuottamia hyötyjä käsiteltäessä jää epäselväksi, tarkoitetaanko koolla kunnan kokoa, hallinnon kokoa vai kunnan sisällä toimivien yksikköjen kokoa. Suuruuden tuoman edun yleisenä mittarina käytetään tuotoksen (tuotosyksikön) yksikkökustannuksia (Meklin, 2012, 319). Suuruus tuo etuja, kun yksikkökustannukset alenevat. Suuruutta käsittelevissä opeissa yleisimmin puhutaan suuruuden ekonomiasta (economies of scale), harvemmin laajuuden ekonomiasta (economies of scope) ja vielä harvemmin koon ekonomiasta (economies of size). Näillä kullakin on käyttöä tunnistettaessa suuruuden tuomia etuja (Dollery & Fleming, 2006; Meklin, 2012). Paras-hankkeen oletamus yksikkökoon kasvattamiseen liittyvistä hyödyistä nojautuu teoriaan mittakaavaeduista. Tällöin on kysymys taloudellisen tehokkuuden osalta skaalatehokkuudesta, jossa kuntien rationaalisen palvelutuotannon edellytysten oletetaan parantuvan yksikkökokoja muuttamalla. (Vakkuri ym. 2010, 35)

Kuntakokoa, kunnan kustannuksia ja kunnan tehokkuutta on käsitelty runsaasti tutkimuksissa sekä kansainvälisesti että kansallisesti (ks. Meklin, 2012, 314–315). Tutkimuserinteen keskeisin havainto kuntaympäristössä on se, että suoraa yhteyttä kuntakoon ja tehokkuuden välille ei voida määrittää (esim. Segal, 1976; Moomaw, 1981; Dollery ym. 2008). Toisin sanoen, ajatus yksikkökoon kasvattamisen tehokkuutta parantavista vaikutuksista ei ole yksiselitteinen. Päinvastoin, voidaan löytää perusteita ja empiiristä evidenssiä sekä lisääntyvien että vähenevien skaalatuottojen olettamukselle. Kunta voi olla kooltaan liian pieni, mutta myös liian suuri toimiakseen tehokkaasti ja tuloksellisesti. (Vakkuri ym. 2010, 37) Esimerkiksi Capello ja Camagni (2000) puhuvatkin tässä yhteydessä, ei ”optimaalisen”, vaan ”tehokkaan” kuntakoon käsitteestä.

Optimaalisen tai tehokkaan kunnan kokoa voidaan tarkastella esimerkiksi suhteessa kunnan asukaskohtaisiin kustannuksiin, palvelutehtävään, taloudelliseen menestykseen, kykyyn turvata kansalaisille yhdenvertaiset palvelut ja suhteessa maantieteelliseen alueeseen. (Vakkuri ym. 2010; Meklin, 2012; Meklin ym. 2019) Tutkimusten perusteella (ks. Meklin, 2012, 322–324; Meklin ym. 2019, 79–82) ei ole todettu, että olisi olemassa yleistä kunnan optimikokoa, jos sitä mitataan kuntien asukaskohtaisilla kustannuksilla. Asukaskohtaiset kustannukset riippuvat palvelujen järjestämistavan lisäksi kunnan aluetekijöistä, väestötekijöistä ja palvelutasosta. Tutkimusten mukaan keskikokoiset kunnat ovat tehokkaimpia. Keskikokoisen kunnan asukasluvulla näyttäisi olevan vaihteluväli. Tämä oikeuttaisi puhumaan ”riittävän suuresta” ja ”liian suuresta” kunnasta tehokkaan palvelutuotannon näkökulmasta. Kuntakoon suurentaminen kuntaliitoksilla ei sinänsä tuo suuruuden tarjoamaa hyötyä, vaan se (Meklin 2012, 322; Meklin 2019, 81) tarjoaa mahdollisuuksia, kehittämispotentiaalia. Kunta sijaitsee siellä missä sijaitsee ja asukkaat ovat liitosten jälkeen ne, mitkä ennenkin tarpeineen ja ongelmineen. Kuntien yhdistämisessä on

oleellista, mikä on kehityssuunta liitosten jälkeen: vähenevä, ennallaan pysyvä vai kasvava väestö ja palvelutarve. Näissä tilanteissa kuntaliitosten potentiaaliset hyödyt realisoituvat eri tavoin. (Meklin, 2012, 322–324)

On myös todettu, että tehokas ja riittävän suuri koko vaihtelee palvelutehtävittäin. Päivähoidon tai erikoissairaanhoidon järjestäminen vaativat erilaista riittävän suurta kokoa. Käytännössä kunnan on valittava yksi koko, joka toisiin tehtäviin on liian pieni ja toisiin tarpeettoman jopa haitallisen suuri. Suuruuden tuomien etujen kannalta kunnan suuruutta oleellisempaa on palveluyksikköjen suuruus, jota yleiset opit suuruuden tuottamista hyödyistä käsittelevät. (Meklin 2012, 322–323; Meklin ym. 2019, 80) Koska suuri osa kuntapalveluiden kustannuksista syntyy varsinaisessa palveluverkossa, kouluverkoissa, terveysasemilla ja toimipisteissä, kuntien kokoa kasvattavissa kuntaliitoksissa ei toki automaattisesti tavoiteta kaikkia potentiaalisia mittakaavaetuja. Yksikkökoon kasvattamisen mahdolliset tuottavuushyödyt saattavat ilmetä siis ensisijaisesti palvelutuotantoyksiköiden toiminnassa. (Vakkuri ym. 2010, 39)

Kuntakokoon tai palveluyksikön kokoon ja palveluverkkoon liittyvien elementtien lisäksi uudistamisen retoriikan keskiöön oli noussut myös palvelujen turvaaminen kansalaisille tasavertaisesti. Palveluiden turvaamisen vastinpariksi on muodostunut tuottavuuden edistäminen. Julkisella sektorilla taloustieteen taustaoletuksista kumpuava tuottavuuden käsite on kuitenkin ongelmallinen. Se ei mittaa hyvinvointia. Kuntarakennekeskustelua onkin leimannut laajalti se seikka, että kysymys kuntakoon ja useimpien taloudellisen menestyksen indikaattorien suhteesta on kiistanalainen. (Laamanen, 2007, 282) Tutkimusten perusteella näyttää siltä, että kuntien sovittaminen samanlaiseen muottiin on hankalaa, eikä se vaikuttaisi perustellulta. Kuntauudistuksella tavoiteltavat hyödyt olivat erilaisia väestöltään ja elinkeinoelämältään kasvavilla ja supistuvilla seuduilla, samoin kaupunkiseuduilla ja harvaanasutuilla seuduilla. (Meklin ym. 2019, 79)

Paras-hankkeen keskustelut ja perustelut kuntakoon kasvattamisesta eivät paljoakaan sivua maantieteellisen alueen kasvattamisen vaikutuksia. Toisin sanoen, millainen yhteys on tarkkaan ottaen väestöpohjan lisäämisellä ja näin laajenevalla maantieteellisellä alueella? Voivatko kuntien väestöpohjaiset tehokkuusolettamukset itse asiassa rajoittaa tehokasta palvelutuotantoa lisäämällä paineita pirstaleiseen ja hajautuneeseen toimipisteiden verkkoon? Näkökulmana tulisi olla aiempaa systemaattisemmin myös maantieteellisen alueen ”tehokas” koko ja sen vaikutukset kuntien tuottavuuden parantamisen perusedellytyksiin. (Vakkuri ym. 2010, 38) Esimerkiksi aikaisemmin tässä luvussa mainitun Paras-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten elinkeinovaikutukset eivät ole tuoneet tavoiteltuja hyötyjä (Vartiainen, 2018). Paras-uudistuksen ensimmäisen vaiheen, kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen, nähdään tarjonneen vain kehittämispotentiaalia. Voidaan kuitenkin nähdä, että suurempi kuntakoko tarjoaa osaltaan mahdollisuuksia järjestää toimintoja esimerkiksi suuremmissa palveluyksiköissä tai ottaa

elinkeinotoiminnassaan suurempia riskejä. Todelliset hyödyt saadaan aikaiseksi siinä vaiheessa, kun uudistetaan palveluja, palvelurakenteita ja johtamisjärjestelmiä. Suuri merkitys näyttää kuntaliitoksissa olevan sillä, millaista toimintatapaa uusi kunta lähtee soveltamaan. Suurimman liitoskunnan toimintatapa ei välttämättä ole ollut tehokkain. Tutkimusten perusteella kehittämispotentiaalin käyttöönotossa korostuu vuosien mittainen muutoksen johtamisen merkitys. (Meklin ym. 2019, 79–81)

Paras-lainsäädäntö (169/2007) toi uutena elementtinä asetuksen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tarkasteluksi³. Näitä kuntatalouden kriteereitä kutsutaan arkikielessä usein kriisikuntakriteereiksi. Uuteen julkisjohtamiseen liittyvä ajattelutapa on korostanut talouden näkökulman merkitystä uudella tavalla suomalaisessa kuntakentässä. Uuden julkisjohtamisen ajattelutavan mukaisesti kriteerit ovat numeerisia tunnuslukuja, joiden avulla määritellään, mikä on hyvää tai menestyvää kuntataloutta ja mikä on huonoa. Kuntatalouden kriteerit syntyivät kuntien talouden noususta ensisijaiseksi kuntien itsenäisyyden kriteeriksi ja kuntien ja kuntatalouden vastuuttamisesta osaksi julkisen talouden tasapainoa. Kuntatalouden tasapainon vaatimus koski sekä toimialaa yhteensä että yksittäistä kuntaa. Laissa määriteltiin kuuden talouskriteerin raja-arvoista kuntien talouden osalta (Koski, 2015b, 2).

Näitä kuntatalouden kriteereitä on myös joiltakin osin kritisoitu (esim. Helin, 2007). Esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen loppuarvioinnissa paneuduttiin kriisikuntien arviointimenettelyyn, mutta ei siihen, kuinka hyvin kriteereiden avulla onnistuttiin tunnistamaan talouden kriisikunnat (ks. Helin, 2007, 51; Stenvall, ym. 2009, 158–160; Koski, 2015b, 2). Kritiikissä on kiinnitetty huomiota myös kysymyksiin, miten kriteerit oli valittu ja miten tunnuslukujen raja-arvot oli määriteltä. Osa kriteereistä oli päällekkäisiä ja korreloivat voimakkaasti keskenään, joista esimerkkinä ovat kunnan lainojen ja suhteellisen velkaantuneisuuden korkea korrelaatio, omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden korrelaatio sekä omavaraisuusasteen ja kunnan lainojen korrelaatio. Näin ollen, jos kriisikuntaa indikoiva arvo täyttyi näistä yhdessä kriteerissä, saattoi se täyttyä myös kahdessa muussa, koska ne korreloivat keskenään (Helin, 2007; Koski, 2015b). Helinin (2007) kritiikki kohdistui myös siihen, että kuntatalouden kriteerien raja-arvoja ei ole kunnolla perusteltu. Hän käytti esimerkkinä tuloveroprosentin raja-arvoa,

3 1. Kunnan vuosikate on ilman kuntien valtionosuuslain mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen;

2. Kunnan asukasta kohti laskettu lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;)

3. Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;

4. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 yksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

5. Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia;

6. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia. (Koski, 2015b, 2)

joka oli määritelty 0,50 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin maan painotettu keskiarvo. Vuonna 2005 tuon raja-arvon ylitti peräti 201 kuntaa. Toisin sanoen, maassamme oli tuolloin suuria alueita, joissa kaikki kunnat kuuluivat ko. kriteerin perusteella kriisikuntien joukkoon (Helin 2007, 51; Koski, 2015b, 2). Sittemmin Paras-puitelain esiin tuomat kuntatalouden kriteerit ovat löytäneet tiensä kuntien kehittämislaisista vuoden 2015 kuntalakiin (410/2015, § 118). Kuntalain sisältämät kriteerit ja raja-arvot ovat samantapaisia kuin Paras-hankkeen kehittämislaisissa sisältäen kuitenkin eräiden raja-arvojen tarkistuksia ja talouden entistä kattavampaa tarkastelua kunnan lisäksi koko kuntakonsernin näkökulmasta. Näin lainsäädännöllä määritellään kunta ajamaan tietyillä raiteilla taloudellisten tavoitteiden osalta. Raiteilta poikkeamien merkitsee uhkaa kuntarakenteen pakollisesta muuttamisesta kuntarakennelain mukaisen erityisen selvityksen seurauksena.

Paras-puitelain mukaisessa uudistuksessa uusi ilmiö oli kuntien kannustaminen monikuntaliitoksiin. Monikuntaliitos on sellainen kuntajaon muutos, jossa liitoksessa mukana olevia kuntia on vähintään kolme ja jonka seurauksena kuntien lukumäärä vähenee vähintään kahdella. Se pitää sisällään sekä kunnan laajentumisen liitoksen ansiosta että kuntien yhdistymisen uudeksi kunnaksi. Uuden kunnan vaihtoehdossa kaikki kunnat lakkaavat ja perustetaan kokonaan uusi kunta. Toimintamalli tulee kyseeseen erityisesti silloin, kun kunnat korostavat keskinäistä tasavertaisuutta. (Koski, 2008, 10) Paras-hankkeen yhteydessä valmisteltiin kuntajakolakiin (1196/1997) yhdistymisavustuksiin liittyvä muutos (170/2007), jonka tavoitteena oli lisätä halua monikuntaliitosten ja väestömäärältään mahdollisimman suurten liitosten toteuttamiseen ja että kunnat tarttuisivat tähän mahdollisuuteen nopealla aikataululla. Lakimuutos merkitsi, että yhdistymisavustus kasvaa yhdistyvien kuntien lukumäärän kasvaessa. Lisäksi yhdistymisavustus nousee asukasmäärän mukaiseen maksimiinsa silloin, kun yhdistyneen kunnan väkiluku on yli 20 000 ja kun samalla muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä ylittää 10 000 asukkaan rajan. Vastaavasti yhdistymisavustus on pienimmillään silloin, kun yhdistynyt kunta jää alle 20 000 asukkaan suuruiseksi ja kun muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 3 500. Vanhaan yhdistymisavustusjärjestelmään verrattuna kuntajakolain muutos merkitsi aikaisempaa pienempiä avustuksia kahden pienen kunnan yhdistymisille. Valtio kannusti kuntia tekemään monikuntaliitoksia nimenomaan vuosina 2008–2009 siten, että yhdistymisavustukset olivat suurimmillaan vuosina 2008–2009 toteutettavissa liitoksissa ja siitä ne laskivat runsaalla viidenneksellä vuosiin 2010–2011 ja siitä edelleen runsaalla viidenneksellä vuosiin 2012–2013⁴. Kuntien yhdistymishalukkuutta lisättiin kuntajakolaissa myös sillä tavoin, että valtionosuuksien menetysten korvaus muutettiin viiden vuoden ajaksi

⁴ Jokainen kunnan lisäys vuonna 2008 ja 2009 toteutettavassa kuntajaon muutoksessa merkitsi 1,26 miljoonan euron lisäystä yhdistymisavustukseen. Vuonna 2010 tai 2011 tuo lisäys oli 0,98 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 ja 2013 se oli 0,70 miljoonaa euroa. (Koski, 2008, 11–12)

täysimääräiseksi. Aikaisemmin se oli ollut portaittaisesti aleneva siten, että ensimmäisen vuoden 100 prosenttisen kompensaation jälkeen se portaittain aleni vuosi vuodelta⁵. Paras-hankkeen mukaisia yhdistymisavustuksia monikuntaliitoksen kannustimina ei voitane väheksyä. (em. 11–13)

Vuonna 2011 toimintansa aloittanut Kataisen hallitus (2011–2014) nosti kuntien uudistamisen tavoitteet tuntuvasti korkeammalle kuin Paras-uudistuksessa. Hallitus esitti toteuttavansa kattavan vahvoihin ja elinvoimaisiin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakennemuutoksen koko maassa (Meklin ym. 2019, 83). Näin ollen Kataisen hallituksen alkuvaiheessa oli tavallaan samanaikaisesti kaksi päällekkäistä valtakunnallista uudistuskokonaisuutta. Toisaalta Paras-uudistuksen toimeenpano oli vielä meneillään ja toisaalta hallitus käynnisti uutta kuntarakennemuutosta. (Stenvall ym. 2015, 26) Kataisen hallituksen tavoitteena oli supistaa kuntien lukumäärää voimakkaasti, mikä merkitsi käytännössä sitä, että Suomessa olisi noin 70 kuntaa. Samalla tarpeen kuntien välisille yhteistoimintarakenteille nähtiin vähenevän. Tämän puolestaan ajateltiin selkeyttävän ja yksinkertaistavan hallintoa ja vahvistavan paikallista demokratiaa. (Haveri & Majoinen, 2017, 50–51) Kuten 2000-luvun aikaisemmatkin kokeilut ja kuntareformit myös Kataisen ja sittemmin Stubbin hallitusohjelman kuntapolitiikka tähtäsi kunnallisten palvelujen turvaamiseen koko maassa, luomaan edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle ja ikääntymisestä seuraavalle kasvavalle palvelujen kysynnälle. Vahvojen peruskuntien tuli hallitusohjelman mukaan kyetä huolehtimaan itsenäisesti peruspalveluista lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoidtoa ja vaativia sosiaalihuollon palveluja. Lisäksi kaavaillun Sote-järjestämislain valmistelu tuli sovittaa yhteen niin aikataulullisesti kuin sisällöllisestikin valtakunnallisen kuntauudistuksen kanssa (Stenvall ym. 2015, 26).

Kataisen ja Stubbin hallitusten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevat suunnitelmat kaatuivat perustuslaillisiin ongelmiin ja varsinkin kuntauudistus poliittisen tahdon puutteeseen. Suunnitelmat eivät edenneet paikallisella ja alueellisella tasolla, koska kuntauudistusten toteutustapa koettiin kunnissa määrälliseksi, kunnan toimintalogiikkaa ymmärtämättömäksi ja kuntakentän ulkopuolelta ohjatuksi (Haveri & Majoinen, 2017, 51). Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana kuitenkin säädettiin kuntarakennelaki (478/2013), joka korvasi kuntajakolain ja uudistettiin kuntalaki (410/2015). Kuntarakennelaki korosti eheää ja elinvoimaista kuntarakennetta ja sisälsi kaikille kunnille yhdistymisten selvitysvelvollisuuden, mikä merkitsi sitä, että jokaisen kunnan tuli ilmoittaa (viimeistään marraskuussa 2013), minkä kunnan tai kuntien kanssa ne selvittävät kuntien yhdistymistä. (Stenvall ym. 2015, 28)

5 Valtionosuuksien kompensaation oli aikaisemmin ollut yhdistyneessä tai uudessa kunnassa ensimmäisenä vuonna täysimääräinen (100 %), toisena 80, kolmantena 60, neljäntenä 40 ja viidentenä 20 prosenttia täysimääräisestä. (Koski, 2008, 13)

Paras-hankkeesta käynnistynyt ja kuntauudistukseen jatkunut rakenneuudistusten aikakausi näyttäytyi tutkimuksissa kuntien näkökulmasta myös uudistusväsymyksenä. Edellä mainitut pakkoselvitykset kuormittivat niin luottamushenkilökuin viranhaltijajohtoakin ja lisäsivät epävarmuustekijöitä henkilöstön keskuudessa (Meklin & Pekola-Sjöblom, 2012, 54). Lisäksi kuntaliitoksiin perustuvan uudistuksen vaikeutena oli arvioida ja todentaa sen tulevat hyödyt. Kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista oli kiistelty vuosikymmenien ajan ja siksi Kataisen hallituskin sai paljon arvostelua osakseen ottaessaan kuntaliitokset uudistuksen työvälineeksi. Kuntaliitoksille perustuva uudistaminen osoittautui vaikeaksi jo Paras-uudistuksessa. Liitymisuhan alla olevien kuntien suhtautuminen uudistusta kohtaan oli niin vahvasti vastustava, että mahdollisuudet onnistuneille kuntaliitosten toteuttamisille olisivat olleet hyvin heikot. (Meklin ym. 2019, 83–86)

Vaikka Kataisen hallituksen vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kuntareformi ei toteutunut, Sipilän hallitus (2015–2018) linjasi kuntien uudistusväsymyksestä huolimatta hallitusohjelmassaan, että vastuu sosiaali- ja terveystalouksista siirretään kunnilta uudelle itsehallinnolliselle alue- ja maakunnalle, jonka johdossa on suoralla kansanvaalilla valittu johto ja jonka hallinto ja asema mukailevat peruskuntien asemaa. Uudistuksessa oli tarkoitus mm. perustaa 18 maakuntaa, rahoitus tulisi kuitenkin valtiolta (maakunnalla ei verotusoikeutta) ja sosiaali ja terveydenhuollon palvelujen osalta olisi kansalaisilla valinnanvapaus sen tuottajaan nähden. Uudistuksen taustalla oli pyrkimys vahvistaa hyvinvointipalvelujen tuotantorakenteita ja paikata julkisen talouden kestävyysvajetta. Uudistus pyrki ratkaisuun, joka poikkesi merkittävästi perinteisestä peruskuntiin pohjautuvasta mallista niin järjestämisvastuiden, rahoituksen kuin palvelutuotannonkin osalta. Sote- ja maakuntauudistuksen perusidea oli tehtävien siirtäminen pois kunnilta, jolloin kuntien rooli ja asema muuttuisivat merkittävästi. (Stenvall ym. 2017, 14; Meklin ym. 2019, 86) Aikaisemmin 2000-luvulla toteutetut tai suunnitellut uudistukset olivat olleet kuntopohjaisia ja pyrkineet vahvistamaan kuntien kykyä selvittää lakisäätöistä tehtävistään kuntaliitosten ja kuntien välisen yhteistyön avulla (Stenvall ym. 2015), mikä antoi enemmän pelivaraa paikallisille ratkaisuille (Stenvall ym. 2017, 14). Uudistuksen valmistelu törmäsi kuitenkin monenlaisiin ongelmiin sekä lakien valmistelun että uudistuksesta vallitsevan poliittisen erimielisyyden osalta (Valli-Lintu, 2019). Sote- ja maakuntauudistusta ei Sipilän hallituksen toimikaudella saatu toteutettua.

Tätä tutkimusta kirjoitettaessa kunta- ja palvelurakennetta on eniten muuttanut Paras-hanke kuntaliitoskannustimiseen ja yhteistyövelvoitteeseen. Kuntien määrä oli vielä 1960-luvun puolivälissä 550. Sen jälkeen kuntien määrä väheni vuosikymmenessä noin viidelläkymmenellä. Paras-hanke (2007–2012) vähensi kuntien määrää Manner-Suomessa 111 kuntaa. Kataisen hallituksen tavoittelemassa suuressa kuntauudistuksessa kuntien määrä näyttää vähentyneen vain viidellä. (Sipponen, 2016, 148) Vuoden 2020 lopussa kuntia oli kuntaliiton mukaan 309 (Kuntaliitto, 2021).

Paras-puitelainsäädännön mukaisesti kunnille oli tarjolla kaksi etenemisstrategiaa, kuntaliitokset tai kuntien yhteistyö. Puitelakiin liittyvien pakollisten selvitysten jälkeen kansallisten sopeuttamisstrategioiden toteuttaminen koski käytännössä ensisijaisesti niitä kuntia, joiden asukasluku oli alle 20.000. Suuremmille kunnille Paras-projekteihin ryhtyminen oli käytännössä vapaaehtoista. Kunnan strategisen suunnitelman tekemistä ohjataan kuntajakolakiin ja sittemmin kuntarakennelakiin otetuilla säädöksillä. Säädökset määrittelevät, mitä strategisessa suunnitelmassa, jota kuntaliitosselvitys merkitsee, pitää olla. Pohdittava kysymys on, jääkö kunnille ja muutoksen tekijöille ja muutoksessa läsnä oleville tarpeeksi liikkumavaraa toteuttaa muutos paikallisten tarpeiden mukaisesti? Muutoksia tulisi siksi tulkita myös paikallisesta lähtökohdasta ja kontekstista käsin. Paikallisuus tässä yhteydessä tarkoittaa (Nyholm & Airaksinen, 2009, 249), että muutos on jossain määrin sidottu kontekstiin ja siihen institutionaaliseen ympäristöön, jossa se toteutetaan, johon tämän tutkimuksen mielenkiinto tässä valtiojohteisessa kuntareformissa kohdistuu.

Keskustelu palvelurakenteista on nostanut esiin niihin ja kuntien rooliin liittyvät jännitteet, mikä on purkautunut tempoilevana ja epäjohtomukaisena valtion toimintana, jossa jokainen hallitus vuorollaan on esittänyt oman keinovalikoimansa uudistuksiin tähtääviksi rakenteellisiksi ratkaisuuksi, ja jossa kunnille on jäänyt sivustaseuraajan rooli (ks. tarkemmin Stenvall ym. 2015). Erilaiset rakenteelliset uudistukset vaihtuvine keinovalikoimineen ja niihin liittyvä epäjohtomukaisuus kuluneiden vuosikymmenten aikana ovat 2000-luvulla vieneet kuntia eri suuntiin. Osa kunnista on ryhtynyt toteuttamaan valtakunnassa kulloinkin vallassa olevan hallituksen päätöksiä esimerkiksi kuntaliitoksia tekemällä ja palvelujen järjestämisyhteistyötä lisäämällä yhteistoiminta-alueita ja sote-piirejä muodostaen. Osa kunnista on osoittanut tyytymättömyytensä valtion toimintaan vastustaen kaikenlaisia uudistuksia jättäytymällä tyystin niiden ulkopuolelle. Osa kunnista on tehnyt uudistuksia, joilla voi estää keskusohjattujen uudistusten kohteeksi joutumisen. Osa kunnista puolestaan on vapaaehtoisesti ja omaehtoisesti ryhtynyt muiden kuntien kanssa laajamittaiseen yhteistyöhön palvelujen turvaamiseksi tai tehnyt oma-aloitteisesti vapaaehtoisia kuntaliitoksia, koska niitä eri syistä on pidetty järkevinä (Jäntti, 2016, 96–97). Kuntien rooli on vaihdellut huomattavasti eri kuntien kesken osan toimiessa proaktiivisesti toimintansa kehittämiseksi, osan reagoidessa passiivisesti valtion toimiin ja osan vältellessä passiivis-aggressiivisesti uudistamista ⁶(ks. Anttiroiko & Ylitalo, 1995).

Tätä tutkimusta kirjoitettaessa 2000-luvun kuntareformit ovat saavuttaneet ainakin eräänlaisen välipisteen, jos ei välirauhaa. Eduskunta äänesti 23. kesäkuuta 2021 Marinin hallituksen (2019-) esityksen puolesta, että vastuu sosiaali- ja ter-

6 Anttiroiko (1995, 157) määrittelee kolme strategista lähestymistapaa suhteessa organisaation kulttuuriseen muutokseen: aktiivinen sopeuttamisstrategia, passiivinen, valtion komentoona asettava sopeuttamisstrategia ja pakkotilanteen sanelema muutos

veydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyisi uusille perustettaville hyvinvointialueille 1.1.2023. Näin ollen nämä tehtävät siirtyvät päätöksen mukaan pois kunnilta. Uudistuksessa tehdään muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen, tuottamiseen ja rahoitukseen. (Valli-Lintu, 2021) Uudistusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.7.2021. Hyvinvointialueet ovat uusia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet hyvinvointialueet ovat Manner-Suomessa alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia. Uudenmaan aluetta koskee hyvinvointialueiden osalta erilliskorjaus. Monta vaalikautta kestäneen valmistelun ja työn jälkeen sosiaali- ja terveystalot kootaan ”leveämmille harteille” hyvinvointialueille, joiden nähdään pystyvän nykyistä kuntapohjaista järjestelmää paremmin järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikille kansalaisille kaikkialla Suomessa. (<https://vm.fi/sote-uudistus>, 11.8.2021)

Uudistuksella ratkaistaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestäminen, mutta kuntien ja kuntarakenteiden osalta tulevaisuus on avoin. Tämänkin uudistuksen tavoitteet ovat asetettu ja ohjaavat suunnitelmat tehty valtakunnan ylimmällä poliittisella tasolla. Tavoitteena on ollut muuttaa koko maata kattava kuntaperusteinen sote-järjestelmä. Tästä lähtökohdasta on katsottu myös paikallista toimintaa. Kunnat, jotka muodostavat paikallisen toiminnan julkishallinnollisen tason, ovat olleet uudistuksen kohteena, eivät uudistuksen toteuttajina. Uudistuksen seurauksena kuntakentän asema, tehtävät ja merkitys muuttuvat. Avoin on myös kysymys siitä, muuttaako valtion keskushallinnon johtama reformi paikallisella tasolla ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja olla mukana heitä koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa. Koetaanko uudet sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja päätöksenteon areenat kaukaisemmiksi kuin kuntaperusteisessa toiminnassa. Pohdittavaksi tulee myös kysymys uuden hallintojärjestelmän hyväksyttävyydestä. Hyvinvointivaltion vahvaan legitimitettiin on vaikuttanut se, että kansalaiset ovat kunnallisen demokratian kautta olleet päättämässä heitä koskevista asioista ja sovittamassa palvelujärjestelmiä paikallisiin oloihin. On syytä kysyä, mitä julkisen toiminnan legitimitetissä tapahtuu, kun päätöksenteko sosiaali- ja terveystalouksissa nousee ylemmälle tasolle ja rahoitusvastuu siirtyy valtiolle. (Möttönen, 2019, 10–12)

3 Pluralistisen organisaation strategian rakentaminen muutoksessa

Tutkimuksen kuntaliitoksen perusta on valtiojohteisessa kuntareformissa, jota ohjaa kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseen liittyvä Paras-puitelainsäädäntö. Reformissa kunnille annetaan kaksi strategista vaihtoehtoa: kuntien yhteistyö palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tai kuntien yhdistyminen eli kuntaliitokset. Strategialla on tarkoitus vastata kuntien toimintaympäristön vaatimiin muutoksiin. Tämä luku sisältää, miten käsitykset strategiasta, strategiatyöstä, -käytännöistä ja strategiatoimijasta ovat muuttuneet klassisen rationaalisen strategiatutkimuksen rinnalle nousseen strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman kautta. Luvussa käsitellään myös niitä strategiatyön haasteita, joita kunnat pluralistisina organisaatioina kohtaavat sekä strategian muodostamisessa että toteuttamisessa. Lisäksi kuntien asema yhteiskunnallisena instituutioon merkitsee, että niihin kohdistuu erilaisia odotuksia sekä kuntaorganisaation sisältä että ulkoisesta ympäristöstä, jolloin tärkeä osa kunnan toimintaa ja toimintakykyä on organisaation toimintatapojen legitimitetti ja sen saavuttaminen sekä ylläpitäminen myös silloin, kun ympäristö tai instituution oma perusta ja rakenne muuttuvat.

3.1 Klassisesta rationaalisesta strategiatutkimuksesta konstruktiiviseen

Strategia on levinnyt organisaation päätöksentekoa ohjaavana oppina yksityisistä yrityksistä julkisiin organisaatioihin kuten kuntiin ja kolmannen sektorin organisaatioihin, mikä on omiaan tuomaan käsitteeseen monimuotoisuutta. Strategiatutkimuksessa sanaa ”strategia” lähdetään usein määrittelemään käsitteen historiasta, joka juontaa sotataitoon ja sodan johtamiseen antiikin Kreikassa (vuonna 400–500 eKr.). Termit *stratos*, *strategos* ja *agein* ovat kreikan kieltä ja tarkoittavat yhdessä sodan johtamisen taitoa (esim. Kamensky, 2000; MacMillan & Tampoe, 2000; Karlöf, 2004). Sodanjohtamisen oppeja alettiin soveltaa liiketoiminnan johtamiseen 1960-luvun puolivälissä ja julkisen sektorin organisaatioiden johtamiseen myöhemmin 1980-luvulla (ks. Kamensky, 2000, 16; Näsi & Aunola, 2001, 9). Näin ollen julkisen sektorin johtamiskeskustelussa strategiakäsite on kohtalaisen nuori. (Rannisto, 2005; Strandman, 2009) Strategian käsite on laajentunut selvästi alkupe- räisestä sotilaallisesta määritelmästä. Samalla siitä on tullut hankalasti määriteltävä käsite. Strategialle on olemassa useita erilaisia käyttötapoja ja määritelmiä, jotka eivät itsessään ole toinen toistaan parempia tai oikeampia (Sotarauta, 1996 16).

Strategiatutkimuksen eri aikakausilta käsitteestä strategia löytyykin erilaisia määrittelyjä. Strategiatutkija Ansoff (1984, 16, 52–54) määrittelee strategian olevan päätöksentekosääntöjen yhdistelmä, jolla ohjataan organisaation käyttäytymistä. Mintzberg ym. (1998, 9–15) toteavat strategian olevan tulevaisuuden varalle tehtävä suunnitelma, jossa otetaan huomioon organisaation menneisyys. Lisäksi he tarkentavat, että strategia on malli tai suunnitelma, jonka tarkoituksena on saattaa organisaation keskeiset päämäärät, politiikat ja toimintaketjut kokonaisuudeksi. Macmillan ja Tampoe (2000, 14) taas linjaavat sen olevan asioita ja toimintaa, joiden avulla sekä muodostetaan käsitys että turvataan organisaation tulevaisuus. Strategia voidaan nähdä keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valintana muuttuvassa maailmassa (Kamensky, 2000, 17–18, 20–25; ks. myös Kamensky, 2015). Kaplan (R) ja Norton (D) (2004, 27) esittävät strategian kuvaavan sitä, kuinka organisaatio aikoo tuottaa arvoa osakkeenomistajilleen, asiakkailleen ja kansalaisille. Strategian voidaan luonnehtia olevan päätöksentekoa ja toimenpiteitä organisaation tulevan menestyksen varmistamiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi (Karlöf, 2004, 19, 21, 24). Hannus J. (2004, 9) kuvaa strategiaa tahtotilan sekä päämäärien ja tavoitteiden määrittelyksi, jossa tehdään vaikutukseltaan merkittäviä valintoja, päätöksiä ja toimenpiteitä. Strategia voidaan nähdä tavoitteellisten ja tulevaisuuteen suuntautuvien strategisten suunnitelmien kokonaisuutena. Tuolloin strategia toimii karttana haluttuun tulevaisuuteen ja toimintamallina, jonka mukaan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia arvioidaan ja niihin reagoidaan (Rannisto, 2005, 78). Möttönen ja Kettunen (2015, 127) ymmärtävät strategian tulevaisuuteen suuntaavina valintoina, jotka rakentuvat joko organisaation vahvuustekijöihin tai tärkeäksi koettujen ympäristön haasteiden tulkintaan ja toimintaan niihin vastaamiseksi. Yhteistä näille määrittelyille (Strandman, 2009, 29) on se, että strategialla erottaudutaan ja sillä suunnataan tulevaisuuteen, se vaatii organisaation menneisyyden ja nykytilan tuntemista sekä valintojen tekemistä ja päätöksentekoa. Lisäksi strategialla haetaan organisaatiolle lisäarvoa ja on otettava huomioon myös muuttuva toimintaympäristö ja asiakkaat.

”Strategia” sanan monimuotoisesta määrittelystä voi todeta, että strategia-ajattelu on jakautunut moniin teoreettisiin koulukuntiin, joista kukin pyrkii omalla tavallaan määrittelemään, mitkä organisaation ”todelliset” ongelmat ovat ja mitkä ovat niihin ”oikeat” ratkaisut (Knights & Morgan 1991, 260). Strategia-ajattelun valtavirtaan kuuluvia strategiakoulukuntia voidaan jakaa monella tavalla, esimerkiksi Whittingtonin (2001, 11–40) esittämällä neljän koulukunnan jaolla: klassinen suunnittelukoulukunta, prosessikoulukunta, evolutionaarinen koulukunta ja systeeminen koulukunta. Jokaisella näistä koulukunnista on erilainen käsitys siitä, mikä on strategia ja miten se tehdään. Esimerkiksi Mintzberg ym. (1998) esittävät samantapaisen, mutta hienojakoisemman luokittelun ja tunnistavat kymmenen strategiatutkimuksen koulukuntaa.

Vakiintuneimmat ja vanhimmat käsitykset strategiasta perustuvat rationalistiseen lähestymistapaan (Vaara & Laine, 2006). Siinä strategian nähdään muotoutuvan

rationaalisessa suunnitteluprosessissa, jota organisaation ylin johto johtaa (esim. Chandler, 1962; Ansoff, 1965; Porter, 1980). Perinteinen strategianäkemys on nähty strategian siihen erikoistuneiden suunnittelijoiden asiaksi, joukoksi ylimmän johdon käytössä olevia työkaluja, joilla valmistellaan strategisia päätöksiä. Strategia on nähty pitkän tähtäimen suunnitelmana, jota lähdetään strategisten päätösten jälkeen toteuttamaan. Analyysi, valinta ja toteuttaminen on eriytetty toisistaan selkeästi ja strateginen johtaminen nähdään lineaarisesti etenevänä prosessina, jossa johto määrittää strategiat ja antaa ne organisaation toteutettavaksi. (Einola & Kohtamäki, 2016, 9) Koulukunnan avainhenkilöt ovat Whittingtonin (2001, 11) mukaan historioitsija Alfred D. Chandler (1962), ajattelija ja teoreetikko Igor Ansoff (1965) ja liikemies Alfred Sloan (1963). Nämä kolme loivat klassisen lähestymistavan ominaispiirteet: rationaaliset analyysit, strategiakäsitteen jakaminen toimeenpanoon ja toteuttamiseen sekä sitoutuminen voiton maksimointiin.

Strategisen suunnittelukoulukunnan kukoistuskausi oli 1960-luvulla, mutta koulukunta on voimissaan edelleen (Juuti, 2007, 15). Strategisen suunnittelun koulukunnan sisällä voi erotella erilaisia lähestymistapoja (Mintzberg ym. 1998). Yksi niistä korostaa strategian tekemistä yrityksen ja ympäristön välisen keskinäisen sopivuuden määrittäjänä (esim. Andrews, 1971; Chandler, 1962; Mintzberg ym. 1998). Esimerkiksi Andrews (1971) SWOT-analyysi loi ajattelutavan, jonka avulla mikä tahansa yritys voi pyrkiä löytämään sopivan tasapainon ympäristön olosuhteiden ja yrityksen sisäisen tilan välille (Juuti & Luoma, 2009, 17). Toinen suunnittelukoulukunnan lähestymistapa korostaa yritystoiminnan suunnitelmallisuuden ja visioinnin tärkeyttä. Tunnetuin lähestymistavan edustaja on Ansoff (1965), joka piirsi strategiaprosessin monivaiheisena analyysien sarjana, jonka oikeaoppinen läpikäyminen ei käytännössä ollut mahdollista ilman asiaan perehtyneitä ammattilaisia (Juuti & Luoma, 2009; Einola & Kohtamäki, 2016). Kolmas lähestymistapa perustuu geneeristen kilpailustrategioiden malliin (Porter, 1980; 1990), joka korostaa organisaation asemoitumista toimialalla olevien kilpailijoiden joukkoon joko kustannusjohtajuudella, erilaistamisella tai erikoistumisella tai mahdollisesti kaikilla näillä. (ks. Mintzberg ym. 1998, 5; Juuti & Luoma, 2009, 69)

Strategian prosessitutkimus sai alkunsa 1970- ja 1980-lukujen taitteessa (Mintzberg, 1978; Mintzberg & Waters, 1985). Prosessikoulukunnan merkittävimmät edustajat ovat Cyert & March (1963), Mintzberg (1994) ja Pettigrew (1973; 1985). Prosessikoulukunnan sisällä on erilaisia lähestymistapoja, mutta yhteistä näille lähestymistavoille on, että ne ovat kiinnostuneita strategian muotoutumisen prosesseista ja kuvaavat, miten strategioita tehdään organisaatioissa (Mintzberg ym. 1998; Whittington, 2001). Tässä lähestymistavassa mielenkiinnon kohteena ei niinkään ole ollut hakea yleistettävää selitystä yrityksen noudattaman strategian, esimerkiksi toimialan ja sen sisällä menestymisen välille, vaan tarkastella sitä organisaation sisäistä prosessia, jolla strategiaa muodostetaan ja implementoidaan (Furrer ym. 2008). Se kehittyi vastapainona strategian sisältöjen tutkimiselle (Mirabeau

ym. 2018, 584–585). Prosessikoulukunnan kaksi perustavaa laatua olevaa ajatusta ovat rationaalisen toiminnan kognitiivinen rajallisuus (esim. Mintzberg, 1994) ja Pettigrewn (1973; 1985) kehittämä organisaatioiden mikropoliittiset prosessit. Organisaatioiden mikropoliittinen näkökulma perustui yrityksessä edustettuina olevien useiden erilaisten intressien tunnistamiseen (Whittington, 2001, 22). Näin ollen voidaan ajatella, että strategia muotoutuu johdon ja organisaation kokemusten ja oppimisen tuloksena. Toimijat oppivat toisiltaan erilaisia reagointitapoja ympäristön tilanteisiin ja näin löytävät ennalta arvaamattoman toimintamallin, jonka avulla jäsentävät toimintaansa jatkossa (Mintzberg & Waters, 1985; Juuti & Luoma, 2009). Tällöin huomio kiinnittyy siihen, minkälaisia organisaation käytännöt ovat ja minkälaisia strategioita organisaatio tulee toteuttaneeksi ja luoneeksi päivittäisessä toiminnassaan (Mintzberg, 1994; Hamel & Prahalad, 1994). Strategiaa tehdään päivittäin organisaation kaikilla tasoilla ja strategian suunnittelua ja toimeenpanoa ei voi siksi erottaa toisistaan ajallisesti erillisiksi vaiheiksi (Mintzberg, ym. 1998; Whittington 2001). Prosessikoulukunnalle organisaatio ja markkinat ovat usein kiperä ja sekainen ilmiö, joista strategia nousee esille emergenttisesti epäjärjestyksessä, hajanaisista palasista ja pienin askelin (Whittington, 2001; Juuti & Luoma, 2009).

Evoluutiokoulukunnan mukaan ”ei johtajat vaan markkinat määräävät vallitsevat strategiat nimenomaisessa ympäristössä” (Whittington 2001, 17). Tämän koulukunnan kärkinimet ovat Williamson (1991) sekä Hannan ja Freeman (1989), jotka edustavat organisaatiotutkimuksen populaatioekologista ajattelua. Evoluutiokoulukunta (Mintzberg ym. 1998) ei usko organisaation ja sen johdon mahdollisuuteen luotsata organisaatiota menestykseen strategian avulla. Kilpailullisessa ympäristössä yksityiskohtaiset strategiat voivat tuottaa väliaikaista etua: kilpailija on kuitenkin nopea jäljittelemään ja murentaa ensimmäisten hyödyt (Mintzberg ym. 1998; Whittington, 2001). Strateginen suunnittelu ei tuota toivottua tulosta, koska organisaation ympäristö on tyypillisesti liian vihamielinen ja arvaamaton ollakseen ennakoitavissa tehokkaasti (Whittington, 2001, 3). Organisaatio ja sen strateginen johto ovat alisteisia toimintaympäristölle ja niinpä strategisen johdon tärkeä tehtävä on seurata tiiviisti organisaatiota ja sen ympäristön toimintaa ja tarkkailla, millaisia ovat toiminnan edellytykset ja miten ne muuttuvat (Mintzberg ym. 1998, 286). Koulukunnan kukoistuskausi oli 1980-luvulla (Whittington, 2001, 39).

Systeeminen (Whittington, 2001, 27) tai kulttuurikoulukunta (Mintzberg ym. 1998, 267–268) pyrkii osoittamaan, kuinka organisaatio on osa ympäröivää sosiaalista ja kulttuurista järjestelmää. Koulukunnan avainajattelijat ovat Granovetter (1985) ja Whitley (1999). Koulukunnan näkemyksen mukaan organisaation johtajat ja muut jäsenet ovat jäseniä myös paikallisissa sosiaalisissa verkostoissa, jotka vaikuttavat siihen, mitä he tavoittelevat tai mitä he pitävät arvokkaana ja sopivana toimintana. Strategiset päämäärät ja prosessit muotoutuvat heijastamaan paikallista sosiaalista järjestelmää, jonka markkinat, luokkajako ja kulttuuri muodostavat. Systeemisesti tietoiset johtajat eivät oleta, että heidän kilpailijoidensa tapa ajatella

olisi sama kuin heidän omansa. Erityisesti kansainvälisessä kilpailussa kilpailijoiden poliittinen valta voi olla yhtä tärkeää kuin heidän valtansa markkinoilla. Näin ollen systeemille teorialle on tärkeää tunnistaa esimerkiksi eri maiden sosiaalisten systeemien erot ja niissä tapahtuvat muutokset. Kunkin maan vallitsevat liiketoiminnan muodot voivat vaihdella sen mukaan, mikä on valtion ja paikallisuuden vuorovaikutustapa ja esimerkiksi perhe- ja markkinarakenteet. Koulukunnan kukoistuskauti oli 1990-luvulla. (Whittington, 2001, 27–39)

Klassinen, rationaalinen yritysten menestymistä selittävä ja strategian sisältöä tarkasteleva tutkimus on ollut erittäin voimakasta eikä ole menettänyt vieläkään asemaansa (Nokelainen, 2016, 9). Suosituimmat strategiatyökalut ovat poikkeuksetta olleet olemassa jo vuosikymmeniä kuten Andrews (1971) SWOT-analyysi (Juuti & Luoma, 2009, 95). Yhä enemmän strategisessa ajattelussa alkoivat saada sijaa kysymykset siitä, onko strategian luomisen prosessi suunnitelmallinen ja järjestelmällinen vai itsestään muotoutuva ja ovatko strategian luomiseen ja toteuttamiseen osallistuvat henkilöt pääsääntöisesti ylittä johtoa vai onko mukana koko henkilöstö tai jopa ulkopuolinen ympäristö (Rannisto, 2005, 51).

Henry Mintzberg oli ensimmäinen, joka hylkäsi strategian lineaariseen suunnitteluun kytkeytyneet oletukset puhumalla emergentistä strategiasta (Juuti, 2007, 15). Sen mukaan strategian suunnittelu ja johtaminen ovat mahdollittomia tehtäviä. Tämän ajattelun mukaan uuden luomisen prosessi syntyi vähitellen erilaisista hajanaisista palasista, joiden yhteenliittymänä strategia syntyy ikään kuin jälkikäteen (Mintzberg & Waters, 1985, 267). Tästä muotoutuu kaksi strategian perusparadoksia; suunniteltu strategia vastaan emergentti strategia ja strateginen aikomus vastaan toimintaympäristön muutoksiin sopeutuminen. Suunniteltu strategia korostaa tavoitteellista lähestymistapaa ja emergentti korostaa, että strategiat nousevat esiin prosessista. Strateginen aikomus korostaa tavoitteellisuutta ja toimintaympäristöön sopeutuminen korostaa passiivista muutoksiin reagoitua (Sotarauta, 1996, 223–227). Samalla on saanut jalansijaa ajatus organisaation jäsenten osallistumisen avainasemasta strategiatyön kehittämisessä (Kohtamäki ym. 2012). Osallistavalla strategiatyöskentelyllä pyritään paitsi rikastamaan näkökulmia ja lisäämään innovaatioita myös mahdollistamaan organisaation yhteisen ymmärryksen rakentumista (Einola & Kohtamäki, 2015, 7-8). Tällöin strategialla tarkoitetaan jaettua ymmärrystä organisaation päämäärästä (Bowman 1998, 19). Tämä korostaa sitä, että strategia on merkityksellinen, ellei sitä saada muunnettua organisaatiossa jaetuksi ymmärrykseksi. Jokaisen organisaation jäsenen on tiedettävä organisaation päämäärä ja keinot, joilla päämäärä on toteutettavissa sekä ymmärtää oma rooli tässä päämäärän tavoittelemisessa. Strategian kielelle puettuna se tarkoittaa organisaation vision eli tahtotilan jaettua ymmärrystä, oman yksikön toiminta-ajatuksen ja toimintaa ohjaavien arvojen tiedostamista sekä asetettujen tavoitteiden sisällön ymmärtämistä ja oman roolin ja vastuun oivaltamista näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. (Strandman, 2009, 29–30) Viimeaikainen strategiatutkimus on korostanut strategiatyön sosiaa-

lisia näkökulmia, ja osallistavan strategiatyöskentelyn on nähty tukevan henkilöstön sitoutumista, mikä voi puolestaan edesauttaa strategioiden toimeenpanoa (ks. Laine & Vaara, 2007; Einola & Kohtamäki, 2016). Osallistamisen merkityksen tutkimusta on nostettu esille varsinkin niistä toimista, joilla yhteistä käsitystä strategiasta voidaan vahvistaa moniäänisessä ja paljon diversiteettiä sisältävissä olosuhteissa, jota esimerkiksi poliittisessa ohjauksessa toimiva kuntaorganisaatio edustaa. (ks. esim. Vaara & Whittington, 2012, 315; Laine & Vaara, 2015, 18; Einola & Kohtamäki, 2016, 190)

3.2 Strategia käytäntönä -tutkimuksen viitekehys – toiminta, käytännöt ja toimijat

Vastauksena klassisiin koulukuntiin perustuvalla strategiatutkimukselle on alalle syntynyt 2000-luvulla tutkimussuunta, jossa strategia nähdään sosiaalisena käytäntönä ja jossa organisaation jäsenet ja sidosryhmät ovat strategisina toimijoina keskeisessä asemassa (esim. Jarzabkowski & Spee, 2009, 71). Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulma voidaan ymmärtää eurooppalaisena kritiikkinä strategiatutkimuksessa vallinnutta pohjoisamerikkalaistaustaista hegemoniaa vastaan ja strategia käytäntönä -tutkimuksiksi määrittyvien tutkimusten määrä on kasvanut nopeasti jopa siinä määrin, että sen sanotaan institutionalisoituneen eurooppalaisen strategiatutkimuksen pääsuuntaukseksi (Carter ym. 2008, 83 - 84).

Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulma on syntynyt seurauksena sosiologisen teorian saamasta käytäntökäänteestä (Giddens, 1984; Bourdieu, 1990; Schatzki, 2001). Tämän näkökulman strategiatutkimuksen kentälle toivat Whittington (1996; 2003) ja Jarzabkowski (2003; 2005), vaikka tutkimusnäkökulman varhaisena juurisyyntä tai pioneerina pidetään (Burgelman ym. 2018, 541) Knights ja Morganin (1991) artikkelia ”*Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity: A Critique*”, jonka keskeisenä kohteena oli strategiadiskurssien ja käytäntöjen genealogia ja miten strategiadiskurssi tulee osaksi johtajien ja työntekijöiden identiteettiä (Knights & Morgan, 1991, 252); ja Whittingtonin (1996) artikkelia ”*Strategy as Practice*”, jossa strategia mielletään sosiaalisena käytäntönä ja mielenkiinnon kohteena on, miten strategian tekijät toimivat ja ovat vuorovaikutuksessa (Whittington, 1996, 731).

Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman mukaan strategia käsitteellistetään tilanteiseksi sosiaaliseksi toiminnaksi. Strategiseksi toiminnaksi ymmärretään sekä toimijoiden välinen toiminta ja vuorovaikutus, että ne tilanteiset käytännöt, joiden puitteissa toiminta tehdään (Jarzabkowski ym. 2007; Laine, 2010; Steensen, 2014). Näin ollen strategiseksi määritellään toiminta, joka vaikuttaa yrityksen tai yhteisön tulokseen, suuntautumiseen, menestymiseen ja kilpailukykyyn, vaikka nämä vaikutukset eivät olisi syntyneet julkilausutun ja olemassa olevan strategian puitteissa (ks. Jarzabkowski ym. 2007, 8; Laine, 2010, 21). Strategia käytäntönä -näkökulmassa

strategiaa ei käsitellä suunniteltuna polkuna menestykseen, vaan ihmisten tapana toimia strategian suhteen. Näin ollen käsitystä strategian muodostumisesta voidaan pitää emergenttisenä. Se tarkoittaa, että strategia nähdään muuttuvana ja dynaamisena tulkinnan ja rakentuneen todellisuuden kautta ja ettei tutkimuksessa määritellä ennakkoon, mitkä toiminnat voivat osoittautua strategisiksi.

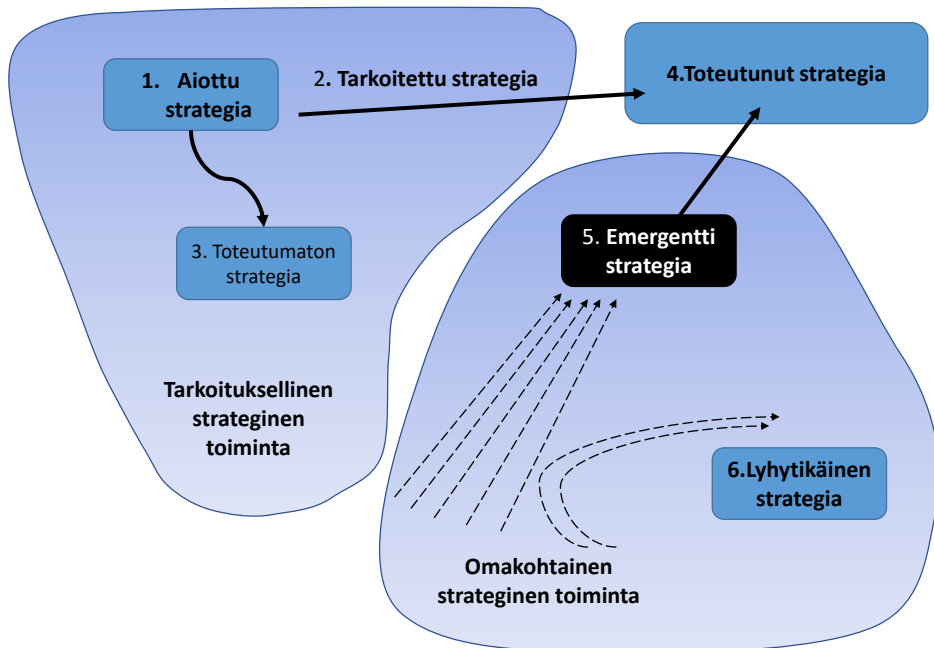
Strategia käytäntönä -tutkimuksessa on eräitä piirteitä, jotka rikastavat klassista rationaalista strategiatutkimusta (Vaara & Whittington, 2012, 289–290). Strategia käytäntönä -tutkimus hyödyntää käytännön sosiologista teoriaa ennen talusteoriaa. Toisin kuin klassisessa rationaalisessa tutkimuksessa strategia käytäntönä -tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on käytäntöjen, toimintojen ja mikroprosessien lähitarkastelu (Chia & MacKay, 2007; Nokelainen, 2016) organisaation suorituskyvyn ja taloudellisen menestyksen sijasta tai lisäksi (Golsorkhi ym. 2010). Strategia käytäntönä -tutkimus on kiinnostunut yksityiskohtaisesti strategian muotoutumisesta: toisin sanoen, ketkä ovat toimijoita, miten he ajattelevat ja tuntevat, miten he ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, miten he puhuvat, politikoivat, kaunisteleivat asioita, mitä työkaluja he käyttävät ja mitä he kaiken kaikkiaan todellisuudessa tekevät (Jarzabkowski, 2005; Nokelainen, 2016). Strategia käytäntönä -tutkimus laajentaa sitä aluetta, mitä strategiatutkimus selittää; taloudellisen suoriutumisen lisäksi muitakin seurauksia kuten tiettyjen strategiaepisodien poliittisia seurauksia, tai strategiatyökalujen vaikutuksia tai tiettyjen strategiatoimijoiden osallisuutta (Vaara & Whittington, 2012, 290–291). Tutkimusnäkökulman kuvaus- ja selitysvoima on siinä, että se laajentaa strategiatutkimuksen käsitteiden merkitystä. Näkökohta on tärkeä, sillä esimerkiksi keskeisimmillä käsitteillä kuten strategia, strategian tekeminen ja strategiatoimija on strategia käytäntönä -tutkimuksessa varsin nimenomaiset merkitykset, jotka poikkeavat jonkin verran useimmista klassisen ja rationaalisen strategiatutkimuksen perspektiivien ymmärryksestä (Jarzabkowski ym. 2007, 6). Strategia käytäntönä -tutkimus on auttanut laajentamaan tutkittavien organisaatioiden kirjoa yrityssektorilta muille aloille esimerkiksi julkisiin organisaatioihin. Siitä on seurannut, että strategia käytäntönä -tutkimuksen on täytynyt paneutua myös institutionaalisiin konteksteihin eikä ainoastaan kapeasti määriteltäisiin taloudellisiin ympäristöihin. Näitä tutkittavia institutionaalisia konteksteja ovat esimerkiksi orkesterit, yliopistot, kunnat, kaupungit ja sairaalat. Strategia käytäntönä -tutkimus on merkinnyt myös metodologista käännettä laadullisten menetelmien saavuttaessa tutkimuksessa alaa kvantitatiivisten ja tilastollisten menetelmien sijasta tai lisäksi (Vaara & Whittington, 2012, 290–292). Uusia tutkimusmenetelmiä on tuotu strategiatutkimukselle sukua olevilta tutkimusaloilta kuten esimerkiksi diskursianalyysit, narratiiviset analyysit, sosio-materiaaliset analyysit ja videoetnografia (Burgelman ym. 2018, 535).

Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulma saatetaan sekoittaa strategiatutkimuksen prosessikoulukunnan tutkimukseen, sillä kummassakin traditiossa mielenkiinnon kohteena on tutkia niitä organisaation sisäisiä ilmiöitä, jotka liittyvät

strategian muodostamiseen ja toimeenpanoon tai käytäntöön saattamiseen. Tätä kokonaisuutta voidaan tässä tutkimuksessa nimittää lyhyesti myös strategiatyöksi, jolla tarkoitetaan strategian rakentumista, muodostamista ja toimeenpanoa sosiaalisen toiminnan kautta (ks. esim. Einola & Kohtamäki, 2015; Nokelainen, 2016). Ero strategian prosessitutkimuksen ja strategia käytäntönä -tutkimuksen välillä on erityisesti siinä, että jälkimmäisessä painottuu sosiologisesti virittynyt perusluonne (Whittington, 2007), jossa korostuu strategiatyön tilanteinen ja tulkinnallinen luonne (Denis ym. 2007). Strategia käytäntönä -tutkimus voi olla prosessuaalista, mutta sen ei tarvitse olla sitä, sillä strategian muodostamisessa ja toimeenpanossa sosiaalisena toimintana on runsas joukko ilmiöitä, joita voi tarkastella ei prosessuaalisina tai jotka ovat osa prosessitutkimukselle luonteenomaista kokonaisprosessia (Nokelainen, 2016, 11–12). Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulma jakaa monia strategiaproessikirjallisuuden piirteitä, mutta pyrkii ymmärtämään paremmin strategian ja strategiatyön mikrotason prosesseja ja käytäntöjä (Mantere & Vaara, 2008, 342). Viime vuosina on kuitenkin molempien tutkimussuuntien osalta etsitty enemmänkin täydentäviä ja yhdistäviä kuin erottavia piirteitä (esim. Burgelman ym. 2018, Mirabeau ym. 2018).

Strategiatutkimuksessa ja -kirjallisuudessa strategian sisältö ja tätä myötä sen muodostaminen on ollut pitkään dominoivana näkökulmana. Toteuttaminen on tällöin nähty enemmänkin strategian laatimisen jälkeisenä johtamis-, organisointi- ja kommunikaatiokysymyksenä (Laaksonen, 2009, 38). Strategian toteuttaminen tuli enemmän mukaan strategiakeskusteluun vasta 1980-luvulla, kun huomattiin, ettei suunnitellun ja todellisuudessa toteutuneen strategian välillä välttämättä ollut juurikaan yhtäläisyyksiä (Mintzberg ym. 1998, 11). Tässä tutkimuksessa kuntien yhdistymisestä strategia nähdään sekä prosessina (Mintzberg, 1987) että käytäntönä (Whittington, 2003), jossa prosessi sisältää tekoja ja toimintoja kuten esimerkiksi strategiapalaverit ja työpajat (Kornberger & Clegg, 2011, 138). Se merkitsee, että strategiatyö nähdään työskentelynä (Einola & Kohtamäki, 2015; 2016, 190–191), jossa strategian laatiminen ja toteuttaminen ovat ennemminkin rinnakkaisia prosesseja kuin lineaarisesti etenevä pitkän tähtäimen suunnitelma. Näkemys sisältää emergentin strategia-ajatuksen, jonka mukaisesti strategia on sitä, mitä organisaatio tekee ja strategiatoimijoita voidaan löytää eri organisaatioitasoilta (Rouleau & Balogun, 2011). Tätä ajatuslinjaa voidaan verrata Mintzbergin ja Watersin (1985) tunnettuun typologiaan, jossa kuvataan strategian viisi ilmenemismuotoa: aiottu, emergentti, tarkoitettu, toteutunut ja toteutumaton (esim. Mintzberg & Waters, 1985, 258). Aiottu strategia tarkoittaa suunniteltua, emergentti strategia suunnittelematonta ja arvaamatonta. Suunniteltujen ja uusien emergenttien strategioiden risteyskohdassa luodaan toteutuneet strategiat (Ericson, 2001, 110). Näin ollen Mintzbergin ja Watersin (1985, 271) mukaan strategian muodostaminen kävelee kahdella jalalla, tarkoitettulla ja emergentillä. On esitetty myös, että edellä mainitun typologian viiden strategian ilmentymän (Mintzberg & Waters, 1985) lisäksi on

kuudes strategian ilmentymä (kuvio 1), emergentti, mutta lyhytikäinen ja ohimenevä strategia (Mirabeau & Maguire, 2014). Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman vahvuus onkin paljastaa strategiaprosessin sisäiset aktiviteetit (Brown & Duguid, 2001) toisin sanoen paneutua syvällisesti siihen, mitä itseasiassa, varsinaisesti on meneillään (Vaara & Whittington, 2012, 293).



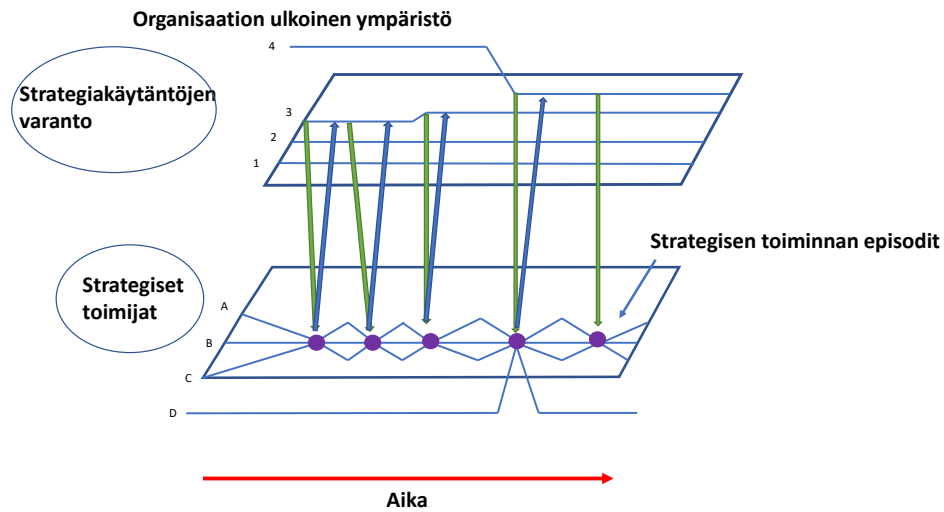
Kuvio 1: Strategian kuusi ilmentymää Mirabeau ja Maguiren (2014, 1227) mukaan.

Sekä strategiaprosessitutkimuksella että strategia käytäntönä -tutkimuksella on ollut taipumus keskittyä aiottuihin ja toteutuneisiin strategioihin todennäköisesti syystä, että niitä on helpompi tutkia kuin muita strategian ilmentymiä (Mirabeau ym. 2018, 586). On tarvetta myös sellaiselle strategiatutkimukselle, joka valaisee strategian laiminlyötyjä, odottamattomia ja ei aiottuja elementtejä. Se merkitsee, että olisi tutkittava, mikä johtaa siihen, että tarkoitettu, tavoiteltu strategia jää toteutumatta, että autonomisen, omakohtaisen toiminnan kautta syntyy uusia emergenttejä strategioita ja miksi toiset emergentit strategiat kestävät yli ajan ja ovat toteutuessaan pysyviä ja toiset ovat lyhytikäisiä ja katoavia (Vaara & Whittington, 2012; Mirabeau ym. 2018).

Tässä tutkimuksessa kuntien yhdistyminen nähdään strategiaprosessina, jonka seurauksena voi olla erilaisia strategian ilmentymiä (Mintzberg & Waters, 1985; Mirabeau & Maguire, 2014). Tässä tutkimuksessa tavoitteena on mennä ”strate-

giaprosessien sisään” soveltamalla strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman esiintuomaa ajatusta strategiasta sosiaalisena käytäntönä (Whittington, 2007). Strategia käytäntönä -tutkimuksessa Whittington (2006) käsitteellisti kolme P-kirjainta, joiden kautta strategiaa sosiaalisena käytäntönä voidaan tarkastella (Westling, 2010, 22). Nämä ovat ”praxis”, ”practices”, ”practitioners” (Whittington, 2006, 619). ”Practices”, käytännöt viittaavat jaettuihin rutiineihin ja käytökseen sisältäen perinteitä, normeja sekä ajatteluun, toimimiseen ja asioiden käyttämiseen liittyviä prosesseja (Whittington 2006, 619; Vaara & Whittington, 2012, 289). ”Praxis” viittaa todelliseen toimintaan eli siihen mitä ihmiset organisaatioissa tekevät käytännössä. ”Practitioners” ovat strategian toimijoita, jotka sekä suorittavat tätä toimintaa että jatkavat sen käytäntöjä. (Whittington, 2006, 619; Vaara & Whittington, 2012, 289) Strategiatoimijat, eivät viittaa vain strategian muodostajiin, vaan myös toteuttajiin. He ovat managereita yrityksen johdossa ja keskijohdossa sekä organisaation ulkopuolella kuten esimerkiksi konsultit. Strategiatoimijat hyödyntävät tiettyjä käytänteitä ja saavuttavat toimijuutensa soveltamalla sellaisia käyttäytymisen, ajattelun ja toiminnan tapoja, jotka ovat levinneet laajalle heidän yhteiskunnassaan, sekä yhdistämällä ja mukauttamalla niitä tarpeisiinsa toimiakseen ja vaikuttaakseen yhteisössään (Whittington, 2007, 1579–1580). Strategian muodostaminen ja toteuttaminen nähdään prosessina, johon sisältyy episodeja, ihmisiä ja erilaisia käytäntöjä. Strategiatyö tapahtuu toimintojen virtana rutiineja ja ajattelumalleja hyödyntäen toimijoiden verkossa, jossa se tulkitaan. Kysymyksessä on toimintojen virta, joka kontekstualisoituu toimialansa käytännöillä. Toimijoiden tekemät tulkinnat ohjaavat strategian toteutusta ja sen mahdollista muuttumista ja sopeutumista. Toimijoiden tekemisessään hyödyntämät strategiakäytännöt voivat olla globaaleja, institutionaalisia, toimialasidonnaisia ja paikallisia käytäntöjä.

Strategia käytäntönä -tutkimuksen soveltamisessa on usein ongelmana, että on vaikeaa erottaa toisistaan toiminta ja käytännöt (Westling, 2010; Vaara & Whittington, 2012). Lyhyesti sanottuna toiminnan ja käytäntöjen välinen ero voidaan selittää Reckwitzin (2002, 249–251) tulkinnalla, että toiminta on asioita, mitä ihmiset tekevät käytännössä ja käytännöt ovat toimintaa ohjaavia. Harjoittajat ovat strategian toimijoita, jotka sekä suorittavat tätä toimintaa että jatkavat sen käytäntöjä. Nämä kolme käsitettä, käytännöt, toiminta ja toimijat, ovat kaikki erillisiä, mutta tiiviisti toisiinsa yhteydessä (Vaara & Whittington, 2012, 294). Näin ollen tutkimuksen näkökulmasta on vaikea kiinnittää huomiota puhtaasti yhteen elementtiin. Tutkimuksessa on mahdollista keskittyä esimerkiksi kahden eri elementin yhteyteen, mutta myös kolmas on aina vaikuttamassa taustalla (Nokelainen, 2016, 19). Strategian tekeminen tapahtuu käytäntöjen, toiminnan ja toimijoiden yhdistelmänä; se on toimijoiden tekoja, vuorovaikutusta ja neuvotteluja sekä tilannesidonnaisia käytäntöjä, jotka ohjaavat organisaation jäsenten toimintaa (Jarzabkowski ym. 2007, 11).



Kuvio 2: Käytäntöjen, toiminnan ja toimijoiden välisten yhteyksien viitekehys Whittingtonin (2006, 621) mukaan.

Kuviossa 2 Whittington (2006, 621) on pyrkinyt selkeyttämään käsitteiden välisiä yhteyksiä viitekehyksessään, jossa hän Giddensin ja muiden sosiaalitieteiden käytäntötutkijoiden tavoin pyrkii ylittämään myös strategia käytäntönä -tutkimuksessa vallinneen kahtiajaon organisaation sisäisen (Dougherty, 1992; Jarzabkowski & Wilson, 2002; Maitlis & Lawrence, 2003; Samra-Fredericks, 2003) ja ulkoisen ympäristön (Knights & Morgan, 1991; Oakes ym. 1998; Whittington ym. 2003; Grandy & Mills, 2004) tutkimuksen välillä. Whittington (2006, 621) tuo kuviossa 2 esiin, että strategiatoimijoiden joukossa on myös organisaation ulkopuolisia toimijoita (kuviossa 2 toimija D) kuten esimerkiksi strategianeuvonantajat ja konsultit. Lisäksi Whittington (2006, 621) korostaa kuviossa 2 (käytäntö 4) myös organisaation ulkopuolisia käytäntöjä, jotka johtuvat niistä suuremmista sosiaalisista järjestelmistä, joihin organisaatio kuuluu. On olemassa esimerkiksi alakohtaisia käytäntöjä, kuten yhteisten kognitiivisten karttojen (Porac ym. 1995) määrittelemät toimintaympäristön selvitysrutiinit. Vielä korkeammalla tasolla on kokonaisten yhteiskuntien strategiakäytäntöjä. Yhteiskunnallisiin käytäntöihin kuuluvat esimerkiksi keskustelutyypit, jotka ovat oikeutettuja tapoja tehdä strategiaa (Barry & Elmes, 1997; Maguire ym. 2004); ja erityisiä strategiatekniikoita kuten esimerkiksi porterialaisen analyysin menettelyt (Knights, 1992; Jarzabkowski, 2004).

Sittemmin eräät tutkijat (esim. Fenton & Langley, 2011; Mantere, 2013) ovat halunneet yhdistää sekä käytäntö- että kielellisen strategia käytäntönä -tutkimuksen yhdeksi näkökulmaksi. Strategiatutkimuksen kielellinen käänne (esim. Rorty, 1970), niin diskursiivinen kuin narratiivinen, sisältää ajatuksen siitä, että Whittingtonin kolmen kolmen käsitteen viitekehystä täytyy täydentää vielä yhdellä käsitteel-

lä, strategiatekstillä (Fenton & Langley, 2011, 1173). Fentonin ja Langleyn mukaan tekstillä on tärkeä välittävä rooli strategiikäytännöissä narratiivisena tuotoksena itsessään (ks. myös De la Ville & Mounoud, 2010), ja rooli on epätäydellisesti, vajanaisesti, otettu haltuun Whittingtonin (2006) kehikon kolmessa kategoriassa (Fenton & Langley, 2011, 1173–1174). Tämä heijastaa sellaisten tekstuaalisten artefaktien kuten strategiasuunnitelmien jatkuvaa empiiristä olemassaoloa strategiatoiminnassa yhtä hyvin kuin erilaisten tekstien erilaisten roolien tunnistamisen kommunikatiivisessa organisaatioteoriassa (McPhee, 2004; Cooren, 2004; Kuhn, 2008).

Seuraavassa tarkastellaan strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman peruskäsitteitä tarkemmin.

3.2.1 Strateginen toiminta

Strategia käytäntönä -tutkimuksen viitekehyksen mukaan käytännöt, toiminta ja toimija ovat sidoksissa ja riippuvuussuhteessa toisiinsa, mutta toiminta ohjautuu käytännöistä (Vaara & Whittington, 2012, 294–295). Strategiatyön ”praxis” on tilanteinen sosiaalisesti toteutettu toimintojen virta, joka on strategisesti merkittävä ryhmän, organisaation tai toimialan suunnalle tai eloonjäämiselle (Jarzabkowski, ym. 2007, 11, 18). Strategian tapauksessa toiminta on organisaation sisäistä työtä strategian muodostamiseksi ja toteuttamiseksi, mikä pitkälti tapahtuu erilaisissa episodeissa tai episodien sekvenssissä (Whittington, 2006, 619). Toiminta on siis mikroprosesseja: kirjoittamista, puhumista, työkalujen valintaa ja käyttöä, numeroiden tuottamista ja tulkintaa, resurssien allokoointia, tunteita ja tulkintaa, ihmisten jokapäiväistä tekemistä ja vuorovaikutusta. ”Praxiksen” määritelmää voidaan täydentää siten, että se toimintojen virtana yhdistää yksilöiden ja ryhmien mikrotason teot laajempien instituutioiden kanssa (Sztompka, 1991; Reckwitz, 2002). Se on sitä, mitä yhteiskunnassa tapahtuu ja mitä ihmiset tekevät (Sztompka, 1991; Jarzabkowski & Spee, 2009).

Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman strategisen toiminnan laajan määritelmän mukaan käy ilmi, että miltei mikä tahansa organisaation sisäinen toiminta voi olla strategista, vaikkei sitä organisaatiossa tapahtumahetkellä strategiseksi kutsuttaisikaan. Näin ollen strategian kannalta mitättömältä tapahtumahetkellä näytävän toiminnan, kuten tavallisen kahvipöytäkeskustelun tai yksittäisen päätöksen, seuraukset, saattavat osoittautua yllättävän merkityksellisiksi. (Vaara & Whittington, 2012, 294–295) Strategia käytäntönä -tutkimus suhtautuu vakavasti kaikkiin toimintoihin, jotka sisältyvät strategiatyöhön ja joista on merkittäviä seurauksia organisaatiolle (Whittington, 2006, 619; Whittington, 2007, 1578).

Toimintojen osalta on oleellista, että strategia käytäntönä -tutkimus ei erottele strategian tarkoituksellista muodostamista ja toimeenpanoa toisistaan (esim. Whittington, 2007, 1577–1578). Tämä ajatus laajensi strategian tekemisen kenttää ja toi toimijoiden piiriin uusia toimijaryhmiä. Koska kahtiajakoa ei määritelmällisesti tehdä, juuri esimerkiksi johdon puheesta tai virallisesta strategiadokumentista tehtävät

tulkinnat voivat johtaa organisaation toiminnan kannalta edellä mainittuihin merkityksellisiin seurauksiin. Näin ollen strateginen toiminta merkityksellistämisenä voi olla jotain sellaista, mikä on ylimmän johdon ulottumattomissa. Strategia käytäntönä -tutkimuksessa diskursiivinen toiminta vaikuttaa olevan hyvin keskeisessä roolissa toiminnan tarkastelussa. Toiminta onkin usein vahvasti puhetta ja keskustelua sekä kirjoitettujen tekstien parissa työskentelyä. Puheen ja tekstin lisäksi strategisesti relevantti toiminta on esimerkiksi toimintaympäristöä koskevien selvitysten tekemistä, sopimusten tekemistä ulkoisten sidosryhmien kanssa, resurssien allokointipäätöksiä (Regnér, 2003) sekä päätöksiä koskien tuotekehitystä, rekrytointeja, markkinoita, yritysjärjestelyitä (Salvato, 2003). Toisin sanoen strategisesti relevantti toiminta on varsin laajakirjoista, vaikkakin tulkinnallisuutta sekä metodologisesti että tarkasteltavien ilmiön suhteen painottava strategia käytäntönä -tutkimus kohdistaaakin katseen eritoten diskursiiviseen toimintaan. (Nokelainen, 2016, 34–38)

3.2.2 Strategiakäytännöt

Sosiaalisten ja organisaationaalisten käytäntöjen tutkimus on strategia käytäntönä -tutkimuksen ydintä (Burgelman ym. 2018, 542). ”Practices”, käytännöt ovat kognitiivisia, käyttäytymistä ohjaavia, diskursiivisia, motivoivia ja fyysisiä käytäntöjä, joita yhdistellään, koordinoidaan ja joihin mukaudutaan käytäntöjen muodostamiseksi (Jarzabkowski ym. 2007, 11). Käytännöt ovat perinteitä, normeja, sääntöjä ja rutiineja, joiden kautta strategiatyö konstruoituu (Jarzabkowski, 2004, 545). Käytännöt ohjaavat ja mahdollistavat ihmisen toiminnan; ne ovat kulttuurisia sääntöjä, menettelytapoja, jaettuja ymmärryksiä ja puhuttuja kieliä (Whittington, 2006, 614). Strategiakäytäntöjä on monilla eri tasoilla aina yhteiskunnan tasolta yksittäisen ihmisen PowerPoint -esitykseen. Ne voivat siis olla myös materiaalisia artefakteja ja infrastruktuureja, joiden avulla käytäntöjä tuodaan esiin tai tuotetaan (Orlikowski & Scott, 2008). Näitä esimerkiksi Orlikowski (2007) on käsitteellistänyt sosiomateriaalisiksi käytännöiksi (Jarzabkowski & Spee, 2009, 88). Käytännöt viittaavat siis yleisiin ja jaettuihin organisaatiotason rutiineihin tai voimavaroihin, joita toimijat hyödyntävät ja käyttävät, kun taas toiminnot, viittavat partikulaarisiin yksilötason toimiin, toisin sanoen asioihin, joita toimijat todellisuudessa tekevät ja hyödyntävät strategiatyössä (Regnér, 2008, 567). Kollektiivisesti muodostetut strategiakäytännöt muokkaavat jaettua ymmärrystä, normeja ja käytettyä kieltä organisaatioiden sisällä ja näin muodoin vaikuttavat siihen, miten todellisuus organisaatioissa niiden jäsenen toimesta koetaan. Toisaalta yksittäisten toimijoiden tai toimijaryhmien rutiinit, keskustelut ja keskinäinen vuorovaikutus, joiden kautta strategia määrittyy, ovat strategiakäytäntöjä, jotka linkittyvät laajemmin toisiinsa sekä niiden organisatorisiin ja institutionaalisiin konteksteihinsa. (ks. Whittington, 2006, 1579, Rouleau, 2013, 549–552)

Strategia käytäntönä -tutkimuksessa on useita erilaisia lähestymistapoja, jotka rakentavat ymmärrystä strategiasta sosiaalisena käytäntönä. Käytännöt voidaan nähdä

(1) johdon toimina eli miten johdossa ja keski johdossa olevat henkilöt muodostavat strategioita ja osallistuvat strategiatyöhön. Tätä kautta saadaan syvempää ymmärrystä johtamisrooleista sekä strategian tekemiseen liittyvistä taidoista ja kyvyistä (Rouleau, 2013, 549–552). Tässä käytännöt viittaavat toimintaan, millä johtajat toistuvasti toteuttavat strategiatyötään (Jarzabkowski, 2004, 546.)

Käytännöt voidaan nähdä myös (2) sosiaalisina, materiaalisina ja diskursiivisina työkaluina, joita käytetään strategian muodostamisessa (Rouleau, 2013, 550; Burgelman ym. 2018, 5). Käytännöt antavat kognitiivisia ja diskursiivisia keinoja sekä käyttäytymismalleja ja menettelytapoja, joiden avulla eri toimijat pystyvät toteuttamaan kollektiivista toimintaa ollessaan toisten kanssa vuorovaikutuksessa (Jarzabkowski ym. 2007, 9). Tästä näkökulmasta tutkimuksen kohteena ovat strategiasuunnitelmat, palaverit, materiaaliset ja diskursiiviset työkalut sekä toimijoiden tapa käyttää näitä työkaluja. Strategiatyökaluja kuten analyysiviitekehyksiä voidaan käyttää eri tavoin ja se, millä tavoin niitä käytetään vaikuttaa syntyviin tulkintoihin toimintaympäristöstä ja ihmisten toimintaan (Jarratt & Stiles, 2010; Nokelainen, 2016). Esimerkkejä ajatusmalleista ovat SWOT -analyysi, Porterin viiden voiman toimiala -analyysi ja erilaiset portfolio-analyysit tai vaikkapa ydinosaamisen käsite (Whittington, 2006; Whittington, 2007; Nokelainen, 2016). Nämä välineet ovat strategian varsinaista ydinainesta, jota ilman strategioita tuskin syntyisi (Whittington, 2007, 1579). Tällaisina analyysiviitekehyksinä voidaan käsittää myös kunnan elinvoimataarkastelu ja terveen kuntatalouden kriteerit. Menetelmien taitavalla käytöllä voidaan edistää ja voimaannuttaa strategiaprosessissa toisia näkemyksiä ja toimijoita sekä rajoittaa toisia näkemyksiä ja toimijoita (esim. Pälli ym. 2009; Kornberger & Clegg, 2011). Lisäksi sekä visuaalisilla menetelmillä että muilla materiaalisilla artefakteilla on itsessään strategiatyössä tietoa tuottava ja todellisuuskäsitystä muokkaava rooli (Jarzabkowski ym. 2013; Knight ym. 2018).

Käytännöt voidaan nähdä (3) tietämyksenä, sosiaalisena ja hiljaisena tietona, jota toimijat käyttävät tehdessään strategiaa (Rouleau, 2013, 550–551). Tämä näkökulma ottaa selkeimmin huomioon käytäntöteoreettisen lähestymistavan ja varsinkin sen, että toimijat ovat oman sosiaalisen maailmansa kyllästämiä ja heidän toimintaansa vaikuttavat käytännöt ovat sidoksissa laajemmin sosiaaliseen kontekstiin. Toisin sanoen toimijoiden tietyt toimet eivät ole erillisiä yhteiskunnasta ja toisaalta taas yhteiskunta koostuu toiminnasta (Whittington, 2006, 620) eli käytännöt ohjaavat toimintaa ja samanaikaisesti uusintavat käytäntöjä.

Strategian toteuttaminen on usein nähty operationaalisenä yksityiskohtana, eikä toteuttamisen merkityksellisyyttä kilpailukyvyn parantamisessa ole riittävästi korostettu (Hutzschenreuter & Kleindienst, 2006; Einola & Kohtamäki, 2016). Käytännöt voidaankin nähdä (4) organisatorisina resursseina, jolloin tutkitaan strategiatoimijoiden tekojen ja toimien seurauksia organisaatiolle strategiatyön kuluessa (Rouleau, 2013, 551–552). Tästä näkökulmasta tehtävän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena on se, miten organisaatiotason käytännöt vaikuttavat kilpailukykyyn,

eli se, mitkä strategiaa tekevien ihmisten toiminnan seuraukset ovat organisaatiolle merkittäviä erityisesti sen menestymisen näkökulmasta (Nokelainen, 2016, 22).

Näkemyksistä (5) diskurssina⁷ taas korostaa vahvasti sitä, että strategia on globaali diskurssi, mikä vaikuttaa yhteiskuntaan, organisaatioihin ja yksilöiden elämään. Näkemyksistä nojaa kriittisiin teorioihin ja tutkii sitä, miten yhteiskunnallinen, ylempien tason strategiadiskurssi vaikuttaa yksilöihin, organisaatioihin ja yleisemmin yhteiskuntaan sekä miten diskurssi sitä kautta tuottaa johtajia ja organisaatioita (Rouleau, 2013, 552). Kriittinen tutkimus pyrkii sosiaalisen maailman kuvaamiseen lisäksi myös muuttamaan sitä. Sen pyrkimyksenä on myös haastaa vallalla olevia näkemyksiä johtamisesta ja organisoinnista. Niinpä kriittisiin teorioihin nojaavat tutkimukset pyrkivät ymmärtämään strategiatyöhön liittyviä vallan vaikutuksia ja teoretisoimaan vallan diskurssin ja strategia käytäntönä -tutkimuksen yhteyksiä (esim. Knights & Morgan, 1991; Ezzamel & Willmott, 2004; Laine & Vaara, 2007).

3.2.3 Strategiatoimijat

Tutkimukset strategiatoimijoista ovat keskittyneet pääsääntöisesti kahteen ulottuvuuteen; (1) kuka tai ketkä ovat strategiatoimijoita, mikä on heidän roolinsa ja mikä on heidän vaikutuksensa strategian seurausten osalta ja (2) strategiatoimijoiden identiteetin sosiaaliseen rakentumiseen (Burgelman ym. 2018, 543). Toimijat (Jarzabkowski ym. 2007, 11) muodostavat käytäntöjen rakenteen sen avulla, keitä he ovat, kuinka he toimivat ja mitä resursseja he hyödyntävät. Kun suurin osa perinteisestä strategiatutkimuksesta kohdentuu ylimmän johdon tarkasteluun, on strategia käytäntönä -tutkimuksen puitteissa pyritty laajentamaan käsitystä organisaation strategiatoimijoista. Kysymys on strategisten toimijoiden uudelleen määrittelystä (Jarzabkowski ym. 2007, 6). Strategisiksi toimijoiksi määritetään ylimmän johdon lisäksi keskijohto, strategiset suunnittelijat sekä organisaation ulkopuoliset strategia-asiantuntijat kuten konsultit, strategiatutkijat, businesskoulut ja gurut sekä esimerkiksi investointipankkiirit ja yritysjuristit (ks. Whittington, 2007, 1579; Laine, 2010, 22; Burgelman ym. 2018, 543). Lisäksi ajatellaan, että esimerkiksi keskijohtoa ”alempien” tason työntekijöillä, medialla ja kansalaisjärjestöillä ja siten myös kuluttajilla ja kansalaisilla voi olla merkitystä strategisen toiminnan ja käytäntöjen tuottamiseen (ks. Jarzabkowski ym. 2007, 13; Jarzabkowski & Spee 2009, 74–75; Laine, 2010, 22). Huomattavaa on, että tämän määritelmän mukaan strateginen toiminta voi olla virallisesti ilmaistun strategian ja sen muodostamistyön ulkopuolista, vaikkakaan se ei anna tyhjentyvää tai yksiselitteistä kuvaa siitä, mikä on strategia käytäntönä -näkökulman edustajille strategista toimintaa ja mikä ei. Määritelmä

7 Diskurssilla viitataan tässä sekä yhtenäiseen kielenkäyttöön, mutta myös osin kielessä ilmentyvään ymmärrykseen todellisuudesta. Diskurssit ovat kielellisiä käytäntöjä, joilla on valtava vaikutuksia, toisin sanoen ne esimerkiksi määrittävät, mitä ja miten on tietystä aiheesta mahdollista sanoa (Fairclough, 2003; Balogun ym. 2014)”

tuottaa jatkuvan haasteen (Nokelainen, 2016, 17–18) perustella, mikä on sellaista strategiseksi katsottavaa toimintaa, jolla on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi organisaation suuntaan ja menestymiseen.

Strategiatoimijat hyödyntävät tiettyjä käytänteitä ja saavuttavat toimijuutensa hyödyntämällä sellaisia käyttäytymisen, ajattelun ja toiminnan tapoja, jotka ovat levinneet laajalle heidän yhteiskunnassaan sekä yhdistämällä ja mukauttamalla niitä tarpeisiinsa toimiakseen ja vaikuttaakseen yhteisössään. Tällä ei tarkoiteta pelkästään kokouksia, työpajoja, johtamisprosesseja ja vastaavia, vaan myös sitä, miten nämä käytännöt suoritetaan ja pannaan toimeen. Toimijuus on tärkeä osa sitä, kuka ihminen on ja miten hän pystyy toimimaan, mutta silti se kytkeytyy aina kontekstiin ja tilanteeseen, mistä toimijuus on peräisin (Balogun & Johnson, 2005; Nokelainen, 2016). Strateginen toimijuus ei aina edellytä sitä, että toimijat organisaatiossa tai sen ulkopuolella olisi virallisesti nimetty strategiatoimijoiksi. Heidän toimintansa ja keskinäinen vuorovaikutuksensa voivat kuitenkin vaikuttaa organisaation strategiaan eli he voivat olla strategisia toimijoita (Mantere, 2005). Tämä on myös tapa laajentaa strategiatoimijoiden joukkoa (Nokelainen, 2016, 39).

Vaikka strategia käytäntönä -tutkimuksissa pitkään keskityttiin voittopuolisesti johto- tai päällikköasemassa oleviin, tutkimusnäkökulma on pyrkinyt laajentamaan mielenkiintoaan organisaatiohierarkian alemmille tasoille (Floyd & Lane, 2000; Balogun & Johnson, 2004; 2005; Mantere, 2005; 2008; Fauré & Rouleau, 2011) ja organisaation ulkopuolelle kuten esimerkiksi konsultteihin, kumppanuusyrittäjiin ja poliitikkoihin (Molloy & Whittington, 2005; Nordqvist & Melin, 2008). Myös kuntasektorin aiemmassa strategiatutkimuksessa lähiesimiesten ja henkilöstön näkökulma on jätetty vähälle huomiolle, ja kuntien strategioita rakennetaankin edelleen usein lähinnä johtajien ja poliittisten päätöksentekijöiden tasolla (Einola & Kohtamäki, 2016). Strategia käytäntönä -tutkimus on kuitenkin osoittanut, että myös keskijohto ja alemman tason työntekijät ovat strategisia toimijoita ja näin ollen relevantteja kohteita tutkimukselle (ks. Westling, 2010, 17; Rouleau & Balogun, 2011, 954). Koska heiltä usein puuttuu muodollinen rooli strategiassa, on käytäntötutkimus pyrkinyt fokusoitumaan niihin sosiaalisiin, kielellisiin ja henkilökohtaisiin tietopohjiin, joiden kautta he muovaavat strategiaa (Westling, 2010, 17), vaikka heidän vaikutuksensa strategiaan saattaa siis olla heidän itsensä tai organisaation näkökulmasta tahatonta (Jarzabkowski ym. 2007, 11–13). Tutkimuksessa onkin tärkeää saada mahdollisimman kattava ja totuudenmukainen kuva tutkimuksen kohteena olevan strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta, eikä vain siitä osasta, joka esimerkiksi tarkasteltavan organisaation prosessikuvausten, organisaatiokaavioiden tai virallisten dokumenttien valossa on muodollisesti etukäteen määritelty strategiseksi toiminnaksi. Tämä pätee myös toimijoihin, eli tutkimuksessa ei tule pidättäytyä tarkastelemaan ainoastaan niitä toimijoita, joita perinteisen strategisen johtamisen valossa on totuttu pitämään strategisina toimijoina (esimerkiksi ylin johto) tai jotka tutkittavat organisaatiot virallisesti määrittelevät tällaisiksi toimijoiksi. (Beech &

Johnson, 2005; Jarzabkowski ym. 2007, Laine & Vaara, 2015; Nokelainen, 2016) Näin on esimerkiksi siksi, että toimijat voivat tosiasiallisessa organisatorisessa toiminnassaan omaksua erilaisia rooleja, jotka eivät välttämättä ole yhteneviä heidän virallisen organisatorisen roolipositionsa kanssa ja että tietyn tahon, kuten esimerkiksi tietyn henkilön, strategiatoimijuutta ei voi lähtökohtaisesti päätellä toimijaryhmän perusteella (Nokelainen, 2016, 45). Se tarkoittaa tutkimuksen kehittämisen osalta, että strategian implementointia sen laajassa merkityksessä tulisi huomioida tutkimuksessa. Se tarkoittaa sitä, että myös ne onnistumiseen vaikuttavat tekijät, jotka eivät sisälly viralliseen strategiaan, ja ne toimijat, jotka niitä tekevät, tulisivat tutkimuksessa näkyviksi (Laine, 2009).

Strateginen rooli sisältää yksilön tekojen kokonaisuuden, jolla hän luo tai soveltaa organisaation strategiaa omassa työssään. Strategiset roolit muodostuvat siitä, miten muut prosessiin osallistuvat odottavat tiettyjen organisaation jäsenten tai ulkopuolisten toimivan strategian suunnittelun ja toteuttamisen suhteen ja toisaalta, miten yksilö ja ryhmä itse oivaltavat oman roolinsa strategian laatijana ja toteuttajana ja mikä on sen vaikutus strategiatyössä, mitä se tuo esiin tai saa aikaan. (Mantere ym. 2003, 74; Mantere, 2008, 297) Toimijoiden rooleja voidaan tarkastella ihmisten performatiivisuutena suhteessa strategiaan, jolloin strategiatyö nähdään enemmänkin pitkäkestoisena käytännöllisenä, sosiaalisena, ammatillisena taitona kuin satunnaisena teknisenä ja analyttisenä tehtävänä (Nordqvist & Melin, 2008, 326). Kysymys on huomion keskittämisestä siihen, miten prosessiin osallistuvat voivat toimijarooliensa kautta vaikuttaa strategiaan seurauksiin tai lopputuloksiin.

Organisaation keskijohtoon kohdistetaan strategiatyössä monenlaisia odotuksia (Einola & Kohtamäki, 2016, 192) ja keskijohdolle annetaan usein varsinkin muutosten ”jalkauttamisen” osalta keskeistä roolia (Vakkala & Syväjärvi, 2012, 351). Keskijohto voidaankin nähdä hyvin laajana ryhmänä, johon kuuluvat kaikki, jotka toimivat johtajina, mutta joita myös johdetaan. Näkemys sisältää paitsi tavallisesti keskijohdoksi mielletyt organisaatiotasot, myös operatiivisen tason johtajat ja esimiehet (Ikävalko, 2005). Keskijohdon avainrooli kehittämisessä toteutuu tietämyksen kehittäjänä, vastaanottajana ja hyödyntäjänä (Balogun & Johnson, 2004; Rouleau & Balogun, 2011). Keskijohdon tulkinnat johdon muutossuunnitelmista sekä näiden tulkintojen vaikutukset toimintaan, ajattelutapaan ja vuorovaikutukseen muiden kanssa, ovat avainasemassa organisaatiota kehitettäessä (Gioia & Chittipeddi, 1991; Balogun & Johnson, 2004; Balogun & Johnson, 2005). Keskijohdolla on tärkeä rooli yhteisen ymmärryksen luomisessa, kun keskijohto osaltaan mahdollistaa keskustelua ja toisaalta kuvailee tilannetta. Keskijohdolla tulee olla kyky aidosti keskustella ja viestiä merkityksellisesti ja sitouttavasti. (Rouleau & Balogun, 2011) Keskijohto parhaimmillaan ohjaa keskustelua sekä vertikaalisesti (ylimmän johdon ja suorittavan portaan välillä) että myös horisontaalisesti (esim. keskijohdon keskinäisessä kommunikaatiossa) oman organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä (Balogun & Johnson, 2005).

Strategiaprosessissa keskijohdon roolin avulla odotetaan löytyvän tasapaino ylhäältä alaspäin etenevän rationaalisen strategisen suunnittelun ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan strategisen emergenssin välillä. Aikaisemmassa tutkimuksessa keskijohdon odotettuja rooleja strategiatyössä on strukturoitu esimerkiksi Floyd ja Wooldridgen (1992, 154) luomien dikotomioiden mukaan siten, että rooliin voi sisältyä ylhäältä alaspäin etenevää strategian toteutusta tai alhaalta ylöspäin suuntautuva strategista toimintaa ja nämä etenemistavat voivat olla integratiivisia tai divergenttejä: (1) ylhäältä alaspäin etenevän tarkoitetun strategian integratiivinen toteuttaminen, (2) ylhäältä alaspäin etenevän strategisen sopeutuvuuden divergentti mahdollistaminen, (3) alhaalta ylöspäin etenevän organisaation tiedon integratiivinen syntetisoiminen ja (4) alhaalta ylöspäin etenevien uusien strategisten vaihtoehtojen divergentti tarjoaminen. (Mantere, 2008, 300–301) Tasapainon katsotaan löytyvän keskijohdon roolituksella aikaansaadusta strategiaprosessista, jossa keskijohto toimii synteessin muodostajana, mahdollistajana, sopeutumisen ja jatkuvan informaatiovirran sekä osallistumisen edistäjänä, mikä mahdollistaa yhteyden organisaation erilaisten ja välttämättömien toimintojen ja tehtävien välillä. (Lavarda ym. 2010, 361–362)

3.2.4 Teksti, puhe ja diskurssit strategiikäytäntönä

Aiemmin tässä luvussa on tuotu esiin, että Whittington (2006) kuvaili strategia käytäntönä -tutkimunäkökulmaa käsitteillä vastavuoroisista suhteista, jotka koostuvat organisaation mikro- ja makrotasosta kolmen kategorian välillä: toiminta, käytännöt ja toimijat. Suuri osa strategian tekemisestä tapahtuu kuitenkin puheen, tekstin ja keskustelun muodossa, joten Whittingtonin kolmen kategorian viitekehykseen on esitetty linkitettäväksi neljäs kategoria: strategiateksti (Fenton & Langley, 2011, 1172). Strategia käytäntönä -tutkimus onkin laajentunut seuraamalla yhteiskuntatieteiden kielellistä käännettä (esim. Rorty, 1970), jolloin strategiatutkimuksessa on haluttu yhdistää sekä käytäntö että kielellinen käänne yhdeksi viitekehykseksi (Mantere, 2013). Kielellinen käänne nosti esiin kielen sosiaalista todellisuutta rakentavan luonteen: *merkitys* ei tarkoitakaan tapahtuneen tai todellisuuden toisintamista, vaan on *diskursiivisen* toiminnan tulos. Myös tutkimuksellisia lähestymistapoja, jotka pyrkivät tutkimaan diskursiivisen toiminnan ehtoja ja seurauksia, nimitetään usein yleisillä *diskurssintutkimus* tai *diskurssianalyysi* (vaikka viitattaisiinkin nimenomaan teoreettisiin, ei metodisiin lähtökohtiin). (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 25) Diskurssianalyysi (Fairclough, 2003; 2010) on poikkeusteollinen metodologia. Se perustuu sosiaalisen konstruktionismin näkökulmaan, jonka mukaan kielenkäyttö luo sosiaalista todellisuutta. Käytettäessä kieltä annetaan merkityksiä kohteille, joista puhutaan, ja samalla rakennetaan tietynlaista todellisuutta. (Jokinen, A. ym. 1993; van Dijk, 1997; Vaara & Laine, 2006)

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa narratiivi on määritelty (Abbot, 2001) tekstiksi tai diskurssiksi. Näin ollen organisaation jäsenten kokemuksissa strategian tekemi-

sestä esiintyy sekä puhuttua että kirjoitettua tekstiä ja diskursseja. Diskurssin käsite on monimerkityksellinen ja sitä käytetäänkin eri tieteenaloilla ja käyttötilanteissa erilaisissa merkityksissä. Diskurssin käsite voidaan ymmärtää suhteelliseen vakiintuneeksi kielenkäytöksi tietyssä tilanteessa tai tietyllä alalla. Tekstillä tarkoitetaan nimenomaan kirjoitettua aineistoa, kun taas diskurssi tarkoittaa kielenkäyttöä kontekstissaan osana sosiaalista toimintaa. (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 25) Diskurssit nähdään merkitysjärjestelminä (esim. Vaara & Laine, 2006, 159). Ne koostuvat kielen käytöstä tai muusta merkitysvälitteisestä toiminnasta, kuten kuvista, symboleista tai artefakteista. ”Totuudeksi” määrittyy se, mikä on tietyssä yhteisössä yhteisesti jaettua tietyn merkitysjärjestelmän sisällä. Tekstitasolla analysoidaan mikrotason tekstielementtejä, diskursiivisten käytäntöjen avulla analysoidaan tekstien tuottamista ja tulkintaa ja sosiaalisten käytäntöjen tasolla tarkastellaan sekä tilannekohtaista että institutionaalista kontekstia. (Faiclough, 1995; 2003, Wodak, 1996; 2001a; 2001b; Vaara & Laine, 2006) Tässä tutkimuksessa diskurssin käsite ymmärretään myös jatkumona kielenkäytön mikrotason ja yhteiskunnallisen sekä historiallisen makrotason välillä. Näiden välillä ei ole kuitenkaan selvää rajaa, vaan kielellinen ilmiö ja laajempi konteksti hahmotetaan ikään kuin samanaikaisesti läsnä olevina ja kerrostuneena jatkumona. (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 27)

Strategiatutkimuksessa kielen, diskurssien ja vuorovaikutuksen tutkimus on koostunut pääsääntöisesti kolmesta teemasta (Burgelman ym. 2018, 543–544): (1) mielekkyyden ja merkityksen luomisesta ja antamisesta strategiatyössä (esim. Balogun & Johnson, 2004; 2005; Rouleau & Balogun, 2011; Jalonen ym. 2018) perustuen weickiläiseen (Weick, 1995; 2001) tutkimusperinteeseen (Vaara & Whittington, 2012), (2) strategian tekemisen diskursiivisista käytännöistä ja strategiadiskursseista (esim. Laine & Vaara, 2007; Ezzamel & Willmott, 2008; Mantere & Vaara, 2008; Balogun ym. 2014) ja (3) narratiiveista ja tarinan kertomisesta strategian tekemisessä (esim. Barry & Elmes, 1997; Fenton & Langley, 2011; Dalpiaz & Di Stefano, 2018) ja toisaalta strategisten suunnitelmien ja tekstien rooleista (esim. Pälli, 2009; Vaara ym. 2010; Spee & Jarzabkowski, 2011).

Kun tutkitaan tekstejä ja diskursseja strategiikäytäntönä on paneuduttu valaisemaan (1) merkityksellistämistä, mikä on keskeinen kohta strategisen kognition prosessissa ja strategiatyössä. Retrospektiivinen näkökulma (Weick, 1995) merkityksellistämiseen määrittelee sen vuorovaikutusten ja tulkinnan prosessiksi, joka pohjautuu dialogisiin diskursseihin, joilla on tarkoitus luoda mielekkyyttä ympäröivään maailmaan (ks. Gephart, 1993, 1469; Einola, 2018, 134). Strategian tekemiseen osallistuneet pyrkivät sanoittamaan ja arvottamaan sitä mielekkyyttä ja merkitystä, mitä he ovat strategiatyössä kokeneet (Tökkäri, 2012, 29). Kokemuksellista mielekkyyttä luodaan paitsi älyllisen ajattelun myös esteettisen, aistimuksellisen kokemisen, kuten tunteiden ja intuition avulla (Perttula, 2009). Näin ollen viimeaikainen tutkimus on liittänyt strategisen mielekkyyden luomisen ja merkityksellistämisen tutkimuksen myös koettuihin tunteisiin (esim. Liu & Maitlis, 2014; Vuori & Huy, 2016; Vuori,

N., ym. 2018), mikä merkitsee sitä, että strategian muodostamiseen ja toteuttamiseen vaikuttavat rakenteiden ja tiedon lisäksi myös tunteet (Vuori & Huy, 2016). Diskursiivisia ja narratiivisia elementtejä strategia käytäntönä -tutkimuksessa käytetään selvittämään mm. sitä, miten eri toimijaryhmät antavat merkityksiä strategialle ja strategiatyölle kuten esimerkiksi, miten keskijohto mieltää, välittää ja tulkitsee ylimmän johdon muotoileman strategisen muutoksen (Balogun & Johnson, 2004; 2005) tai miten ylin johto, keskijohto ja työntekijät määrittävät strategian, liiketoiminnan kehittämisen sekä strategisen toimijuuden eri tavoin ts. käyvät määrittelykamppailua siitä, mitä ja kenen tehtävät strategia on (Laine & Vaara, 2007). Mielekkyyden luomisen tärkeänä elementtinä kertomukset ilmaisevat merkityksien lisäksi rooleja ja identiteettejä (Czarniawska, 1997; Rhodes & Brown, 2005; Brown ym. 2008), kun ihmiset sijoittavat itsensä ja muut erilaisiin rooleihin niiden tarinoiden kautta, joita he kertovat (Beech & Johnson, 2005; Fenton & Langley, 2011).

Strategiadiskurssien (2) osalta on tutkittu, miksi ja miten tietyt teemat määrittyvät strategiseksi ja tietyt vuorostaan eivät (Westling, 2010, 17). Roolien ja identiteettien sekä osallisuuden kokemuksen on huomattu rakentuvan erilaisten käytäntöjen ja varsinkin diskursiivisten käytäntöjen kautta (Mantere & Vaara, 2008, 345–353; Vaara & Whittington, 2012, 296–297; Balogun ym. 2014; 276–277). Tutkimuksessa onkin tuotu esiin, että tietynlaiset diskurssit helpottivat ja toiset taas estivät osallistumista strategian muodostamiseen (Mantere & Vaara, 2008). Siten kielen keinoin voidaan tuottaa vahvistusta sille, että ylimmän johdon edustajat ovat strategian tekijöitä ja muiden rooli on ainoastaan viedä strategia käytäntöön eli noudattaa sitä (Laine & Vaara, 2007, 50–53), vaikka halua ja kykyä osallistua strategian tekemiseen olisikin myös alemmilla organisaatiotasoilla (esim. Mantere & Vaara, 2008, 342).

Diskursiiviset strategiatutkimukset ovat myös tuoneet esiin, miten (3) strategia-kieli tuottaa ja uusintaa valtasuhteita organisaatioissa (Knights & Morgan, 1991). Tällöin kyseessä on pääsääntöisesti kriittinen diskurssianalyysi, jonka lähtökohtana on yleensä oletus joidenkin valta- ja alistussuhteiden olemassa olosta. (Vaara & Laine, 2006, 159) Useimmiten se merkitsee ranskalaisen filosofin Michel Foucaultin (2005a; 2005b) käsitysten mukaista maailmankuvaa, jossa olennaisessa osassa ovat valtaa määrittävät diskursiiviset käytännöt. Kriittisen diskurssianalyysin merkittäviä suuntauksia edustavat myös Norman Fairclough ja Ruth Wodak. Esimerkiksi Faircloughin (1995; 2003) analyysi yhdistää sen kohteena olevan tekstin diskursiivisiin käytäntöihin ja sijoittaa ne puolestaan yhteiskunnalliseen ja historialliseen kontekstiin (Vaara & Laine, 2006, 160).

Kielen ja vuorovaikutuksen tutkimuksessa voidaan (4) narratiivit nähdä linssinä sen tutkimiseen, miten strategia on tuotettu ja toteutettu ja että narratiivisia elementtejä voidaan tutkia useissa muodoissa. Tarinalliset tai kerronnalliset elementit kuten hahmot, tapahtumat, niiden tulkinta, tapahtumien järjestys, sekvenssit ja yleensäkin juoni puheessa ja tekstissä samanaikaisesti reflektivat ja strukturoivat ihmisten ym-

märrystä siitä, mitä he ovat tekemässä tai tekevät, keitä he ovat, ja mitä rooleja heillä on tai mitä he voivat esittää, ja mitä organisaatio on tai mitä siitä pitäisi tulla. Jaettuna, abstrahoituna ja konkretisoituna nämä narratiiviset ymmärrykset voivat vuorostaan myötävaikuttaa sen maailman rakentumiseen, mitä ne kuvailevat. (Fenton & Langley, 2011, 1176) Narratiivit strategiasta ja johtamisesta saavat aikaan myös eeppejä ja myyttisiä tarinoita, jotka jäsentävät ja yksinkertaistavat arkipäivän todellisuutta. Myytit ovat hautautuneina symboleihin, tarinoihin ja uskomuksiin. Ne ovat jonkin yhteisön tai kulttuurin kollektiiviseen muistiin tallentuneita ajatustapoja, jotka voivat auttaa rakentamaan ja uusintamaan yhteistä identiteettiä. Yksi tällainen on monille suomalaisille tuttu kulttuurinen kiinnekohta ”Talvisodan ihme”, jossa nuori Suomen kansa kokosi hyökkäyksen edessä rivinsä ja torjui määrällisesti ylivoimaisen vihollisen. Osa tätä myyttiä on tietynlaisen johtamistavan ihannointi kuten ajatus siitä, että ”suomalaisia johdetaan edestä”. (Tienari & Vaara, 2004, 98–99)

Strategia käytäntönä -tutkimusnäkökulman kielellinen käänne on myös löytänyt uudelleen (5) strategiatekstin strategiakäytännön materiaalisena representaationa. (Pälli ym. 2009, 305) Organisaatioissa strategialla kirjallisena ja virallisena dokumenttina on erityinen tehtävä: strategiatekstit ohjaavat ja saavat aikaan toimintaa ja erityisesti muutoksia. Sen tarkoituksena on parantaa organisaation suorituskykyä (Pälli ym. 2010, 16–17). Voidaankin sanoa, että tekstit tekevät asioita organisaatioissa (Cooren, 2004; Cooren ym. 2007; Pälli ym. 2009; Kornberger & Clegg, 2011), jolloin niillä on performatiivinen vaikutus. Tällainen tekstien kyky johtuu yhtäältä tekstien materiaalisesta muodosta, joka mahdollistaa sen, että tekstiin voidaan palata, sitä voidaan käyttää. Niinpä paikallinen merkityksenanto ja tulkinta esimerkiksi strategiatyössä nojaavat siihen periaatteeseen, että kirjalliseen muotoon laadituille ja laadittaville teksteille annetaan tulkintoja. (Pälli ym. 2010, 16) Ilman strategiatekstiä strategia ei saa muotoa eikä yhteistä ymmärrystä, sillä miten muuten ajatukset, visiot, toiveet, tavoitteet tai tahtotilat organisaatiossa siirtyisivät ihmiseltä toiselle kuin viestimällä. Eli strategiaa luetaan, ja strategiateksti vaikuttaa toisiin teksteihin – esimerkiksi kuntien ja muiden yhteisöjen budjettiehdotuksiin, joiden siis pitää, jotta ne olisivat toimivia, noudatella strategiatekstiä. Tällainen näkemys tuo esiin strategiatekstin intertekstuaalista olemusta. (ks. La Ville & Mounoud, 2010, 188; Pälli ym. 2010, 17) Oleellista on myös, ketkä ja miten osallistuvat legitimoituina strategiatoimijoina tai kirjoittajina tekstin tuottamiseen. Teksti yleensä pohjautuu keskusteluun, missä kehittyvä kertomus, tarina täytyy hieroa ja sanoittaa. Kirjoittajilla on Fentonin ja Langleyn (2011, 1183) mukaan taipumus sopeuttaa tekstinsä hyväksytyihin suuriin kertomuksiin tyydyttääkseen siihen liittyvät odotukset.

Jotta strategiateksti toimisi ja saisi aikaan toivottuja vaikutuksia, täytyy tekstin noudatella joitain sellaisia yleisiä rakenteita, jotka ovat tuttuja ja hyväksi havaittuja monista strategioista (La Ville & Mounoud, 2010, 188). Voidaan puhua strategiasta (6) genrenä eli tekstilajina (Pälli ym. 2009, 304; Pälli ym. 2010, 17–18). Diskursiivisissa tutkimuksissa tekstilajilla kuvataan kielellisen ja sosiaalisen toiminnan yhteen-

liittymää, joka on jokseenkin vakiintunut ja jonka käyttäjät tunnistavat. Tekstilajit eroavat diskursseista siinä, että kun diskurssit ovat tapoja rakentaa ja merkityksellistää maailmaa, tekstilajit ovat vakiintuneita tapoja rakentaa sosiaalista toimintaa (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 80–81). Strategia tekstilajina voidaankin nähdä (Pälli ym. 2009, 304) sosiaalisesti tunnistettavana strategiatyön käytäntönä, mikä merkitsee sitä, että strategian tuottamisen prosessit ovat institutionalisoituneita käytäntöjä (La Ville & Mounoud, 2010, 188), joille on ominaista intertekstuaaliset neuvottelut ja tekstien uudelleen työstäminen. Strategiaa voidaan pitää tekstilajina myös siitä syystä, että strategiatekstit ovat keskenään niin samankaltaisia, että ne voidaan tunnistaa strategioiksi (esim. Möttönen & Kettunen, 2015). Niitä leimaavat tietynlainen sanasto, tietyt tavat sanoa asioita, tietyt jopa pakollisiksi katsottavat osat ja otsikot⁸. Nämä kaikki – tai niiden olemassaolo tietyssä strategiassa – tekevät strategian oikeaksi strategiaksi, eli toisin sanoen strategia on strategia silloin, kun se riittävässä määrin noudattelee tekstilajinsa konventioita (Pälli ym. 2010, 18). Näin ollen ei ole tavatonta, että esimerkiksi Suomen suurten kaupunkien strategiat muistuttavat toisiaan (Möttönen & Kettunen, 2015). Strategian strategiaksi rakentavat pakolliset tai vakiintuneet tekstin osat ovat lyhyesti seuraavat (Pälli ym. 2010, 18–19): toimintaympäristön kuvaus ja siihen perustuvat strategian laadinnan lähtökohdat (tilanne), toiminta-ajatus ja toimintaa ohjaavat perusajatukset ja arvot (missio ja visio), tavoitteet (strategiset päämäärät), keinot, joilla niihin päästään (menestystekijät, onnistumiset, arviointi ja mittarit).

Tekstilaji edellyttää muutakin kuin erityisen tekstityypin. Se sisältää lisäksi (Fairclough, 1992) tietyn prosessin sen tekstin tuottamisessa, jakamisessa ja kuluttamisessa (Pälli ym. 2009; La Ville & Mounoud, 2010). Siten tekstilajit tulevat näkyviksi ja hyödynnetyiksi sekä erityisten tekstien tekstuaalisessa strukturoinnissa ja erityisessä institutionaalisessa tai professionaalisessa kontekstissa, minkä osia ne ovat (Pälli ym. 2009, 305–306). Kun strategiateksti on päästetty valloilleen laajemmalle foorumille, tulee se kulutuksen kohteeksi (De Certeau, 1984; La Ville & Mounoud, 2010). Siksi ei voi pelkästään tutkia niitä tapoja, miten strategianarratiivi on rakennettu ja tuotettu, vaan myös miten se otetaan vastaan, ymmärretään ja sittemmin käytetään. Samaan aikaan kun strategiateksti ilmaisee strategista intentiota jossakin muodossa, samassa laajuudessa se karkaa niiden kirjoittajien kontrollista ja alkaa elää omaa elämäänsä (Cooren, 2004).

8 On myös olemassa lukuisia liiketoimintaoppaita, jotka tarjoavat valmiita malleja kirjalliselle strategialle (ks. esim. Hargrave, 1999; DeThomas & Gresing-Pophal, 2001). Nämä mallit ja oppaat ylläpitävät ja tukevat strategiaa tekstilajina. Mallit sisältävät käytettävät käsitteet, tekstielementtien järjestyksen ja myös strategian tyyppillisen diskurssirakenteen, millä tarkoitetaan sitä, että tekstin eri osioille voidaan nimetä tehtäviä kokonaisuuden rakentumisessa. Strategioita opettava kirjallisuus antaa usein nimenomaan kuvauksia siitä, millainen jonkin tietyn osion tulisi olla, ja samalla kerrotaan syy tähän. Useimmissa tapauksissa myös kuntien strategiat seuraavat näitä oppaita ”kuinka kirjoittaa strategia” (Pälli ym. 2009, 307; Pälli ym. 2010, 19–20).

3.3 Strategian muodostaminen ja toteuttaminen pluralistisessa kuntaorganisaatiossa

Strategia käytäntönä -tutkimuksen on esitetty laajentaneen strategiatutkimuksen tarkastelukontekstia voittoa tavoittelevien yksityisen sektorin organisaatioiden ulkopuolelle (Vaara & Whittington, 2012, 291). Tämä on merkinnyt strategia käytäntönä -tutkimuksen kannalta sitä, että tutkimuksessa on täytynyt huomioida myös pluralistiset ja institutionaaliset kontekstit eikä vain kapeasti määriteltyjä taloudellisia ympäristöjä. Tutkimuksessa on ymmärretty, että pluralistisessa organisaatiossa strategiatyöllä on erityisiä piirteitä verrattuna voittoa tavoitteleviin yritysganisaatioihin. (Jarzabkowski & Fenton, 2006; Cuccurullo & Lega, 2013; Sorsa & Vaara, 2020)

Pluralistinen organisaatio on tyypillisimmillään tietointensiivinen organisaatio, joka koostuu monista erilaisia arvoja omaavista ryhmistä ja professioista ja jossa valtaa on hajanaisesti ja jaetusti organisaation eri tahoilla (Cohen ym. 1972; Denis ym. 2007; Tienari ym. 2019). Organisaation jäsenten professioiden ja koulutuksen tuottamat normit ja voimakas identifioituminen omaan ammattikuntaansa, sen tavoitteisiin ja arvoihin tuottavat vahvaa moniäänisyyttä ja erilaisten tavoitteiden kirjoa (Jarzabkowski, 2005; Jarzabkowski & Sillince, 2007). Nämä eri ryhmittymien toisistaan poikkeavat tavoitteet muovaavat pluralistista organisaatiota, koska kaikilla näillä ryhmillä voi olla riittävästi valtaa varmistamaan, että heidän tavoitteensa ovat legitimejä organisaation strategian kannalta (Jarzabkowski & Fenton, 2006; Cuccurullo & Lega, 2013). Koska organisaatiossa on toteutettava yhtä aikaa lukuisia toisilleen ristiriitaisia strategisia tavoitteita, on strategian muodostamisessa ja toteuttamisessa pluralistisissa konteksteissa jännitteitä. Nämä jännitteet ovat tyypillisiä julkisella sektorilla ja muissa voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa kuten yliopistoissa, sairaaloissa ja paikallishallinnon organisaatioissa, jotka kaikki kehittävät erilaisia byrokraattisia organisoitumiskäytäntöjä ja prosesseja tyydyttääkseen autonomisten tietotyöläisten intressejä sekä auttaakseen heitä selviämään hallinnollisista paineista. Nämä organisaatiot toteuttavat hallinnollisia, manageriaalisia ja professionaalaisia kulttuureja, joiden sisällä on alakulttuureja ja identiteettejä. Esimerkiksi yliopistossa voi olla laaja akateeminen kulttuuri ja identiteetti ammatillisine intresseineen, jonka sisällä on opillisia alakulttuureja vaihdellen empiirisistä tieteistä fyysisiin, taiteellisiin, humanistisiin ja sosiaalisiin. (Jarzabkowski & Fenton, 2006, 632–634) Kunnassa voi olla toimialakohtaisia tavoitteita ja alakulttuureja teknisistä toimistoista opettajiin, lääkäreihin ja sosiaalityöntekijöihin. Paikallishallintoa ja paikallisia palveluita toteuttavien pluralististen kuntaorganisaatioiden erityispiirteet, dualistinen päätöksentekojärjestelmä sekä verovaroin toimiminen, tuovatkin strategiatyöhön lisähaasteita, joita yksityisellä sektorilla ei ole (Einola & Kohtamäki, 2016, 189). Pluralismin alkuperä esimerkiksi julkisissa organisaatioissa (Cuccurullo & Lega, 2013, 611) onkin niissä ulkoisissa ja sisäisissä paineissa, joita organisaatioon kohdistuu.

Poliittisella päätöksenteolla on taipumus polarisoitua kahteen tai useampaan kilpailevaan ideologiseen poliittiseen aloitteeseen. Useimmiten eri sidosryhmillä – kuten poliitikoilla (valtuutetuilla), johdolla (hallinto), henkilöstöllä, yrityksillä ja kansalaisilla – on erilaiset intressit suunnitella ja toteuttaa kunnan rakenneuudistusta, mukaan lukien kuntafuusiot. Onnistumisen tai epäonnistumisen mittaamiseen liittyvät ongelmat korostuvat, koska eri osapuolilla on erilaiset näkemykset asiaankuuluvista toimenpiteistä ja prioriteeteista. (Tienari ym. 2019, 117)

Pluralistisiin organisaatioihin liitettyjä piirteitä voi havaita myös organisaatioissa, joita kutsutaan hybridiorganisaatioiksi. Esimerkiksi Bradach ja Eggle (1989) määrittelevät hybridiorganisaation monimuotoiseksi ohjausjärjestelmäksi, jossa erilaisia organisatorisia kontrollimekanismeja käytetään samanaikaisesti samaan toimintoon samassa yrityksessä. Powell (1990) kutsuu hybridiorganisaatiota verkosto-organisaatioksi. Siinä ovat käytössä kolme hänen määrittelemäänsä perusohjausjärjestelmää: markkinat, verkostot ja hierarkiat. Hän pitää useimpia organisaatioita hybrideinä. Organisaation hybridimuoto (Williamson, 1985; 1991) liitetään transaktioista käytävään taloustieteellisiin keskusteluihin käytettävissä olevista vaihtoehdoista koordinoituneista mekanismeista. Vaihtoehtoina olivat joko muilta ostaminen (markkinat) tai itse valmistaminen (hierarkia). Tähän on liitetty myös näkökulma, joka perustui taloussosiologian näkemyksiin sosiaalisten suhteiden merkityksestä taloudessa. Hybridiorganisaation käsite on kuntakontekstissa tullut merkitykselliseksi kuntien palvelujen toimintatapojen monipuolistuessa esimerkiksi tilaaja-tuottajamallien mukana, jolloin kunnallisessa toiminnassa on mukana organisaatioita, joiden toiminnan ja talouden ohjaustavat poikkeavat toisistaan. Kunnallisen toiminnan hybridimallit ovat johtaneet kunnissa myös konsernijohtamisen ja konserniohjauksen kasvavaan tarpeeseen (Määttä, 2010). Myös hybridiorganisaation käsitteeseen liittyy erilaisten intressien, arvojen ja konfliktien hallinnan haaste. Tämän tutkimuksen kohteena on usean peruskunnan keskeinen kuntaliitosprosessi, jolloin pluralistiseen organisaatioon liittyvät strategian muodostamisen haasteet ovat luontevampi lähtökohta, vaikka myös tutkimuskuntien muodostama uusi kunta- ja palvelurakenne tulee kohtaamaan hybridiseen organisaatioon liittyvät konsernijohtamisen ja -ohjauksen haasteet.

Pluralististen organisaatioiden tutkimukseen on hahmotettu erilaisia toisiaan täydentäviä tutkimuksellisia viitekehyksiä (Denis ym. 2007, 180), joiden avulla voitaisiin ratkaista niitä haasteita, joita näihin organisaatioihin liittyvät ominaispiirteet tuovat strategian muodostamiselle ja toteuttamiselle. Viitekehyyksellisenä ratkaisuna strategiatyöhön pluralistisessa kontekstissa (Denis ym. 2007, 180, 183–203) esitetään esimerkiksi toimijaverkkoteoriaa⁹ (Callon, 1986; Latour, 1987; Law, 1986),

9 Callon, 1986; "Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fisherman in St Brieuc Bay. Teoksessa Law, J. (1986) (toim), Power, action and belief: A new sociology of knowledge; Latour, 1987; "Science in action";

konventiovaalista teoriaa¹⁰ (Boltanski & Thévenot, 1991; 2006) ja sosiaalisten käytäntöjen teoriaa¹¹ (de Certeau, 1984; Giddens, 1984). Näillä kaikilla viitekehyksillä on yhtäläisyyksiä ja toisiaan täydentäviä ominaisuuksia (Denis ym. 2007, 180). Näistä kolmesta lähestymistavasta pluralistisiin konteksteihin voi todeta, että strategia sosiaalisena käytäntönä -tutkimus on jo kotiutunut strategiatutkimuksen kentälle. Toinen näkökulma, toimijaverkkoteoria saavuttaa yhä enemmän huomiota ja jalansijaa johtamisen tutkijoiden keskuudessa, kun taas kolmas, konventionaalinen näkökulma, on kehittynyt erityisesti sosiologian alueella (ks. esim. Lonkila ym. 2021, 269–284) ja on toistaiseksi poissa oleva näkökulma organisaatioteorian ja strategisen johtamisen tieteellisessä työssä (Denis ym. 2007, 202) eikä sitä ole sovellettu myöskään tässä tutkimuksessa.

Strategiatutkimuksen kentälle jo kotiutunut lähestymistapa pluralististen organisaatioiden strategiatyöhön on tässä tutkimuksessa pääviitekehyksenä oleva teoria strategiasta sosiaalisena käytäntönä. Vaikka tähän traditioon kiinnittyneet tutkijat eivät liitäkään sitä erityisesti pluralististen organisaatioiden strategiatyön käytäntöihin, antaa se kuitenkin erityistä resonanssia pluralistisiin organisaatioihin nimenomaan määrittelemällä strategian, strategiatoimijat ja käytännöt laajasti kuten luvussa 3 on jo aikaisemmin esitetty. Käsitys strategiasta sosiaalisena käytäntönä luo arvoa monitavoitteisten organisaatioiden muutosten tutkimuksessa näkemyksellään, että muutos kehkeytyy pikemminkin totunnaistuneisuuden ja jatkuvuuden kautta toisin kuin suuri osa strategiakirjallisuudesta olettaa muutoksen saavan radikaalin keskeytyksen, epäjatkuvuuden muodon (Denis ym. 2007, 196–199). Strategia sosiaalisena käytäntönä myös korostaa organisaation elämän rutinoitua, jopa arkipäivästä luonnetta ja yrittää ymmärtää, kuinka muutos emergoituu rutiineista ja erilaisista keskusteluista (La Ville & Mounoud, 2010, 186).

Toinen lähestymistapa pluralististen organisaatioiden strategiatyöhön on toimijaverkkoteoria. Tässä tutkimuksessa on näkemystä strategiaprozessista ja strategia käytäntönä -tutkimuksesta rikastettu soveltamalla toimijaverkkoteorian sitä ajatusta, joka tuo esiin strategiatyön kielelliseen käänteeseen lisänä mahdollisen aineellisen ulottuvuuden: suhteet ovat enemmän kuin kielellisiä, ne ovat ihmisten, teknologioiden ja ympäristöjen välisiä, maailmaa rakentavia aineellisia kytköksiä (Kullman & Pyyhtinen, 2015, 115). Lisäksi tässä tutkimuksessa sovelletaan toimijaverkkoteorian ajatusta, että mikä tahansa entiteetti voidaan määritellä toimijaksi toimijaverkoston nimissä, myös ei-inhimillinen toimija. Tästä näkökulmasta tietty ”strategia” on olemassa siinä laajuudessa kuin sen olemassaolo on tehty reaalisesti organisaation toimijoiden toimesta, olivat ne inhimillisiä tai ei-inhimillisiä. (Denis ym. 2007, 185) Myös toimijaverkkoteorian mukainen ”kääntämisen” prosessi (Callon & Latour, 1981; Raivio, 2012; Kullman & Pyyhtinen, 2015; Vickers ym. 2018) auttaa

10 Boltanski & Thévenot, 1991 ”De la justification”, 2006, ”On justification”: *Economies of worth*

11 de Certeau, 1984; 1988; ”The practice of everyday life”; Giddens, 1984; ”The constitution of society”

hahmottamaan eräitä strategiaprosessiin ja varsinkin strategisen muutoksen prosessiin liittyviä elementtejä. ”Kääntämisen” prosessissa verkoston muodostaja määrittelee ja tunnistaa jonkin ongelman nykyisessä tilanteessa. Problematisointi voi olla sitä, että totunnainen näkymä toiminnan sujuvuuteen ja kokonaisuuteen muuttuu (ks. Kortelainen, 2005, 41–43; Åkerman, 2006, 37). Ongelman tunnistaminen ja esiin tuonti horjuttaa organisaatiota, ja tuo siihen epävarmuutta (Vickers ym. 2018, 979). Samalla pyritään tunnistamaan ongelman ratkaisuun tarvittavia toimijoita, kuten esimerkiksi kuntien yhdistämisen suunnitteluun tarvittavat organisaation jäsenet. Seuraava vaihe ”käännöksessä” on toimijoiden kiinnostuksen herättäminen, toimijoiden värvääminen ja sitouttaminen verkoston tavoitteisiin sekä mobilisointi uudistamiseen. Kun toimija on värvätty, asettuu hän tavoitteena olevan uuden verkoston ja vanhojen kytkentöjen väliin ja alkaa edistää verkoston muuntumista uudeksi. (Vickers ym. 2018, 979–980) Muutoksen kuluessa toimijoiden roolit ja toimijuuden rakenne muotoutuvat uudelleen, vanhoja kytkentöjä purkautuu ja uusia syntyy omaksutun rakenteen mukaisesti (yhdistynyt kunta, uusi rakenne). Toimijan pitää tehdä tietoinen päätös, että hän tahtoo olla mukana uudessa verkostossa, jos se tuntuu pitkällä tähtäimellä parhaalta vaihtoehdolta. Kaikkien pitäisi hyötyä uuden verkoston kokoonpanosta (Åkerman, 2006; Denis ym. 2007; Vickers ym. 2018).

3.3.1 Kuntastrategian toteutumisen ongelma

Kunnat ovat pluralististen organisaatioiden tapaan tieto- ja osaamisintensiivisiä ja henkilöstövaltaisia organisaatioita, jotka ovat kohdanneet ja kohtaavat tulevaisuudessaakin moniulotteisia muutoksia (Vakkala & Syväjärvi, 2012, 359). Kuntien strategiayöhön (Möttönen & Kettunen, 2015, 126) on suhtauduttu osin ristiriitaisesti. Yhtäältä kuntien strategioita pidetään hyödyllisenä ja tarpeellisenä. Korostetaan, että kunnan tulee löytää strateginen suunta, jolla voidaan menestyä ja selviytyä kunnan tehtävistä (ks. esim. Pauni & Ojakoski, 2013). Näkemys kuntastrategioiden tarpeellisuudesta onkin vahvistettu vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015 § 37). Katsotaan, että strategioiden tarve lisääntyy, kun kuntien toimintaympäristön muutosvauhti kiihtyy. Kunnat tekevätkin runsaasti strategioita ja käyttävät paljon aikaa ja resursseja niiden laatimiseen, käsittelyyn ja toteuttamiseen (Möttönen & Kettunen, 2015, 126). Ristiriita on ollut siinä, että strategioita on pidetty tarpeellisina, mutta samalla niihin on oltu tyytymättömiä. Useat tutkijat ovat esittäneet kriittisiä arvioita kuntien strategioista. On todettu, että ”monet strategiaprosessit ovat olleet pettymyksiä tai jopa epäonnistuneet” (Pälli ym. 2010, 8). Strategiat eivät ole vastanneet tarkoitustaan ja ne ovat usein jääneet vieraaksi käytännön toiminnalle. Ongelmaa voikin kuvata ”merkityksettömän paperin jalkautumisen” ongelmaksi.

Kuntaorganisaatioissa laaditaan eri tason strategioita ja toimintasuunnitelmia, kuten seutukunnallinen, poikkihallinnollinen, kuntastrategia, hallintokunta-, tulosalue- ja yksikkötoimintasuunnitelma. Huomionarvoista on, että kuntaorganisaation toimijoista harva edes tietää tällaisten strategioiden olemassaolosta. (Strandman,

2009, 23) Kuntaorganisaation palvelutehtävää voimakkaasti ohjaava lainsäädäntö asettaa omat rajoituksensa kuntien strategisille valinnoille ja on herättänyt jopa kysymyksen kuntien strategioiden tarpeellisuudesta (esim. Stenvall & Suikkanen 2003, 103–104; Einola, 2018, 143). Kunnan dualistinen päätöksentekojärjestelmä tuo oman värinsä kuntien strategiakeskusteluun. Kuntastrategia laaditaan yleensä valtuustokausittain ja poliittiset toimijat ovat siten määräaikaaisesti mukana prosessissa sekä strategian valmistelijoina, hyväksyjinä että toteuttajina. Tämä ei voi olla tuomatta omaa problematiikkaansa prosessiin esimerkiksi sitoutumisen näkökulmasta. (Strandman, 2009, 23)

Kunnan strategian kokemiseen epäonnistuneeksi on useita syitä. Koettuja vaikeuksia ja epäonnistumisia saattaa selittää ilmiö, että usein (1) strategisen suunnittelun kehittäminen kunnissa on merkinnyt strategisen johtamisen kielen ja käytäntöjen omaksumista kiinnittämättä huomiota yksityisten yritysten ja kuntien perustavanlaatuisiin eroihin sosiaalisina yksikköinä ja päätöksenteko-organisaatioina. Strategisen johtamisen tuomista kuntiin voidaan pitää osana uusliberalistista yhteiskunnallista projektia, jossa julkisia organisaatioita pyritään muuttamaan yhä enemmän yritysten kaltaisiksi kustannustehokkaasti toimiviksi organisaatioiksi (Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011; Tienari ym. 2019). Epäonnistumisen syynä voi myös olla, että (2) strategiaprosessi nähdään erillisenä prosessina operationaalisesta johtamisesta ja päivittäisestä perustehtävästä (ks. Mantere ym. 2003, 7). Se tarkoittaa sitä, että strategioiden toimeenpanossa ei ole riittävästi onnistuttu ja strategioihin sitoutuminen on jäänyt vähäiseksi. Strategia on saatava integroitumaan organisaation operationaaliseen ja lyhyen tähtäimen suunnitteluun sekä johtamiseen (Hrebiniak 2006, 19). On myös kyseenalaistettu sitä, (3) tarvitsevatko julkiset organisaatiot strategioita, eikä julkinen toiminta ole säännöin määrämuotoihin ohjattua (Stenvall & Suikkanen, 2003, 103). Toisaalta myös julkisella sektorilla voidaan asettaa tavoitteita, kuinka muotoillaan palvelutarjontaa, miten turvataan riittävän työvoiman saanti, miten ehkäistään syrjäytymistä, miten pidetään kunnan rakennuskanta kunnossa jne. Kuntastrategioita pidetään liian samankaltaisina. Ne ovat (4) samankaltaisia, vaikka kuntien taloudellinen tilanne ja toimintamahdollisuudet ovat hyvin erilaisia eri puolella Suomessa kunnan koon, väestön sosioekonomisen rakenteen, ikärakenteen, yrityskannan ja muun sellaisen mukaan. Strategioiden laadintaan on muodostunut kunnissa yhdenmukaiset käytännöt. (Möttönen & Kettunen, 2015, 126–131) Ilmiössä on kyse toimialan instituutioiden taipumuksesta samankaltaisuuteen käytännöissä (DiMaggio & Powell, 1983, 147–160). On myös todettu (esim. Strandman 2009; Möttönen & Kettunen, 2015), että (5) kuntien strategista suunnittelua leimaa johtajakeskeisyys ja rationaalisuus vaikkakin strategioiden suunnittelu on kehittynyt. Suurimpana ongelmana on edelleenkin (6) saada muotoiltu strategia toteutumaan. Organisaatiossa saatetaan esimerkiksi tehdä sinänsä loistavaa suunnittelutyötä, joka on kuitenkin etääntynyt aliresursoidusta toteuttamisesta. Suunnitelmien oletetaan toteutuvan automaationa jossain organisaation alemmilla

tasoilla, kunhan ne saatetaan tiedoksi. (Westling, 2010, 12) Lisäksi ongelmana on ollut viime vuosikymmeninä strategiaprosessin mieltäminen ainoastaan supistavaksi taloussuunnitteluksi. Ristiriita talouden ja strategisen suunnittelun välillä on murentanut strategisen suunnittelun uskottavuutta ja johtanut ajatukseen strategian tarpeettomuudesta kunnissa. (Strandman, 2009, 32)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon valmisteluvaiheessa uudistuksen kynnyksellä on tarkasteltu kuntien strategisen suunnittelun tilaa suhteessa tuolloin meneillään olevaan Paras-puitelaimen mukaiseen kuntauudistukseen. Strategisen suunnittelun merkitys korostuu toimintaympäristön muutoksen ja epävakauden yhteydessä. Vaikka kaikkeen mahdolliseen ei objektiivisesti ajatellen voida toki varautua, koska esimerkiksi muutokset voivat olla hyvin nopeita ja vaikeasti ennakoitavia, on strateginen suunnittelu kunnalle tapa etsiä ja antaa tapahtumille tai odotettavissa oleville tarpeille merkityksiä (Stenvall ym. 2009, 54–57, 102–103). Kuntien strategisen suunnittelun lähtökohtia kuvataan uudistuksen kynnyksellä siten, että ne voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan. Ensimmäisessä luokassa strategian suunnitelmallisuus liitetään ulkoisten toimijoiden antamaksi ja ulkoa ohjatuksi kokonaisuudeksi. Toisessa strateginen toiminta voi lähteä hyvin aidosti ja puhtaasti vain toimijan omista lähtökohdista eli omat intressit ylittävät muut mahdolliset intressit. Kolmannessa kunnallista strategiatyötä ohjaavat samanaikaisesti sekä rationaalinen että evoluutio- eli kehityspäristötoimintaote. Kuntien strategisen suunnittelun lähtökohdat ovat toiminnallisesti kiinni klassisen strategiasuunnittelun rationaalisissa ratkaisuihin, mutta strategista ajattelua ja -ideologiaa, tai kenties paremminkin strategista suunnittelua, ohjaavat erityisen vahvasti eloonjäämisen ja selviytymisen strategiat. (Stenvall ym. 2009, 55) Kun kunnan strategisuus on etenkin rationaalisia ratkaisuja korostavaa suunnittelutoimintaa, strateginen toiminta on tällöin ensisijaisesti lyhyen aikavälin suunnittelua ja konkreettista toimintaa: kuntia ohjaavat rationaaliset ratkaisut. Tällöin esimerkiksi toiminnan seurannasta ja valvonnasta on tullut tärkeää, jotta julkiset organisaatiot käyttävät niille uskotut resurssit tehokkaasti hyödyksi. Lisäksi kunnat pyrkivät vastaamaan reagoivasti ajoittain tempoilevaan ulkoisen toimintaympäristön asettamaan ohjaukseen. Näin ollen klassista strategian suuntausta täydentää evoluutioon perustuva strateginen toiminta.

Evoluutionäkökulma edustaa kuntien strategista ajattelua Paras-hankkeen toimeenpanovaiheen yhteydessä. Näkökulman mukaisesti julkiset kuntaorganisaatiot ovat ikään kuin biologiset organismit evoluution armoilla. Tällöin kuntatoiminnassa menestyvät todennäköisesti parhaiten ne kunnat, jotka pystyvät nopeimmin mukautumaan kulloisiinkin muutoksiin. Evoluutionaarista näkökulmaa tässä yhteydessä puolustaa myös se, että kovin pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun ei välttämättä uskota (vrt. Whittington 2001, 16–21) ja toisaalta strategiset premissit nojautuvat hyvin pitkälti vain oman kuntatoiminnan tarkasteluun. Edelleen muun muassa muutokset ja epäietoisuus – jotka eivät johdu aina kunnasta itsestään – aiheuttavat sen, että strateginen suunnittelu on epävarmaa. (Stenvall ym. 2009, 102–103)

Uudistuksen kynnyksellä strategisuutena muutoksessa pidetään erityisesti sitä, että kyetään muodostamaan näkemys kunnasta ja palvelutoiminnasta uudistuksen jälkeen ja etenemään kohti tätä tavoitetilaa. Tosin uudistuksen kynnyksellä kokonaisuutena tarkastellen tämä tulevaisuudenkuva vaikutti kunnissa ja alueilla olevan vielä varsin hento ja ajoittain jopa täsmentymätön. Toisaalta varsinkin kuntaliitokset ovat olleet usein varsin voimakkaan strategisen suunnittelun käynnistäjiä. Oli myös kuntia, joissa oli tehty voimakasta strategista toimintaa jo ennen Paras-hanketta. Tällaisissa tilanteissa Paras-hanke saattoi vahvistaa prosessia ja siihen sisältyviä tavoitteita sopeutettiin tehtyyn strategiseen toimintaan. Ylipäänsä näytti siltä, että mikäli kunnilla oli oma vahva tahtotila, jonka kanssa Paras-hankkeen tavoitteet muodostivat eräänlaisen dialogin, edisti se toiminnan kehittämistä. Paikallistason oma strategisuus oli uudistuksen kynnyksellä hyvinkin keskeistä. (Stenvall ym. 2009, 55) Tämä antaa viitteen siitä, että kunnalla on strategisten muutosten tekemiseen myös paikallisia ja organisaation sisäisiä tarpeita sen lisäksi, että kunta toteuttaa valtiollisia tavoitteita ja sopeutuu toimintaympäristön muutoksiin (Airaksinen, ym. 2012, 23). Näin ollen institutionaalinen makrokonteksti ja paikallinen mikrokonteksti käyvät vuoropuhelua muutoksesta ja sen suunnasta (Jarzabkowski, 2004, 531).

3.3.2 Strategisen koherenssin sosiaalinen rakentuminen

Strategisen koherenssin, keskenään yhteensopivien merkitysten luominen organisaation jäsenten kesken organisaation toivottavien suuntien osalta on ilmeisen haasteellista. Erityisesti se on haaste pluralistisissa organisaatioissa kuten julkisissa paikallishallinnon organisaatioissa ja muissa monimutkaisissa organisaatiomuodoissa, joissa on vaikea määrätä strategista suuntaa suoraan ylhäältä alaspäin (Lusiani & Langley, 2019, 1-2). Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, miten perustavaa laatua olevat arvoerot muodostavat yleensä esteitä moniarvoisten organisaatioiden strategiselle muutokselle (Denis ym. 2001; 2007; 2011; Feldman ym. 2004). Kysymys ei ole vähäpätöinen, koska moniarvoisille organisaatioille on ominaista erot eri ammatteja tai ideologioita edustavien ihmisten näkemyksissä, mielipiteissä ja arvoissa. Ilmiö koskee erityisesti julkisia yhteisöjä (Mintzberg, 1978; Feldman & Sköldberg, 2002; Feldman ym. 2003; Morrell & Hewison, 2013; Bednarek ym. 2017), joista kaupunkien ja kuntien organisaatiot ovat esimerkkejä (Kornberger & Clegg, 2011; Brandtner ym. 2017; Kornberger ym. 2017). Todennäköisesti strategisen koherenssin haastavuus kasvaa kuntien fuusiotilanteissa, joissa useat pluralistiset organisaatiot pyrkivät löytämään yhteisen suunnan. Toisin kuin voittoa tavoittelevilla organisaatioilla pluralistisilla organisaatioilla ei ole yhteistä arvopohjaa, jonka varaan rakentaa, mikä edellyttää perustavampia neuvotteluja ja mielekkyyden luomista strategista muutosta käsiteltäessä (Kornberger & Clegg, 2011; Kornberger ym. 2017; Sorsa & Vaara, 2020).

Miten strateginen muutos voidaan saada aikaan pluralistisissa organisaatioissa? Esimerkiksi kuntien yhdistymisstrategian muodostaminen voidaan käsittää proses-

sina, jonka tavoitteena on suunniteltu strategia (Mintzberg, 1994), diskursiivinen konstruktio, jota luodaan merkityksellistämisen prosessina. Konstruktion tarkoituksena voidaan nähdä olevan organisationaalisten pyrkimysten ilmentäminen koherentilla tavalla (Vaara ym. 2004, 1). Minkälaiset käytännöt, toimijat ja työkalut ovat tutkimuksen perusteella mahdollistaneet strategisen koherenssin syntyminen moniarvoisissa ja monitavoitteisissa organisaatioissa, joissa arvot ja tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään?

Strategisen koherenssin sosiaalisen rakentumisen tutkimuksessa on keskeistä ollut huomion kiinnittäminen tarpeeseen saada aikaan konsensus ja pääsääntöisesti myös sitoutuminen strategiseen muutokseen (Wooldridge & Floyd, 1989; Wooldridge ym. 2008). Tämä näkemys korostaa tarvetta käsitellä erimielisyyksiä ja konflikteja sekä kehittää yhteisesti jaettuja näkemyksiä, jotka voivat luoda perustan muutokselle ja sitoutumiselle organisaation tulevissa toimissa (Sorsa & Vaara, 2020, 841). Mielekkyyden luomisen ja merkitysten antamisen tutkimuksessa on puolestaan keskitytty kognitiivisen uudelleensuuntautumisen kehittämiseen (Gioia & Chittipeddi, 1991) tai muutokseen organisaation jäsenten tulkintajärjestelmissä (Bartunek, 1984) strategisen muutoksen perustana. Tässä näkemyksessä olennainen kysymys on, miten toimijat siirtyvät eri näkökulmista ja merkityksistä kohti uutta yhteistä merkitystä (Bartunek, 1984; Gioia & Chittipeddi, 1991; Corley & Gioia, 2002). Yhteisen ymmärryksen rakentuminen määrittellään toimintojen ja tulkintojen prosessiksi, joiden avulla organisaatio pyrkii ymmärtämään ympäröivää maailmaa (Weick, 1995). Organisaation yhteisen ymmärryksen rakentuminen mahdollistaa paitsi yhteisen kielen syntyminen, myös ajattelun kehittymisen, ja sitä kautta organisaation oppimisen (Einola & Kohtamäki, 2016, 16). Diskursiiviset analyysit ovat puolestaan korostaneet sitä, miten näkemykset voidaan toteuttaa eri keinoin, mukaan lukien diskursiiviset strategiat (Wodak ym. 2011; Kwon ym. 2014). Täysimittaisen konsensuksen luominen voi kuitenkin olla vaikeaa moniarvoisessa tilanteessa, jolle on ominaista perustavaa laatua oleva arvoero (Sorsa & Vaara, 2020, 840–841).

Strategiaprosessin halutaan pääsääntöisesti johtavan toimijoiden jakamaan ymmärrykseen muutoksen tarpeellisuudesta ja suunnitellulle muutokselle myönteiseen lopputulokseen. Lisäksi strategiaprosessin tärkeä tarkoitus on, että haluttu lopputulos saa prosessissa legitimitetin. (Kornberger & Clegg, 2011, 147) Pluralistisissa konteksteissa katsotaan osallistumiseen perustuvien lähestymistapojen olevan strategiaprosessissa vaikuttavampia konsensuksen eli yhteisen ymmärryksen saavuttamiseksi kuin rationaalisten (Cuccurullo & Lega, 2013, 611–612). Osallistuminen nähdään jopa keskeiseksi strategiatyön onnistumisen edellytykseksi (Mantere & Vaara, 2008; Einola & Kohtamäki, 2016; Einola, 2018). Strategian muodostaminen voidaan nähdä käytäntöinä (Whittington, 2003), joiden tarkoituksena on saada asiat tapahtumaan (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 138). Näin ollen strategiaprosessilla on performatiivisia vaikutuksia (Kornberger & Clegg, 2011, 147), ja itse osallistavaa

prosessia pidetään usein tärkeämpänä kuin sen lopputulosta (ks. Mantere & Vaara, 2008, 351; Pälli ym. 2010, 82–83; Mirabeau ym. 2018, 594).

Julkisten organisaatioiden tutkimuksessa tavoitteena onkin ollut löytää niitä käytäntöjä, jotka tukevat konsensuksen rakentamista monitavoitteisessa ja moniarvoisessa yhteisössä. Konsensuksen rakentamisessa oleellista on, ketä kutsutaan ja värvätään strategiatoimijoiksi, miten toimijat organisoidaan tai organisoituvat strategiaprosessissa ja miten keskinäinen vuorovaikutus järjestetään (Kornberger & Clegg, 2011; Burgelman ym. 2018; Einola, 2018). Näin ollen strategian muodostaminen työnä merkitsee sen prosessin organisoimista ja johtamista, jossa organisaation jäsenet ja muut mahdolliset ryhmät mobilisoidaan strategiaprosessiin mukaan ja jossa strategiset ajatukset legitimoituvat (Kornberger & Clegg, 2011, 147–148). Ajatuksena tämä muistuttaa toimijaverkkoteorian ”kääntämisen” prosessia (Callon & Latour, 1981; Raivio, 2012; Kullman & Pyyhtinen, 2015; Vickers ym. 2018), jossa pyritään etsimään niitä performatiivisia tekijöitä, jotka tuovat esiin asioita, saavat organisaatiossa aikaan seurauksia, vaikutuksia ja (loppu)tuloksia.

Konsensuksen rakentamisessa oleellisia ovat myös ne käytännöt, joilla osallistajat värvätään ja mobilisoidaan strategiatyöhön. Kunnissa ja sairaaloissa (esim. Ericson, 2001; Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013) konsensusta rakentaviksi käytännöiksi nimetään erilaiset strategiatyöryhmät, jotka vähentävät sisäisiä konflikteja eri intressiryhmien kesken, vahvistavat sisäisiä suhteita, mahdollistavat vuorovaikutusta ja lisäävät keskinäistä ymmärrystä. Osallistamisprosessissa konsensuksen rakentamista tukeva käytäntö on yhteisen käsityksen luominen faktoista, joita Cuccurullo ja Lega (2013) nimittävät ”brutaaleiksi” faktoiksi. Brutaalit faktat ovat voimakas väline tuottamaan strategiaprosessiin kiireellisyyden tuntua, tekemään strategiadebatista objektiivista ja mahdollistamaan strategisen konsensuksen konvergenssi pluralistisessa kontekstissa (Cuccurullo & Lega, 2013, 613). Oleellista strategiaprosessissa on, mikä ja mihin perustuva tieto mobilisoidaan strategian muodostamiseksi (Kornberger & Clegg, 2011, 144) ja miten se kykenee muuttamaan ihmisten ajattelua. Yhteisen käsityksen luominen organisaatiota ja sen toimintaympäristöä koskevasta kvantitatiivisesta tai muulla tavoin rakennetusta tiedosta nähdään performatiivisena strategiakäytäntönä (Cooren, 2004; Cooren ym. 2007; Pälli ym. 2009; Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013). Strategian muodostamisen kognitiiviseen perustaan liittyvät myös mentaaliset rakenteet, joiden avulla yhteisesti jaettavaa tietoa organisoidaan ja järjestetään. Tiedon organisointi tarkoittaa usein myös sen visuaalistamista. Kuviot ja grafiikka tekevät strategiaprosessin koherentimmaksi kuin pelkät numerot. Se luo jaetun merkityksen järjestelmän, jonka ajatellaan tekevän strategiakeskustelun osallistavammaksi ja tasapainoisemmaksi erilaisten osallistujien kesken. (Cuccurullo & Lega, 2013, Jarzabkowski & Kaplan, 2015; Einola & Kohtamäki, 2015; 2016)

Osallistavaan lähestymistapaan strategian tekemisessä liittyvät myös työryhmien sisäiset ja väliset vuorovaikutuskäytännöt. Aikaisempien tutkimusten perusteella

erilaisia strategiatyöryhmien työpajoja pidetään parhaimpina käytäntöinä strategian kehittämiseksi (Hodgkinson ym. 2006; Whittington ym. 2006; Jarzabkowski & Seidl, 2008) ja niiden katsotaan olevan vaikuttava väline strategiadebatille, johon kaikki avaintoimijat voivat osallistua (Cuccurullo & Lega, 2013, 613). Vuorovaikutteisten käytäntöjen perustana on ajatus, että yhteisen strategisen ymmärryksen luominen rakentuu sekä yksilö- että organisaatiossa sosiaalisen maailman tulkinnoissa, jotka syntyvät dialogisen keskusteluyhteyden ja jatkuvien yhteisten keskusteluiden kautta (Gioia & Chittipeddi, 1991; Gephart, 1993; Einola & Kohtamäki, 2015). Merkityksellistäminen (Weick, 1979; 1995) nähdään vuorovaikutusten ja tulkinnan prosessiksi, joka pohjautuu dialogisiin diskursseihin, joilla on tarkoitus luoda mielekkyyttä ympäröivään maailmaa (Einola, 2018, 134). Dialogi on yhteisen toiminnan muoto, joka tuottaa yhteistä ymmärrystä ja yhteisiä tavoitteita, jotka edesauttavat osallisuuden kokemista ja organisaation jäsenten sitoutumista (Mantere & Vaara, 2008, 351). Useissa tutkimuksissa korostetaan, että strategiaprosesseissa hyödynnettäisiin ylhäältä alaspäin suuntautuvan ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan strategiatyön integrointia (esim. Lavarda ym. 2010) sekä suunnitellun strategian muodostamisen ja emergenttisen strategisen aloitteellisuuden yhteenkietoutumisen mahdollistamista, mikä voi saada aikaan kykyä koota yhteen moniarvoisille organisaatioille ominaiset erilaiset voimat (esim. Lusiani & Langley, 2019, 3-4).

Monet tutkijat ovat kuitenkin korostaneet enemmän monimuotoisuuden tasoittamista monitulkintaisuuden avulla ja vähemmän konsensuksen tai täysin yhteisten näkemysten saavuttamista strategisten tavoitteiden ilmaisussa (esim. Eisenberg, 1984; 2007), jolloin moninaiset merkitykset voivat elää rinnakkain (ks. Lusiani & Langley, 2019, 1; Sorsa & Vaara, 2020, 841). Vaikka tavanomainen näkemys on ollut, että monitulkintaisuus on haitallista, koska se voi olla merkki täydellisen yhteisymmärryksen puutteesta ja jopa toimia konfliktin lähteenä, on tutkimuksessa tuotu esiin sen mahdollistavia vaikutuksia (Donnellon ym. 1986; Brown, 1998; Aggerholm ym. 2012; Sillince ym. 2012; Abdallah & Langley, 2014; Bednarek ym. 2017; Jalonen ym. 2018). Todennäköisesti tämä koskee erityisesti moniarvoisia organisaatioita, joissa taustalla olevat arvoerot voivat estää täydellisen yksimielisyyden saavuttamista. Monitulkintaisuuden kannalta keskeistä on, että se, mistä keskustellaan, pysyy riittävän abstraktina, jolloin eri toimijat voivat mukautua siihen liitettyihin eri merkityksiin ja taustalla oleviin arvoihin. (Sorsa & Vaara, 2020, 841) Tämä tapahtuu ylimmän johdon ja muiden (Gioia & Chittipeddi, 1991) välisen merkityksen antamisen ja mielekkyyden luomisen -prosessin kautta. Abdallah ja Langley (2014) kannattavat tätä ajatusta, mutta varoittavat myös monitulkintaisuuden kaksiteräisyydestä, kun monitulkintaisten visioiden nimissä kehitetyt aloitteet eroavat ajan mittaan yhä enemmän toisistaan (ks. Jarzabkowski ym. 2010). Samoin Speen ja Jarzabkowski tutkimukset (2011; 2017) ja muut mikrotason viestintään keskittyvät tutkimukset (esim. Aggerholm ym. 2012) havainnollistavat sanasepän kaltaisten ilmiöiden roolia yhteisen suunnantajun muovaamisessa ja mahdollistavat

samalla monipuolisten tulkintojen mukautumisen. Tästä näkökulmasta strateginen koherenssi voidaan rakentaa sosiaalisesti yhteisen suunnan luomiseksi silloinkin, kun taustalla olevat edut ovat jokseenkin erilaisia.

Tarkasteltaessa pluralististen organisaatioiden strategiaprosessiin osallistamisen käytäntöjä, on tutkimuksissa ilmennyt, että tietyt diskursiiviset käytännöt voivat rajoittaa tai mahdollistaa osallistumista (Jarzabkowski & Sillince, 2007; Pälli ym. 2009; Pälli ym. 2010), ja tietyt käytännöt legitimoivat toisia näkemyksiä ja sulkevat pois toisia (Kornberger & Clegg, 2011). Siten se, miten jotakin pidetään strategiatoimijana tai ei pidetä, on diskursiivisesti generoitu kategoria (ks. esim. Mantere & Vaara, 2008; Kornberger & Clegg, 2011), ja jotkut toimijat pystyvätkin mobilisoimaan taloudellista, kulttuurista ja sosiaalista pääomaansa legitimoidakseen valtaansa (La Ville & Mounoud, 2010, 187). Strategiadiskursseilla on taipumus luoda strategiatyölle erityistä statusta (Knights & Morgan, 1991). Se saattaa kuitenkin johtaa ”mystifointiin” eli asioiden sellaiseen monimutkaistamiseen, että vain etuoikeutettujen henkilöiden joukko pystyy ymmärtämään strategian merkityksen, mikä voi jo itsessään sulkea osan organisaation jäsenistä strategiatyön ulkopuolelle (Mantere & Vaara, 2008, 347). Strategioiden mystifointiin liittyen on huomionarvoista, että strategiasta itsestään puhuttaessa käytetään usein abstrakteja ilmauksia, esim. ”tie organisatoriseen visioon”. Tällaiset puhetavat palvelevat sitä periaatetta, että strategia on jotain suurta ja tärkeää ja sen yhteydessä puhutaan ”suurista kysymyksistä”. Toimintaan on vaikea osallistua, ellei ymmärrä, mistä siinä on kyse (Pälli ym. 2010, 77). Toinen osallistumista rajoittava puhetapa on hierarkkiseen strategiadiskurssiin liittyvä ”komentokielen” käyttö (”disciplining”), mikä juontanee juurensa strategiadiskurssin etymologisesta alkuperästä, joka on sodankäynnistä (Mantere & Vaara, 2008, 349). Hierarkkisessa strategiadiskurssissa strategiatyö nähdään tavallisesti yksinomaan ylimmän johdon tehtävänä ja sen vuoksi ylimmän johdon jäseniä pidetään keskeisinä toimijoina strategian luomisessa. Organisaation muiden jäsenten tehtäväksi jää osallistua strategiatyöhön vain itseään ylempänä olevien tasojen määrittelemien osallistumismuotojen puitteissa. (Pälli ym. 2010, 79) Kolmas rajoittava tekijä voi olla teknologisaatio, jolloin kommunikaatio strategiaprosessissa tai implementoinnissa ei ole suoraa, vaan sitä välittävät yhä enemmän erilaiset tietotekniset järjestelmät ja käsitteelliset puhetavat. Teknologisoitumisen diskurssille on luonteenomaista, että strategiaprosessia hallitsee valittu teknologinen järjestelmä, joka asettaa raamit, joiden puitteissa työ tehdään. Uuden teknologian käyttöönottamisen myötä organisaation strategiasta saattaa tulla mittaustehtävä ja siihen voi myös liittyä erilaisten mittareiden käyttöönottoon yhteydessä niiden vieraus sekä vaikeaselkoisuus työntekijöille (Mantere & Vaara, 2008, 350; Pälli ym. 2010, 81).

Osallistumista mahdollistaviksi strategiadiskursseiksi erotettiin konkretisointi, joka voidaan nähdä eräänä mystifioinnin vastaläkkeenä. Konkretisointi on sosiaalinen perusta, jonka avulla yksilöt löytävät mielekkäitä strategisia rooleja. Toisaalta konkretisointi poistaa salaperäisyyden verhoa monitulkintaisten ja ympä-

ripyöreiden käytäntöjen yltä, jotka estävät osallistumista (Mantere & Vaara, 2008, 352). Toinen osallistumista mahdollistava tekijä on dialoginen näkökulma, joka on osallistava vaihtoehto hierarkkisuuudelle (Mantere & Vaara, 2008, 351; Pälli ym. 2010, 80). Teknologisaation vastakohtana ja eräänlaisena lääkkeenä voidaan pitää omakohtaista tulkintaa strategiasta. Omakohtaistaminen nähdään tässä yhteydessä diskurssina, joka keskittyy osallisten kykyyn hahmottaa ja asettaa itselleen päämääriä strategiatyössä. Tällöin strategia nähdään kollektiivisena merkityksen etsimisenä. (Mantere & Vaara, 2008; Pälli ym. 2010; Jalonen ym. 2018) Diskursiiviset analyysit ovat korostaneet myös sitä, miten eri näkemykset voidaan toteuttaa esimerkiksi eräänlaisella retorisella pelillä, jossa toimijat samanaikaisesti edistävät omia arvoihin perustuvia kiinnostuksen kohteitaan ja ideoitaan sekä etsivät keinoja muutoksen mahdollistamiseksi. Sorsa ja Vaara (2020) ovat osoittaneet erityisesti, minkälaista retorista argumentaatiota tarvitaan erilaisten näkemysten ja ristiriitojen käsittelyssä, jotta strateginen muutos onnistuu pluralistisessa organisaatiossa. Tämä retorinen peli voi muodostaa mallin, jossa alkuperäinen kilpailu johtaa asteittaiseen lähentymiseen ja lopulta lisääntyvään yhteisymmärrykseen. Pelissä on yksilöity neljänlaisia retorisia käytäntöjä, joita toimijat käyttävät kehittyvän muutosprosessin eri sykleissä: omien perustelujen lausuminen, toisten perustelujen hyödyntäminen, konsensusargumenttien rakentaminen ja kollektiivisten argumenttien käyttö. Nämä retoriset käytännöt yhdessä mahdollistavat toimijoiden eteenpäin menemisen, vaikka he eivät täysin olekaan samaa mieltä muutoksista tai niiden vaikutuksista eivätkä välttämättä saavuta yleistä yksimielisyyttä (Sorsa & Vaara, 2020, 853, 860).

3.3.3 Strategian moninainen toteuttaminen

Strategian todeksi tekemisessä ratkaistaan sen perusparadoksia; suunniteltu strategia vastaan emergentti strategia ja strateginen aikomus vastaan toimintaympäristön muutokseen sopeutuminen. Aiottu strategia tarkoittaa suunniteltua, emergentti strategia suunnittelematonta ja arvaamatonta. Suunniteltujen ja uusien emergenttien strategioiden risteyskohdassa luodaan toteutuneet strategiat (Ericson, 2001, 110). Strategiatyön näkeminen prosessina, jossa strategiaa luodaan ja muokataan jatkuvasti uudelleen, on tuottanut strategia käytäntönä -tutkimuksen piiriin näkemyksen strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta toimijaverkossa (Callon, 1986; Law, 1986; Latour, 2005) ja näkemyksen käytäntöjen sosiomateriaalisuudesta, joka on kotiutunut strategia käytäntönä -tutkimukseen tekniikan ja yleisen organisaatiotieteen tutkimuksesta (Orlikowski & Scott, 2008; Jarzabkowski & Pinch, 2013). Ajatus toimijaverkosta auttaa strategia käytäntönä -käsitteiden yhdistämisessä toisiinsa samoin kuin se poistaa ”erottelun mikro- ja makrokontekstiin” (Kullman & Pyyhtinen, 2015, 116). Toimijaverkko luo ”välittäjän” tai ”väliaineen”, joka yhdistää toiminnan ja tekijän toisiinsa sekä auttaa hahmottamaan strategian todeksi ja näkyväksi tekemistä. Näiden elementtien avulla ajatellaan tuotettavan laajempaa näkyvyyttä strategiatoimijuuden ilmenemiselle.

Strategian toteuttamisen ymmärtämisessä voidaan soveltaa toimijaverkkoteorian keskeistä ajatusta siitä, kuinka erilaiset ilmiöt tehdään todeksi ihmisten, esineiden, tekniikoiden, ideoiden ja toimintojen vuorovaikutussuhteissa (Latour & Woolgar, 1986; Law & Mol, 2002; Latour, 2005). Toimijaverkossa yhdistyvät inhimilliset ja ei-inhimilliset toimijat ja toimijat tulevat esille vasta teon kautta. Esimerkiksi organisaatio tulee esille liikkeinä, jotka kutoutuvat yhteen jatkuvassa dokumenttien, tarinoiden, tilien, tavaroiden ja tahtojen kiertokulussa (Latour, 2005, 179). Toimijaverkon käsite auttaa kiinnittämään huomion näihin välittäjiin, joista toimijuus muotoutuu. Tässä mielessä toimijaverkkoajattelu tarjoaa hyödyllisen näkökulman strategian toteutumisen ja toteuttamisen tarkasteluun. Tämä näkökulma on oleellinen sen vuoksi, että se kumoaisi käsityksen strategiasta kahtena erillisenä toimintana, suunnitteluna ja toteuttamisena. (Pälli ym. 2010, 60–61) Juuri strategiatyön kahtia jakaminen johtaa usein siihen, että strategiaprosessit painottuvat suunnitteluun ja henkilöstön oletetaan toteuttavan kyseenalaistamatta suunnitteluprosesseissa syntyviä tekstejä (ks. esim. Balogun & Johnson, 2004; Balogun & Johnson, 2005). Vasta toimeenpanon tutkimuksen tuleminen osaksi strategiatutkimusta on tuonut esiin perustehtävää suorittavien henkilöiden roolin strategian harjoittajina ja muutoksen toteuttajina (Strandman, 2009, 39).

Strategia käytäntönä -tutkimuksen kielellinen käänne löysi ikään kuin uudelleen strategiatekstin strategiakäytännön materiaalisena representaationa (Pälli ym. 2009, 305). Strategiatekstin tehtävä kirjallisena ja virallisena dokumenttina on ohjata tulevaa toimintaa. Tätä tehtävää voi pitää hyvin luontevana esimerkiksi strategioiden yleisestä perusymmärryksestä käsin. Perusymmärrys voisi olla siis suurin piirtein sellainen, että strategia osoittaa keinot, kuinka 'tästä päästään tuonne'. Suunta on siis tavalla tai toisella tulevaisuuteen (Pälli ym. 2009, 308; Pälli ym. 2010, 23). Tässä luvussa on aikaisemmin todettu, että strategiatekstit ohjaavat ja saavat aikaan toimintaa ja erityisesti muutoksia eli tekstit tekevät asioita organisaatioissa (Cooren, 2004; Cooren ym. 2007; Pälli ym. 2009; Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011), jolloin niillä on myös performatiivinen vaikutus.

Strategiadokumentti on genre, joka jo sisältää mallitarinan (ks. Eriksson & Lehtimäki, 1998, 19) ja strategiadokumentti itsessään on kerronnallinen tuotos (Fenton & Langley, 2011, 1171–1196). Kun kyseessä on kuntien yhdistyminen, strategiadokumentin genreä edustavat kuntajakolain, sittemmin kuntarakennelain, mukainen yhdistymisselvitys sekä sen perusteella laadittava yhdistymissopimus, jotka ovat strategiakäytännön materiaalisia representaatioita. Yhdistymissopimusta kuvataan kuntien yhdistymisprosessin keskeiseksi asiakirjaksi, joka noudattaa strategiadokumenttien tiettyä rakenteellista mallia: visiot, tavoitteet, päämäärät, sisäiset ja ulkoiset analyysit. Se on sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä, johon on liitettävä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Yhdistymissopimus on strateginen asiakirja, johon voidaan linjata uuden kunnan strategisia tavoitteita.

Kuntaliitosasiakirjat ovat suunnitelma siitä, miten siirrytään nykyisyydestä tulevaisuuteen; uuden kunnan strategia ja visio alkavat muotoutua niissä tavoitteissa, jotka yhdistyvät kunnat nostavat sopimusvaiheessa keskeisiksi. (Laamanen, 2008; Jurmu, 2017) Liitoksessa syntyneet yhdistymisselvitys ja yhdistymissopimus ovat sitovuudessaan paljon pidemmälle vietyjä kuin tavanomaiset liiketoimintastrategiat. Asiakirjat sisältävät kuntakontekstissa totuudelliseksi ja faktuaaliseksi hyväksytyä tietoa ympäristöstä, organisaatiosta ja sen johtamisesta (ks. Koski, 2008, 30; Jurmu, 2017, 15). Ne sisältävät faktoja ja figuureja, peilejä, jotka heijastavat toimintaympäristöä ja organisaatiota ja niiden todellisuutta ympärillämme. Informaation korkean laadun uskotaan johtavan oikeiden asioiden implementointiin. Sen vuoksi pyritään toimintaympäristöä ja omaa organisaatiota kuvailemaan systemaattisella ja yksityiskohtaisella tavalla. Työkaluja näihin analyysihin on lukuisia: analyysit toimintaympäristöstä, SWOT -analyysi, kuntien väestön ja talouden analyysi, ennusteet väestön ja kunnan talouden kehityksestä. Ne edellyttävät ikään kuin oletuksena jaetun objektiivisen todellisuuden olemassaolon, jota strategiadokumentti kuvaa enemmän tai vähemmän tarkasti. (Eriksson & Lehtimäki, 1998, 8-9)

Kun strategiaa ajatellaan toimintaa ohjaavana ja jopa velvoittavana ohjenuorana, on siinä usein määräyksen kaltaisia puhetekoja, jotka saavat aikaan tulevaisuusorientoitunutta kieltä (Pälli ym. 2009, 314). Mahdollista kuntien yhdistymistä kuvataan ”kuntien yhteisenä strategisena valintana, jolla tavoitellaan entistä parempaa kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin yhtenä kuntana. Yhdistymisselvityksessä on suunnattava katse horisonttiin nykytilaa kauemmaksi, kuluvan vuosikymmenen loppuun ja seuraaville vuosikymmenille.” (Pauni, 2012, 17) Yhdistymisstrategian teksti esittää eräänlaista näennäistä ajattomuutta, joka yhdistyy epämääräisrajaiseen tulevaisuuteen. Näennäisesti ajattomat ilmaukset ovat kuitenkin yhteydessä tulevaisuuteen suuntautumiseen, sillä tapahtuvat asiat ovat joko nykyhetkestä tai menneisyydestä jatkuvia tai jostain epämääräisestä tulevaisuuden aikapisteestä alkavia. Tulevaisuus on kuitenkin esillä myös lukuisten erilaisten sanavalintojen kautta: esimerkiksi *tulla* apuverbillä muodostetut verbilausekkeet (esim. *tulee edellyttämään*) ja sanat kuten *tulevaisuus*, *tuleva*, *kehittäminen*, *uusi*, *uudistuminen* ja *lähivuodet* toistuvat tekstissä ja suuntaavat koko strategian tulevaisuutta koskevaksi asiakirjaksi, mikä onkin loogista ajatellen strategian yhtä tärkeää tehtävää, joka on ohjata tulevaa toimintaa (Pälli ym. 2010, 23). Esimerkiksi ”kuntien strategisessa liitoksessa yhdistymissopimuksella on uuden kunnan kehittämistä ohjaava vaikutus ja myöhemmin sopimuksen sisältö nivoutuu yhdistyneen kunnan johtamisen ydinprosesseihin, kuten strategiaan ja talousarviosuunnitelmaan” (Jurmu, 2017, 15). Kuntajaon selvittämistä kuvataan seuraavasti: ”Lähdin kuntajakoselvittäjänä liikkeelle mallista, jossa tarkastelussa olisi mukana sekä kuntien yhdistymisen perusedellytykset että yhdistymisen toteutus. Näiden kahden näkökulman lisäksi oli kuitenkin tarvetta ottaa mukaan myös toimintaympäristön muospaineiden analysointi ja yhdistymisen tahtotilan merkityksen arviointi” (Koski, 2008, 30).

Toimijaverkkoteoria antaa strategiatekstillemme merkityksen, johon liittyy sen kyky olla organisaatiossa tai sen muutoksissa eräänlainen ei-inhimillinen toimija. Teorian ajattelun mukaisesti strategia voidaan käsittää eräänlaisena tuotteena toimijaverkossa. Tuotteena ja verkossa oloa voi ajatella siten, että strategiadokumentti on konkreettinen erilaisten työsuoritusten kautta tehty tuote, ja sellaisena se on ikään kuin jähmettynyt olomuoto (Pälli ym. 2010, 61). Latourin (1987) ajattelua seuraten ”tuote” nimeltä strategia, sen jälkeen kun se on valmistettu, saa kuitenkin itsenäisenä ei-inhimillisenä tuotteena toimijuusaseman. Kun teksti on kerran tuotettu, saattaa se kestää yli ajan ja tilan ja tulla kulutetuksi useilla tavoilla. Kuitenkin tekstin organisaationaalinen toimijuus on riippuvainen inhimillisistä sosiaalisista toimijoista siinä mielessä, että tekstit täytyy kuluttaa ja tulkita, jotta niillä olisi vaikutusta organisaatioissa (La Ville & Mounoud, 2010; Pälli ym. 2010; Vaara & Whittington, 2012).

Vaikka strategiatekstin ja puheen tarkoitus on määritellä strategian muoto ja sisältö, sisältävät ne siitä huolimatta samanaikaisesti tekijöitä, jotka jättävät tilaa sen erilaiselle ymmärtämiselle. Tällainen tekstien kyky johtuu yhtäältä tekstien materiaalisesta muodosta, joka mahdollistaa sen, että tekstiin voidaan palata, sitä voidaan käyttää. Niinpä paikallinen merkityksenanto ja tulkinta esimerkiksi strategiatyössä nojaavat siihen periaatteeseen, että kirjalliseen muotoon laadituille ja laadittaville teksteille annetaan tulkintoja. (Pälli ym. 2010, 16). Tämä merkitysten monitulkintaisuus on olennainen osa strategiatyötä ja avainosa strategianeuvottelujen intersubjektiivisia ja intertekstuaalisia prosesseja (Pälli ym. 2009, 304). Eli strategiaa luetaan, ja strategiateksti vaikuttaa toisiin teksteihin – esimerkiksi kuntien ja muiden yhteisöjen budjettiehdotuksiin, joiden siis pitää, jotta ne olisivat toimivia, noudatella strategiatekstiä. Tällainen näkemys tuo esiin strategiatekstin intertekstuaalista olemusta (ks. La Ville & Mounoud, 2010, 188; Pälli ym. 2010, 17). Tärkeä näkökulma on, että koko strategia oikeastaan tulee strategiaksi vasta toimijaverkon suhteissa tai toisin sanoen intertekstuaalisissa ketjuissa. Kuten Fairclough (1992; 2003) esittää, tekstit muuttuvat ketjuuntuessaan ennakoitavilla tavoilla toisiksi teksteiksi tai puheiksi. Ennakoitavuuden perusajatus on se, että tekstilajien ketjuuntuminen on ammatillis-sosiaalinen käytäntö, jonka muodostamat osat ja niiden toisiinsa liittymisen tavat ovat ammatillisessa yhteisössä tunnistettuja ja sitä kautta odotuksen mukaisia (Yates & Orlikowski, 2002; Fairclough, 2003; Pälli ym. 2010). Organisaation kannalta kysymys on siitä, että erilaiset kommunikatiivisen toiminnan muodot ja prosessit todellistavat strategian ja tekevät sen käsin kosketeltavaksi.

Intertekstuaalisissa ketjuissa on samaan aikaan kyse myös strategian toteuttamisesta. Toteuttaminen voi tapahtua vain sen kautta, että toimijaverkoissa strategia reaalistuu teksteinä ja puhetuotoksina, joita edelleen ”käännetään” ja rekontekstualisoidaan toisiksi teksteiksi ja puhetuotoksiksi, jotka saavat myös ei-kielellisiä materiaalisien toiminnan muotoja kuten esimerkiksi strategiatyön visuaaliset, tietotekniset ja analyttiset työvälineet (Pälli ym. 2010; Jarzabkowski & Pinch, 2013). Toimijaverkkoteorian ”käännös” (Callon & Latour, 1981; Raivio, 2012; Kullman &

Pyyhtinen, 2015; Vickers ym. 2018) voidaan käsittää eräänlaisena puheoikeuden ottamisena laajemman toimijoiden joukon puolesta. Keskeinen ajatus ”käännöksessä” on, että välittäjät eivät uskollisesti ja läpinäkyvästi vain kuljeta välittämäänsä vaan luovat aina myös jotakin uutta (Kullman & Pyyhtinen, 2015, 116). Dokumentit tapaavatkin olla dynaamisempia kuin yleensä ajattelemme niiden olevan. Samalla, kun joku asia tai toimija kirjautuu tekstiksi, tulevat esille erot strategianarratiivin ja uusien tulkintojen välillä. Eli dokumentit muuttuvat ja kirjoittuvat uudelleen juuri sen vuoksi, että ne eivät ikinä ole täysin valmiita. (Pälli ym. 2010, 68) Asiat ja strategiatoimijat avaavat dokumentteihin uusia näkökulmia siten, että organisaation jäsenten todellinen toiminta ei sovellu olemassa olevaan tekstiin toisin sanoen tekstit voivat törmätä todellisuuden kanssa, jolloin tulkinnalla ja toteutuksella on mahdollisuus muuttua (La Ville & Mounoud, 2010; Pälli ym. 2010) ja esimerkiksi sopeutua toimintaympäristön vaatimiin muutoksiin.

Pälli ym. (2010, 66) mukaan kunnallisessa strategiassa olennaisia ketjun aineksia ovat esimerkiksi strategiadokumentti ja yhtäältä sitä edeltävät ja toisaalta sitä seuraavat kokouskeskustelut. Näissä ketjun olemassaolon sosiaalis-materiaalisena ja ammatillisena käytäntönä tekee näkyväksi esimerkiksi jo se, että kyseenalaistamattomana faktana pidetään sitä, että strategia kirjoitetaan tekstiksi. Esimerkiksi kunnissa intertekstuaaliseen ketjuun suorastaan pakollisina osina kuuluvat myös sellaiset kommunikaatioprosessit, joissa ”ylhäältä tulevaa” kunnan strategiaa luetaan ja tulkitaan eri toimialueilla ja tulkinnan perusteella kirjoitetaan omaa toimintaa koskeva strategia ”ylemmän” strategian pohjalta. Kyse ei ole ainoastaan strategiasta sekä toimialojen ja yksiköiden strategioista ja strategiatulkinnoista, vaan myös talousarvio ja arviointikertomus, politiikkaohjelmat, päätösesitykset, projektisuunnitelmat ja -raportit, tekniset henkilöstötyökalut ja monet muut erilaiset dokumentaatiot toimivat välittäjinä strategian kääntämistyössä.

Strategiasta tehtävät erilaiset tulkinnat ja intertekstuaaliset ketjut saattavat toteutuksessa muovata ja muuttaa suunniteltua strategiaa. Strategian erilaisten tulkintojen lisäksi organisaatioissa sovitellaan usein muutostarpeen ja toisaalta vakauden ja pysyvyyden välistä ristiriitaa. Kysymys on kuilusta, mikä muodostuu siitä, mitä organisaation jäsenten pitäisi tehdä ja mitä he tosiasiallisesti tekevät (Jarzabkowski, 2004, 529). Maailma muuttuu koko ajan – enemmän tai vähemmän - ja siten organisaation täytyy sopeutua. Toisaalta useimmat organisaatiot tarvitsevat myös peruspysyvyyttä toimiakseen tehokkaasti (Mintzberg, 1994, 184). Arkipäivän toimijat organisaatioissa joutuvat sovittelemaan kilpailevia ja ristiriitaisia tarpeita muutoksen ja pysyvyyden välillä. Tämä dilemma voidaan nähdä organisaation ja sen toimintaympäristöön liittyvien kontekstien rekursiivisten ja adaptiivisten ominaisuuksien ja niihin liittyvien jännitteiden yhtäaikaaisella, rinnakkaisella olemassaololla. (Jarzabkowski, 2004, 529–530)

Organisaatioiden arkipäivässä vaikuttavat totunnaistuneet käytännöt, jotka jäsentävät ja sujuvoittavat toimintaa. Yksilöt tietävät, mitä kulloinkin on odotetta-

vissa (Jarzabkowski, 2004, 530). Näillä organisatorisilla rutiineilla uskotaan usein olevan tärkeä rooli monimutkaisuuden vähentämisessä, ja näin ollen sen katsotaan ”voitelevan organisaation toimintaa” (Johnson ym. 2008, 198). Toisaalta rutiinien katsotaan usein hidastavan organisaatioiden strategisen muutoksen tahtia, koska rutiinit näyttävät jatkuvan ajan myötä (Hambrick ym. 1993). Rutiineja arvostellaan myös hitauden lähteeksi, vaikka joissakin tutkimuksissa niitä pidetään muutoksen ja vakauden lähteenä (Feldman & Pentland, 2003). Vaikka organisatoriset rutiinit määritellään usein vakaiksi, on tutkimuksia, joiden mukaan rutiinit ovat usein dynaamisempia kuin niiden katsotaan olevan (Feldman, 2000). Rutiinien totunnaistuneisuuden ongelma tunkeutuu useille tasoille yksilön kognitioista, organisationaalisiin rakenteisiin ja toimialan ympäristöihin. Totunnaistunut käytäntö esiintyy sekä makrokonteksteissa, mikä tarjoaa toimialan toiminnalle koko joukon yhteisiä piirteitä, mutta myös mikrokonteksteissa, joissa toiminta on hyvin paikallista. Vuorovaikutus näiden kontekstien välillä tarjoaa mahdollisuuden sopeutuvaan käytäntöön. Arkipäivän käytännöissä totunnaistuneisuus ja sopeutuminen ovat yhdessä olevia, yhtäaikaista, rinnakkain olevia ominaisuuksia. (Jarzabkowski, 2004, 530) Näin ollen organisatoriset rutiinit paitsi, että ne ovat osa strategiaa kognitiorakenteita, niitä voidaan pitää myös dynaamisina ja strategista päätöksen tekoa tukevin rakenteina. Kaiken kaikkiaan organisatorisia rutiineja voidaan pitää strategisen päätöksenteon selkärankana. (Einola, 2018, 128–129)

Toimijan tasolla totunnaistuneisuuden ongelma on laajalti psykologinen saaden voimansa kognitiosta. Toimijoiden mentaaliset mallit ovat taipuvaisia rakenteellisille vaikutuksille kuten esimerkiksi virallisille, etiketin mukaisille (liike)toimintajärjestelmille (Cyert & March, 1963) ja mieleen painuneille kognitiivisille malleille (Weick, 1979). Puhutaan prosessuaalisesta muistista, joka altistaa noille tutuille, rutinoituneille toimintatavoille, jotka kokemus on kehittänyt ja joita toimijat ovat sitoutuneet tekemään ilman, että he sitä tietoisesti ajattelisivat. (Jarzabkowski, 2004, 532) Organisaation tasolla totunnaistuneen toiminnan ongelma kuvataan pysyvinä organisationaalisiin rutiineina ja organisationaaliseen muistina. Rutiinit ovat sosiaalisesti mutkikkaita, juurtuneita ja toisiinsa kytkeytyneitä. Ne muodostavat sosiaalisen arkkitehtuurin, joka tunkeutuu yhteisön vuorovaikutuskanaviin, tiedon suodatukseen, ongelmanratkaisustrategioihin, mikä tekee yhteisölle vaikeaksi esimerkiksi omaksua uutta teknologiaa (Henderson & Clark, 1990). Nämä rutiinit tarjoavat toiminnalle juurtuneen valikoiman riittejä ja rituaaleja, jotka ovat yhteisön identiteetin pysyviä lähteitä. Ne voivat myös edustaa yhteisön kilpailuetuja, joilla se erottuu muista. Kuitenkin juurtuneet rutiinit voivat estää tai vaikeuttaa resurssien uudelleen jakamista myös silloin, kun ne eivät ole enää elinkelpoisia. (Jarzabkowski, 2004, 533)

Juurtuneet organisationaaliset rutiinit ovat merkittäviä myös kuntien strategisessa yhdistymisessä. Kun kunnat yhdistyvät, tuodaan entisistä organisaatioista paljon mukana osaksi uutta. Teoreettisesti kyse on instituutioiden jatkuvuudesta.

Niiden kehityksessä se merkitsee, että yhteiset kokemukset auttavat muotoilemaan yhteensopivia odotuksia, jotka mahdollistavat yksilöiden toiminnan koordinoinnin myös ilman keskitettyä, hierarkkista ohjausta. (Aronen ym. 2009, 257–258) Useamman pluralistisen organisaation fuusioituessa yhdistymisprosessin edetessä haetaan riittävää konsensusta ja tasapainoa eri näkökulmista, jotta syntyy se tasapainotila, jonka varassa uuden kunnan rakentaminen voi alkaa. Saavutetusta konsensuksesta huolimatta yhdistymisen hyödyt eivät välttämättä toteudu odotetulla tavalla ja aikataululla. Kun siirrytään fuusion toteutusvaiheeseen, erot ihmisten ajattelumalleissa ja käyttäytymisessä ovat lähes poikkeuksetta suurempia kuin ylimmät johtajat alun perin kuvittelevat (Tienari & Vaara, 2004). Esimerkiksi yritysten fuusioita koskevat tutkimukset viittaavat siihen, että suuri osa fuusioiden tuloksista ei vastaa keskeisten päättäjien odotuksia. Epäonnistumisen käsite riippuu osittain fuusion tulosten mitaustavoista (Meglio & Risberg, 2011). Yliarvioidut lyhyen aikavälin synergiaedut ovat yksi keskeinen syy sille, että fuusiot tai yritysostot näyttävät epäonnistumisilta (Tienari & Vaara, 2004, 94–95) tai peräti peruuntuvat (Vaara & Monin, 2010). Suurin syy pettymyksiin liittyy kuitenkin yleensä epäonnistumiseen prosessien ja ihmisten mielekkäässä integroinnissa epävarmuuden ja monitulkintaisuuden olosuhteissa (Cartwright & Cooper, 1990; Meglio ym. 2015; Tienari ym. 2019). Nämä tekijät voivat tuoda suunnitellun strategian toteuttamiseen viivettä, muutoksia, toteutumattomuutta, pettymyksiä ja ohikiitäviä lyhytikäisiä toteutuksia (vrt. Mintzberg & Waters, 1985; Mirabeau ym. 2018).

Tutkittaessa englantilaisia paikallisviranomaisia fuusioiden ja uudelleenorganisoitumisten kynnyksellä on todettu (Andrews & Boyne, 2012), että organisaatioiden suorituskyky heikkenee ennen uusien rakenteiden alkamista. Syitä tähän olivat muun muassa eräänlainen johdon asiantuntemuksen heikentyminen liikevaihdon kasvaessa, suunnittelun ”riesa” strategisten päätösten odottaessa uuden organisaation alkamista ja häiriöt palvelun tarjoamisessa. Suuri osa todisteista osoittaa, että palvelutoimituksen muutokset johtavat todennäköisesti kansalaisten tyytymättömyyteen. Keskeinen kysymys fuusioissa onkin ”kapasiteetin rakentaminen ja säilyttäminen palvelujen ylläpidon ja kehityksen varmistamiseksi” (Boyle, 2016, 7). Monet tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että suuremmat paikallisviranomaiset saattavat olla vähemmän reagoivia ja byrokraattisempia palvelun toimittamisen suhteen (Callanan ym. 2014). Esimerkiksi Hansen (2015) havaitsi, että Tanskassa kansalaisten tyytyväisyys paikallisiin palveluihin väheni jonkin verran väestön koon kasvaessa. Hansen toteaa kuitenkin, että kansalaisten havaitseman ja todellisen palvelutason välillä voi olla kuilu (Tienari ym. 2019, 117).

Koska erottuminen ja muutos ovat tärkeitä tekijöitä kilpailuedun vuoksi jopa ympäristöissä, jotka ovat vain kohtalaisesti dynaamisia, totunnaistunut toiminta voi olla ongelma yhteisön muutoksessa. Kuitenkin käytännöllä on myös mukautuvia, sopeutuvia ominaisuuksia. Organisaation sopeutuminen tarkoittaa erilaisia muutostasteita inkrementalistisesta säätämisestä radikaaliin uudelleen orientoitumiseen

(Jarzabkowski, 2004, 534–535). Muutokseen sysäytyminen voidaan selittää mikro- ja makrokontekstin vuoropuhelulla. Ydinasia on, että potentiaalinen ja aktuaalinen eivät ole toisistaan erillisiä, koska potentiaalinen todellisuus ja aktuaalinen todellisuus ovat jatkuvassa värähtelyn ja feedbackin tilassa. Se on dialektinen synteesi siitä, mitä yhteiskunnassa on meneillään ja siitä, mitä ihmiset varsinaisesti tekevät. Tämä dialektiikka on tärkeää siksi, että se sisältää vuorovaikutuksen makro- ja mikrokontekstin välillä, missä käytäntö on rakentunut. Makro- tai laajempi konteksti sisältää senhetkisen sosiaalisen liikkeen: ”mitä yhteiskunnassa on meneillään”. Mikrokonteksti koostuu minkä tahansa ryhmän paikallisesti rakentuneesta käytännöstä: ”mitä ihmiset tekevät”. (Sztompka, 1991, 96) Muuttuva käytäntö toteutetaan mikrokontekstissa vuorovaikutuksena makrokontekstin kanssa (Jarzabkowski, 2004, 535–536). Näin ollen esimerkiksi institutionaalisen kontekstin ja paikallisen organisaation vuoropuhelu saa aikaan muutosta. Tämä piirre antaa tarkoituksen ja selityksen myös kuntien kehittämislainsäädännön olemassaololle. Kansallisten uudistuspyrkimysten ja niihin liittyvän kehittämislainsäädännön voidaan katsoa pakottavan paikallisen organisaation vuoropuheluun kansallisen tason kontekstuaalisen toimintaympäristönsä kanssa ja sitä kautta muutokseen ja sopeutumiseen. Kun yhteiskunnallisen ja institutionaalisen kontekstin piirissä käydään keskustelua kuntarakenteesta (”mitä on meneillään”), organisaatio sopeutuu paikallisesti tekemällä strategisen valinnan kuntien yhteistyön tai kuntaliitoksen kesken (”mitä ihmiset tekevät”).

3.3.4 Strategian sosiaalinen hyväksyttävyyys

Strategia käytäntönä -tutkimuksen piirissä pidetään tärkeänä paljastaa vuorovaikutussuhteita laajemman yhteiskunnan tason käytännön ja päivittäisen organisatorisen elämän välillä. Siitä huolimatta strategia käytäntönä -tutkimuksessa pluralististen organisaatioiden strategiatyön tutkimuksen lisäksi instituutiot huomioiva tutkimus strategiasta ja siihen liittyvistä käytännöistä on myös jäänyt vähemmälle huomiolle. (Jarzabkowski & Spee, 2009; Vaara & Whittington, 2012) Tärkeä osa instituutioiden toimintaa ja toimintakykyä on toimintatapojen legitimitetti ja sen saavuttaminen ja ylläpitäminen myös silloin, kun ympäristö tai instituution oma perusta ja rakenne muuttuvat. Institutionaalisen teorian tuoma lisä strategia käytäntönä -tutkimukseen on kysymys organisaation ja sitä myöten sen strategian legitimitetistä. (Beetham, 1991; Schmitter, 2001; Hyndman ym. 2018) Näin ollen strategia käytäntönä -tutkimus keskittyy myös tapoihin, jolla organisatoriset ja laajemmat yhteiskunnalliset käytännöt tai instituutiot vaikuttavat toimijoihin, niiden päätöksiin ja toimintaan (Vaara & Whittington, 2012; Nokelainen, 2016).

Institutionaalinen teoria ja strateginen johtaminen syntyivät samalla aikakaudella jokseenkin 1970-luvulla. Strategisen johtamisen teoria oli kiinnostunut voittoa tavoittelevista organisaatioista ja institutionaalinen teoria keskittyi valtiollisten, julkisten ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden rakenteisiin ja käytäntöihin

(Zhao ym. 2017, 96–97)¹². Se perustui ajatukseen, että organisaatioihin vaikuttaa niiden institutionaalinen konteksti; laajalle levinneet sosiaaliset ymmärrykset, mitkä määrittelevät, mitä tarkoittaa olla rationaalinen organisaatio (Greenwood ym. 2008; 2012, 3, 6). Meyer ja Rowan (1977) viittasivat institutionaaliseen kontekstiin ”laajemman yhteisön sääntöinä, normeina ja ideologioina”. Institutionaaliset paineet vaikuttavat kaikkiin organisaatioihin, mutta varsinkin niihin, joiden tuloksia ja tuotoksia on vaikea arvioida. Näin ollen organisaatiot, jotka ovat erityisen sensitiivisiä institutionaalille kontekstille, ovat institutionalisoituneita organisaatioita. Organisaatioilla on taipumus tulla samankaltaisiksi institutionaalisisessa kontekstissaan varmistaakseen sosiaalisen hyväksyttävyyden, joka tarjoaa etuja organisaation pysyvyydelle ja säilymiselle. Institutionaaliset käytänteet otetaan tyypillisesti annettuina, ne ovat laajasti hyväksytyjä ja resistenttejä muutokselle. (Greenwood ym. 2008; 2012, 6) Ympäristö siis vaatii organisaatioilta muutakin kuin teknologista ja taloudellista panosta.

Instituutiolle on useita määritelmiä organisaatioteorioissa. Ne voidaan määritellä sosiaalisen järjestyksen ilmentymiksi, jotka ovat arvojen läpäisemiä (Selznick 1957, 17). Organisaatio voi saavuttaa instituution aseman, mikäli se vastaa yhteiskunnassa kumpuavaan järjestäytymisen tarpeeseen. Instituutiot eroavat muista organisaatioista siinä, että niissä toimivien on mahdollisesti sopeuduttava tiukempiin arvo- ja periaaterajoitteisiin (ks. Ingram & Clay, 2000, 525–526; Airaksinen ym. 2012, 21). Instituutiot ovat sosiaalista käyttäytymistä ohjaavia rakenteita, malleja ja tapoja, jotka muotoutuvat ajassa sosiaalisesti yhteisön sisällä. Ne voivat saada myös konkreettisen muodon ja olla virallisia organisaatioita, joilla on eksplisiittisesti tunnustettu identiteetti ja yhteiskunnallinen rooli kuten esimerkiksi kirkko, yliopistolaitos, eduskunta ja kunta. Ilmiönä ne merkitsevät mikroaktiiviteettien kontekstualisoimista, jolloin ne ymmärretään osana niiden sosiaalista kontekstia. Näin ollen toimijat eivät toimi eristäytyneinä, vaan hyödyntävät säännöllisiä, sosiaalisesti määriteltyjä toimintamalleja, jotka nousevat niistä pluralistisista, sosiaalisista instituutioista, mihin he kuuluvat (Jarzabkowski ym. 2007, 6). Strategia käytäntönä -tutkimuksessa institutionaalisisilla seurauksilla viitataan esimerkiksi kokonaista toimialaa koskeviin seurauksiin ja yleisesti vallalla olevaan diskurssiin eli yhtenäiseen kielenkäyttöön. Institutionaaliset vaikutukset toimivat myös päinvastoin, jolloin makrotason käytännöt, kuten lainsäädäntö, vakiintunut termistö tai toimialan yleisesti hyväksytyt toimintatavat vaikuttavat organisaatioiden ja ihmisten toimintaan (esim. Vaara ym. 2003; Melin & Nordqvist, 2007; Seidl, 2007; Jarzabkowski, 2008; Nokelainen, 2016).

12 Institutionaalisen teorian synty alkoi pääsääntöisesti kahdesta kirjoituksesta vuodelta 1977: Meyer & Rowan, 1977; ”Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony” ja Zucker, 1977, ”The role of institutionalization in cultural persistence”. Nämä kirjoitukset esittelivät teorian, joka nykyisin tunnetaan ”uutena institutionalismina” (Greenwood ym. 2008; 2012, 1, 3).

Institutionaalisen teorian mukaan organisaatiot eivät kilpaile pelkästään resursseista ja asiakkaista, vaan myös poliittisesta vallasta ja institutionaalisesta legitimitetistä, olemassaolonsa oikeutuksesta sekä yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta elinkelpoisuudesta. (DiMaggio & Powell, 1983, 147) Institutionaalisen organisaatioteorian ensisijainen oletus on, että organisaatioiden on vakuutettava sidosryhmänsä siitä, että ne ovat oikeutettuja kokonaisuuksia (Meyer & Rowan 1977). Legitimaatio kuvataan yleisesti prosessiksi, jossa organisaatio oikeuttaa olemassaoloaan ympäröivälle yhteiskunnalle ja omille sidosryhmilleen. Vain mukautumalla institutionaalisiin odotuksiin organisaatiot voivat saavuttaa toiminnalleen oikeutusta. Legitimointi sisältää yleisen käsityksen siitä, että yhteisön toimet ovat haluttuja, sopivia tai hyväksytyjä jossakin sosiaalisesti konstruoituneissa normien, arvojen ja uskomusten järjestelmässä. (Suchman, 1995; Deephouse & Suchman, 2008; 2011; Vaara & Monin, 2010; Hyndman ym. 2018) Legitimiteetti voi olla useammanlaisessa tilassa. Ensiksi organisaatio pyrkii saavuttamaan toiminnalleen legitimitetin. Lisäksi organisaatio voi joutua ylläpitämään legitimitettiä tai se voi joutua sitä puolustamaan (Deephouse & Suchman, 2008; 2011, 51). Strategia-prosessin tärkeä tavoite on, että haluttu lopputulos saa prosessissa legitimitetin (Kornberger & Clegg, 2011, 147).

Kuntainstituution peruselementit voidaan löytää paikallisen itsehallinnon peruseräkkeistä kuten demokratiasta, moniarvoisuudesta ja valistustehtävästä, mikä vaikuttaa myös siihen, millaisia vaatimuksia johtamiselle tai strategiatyölle asetetaan (Airaksinen ym. 2012, 14, 21). Erilaiset symbolijärjestelmät, toiminnot ja artefaktit ylläpitävät ja uusintavat instituutioita (Scott, 1995; 2001, 33). Paikallisen hallinnon näkökulmasta instituutiota kantavien symbolien merkitys on vahva myös silloin, kun kuntia yhdistetään. Uuden kunnan nimi, vaakuna ja muut kokonaan tai osittain symboliset seikat, kuten uuden hallinnon sijaintipaikka tai kunnan nimen katoaminen postiosoitteesta nousevat usein keskeisiksi kysymyksiksi sekä päätöksentekijöiden että kuntalaisten näkökulmasta. (Airaksinen ym. 2012, 14, 21)

Institutionalisoituminen johtaa usein organisaatioiden isomorfismiin eli samankaltaistumiseen. Organisaatiot muuttuvat yhä homogeenisemmiksi ja samankaltaistuvat rakenteeltaan, kulttuuriltaan ja tuotoksiltaan. Saman toimialan yhteisöt alkavat muistuttaa toisiaan niiden yhteisten sosiaalisten rakenteiden vuoksi, joita ne hyödyntävät. Organisaatiot perustelevat muutosta usein toiminnan tehostamistarpeella, mutta todellisuudessa samankaltaistava toiminta lisääntyy samassa organisaatiokentässä toimivien organisaatioiden kanssa. (DiMaggio & Powell, 1983, 147) Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että toimijat ovat juurtuneita toimialan verkostoihin, jotka muodostavat kollektiivisia kognitiivisia rakenteita, jotka vaikuttavat valintojen yhdenmukaisuuteen toimialan yhteisöissä (esim. Geletkanycz & Hambrick, 1997; Jarzabkowski, 2004). Ne organisaatiot, jotka ensimmäisinä onnistuvat lisäämään tehokkuuttaan, useimmiten onnistuvat myös kilpailuedun saavuttamisessa. Sen jälkeen kilpailevat organisaatiot yleensä mukauttavat ja muuttavat toimintaansa sa-

mansuuntaiseksi eikä mallina pidetty organisaatio välttämättä ole tietoinen mallina olemisesta eikä ehkä halua tulla kopioiduksi. (DiMaggio & Powell, 1983, 148–149, 152)

Organisaatioiden samankaltaistuminen tapahtuu pääasiassa kolmella tavalla. Samankaltaistuminen johtuu (1) organisaatioympäristön määräävistä pakotteista, joita ovat esimerkiksi yhteinen lainsäädännöllinen ympäristö, joka vaikuttaa organisaation käyttäytymiseen ja rakenteeseen. Näin ollen organisaatiot samankaltaistavat rakenteitaan ja toimintaansa täyttääkseen uuden lainsäädännön vaatimukset. (ks. DiMaggio & Powell, 1983, 150–152, Boxenbaum & Jonsson, 2017, 80) Organisaatiot saattavat tutkia, miten muut toimivat menestyäkseen ja (2) jäljittelevät menestyjiä. Esimerkiksi epävarmuus, strateginen tai tulevaisuuden epävarmuus, on vaikuttava voima, joka rohkaisee jäljittelyyn. (DiMaggio & Powell, 1983; Boxenbaum & Jonsson, 2017) Näillä toimialan yhdenmukaisilla käytännöillä on hyvät ja huonot puolensa. Joskus ne voidaan käsittää tai ne voivat ilmentyä toimialan ”parhaina käytäntöinä”. (Eisenhardt & Martin, 2000; Jarzabkowski, 2004) Ilmiö ei ole vieras kunnallisessakaan toiminnassa, päinvastoin. Kuntasektorilla pidetään tärkeänä ”hyvien käytäntöjen” levittämistä ja siihen myös kannustetaan. Myös alalla useimmin käytetyt konsulttiyhtiöt levittävät jäljiteltäviä malleja nopeasti kunnasta toiseen. Varsinkin organisaatorakenteiden jäljittely on suosittua, koska rakenteelliset muutokset, kuten kuntarakenteen tai palvelurakenteen, ovat helposti havainnoitavissa toisin kuin toimintapoliittiset ja strategiset (DiMaggio & Powell, 1983). Organisaatioiden samankaltaistumisen lähteitä ovat myös (3) normatiiviset paineet, jotka käytännössä liittyvät läheisimmin professionaalisuuteen. Professionalistuminen on ammatillisen ryhmän jäsenten määrittelykamppailu työnsä olosuhteista ja menetelmistä sekä ammatillisen autonomiansa tietoperustan legitimaatiosta yhteiskunnassa (DiMaggio & Powell, 1983; Boxenbaum & Jonsson, 2017). Tämä piirre voi synnyttää organisaatiossa arvoriitiriitaa ensinnäkin organisaation ja ammattikunnan arvojen välillä ja ammatillisten ja manageriaalisten arvojen välillä.

Organisaation strategian kannalta samankaltaistuminen on paradoksaalinen asia. Toisaalta sillä hankitaan sosiaalista hyväksyntää, legitimizeettiä, joka auttaa organisaation säilyvyyttä ja pysyvyyttä. Toisaalta se voi olla jonkinlainen este strategiselle erottautumiselle kilpailijoista. (DiMaggio & Powell, 1983; Zhao ym. 2017) Paradoksi organisaation strategiatyön suhteen syntyy siitä, että toisaalta strategiatutkijat ovat korostaneet, kuinka yritysten ja yhteisöjen tulee differentioitua saavuttaakseen kilpailullista etua hankkimalla arvokkaita, harvinaisia ja jäljittelemättömiä resursseja ja näin saavuttamalla uniikin kilpailullisen aseman (Porter, 1980). Pluralistisena ja samalla instituution asemassa olevana organisaationa kunnan strategian muodostaminen ja toteuttaminen onkin eräänlaista tasapainon hakemista legitimizeettiä tuovan samankaltaisuuden ja kilpailuetua kuntien joukossa tuovan strategisen differentioitumisen välillä. Tasapainoa haetaan moninaisten tavoitteiden, diskurssien ja eri osapuolten välillä. Ajatusta voidaan kuvata käsitteellä ”optimaalisen erottuvuuden”

saavuttaminen, jossa kuitenkin ylläpidetään legitimitteetti suhteessa eri osapuolten intresseihin. Organisaation optimaalisen erottuvuuden ajattelussa lähtökohtana onkin strategisen tasapainon näkökulma (esim. Zuckerman, 2016; Zhao ym. 2017). Tavoitteena on strategisen tasapainon avulla saavuttaa paras mahdollinen tuotos etsimällä, miten ja missä voidaan erottua muista saman alan organisaatioista menettämättä silti sosiaalista hyväksyntää (Zhao ym. 2017, 98).

Ratkaisuksi uudistetun strategisen tasapainon löytämiseksi esitetään eräänlaista moniajtoa tai orkesterointia (esim. Deephouse, 1999). Ei ole kuitenkaan olemassa yhtä optimaalista pistettä, jossa organisaatio voi saavuttaa optimaalisen erottuvuuden muista saman alan organisaatioista. Edellä mainittua strategista moniajtoa voidaan tehdä esimerkiksi integroivalla tai kompensoivalla tavalla. Integroivassa menetelmässä strateginen tasapaino saavutetaan kokoamalla strategian elementit omaperäisellä tavalla kokonaisuudeksi, jota muiden on vaikeaa jäljitellä. Se perustuu ajatukseen, että erilaistavat elementit tulevat eri osapuolten toimesta hyväksytyiksi, koska muut elementit ovat legitimejä, loogisesti koherentteja ja uskottavia. Siis kokonaisuus ratkaisee eivätkä erilliset strategiset elementit. Tämä voidaan nähdä ”systemisen tason moniajon mekanismina”. Toinen erottautumisen tapa, kompensoiva moniajto, perustuu siihen, että organisaatioita arvioidaan useiden strategisten ulottuvuuksien avulla, jotka eivät useinkaan välttämättä ole missään suhteessa toisiinsa. Näin ollen strateginen erottautuminen yhdellä ulottuvuudella voidaan korvata saavuttamalla legitimitteetti toisella strategisella ulottuvuudella. Näiden molempien moniajtojen tarkoituksena on saavuttaa legitimitteetti ja erottuminen samanaikaisesti. Strateginen tasapaino institutionaalisessa, moniarvoisessa organisaatiossa voidaan näin ollen löytää institutionaalisen teorian ja strategisen johtamisen yhdyspinnasta. (Zhao ym. 2017, 101–102)

Kunnan toiminnassa nähdäänkin realisoituvan ilmiöitä, joita kutsutaan organisatoriseksi paradokseiksi. Paradokseissa realisoituvat vastakkaisuudet tuottavat yhteiskunnallista moniajtoa, joka kuvaa eri intressien ja lukuisten toimijaryhmien avointa jännitteellisyttä. Paradoksit kuitenkin tuottavat uusiutumispotentiaalia, johon ei ilman niiden esiintymistä pystytä. (Hyyryläinen ym. 2018, 9-10) On totuttu tekemään joko-tai -valintoja, keskittämään tai hajauttamaan, tiukentamaan tai löysentämään ohjausta, ei tekemään sekä-että -ratkaisuja. On etsittävä keinoa elää paradoksien kanssa, tapoja käyttää niitä hyväksi. Suunnittelu ja kehittäminen tarvitsevat aina jännitteen ollakseen tehokkaita. Jännite ei saisi syntyä jonkin ulottuvuuden kahden ääripään välille, jolloin jännitteestä tulee helposti tuhoava. (Sotarauta, 1996, 33) Kuntien toimintaympäristö ei useinkaan anna mahdollisuutta valita ”vastakkaisuuksien” välillä. Esimerkiksi ei anneta mahdollisuutta valita riippumattomuuden tai verkostoitumisen välillä, vaan on osattava toimia jossakin siinä välissä olemalla niin pro- kuin reaktiivinenkin (ks. Einola, 2018, 15, 136–137; Hyyryläinen ym. 2018, 19). Näin ollen myös Paras-puitelain mukaisessa kuntien uudistamisessa valtion ohjaus tai paikallisuus voidaan nähdä itsehallintojatkumon

sijasta (vrt. Laamanen, 2007) siten, että kunnan arjessa kyse ei ole valintatilanteesta, vaan ”sekä että” tilanteesta: sekä kansallinen reformi - että paikallinen kehittäminen, sekä valtion ohjaus - että paikalliset päätökset, sekä budjettilisäykset - että säästöt, sekä epävarmuus - että toivo, sekä rationaalisuus - että houkuttelevat visiot, sekä erilaisuus - että samanlaisuus. Tämän näkemyksen mukaan ei voida olettaa, että kunnan muutos välttämättä etenisi suoraviivaisesti. Sotaraudan (1996, 33) mukaan ääripäät ovat käytännössä epätoivottavia, koska äärimmäisyyteen vietyinä niissä syntyy vastavoima, jonka seurauksia voi olla vaikea ennakoida. Palautetaan paradoksit jo edellä esitettyyn ajatukseen tasapainoon pyrkimisestä, koherenssin löytämisestä.

Kuntien tai keskeisten kuntapalvelujen yhdistyessä legitimitettiin saavuttaminen vaatii ponnistelua. Yhteistä tai yhdistyvää organisaatiota rakennettaessa legitimitettiin rakentaminen uuden kunnan tai yhteistyöalueen päättäjien keskuudessa on ehto organisaatiomuutoksen onnistuneelle toteutukselle. (Airaksinen ym. 2012, 22) Vaikka yhteisöillä kuten esimerkiksi kunnilla on laajasti samankaltaisuuksia, on jokaisella yhteisöllä kuitenkin erityisiä sosiaalisia keskinäisiä vaikutuksia, jotka muodostavat uniikin tulkinnallisen kontekstin, josta toimijat muodostavat jaetun tulkinnan ja ymmärryksen. Näistä muodostuvat muutokset ja uudet käytänteet, sopeutuminen, joka tapahtuu paikallisessa kontekstissa. Paikalliseen kontekstiin tuovat adaptiivisia piirteitä esimerkiksi yhteisön uudet jäsenet ja toimijat, jotka kyseenalaistavat vallitsevia käytäntöjä sekä luovat painetta niiden uudelleen arviointiin ja sopeutumiseen. Muutoksia tuovat myös toimijat, joilla on laajat henkilökohtaiset yhteydet toimialan verkostoihin. (Jarzabkowski, 2004, 536)

Muutoksessa keskeisiä yhteisöllisiä tekijöitä ovat luottamus sekä dialogisuus ja kommunikaatio (Stenvall & Virtanen, 2007). Nämä tekijät liittyvät toisiinsa, sillä ilman luottamusta ei synny muutosta vahvistavaa vuorovaikutusta ja dialogista keskustelua (Stenvall ym. 2008, 47). Suomalaisessa kunnalliselämässä ja tutkimuksessa puhutaan paljon luottamuksesta ja sosiaalisesta pääomasta. Legitimitettiin lisäksi institutionaalinen teoria tuo strategia käytäntönä -tutkimuksen piiriin käsitteen sosiaalinen pääoma. Kysymys on aineettomasta pääomasta, joka muodostuu verkostoista, normeista ja luottamuksesta sosiaalisena pääomana (Ruuskanen, 2015, 219). Sosiaalisella pääomalla hahmotetaan niitä ominaisuuksia, joita ihmisten ja yhteisöjen välisessä kanssakäymisessä ilmenee. Perusidea on yleensä se, että sosiaalinen pääoma syntyy ihmisten ja yhteisöjen välisissä suhteissa, joissa sosiaaliset normit, säännöt ja velvoitteet muovaavat ja suuntaavat yksilöiden toimintaa, eikä niinkään yksittäisten henkilöiden tai organisaatioiden vaikutuksesta (Onyx & Bullen, 2000; Woodhouse, 2006; Ruuskanen, 2015). Toisin sanoen on olemassa sosiaalisia rakenteita, jotka toimivat pääoman tavoin tuottavasti. Toisaalta sosiaalinen pääoma voidaan ymmärtää myös tuotoksena tai tuloksena, joka kasautuu vuorovaikutuksellisissa ja neuvottelevassa ilmapiirissä. Sosiaalista pääomaa ei voida tallentaa tai säilöä eikä sitä voida keinotekoisesti siirtää paikasta toiseen. (Onyx & Bullen, 2000; Woodhouse, 2006, 84; Paananen ym. 2014, 49–50)

Sosiaalisen pääoman yhteyteen liitetään keskeisesti vastavuoroisuuden velvoite. Ihminen voi muille palveluksia tehdessään odottaa saavansa näiltä vastapalveluksia tulevaisuudessa. Olennainen tekijä vastavuoroisuuden odotuksessa on luottamus. Vastavuoroisuuden kokemuksen syntyminen edellyttää osapuolten välistä luottamusta siitä, että vastapalvelus suoritetaan odotetusti. Luottamus mahdollistaa eri osapuolien tekemien, toisiaan hyödyttävien palvelusten toteutumisen eri aikoina, sillä vastavuoroisuuden odotetaan toteutuvan joka tapauksessa myöhemmin. Vastavuoroisuus ei myöskään vaadi annettavien ja takaisin saatavien palvelusten yhtäsuuruutta, vaan jo ajatus vastavuoroisuudesta riittää. (esim. Coleman, 1988; Ruuskanen, 2015) Vastavuoroisuus ruokkii vuorovaikutukseen osallistuvien yksilöiden kokemusta yhteisön ja ryhmän yhtenäisyydestä, joka auttaa hahmottamaan saavutettavissa olevia kollektiivisia etuja oman edun tavoittelun sijaan (Putnam, 1995; Paananen ym. 2014) Toinen sosiaalisen pääoman muoto on tiedonkulku. Sosiaaliset verkostot toimivat tiedonvälityksen kanavana. Jotta ihmiset voisivat tehdä päätöksensä johdonmukaisesti ja järkevästi, on heillä oltava riittävästi tietoa päätöksensä pohjaksi. Tiedon hankkiminen aiheuttaa kustannuksia, mutta mitä enemmän ihmisellä on yhteyksiä sellaisiin tahoihin, joilla on hänen tavoitteisiinsa nähden merkittävää tietoa, sitä paremmin hän kykenee saavuttamaan tavoitteensa. Kolmantena sosiaalisen pääoman muotona Coleman erotti normit. Esimerkkinä ovat koulumenestystä tukevat ja palkitsevat normit, jotka helpottavat koulun opetustehtävää ja edistävät oppimista (esim. Coleman, 1988, 98; Ruuskanen, 2015, 220).

Kun on tutkittu keskijohdon adaptiivista toimintaa strategian emergenttinä toteuttamisena (Mintzberg & Waters, 1985) suhteessa heidän sosiaaliseen pääomaansa (Ahearne ym. 2014, 69), on todettu, että keskijohdolla on pääsääntöisesti kahdenlaista sosiaalista pääomaa. Keskijohdolla on toisaalta manageriaalisessa verkostossa ylemmän johdon ja vastaavan keskijohdon keskuudessa osaamiseen perustuvaa sosiaalista pääomaa, joka voi antaa keskijohdon edustajalle keskeisen aseman tässä verkostossa ja siten vaikutusvaltaa strategisten vaihtoehtojen ja tarkennusten myymisessä ylimmälle johdolle sekä toisaalta epämuodollista sosiaalista pääomaa, joka muodostuu myös suhteista oman toiminta-alueen ja yksikön ulkopuolelta saatavaan tietoon, joka on arvokasta tarjoten esimerkiksi uusia näkemyksiä ja yhteistyösuhteita. Se myös auttaa menestymähdollisuuksien etsimisessä ja epäonnistumisista oppimisesta muiden alueiden ja yksiköiden kokemusten perusteella (Ahearne ym. 2014, 70–71). Keskijohdon vahvuus käytännössä on, että he ovat juurtuneita sekä formaaleihin rakenteisiin että informaaleihin verkostoihin (esim. Floyd & Wooldridge, 1999; Pappas & Wooldridge, 2007). Tutkimuksissa on todettu, että nämä molemmat rakenteelliset elementit ovat tärkeitä strategiaprosessissa (Pettigrew, 1992; Soda & Zaheer, 2012). Keskijohto käyttää sosiaalista pääomaansa strategian toteuttamisessa sopeuttavana, emergenttinä toimintana perustellessaan vaihtoehtoisia strategioita ylimmälle johdolle, esimerkiksi sisällyttämällä muutoksia suunniteltuihin funktionaalisen tason strategioihin (esim. markkinointi) tai vaikut-

tamalla strategian mukauttamisen mahdollistamiseen etulinjassa. Ensin mainitussa on kysymys alhaalta ylöspäin suuntautuvasta strategisesta vaikuttamisesta ja viimeksi mainitussa on kysymys ylhäältä alaspäin suuntautuvasta strategisesta vaikuttamisesta. Nämä formaalit ja informaalit rakenteelliset elementit mahdollistavat keskijohdon performatiivisen vaikuttamisen strategian toteuttamisessa suoden heille samalla sosiaalista pääomaa sekä valtaa vaikutettuihin ylimmän johdon edustajiin ja alaisiin. Sosiaalisen pääoman ja sosiaalisten verkostojen hyödyntämisellä strategisessa vaikuttamisessa on myös rajansa. Rajoittavia tekijöitä ovat ajankäytön kohdistuminen oman yksikön johtamisen sijasta manageriaalisen verkoston sisäiseen konsultointiin ja tiedon hankkimiseen ulkopuolisista organisaatioista. Lisäksi äärimmäisyyksiin menevä vaikutustoiminta voi aiheuttaa myös vahinkoa, esimerkiksi strategisen koherenssin hajoamisena tai affektiivisina konflikteina, jotka estävät toiminnan tuottamista. (Ahearne ym. 2014, 70–74) Myös toimintayksikköjen koolla on vaikutusta sosiaalisen pääoman käytön etuja arvioitaessa eivätkä edut välttämättä toteudu suoraviivaisesti suhteessa yksikön kokoon. Samantyyppisiä ilmiöitä keskijohdon verkostoitumisesta on saatu muissakin keskijohtoa koskevissa tutkimuksissa strategisen toiminnan osalta (ks. esim. Balogun & Johnson, 2004; 2005).

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimuskohteena Lounais-Pirkanmaan kuntaliitokset 2007–2013

Tutkimuksen aineisto on muodostunut Lounais-Pirkanmaan 2000-luvun kuntaliitoksista: kuntaliitosten ensimmäinen vaihe Suodenniemi ja Vammala 1.1.2007 (Suodenniemen kunta, kunnanvaltuusto, 6.3.2006, § 8; Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 6.3.2006, § 6), kuntaliitosten toinen vaihe Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä 1.1.2009 (Mouhijärven kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 100; Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 10.12.2007, § 93; Äetsän kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 68), missä uuden kunnan nimeksi tuli Sastamala ja kolmas vaihe Kiiikoinen ja Sastamala (Kiiikoisten kunta, kunnanvaltuusto, 18.4.2012, § 20; Sastamalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 11.4.2012, § 15). Ennen kuntaliitoksia seudulla on ollut kuntayhteistyössä pitkä perinne aina vuodesta 1921. Yhteistyötä on seudulla tehty varsinkin erilaisissa sosiaali- ja terveystoimen, koulutuksen ja kansansivistyksen yhteisissä organisaatioissa. 2000-luvulla yhteistyö keskittyi mm. yhteiseen Sastamalan opistoon (vuodesta 2003), Vammalan ammatilliseen koulutus kuntayhtymään (vuodesta 1995), Sastamalan perusturvakuntayhtymään (vuodesta 2005), Sastamalan Tukipalvelu Osakeyhtiöön (vuodesta 2005), Aluepelastuslaitokseen (vuodesta 2003) ja yhteiseen maatalouslomitukseen (vuodesta 2004). (Majava, 2006, 105–106) Näin ollen seudulla on viimeisen 20 vuoden aikana käyty läpi kuntamuutoksissa seudullisten yhteistyörakenteiden vapaaehtoinen muodostaminen ja kolmivaiheinen kuntarakenteen muutos vuosina 2007–2013. Väestöpohja tällä seutukunnalla oli vuonna 2005 juuri ennen Paras-puitelain mukaisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen alkamista 28.000 asukasta (Tilastokeskus, 2006).

Ensimmäinen kuntaliitos tapahtui vuoden 2007 alussa, kun Suodenniemen kunta ja Vammalan kaupunki yhdistyivät. Suodenniemi oli pieni, tuolloin 1.359 asukasta ja Vammala 15.228 asukasta (Tilastokeskus, 2006). Yhdistymisen jälkeen Vammalan kaupungin väkiluku oli n. 16.600. Kuntien yhdistyminen hyväksyttiin Suodenniemen kunnanhallituksessa ilman äänestyksiä ja valtuustossa äänin 13-4 (Suodenniemen kunta, kunnanvaltuusto, 6.3.2006, § 8). Vammalan kaupungin hallituksessa ja valtuustossa Suodenniemen yhdistyminen Vammalan kaupungin kanssa hyväksyttiin ilman äänestyksiä (Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 6.3.2006, § 6). Näiden kuntien yhdistyminen tapahtui ennen Paras-puitelain mukaisia kunta- ja palvelurakenteen muutoksia, eikä se näin ollen suoraan liittynyt

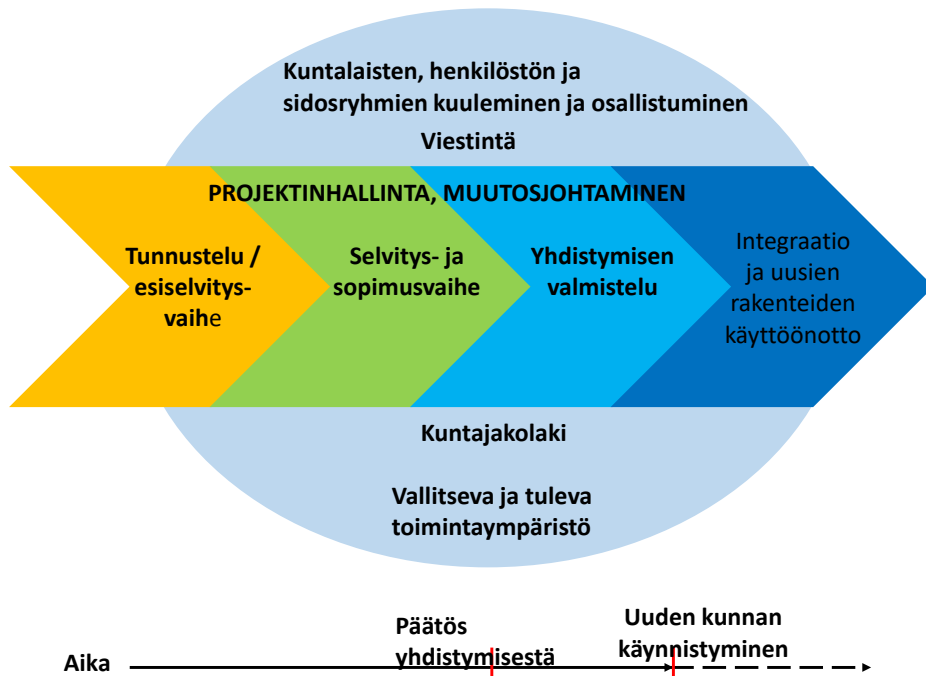
Paras-puitelain mukaiseen kuntareformiin. Reformin valmistelu oli kuitenkin jo meneillään.

Seuraava kuntaliitos oli Paras-puitelain mukainen monikuntaliitos vuoden 2009 alussa. Liitoksessa olivat selvitysvaiheessa vuonna 2007 mukana Mouhijärven kunta (3.036 asukasta), Punkalaitumen kunta (3.423 asukasta), Vammalan kaupunki (16.628 asukasta) ja Äetsän kunta (4.875 asukasta) (Kuntaliitto, 2017, kuntajaot ja asukasluvut 2007). Aloitteen kuntaliitosselvitykseen ryhtymisestä tekivät Äetsän (kh. 5.2.2007, § 54) ja Punkalaitumen kunnanhallitus (kh. 5.2.2007, § 49). Tuolloin esitys monikuntaliitoksen käynnistämisestä oli osoitettu Huittisten ja Vammalan kaupungille. Monikuntaliitoksen selvitystyön käynnistämistä ja mahdollisia kumppaneita selvitettiin Lounais-Pirkanmaan seutukunnalla laajemminkin Huittisten, Kiikoisten, Mouhijärven, Punkalaitumen, Vammalan, Vampulan ja Äetsän kuntien kesken (esim. kunnanhallitus, Mouhijärven kunta, 19.3.2007, § 155). Näistä kunnista Huittinen, Kiikoinen ja Vampula kuuluivat tuolloin Satakuntaan ja Punkalaidun Varsinais-Suomeen. Selvitys monikuntaliitoksesta seuduilla käynnistettiin kuitenkin neljän kunnan, Mouhijärven, Punkalaitumen, Vammalan ja Äetsän kesken. Sastamalan kaupungin perustamisesta päätettiin selvityskuntien valtuustoissa 10.12.2007. Mouhijärven kunnassa monikuntaliitos hyväksyttiin kunnanhallituksessa äänin 4-3 ja valtuustossa 11-10 (Mouhijärven kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 100). Punkalaidun oli monikuntaliitoksen selvitysprosessissa mukana, mutta peräytyi liitoksesta päätösvaiheessa. Punkalaitumella liitosesitys hävisi kunnanhallituksessa äänin 3-4 ja valtuustossa äänin 8-13 (Punkalaitumen kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 45). Äetsän kunnanhallituksessa monikuntaliitosta puollettiin äänin 4-2 ja valtuustossa se hyväksyttiin äänin 21-6 (Äetsän kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 68). Vammalassa sekä kunnanhallitus että valtuusto hyväksyivät monikuntaliitoksen ilman äänestyksiä (Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 10.12.2007, § 93).

Kolmas kuntaliitos tapahtui vuoden 2013 alussa, kun Kiikoisten kunta (1.265 asukasta) liittyi Sastamalan kaupunkiin (24.498 asukasta). (Kuntaliitto, 2017) Aloitteen liitoksesta teki Kiikoisissa kuntavaaleissa voittanut uusi valtuustoyhdistys. Kunnanhallituksessa liitos hylättiin äänin 4-3. Kunnanvaltuustossa liitos hyväksyttiin äänin 10-7 (Kiikoisten kunta, kunnanvaltuusto, 18.4.2012, § 20). Sastamalan kaupunki hyväksyi kuntien yhdistymisen ilman äänestyksiä (Sastamalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 11.4.2012, § 15).

Kuntajakoselvityksissä on toteutettu erilaisia lähestymistapoja. Paikalliset olosuhteet vaikuttavat osaltaan siihen, mitkä tekijät nousevat tärkeiksi ja saavat selvityksessä korostuneen merkityksen. Yleensä selvitysmalli sisältää toimintaympäristön muutospainoiden analysoinnin, kuntien yhdistymisen perusedellytykset, yhdistymisen toteutuksen ja yhdistymisen tahtotilan merkityksen arvioinnin. Varsinkin monikuntaliitosten yhteydessä alettiin puhua strategisesta lähestymistavasta ja kuntien strategisesta yhdistymisestä. (Koski, 2008, 30-36) Lounais-Pirkanmaan

kuntaliitosprosessissa kuntajakoselvittäjinä olivat mukana kuntien valitsemat strategiakonsultit. Kuntaliitosselvityksissä käytetään yleensä selvitysmalleja, jotka ovat konsultti- tai konsulttiyhtiökohtaisia, mutta täyttävät kuntajakolain (1196/1997) ja (1698/2009) vaatimukset. Seuraava kuvio 3 on esimerkki kuntaliitosselvityksen vaiheista.



Kuvio 3: Kuntien yhdistymisen prosessi Paunia (2012, 12) mukailleen.

Liitosprosessin vaiheet ovat pääsääntöisesti seuraavat: tunnustelu tai aloitteet, mahdollisesti esiselvitys ennen varsinaista selvitystä, päätös kuntaliitosselvityksen laatimisesta, kuntaliitosselvityksen toteuttaminen, päätös kuntaliitoksesta yhdistymissopimukseen, yhdistymisen suunnittelu ja valmistelu ja yhdistymisen toteuttaminen (esim. Koski, 2008, 26; Pauni, 2012, 10). Yhdistymisselvityksessä työstettävä keskeisin asiakirja ja lopputulema on kuntien yhdistymissopimus. Sopimuksen tarkoituksena on luoda uudelle kunnalle strategista pohjaa ja yhteistä identiteettiä sekä sopia palvelujen järjestämisperiaatteista, johtamisesta ja taloudesta. (esim. Pauni, 2012, 10)

4.2 Tutkimusaineiston hankinta

Tutkimuksen tekijä on hankkinut aineiston haastattelemalla yhdistyvien kuntaorganisaatioiden johtoa, esimiehiä ja liitoksiin osallistuneita strategiakonsultteja sekä kokoamalla Lounais-Pirkanmaan kuntaliitosprosesseissa kirjoitettuja paikallisia asiakirjoja kuten liitosselvityksiä ja päätöspöytäkirjoja. Näin ollen tutkimusaineisto muodostuu haastatteluaineistosta ja valmiista kirjoitetusta aineistosta. Haastattelut muodostavat tutkimuksen ensisijaisen aineiston, mutta tekstuaalinen aineisto tukee ja täydentää kuvaa erityisesti strategisen liitosprosessin kokonaisuuden ja vaiheiden hahmottamisessa.

Hyvärinen (2017a, 21) mukaan tutkimushaastatteluja on luokiteltu strukturoituihin, puolistrukturoituihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Tämän tutkimuksen aineistoa on tuotettu narratiivisilla haastatteluilla, joita nimitetään myös kertomushaastatteluiksi. Niiden tavoitteena on tuottaa kertomuksia tutkijan aineistoksi (Hyvärinen, 2017b, 174). Kertomushaastattelu on lähtökohtaisesti hyvin strukturoimaton ja siinä pyritään itse asiassa irtaantumaan haastatteluille tyyppillisestä kysymys-vastaus -mallista (ks. Jovchelovitch & Bauer, 2000, 4; Hyvärinen, 2017b, 179). Tässä tutkimuksessa lähtökohtana narratiiviselle haastattelulle on, että kertojat määrittävät itse, minkä toiminnan ja teot he kokevat strategisiksi kuntaliitoksessa. Vaihtoehtoinen tapa tuottaa aineistoa olisi teemahaastattelu, jossa tutkija ei lyö lukkoon tarkkoja haastattelukysymyksiä, mutta määrittää teemat, joita tulee käsitellä haastattelussa. Teemahaastattelu on suhteellisen strukturoitu vaihtoehtoisiksi, että siinä painottuvat tutkijan laatima teemajäsennys ja siitä haastattelun kuluessa johdetut kysymykset. (Hyvärinen, 2017a, 21–22, 179) Teemojen valitseminen etukäteen saattaa mahdollisesti rajoittaa haastattelun tuloksia, mikä voi joissakin tilanteissa osoittautua ongelmaksi (Hirsjärvi & Hurme, 1979, 55–56). Eteneminen teemojen pohjalta voi johtaa siihen, että kertojan rooliksi jää täyttää vastauksillaan ennalta valmiit lokerot. Yksittäiset kertomukset voisivat tällöin lähinnä kuvittaa yksityiskohdilla ennalta olemassa olevaa, yhtenäistä kertomusta. (Hyvärinen, 2017a, 21) Valmiilla teemoittelulla haastattelut olisivat voineet uusintaa tutkimuksen tekijän ennakkokäsitystä siitä, mikä on strategista ko. muutostilanteessa (ks. esim. Hyvärinen, 1994). Narratiivista haastattelua on nimitetty myös ”yhden kysymyksen haastatteluksi” (Bruner, 1987; 2004), tai ”haastatteluksi ilman kysymyksiä” (ks. Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 194; Hyvärinen, 2017b, 179).

Keskeisenä perusteena narratiivisten haastattelujen tuottamisessa tutkijan aineistoksi on, että kertomus on tärkeä kokemustiedon välittäjä (Hyvärinen, 2017b, 174–175). Tutkimusaineistona henkilökohtaisia kertomuksia on hahmotettu olevan kolme toisistaan poikkeavaa perusmallia, joilla kertomus on ymmärretty tutkimuksessa (Riessman, 2002, 697–698). Laajin henkilökohtaisen kertomuksen perusmalli on koko elämän kattavaa elämäkertaa koskeva haastattelu, jonka tavoitteena on koota ja tuottaa haastattelemalla ja muista lähteistä kokonainen ihmisen elämäkerta. Tässä

lähestymistavassa tutkija haastattelee kohdettaan lukemattomia kertoja, kokoa erilaista tietoa ja elää usein haastateltavan lähipiirissä pitemmän aikaa. (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 192) Toinen narratiivisen haastattelun perusmalli on laajat elämästä kertovat esitykset ns. kehityskertomukset, jotka ”kattavat pitkiä puheen jaksoja ja haastattelun vuorovaikutusta” (Riessman, 2002, 697–698). Narratiivisen haastattelun ei kuitenkaan tarvitse kohdistua haastateltavan koko elämäkertaan tai suureen osaan siitä, vaan tutkittava kokemus voi koskea lyhyttä tai pitkää ajanjaksoa tai osa-aluetta, jolloin kolmas tapa mieltää henkilökohtainen kertomus viittaa lyhyisiin, suullisen kertomuksen rakennetta noudattaviin kertomuksiin, jotka kuvaavat tietyn tapahtuman tai kokemuksen (Hyvärinen, 2017b, 174). Nämä kertomukset kuvaavat kertojan (tai hänen välittämänsä) yhden kokemuksen (ks. Riessman, 2002, 697–698; Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 193). Tässä tutkimuksessa henkilökohtainen kertomus mielletään tällä kolmannella tavalla. Tutkimuksen tekijä on kerännyt aineistoksi kertomuksia, jotka kuvaavat tietyn tapahtuman tai kokemuksen, tässä tapauksessa strategisen kuntaliitoksen.

Strategia käytäntönä -tutkimuksessa tutkijat eivät ole juurikaan käyttäneet aineiston keruussa tätä ”yhden kysymyksen” (Bruner, 1987) narratiivista haastattelua. Haastatteluihin perustuvat tutkimukset tällä tutkimuksen kentällä ovat olleet puolistrukturoituja ja tavalla tai toisella teemoitettuja kuten esimerkiksi Dunford ja Jones (2000) ja Currie ja Brown (2003) haastatteluissaan merkityksen antamisesta strategisessa muutoksessa. Tutkimuksessaan, miten keskijohto kokee yhteisön uudelleen organisoinnin, Rouleau (2010) teki jokaisesta henkilöstä kolme haastattelua, joiden aihe oli etukäteen määritelty. Vuori ja Huy (2016) suorittivat useita erityyppisiä yksilöllisiä haastatteluja tutkiessaan eri ryhmien jaettuja pelon tunteita, jotka vaikuttivat yhtiön kilpailuaseman heikentymiseen ja Holstein ym. (2018) tutkiessaan kilpailevien kertomusten tasapainon löytymistä pelon, toivon ja arvojen välityksellä. Tutkimusaineistoa on kerätty myös mikroetnografisilla tutkimusmenetelmillä havainnoiden, äänittäen ja litteroiden, esimerkiksi johdon ja esimiesten kokousten keskusteluja, kuten Samra-Fredericks (2003) keskittyessään puheeseen strategiatoimijoiden vuorovaikutuksesta jokapäiväisissä mikroaktiiviteeteissä tai Liu ja Maitlis (2014) tutkiessaan johdon strategiakeskusteluissa esitettyjä tunteita. Usein on ensisijaisena aineistona saatettu käyttää myös kirjallista materiaalia kuten Dalpiaz ja Di Stefano (2018) seuratessaan erään yhtiön ylimmän johtajan strategisia kirjoituksia, kirjoja, mediatiedotteita ja muita julkaisuja usean vuosikymmen ajalta tutkiessaan tuttuuden ja uuden tasapainoa strategiatarinassa. Balogun ja Johnson (2004) pyysivät tutkimuksessaan keskijohtoa pitämään puolistrukturoitua päiväkirjaa kokemuksistaan strategisessa muutoksessa. Usein ensisijaisen aineiston lisäksi tutkimuksessa on toinen aineisto, haastattelun lisäksi kirjallisia dokumentteja tai työpajojen ja kokousten havainnoimista (esim. Dunford & Jones, 2000; Currie & Brown, 2003; Laine ym. 2017) tai jos primääriaineisto on kirjallinen saattaa lisäaineistona olla haastatteluja, työpajoja tai kokouksia (esim. Balogun & Johnson, 2004; Holstein ym. 2018).

Empiirisen kokemuksen tutkimukseen on olennaista valita tutkittaviksi henkilöitä, joiden elämäntilanteeseen sisältyvät ne aiheet, joiden kokemisesta ollaan kiinnostuneita. Tämän periaatteen mukaan täytyy valita tutkittavaksi henkilöitä, jotka ovat kokeneet kuntaliitoksen. Tällä taataan se, että tutkimuksen luonne ei muutu empiirisestä teoreettiseksi tutkimukseksi. Tutkittaviksi valittujen henkilöiden elämäntilanteet voivat kuitenkin muilta osin poiketa toisistaan. (Syväjärvi ym. 2012, 36) Tässä tutkimuksessa haastateltavien joukko koostuu tutkimuksen kohteena olevan Lounais-Pirkanmaan kuntaliitoksien valmisteluun ja/tai toteuttamiseen osallistuneista ylimmän viranhaltijajohdon ja keskijohdon edustajista. Lisäksi haastateltavien joukossa ovat tutkimuskuntien liitoksiin osallistuneet ammattimaiset strategiakonsultit. Kun Sastamalan kaupunginjohtaja oli päätöksellään toukokuussa 2013 myöntänyt tutkimusluvan organisaatiossa, lähetettiin haastattelukutsuja yhteensä 34. Haastattelukutsuun vastasi myöntävästi 24 seudun kuntaliitosten valmisteluun ja/tai toteuttamiseen osallistunutta johtajaa, esimiestä ja strategiakonsulttia. Haastattelut on tehty vuosina 2013–2015. Haastateltavien joukossa on kuntajohtajia 5, toimialajohtajia 5, hallinnon johtajia 4, muita johtavia viranhaltijoita ja esimiehiä 6 ja seudun kuntaliitoksiin osallistuneita strategiakonsultteja 4. Strategiakonsulteista kukin oli osallistunut yhteen seudun kolmesta kuntaliitoksesta. Kaikki haastattelut (24) on litteroitu. Litterointitapana on suomenkielinen peruslitterointi siten, että se on puhekielistä. Litteroinnissa on kirjoitettu erilaiset täytesanat, vaikka niitä on tulosluvun 5 sitaateista jouduttu poistamaan luettavuuden parantamiseksi (esimerkiksi puheessa on joka toinen sana ”niinku”). Samoin tutkimuksen tekijän myötäilyt, haastateltavan toistot ja katkenneet sanat on kirjoitettu. Litteroinnin tarkoitus oli varmistaa tutkimuksellista käytettävyyttä siten, että niitä voisi jatkossa analysoida useammalla eri tavalla. Käytetyt litterointimerkit ovat liitteenä 1. Haastatelluista kuntien johtajista ja esimiehistä 9 oli haastattelua tehtäessä yli 60 ikäisiä. Osa heistä oli juuri eläköitynyt tai eläköitymässä. Kuusi oli 50–60 ikäisiä, neljä 40–50 ikäisiä ja yksi oli alle 40 ikäinen. Strategiakonsulttien iät vaihtelivat 40 vuodesta 60 vuoteen. Haastateltavat olivat pääsääntöisesti toimineet alueella viranhaltijoina kauan. Neljä haastateltavaa oli aloittanut 70-luvulla, kuusi 80-luvulla, viisi 90-luvulla ja viisi 2000-luvulla. Haastatelluista naisia oli 8 ja miehiä 16, joista viimeksi mainituista 4 oli strategiakonsultteja. Haastatelluista johtajista ja esimiehistä suurimmasta kunnasta Vammalasta oli 11 ja muista kunnista 9. Haastatteluaineisto on ollut ja on edelleen tutkimuksen tekijän hallussa. Aineistoa säilytetään 5 vuotta, jonka jälkeen se hävitetään.

Tutkimusaineiston kokoamisessa tärkeä elementti ovat haastattelukysymykset tai -kysymys. Tutkimuksen kannalta eivät pelkästään haastattelukysymykset tai -kysymys ole riittäviä, vaan tutkimuskysymysten (luku 1) ja haastattelukysymyksen väliin voidaan laittaa vielä rekrytointikysymys tai kuvaus tutkimuksen kohteesta (Josselsson, 2013, 38–41). Kyseessä on muotoilu, jolla osallistujat rekrytoidaan tutkimukseen ja joka toistetaan haastattelun alussa. Käytännössä se tarkoittaa haas-

tattelu- ja haastatteluyhteyttä, joka tutkimuksen kohdejoukkoille lähetetään. (Hyvärinen, 2017a, 24) Näin ollen tähän tutkimukseen sopiville haastateltaville lähetettiin etukäteen kutsun yhteydessä lyhyt esittely tutkimuksesta, sen tavoitteista ja menetelmästä. Tutkimuksen esittelystä tuli esiin ajatus strategisesta lähestymistavasta kuntaliitokseen, joten tutkimuksen mielenkiinnon kohde oli haastateltavien tiedossa.

Kertomuksia kokoava haastattelu tutkimustapana on tavallaan pelottava tutkijan kannalta. Kertomushaastattelun keskeinen haaste on sen avauskysymys (Hyvärinen, 2017b, 177–179). Tutkija joutuu pohtimaan, miten avata kertomushaastattelu siten, että saa haastateltavat kertomaan kokemuksistaan sen sijaan, että he antavat raportin ja minkälaista haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutuksen haastattelutilanteessa tulisi olla. ”Paras mahdollinen haastattelu koostuu lähinnä haastateltavan kerronnasta, jonka haastattelijan vähäiset reagoinnit keskeyttävät” (Josselson, 2013, 121).

Kertomuksia tuottavissa haastatteluissa on tavoitteena avata haastattelu aiheeseen nähden laajalla kysymyksellä eikä rajata kertomista valmiiksi liian suppealla kysymyksellä. Riippuu kertomushaastattelun perusmallista, mitä mahdollisimman laaja kysymys kulloinkin tarkoittaa. (Rosenthal, 2004, 51) Tällaisen kertomushaastattelun rakenne on peräisin saksalaisen Fritz Schützen elämäkerrallisen kerronnallisen haastattelun ideasta. Schütze on ilmeisesti myös ensimmäinen, joka alkoi kutsua haastattelutapaansa kerronnalliseksi. Näin ollen erityisesti elämäkertatutkimuksessa kertomushaastattelun osalta puhutaankin Schützen (1977)¹³ mallista (Jovchelovitch & Bauer, 2000; Hyvärinen, 2017b) ja sen myöhemmistä muunnelmista (Wengraf, 2001; Rosenthal, 2004). Esimerkiksi Bruner (1987) kertoo, että hän pyysi haastateltaviaan kertomaan elämäntarinansa mielensä mukaan puolessa tunnissa. Vasta tämän kertomuksen jälkeen tutkijat esittivät omia täsmentäviä kysymyksiään (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 194). Schützelaisen haastattelun tavoitteena ei ole pelkästään sivuuttaa kysymys-vastaus -rakenne, vaan minimoida haastatteluvuorovaikutuksen rooli. (Hyvärinen, 2017b, 184)

Tässä tutkimuksessa halutaan haastattelulla tuottaa kertomuksia kuntaliitoksesta strategiikäytäntöinä. Silloin ei ole tietenkään mielekästä pyytää elämäkerta, koska kysymys on tietystä organisatorisesta elämäntilanteesta, johon haastateltava on suhteessa. Tavoitteena on kuitenkin avata kertomus aiheeseen nähden laajalla kysymyksellä sen vuoksi, ettei tutkija tai kertoja supista ”strategista” toimintaa jo lähtökohtaisesti kertomuksessaan. Haastattelun avauksessa päädyttiin siihen, ettei avauskysymyksessä mainita sanaa ”strategia” tai ”strateginen”, koska tuolloin tulok-

13 Schützen haastattelumalli perustuu Bielefeldin yliopiston julkaisemattomaan käsikirjoitukseen. Schütze, F. (1977) *Die Technik des narrativen. Interviews in Interaktionsfeldstudien – dasgestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen*. Käsikirjoitus on ollut saatavissa ainoastaan saksaksi ja tutkijalta toiselle kiertävinä kopioina (Hyvärinen, 2017b, 184). Englanniksi Schützen mallia ovat kuvanneet Jovchelovitch ja Bauer (2000) ja suomeksi Hyvärinen ja Löyttyniemi (2005) ja Hyvärinen (2017b).

sena voi olla suppea kertomus. Jos avaavassa kysymyksessä on sana strategia, ihmiset saattavat kertoa ”isosta kuvasta” toisin sanoen kysymyksistä, jotka ovat totunnaisesti määrittäneet strategiseksi, jolloin emergentti toiminta voi jäädä katveeseen eikä tule kerrontaan mukaan. Siis avaavan kysymyksen tulee olla riittävän laaja. Tähän ratkaisuun päätyi myös Laine (2009) tutkiessaan projekti-insinöörien työkäytäntöjä strategiana. Vaikka perinteiset strategiakäsitykset houkuttelivat häntä haastattelukysymyspatteristoa miettiessään kysymään ja hankkimaan tarinoita liiketoiminnan kehittämisestä ja strategiatyöstä, tunnisti hän riskin, että silloin saattaisivat uusintua vallitsevat käsitykset liiketoiminnan kehittämisestä arkipäivän työstä ja toiminnasta irrallisena toimintona ja strategiasta ”suunnitelmana” (Laine, 2009, 193). Tähän päätyivät Laine ja kumppanit (2017) myös tutkimuksessaan kerronnallisuudesta kirkon strategiassa. Näin ollen sille, mitä kertojat kokevat strategiseksi, annettiin mahdollisuus tulla esiin ilman etukäteisrajoituksia.

Haastattelussa tutkimuksen esittelyn jälkeen kysyttiin ensiksi muutama taustakysymys: ikä, tehtävä uudessa kunnassa, tehtävä aiemmassa kunnassa, työn aloitusajankohta aiemmassa kunnassa. Taustakysymysten jälkeen pyydettiin henkilöä kertomaan oma kokemuksensa kuntaliitoksesta ja sen toteuttamisesta. Tämä kysymys on ratkaiseva tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Voisi sanoa, että tämä kysymys kehystää kaikkea sitä, mitä tutkimuksessa tapahtuu.

”Haluan Sinun kertovan minulle oman tarinasi kuntaliitoksesta, kaikki tapahtumat ja kokemukset, jotka ovat olleet Sinulle tärkeitä. Voit aloittaa, mistä haluat, ja käyttää niin paljon aikaa kuin tarvitset. Kuuntelen tässä keskeytymättä, teen vain joitakin muistiinpanoja myöhempää käyttöä varten.” (ks. esim. Wengraf, 2001, 119; Rosenthal 2003, 915, 917; ks. myös Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 195; Hyvärinen, 2017b, 179)

Haastattelut tehtiin Schützen haastattelun kolmen pääjakson mallin mukaisesti (ks. Jovchelovitch & Bauer, 2000, 5; Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 195–197; Hyvärinen, 2017b, 186–187). Haastattelun ensimmäinen vaihe on pääkerronta, jossa taustakysymysten ja avaavan kysymyksen jälkeen haastateltava puhuu aiheesta vapaasti (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2005, 195–197). Haastateltava päättää, mistä aloittaa, miten ja missä järjestyksessä tapahtumat ja kokemukset kertoo ja haastattelija ilmaisee kuuntelevansa. ”Tätä pääkerrontaa ei missään vaiheessa saa keskeyttää haastatelijan kysymyksillä, vaan sitä tuetaan pelkästään mhm-tyyppisillä paralingvistisillä kiinnostuksen ja tarkkaavaisuuden osoituksilla” kirjoittaa Rosenthal (2004, 52). Pääkerronnan jälkeen seuraa haastattelun kysymisvaihe, jossa ehkä pienen tauon jälkeen on mahdollista esittää kertomusta jatkavia kysymyksiä. Nämä kysymykset liittyvät vain asioihin, jotka kertoja on jo ottanut esille tyyliin ”kerro lisää” tai ”mitä tarkoitat”. Myös sanaston osalta pyritään rajoittumaan haastateltavan omaan kieleen. Kysymykset eivät silti ole neutraaleja, ne suuntaavat jo kertomusta tutkijan intressien

ja ennakkoteorian mukaisesti. Haastattelun kolmas vaihe on päätöskeskustelu, jossa haastattelijä voi ottaa esille asioita, joita kertoja on esimerkiksi vältellyt siihen saakka, tai kysymyksiä jotka juontuvat selvemmin tutkijan ja tutkimuksen intresseistä. (ks. Jovchelovitch & Bauer, 2000, 4-5; Rosenthal, 2004, 50–52) Haastattelu päätettiin yhteenvedonomaisiin arviointikysymyksiin: Mitä odotit, kun ensimmäisen kerran kuulit kuntaliitoksesta? Oletko pettynyt johonkin asiaan? Mikä oli parasta kuntaliitoksessa? Mikä oli suurin muutos? Oliko asioita, jotka eivät muuttuneet mitenkään? Haluatko tuoda esiin vielä jotain ennen kuin päätetään haastattelu? Päätöskeskustelussa tuli usein uudestaan esiin niitä asioita, joita haastateltava oli jo kertonut tai sitten hän tässä yhteydessä muisti jotakin uutta. Viimeksi mainitut kysymykset perustuvat siihen, että kertomushaastatteluissa katsotaan tärkeäksi hahmottaa kertomuksessa esiintyvät ydinepisodit, jota käsitettä elämäkertatutkijat usein käyttävät (Hyvärinen, 1994, 49–50). Tärkeän ydinepisodin jälkeen elämä ei koskaan enää ole samaa, vaan tapahtuma luo varjonsa tai säteensä koko tulevaan elämään (Denzin, 1989, 17). Edellä mainitut kysymykset tähtäävät myös tapahtuman arviointiin (Hyvärinen, 1994, 51).

Schützelaisessa yhden kysymyksen haastattelussa haastattelijan vaikutuksen neutralisointia on pidetty haastattelun keskeisenä lähtökohdana. Hyvärisen ja Löyttyniemen (2005, 197–198) mukaan haastattelijan hiljaa oleminen ei kuitenkaan ole neutraali vaihtoehto. Viime vuosikymmenien haastatteluja koskevaa keskustelua luonnehtiikin pyrkimys hylätä ajatus yksiselitteisestä haastattelun metodista. Kuten muutkin mahdolliset haastattelun tavat, kertomuksia tuottava haastattelu on myös kokenut vuorovaikutuksellisen käänteen ja haastattelussa on edetty kohti ”aktiivista haastattelua” (Holstein & Gubrium, 1995, 4, 15). Kertominen on läpikotaisin tilanteista sosiaalista toimintaa, jota ei pitäisi eristää tästä kontekstistaan oletetun metodisen puhtauden vuoksi (Hyvärinen, 2017b, 181). Aktiivinen haastattelu mahdollistaa kolme periaatteessa erilaista näkökulmaa (Hyvärinen, 2017a, 19). Haastattelijä voi ensinnäkin vältellä aktiivisuutta ja pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman vähän (esim. Wengraf, 2001). Toinen mahdollisuus on niin sanottu aktiivahaastattelu, jossa haastattelijä osallistuu tasavertaisesti keskusteluun. Holstein ja Gubrium (1995, 4) korostavat, että heidän tarkoituksensa ei ole sanoa, että haastattelujen pitäisi perustua tällaiseen aktiiviseen vuorovaikutukseen. Heidän mukaansa kaikki haastattelut ovat joka tapauksessa aktiivisia, todellisuutta ja merkityksiä luovia tapahtumia. Kolmas vaihtoehto on mieltää haastattelu vuorovaikutustapahtumaksi, jossa haastattelijä voi esiintyä luontevasti ja pyrkiä tarvittaessa kontrolloimaan osaa toiminnastaan. Joka tapauksessa kaiken tiedon lähteenä on siinä haastateltavan ja haastattelijan yhdessä tuottama tapahtuma (Hyvärinen, 2017a, 19).

Haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutuksen osalta päädyttiin tässä tutkimuksessa ratkaisuun, että täysin hiljaa oleminen on luonnotonta. Hyvärisen ja Löyttyniemen (2005, 203) mukaan haastattelijan on parempi olla luonteva kuin

metodistaan jäykkä ja hermostunut. Varsinkin tässä kuntaliitostutkimuksessa haastateltavat tietävät, että heitä haastatteleva tutkimuksen tekijä tuntee kunnallista toimintaa hyvin, vaikkei kuntaliitoksissa olekaan itse ollut mukana. Tutkimuksen tekijän ”tietämys” toimialasta oli myös keskeinen peruste strukturoimattoman haastattelutavan soveltamiseksi tässä tutkimuksessa. Haastattelussa tutkija halusi olla ottamatta mihinkään asiaan kantaa, vaikka jotkut haastateltavat yrittivät sitä ovelasti kysellä. Haastateltavia myötäiltiin kuitenkin sanoilla ”niinkö” ”joo” tai jollakin äännähdyksellä kuten ”mmh”. Myötäilyllä oli tarkoitus kannustaa kertomaan ja puhumaan. Hyvärisen (2017b, 181) mukaan kertomushaastattelun perusidea on, että painopiste on kuuntelemisessa, toistamisessa ja empaattisessa vahvistamisessa. Toiset haastattelut onnistuivat paremmin kuin toiset. Haastattelutilanteet olivat luontevia ja jokainen haastattelu meni ainutkertaisella tavalla haastateltavan mukana. Näin saatiin kertomukset kuntaliitoksesta.

Mikä on haastattelujen riittävä määrä? Esimerkiksi Hyvärinen (1994) teki tutkimuksessaan taistolaisesta opiskelijaliikkeestä 36 haastattelua. Elämäkertojen eräänlaisena riittävänä määränä on pidetty teoreettista saturaatiota, kyllästymistä (Bertaux & Bertaux, 1981, 187–189). Haastattelujen yläraja voi olla myös pragmaattinen esimerkiksi sen mukaan, kuinka suuren aineiston pystyy käyttössään olevilla tutkimusresursseilla käsittelemään. Hyvärisen (1994, 42) mukaan 20 haastatteluakin olisi riittänyt, jos vain hän olisi aikaisemmin rajannut tarkemmin tavoitteensa. Tässä tutkimuksessa lähetettiin haastattelukutsuja kaikille näihin liitoksiin osallistuneille johtajille, esimiehille ja strategiakonsulteille yhteensä 34, joista 24 vastasi kutsuun. Koska haastattelu on vapaaehtoinen, merkitsee se sitä, ettei enempää haastateltavia ollut tarjolla. Haastattelujen kesto vaihteli 20 minuutista puoleentoista tuntiin. Aineisto oli yhden tutkijan käsiteltäväksi työläs ja iso, joten ilman tietoteknistä väliettä sen käsittely olisi ollut hankalaa.

Kuntaliitosten valmistelussa syntyi kuntajakolain (1196/1997) vaatimusten mukaisesti joukko asiakirjoja, joita ovat aloite kuntaliitosselvityksestä, hakemus esiselvityksen laatimiseksi, ohjausryhmän tms. perustaminen, virkamiestyöryhmien perustaminen, yhteistoimintamenettelyn perustaminen, yhdistymisselvitys, kuulemiset, yhdistymissopimus, hallinnon ja palvelujen järjestäminen ja liitoksesta päättäminen. Kirjallinen aineisto on kerätty elokuussa 2012. Kirjallisesta aineistosta tutkimukseen valittiin kuntaliitosselvitys, kuntaliitoksen yhdistymissopimus ja siihen liittyvä hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelma. Näitä dokumentteja oli yhteensä 9 kolmen kuntaliitoksen seurauksena. Lisäksi kirjoitettuna tutkimusaineistona on uuden Sastamalan kaupungin kaksi ensimmäistä strategiaa. Valinnan perusteena oli se, että nämä tekstit voitiin tunnistaa rakenteeltaan ja sisällöltään strategiadokumenteiksi. Teknisesti ja käsitteellisesti näitä virallisia strategiategstejä käsiteltiin tutkimuksessa samalla tavoin kuin kertomustekstejä. Kunnallisessa toiminnassa kunnanvaltuustojen, -hallitusten, muiden kunnallisten toimielimien ja viranhaltijoiden päätökset ovat julkisia. Näin ollen tutkimuksen kohteeksi valittu kirjallinen

aineisto on julkista tietoa. Luettelo kaikista kerätyistä asiakirjoista on liitteenä 2. Tutkimuksen kuluessa kokemuksen tutkimuksen kannalta ensisijaiseksi aineistoksi määrittäytyivät narratiiviset haastattelut kirjoitettujen aineistojen toimiessa kuitenkin tukena strategisen liitosprosessin kokonaisuuden ja vaiheiden hahmottamisessa.

4.3 Tutkimusaineiston käsittely ja analyysit

Kertomuksen analyysi ei tarkoita yhtä vakiintunutta metodia, joka etenisi alusta loppuun ennalta sovittujen vaiheiden kautta (Hyvärinen, 2010, 90). Kertomusten analyysiin harkittavissa on useita vaihtoehtoja. Kertomuksia voidaan analysoida esimerkiksi muodostamalla narratiivinen kaavio, joka koostuu valmistavasta tarinasta, päätarinasta ja arvioivasta tarinasta (Törrönen, 2010) tai näkökulmarakenteina, jolloin tarinalinjoista voi muodostua ihannekertomuksia, tyyppillisiä kertomuksia ja kaaoskertomuksia. Kertomuksia voidaan analysoida tarkastelemalla, millaisissa osallistujaroleissa tai subjektiasemissa toiminta ja toimijat niissä ovat ja millaisiin tarinalinjoin tutkimuksen kohde niissä fokalisoituu. (Törrönen, 2010, 200–201) Kertomuksia voi analysoida osallistujaroolimallin avulla (Greimas, 1980), kriittisen diskurssianalyysin avulla (Fairclough, 1997, 2003), Grounded Theory-menetelmän avulla (esim. Glaser & Strauss, 1967, Strauss & Corbin, 1990), lähilukuna alalajina odotusanalyysi (Tannen, 1993), aikakehyksen analyysillä (Herman, 2002; Hyvärinen, 2010), tai retorisella analyysillä (Czarniawska, 2000). Organisaatio- ja liiketaloudellisen johtamisen tutkimuksessa analyysi on usein linkitetty mielekkyyden luomisen ja merkityksellistämisen teoreettiseen viitekehykseen, josta se on saanut pääasiassa kaksi muotoa: yksilölliset kertomukset ja yhdistelmäkertomukset (composite narratives) (Vaara ym. 2016, 506).

Mantereen ja kumppaneiden (2008, 7-8) tapaan voidaan ajatella, että strategia-prosessi on kuin näytelmä, joka toteutuu lukuisina yhtäaikaistena ja peräkkäisinä kohtauksina. Muutos voidaankin käsittää strategiseksi matkaksi ajassa ja tilassa (Czarniawska, 2000, 10). Näyttelijöinä toimivat organisaation jäsenet eri rooleissaan, strategian laatijoina ja toteuttajina. Se tarkoittaa, että tutkija toimii siten kuin olisi näytelmän käsikirjoittaja ja juonentaisi tarinan (ks. Czarniawska, 2000, 9; 2004; Boje, 2001, 108–121; Hyvärinen, 2006, 9; Vickers ym. 2018, 979–980). Kun henkilöhaamot ja juoni ovat paikalla, on tarina konstruoitu. Näytelmän kohtaukset esitetään kuitenkin siten, että käsikirjoittajan selitykset ovat läsnä kohtauksissa. Lisäksi Czarniawska (2000, 16) tähdentää, että hahmojen ei tarvitse olla inhimillisiä, vaan hahmoina voivat olla sellaiset organisaatioille tärkeät elementit kuin esimerkiksi markkinat tai tasa-arvo-ohjelma. Myöskään kertomuksia selittävien tekijöiden ei tarvitse olla eksplisiittisiä, vaan juonen elementtien strukturointi voi palvella selittämistä tai oikeuttamista. On tarpeen selittää, mihin strategiapro-sessia käsittelevän näytelmän kohtausten roolitus perustuu ja ovatko näyttelijät

tyytyväisiä osaansa. Lisäksi perustellaan, miksi tämä näytelmä oli tarpeen esittää. Jos ajatellaan näytelmiä tai elokuvia esimerkiksi Suomen vuoden 1918-tapahtumista, niin käsikirjoittaja ja dramaturgi määrittelevät, mistä näkökulmasta tarina kerrotaan, montako kohtausta näytelmässä on, keitä kohtauksissa on mukana, mikä on heidän roolinsa, mitä he puhuvat ja tekevät, minkälaisissa lavasteissa he toimivat ja miten niitä käyttävät.

Tutkimuksen aineiston analyysin tavoitteena on tutkijan aineistostaan konstruoida yhdistelmäkertomus strategisesta kuntaliitoksesta. Yhdistelmäkertomuksessa on useita kertoja ja kerronnalla halutaan vangita organisaation jäsenten strategiselle muutokselle antamia kollektiivisia merkityksiä. Nämä rakennetaan tyypillisesti kokoamalla organisaatiosta useiden toimijoiden kertomuksia kuten esimerkiksi Dunford ja Jones (2000), Currie & Brown (2003) ja Balogun & Johnson (2004). Kysymys on tulkinnallisesta lähestymistavasta (Czarniawska, 1997; 2004; Gabriel, 2000), jossa kertomukset käsitteellistetään haastateltavien konstruktioksi organisaationaalisista ilmiöistä (Vaara ym. 2016, 506). Aineiston analyysin avulla on tarkoitus saada aikaan kokemuksen välittyminen siinä muodossa, että toisten on mahdollista se ymmärtää (Aaltonen & Leimuräki, 2010, 125–126) toisin sanoen ymmärtää, mitä strategiaprosessiin osallistuvat pitävät strategisena muutoksessa, miten he sen kokevat, miten heistä tulee strategisia toimijoita ja mitä vaikutuksia tai seurauksia siitä on. Aineiston analyysin tarkoituksena on juonentaa kertomukset yhdistelmäkertomukseksi ja oikeuttaa sen kertominen. Tämä mahdollistaa kertomusten moniäänisyyden esiin tuomisen (Vaara ym. 2016) ja siten myös useita tulkintoja pysyvyydestä ja muutoksesta (esim. Sköldberg, 1994; Vaara, 2002; Sonenshein, 2010). Yhdistelmäkertomuksessa tutkimusaineisto, sen vuoropuhelu muun tutkimuskirjallisuuden kanssa ja tulkinta muodostavat kokonaisuuden.

Tutkimusaineiston käsittelyssä ja analyysissä on sovellettu funktionaalista kielioppia (Halliday & Matthiessen, 1994; Czarniawska, 2000; Herman, 2002) yhdistelmäkertomuksen päähenkilöiden eli strategiatoimijoiden identifioimiseksi prosessikategorioiden ja niihin liittyvien semanttisten toimijaroolien avulla. Tutkimusaineiston juonentamisessa päähenkilöiden lisäksi identifoidaan tietyt tapahtumat ja niistä luodaan yhdistelmäkertomus. Tämä kertomus on merkityksiin ja teemoihin perustuva tulkinta, johon sisällytetyt tapahtumat päähenkilöineen linkitetään mielekkäiksi tapahtumaketjuiksi. Tutkimusaineiston käsittelyssä ja analyysissä tarkastellaan strategisen muutoksen oikeuttamisen strategioita (van Dijk, 1998; Fairclough, 2003; Vaara & Tienari, 2008) soveltamalla ”oikeutuksen kielioppia”, mikä erottelee ja tutkii spesifejä oikeutusikäytäntöjä (van Leeuwen & Wodak, 1999; van Leeuwen, 2008). Oikeuttamisen kielioppi sisältää neljä-viisi yleistä semanttis-funktionaalista kategoriaa; valtuuttaminen, rationalisaatio, tavanomaistaminen, moralisointi ja narrativisointi (ks. van Leeuwen, 2008, 105–106; Vaara & Tienari, 2008, 988; Joutsenvirta & Vaara, 2015, 744; Hyndman ym. 2018, 1376).

Tutkimusaineistoa on käsitelty seuraavilla tavoilla:

Litteroitu haastatteluaineisto ja kuntaliitoksen asiakirjoista valittu kirjallinen aineisto on viety ATLAS.ti -tekstinanalyysiohjelmaan. Aineistoa luokiteltiin ja koodattiin avoimilla koodeilla useasta näkökulmasta. Samaa avointen koodien luomistapaa ja samoja koodeja käytettiin sekä suulliseen kertomusaineistoon että kirjallisiin asiakirja-aineistoihin. Samaa tarkoittavat ja samaan koodikategoriaan kuuluvat avoimet koodit muodostettiin koodiryhmiksi. Tekstin analyysiohjelmassa koodiryhmiä kutsuttiin koodiperheiksi. Koodiperheet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan sama avoin koodi voi kuulua useaan koodiperheeseen. Kaikki koodiperheet eivät kuitenkaan käytännössä tulleet varsinaisen analyysin kohteeksi, vaan toimivat jonkinlaisena tarkistusluokitteluna. Koodiperheiden päätehtävänä aineiston käsittelyssä oli tuoda esiin strategiaprosessin eri vaiheiden päähenkilöt, juoni ja oikeutus. Koodiperheistä kokemusta ja toimijaksi ilmentymistä selvitettiin kertomuksista välittyvien prosessityyppien ja niihin liittyvien semanttisten toimijaroolien avulla (ks. Halliday & Matthiessen, 1994, 168–305; Herman, 2002, 136–169; Hyvärinen, 2010, 102–110). Strategiaprosessia (Mintzberg, 1985), toimijuutta, tekoja ja käytäntöjä tarkasteltiin muodostamalla koodiperheitä strategia käytäntönä -tutkimuksen käsitteiden (Whittington, 2006) avulla erottelemalla aineistosta teot, episodit, käytetyt mallit, rutiinit, välineet ja toimijat. Aineiston käsittelyssä kertomuksista ja muusta aineistosta eroteltiin koodiperheitä sen perusteella, mistä kuntaliitoksen strategiaprosessin vaiheesta on kysymys (aloitteet, perustelut, selvitysvaihe, liitospäätös, toteutuksen suunnittelu ja toteutus). Erityisesti aineistosta etsittiin niitä asioita, ilmiöitä tai vaiheita, mitkä haastateltavien kertomuksissa koettiin käänteinä. Tutkimusaineistosta eroteltiin koodiperheiksi myös niitä teemoja, jotka merkityksellistyvät elinvoimaisen kunnan jäsenyydeksi. Aineistosta eroteltiin myös edellä mainittuja strategisen muutoksen retorisia oikeuttamistapoja (van Leeuwen, 2008). Lisäksi eroteltiin metaforia (esim. keholliset metaforat), joita haastateltavat käyttivät ja joita oli myös mahdollisesti kirjoitetussa aineistossa.

Tutkimustulosten esittelyssä luvussa 5 haastateltavat esiintyvät sitaateissa lähtötilanteen mukaisessa positiossa. Jos haastateltava on lähtötilanteessa kuntajohtaja, hän esiintyy kuntajohtajana kaikissa sitaateissa, vaikka ne käsitelisivät aikaa, jossa virka-asema on muuttunut toiseksi. Lisäksi kertojasta on ilmoitettu, onko hän suuresta liitoskunnasta vai pienestä kunnasta, kertojan toimiala on määritelty kolmessa kategoriassa ”hallinto”, ”elinkeinot ja tekniset toimialat” ja ”sosiaali, terveys ja sivistystoimialat”. Näin ollen hän voi kategorian sisällä olla minkä tahansa toimialueen tai hallinnon tehtäväalueen johtaja. Esimerkiksi kategoriassa ”sosiaali, terveys ja sivistystoimialat” statuksella toimialajohtaja voi olla esimerkiksi sosiaalijohtaja, terveysjohtaja, sivistysjohtaja, kulttuurijohtaja. Näissä kategorioissa voi olla eroteltuna useampiakin toimialoja johtajineen kuten esimerkiksi sivistyksen toimiala saattaa sisältää toimialajohtajia myös nuoriso ja liikuntatoimen osalta.

Strategiakonsulteista kukin on osallistunut yhteen seudun liitokseen, joten jokaisessa kolmessa liitosvaiheessa strategiakonsultt(e)ina toimivat eri henkilöt.

4.3.1 Prosessityyppien analyysi

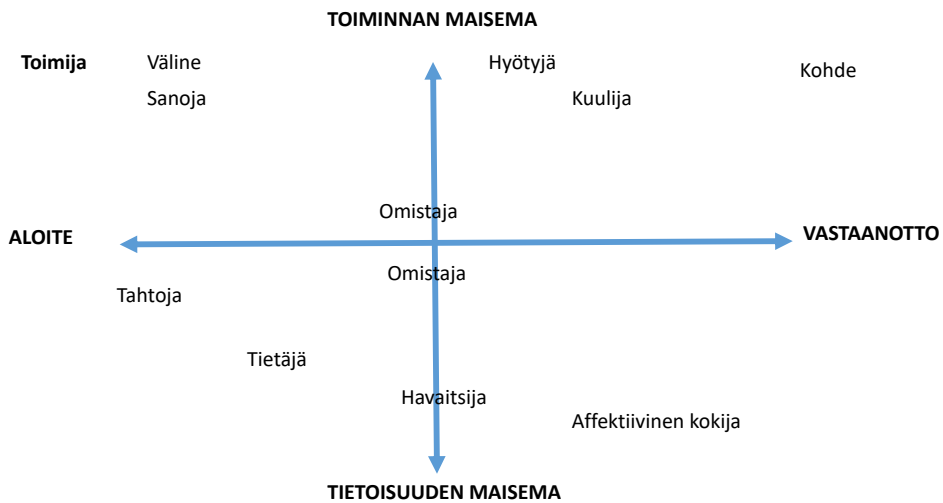
Tässä tutkimuksessa lähdettiin kuntajohtajien, monenlaista keskijohtoa edustavien johtavien viranhaltijoiden ja konsulttien kokemusta hahmottamaan prosessityyppien analyysillä. Analyysi on kognitiivisen narratologian edustajan Hermanin (2002, 136–169) tarjoama ajatus toimijaroolien hahmottamiseksi ja tunnistamiseksi Hallidayn (Halliday & Matthiessen, 1994; 2014) tunnetuksi tekemän funktionaalisen kielipiirin prosessikategorioiden ja niihin liittyvien semanttisten toimijaroolien avulla. Mallissa on kyseessä ihmisen aktiivisuuden eri semanttisten versioiden huomioon ottaminen muidenkin kuin Labovin ja Waletskyn mallin pohjana olevien materiaalista toimintaa kuvaavien osalta. *Materiaalisen toiminnan* lisäksi on olemassa esimerkiksi *kokeminen* havaitsemisen, tuntemisen ja pohtimisen mielessä, on *käyttäytyminen* kuten myös *sanominen*. (ks. Hyvärinen, 2007, 134; Hyvärinen, 2010, 102–110) Nämä semanttiset kategoriat kertovat organisaatioiden jäsenten kokemuksen ja läsnäolon luonteesta strategisen kuntaliitosprosessin eri vaiheissa. Näiden verbaalisten prosessityyppien analyysin avulla halutaan selvittää kuntaliitoksen valmisteluun ja toteuttamiseen osallistuneiden toimijuutta ja sen luonnetta. Funktionaalisen kielipiirin sovellusala ei rajoitu vain kertomuksiin, sillä monet diskurssianalyysin versiot tukeutuvat siihen (ks. Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 14; Hyvärinen, 2010, 102). Kaikkia tekstejä ja erityisesti subjektiasemien rakentumista niissä voidaan tutkia prosessityyppien analyysin avulla.

Funktionaalisen kielipiirin (Halliday & Matthiessen, 1994) mukaan kielessä on kolme pääprosessia: materiaaliset, henkiset ja suhdeprosessit. Näiden pääprosessien väliin sijoittuu niin ikään kolme väliproessia: kielelliset, käyttäytymisen ja olemassaolon prosessit. Prosesseihin liittyy rajallinen määrä semanttisia rooleja. Materiaaliset prosessit liittyvät suorimmin tekemiseen toisin sanoen aktiiviseen maailmassa toimimiseen ja sen muuttamiseen (esim. ”soitin hänelle ja pyysin”). Näihin prosesseihin voi liittyä toimija, kohde (transitiivisilla verbeillä), väline, hyötyjä ja olosuhde. Henkiset prosessit voidaan jakaa kolmeen (tai neljään) toisistaan tärkeällä tavalla poikkeavaan ryhmään: ajattelemisen, havaitsemisen ja affektiivisiin prosesseihin – joskus mainitaan erikseen myös tahtominen. (Hyvärinen, 2010, 103–104) Henkisten prosessien yhteydessä puhutaan kokijasta, jonka voi jakaa tahtojan, tietäjän, havaittajan ja affektiivisen kokijan rooleihin. Haastateltava, joka esittää itsensä ”ajattelijana” (muistan, tiedän, ymmärrän) asemoi itsensä eri tavoin kuin ”tarkkailija” (näin, kuulin, tunsin), ”affektiivinen kokija” (inhoan, pelkään, rakastan) tai ”tahtoja” (tahdon professoriksi, tahdon johtoon). Suhdeprosessien tehtävänä on luonnehtia, luokitella ja identifioida. Perusmuoto on asettaa kaksi tai useampi asia suhteeseen toistensa kanssa. Siksi yleisin, mutta ei suinkaan ainoa, käytetty verbi on ”olla”. Suhdeprosesseissa roolien voidaan katsoa jakautuvan ”omistajan”, jolla on tietty piirre

ja ”ilmiön” rooleihin. Virallinen kieli viljelee näitä toteavia prosesseja ylen määrin. Kertomuksessa suhdeprosesseja on yleensä alussa, jolloin ne luonnehtivat tilannetta ja alkuasetelmaa. Suhdeprosessit liittyvät usein ongelmatilanteisiin, joissa aktiivisen tekemisen sijasta tuleekin tärkeäksi kuvata omaa tilannetta muutoksessa. (Hyvärinen, 2010, 103–105, 109)

Väliprosesseista selkein ryhmä on kielelliset prosessit. Näillä viitataan lauseisiin, joissa sanominen ja sisältö ilmaistaan: ”Kerroin hänelle, sanoin hänelle, huusin hänelle, että...” Kielellisiä prosesseja esiintyy suhteellisen harvaksen, mutta yleensä poikkeuksetta tärkeissä yhteyksissä. Sanojan rooli liittyy usein vahvaan toimijuuteen, sillä asiat nähdään muuttuvina heti, kun ne voidaan sanoa julki: ”Sanoinkin, että voin olla vaikka kadunlakaisija”. Kertojat myös saattavat muistaa ja kantaa mukanaan muistoja toisten ihmisten sanomisista. He toisin sanoen koostavat omakuvansa asiantuntijoiden, sukulaisten, ystävien, vihollisten ja rakastettujen sanomisten kautta. Kertoja voi myös itse identifioitua sanojana. Käyttäytymisen prosesseissa on kysymys sisäisten tilojen ruumiillisesta, näkyvästä ilmaisemisesta. Siten luokkaan kuuluvat sellaiset ilmaukset kuin itkeä, nauraa, mököttää ja tanssia. Kun materiaaliset ja suhdeprosessit voivat kuvata ulkoa päin ihmisen ruumiillisuutta, käyttäytymisen prosessit ilmentävät sitä. Yleensä voi lähteä siitä, että käyttäytymisen prosesseja on aina suhteellisen vähän, mutta ne ovat usein erityisen ilmaisuvoimaisia ja sijoittuvat tärkeisiin saumakohtiin (Hyvärinen, 2010, 105–106).

Kertomuksen teoriassa on esitetty hyödyllinen jako ”tietoisuuden maisemaan” ja ”toiminnan maisemaan” (Bruner, 1987, 20; 2004, 698–700). Kun tämä ulottuvuus yhdistetään toimijuuden astetta jäsentävään aloitteen ja vastaanoton ulottuvuuteen, saadaan tulokseksi keskeisten roolien kaksiulotteinen kartta (Hyvärinen, 2010, 109).



Kuvio 4: Semanttisten roolien kartta (Hyvärinen, 2010, 109).

Kuvion periaate on se, että kun lähellä toisiaan olevia rooleja yhdistää, tarvitaan vähemmän julkilausuttuja perusteluja. Siten vaikka toimija, sanoja ja ajatteliija on luontevaa yhdistää samaan henkilöön. Sen sijaan saman henkilön tai ilmiön roolin vaihtelu toimijan, affektiivisen kokijan ja kohteen välillä vaatii julkilausutun perustelun siitä, mitä on tapahtunut (Hyvärinen, 2010, 109–110). Tämä on käsitettävissä siten, että organisaation jäsenen roolin vaihtuminen esimerkiksi havaitsijasta toimijaksi on signaali siitä, että prosessissa on tapahtunut jotain, mikä vie hänet tietoisuuden maisemasta toiminnan maisemaan. Sitä voi kuvata myös niin, että ”näytelmän ensimmäisessä kohtauksessa” toiminnan maisemassa esiintyy vain muutama aktiivinen päähenkilö, mutta jatkossa voi olla myös ”joukkokohtauksia”, joissa aktiivisia päähenkilöitä toiminnan maisemassa on kokonainen joukko.

Näin yksityiskohtaista prosessityyppien mallia on pidetty liian raskaana siihen, että kokonaisia haastatteluja tai haastatteluaineistoja käydään systemaattisesti läpi tällä tavalla (Hyvärinen, 2010, 106). Tässä tutkimuksessa kuntaliitoksesta on kuitenkin käytetty prosessityyppien analyysiä kokemuksen kartoittajana etsimällä aineistosta materiaalisia, henkisiä, kielellisiä ja käyttäytymisen prosesseja muutoksen eri vaiheissa. Lisäksi on oletettu, että muut prosessit ovat olosuhdeprosesseja. Kehittynyt tekstin analyysi -ohjelma salli valituilta osin prosessien koodaamisen, tosin se vaati aika paljon työtä ja keskittymistä. Työ kuitenkin palkitsi sillä tavalla, että prosessityypin muutos kertomuksessa paljasti, miten haastateltavien rooli mahdollisesti muuttui strategiaproessin edetessä tietoisuuden maisemasta toiminnan maisemaan. Materiaaliset prosessit toisivat esiin aktiivisen toimijuuden muutosprosessissa joko kokonaisuutena tai sen eri periodeissa. Henkisten ja käyttäytymisen prosessien kartoittaminen paljastaisi kokijan läsnäolon strategiaprosessissa, vaikka hänellä ei olisi esimerkiksi aseman tuomaa valtaa materiaaliseen toimijuuteen. Analyysin tavoitteena oli kartoittaa, miten kertojat asemoituvat suhteessa toiminnan ja tietoisuuden maisemaan.

4.3.2 Kertomusten juonentaminen

Yleisesti kertomuksen tunnistaa siitä, että siinä on tilanne, henkilöt ja juoni. Juoni on integroiva ja tulkitseva prosessi, jota Ricoeur (1984) kutsuu juonentamiseksi (engl. *emplotment*). Prosessityyppien analyysi paljastaa strategiaproessin ”kohtausten” päähenkilöt ja juonentaminen tekee siitä narratiivin (Ricoeur, 1984; Czarniawska, 2000; Hyvärinen, 2006). Hyvärinen (2006, 11) mukaan juoni on integroiva ja tulkitseva prosessi ja Ricoeur näyttääkin siirtävän kertomuksen painopisteen kielellisestä rakenteesta kohti kognitiivista eli tietoisuuden prosessia. Juonentaminen olisi näin henkinen prosessi, joka on käynnissä sekä tarinaa kerrottaessa että sitä vastaanotettaessa (Czarniawska, 2000; 2004; Boje, 2001; Boje ym. 2016; Vickers ym. 2018). Juoni kutoo yhteen ajallisesti etenevien tapahtumien ketjun: tapahtumilla on syynsä ja vaikutuksensa. Juonentaminen esittelee struktuurin, joka mahdollistaa mielekkyyden ja merkityksellisyyden luomisen tapahtumille (Czarniawska, 2000, 9-10).

Juonentamieen sisältyy kolme tehtävää: henkilöhahmojen luominen (esim. sankari ja luuseri) ja heidän erilaisuutensa, yksittäisille tapahtumille tarkoituksen antaminen ja tulkinnallisen teeman tai merkitysten löytäminen, joka liittyy tapahtumat yhteen ja linkittää ne mielekkääseen merkitykselliseen järjestykseen (ks. Czarniawska, 2000, 9; Vickers ym. 2018, 975).

Juonentamisen perustana on ajatus, että kertomuksilla voi olla muutoksessa performatiivinen voima (esim. Buchanan & Dawson, 2007) muokkaamalla ymmärrystä menneestä ja kehityskulkuja tulevaisuuteen (Vaara ym. 2016, 515–517). Performatiivinen voima tarkoittaa toimijoiden tuomista analyysissä ja tulkinnassa eturintamaan ja sitä myöten heidän vaikutuksensa organisaation strategiseen kehityskulkuun (Vickers ym. 2018, 972- 973). Juonentaminen analyysinä on tulkintaesitys siitä, miten tapahtumat voidaan käsittää (Vickers ym. 2018, 975). Se merkitsee sitä, että tutkija tekee näkyväksi tutkimuksen kohteena olevasta kuntarakenteen strategisesta muutoksesta joitakin asioita, mutta ei kaikkea. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on muodostaa uusi narratiivi, joka on juonennettu yhdistelmäkertomus. Sen takana on useita kertoja.

Usein tutkijat käsitellessään kertomusten juonentamista esittävät kolmivaiheista prosessia tekstien lukemisessa, tosin tämän prosessin nimitykset vaihtelevat kuten, esimerkiksi kolme mimeettistä momentumia (Ricoeur, 1984) tai hermeneuttinen kehä (Boje, 2001). Ricoeurin ”kolminaisuus” muodostuu kolmen mimeettisen (1,2,3) momentumin muodostamasta kehästä tai spiraalista (Boje, 2001, 118). Ricoeurin mukaan kertomusten juoni on mimeettisessä (mimesis 1, pre-figurointi) eli jäljittelevässä suhteessa toiminnan maailmaan, sen merkityksellisten rakenteiden, sen symbolisten resurssien ja sen ajallisen luonteen esiyttäytymisen (Ricoeur, 1984, 54). Voidakseen kertoa juonia, täytyy myös ymmärtää toimijoiden juonia. Tällä tarkoitetaan sitä, että kyky toimia pätevästi ja kyky tulkita toisten ihmisten toimintaa jollain tavalla edellyttää tietyn sanaston ja merkityssuhteiden ymmärtämistä (ks. Boje, 2001, 112–113; Hyvärinen, 2006, 12). Juonentaminen johtaakin toiminnan, tekojen ja toimijoiden tunnistamiseen, mikä antaa viitteitä siitä, että juonentaminen¹⁴ on toimiva analyysitapa organisaatioiden jäsenten luodessa mielekkyyttä ja merkityksiä strategisissa muutoksissa.

14 ”Juonentamisen luoma käsitettävyyden kiinnittyy ensimmäiseksi kykyymme käyttää merkityksellisellä tavalla käsitteellistä verkostoa, joka erottaa rakenteellisesti toiminnan alueen fyysisen liikkeen alueesta [...] Teot edellyttävät päämääriä, joiden ennakkointia ei sekoiteta mihinkään ennalta nähtyihin tai ennakkoituihin tuloksiin, mutta jotka sitovat sitä, mistä toiminta johtuu. Teoilla on myös tekijät, jotka tekevät ja voivat tehdä asioita, joita pidetään heidän työnään tai heidän tekoinaan. Tästä johtuen näitä toimijoita voidaan pitää vastuullisina heidän tekojensa tietyistä seurauksista [...] Toimijan tunnistaminen ja tämän toimijan motiivien havaitseminen ovat toisiaan täydentäviä operaatioita. Ymmärrämme myös, että nämä toimijat toimivat ja kärsivät olosuhteissa, joita he eivät ole itse luoneet, mutta jotka silti kuuluvat käytäntöjen kenttään juuri siinä määrin kuin ne rajaavat historiallisten toimijoiden siirtoja fyysisten tapahtumien kulussa ja tarjoavat suotuisia ja epäsuotuisia tilanteita heidän toiminnalleen”. (Ricoeur, 1984, 54–55; Fludernik, 1996; suom. Hyvärinen, 2006, 12)

Juonen mukana tulevat toiminnallisuus, toimija, hänen tekonsa ja vastuunsa (esim. Ricoeur, 1984, 54–55). Päämäärät, odotukset, motiivit, toimijat, vastuu, tilanne ovat juuri sitä sanastoa, jota kertoja tarvitsee kuvatessaan toimintaa. Inhimillinen toiminta on kerrottavissa juuri sen takia, että se on jo etukäteen jäsentynyt merkien, sääntöjen ja normien avulla. Hyvärinen (2006, 12) nimittää tätä kognitiiviseksi näkökulmaksi: ihminen havaitsee ja tulkitsee toiminnan kertomuksina. Todella kerrottu juoni puolestaan jäsentää uudelleen (mimesis 2, konfigurointi) menneen toiminnan ja tapahtumat yhdeksi kokonaisuudeksi. Juonentaminen yhdistää silloin sellaisia asioita kuin toimijat, päämäärät, keinot, olosuhteet, vuorovaikutukset ja odottamattomat käänteet. Myös tunnistamiset ja väkivaltaiset seuraukset kuuluvat juonen piirtämään kokonaisuuteen. (ks. Boje, 2001, 112, 114; Hyvärinen, 2006, 13) Toisaalta juoni tuo myös lopetuksen ja sen merkityksen kautta uuden kokonaismerkityksen mahdollisesti kronologisesti kuvattuihin tapahtumiin.

Todella kerrotuilla kertomuksilla on myös vastaanottajansa ja lukijansa (mimesis 3, re-figurointi). Koska kokemus ei ole jo valmiiksi kertomus, määrätty ja rajattu, ollaan kertomusten lukijoina, kuulijoina, katsojina avoimia niille, itsemme ja kokemuksemme on löydettävissä monesta kertomuksesta. (ks. Ricoeur, 1991, 27; Boje, 2001, 112, 115; Hyvärinen, 2006, 14) Näin ollen kertomuksilla on käytännön seurauksia. Kokemuksestaan huolimatta ihmiset voivat valita erilaisen tavan kertoa siitä, ja näillä erilaisilla tavoilla on vaikutusta vaikkapa ihmissuhteiden luomiselle, sairauksista selviämiseksi (esim. Frank, 1995) tai opinnoissa etenemiselle (Hyvärinen, 2006, 14). Juoni on yksi monien juonivaihtoehtojen joukossa. Juoni on tyypillisesti strukturoitu muutoksesta tai hahmojen kehittymisestä tai ajallisista tilanteista. Lisäksi se vaatii jonkinlaisen konfliktin olemassaolon. Kun viittaamme juoneen, viittaamme tavallisesti tapaan, millä tarina on kerrottu (Boje, 2001, 115, 121). Tarinan pitää kuitenkin olla sellainen, että se tulee hyväksytyksi. Kyse ei ole totuudesta eikä valheesta, vaan pragmaattisesta uskottavuudesta. Tilanteessa vaikuttavat monet eri tekijät: aikaisemmat hierarkkiset erot, sukupuoli, erilaiset poliittiset ratkaisut ja elämäntilanne (Hyvärinen 1994, 124). Kuntaliitoksesta jokaisella on oma käsityksensä. Kolmen vaiheen spiraalin tarkoituksena onkin risteyttää ja yhdistää toiminta, teksti ja lukija (Boje, 2001, 115). Tässä nimenomaan on kyse kertomusten dramatisoinnista, jolloin narratiivinen analyysi sisällytetään kertomukseen itsessään. Kertomuksen dramatisointi tekee konstruktioityön näkyväksi lukijalle. Esimerkkinä tällaisesta dramatisoinnista pidetään Michael Rosenin artikkelia (1985), ”Aamiainen Spiron kanssa: Dramaturgia ja dominanssi”. Dramatisointi analyysitapana on kuin selityksin varustettu käsikirjoitus. Kun tapahtumat kehittyvät, tulevat esiin, Rosen tarjoaa sekä dramaturgisen kritiikin, yhteyden tapahtumiin ajan ulkopuolella ja draaman tapahtumien välillä ja kommentit, selitykset yleisön reaktioihin. (Czarniawska, 2000, 26)

Aineiston käsittelyssä on identifioitu strategia käytäntönä -tutkimuksen mukaisesti ”mitä toimijat tekevät” eli episodit, ”miten tehdään” eli millä ajatelumalleilla

ja välineillä, ja ”kuka tekee” eli toimija, jonka tekemistä materiaaliset prosessityypit kuvaavat. Kertomuksen performatiivisen voiman ja toimijuuden korostamiseksi juonentamisessa sovelletaan sellaisia toimijaverkkoajattelun teemoja, joiden avulla on mahdollisuus päästä ymmärrykseen siitä, miten ja milloin organisaation jäsenet kutsutaan strategian muodostamiseen, miten heistä tulee toimijoita ja miten he suunnistavat muutoksessa ja mahdollisesti muuttavat tai korjaavat suunnittelu- ja päätöksentekovaiheen ohjaavia dokumentteja. Tehtävänä on paljastaa toimijuuden ilmeneminen ja sen seurauksia organisaation kehityskululle, siis kysymys on strategisen muutoksen suunnittelusta ja toteuttamisesta. Juonentamisessa on käytetty hyväksi Latourin (2005; 2007) ajatusta toimijaverkostosta, jossa organisaation jäsenet mobilisoidaan strategiatyöhön, jossa yhdistyvät toimija ja teot, inhimilliset ja ei-inhimilliset toimijat ja niiden aikaansaama asiointi, joista toimijat kertovat. Tätä on nimitetty myös narratiiviseksi verkostoajatteluksi (Holstein & Gubrium, 2012; Vickers ym. 2018), jonka tarkoitus on tuoda tutkimuksen päähenkilöt, toimijat, esiin ja yhdistää heidät mielekkäisiin tekoihin tapahtumien ketjussa. Tämä on eräänlainen hybridi (Holstein & Gubrium, 2012, 219), joka liittyy ajatukseen, että strategia nähdään muuttuvana ja dynaamisena tulkinnan ja rakentuneen todellisuuden kautta (ks. esim. Einola & Kohtamäki, 2016, 190–191).

Tämän hybridiajattelun kautta ei korosteta jakoa inhimilliseen ja ei-inhimilliseen toimijaan eikä jakoa mikrokontekstiin ja makrokontekstiin (Vickers ym. 2018), vaan niitä pidetään toisiinsa kietoutuneina sekä mahdollisuutena saumattomaan liikkeeseen makro- ja mikrotoimijoiden välillä. Voidaan lähteä Jarzabkowskin (2004) ajatuksesta, että strateginen muutos organisaatioissa syntyy vuoropuhelusta institutionaalisen makrokontekstin ja paikallisen mikrokontekstin kanssa. Tämän ajatuksen soveltamiseen perustuu tutkimusaineiston ja muun tutkimuskirjallisuuden vuoropuheluun yhdistelmäkertomuksen kohtausten tulkitsijana, selittäjänä ja oikeuttajana. Se antaa mahdollisuuden toisilleen ristiriitaisten narratiivien mobilisointiin (Holstein ym. 2018, 66) sekä sisäisille ja ulkoisille osallisille mahdollisuuden muotoilla uudelleen tutkittavan organisaation kehityskulkua (ks. Vaara ym. 2016, 549; Vickers ym. 2018, 981).

4.3.3 Oikeuttamisstrategioiden analyysi

Institutionaalinen teoria lisäsi strategia käytäntönä -tutkimukseen kysymyksen strategian sosiaalisesta hyväksyttävyydestä, organisaation legitimitetistä ja yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta elinkelpoisuudesta (DiMaggio & Powell, 1983, 147). Kertomuksen elementeistä merkittävä on juuri niiden sisältämä arviointi ja sitä myötä toiminnan legitimointi tai delegitimointi. Kuten kertomus ei useinkaan etene suoraviivaisesti Labovin ja Waletzkyin rakennemallin mukaan, ei myöskään arviointi ja tekojen oikeuttaminen ole kertomuksen erillinen osa, vaan ne tapahtuvat kertomuksen kuluessa. Arviointi ei kerro tapahtuneesta, vaan on aina toimijoiden ja tekojen arviointia (Hyvärinen, 1994, 58; 2006, 7).

Diskursiivinen oikeuttaminen on lähtökohtaisesti osa yritysten fuusioprosessia (Vaara & Monin, 2010). Muutoksen oikeutuksen tulee olla suurempi kuin sitä edeltävän tilanteen (Demers ym. 2003; Suddaby & Greenwood, 2005; Hyndman ym. 2018). Strategisessa muutoksessa toimijoiden tekojen tulee olla oikeutettuja omassa kontekstissaan ja omissa sidosryhmissään. Muutoksessa organisaation legitimitteetti tulee käytännössä ansaita uudestaan. Näin muutoksen oikeutuksen saavuttaminen myös kuntien tai keskeisten kuntapalvelujen yhdistyessä vaatii ponnistelua (Airaksinen, ym. 2012, 22). Diskursiivinen ja retorinen oikeuttaminen on välttämätöntä varsinkin muutoksen implementoinnissa. Vaaran ja Moninin mukaan (2010, 3) sen tunnustaminen auttaa ymmärtämään fuusion jälkeisen organisaation integraation dynamiikkaa.

Käsite ”oikeuttamisstrategiat” juontaa juurensa kriittisestä diskurssianalyysistä. Oikeuttamisstrategiat (engl. legitimation strategies) ovat tapoja, joilla mobilisoidaan spesifit diskursiiviset resurssit luomaan legitimitteetti (oikeutus) tai illegitimitteetti (oikeudettomuus) jollekin ilmiölle (ks. van Dijk, 1998, 255–262; Fairclough, 2003, 98–100; Vaara & Tienari, 2008, 987). Yksinkertaisimmillaan oikeutus tarkoittaa, että tietyt toimijat yrittävät vakuuttaa toiset erilaisilla retorilla keinoilla tai toimenpiteillä. Tietynlaisten strategioiden ja asioiden oikeuttaminen on diskursiivinen käytäntö (Vaara & Laine, 2006, 165). Niissä tietyt asiat muotoillaan tai nimetään positiivisiksi, hyödyllisiksi, eettisiksi, ymmärrettäviksi, välttämättömiksi tai muuten hyväksyttäväksi siinä yhteisössä, joka on kysymyksessä. Toisaalta toiset asiat konstruoidaan negatiivisiksi, harmillisiksi, sietämättömiksi tai esimerkiksi moraalisesti arveluttaviksi. (Vaara ym. 2006, 794) Narratiivisessa tutkimustavassa tätä diskursiivisten käytäntöjen tarkastelua ei juurikaan voi välttää jo kertomuksen määritelmän mukaisesti; kertomusta kuvataan tekstiksi tai diskurssiksi, joka voi olla puhuttu tai kirjoitettu (Abbott, 2001) ja jossa nimenomaan hallitseva kertomus saa usein opin tai diskurssin piirteet (esim. Hyvärinen, 2007).

Tässä tutkimuksessa oikeutusta kuntien yhdistymiselle on etsitty sekä haastatteleluaineistosta että virallisesta kuntaliitoksen yhteydessä muodostuneesta kirjallisesta aineistosta etenkin kuntaliitosselvityksistä ja yhdistymissopimuksista. Tutkimuksen luvussa 3 on todettu, että viralliset kuntaliitosasiakirjat edustavat strategiadokumentin genrea ja strategiadokumentti itsessään on kerronnallinen tuotos (Fenton & Langley, 2011, 1171–1196). Eräs tapa tarkastella ja löytää oikeuttamisen strategioita on soveltaa ”oikeutuksen kielioppia”, mikä erottelee ja tutkii spesifejä oikeutuskäytäntöjä (van Leeuwen & Wodak 1999; van Leeuwen, 2008). Oikeuttamisen kielioppi sisältää neljä-viisi yleistä semanttis-funktionaalista kategoriala, joiden avulla voidaan luoda mielekkyyttä legitimitteetille tai illegitimitteetille (van Leeuwen, 2008; Vaara & Tienari, 2008; Vaara & Monin, 2010; Hyndman ym. 2018).

Valtuuttaminen on oikeuttamiskäytäntö, joka perustuu oikeutettavan asian ja auktoriteetin yhteenkietoutumiseen ja jossa käytäntö viittaa perinteiseen auktoriteettiin, tapaan, lakiin ja henkilöihin, joille on säilytetty jonkinlainen institutionaalinen

auktoriteetti: esimerkiksi kuntajakolaki, Paras-puitelaki, ministeriön asiantuntijat. Rationalisaatio on oikeuttamiskäytäntö, joka viittaa tiettyihin institutionalisoituneisiin päämääriin sekä sosiaalisten toimien hyötyyn ja käyttöön perustuen tietoon tai tietoperustaan, joka on hyväksytty tietyssä kontekstissa luotettavaksi ja hyväksytyksi. (ks. van Leeuwen, 2008, 105–106; Vaara & Tienari, 2008, 988; Vaara & Monin, 2010, 6; Hyndman ym. 2018, 1376) Se merkitsee usein finanssiretoriikan käyttöä, joka näkyy esimerkiksi faktoilta näyttävien laskelmien esittämisenä: talouden painelaskelmat, kasvutavoitteet, talouden mittakaavatekijät, tehokkuus ja synergia. Tällaiset laskelmat on kuitenkin laadittu tietynlaisten oletusten varaan eikä niiden paikkansapitävyys ole aina itsestään selvää, koska puhutaan tulevaisuudessa tapahtuvista asioista (Vaara & Laine, 2006, 166). Moralisointi (normatiivinen oikeuttaminen) on oikeuttamiskäytäntö, joka perustuu tiettyyn arvojärjestelmään, joka tarjoaa oikeutuksen moraalisen perustan, mitä pidetään hyvänä ja mitä pahana: esimerkiksi kuntatalouden kriteerit, palveluiden turvaaminen/työpaikkojen turvaaminen (ks. van Leeuwen, 2008, 105–106; Vaara & Tienari, 2008, 988; Vaara & Monin, 2010, 6; Hyndman ym. 2018, 1376). Narrativisaatio on oikeuttamiskäytäntö, jonka voi sanoa toimivan kehyksenä kaikille edellisille oikeuttamiskäytännöille, sillä sen kautta toimijat luovat tarinoita ja mielikuvia siitä, mikä on organisaatiossa ”normaalia”, ja konkretisoivat siten organisaation strategioita. Kertomisella tai kerronnallisten struktuurien avulla osoitetaan, miten kyseessä oleva oikeutuksen kohde on suhteessa menneisyyteen tai tulevaisuuteen: kasvustrategiat, moderni, uusi (ks. Vaara ym. 2006, 799–804; van Leeuwen, 2008, 105–106; Vaara & Tienari, 2008, 988; Vaara & Monin, 2010, 6; Hyndman ym. 2018, 1376).

Van Leeuwenin työhön pohjautuen on nimetty myös muita oikeuttamisstrategioita. Esimerkiksi valtuuttamisesta erotettua normalisointia, tavanomaistamista, on myös nimetty oikeuttamisstrategiaksi (Vaara & Tienari, 2008; Hyndman ym. 2018). Normalisointi erotettiin valtuuttamisen kategoriasta niiden strategioiden merkityksen ja tärkeyden korostamiseksi, joita käytetään antamaan tietyille toimille tai ilmiölle oikeutus sen kautta, että se on normaalia tai luonnollista. Usein tavanomaistamisessa kuvataan ilmiötä esimerkinomaisesti viittaamalla samanlaisiin tapahtumiin menneisyydessä tai odotettavissa oleviin uusiin samanlaisiin tapahtumiin. (Vaara ym. 2006; Vaara & Tienari, 2008; Vaara & Monin, 2010; Hyndman ym. 2018) Oikeuttamisstrategioiden yhteydessä saatetaan puhua myös faktualisoinnista, tosiasiallistamisesta, jota voidaan pitää myös rationalisaation alalajina (Vaara ym. 2006, 797–798). Diskursiivisena käytäntönä tosiasiallistaminen tarkoittaa sitä, että käsitteet hahmotetaan konkreettisenä ja todennettuna osana sosiaalista todellisuutta (Vaara & Laine, 2006, 131). Oikeutuksen polku voidaan löytää myös päätöksestä, toisin sanoen persoonallisiin tunteisiin vetoamisesta (Hyndman ym. 2018, 1377).

Organisaatioiden yhdistymisen prosesseissa oikeuttaminen kääntää huomion organisaation tai organisaatioiden aikaisemmin saavutetun legitimaation sijasta diskursiiviseen merkityksellistämisen prosessiin, jonka avulla luodaan ja saavutetaan

uusi legitimizeetti. Huomattavaa on, että samoilla oikeuttamisstrategioilla voidaan sekä legitimoita muutoksia että myös delegitimoida niitä. Oikeuttamisstrategioiden sisältö vain on eri legitimoinnissa ja delegitimoinnissa kuitenkin siten, että yleensä delegitimointi sisältää enemmän kompleksisia argumentteja, esimerkiksi tunteita ja ironiaa, kuin legitimointi (Vaara & Monin, 2010, 5-15, 18).

Van Leeuwenin ja Wodakin (1999) oikeuttamisen kielioppiin perustuvia toimijoiden diskursiivisia oikeuttamisstrategioita onkin tutkittu yrityskauppojen ja yhteensulautumisten osalta kuten esimerkiksi Vaara ja Tienari (2002), Vaara, Tienari ja Laurila (2006), Vaara & Monin (2010). Fuusioiden oikeuttamiskäytännössä on myös ”häänarratiiveja” (esim. Demers ym. 2003, 231–236) niin kuin niissä olisi kysymys avioliiton solmimisesta. Avioliiton perusta vaihteli kuitenkin yrityksittäin traditionaalisesta ”perheiden yhdistymisestä”, hyötynäkökohtiin, tulevaisuusorientoituneeseen seikkailuun sekä keskinäiseen mieltymykseen ja luottamukseen. Hyndman ja kumppanit (2018) ovat selvittäneet eräiden budjetointiin ja julkiseen laskentatoimeen liittyvien reformien diskursiivista oikeuttamista Isossa-Britanniasa, Italiassa ja Itävallassa. Tutkimuksen mukaan näissä julkisen hallinnon reformeissa yleisimmät oikeuttamiskäytännöt olivat valtuuttaminen ts. vetoaminen auktoriteettiin ja rationalisaatio ts. vetoamaminen toimien ja käytäntöjen hyötyyn. Oikeuttamisstrategioiden esiintymiseen vaikutti toimijoiden professionaalinen tausta ja kansallisen hallinnon painopiste (Hyndman ym. 2018, 1393–1394) siten, että Iso-Britanniassa, missä NPM-eeetos oli laajimmin käytössä, olivat rationalisaatio ja normatiivisuus vallitsevampia, kun taas neoweberiaanisissa hallinnoissa kuten Italia, oli auktoriteettiin vetoaminen vallitsevampaa. Italiassa ja Itävallassa toimijoiden professionaalinen tausta oli useimmin lakimies, kun taas Iso-Britanniassa toimijoiden professionaalinen tausta sisälsi useammin työskentelykokemusta myös yksityisellä sektorilla ja erityisesti taloudesta ja laskennasta.

Czarviawskan (2000, 31) mukaan kertomusten lukeminen ja kirjoittaminen on luova aktiviteetti, joka perustuu hybrideihin. Siis kertomusten analyysi on aina jonkinlainen hybridi, joka on seurausta siitä, että jokainen on omassa rautahäkissään tai useissa sellaisissa, jotka sopivat toisiinsa kuin venäläinen nukke (maatuska) koristeltuna institutionaalisilla somisteilla ja reunuksilla.

5 Strategian muodostaminen ja toteuttaminen kuntaliitoksessa

Tämä strategisen muutoksen tarina, joka käsittelee kuntien yhteensulautumista eli kuntaliitosta, on tutkijan aineistostaan konstruoima yhdistelmäkertomus. Tarinassa on useita kertoja ja kerronnalla halutaan mahdollistaa puhuminen kunnan strategisesta muutoksesta. Tarina kertoo strategian muodostamisesta, toteuttamisesta, merkityksellistämisestä ja oikeuttamisesta. Kysymys on tulkinnallisesta lähestymistavasta, joka merkitsee sitä, että tutkijan tekemä tulkinta näistä kertomuksista ei välttämättä ole ainoa mahdollinen tulkinta, vaan vaihtoehto, miten asiat voidaan käsittää (vrt. Dunford & Jones, 2000, 1223). Lähestymistapa kertomuksiin on ollut analyysien suhteen monimetodinen, jossa eri analyysien tarkoituksena on täydentää toisiaan (ks. luku 4). Tuloksena muodostuu pääsääntöisesti jaettu tarina kuntaliitoksesta häiriöineen ja säröineen, jotka tuovat tarinaan odottamattomia käännteitä ja yllätyksiä. Tarinan ytimessä ovat kertojien kokemukset ja heidän antamansa merkitykset strategian muodostamiselle ja toteuttamiselle kuntaliitoksessa.

5.1 Totunnaisuuden ja sopeutumisen jännite

Tässä tarinassa strateginen aloite kuntien yhteensulautumisesta on kertomuksen ydinepiso-di, joka tuo mukanaan käänteen sekä organisaatioiden että organisaation jäsenten osalta. Tämän episodin päähenkilöitä ovat strategisen aloitteen tekijät. Tutkimuskunnissa aloitteen tekijä oli useimmiten pienen kunnan kuntajohtaja ja eräässä kunnassa kuntavaalivoiton juuri saavuttanut poliittinen ryhmä. Tutkimuskunnista suurin kunta on linjannut, ettei se ole aloitteellinen kuntaliitoksissa. Nämä keskeiset kuntatoimijat ovat kollegiaalisten verkostojensa avulla tietoisia tai jopa osallisia vaikuttajia siinä keskustelussa, jota yhteiskunnassa on meneillään kunta- ja palvelurakenteesta ja kuntien taloudellisista edellytyksistä (vrt. Sztompka, 1991). Kuntien yhdistyminen kuntaliitoksin toiminnan ja talouden kehittämismahdollisuutena on läsnä kuntajohtajien ja päättäjien tietoisuuden maisemassa. He ovat ymmärtämisen ja ajattelun henkisten prosessien (Herman, 2002) kautta tietoisia siitä uskosta yhteiskunnalliseen potentiaaliin, mikä suuremmalla kunnalla oletetaan olevan. Kaksi tutkimuskuntien kuntajohtajaa kertovat:

Sitte olin 2005, kesälomien jälkeen elokuussa Helsingissä, muutamassa Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön järjestämässä tilaisuudessa, jossa annettiin katsaus mihin ollaan menossa niin. Siellä mää huomasin että miten nää val-

tionosuusjärjestelmät ovat muuttumassa, meille epäedullisemmaksi koko ajan. Ja tajusin silloin sen, että nyt meidän on yksinkertaisesti pakko käynnistää kuntaliitosneuvottelut. Oltiin niin haavoittuvaisia, että yksinkertaisesti rahat eivät enää riittäneet siihen jokapäiväiseen elämään. Ja mä mietin sitä, et ei tää kauan voi näin jatkua. Meil on aivan liian kapeat hartiat vastata näihin tulevaisuuden haasteisiin. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Varmaan se oli kaikilla kyllä mielissä, että se kuntaliitos jossain vaiheessa tulee vastaan, ku pieni kunta oli. Ku kuitenkin valtion tavoitteena oli, että tän puitelainsäädännön myötä pitää vähintään noin kahdenkymmenentuhannen asukkaan kuntia saada aikaseks. Ja sitte oli kuitenkin tää, Kataisen hallituksen aika voimakas kuntopolitiikkaa, et pitää kuntien yhdistyä tietyl aikataululla. Mitkä ei sitten kuitenkaan toteutunu, et mihinkään kuntien pakkoliitoksiin ei sitte, menty, kun Kataisen hallituksen alottaessa oli suunnitelmissa. (kuntajohtaja, pieni kunta,)

Aloite kuntaliitoksesta yllättää kunnan henkilöstön, suurimman osan kunnan johtavista viranhaltijoista ja esimiehistä, päättäjät sekä muut mahdolliset sidosryhmät huolimatta siitä, että ajatus seudun kuntien liitoksista on saattanut olla taustalla pidemmän aikaa joko mahdollisuutena tai uhkana katsantokannasta riippuen. Aloite kuntaliitoksesta tulee ilmi juuri silloin, kun henkilöstö, kuntalaiset tai sidosryhmät sitä vähiten osaavat odottaa. Liitossuunnitelmista ilmoitetaan juuri kun uusi kunnanjohtaja on aloittanut työnsä tai juuri kun pienen kunnan virastotalo on remontoitu.

Kun mulle valkeni, että täs on oikeestaan tulossa kuntaliitos. No siis tosi iso yllätys. Että kyllähän mä silloin sinne [kuntajohtajan tehtävää] hakiessa olin selvittäny ja kattonu ja me tiesimme, että siellä on taloudellisia haasteita.Niin voi sanoa, että neljässä kuukaudessa se konkretisoitu, että tää on ihan kuralla. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Ensimmäinen valtuuston kokous oli sitten peruskorjatussa valtuustosalissa ja siinä tää aloite tuli sitten kokoomuksen valtuutetun taholta, että pitäisi lähteä niinkö selvittämään tätä kuntaliitosta Sastamalan kaupungin kanssa ja samalla anoa vaihtoa Satakunnan maakunnasta Pirkanmaan maakuntaan. Kyl se tuli siinä, tavallaan eräänlaisena pommina. Vaikka siinä oli jonkinlaisia ennakoarvailuja, et semmonen saattaa tulla. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Strateginen aloite kuntaliitoksen selvittämisestä on odottamaton sillä hetkellä, siinä ajassa ja tilassa, missä se tehdään. Odottamattomuus syntyy institutionaalisen toimintaympäristön ja paikallisen organisaation adaptiivisten ja rekursiivisten jännitteiden yhtäaikaisesta olemassa olost (ks. Mintzberg, 1994, 184; Jarzabkowski,

2004, 530) sekä toisaalta institutionaalisen ympäristön ja paikallisen kontekstin vuoropuhelusta (Sztompka, 1991, 96). Yhteiskunnallinen institutionaalinen konteksti sisältää sen hetkisen sosiaalisen liikkeen, toisin sanoen keskustelun niistä ilmiöistä, mitä yhteiskunnassa on meneillään. Organisaatioiden arkipäivässä taas vaikuttavat päättäjien, johdon ja henkilöstön totunnaistuneet käytännöt ja paikallinen konteksti koostuu seudun kunnissa rakentuneista käytännöistä. Kun yhteiskunnallisen ja institutionaalisen kontekstin piirissä käydään keskustelua kuntarakenteesta (”mitä on meneillään”), organisaatio sopeutuu paikallisesti tekemällä strategisen valinnan kuntien yhteistyön tai kuntaliitoksen kesken (”mitä ihmiset tekevät”). Institutionaalista painetta luo kansallisten uudistuspyrkimysten ja kuntarakennekeskustelun hallitsevassa ajattelussa voittava tulkinta toimintaympäristön muutoksesta, johon kuntien on sopeuduttava turvatakseen palvelujen järjestämisen myös tulevaisuudessa. Kun institutionaalisen kontekstin aikaansaama paine ja siitä seuraava resonanssi paikallisen kontekstin suhteen on tarpeeksi kiihtynyttä, saavat ne aikaan tarpeen sopeutua toimintaympäristön vaatimaan muutokseen ja sitä myötä sysäyksen paikallisen strategian muuttamiseen. Kuntaliitosaloite strategisena tekona laukaisee liikkeelle sen toimintojen virran, jossa sopeutumisstrategiaa muodostetaan.

Kuntaliitosaloitteen odottamattomuus liittyy myös siihen, että olemassa olevat kuntastrategiat ja paikallisten organisaatioiden arjessa harjoitettavat toiminnot, kuten edellä mainitut kunnantalon peruskorjaus ja uuden kuntajohtajan valinta, viittaavat enemmän aktuaalisen todellisuuden (Jarzabkowski, 2004, 529–530) pysyvyyteen kuin muutokseen. Organisaatioiden arkipäivässä vaikuttavat ihmisten totunnaistuneet käytännöt, jotka jäsentävät ja sujuvoittavat toimintaa ja ihmiset tietävät, mitä kulloinkin on odotettavissa. Kuntaliitoksen mahdollisuudesta ei kuitenkaan yleensä sellaisenaan kirjoiteta yksittäisen kunnan strategiaan. Toinen vaihtoehto on, että kuntastrategiassa mainitaan, että valtuustokaudella liitosasiat selvitetään tai siitä järjestetään kansanäänestys. Tutkimuskunnista esimerkiksi Kiikoisessa oli luvattu järjestää kuntalain mukainen kansanäänestys ennen kuin mahdollisesta kuntaliitoksesta päätettäisiin valtuustossa.

Kuntien strategioissahan on kuntaliitoskysymystä yleensä aika vähän käsitelty. Paitsi tietenkin niissä kunnissa, joissa ensimmäiseksi linjataan, että ollaan itsenäinen kunta [naurahtaa].... Mutta toinen saattaa olla se, että strategiassa linjataan, että ollaan mukana kuntaliitosselvityksessä. Mutta että kukaan kunta asettaa kauheesti tavoitteeksensa, että tehdään kuntaliitos, niin se ei ehkä strategiassa kauheen usein näy. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Yllätyksellisyyttä liitosaloitteeseen tuo myös käytäntö, jossa kuntaliitosta tunnustellaan ja pohditaan ensiksi keskeisten toimijoiden muodostamassa pienemmässä piirissä (vrt. Airaksinen ym. 2012, 54), kuten usein tapahtuu myös yritysten fuu-

sioita tai yksiköiden sulkemista koskevissa suunnitelmissa (esim. Vaara & Monin, 2010). Tutkimuskunnissa aloitekunnan keskeiset toimijat, kuntajohtaja sekä valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajat, lähtevät aloiteneuvotteluun muiden kuntien kanssa. Jos kunnalla on useita mahdollisia liitossuuntia, kuntajohtaja tekee tunnustelut keskeisten päättäjien kanssa näihin liitossuuntiin. Liitosaloite tulee julkisuuteen vasta, kun sisäisen ja keskinäisen verkoston päätoimijat pääsevät neuvottelussa tulokseen.

Yhtenä sunnuntai-iltana ... soitin, hallituksen silloselle puheenjohtajalle [Alle] ja valtuuston puheenjohtaja [Blle] ja kerroin omista näkemyksistäni. Ja, istuttiin kolme tuntia minun työhuoneen pöydällä ja mietittiin, onko meillä samanlaiset näkemykset. Meillä oli samanlaiset näkemykset. Minulle annettiin valtuudet soittaa kaupunginjohtaja [Clle] ja kysyä onko kaupunki valmis aloittamaan epävirallisesti kuntaliitosneuvottelut. Soitin [Clle] ja [C] sano heti, että tämä on heidän linjansa mukainen asia ja että he ovat valmiita aina keskustelemaan kuntaliitoksista. [C] sano, voiko hän tästä informoija johtavia luottamushenkilöitä. Mää sanoin, että voit ja palataanko huomenna asiaan. Minäkin informoin meidän omaa kunnanhallitusta. Kokoonnuimme seuraavana aamuna kunnanhallituksen kokoukseen, epäviralliseen sellaseen, kun ei ollut esityslistaa annettu. Saimme yksimielisesti, minä, [A] ja valtuuston puheenjohtaja [B] valtuudet aloittaa kuntaliitosneuvottelut. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Kun ihmiset kohtaavat muutoksen, he alkavat toimia tietoisemmalla ja vähemmän rutiininomaisella merkityksellistämällä (Laine, 2010). Aloite kuntaliitoksen selvittämisestä rikkoo organisaatioissa työskentelevien rutiinit ja tunkeutuu heidän tietoisuuden maisemaansa. Olemassa oleva kuntien sisäinen ja kuntien yhteistyöverkosto on problematisoitu, sen pysyvyyttä on horjutettu ja se on joutunut epävarmuuden tilaan (vrt. Vickers ym. 2018, 983). Kuntaliitosaloitteen tultua ilmi kuntaorganisaatioiden jäsenet alkavat muodostaa omaa suhdettaan strategisen aloitteen merkitykseen omassa kokemusmaailmassaan ja elämäntilanteessaan. Organisaation jäsenet alkavat välittömästi arvioida tulevaa strategista asemaansa merkityssuhteena muutokseen. Kertomisen luonteeseen kuuluva ominaisuus, jossa menneisyys ja tulevaisuus ovat yhtä aikaa läsnä, pätee myös tässä arvioinnissa. Merkityssuhdetta muodostetaan ymmärtämällä, ajattelemalla, havaitsemalla, tunteilla tai kielellisillä ja käyttäytymisen prosesseilla (Herman, 2002). Merkityssuhteiden kautta organisaation jäsenet tempautuvat läsnäolijoiksi muutoksessa, vaikka vain harva on suhteessa strategiseen aloitteeseen tekojen ja toiminnan keskiössä, poikkeuksena kuntajohtajat ja keskeiset päättäjät.

Tutkimuskunnissa haastateltavien arviot omasta tulevasta strategisesta asemasta edustavat kahta päätyyppiä: asemastaan varma johtava viranhaltija tai esimies ja asemastaan epävarma. Osa asemastaan varmoista virkamiehistä on ollut mukana

seudun kuntien yhteistyön keskeisissä elimissä ts. yhteistyön sisäpiirissä. Kuten suuren kunnan eräille johtaville viranhaltijoille, liitosaloite merkityksellistyy heille tervetulleena katkoksenä totunnaisiin, pysyvyyttä vahvistaviin käytäntöihin ja ajatuksena, että tulevaisuus on nykyistä parempi.

Jos puhutaan minun kokemuksista, niin ensituntuma tähän Sastamalan kuntaliitoksen alotukseen tuli oikeestaan siel heti alkumetreillä, elikä siinä vaiheessa kun nää mejän naapurikunnat otti yhteyttä, ja ehdotti, et jospas lähdetään kimppaan. Mä olen ollut seututyöryhmän sihteerinä ja näitä asioita käytiin läpi seututyöryhmässä. Sillai pääsin itse aika hyvin sisälle niihin ajatuksiin, miksi me tätä kuntaliitosta lähdemme tekemään, miksi kunnat haluavat sitä. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Sanotaan, että sinne Saspén ja Satun valmisteluun [kuntien yhteisiä organisaatioita] saakka menttiin hyvin stabiilia tilannetta. Meillä tapahtunu mitään. Se oli sitä samaa rutiinia päivästä toiseen. Kyllä tämä [aloite] toi semmosen uuden mielenkiintoisen lisän tähän. Ja se toi haasteita, mahdollisuuksia ja uusia asioita. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Asemastaan epävarmat ilmentävät ja arvioivat tulevaa strategista asemaansa ja läsnäoloaan affektiivisesti siten, että päällimmäisin tunne on pelko. Liitosaloite heittää myös heidät läsnä oleviksi strategiseen projektiin, vaikka he eivät ole millään tavalla toiminnan maiseman keskiössä strategisen aloitteen suhteen eikä heillä ole siihen legitimizeettiäkään. Eräänlainen voimattomuus muutoksen suhteen tuottaa kerronnassa kielellisiä ”sanomisen” ja ”harmituksen” prosesseja. (Herman, 2002) Pelko aiheuttaa särön tulevasta asemastaan epävarmojen sosiaaliseen pääomaan. He pelkäävät, että valittava liitossuunta aiheuttaa jotain peruuttamatonta, mitä ei voida enää korjata. Lisäksi he alkavat keskustella toistensa kanssa luodakseen merkityksiä sille, mitä on meneillään heidän ympäristössään päätelläkseen, miten heidän on siihen suhtauduttava. Esimerkiksi ”sanomiset” (Herman, 2002) osoittavat, että nämä organisaation jäsenet käyvät keskustelua keskenään ja arvioivat tilannetta. Muutoksen kohdatessaan he alkavat vaihtaa juoruja, tarinoita, huhuja, vitsejä ja kuvauksia menneistä kokemuksistaan (vrt. Balogun & Johnson, 2004, 524) sekä luoda siten mielekkyyttä tilanteeseen, joka horjuttaa totunnaisia rutiineja.

Jossain vaiheessa myös siellä meillä ruvettiin miettiä, onkohan meilläkin edessä tää [kuntaliitos] jonakin päivänä. Pelko oli tietysti kova, talous oli huonolla kantimilla siihenkin aikaan. Et ihan jos rebellisesti sanon, oli hirvittävä pettymys ja pelko siitä, että nyt lähdetään johonki sellaseen, mistä nyt ei voida eteenpäin edes päästä. Mutta sitten tuli ihan tosiasiksi, että ruvettiin selvittelen tätä kuntaliitosta. (johtava viranhaltija, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistys toimialat)

Mut sitten kun tuli tämä kuntaliitosjuttu, olihan se siinä mielessä mullekin aika kauheeta, koska me emme tienneet yhtään mitään. Oli se ajatus joka kunnantalolla vähän sellanen meillä kaikilla, että, joo tämä on petattu niille vammalalaisille. Että eihän me nyt mihkään päästä. Sit mä sanoinkin jollekin, mitä sen väliä, vaikka mä oisin kadunlakasija, mä tykkään olla ulkona. Kato semmosta vitsiä beitettiin ja, että se oli vähän semmonen pelottava siinä mielessä. Kun meil ei ollu kukaan joka olis kertonu oikeestaan yhtään mitään. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Paras-hankkeessa kunnilla oli lähtökohtaisesti kuntien yhteistyöhön kahdenlaisia syitä. Kuntien on hyvä tehdä yhteistyötä, jotta vältetään kuntaliitokselta ja toisaalta taas on hyvä tehdä yhteistyötä toivoen, että se johtaa kuntaliitokseen (Stenvall ym. 2009). Tämän tutkimuksen kunnissa kuntaliitoksen keskeisenä liikkeelle panevana voimana koetaan olevan alueen kuntien pitkäaikainen yhteistyö, jota kunnat olivat tehneet kuntayhtymien, elinkeinopolitiikan, erikoissairaanhoidon tilaajaorganisaation ja muun seudullisen yhteistyön eri muodoissa. Näin ollen kuntaliitoksen siemeniä oli ajan kuluessa kylvetty pikku hiljaa, jolloin paikallinen vuoropuhelu yhteiskunnallisen ja toimialan institutionaalisen kontekstin kanssa kehittyi yhdistymisstrategiaksi. Kuntien yhteistyön syventämisestä ei katsottu enää saatavan riittävää lisähyötyä taloudellisesti eikä toiminnallisesti.

Että kun kerran tässä kuntayhteistyökentässä näitä yhdessä hoidetaan niin, miksei me hoideta yhdessä samassa kunnassa. Niin se matka oli sillai lyhkäne. Tää on aivan olennainen osa tätä kuntaliitoksen tarinaa. Sen vois ymmärtää sillä tavalla, että nää kuntayhteistyömallit rupes oleen niin laajoja ruvettiin miettiin sen suuntasesti, että kannattas niin sanotusti panna hynttyyt yhteen. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Täällä ei lähdetty vouhottaan niillä kuntaliitosasioilla, nimellä kuntaliitos, vaan tehtiin semmosia tukipalvelu-, tausta-asioita kuntoon, jotka oikeestaan ainakin mun nähdäkseni johtivat siihen, että ihan luonnollinen seuraava kehitysvaihe oli kuntaliitoksen toteuttaminen. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Kuntaliitosaloitetta viedään seudullisessa toimijaverkossa eteenpäin tutkimuskuntien pitkäaikaisen yhteistyön aikana syntyneillä ja yhteisesti hyväksytyillä paikallisilla käytänteillä, mikä tarkoittaa, että myös strategisessa käänteessä ihmiset saattavat muovata harjoitettavat käytänteet ja rutiinit tilanteeseen sopiviksi osana käytäntöjen verkostoa, joka rakentuu suhteessa aikaisempiin käytäntöihin. Pitkäaikainen yhteistyö oli luonut kuntien kesken vuorovaikutuksen ja vallan jaon käytänteitä sekä eettisiä pelisääntöjä. Nämä käytänteet olivat tuoneet yhteistyöverkostoon

myös tavan johtaa verkostoa. Verkoston johtajuutta oli ratkaistu mm. siten, ettei verkostossa ollut yhtä valtakeskusta (esim. seudun suurin kunta), vaan valtaa jaettiin ja hajautettiin kuntien kesken. Jakotapa oli puheenjohtajuuksien ja varapuheenjohtajuuksien vuorottelu eri yhteistyöelimissä siten, ettei yhdelläkään kunnalla ollut ehdotonta valtaa. Lisäksi päätöksenteossa käytäntönä olivat valtuustojen yhtäpitävät päätökset. Valtuustot päättivät yhtäpitävillä päätöksillä myös yhteistyön muodoista ja organisaatioista. Näin ollen verkoston johtajuus ja sen pelisäännöt olivat syntyneet kuntien korkeimmissa päätöksentekoeleimissä, mikä takasi käytänteiden järjestelmälle tarvittavan legitimitetin. (vrt. Nyholm, 2008) Kuntien yhteistyön muodostumisen yhteiseksi kunnaksi koetaan ponnistavan paikallisten käytänteiden aikaansaamasta kuntien toimijoiden keskinäisestä luottamuksesta ja sen myötä kertyneestä sosiaalisesta pääomasta.

.... ja sitten tuli se etiikka, millä tavalla tätä kunnille tärkeää elinkeinopoliittikkaa kuntien kesken hoidetaan yhdessä. Niin tää pelisääntö, että välillä tehtiin porukalla sillai ku se nyt porukalle kuulu, sitä [Äetsän] hallisopimusta, ja sitte taas oli joku juttu [-] [Vammalan puolella] sitte tehtiin sitä. aina oli semmonen hyvä tahto että löyty kustannusten jakoperuste, mikä oli mahdollisimman objektiivinen ja oikeudenmukanen. Niin se mikä tän selittää, mitä tässä tapahtu, ni tässä synty sosiaalista pääomaa. Niin kun tiedät Saspessaki [yhteinen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä] jaettiin, että siel oli varapuheenjohtajuuksia ja puheenjohtajuuksia vähä eri paikoista. Nää elinkeinohankkeet olivat kans semmosia, että sitä instrumenttia ohjattiin kuuden kunnan yhtä pitävillä valtuuston päätöksillä, niin sitähän ei synny, jos ei oo alueellista sosiaalista pääomaa. Ja sitä rakentu tän historian aikana ja se kanto sitte tähän, kuntaliitokseen. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Selkein signaali vanhan toimijaverkon murentumisesta on tutkimuskunnassa, jossa aloite kuntaliitoksesta uuden valtapuolueen taholta tarkoitti myös aloitetta maakunnan vaihtamisesta. Kunta sijaitsi maakuntien rajoilla siten, että yhteistyötä oli tehty molempiin suuntiin. Maakuntarajan yli kunta teki vahvaa yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta Pirkanmaalle Vammalan suuntaan siten, että se kuului samaan yhteistoiminta-alueeseen, mutta kunta oli jäsen Satakunnan maakunnassa. Kyseisessä kunnassa oli vaihdettu maakuntaa useamman kerran riippuen siitä, kumpi valtapuolue oli vallassa. Toinen valtapuolue piti tärkeänä jäsenyyttä Pirkanmaan maakunnassa ja toinen Satakunnassa. Näin ollen yhteistyötä oli jo aikaisemmin tehty molempiin suuntiin. Olemassa olevan maakuntasuuntautumisen kyseenalaistaminen ja valtapuolueen vaihtuminen on käänne johtavien viranhaltijoiden ja päättäjien totutuissa rutiineissa. Valtapuolueen vaihtuessa vaihtuvat myös päivittäiset neuvottelukumppanit ja kumppanien kanssa noudatetut rutiinit. Meneeseen perustuvaan sosiaaliseen pääomaan alkaa tulla säröjä ja uusi toimijaverkko

alkaa kehkeytyä. Jännite totunnaisten ja sopeutumista edellyttävien käytäntöjen välillä kasvaa. Toisaalta maakunnan vaihtaminen on kunnassa ollut toistuva paikallinen käytäntö, joka on tapahtunut aika ajoin valtapuolueen vaihtuessa.

5.2 Yhdistymisstrategian muodostaminen prosessina ja käytäntönä

Tutkimuskunnissa seudun kunta- ja palvelurakennestrategiaa muodostetaan yhdistymisselvityksellä, jolla tavoitellaan sitä yhteistä maaperää, jossa keskustelua kunta- tai palvelurakenteista voidaan käydä (vrt. esim. Airaksinen ym. 2012, 45). Selvitysvaiheen tavoitteena on saavuttaa riittävä yhteinen näkemys siitä, miten seudun voimavaroja kootaan joko kuntien yhteistyötä edelleen jatkamalla tai kuntarajoja muuttamalla. Lisäksi selvitystyön tarkoituksena on hahmottaa kunnan alueen menestymisen mahdollisuuksia uudessa kunnassa. Paras-puitelain sisältämä selvityselvöllisyys kuntien yhteistyöstä ja kuntarakenteesta velvoittaaakin kaikkia kuntia, mutta selvityskumppanit ovat kuntien itsensä valittavissa. Koska joillakin tutkimuskunnilla on useita vaihtoehtoja yhteistyö- tai liitoskumppaneiden suhteen, on selvitysvaiheen tarkoituksena kirkastaa yhteistyö- tai yhdistymisstrategiaa jatkossa, toisin sanoen, minkä kunnan tai kuntien kanssa kuntaliitos tai muu yhteistyörakenne on mahdollisesti syytä muodostaa. Yhdistymisselvitykseen ryhtymisestä päättävät selvityskuntien valtuustot.

Yhdistymisselvityksessä ja yhdistymissopimuksen valmistelussa on kysymys suunnitellusta strategiasta (Mintzberg, 1987, 1994), siitä diskursiivisesta konstruktiosta, jota luodaan merkityksellistämisen prosessissa. Kuten luvussa kolme on todettu, tämän konstruktion tarkoituksena nähdään olevan organisaationaalisten pyrkimysten ilmentäminen koherentilla tavalla (Vaara ym. 2004; Mirabeau ym. 2018). Strategisen koherenssin eli keskenään yhteensopivien merkitysten luominen organisaation jäsenten kesken toivottavien tulevien suuntien osalta on ylipäänsä ilmeisen haasteellista. Lusianin ja Langleyn (2019, 1-2) mukaan se on haaste erityisesti pluralistisissa organisaatioissa kuten julkisissa paikallishallinnon organisaatioissa ja muissa monimutkaisissa organisaatiomuodoissa, joissa on vaikea määrätä strategista suuntaa suoraan ylhäältä alaspäin. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, miten perustavaa laatua olevat arvoerot muodostavat yleensä esteitä moniarvoisten organisaatioiden strategiselle muutokselle (Denis ym. 2001, 2007, 2011; Feldman ym. 2004). Pluralistisen organisaation strategisten pyrkimysten ilmentäminen koherentilla tavalla vaatii niitä toimintoja ja tekoja, jotka ilmentyvät ajassa ja paikassa ja joiden tarkoituksena on saada asiat tapahtumaan (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 138).

Strategiaprosessin halutaan pääsääntöisesti johtavan toimijoiden jakamaan ymmärryksen muutoksen tarpeellisuudesta ja suunnitellulle muutokselle myönteiseen lopputulokseen. (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 147) Tässä näkemyksessä olennainen kysymys on, miten toimijat siirtyvät eri näkökulmista ja merkityksistä kohti

uutta yhteistä merkitystä (Bartunek, 1984; Gioia & Chittipeddi, 1991; Corley & Gioia, 2004; Sorsa & Vaara, 2020). Tutkimuskuntien yhteisessä selvitystyössä yhdistymisen strategian muodostaminen koostuu seuraavista elementeistä: ketä kutsutaan mukaan tekemään strategiatyötä asiantuntijoina ja osallisina, miten strategiaprosessi on organisoitu, minkälaisia toiminnallisia episodeja siihen sisältyy, minkälaiseen tietoon se perustuu sekä minkälaisia rutiineja, työvälineitä ja mentaalaisia ajattelumalleja siinä käytetään hyväksi. (vrt. Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013; Burgelman ym. 2018; Einola, 2018) Toimijaverkkoajattelua soveltaen selvitystyötä varten täytyy tunnistaa ja värvätä työhön ne toimijat, joiden uskotaan pystyvän ratkaisemaan kuntarakenteen mahdollisen uudistamisen seudulla (esim. Vickers ym. 2018, 979–980). Kuten luvussa kolme on todettu, työnä yhdistymisstrategian muodostaminen merkitsee sen prosessin organisoimista ja johtamista, missä ihmiset mobilisoidaan strategiaprosessiin mukaan ja missä strategiset ajatukset legitimoituvat (Kornberger & Clegg, 2011, 147–148).

5.2.1 Tiedon tuottaminen ja järjestäminen strategiikäytäntönä

Aikaisemman tutkimuksen mukaan organisaation jäsenten tiedon tarve kasvaa muutosten määrän ja syventymisen myötä (esim. Vakkala, 2012, 145). Pluralistisissa julkisissa organisaatioissa strategista koherenssia rakennetaan tiedon tuottamisella ja järjestämisellä. Yhteisen käsityksen luominen organisaatiota ja sen toimintaympäristöä koskevasta kvantitatiivisesta tai muulla tavoin rakennetusta tiedosta nähdään performatiivisena strategiikäytäntönä (Cooren, 2004; Cooren ym. 2007; Pälli ym. 2009, 305; Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013). Tiedon tuottaminen ja jäsentäminen ovat niitä mentaalaisia representaatioita, joita toimijat käyttävät luodessaan merkityksiä tai tehdessään päätöksiä. Tiedon kokemuslajeina (Perttula, 2009) nähdään saavan aikaan merkityksellisyyttä, joka on organisaation jäsenten kesken yhteisesti jaettua. Strategiikäytäntönä tiedon tuottamisen ja järjestämisen prosessia tuetaan erilaisilla mentaalisisilla malleilla (Cuccurullo & Lega, 2013; Kornberger & Clegg, 2011). Tiedolla, mentaalisisilla malleilla ja dialogilla strategiikäytäntöinä on tärkeä rooli paitsi organisaation yhteisen ymmärryksen rakentumisessa, myös keskustelujen jäsentämisessä ja tulosten saavuttamisessa (Mintzberg ym. 1998; Cuccurullo & Lega, 2013; Jarzabkowski & Kaplan, 2015).

Tutkimuskuntien yhdistymiselvityksissä strategian muodostamisen ydinkohtia on tuottaa tietoperusta, joka tarjoaa osallistujille sellaisen kehyksen, jonka puitteissa voidaan käydä keskustelua asioista, jotka katsotaan tasoltaan strategisiksi. Tiedon tuottamisella ja sen rakenteilla tavoitellaan sitä, että kaikilla strategiatyöhön osallisilla, olivat he yksilöitä tai ryhmiä, olisi lähtökohtaisesti yhteinen tietämys ja että se tietämys edustaisi sellaista abstraktiotasoa, joka katsotaan strategisesti merkittäväksi ns. ”isoksi kuvaksi”. (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 144). Tällä yhteisellä tiedolla, isolla kuvalla, tavoitellaan jaettua ymmärrystä kuntia koskevasta tiedosta, joka on

joko kvantitatiivista tai muulla tavoin mallinnettua. Sen avulla strategiatyöhön kutsutut ja värvätyt luovat merkityksiä strategisen muutoksen tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta. Yhteisen tiedon tarkoituksena on tehdä strategiakeskustelusta osallistavampaa ja tasapainoisempaa erilaisten osallistujien kesken ja sitä myöten mahdollistaa jaetun merkityksen syntyminen (Cuccurullo & Lega, 2013, Einola & Kohtamäki, 2015; 2016).

Oleellista strategiaproessin osalta on, mikä ja mihin perustuva tieto mobilisoidaan strategian muodostamiseksi (Kornberger & Clegg, 2011, 144) ja miten se kykenee muuttamaan ihmisten ajattelua. Mentaalisten mallien tehtävä onkin antaa tiedolle se rakenne, joka on sosiaalisesti hyväksyttyä siinä kontekstissa, jossa sitä tuotetaan ja käytetään. Toisin sanoen mentaalisilla malleilla ei ole ainoastaan tietoa siirtävä tehtävä, vaan ne ovat osaltaan mukana muokkaamassa näkemyksiä strategiasta. Mentaalisilla rakenteilla on tarkoitus organisoida ja järjestää tietoa (ks. Mintzberg ym. 1998. 157–159).

Pluralistisen organisaation strategian rakentamisessa tiedon tuottamisen strategiakäytännöt ovat usein strategiatyön ammattilaisten käyttämiä globaaleja tai toimialasidonnaisia käytäntöjä. Tiedon hankinnan, tuottamisen ja analysoinnin takana ovat ilmeisen yhtenäiset institutionaaliset käytännöt konsultoivasta yhteisöstä riippumatta. Yhdistymisstrategiassa tarvittavan tiedon tuottamisessa ja järjestämisessä keskeinen henkilö toiminnan maisemassa (Herman, 2002) on liitoksen strategiakonsultti. Hänen tehtävänä on koota tietoa seudun kunnista ja niiden toimintaympäristöstä merkityksellistämisen mahdollistamiseksi.

Sinnehän tulee ne alkuselvitykset, toimintaympäristön tarkastelut, talouden tarkastelut, ne pohjatiedot, joilla sitä tietoo luodaan. Tieto on se pohja, mitä korostetaan koko ajan ja kaikesta huolimatta. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Strategiakonsultilla onkin usein käytössään tuotteistettu palvelukonsepti kunta-liitosselvityksen toteuttamiseksi: talous, tilastot, kuntajakolaki, työskentelyn organisointi, prosessiosaaminen ja asiantuntija-apu (vrt. esim. Pauni, 2012, 15).

Kuntastrategiat tehdään tavallisesti siten, että ne sisältävät nykyisen tilanteen määrittämisen (status quo), näkemyksen siitä, mihin halutaan mennä sekä ne toimet, joilla sinne päästään (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 143). Kuntastrategian muodostamisessa on usein kyse globaalien käytäntöjen kääntämisestä paikalliseen kontekstiin. Kornberger & Clegg (2011, 144) puhuvatkin omavaraisesta, itseään ylläpitävästä globaalista kielipelistä. Globaaleja ideoita ei kuitenkaan sokeasti hyväksytä paikallisesti (Czarniawska & Sevón, 2005), vaan ne pikemminkin sovelletaan sopiviksi paikallisiin konteksteihin sekoittamalla ne aikaisempien käytäntöjen kerrosten kanssa.

No tietysti jokainen [strategia] on vähä omanlaisensa mutta, kyllähän siinä ensin pyritään hahmottamaan se, minkälainen tilanne nyt sitte on ja minkälaisen haasteen edessä ollaan. Eli tehdään hyvin laaja taustaselvitys. Se on väestöstä, se on, taloudesta, se on rahoituksesta, se on infrastruktuurista, se on yhteistyönäkymistä, kaikista tämmöistä näin. Et syntyy semmoinen yhteinen näkemys käsitys siitä asiasta. Ja sitten ruvetaan hahmottamaan sitä, mikä ois mahdollista, minkälainen uus toimintamalli ois mahdollista, ja mitkä on sen edut ja mitkä mahdolliset haitat. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Selvitysprosessissa konsulttien tuomilla strategiatyön ajattelumalleilla on omat performatiiviset tehtävänsä. Ensinnäkin mentaalisten ajattelumallien avulla on tavoitteena selvittää tutkittavien organisaatioiden asemaa suhteessa toimintaympäristöön, toimialaan ja paikallisiin kuntalaisten ja muiden yhteisön jäsenten verkostoihin. Toiseksi ajattelumalleilla pyritään selvittämään organisaatioiden nykyistä ja tulevaa sisäistä suorituskykyä. Tavoitteena on organisaation sisäinen yhteensopivuus suhteessa ulkoiseen toimintaympäristöön. (Juuti & Luoma, 2009, 97–100) Strategiakonsulttien laatimissa kuntaliitosselvityksen taustaraporteissa tutkittavien kuntaorganisaatioiden asemaa suhteessa toimintaympäristöön tarkastellaan globaaleilla strategiikäytännöillä, joita ovat toimintaympäristön analyysin laatiminen ja siihen liitettyä ehkä yleisimmin käytetty strategiatyökalu SWOT-malli (Andrews, 1971). Toimintaympäristön analyysi tuo esiin jopa globaaleja kehitystrendejä, joiden katsotaan vaikuttavan kuntaorganisaatioiden toimintaan.

Tarve rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle nousee toimintaympäristön muutoksesta, jotka ovat laaja-alaisia muutoksia aina globalisaatiosta väestörakenteesta tapahtuviin muutoksiin. Näillä seikoilla on merkittäviä paikallisia seurauksia palvelujen turvaamisen ja tuottavuuden, kuntien talouskehityksen eriytymisen, kunta-alan työvoiman saannin vaikeutumisen ja kustannuskehityksen kannalta. (Sastamalan kaupungin perustamisselvitys, Konsultin taustaraportti, Pauni, 2007, 8)

SWOT-analyysin avulla puolestaan tarkastellaan kuntaorganisaatioihin itseensä liittyviä ulottuvuuksia, jotka johtavat liitoskuntien vahvuuksien, heikkouksien, uhkien ja mahdollisuuksien löytämiseen ja edelleen organisaation menestystekijöiden ja erottuvien osaamisten tunnistamiseen. Globaaleja strategiikäytäntöjä usein täydennetään paikallisen tiedon hankkimiseksi kuntalais- ja sidosryhmäkselyillä. Kyselyjen tavoitteena on selvittää kuntien yhteisöjen asenteet ja valmius seudun kuntarakenteen muutokseen, toisin sanoen arvioida mahdollisuudet muutoksen legitimitettiin saavuttamiseen asukkaiden ja yhteisöjen piirissä. Selvityskonsultti siis istuttaa globaalit strategiikäytännöt yhdistymisselvityksen puitteisiin ja soveltaa ne tilanteeseen sopivaksi (vrt. Hyndman ym. 2018, 1376). Kuntaliitosselvityksissä

globaalit strategiatyön mallit on sovittava myös kuntajakolain määrittämiin selvitksen pakollisiin osiin. Näiden mentaalisten mallien avulla arvioidaan mahdollisia strategivaihtoehtoja perustettavassa uudessa yhdistyneessä kunnassa. Kaksi tutkimuskuntien eri liitosvaiheen strategiakonsulttia kertovat:

Tässä suomalaisen kuntakentän konsultoinnissa oli tiettyjä ajatusmalleja tai sabluunoita, mistä sitten pysty tavallaan soveltamaan niihin tilanteisiin soveltuin. No kyllä siellä ihan nää tämmöset perinteiset oli silloin ainaki käytössä. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Tietysti niissä prosesseissahan on nää SWOT:it ja yleensä tämän tyyppiset analyysit. Kyllä kuntaliitoksissakin on tavoitteen asettelua: minkälainen on uuden kunnan visio, minkälaisia tavoitteita uudella kunnalla on ja näin poispäin. Jos se on hyvin myönteinen se prosessi, niin nehän onnistuu erinomaisen hyvin sitten ne välineet. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Kuntaorganisaatioiden suorituskyvyn tarkastelemiseksi on kuntakentällä kuntajakolain ja Paras-puitelain pohjalta luotu ajattelumalliksi kunnan elinvoimatarkastelu, joka näkökulmineen perustuu tasapainotettuun tuloskorttiin, BSC-malliin (Kaplan & Norton, 1996a; 1996b). Tasapainotettu tuloskortti (BSC) on globaalisti käytetty strategiatyön ajattelumalli, joka mallintaa menettelyn, jossa keskiössä on vision ja strategian muuttaminen tavoitteiksi, mittareiksi ja toimintasuunnitelmiksi. Kuntakentällä tasapainotettua tuloskorttia on strategiatyössä käytetty 1990-luvun lopulta lähtien. Kun SWOT-analyysi liittyy strategisten lähtökohtien tiedostamiseen ja olosuhteiden arviointiin niin tasapainotettu tuloskortti liittyy enemmän strategian operationalisoimiseen, organisaation suorituskyvyn optimointiin (Juuti & Luoma, 2009, 97–98). Kaplanin ja Nortonin (1996) alkuperäisessä tasapainotetun mittariston mallissa strategian tarkastelussa käytetään useampia pysyviä näkökulmia: talouden, oppimisen ja kasvun (henkilöstö), prosessien ja asiakkaiden näkökulmat. BSC-mallin tarkoitus on antaa näiden näkökulmien avulla tasapainoinen näkemys organisaation lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden taloudellisten ja ei-taloudellisten sekä menneisyyteen että tulevaisuuteen katsovien mittareiden välille (Kaplan & Norton, 1996a, 25).

Kunnan elinvoimatarkastelu on edellä mainittuun BSC-malliin, tasapainotettuun tuloskorttiin, perustuva sovellettu toimialasidonnainen mentaalinen malli. Elinvoimatarkastelu mallina rakentuu seuraaviin näkökulmiin: demokratia ja johtaminen, palvelut ja asiakkaat (vaihtoehtoisesti palvelujen järjestämisen edellytykset), henkilöstö ja talous, yhdyskunta ja ympäristö, elinkeinot ja työllisyys (vaihtoehtoisesti vetovoimaisuus ja kilpailukyky). Toimintakykyisen ja elinvoimaisen kunnan elementeissä esiintyykin variaatiota eri kuntaliitosselvityksissä (esim. Pauni, 2012, 19). Tutkimuskuntien eri kuntaliitosvaiheiden taustaselvityksissä käytetty toimin-

takykyisen ja elinvoimaisen kunnan ajattelumalli edustaa kunnan elinkelpoisuuden näkökulmasta tapahtuvaa tarkastelua, jossa keskitytään ulkoisesti jo näkyviin kyvykkyyksiin. Näitä mittaamalla voidaan todentaa taloudellista vireyttä, kehittymistä ja toimintakykyä (Valtiovarainministeriö, 2012a; Pauni, 2012; Jauhiainen & Huovari, 2013). Elinvoimaisen kunnan näkökulmia ja kriteereitä käytetään kuntaliitosselvityksissä arvioitaessa yhdistymisen vaikutuksia. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan elementteihin liitettyjen nykytilan tarkastelujen lisäksi ennakoitimalleilla arvioidaan, mitä todennäköisiä vaikutuksia, hyötyjä ja haittoja kuntien yhdistymisellä olisi verrattuna siihen, että kunnat jatkaisivat toimintaansa itsenäisinä.

Etenkin siinä strategiakonsultoinnissa oli tää Balanced Scorecard totta kai. Siitä oli vielä semmonen sovellus, mikä oli kuntasektorille tehty, jossa oli huomioitu tarkemmin tää suomalaisten kuntien tehtävä. Sitä laajennettiin silloin oikeestaan tällä elinvoimanäkökulmalla aika lailla sitä BSC-mallia. Sinne oli tuotu tämmönen viides näkökulma, niiden perinteisen neljän lisäksi. Se kuuluu just näihin mun mainitsemiin väliin sabluunoihin, joita voitiin käyttää ja joissa eri näkökulmista sen potentiaalisen uuden kunnan tulevaisuutta voitiin tarkastella. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Elinvoiman elementtejä kuvaamaan tuotetussa tiedossa kvantitatiivinen tieto on avainasemassa. Kuntaliitosselvityksien taustaraporteissa kvantitatiivisilla luvuilla ja mittareilla ilmaistaan ensinnäkin väestön palvelutarvetta, joka koostuu väestön kehityksen määrän ja rakenteen ja niistä seuraavan palvelutarpeen ennakoitimalleista sekä kuntalaisykselystä ja sen antamasta tiedosta kuntalaisten asenteista ja palvelutarpeista. Toiseksi kvantitatiivinen tieto ennakoitimalleineen on keskeistä arvioitaessa uuden kuntaorganisaation henkilöstön määrän kehittymistä suhteessa palvelutarpeeseen sekä henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja kolmanneksi arvioidaessa tutkimuskuntien talouden tilaa ja sen tulevaa kehitystä. Kvantitatiivisen tiedon lisäksi elinvoiman elementit sisältävät suunnitelmia tulevasta toimintamalleista (organisaatio, konsernimalli) tai suunnitelmia uuteen kuntaan liittyvistä ohjelmista tai projekteista (kaavoitusohjelman ja kaupunkirakennesuunnitelman laatiminen).

Kuntaliitosselvityksissä taloudellisilla tunnusluvuilla ja talouden ennakoitimalleilla on tiedon tuotannossa hyvin keskeinen asema. Yhteistä tiedollista käsitystä selvityskuntien talouden tilasta muodostetaan talouden tunnusluvuilla, jotka perustuvat kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain talousasetuksen (172/2007) mukaisiin kriteereihin, joista käytetään nimitystä ”terveen kuntatalouden tarkastelumalli”. Niitä on nimitetty varsinkin arkikielessä myös ”kriisikuntakriteereiksi”. Kriteereinä käytetään vuosikatteen tasoa, asukaskohtaista lainamäärää, taseeseen mahdollisesti kertynyttä alijäämää, tuloveroprosenttia suhteessa kaikkien kuntien painotettuun keskimäärään, omavaraisuusastetta ja kunnan suhteellista velkaantuneisuutta. Kriteerit oli tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa

olevien kuntien tarkasteluun, mutta näitä kriteerejä on käytetty kuntien talouden tarkasteluun myös muissa yhteyksissä kuten esimerkiksi näiden tutkimuskuntien käynnistämässä kuntaliitosselvityksissä. Näitä taloudellisia tunnuslukuja täydennetään selvityksissä talouden ennakointimallilla. Terveen kuntatalouden kriteerit ja ennakointimallit ovat myös strategisen muutoksen oikeuttamiskäytäntöjä, joita käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa. Ennakointimallit perustuvat erilaisiin oletuksiin palvelurakenteista ja yksikkökustannusten kasvusta (vrt. Vaara & Laine, 2006, 166). Kaksi tutkimuskuntien eri liitosvaiheen strategiakonsulttia ja kuntajohtaja kertovat:

Ja tuota sitten tulee nää talouden analyysit, vertailut muihin kuntiin, odotekustannukset minkä verran saman tyyppisissä kunnissa on. Meillähän on aika kehittyneet välineet. Sieltä tulee sitten nää talouden mittarit ja me aika paljon peilataan niillä kriisikuntakriteereillä. Katotaan kuntia ja niitten välisiä suhteita ja näin pois päin. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

No, silloin oli käytössä tää ennakointimalli, joka oli tämmönen järjestelmä johon on koottu eri tilastoaineistoja, mitkä oli sit helposti eri kuntien tietoihin räätälöitävissä olevaa aineistoa. Väestökehitykseen liittyen, talouskehitykseen liittyen, ynnä muihin kuntien kannalta keskeisiin indikaattoreihin liittyen. Jolla saatiin semmonen pohja-aineisto, jota voitiin oikeestaan hyödyntää sekä kuntaliitosselvitysten yhteydessä, tai sitte strategiaprosessien yhteydessä. Jossa saatiin tämmösellä laajalla pensselillä tietynnäkönen keskustelupohja tietyistä trendeistä, miten näyttäs, että kyseisen kunnan tai kyseisten kuntien tai alueen kehitys ois menossa. Tai kuntalaisten terveys tai kuntalaisten tota ikärakenteet, nää muutokset mitä siinä on. Ja niiden potentiaalinen heijastuma sitte palvelurakenteisiin ja palvelutarpeisiin ja muuta tämmöstä..... (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

[Konsultilla] oli niitä semmosia ennustemalleja jotka on siinä selvitysraportissa julkistettu, ni todettiin, että kauhee kuorma taloudellisesti tulee, että kannattaa panna voimavaroja yhtee. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Talouskieli onkin strategiaprosessin tiedon tuottamisessa ja järjestämisessä hallitseva kieli. Toisin sanoen talous on kehys, joka dominoi strategian muodostamisen prosessia. Talouden linssien läpi katsotaan myös muita elinvoimamallin ulottuvuuksia ja niitä käännetään talouden kielelle sekä ongelmien että tarvittavien ratkaisujen osalta (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 142–146). Se tarkoittaa, että strategioilla on kaksihaarainen luonne ja avain niihin kaikkiin on talous. Yhdistymisselvityksen taustaraportin (Pauni, 2007) mukaan pienen kunnan haavoittuvuutta elinkeinoelämän suhteen kuvataan: ”Työllisyyttä voi horjuttaa merkittävästi yhden yrityksen muutto

kunnasta. Näin ollen sillä on vaikutuksia niin verotulojen kehitykseen kuin esimerkiksi sosiaalitoimen kustannuksiin.” (em. 36) Väestön kehityksen pohjalta arvioitujen palvelutarpeiden reunaehdoiksi määritellään: *”Palvelujen järjestämisen periaatteella tavoitellaan taloudellisuutta. Toiminnan taloudellisuuden lisäksi kunnan taloudelliset edellytykset toimia on oltava kunnossa.*” (em. 15) Palvelujen käyttö merkityksellistyy kuluttamisena ja siitä seuraa, että jotkut palvelut ovat *”vähäkysyntäisiä*” (em. 16). Lisäksi kunnan väestön rakenne on usein osa kuntatalouden ongelmaa, joka pitää ratkaista riippumatta siitä, onko väestö ikärakenteeltaan vanhusvoittoista tai lapsivoittoista. Henkilöstön eläkepoistumaa hyödynnetään: *”Laskelman tuloksena saatava laskennallinen eläköitymisen kautta saatava kumulatiivinen säästö viiden vuoden aikana olisi yhteensä 2,1 miljoonaa euroa.*” (em. 21). Uuden kaupungin tavoitteena onkin *”terveen kuntatalouden turvaaminen*” ja keskeinen edellytys kuntien hyvinvointipalvelujen kestäväälle ja riittäväälle rahoitukselle on *”seudun vakaa ja kestävä talouskasvu sekä työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvu*” (em. 24).

Strategiakäytännöt, joissa talouden kehukset liitetään useimpiin elinvoiman ulottuvuuksiin, voivat rajoittaa tai heikentää legitimizeettii niiden tavoitteiden tai ulottuvuuksien osalta, joita ei voida kääntää talouden kielelle (vrt. esim. Kornberger & Clegg, 2011, 146). Tulevaisuuden esittäminen ennakoitavien numeroina on eräänlainen mallitarina. Sen pyrkimys harmoniseen integroituun kokonaisuuteen saattaa marginalisoida muita vaihtoehtoja. Käytetty talouskieli muodostaa rajoja myös strategialle. Se esittää tulevaisuudesta yhden vaihtoehdon ja sulkee pois muut. Talouden kehysten keskeisyys yhdistymisstrategiassa on osittain seurausta kansallisessa keskustelussa hallitsevasta ajattelusta, kertomuksesta, jossa elinvoiman lisäksi myös vahvalle kuntataloudelle oli ryhdytty antamaan ensisijainen asema palvelujen tuottamiskykyyn vaikuttavien tekijöiden joukossa. Kuntarakenteen tulee olla muutettavissa, jos sen avulla voidaan vahvistaa kuntien taloudellista asemaa (Laamanen, 2007, 274–275). Taloudellinen tieto on hyvin järjestettyä dataa, joka koetaan uskottavana ja johon on totuttu luottamaan niin kansallisessa kuin paikallisessa institutionaalisessa kontekstissa.

5.2.2 Toimijaryhmät strategiakäytäntönä

Kuntaliitoksia koskevien aikaisempien tutkimusten mukaan suunnitteluvaiheella on kuntafuusiolla hyvin suuri merkitys, varsinkin fuusion pienemmille osapuolille, joille vaatimukset prosessin tasapuolisuudesta ovat tärkeitä (esim. Stenvall ym. 2007, 57). Tavoitteena on kuntien yhdistymisveltykseen osallistuvien jakama ymmärrys strategisen muutoksen tarpeellisuudesta ja suunnitellulle muutokselle myönteinen lopputulos. Tavoitteen saavuttamiseen pyritään sellaisilla strategiakäytännöillä, joiden ajatellaan rakentavan koherenssia ja konsensusta moniäänisessä ja monitaavoitteellisissa olosuhteissa, jota poliittisessa ohjauksessa toimiva kuntaorganisaatio edustaa. Pluralistisissa konteksteissa katsotaan organisaation jäsenten osallistuminen strategiaprosesseihin keskeiseksi onnistumisen edellytykseksi tämän tavoitteen

saavuttamisessa (esim. Mantere & Vaara, 2008; Cuccurullo & Lega, 2013; Einola & Kohtamäki, 2016; Einola, 2018). Strategiaprosessi sisältää kuitenkin eräänlaisen paradoksin. Paradoksi muodostuu siitä, että pidetään tärkeänä, että strategiaprosessissa on mukana suuri ja laaja osallistujajoukko organisaation jäseniä (Floyd & Lane, 2000; Hodgkinson & Sparrow, 2002), mutta samalla osallisuuden toteutumistapaa saatetaan ohjata tiukasti sidotuilla rooleilla (esim. Denis ym.1996).

Strategiaproessin lopputulosten legitimiteetin kannalta pidetään tärkeänä, että itse selvitysprosessi on uskottava. Ihmisten luottamus strategiaproessiin saa aikaan luottamuksen lopputulokseen (esim. Kornberger & Clegg, 2011, 147–148). Strategiaproessin uskottavuutta tuetaan organisaation ulkopuolisen strategiakonsultin värväämisellä sellaisten ammattilaisten joukosta, joilla on kokemusta strategiatyöstä tai kuntaliitoselvityksistä. Konsultin käyttäminen selvitysvaiheessa on ollut tavanomainen toimenpide paitsi kuntajaon erityisselvityksissä myös kuntien vapaaehtoisissa selvityksissä (ks. Airaksinen ym. 2012, 51; Pauni, 2012, 15). Näin strategiatyön toiminnan maisemaan (Herman, 2002) keskeisiksi toimijoiksi tulevat organisaation ulkopuoliset strategia-ammattilaiset, konsultit. Tutkimuskunnissa konsultin palkkaamisella selvitystyön organisoijaksi ja vetäjäksi halutaan välttää mielikuvaa, että suurin tai suurimmat selvityskunnat dominoisivat prosessia. Kuntajohtajat ja seutuyhteistyön sisäpiiriläiset kokevatkin organisaation ulkopuolisen konsultin puolueettomaksi asiantuntijaksi, joka tuo yhdistymisprosessiin uskottavuutta, luotettavuutta ja tasapuolisuutta.

Me otettiin siihen se ulkopuolinen selvittäjä. Varmaan me olis ittekin voitu tehdä sitä, mutta silloin olis tullut se ongelma, miltä se asia näyttää ja miten [se] koetaan toisessa kunnassa, jos esimerkiksi Vammalan virkamiehet olis valmistellu jotakin samalla tyylillä, kun konsultti teki. Ei se olisi ollu niin uskottavaa eikä luotettavaa. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Strategiaproessin uskottavuutta vahvistetaan myös selvityskonsultin prosessin hallinnan taidoilla, jolloin strategiatyö käytäntöinä ja tapahtumina järjestetään jämerästi hallinnoidulla, jopa säntillisellä prosessilla (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 152).

Useimmiten näissä prosesseissa, missä ite olin mukana, strategiakonsulttina tai kuntaliitosselvityskonsulttina, se tarve oli niin sanotulle prosessikonsultaatiolle, jossa päätehtävänä on tukea sitä kyseessä olevan prosessin etenemistä, jotta se aikatauluttuu oikein ja että siinä keskustellaan oikeiden ihmisten välillä. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Mutta strategisesti ajateltuna niin minust oli todella hyvä se, että meillä oli se marssijärjestys. Meillä oli aina selkee, lähestulkoon toistuva, itseään toistava työjärjestys, joka täydennettiin sitte tämmösillä liikkuvilla, muilla esille tulevilla

asioilla, mutta se runko, se toimi kuin junan vessa. Se toi myöskin turvallisuutta ja rytmiä siihen prosessiin. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Usein strategian tutkimuskirjallisuudessa esitetään ajatus, että itse strategiaprosesi on tärkeämpi kuin sen lopputulos (esim. Mantere & Vaara, 2008; Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011; Mirabeau ym. 2018). Toimijaverkkoajattelua (esim. Callon, 1986) soveltaen strategia työnä on sen prosessin organisointia ja johtamista, jossa strategiatyöhön värvätyt ja kutsutut mobilisoidaan mukaan prosessiin, jossa strategiset ajatukset merkityksellistyvät ja legitimoituvat.

Mut sitte jos miettii, sitä ite strategiatyötä lähetään tekemään. Niin pyritään näitä tämmösiä osallistavia työskentelymenetelmiä mahdollisimman paljon saada aikaseks, koska varmaan strategiatyössä niinku monessa muussaki vähintään yhtä tärkeä on se prosessi ku lopputulos. Että saa sen porukan miettimään ite sitä asiaa. Pyrkii muodostaan yhteisesti sitä näkemystä ja niin edespäin. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Mielenkiintoista on, että toisella puolella maapalloa Sydneyssä kaupungin strategi Peter sanoo ihan samat sanat kuin suomalainen kuntien yhdistymistä konsultoiva strategia-asiantuntija: ”Prosessi on ollut ehdottomasti oleellisempi ja tärkeämpi kuin lopputulos”¹⁵ (Kornberger & Clegg, 2011, 147). Myös Koski ja kumppanit (2013) korostavat selvitysprosessin merkitystä kuntajakoselvityksessä ajatuksella, että prosessi voittaa paperit. Toisin sanoen selvityksen aikana vallitseva ilmapiiri voi olla jopa tärkeämpi kuin ne asiakirjat, jotka syntyvät tuon selvityksen tuloksena. Hyväkään selvitysprosessi ei varmista kuntaliitoksen toteutumista, mutta se on yleensä välttämätön edellytys yhteisen tahtotilan syntymiselle (Koski ym. 2013, 66). Vaikuttaa siltä, että pluralististen julkisten organisaatioiden strategiaproessin käytännöt ovat globaalisti levinneitä. Ne ovat samankaltaisia riippumatta siitä, tehdäänkö strategiaa Sydneyn (Kornberger & Clegg, 2011) tai Vaasan (Einola & Kohtamäki, 2016) kaupungissa, italialaisessa (Cuccurullo & Lega, 2013) tai ruotsalaisessa (Ericson, 2000) yliopistosairaalassa tai Lounais-Pirkanmaan kuntaliitoksissa (esim. Pauni, 2007).

Aikaisemman tutkimuksen mukaan (Wooldridge & Floyd, 1989; Wooldridge ym. 2008) strategisen koherenssin sosiaalisessa rakentumisessa keskeistä on ollut huomion kiinnittäminen tarpeeseen saada aikaan konsensus muutoksen välttämättömydestä ja sitoutumista muutokseen. Se on keskeistä myös tutkimuskuntien liitosprosesseissa.

15 The process has been absolutely essential and more important than the outcome. . . . You’re not a leader unless you bring everyone with you. If you haven’t brought everyone along on your journey, then you’re not leading at all, you’re just having a walk. (Peter, city strategy) (Kornberger & Clegg, 2011, 147).

No tavote niissä [strategia- ja yhdistymisprosessit] useimmiten just on ollu se, että muodostetaan tämmöstä yhteistä tulkintaa ja näkemystä asioista. Joidenkin mielestä myös jopa ilmiselvistä asioita.... Se niiden perustarkotus mun mielestä aina on ollu, et ihmiset keskustelis ja tois niitä omia tulkintojaan asioista ja väittelis. Ja sitä kautta sitte syntys ehkä semmonen joku konsensus. Tietyllä laillahan näissä aina tarvitaan jonkinnäkönen konsensus, jotta päästään eteenpäin. Semmonen, jonkinnäkösen ratkasun löytäminen johonki asiaan, josta ne toimijat on, ei välttämättä yksimielisiä, mut et se on hyväksyttävissä oleva ratkaisu. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Yhteisen ymmärryksen lisäämisen osallistavien käytäntöjen kautta nähdään myötävaikuttavan muutokseen sitoutumiseen. Kollektiivisten merkitysten syntyminen strategiaprozessissa on keskeinen asia. Se on vuorovaikutuksen ja tulkinnan prosessi (Weick, 1979; 1995), joka pohjautuu dialogisiin diskursseihin, joilla on tarkoitus luoda mielekkyyttä ympäröivään maailmaan (Gephart, 1993; Einola, 2018). Monitavoitteisen julkisen organisaation strategiaprozessista on todettu (esim. Cuccurullo & Lega, 2013, 612–613), että yhteisen näkemyksen löytämiseksi täytyy luoda positiivinen konteksti, foorumi, missä on mahdollista sosiaalista strategia koordinoitulla tavalla. Tämä vähentää sisäisiä ristiriitoja tai erimielisyyksiä. Osallistavat prosessit eivät kuitenkaan automaattisesti johda haluttuun koherenssiin ja konsensusukseen eivätkä siten ratkaise strategisen monitulkintaisuuden ongelmaa (em. 612), vaan siihen tarvitaan konsensuksen ja koherenssin rakentamista tukevia käytäntöjä ja päätöksentekoa.

Työryhmät ovat pluralistisissa organisaatioissa osoittautuneet hyviksi työkaluiksi strategiatyön koordinoinnissa ja vuorovaikutuksessa (Cuccurullo & Lega, 2013, 613). Se on johtanut käytäntöön kutsua strategiatyötä tekemään suuri joukko organisaation jäseniä, mikä merkitsee toimijajoukon koon merkittävää kasvua toiminnan maisemassa (Herman, 2002) ja samalla sen moninaisuuden lisääntymistä. Konsensuksen ja koherenssin rakentamiseksi selvityskonsultti organisoii strategiatyöhön kutsutuista toimialakohtaisia toimijaryhmiä, mikä vähentää kunkin ryhmän heterogeenisuutta. Organisoitavan takana on aikaisemmissa tutkimuksissa (esim. Wiersema & Bantel, 1992) huomattu piirre, että ryhmän koko ja toimijoiden heterogeenisuus korreloivat negatiivisesti sosiaaliseen integraatioon ja vuorovaikutukseen. Useat tutkijat ovat myös todenneet, että monitavoitteisissa organisaatioissa strategian tekeminen vaatii yhteistyöhön perustuvia prosesseja, joissa moninaisilla ja lukuisilla toimijoilla on selkeät, mutta tiukasti sidotut ja rajatut roolit (Denis ym. 1994; Cuccurullo & Lega, 2013). Käytäntö on ilmeinen myös kuntaorganisaatioiden yhdistymisstrategian muodostamisessa.

Kyllähänkuntaliitoksen strategioissa erityisestise on tämmöstä ryhmädynamiikkaa, että mitä pienempi ryhmä sen helpommin se tulee se keskustelu.

Iso ryhmä on sekava, siellä sattuu mitä tahansa, joku lähtee horisemaan jotakin, toiset juoksee perässä, sen hallinta on paljon hankalampaa.... Ja silloin se yleensä on ihan tämmöstä, että on ihan pieni pienempi ryhmä poh-timassa näitä, sitten on vähän isompi vaikka teemoittainen ryhmä ja sit on isompi ryhmä missä niitä puretaan. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Strategiatyöryhmissä on kysymys sosialisatioprosessista, jonka tarkoituksena on vähentää sekä osallistujien ammatillisiin rooleihin ja kuntaidentiteetteihin liittyviä konflikteja ja strategiaprosessin monitulkintaisuutta rakentamalla yhteistä ymmärryksen viitekehystä (ks. esim. Wooldridge ym. 2008; Cuccurullo & Lega, 2013). Strategiatyöryhmiä voidaan pitää strategiakäytäntönä, joka pyrkii tukemaan yhteisen ymmärryksen muodostumista ja vähentämään sisäisiä konflikteja eri ryhmien kesken. Tuolloin ihmisten läsnäolo prosessissa muuttuu kokemuksellisesti tietoisuuden maisemasta toiminnan maisemaan; henkisten, kielellisten ja käyttäytymisen prosesseja korvautuu materiaalisilla tekemisen prosesseilla (Herman, 2002, Hyvärinen, 2010).

Yhdistymisselvitystä varten perustetaan strategiatyöryhmiä, joilla on omat tehtävänsä ja roolinsa prosessissa. Yhteenveto näistä tehtävistä ja rooleista on esitetty taulukossa 1. Kuntaliitoksen valmistelussa keskeistä roolia strategiatyön ohjaamisessa ja valmistelussa edustavat poliittinen ohjausryhmä ja työvaliokunta. Ohjausryhmän tehtävä on luoda selvitystyön pelisäännöt, antaa tehtävät muille työryhmille ja saada raportit niiden työstä. Ohjausryhmä kootaan pääsääntöisesti kunkin selvitykseen osallistuvan kunnan keskeisistä päättäjistä, kuntajohtajista ja henkilöstön edustajasta. Jos yhdistymistä suunnittelevia kuntia on useita, perustetaan ohjausryhmän tueksi työvaliokunta, jonka roolina on vastata strategiatyön päivittäisestä sujumisesta selvityskonsultin tukemana. Työvaliokunta valmistelee ohjausryhmälle menevät asiat. Työvaliokunta on virkamiesten ykkösryhmä, joka on strategian muodostamisessa toiminnan maiseman keskiössä. Kuten tutkimuskunnissa, työvaliokunta muodostetaan useissa tapauksissa kuntajohtajista. Ohjausryhmässä ja työvaliokunnassa sihteereinä toimivat muut johtavat viranhaltijat ovat näissä ryhmissä kertyneellä tietämyksellään osa ykkösryhmää. Yhdistymisselvitystyön ykkösryhmään kuuluvat myös liitokseen osallistuva strategiakonsultti tai konsultit strategiatyön asiantuntemuksellaan.

Määritellään yhdessä tilaajan kanssa, mikä on se ykkösryhmä, joka ohjaa sitä. Yleensä mä edellytän, että se korkein poliittinen johto on tämmöissä ohjausryh-mässä. Jos on monta kuntaa, niin sitte yleensä on tämmöinen pienempi työvalio-kunta joka sitten valmistelee, ja henkilöstön edustus, otetaan kaikkiin mukaan. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Siinä [ohjausryhmässä] oli just näitä tärkeitä pelisääntöjä, eli katottiin, miten rakennetaan se kokoonpano. Sille hyväksyttiin selkeät toimintaperiaatteet ja aikataulut, minkä mukaan sitten edettiin tässä prosessissa. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Kuntaliitosten selvitysprosessissa tyypillisesti perustetaan myös toimialakohtaisia työryhmiä¹⁶ (ks. esim. Stenvall ym. 2007, 57), joiden roolia kuitenkin rajataan valmiiksi annetulla kaikille alakohtaisille työryhmille samanlaisella suunnittelustrukturilla: strategisella kuntaliitoksella tavoiteltavat hyödyt, mahdolliset haitat, mahdollisten haittojen torjunta (esim. Pauni, 2007). Toimialakohtaisten työryhmien jäsenten tehtävä on sanoittaa muodostuvaa strategiaa annetun suunnittelustrukturin puitteissa. Se merkitsee, että annettu rakenne antaa todennäköisesti myös strategialle rajat, valmiiksi määritellyn uoman, minkä puitteissa työskennellään. Tutkimuskunnissa näihin toimiala- tai palvelukohtaisiin työryhmiin kutsutaan hallinnon ja toimialojen johtavia viranhaltijoita sekä muita alan keskeisiä viranhaltijoita. Työryhmille nimetään puheenjohtajat, sihteeri ja talousvastaavat, mikä merkitsee heille samalla vahvaa asemaa selvitystyössä. Näihin selvitysvaiheen ryhmiin kutsutaan sekä kakkosryhmä, asemastaan varmat johtajat ja viranhaltijat sekä kolmosryhmä, asemastaan epävarmat johtajat ja viranhaltijat. Ohjausryhmän työryhmille antamaa valmistelustruktuuria voidaan pitää ei-inhimillisenä toimijana, jonka tarkoitus on organisoida valmistelun tuotos.

Se [toimialakohtainen työryhmä] koottiin niistä ihmisistä, jotka olivat kunkin kunnan niitä asioita just hoitaneet. Siinä oli asiantuntijat pöydän ääressä kattomassa. Tietysti sitten kokonaisuuskonsultti valvo tätä koko varsinaista selvityksen tekoo. Sitten kuntien johdosta koottu tällanen ohjausryhmä antoi tehtäviä. Sieltä hiottiin ja aikatauluttiin niitä ja saatiin ne esitykset sitten kaikin puolin syntyämään. Työvaliokunnalle ja ohjausryhmälle raportoitiin, miten se työ on edistynyt ja tehtiin erinäisiä selvityksiä. Niitä oli melkonen määrä niitä selvityksiä ja raportteja. Eli, kukin tavallaan pääsi tuomaan sitä omaa asiantuntemustaan ja valmistelupanostaan näihin oman alansa työryhmiin. (toimialajohtaja, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Virkamiespuoli alempi, operatiivinen virkamiesjohto, toteutti hyvin tiukan struktuurin kautta sen oman tehtävänantonsa. Ohjausryhmä piti sen suitsis-

16 Niitä [työryhmiä] tosiaan oli 12 ja mää tästä kerron, että minkä nimisiä ne oli, niin ne kuvaa aika hyvin sitä, että minkälaisia ne oli. Oli rakennetyöryhmä, elinkeinotyöryhmä, henkilöstötyöryhmä, tekniikkatyöryhmä, perusturvatyöryhmä, päivähoido, peruskoulutyöryhmä, toisen asteen koulutuksen työryhmä, muun sivistystoimen työryhmä, tilaajapalvelutyöryhmä, tietohallintotyöryhmä, taloustyöryhmä, hallintotyöryhmä. Niissä oli mahdollista näiden substanssiviranhaltijoiden tuoda sitä omaa asiantuntemustaan sinne valmisteluun. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

sa kyllä aika tiukasti. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Säntillisesti johdetun strategiaprosessin käytännöissä on elementtejä, joiden voisi ajatella toimivan toisiaan vastaan. Toisaalta prosessissa on mittavan keskinäisen dialogin mahdollistavia käytäntöjä ja toisaalta strategiatyötä rajoittavia käytäntöjä kuten edellä mainitut työryhmien tiukat roolitukset, ennalta määritelty työstrukturi ja säntillisesti hallinnoitu strategiaprosessi. Osallistumiseen perustuvaa strategiaprosessia tarvitaan muuttamaan osallistujien ajattelua siten, että haluttu muutossuunta tulisi mahdolliseksi ja saavuttaisi legitimitetin. Toisin sanoen osallistujien ajattelua pyritään kohottamaan strategiseksi, jotta he pystyisivät näkemään ja jakamaan sen, mitä nimitetään isoksi kuvaksi (ks. esim. Kornberger & Clegg, 2011, 148–149). Kaksi tutkimuskuntien eri liitosvaiheen strategiakonsulttia kertovat:

Se prosessihan pitää kulkea koko ajan eteenpäin jotta se tieto, ne pohdinnat ne niinku kasvaa. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Että sä saat sen porukan innostumaan, sä saat sen hehkumaan, sä saat sieltä ajatuksia, näkemyksiä, saat heidät uskomaan, saat toimimaan uudella tavalla. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Osallistavaan lähestymistapaan strategian tekemisessä liittyvät työryhmien sisäiset ja väliset vuorovaikutuskäytännöt. Aikaisempien tutkimusten perusteella strategiatyöryhmien työpajat ovat vaikuttava väline strategiadebatille, johon kaikki avaintoimijat voivat osallistua (vrt. Cuccurullo & Lega, 2013, 613). Jos ajatellaan strategiatyön paradoksia toisaalta osallistamisesta ja toisaalta prosessin rajaamisesta tiettyihin uomiinsa, pidetään laajaa dialogia vuorovaikutusfoorumineen kuitenkin strategian tekemistä mahdollistavana käytäntönä, joka välittää toimijoille tasaveroisen osallistumisen kokemusta.

Keskustelu siitä, miten kukin itse asiassa sen asian tulkitsee ja kokee, niin sellasten keskustelujen käyminen on hyvin keskeistä. Että tulee se yhtenäinen tai yhteinen samaan pöytään tuleva näkemys. Ja se syntyy tämmösen vuorovaikutuksen, tämmösen diskuteerauksen kautta. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Tasavertaisen osallistumisen kokemuksen syntymiseksi tarvitaan toimijaryhmille ja ryhmien väliselle vuorovaikutukselle aikaa ja olotilaa. Selvitysprosessin aikana näitä vuorovaikutteisia muotoja ovat valtuustoseminaarit, työpajat ja työryhmätyöskentely päättäjille ja viranhaltijoille sekä asukastilaisuudet kuntalaisille. Strategiakonsultit vetävät prosessin aikana järjestettäviä seminaareja ja työpajoja, jotta eri

osapuolet kokisivat vuorovaikutustilanteen puolueettomaksi ja tasavertaiseksi. Valtakunnallisen kuntakoko- ja kuntaliitoskeskustelun tapaan päättäjät ja muut toimijat ovat saattaneet muodostaa kantansa jo etukäteen ja siitä voi vuorovaikutustilanteissa seurata kiivasta keskustelua puolesta ja vastaan. Valtuustoseminaarien, työpajojen ja työryhmien tarkoituksena vuorovaikutteisina strategiikäytäntöinä on muodostaa yhteistä tietopohjaa, vähentää konflikteja eri ryhmien kesken, vahvistaa keskinäisiä suhteita, lisätä keskinäistä ymmärrystä, kuulla eri näkemyksiä, muodostaa yhteistä näkemystä ja siten osallistaa ja sitouttaa.

Sitten tällasten työpajatyypisten tai seminaarityyppisten tilaisuuksien vetämistä ja organisointia. Eli semmosta organisoitua vuorovaikutusta, ihmisten välisen keskustelun fasilitointia tavallaan, ja niistä raportointia. Ja sitten tän niinku kokonaisuuden tavallaan näpeissä pitämistä. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Vaikka ehkä meitä pienempiä kuntia, ei nyt täysin mitoin, kuunneltiin, mutta että otettiin huomioon niin.... Niin, se on ehkä toisarvonen seikka kuitenkin siihen verrattuna että siellä porukka oppi tuntemaan jo toisiaan. Vastuuhenkilöt oppi tuntemaan toisiaan ja toisten toimintatapoja, joka tämmösessä liitostilanteessa on uskomattoman arvokas tilanne. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Miten strategian luomisprosessista, joka vaikuttaa moniääniseltä, muotoutuu sisäisesti yhtenäinen yksiääninen asiakirja? Vuorovaikutteisilla foorumeilla vaikutaan osallistujien ajatteluun siten, että halutun suunnan legitimiteetti kasvaisi yhteisen tulkinnan kautta. Osallistujien ajattelun kohottaminen strategiseksi on samalla sekä mahdollistava että rajaava kokemus. Mahdollistava elementti strategiaprosessin laajassa dialogissa on, että sen tarkoitus on saada aikaan osallistujista strategisesti relevantteja subjekteja (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 148–149), siis niistä johtajista ja esimiehistä, jotka tavallisesti huolehtivat arkipäiväisistä organisaation asioista enemmän kuin tulevaisuuden isosta kuvasta. Lisäksi työpajoissa ja seminaareissa on mahdollisuus väittelyyn ja myös ihmisten ”purkautumiseen” (strategiakonsultti), vaikka vaarana on myös väittelyn muodostuminen ”pelkästään juupas-eipäs -keskusteluksi” (strategiakonsultti). Toisaalta rajoittava tekijä on tuotetun tiedon ja mentaalisten mallien osoittama käsitys siitä, minkälainen asia on strateginen ja leimautuu strategiseksi ajatteluksi. Toisin sanoen tullakseen kuulluksi dialogissa osallistujien pitää puhua asioista, joilla on strateginen leima. Myös talouskielen dominanssi ja alakohtaisten työryhmien tiukka suunnittelustruktuuri leimaavat joitakin asioita strategisiksi ja rajaavat toisia asioita pois.

Että useimmiten se vaikee tilanne liittyy siihen, et se keskustelu ryöpsähtää tämän käsiteltävissä olevan asian kannalta sivuraiteille. Et käytetään aikaa jo-

honkin yksittäiseen ja kovin mielenkiintoiseen asiaan, mutta joka ei kuitenkaan sen ison kuvan kannalta tässä kohtaa olis ehkä se kaikista tärkein juttu, mitä siinä nyt pitäis käydä lävitse ja jauhaa. Ja tämmösen prosessikonsultin roolina nimenomaan on tavallaan arvostavasti keskeyttää se keskustelu et: ”hei, anteeks, et toi on tärkeetä keskustelua sinällänsä. Et on tärkeä asia, mut siihen varmaan sitte joudutaan palaamaan myöhemmin. Et nyt pitäis pysyä tällä yleisemmällä tasolla ja määritellä näitä yleisempiä periaatteita tai visioita tai muita”. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Aikaisemman tutkimuksen mukaan strategiaprosessin kuluessa käydään keskusteluita, joissa määrittyy se, mikä on strategisesti tärkeää ja mikä vähemmän. Aktiivisetkin pyrkimykset tuottaa toisenlaista strategiapuhetta määrittyvät helposti häiriköinniksi tai vähäpätöiseksi kommentoinniksi (Lehtimäki, 2000, 63). Toisin sanoen mikä puheteko on sitä ”horisemista”, joka määrittyy harhateille menemiseksi ja mikä puheteko on strategista. Onko strategista puhua vuodesta 2025 ja kunnan talouteen kohdistuvista uhkista ja mahdollisuuksista vai pohtia, miten uudessa kunnassa vesimaksut ja yksityisteiden hoito järjestetään tai kylien valaistusta parannetaan.

Aikaisemman tutkimuksen mukaan (Becker ym. 2004; Cartwright ym. 2007; Pinheiro ym. 2017) organisaatioiden yhteensulautumista edeltävä vaihe on stressaava ja sitä helpottaa osallistuminen prosessiin suunnittelusta toteutukseen ja arviointiin. Vaikka tutkimuskuntien strategiaprosessin osallisuudelle on luotu tietyt rajat, joiden puitteissa prosessi etenee haluttuun lopputulokseen, ovat kuntien johtajat ja muut viranhaltijat mieluummin strategiaprosessissa mukana kuin sen ulkopuolella. Useat toimijat kokevat selvitystyöhön osallistumisen mielenkiintoiseksi ja avartavaksi, vaikka he ymmärtävät ohjausryhmän ja työvaliokunnan pitävän ohjaksia tiukasti käsissään ja että toimijaryhmille annettu suunnittelustruktuuri on ennalta määrätty ja kaikille työryhmille samanlainen. Ricoeurin (1984) tapaan voi todeta, että vaikka toimijat toimivat näissä muutoksen olosuhteissa, joita he eivät välttämättä ole itse luoneet, olosuhteissa, joissa heitä koetellaan (Latour, 1999), on heillä pääsääntöisesti halu olla muutoksessa mukana.

Olen siinä mielessä onnellisessa asemassa, että sain olla sitä uutta kaupunkia suunnittelemassa, työryhmässä, työryhmän puheenjohtajana. Mul on ollu siitä paljon hyötyä. Tiesi, mitä haluttiin ja sai olla vaikuttamassa siihen suunnitteluvaiheeseen. Kyllä se edelleenkin kantaa, mutta siinä on sitten myös kaks semmosta kipukohtaa tullu. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Tää oli hirvittävän mielenkiintoinen ja tämmönen avartava prosessi, mutta toisaalta tietysti sitten työläskin, monivaiheinen ja monivivahteinen. Mutta en

yhtään kadu, että olen siinä ollut mukana. Sillai koen, että se oli tärkeätä ja uraa uurtavaakin työtä. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Työryhmien työllä on tarkoitus pyrkiä tasapainotilaan, jossa kaikki ryhmien jäsenet kokevat hyötyvänsä ryhmien työstä. Kuntaliitosten osalta on todettu (esim. Stenvall ym. 2007, 57), että ne jotka olivat olleet työryhmissä mukana, totesivat työn sujuneen pääosin hyvässä ja rakentavassa hengessä. Myös tutkimuskunnissa johtajat ja viranhaltijat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä työryhmiin vuorovaikutuksen mahdollistajina. Varsinkin, jos oma rooli työryhmässä on keskeinen, tuo se tyydytystä. Työryhmän jäsenyys antaa mahdollisuuden sosiaalisen pääoman uudelleen rakentamiseen eri kuntien johdon ja päättäjien suuntaan sekä mahdollisuuden ilmentää toimijuuttaan tietävänä ja osaavana oman alansa asiantuntijana (vrt. Ahearne ym. 2014). Strategiatyöhön kutsuttu saa oikeutuksen toimijuuteen, jolloin käsitys omasta tulevasta asemasta saattaa muuttua.

Osallistavien käytäntöjen eräänä tavoitteena on ohjata strategiaprosessia mahdollisimman sopusointuisesti eteenpäin. Voidaan ajatella, että homogeenisten työryhmien tarkoitus on tuottaa tunnetta kohtalaisen harmonisesta prosessista. Aikaisempien tutkimusten mukaan (esim. Amason, 1996; Eisenhardt, 1999) yhteistyöhön perustuva strategian teko pluralistisessa kontekstissa on vaikuttavaa, jos toimijoiden ryhmällä on kyky 1) rakentaa ja ylläpitää positiivisesti tunnepitoisia suhteita 2) vähentää negatiivista politikointia, painottamalla yhteistyöhön perustuvaa ja ei-kilpailullista käyttäytymistä ja 3) jakaa mentaalisia malleja (Cuccurullo & Lega, 2013, 612–613). Myös tämän tutkimuksen aineisto tuo esiin edellä mainittuja tavoitteita.

Että jos on jatkuvasti semmosta erilaisuutta niin, siit on aika hankala niin sanotusti johtaa siitä prosessia. Mutta tässä oli nää tämmöset yhteinen tahto ja sitte se sosiaalinen pääoma ihmiset, siis päättäjät ja johtajat tunsu ristiin toisensa näistä kunnista. Ne tiesi tasan tarkkaan kummosia kukin on, niin siitä yhtälöstä on niinku helppo viedä.ku tää on menny niin ykstuumasesti tää juttu mun näkökulmastani. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Kyllä sanotaan, että [kuntajohtaja] olis vaikka ihokkaansa myyny, et ei saa suututtaa toisia....(johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Tutkimuskunnissa kuvaa harmonisesta strategiaprosessista särkee toimintakäytännöksi muodostunut tapa hoitaa selvitysprosessin hallinnolliset rutiinit suurimmista kunnista. Nämä viranhaltijat kokevat, että he työllistyivät selvityksessä valtavasti. Kiinteä osallistuminen valmisteluprosessiin ei ole tulevaisuuden kannalta lainkaan yhdentekevää ja se saattaakin muuttua uudessa kunnassa johtavaksi asemaksi (Airaksinen, ym. 2012, 55). Kova työnteko toimialakohtaisessa työryhmässä

antaa mahdollisuuden koota ja rakentaa toiminnallista legitimizeettiään tulevan suhteen.

Kaikki virkamiestyö tehtiin täysin Vammalassa, eli me työllistyttiin täällä hallinnossa valtavasti ja totta kai vähän muuallakin yksiköissä joka puolella. Sehän hoidettiin kaikki rutiini täältä. Eli se painottui yhä ihan selkeesti, että muut kunnat tuli ja osallistu ja me tehtiin se vaativa työ OTO:na. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Onhan se semmonen mahdollisuuksien paikkakin kyllä. Mut on se aina työlästä, pitkiä päiviä ja paljon kokouksia. Kyllä joku Sastamalan kaupunginkin tekeminen, se on aika paljon takalistoja vaatinu kaikilta ihmisiltä. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Toinen särö mielikuvaan sopusointuisesta selvitysprosessista syntyy siitä, että joillekin pienten kuntien viranhaltijoille vastaaminen kutsuun osallistua uuden kunnan strategiatyöhön vaatii tietoista ratkaisua ja sopeutumista. Selvitysprosessien hallinnollisten rutiinien ja ohjaavien ryhmien sihteerin tehtävien keskittyessä suurimpien kuntien viranhaltijoille kokevat pienten kuntien johtavat viranhaltijat epävarmuutta siitä, ovatko he haluttuja resursseja toimialakohtaisten työryhmien työskentelyyn. Tästä kokemuksesta välittyy myös se, että kutsun saaminen strategiaprosessiin mukaan on organisaation jäsenelle tärkeää.

Mä aattelin, että mä en tuu tähän hommaan ollenkaan. Koska mä huomasin, että mua ei kutsuttu jöhki semmoseen tärkeeseen, missä mun olis pitäny olla. Sit mut kyllä kutsuttiin tai sillai taivuteltiin, kun mä olin jo päättäny, että en varmasti mene, ku ei se ensimmäinen kutsu tullu. Sitte menin niihin tilaisuuksiin. Sit mä oikeestaan päätinki, että mä haluan kehittää tätä toimialaa. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Taulukko 1: Toimijaryhmien tehtävät ja roolit strategisessa yhdistymisselvityksessä

Työryhmä	Jäsenet	Tehtävä/rooli
Ohjausryhmä	Kustakin selvityskunnasta keskeiset päättäjät, henkilöstön edustaja(t), mahdollisesti nuorisovaltuuskunnan jäsen, kuntajohtajat, strategiakonsultit, sihteeri(t)	Selvitysprosessin pelisääntöjen laatiminen Tehtävien ja suunnittelustrukturin antaminen muille työryhmille Raporttien vastaanottaminen muilta työryhmiltä
Työvaliokunta	Kuntajohtajat kustakin selvityskunnasta, strategiakonsultit, sihteeri(t)	Yhdistymisstrategian valmistelun päivittäisestä sujumisesta vastaaminen Ohjausryhmälle käsiteltäväksi menevien asioiden valmistelu
Strategiakonsultit	Strategiakonsultit	Selvitysprosessin organisointi, kokonaisuuden hallinta, hallinnointi ja tukeminen Tarvittavan tiedon tuottaminen, järjestäminen ja mallintaminen Vuorovaikutustilanteiden mahdollistaminen Yhdistymisen selvitysraportin laatiminen
Alakohtaiset työryhmät	Toimialan johtavat viranhaltijat ja tarpeen mukaan muita viranhaltijoita kustakin selvitykseen osallistuvasta kunnasta	Alakohtaisen yhdistymisstrategian muodostaminen annetun suunnittelustrukturin puitteissa Toimialakohtaisen asiantuntijuuden antaminen strategiatyöhön Raportoiminen ohjausryhmälle raportointimallin puitteissa

Paikallisesti toteutetun kuntarakenteen muutoksen strategiatyön puitteita määrittelee omalta osaltaan kuntalaki ja kuntajakolaki sittemmin kuntarakennelaki (ks. esim. Pauni, 2012, 15), jotka institutionaalisina käytäntöinä jäsentävät ja rajaavat yhdistymisstrategian valmistelua. Myös yhdistymisselvityksessä käytetyt toimialasidonnaiset mentaaliset mallit juontuvat osaksi kansallisesta lainsäädännöstä. Kuntajakolaki sittemmin kuntarakennelaki ja Paras-puitelaki määrittelevät yhtenä-

sen raamin maassa suoritettaville kuntarajojen muutoksille. Muutoksessa käytetty selvitys- ja sopimusmenettely ja osittain myös niiden sisältö perustuvat molempiin edellä mainittuihin lakeihin. Vuoden 1997 kuntajakolaki määritteli, että kuntajakoa muutettaessa on tehtävä yhteinen selvitys ja että kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sitovasti kolmen vuoden ajaksi yhdistymisestä. Sittemmin vuoden 2009 kuntarakennelaki (8 §) määritteli, mitä selvityksessä tulee olla: yhdistymissopimus ja vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, yhdistymisen vaikutukset kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, selvitys asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä lähidemokratian toteutumisesta ja yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen hyödyistä ja haitoista. Lisäksi kuntarakennelaissa (2 §) oli lisätty kuntarakenteen kehittämisen tavoitteeksi elinvoimaisen kunnan tavoite. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan tavoite oli jo aikaisemmin otettu myös kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain määräyksiin. Laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta edellytettiin myös, että kuntien yhteiseen selvitykseen ja toimeenpanosuunnitelmaan vuosille 2015 ja 2025 sisältyvät (§ 10) väestö- ja palvelutarveanalyysi, selvitys palveluverkon kattavuudesta, suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavarojen riittävydestä ja kehittämisestä. Lisäksi edellä mainittu laki sisälsi erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien tarkastelun, jota varten säädettiin asetus kuuden talouskriteerin raja-arvoista. Näitä talouskriteerien raja-arvoja on sittemmin käytetty yleisestikin kuntien taloustilanteen arvioimiseen ja kuntien keskinäiseen vertailuun (ks. esim. Koski, 2015b, 2).

Selvitysprosessin tuloksena on syntynyt konsultin taustaraportti uuden kunnan perustamisesta. Konsultin taustaraportti¹⁷ ja sen perusteella laadittu yhdistymissopimus ovat strategian muodostamisen materiaalisia tuotoksia, suunniteltu, intentionaalinen strategia, jonka tehtävä kirjallisena ja virallisena dokumenttina on jatkossa ohjata ja saada aikaan haluttuun muutokseen johtavaa toimintaa (vrt. Cooren, 2004; Cooren ym. 2007; Pälli ym. 2009; Kornberger & Clegg, 2011). Yhdistymissopimus on yksityiskohtainen asiakirja, joka perustuu sekä edellä mainittujen lakien määräyksiin että selvitysprosessin paikallisiin tuloksiin, jotka kirjataan yhdistymissopi-

17 joka sisältää pääsääntöisesti seuraavat osiot: uuden kaupungin perustamisselvityksen lähtökohdat kunnittain, elinvoimamallin mukaisesti selvitykset palvelutarpeista ja asiakkaista, henkilöstöresursseista, taloudesta ja talouden tunnusluvuista, yhdyskunnasta ja ympäristöstä, elinkeinoista ja työllisyydestä, johtamisesta ja demokratiasta. Taustaselvitys sisältää myös erilaisia liitetietoja.

mukseen ja sen liitteenä olevaan hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelmaan¹⁸. Liitospäätöksen tekevät selvitysprosessiin osallistuneiden kuntien valtuustot.

5.2.3 Jännitteinen strateginen päätöksenteko kuntien yhdistyessä

Tutkimuskuntien valtuustojen päätös kuntaliitoksesta on yksi tämän tarinan ydinepisodeista. Se on käänne, joka muuttaa seudun kunta- ja palvelurakennetta. Päätöksenteon hetken lähestyessä seudun kuntarakenteen muuttamiseen liittyvät jännitteet alkavat odottamattomalla tavalla kehittyä näkyviksi. Kuntien yhdistymistä vastustavat aktivoituvat, mikä on yllätys liitosselvityksen keskeisille toimijoille niin päättäjille, kuntajohtajille ja muille johtaville viranhaltijoille. Yhteisen sopusointuisen selvitysprosessin jälkeen laajempaa kuntaliitoksen vastustusta ei ole osattu odottaa. Muutamassa selvityskunnassa liitosta vastustavat aktivistit vaativat kuntalain mukaisen neuvoa antavan kansanäänestyksen järjestämistä¹⁹.

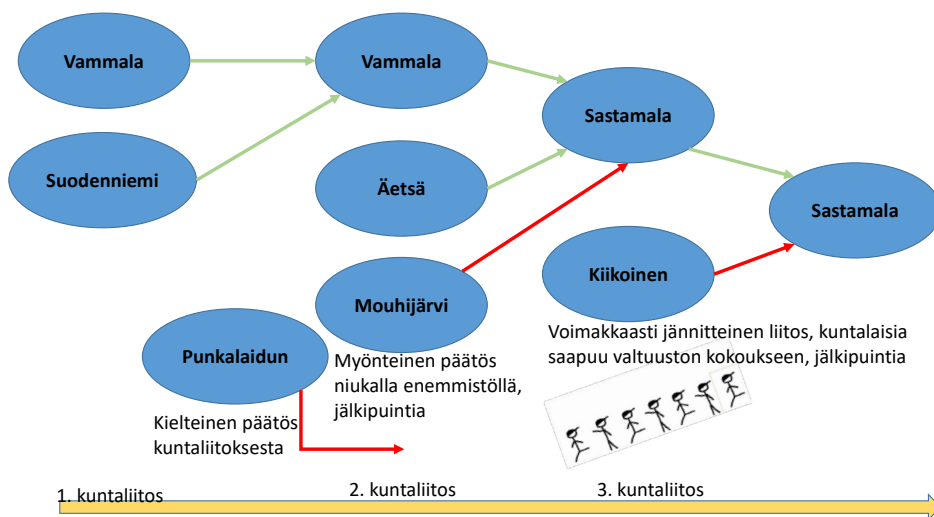
Mää ihmettelinkin, että [kunnassa] ei siinä alkuvaiheessa minkäänlaista vastarintaa heränny. Lehdistö kirjotti kovin ja yritti hakemalla hakea epäkohtia, mitä on, mutta kun kansalaisia haastateltiin, että kaikista tuntu olevan, että täähän on nyt hyvä tie. Kunnes se selvitys tuli valmiiksi, niin sitten rupes pieni osa, kansalaisaktivisteja vaatimaan kansanäänestyksen järjestämistä. Ja valtuusto yksimielisesti päätti kiireeseen vedoten, että kansanäänestystä ei järjestetä ja lisäksi totesi, ettei näe sitä tällä hetkellä tarpeelliseksi. Sitte siellä tää pieni kansalaisaktivistien porukka toteutti sen itse. ... Ja sen kyselyn pohjalta sitten,

18 Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus sisältää uuden kaupungin perustamisen ja sen edellytykset, periaatteet luottamushenkilöhallinnosta, uuden kaupungin yleistavoitteet, uuden kaupungin toiminnan lähtökohdat palvelujen järjestämisessä, elinkeinotoiminnan edistämisessä, kaupunkirakenteessa, organisaation kehittämisessä, henkilöstön asemassa, talouden hoidon periaatteissa, yhdistymisavustusten käytöstä, kuntayhtymiä, yhtiöitä ja sopimuksia koskevista järjestelyistä. Sopimuksen liitteenä on hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelma, joka sisältää mm. palvelujen yhteensovittamisen lähtökohdat, konsernin ja muut palveluja tuottavat yhteisöt, talouden PARAS-kriteeristöön liittyvine tunnuslukuihin, elinvoiman ja osaamisen, elämänlaadun ja elämykset, yhdyskuntarakenteen ohjauksen, sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakyvyn, lasten ja nuorten kasvatuksen ja ohjauksen, yhdyskuntatekniikan, hallinnon ja tukipalvelut. Liitteinä ovat kuntien antamat ohjeet, yhteenveto kuntien investointisuunnitelmista, yhdistymisavustusten käyttösuunnitelma, yms. paikallisesti tärkeitä suunnitelmia mm. maaseutulautakunnasta, yksityistaidosten avustuksista ja niiden hoidosta, vesihuoltolaitoksen taksoista ja hinnoitteluperusteista, väliuuden keskeisimmistä toimenpiteistä ja uuden kunnan visio ja strategiset päämäärät. (Sastamala -Mouhijärven, Vammalan ja Äetsän hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus uuden kaupungin perustamiseksi, 2007)

19 Kunta voi järjestää kuntien yhdistymistä koskevan kunnallisen kansanäänestyksen, joka on lain mukaan valtuuston päätökseen nähden neuvoa-antava. Kunnallisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä säädetään kuntalaisia (esim. 365/1995, 30 – 31 §:ssä ja sittemmin 410/2015, 24–25 §:ssä). Kansanäänestyksen toimeenpanosta päättää valtuusto. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voivat tehdä myös kuntalaiset. Aloitteen tekijöinä tulee olla vähintään neljä prosenttia (410/2015, 25 §) 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Lain mukaan valtuuston on tällöin viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteesta tarkoitettu kansanäänestys.

hehän itse sen järjestivät ja keräsivät, heidän tulos oli noin 50–50 prosentti sitten. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Aikaisemman tutkimuksen mukaan yleinen kiinnostus kuntajakoselvitystä kohtaan on suurimmillaan silloin, kun selvitysasiakirjat julkistetaan ja kuntajakoselvittäjä tekee oman esityksensä (ks. Koski ym. 2013, 67). Tutkimusaineiston perusteella tässä vaiheessa myös kuntaliitokseen liittyvät eritasoiset jännitteet nousevat yllättäen esiin. Kuntaliitosten valmisteluprosesseissa kuntalaisten näkemyksiin on suhtauduttu hyvin eri tavoin. Osa kunnista kokee tärkeäksi oikeuttaa päätöksenteon kuntalaisen mielipiteellä, osa taas on sitä mieltä, että kuntalaisten mielipidettä ei tulisi kysyä kuntaliitosasiassa, koska vain päättäjillä on tarvittava tietopohja päätöksentekoon. (Airaksinen ym. 2012, 48) Tutkimuskunnissa neuvoa antavaa kansanäänestystä kuntaliitoksesta ei järjestetty, vaan liitoksen selvitysvaiheessa tehtiin kuntalais- ja sidosryhmäkyselyjä sekä järjestettiin asukasilloja, joissa kuultiin osallistujien näkökulmia kuntaliitoksesta.



Kuvio 5: Jännitteinen strateginen päätöksenteko tutkimuskuntien kuntaliitoksissa.

Päätöksenteon lähestyessä yllättävä vastustus kuntien yhteensulautumista kohtaan ilmenee tutkimuskunnissa eri tavoin. Taisteluja kuntaliitoksen puolesta ja vastaan käydään viimeiseen asti varsinkin niissä kunnissa, jotka ovat mielipiteiltään voimakkaasti kahtia jakautuneita. Sekä liitoksen että maakuntasuuntautumisen suhteen kahtiajakautuneessa tutkimuskunnassa ensimmäinen kuntaliitosta käsittelevä valtuuston kokous päättyi kaaokseen ja kokous keskeytettiin. Kokouksen keskeyttämisen syy oli, että osa kuntalaisista käyttäytyi ennalta odottamattomalla tavalla.

Kuntalaiset pyrkivät strategisen toiminnan maisemaan (Herman, 2002), vaikka heitä ei ollut sinne kutsuttu.

No se tietysti oli ennakolta arvaamaton tilanne, että se [valtuuston kokous] sillä tavalla riistäyty. Kun valtuuston piti sitten kokoontua päättämään siitä kuntaliitoksesta, oli hyvin mittava mielenosotus siellä kunnantalon edustalla. Sitten tää valtuuston kokouskin jouduttiin keskeyttään, koska se valtuustosalin ja koko kunnantalo täyttyi kuntalaisista. Se kokouksen pitäminen ei ollut mahdollista ja se riistäyty sitten valtuuston puheenjohtajalta koko tilanne siellä. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Valtuuston puheenjohtaja ei ollut tarkottanu, että valtuutetut poistuu, vaan se oli tarkottanu yleisöä. Mutta nää [liitosta vastustavan puolueen ryhmä] otti sen vähän ehkä tahallaanki näin ja poistuivat. Osa jäi siihen pihalle.... No kokous ei ollut tietysti enää sen jälkeen päätösvaltanen.Viikon päästä sitte oli se uus kokous. Se oli Toukolan koululla ja siel oli äänentoistolaitteet ja kaikki. Sielläkin kävi aika ajoitin poliisit tarkistamas, että kokous suju rauhallisesti: Mutta siellä olikin yleisöllä jo [naurahtaa] toisenlainen taktiikka. Yleisö istu hartaana niin kuin hautajaisissa, eli ne oli tullu tummat puvut päällä. Kunnanviraston pihallehan ilmesty seuraavana päivänä muistoadresseja ja kukkakimppuja ja kaikkee. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Monikuntaliitoksessa (kuviokuva 5) yhden selvitystyössä mukana olleen kunnan valtuusto tekee yllättäen kielteisen päätöksen kuntaliitoksen suhteen. Muut selvityskunnat eivät osanneet odottaa eivätkä varautua tällaiseen episodiin liitospäätöksessä. Kunta osallistui strategiatyöhön ja yhdistymissopimuksen valmisteluun samalla tavalla kuin muutkin selvityskunnat. Kuntaliitoksissa viime hetkellä peräytyminen ei ole kuitenkaan tavatonta (esim. Airaksinen ym. 2012).

Punkalaidun oli kans mukana siinä ja tuota. Se oli kyllä suuri yllätys, että se ei sitte loppuviimeksi ollukaan. Kyllä [kuntajohtaja] oli kovasti mukana tekevässä tätä kuntaliitosta ja mun mielestä siellä johtavat luottamushenkilötki oli mukana tässä asiassa. Mut sit ne vaan kaato sen valtuustossa. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Strategiaprosessiin ja päätöksentekoon vaikuttavat samat toisiinsa läheisesti liittyvät ja resonoivat sisäkkäiset jännitteet (Olsen, 2007; Pinheiro ym. 2014) kuin kuntaliitoksen aloitevaiheessa: institutionaalisen toimintaympäristön ja paikallisten organisaatioiden adaptiivisten ja rekursiivisten jännitteiden yhtäaikainen olemassa olo sekä institutionaalisen ympäristön ja paikallisen kontekstin vuoropuhelu. Näitä toisiinsa resonoivia jännitteitä paikalliseen päätöksentekoon luovat osaltaan kun-

ta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevan kehittämislain kaksikärkinen strategia kuntien yhteistyöstä tai yhteensulautumisesta sekä kuntarakennetta ja kuntakokoa koskevan keskustelun puolesta ja vastaan asetelma. Taustalla vaikuttaa myös jatkuva kamppailu valtion ohjauksen tasosta ja muodosta; kunnan alue ja toiminta ovat säädeltävissä sille annettujen tehtävien mukaisesti. Ohjauksen taso ja muoto määrittelevät myös valtion suhdetta kuntaan itseisarvoisena itsehallintoyhteisönä (ks. Laamanen, 2007, 266–267). Laamasen (2007) mukaan näiden kuntakäsitysten väliin muodostuu jatkumo, jossa on kysymys kunnan itsenäisyyden edellytysten määrittelystä ja kriteereistä.

Kuntaliitosta kohdanneen vastustuksen yllätyksellisyys liittyy myös strategia-prosessia rajaaviin käytäntöihin sekä reunaehtoihin, jotka vaimentavat jännitteiden ääntä. Yhteisissä kuntaliitosselvityksissä tehtiin kuntalaiskyselyt sekä monikuntaliitoksessa 2007 (2. kuntaliitos) että viimeisessä liitoksessa 2012 (3. kuntaliitos Kiikoinen-Sastamala). Näissä kuntalaiskyselyissä olivat havaittavissa ne kunnat, joissa liitoksen vastustus kuntalaisten keskuudessa on keskimääräistä suurempaa, joten keskeisten strategiatoimijoiden yllättyminen ilmiöstä on odottamatonta. Lisäksi kaikissa kolmessa kuntaliitosselvityksessä oli järjestetty kuntalaisten kuulemistilaisuuksia. Selvitysraporttien kuntalaiskyselyjen ja kuulemisten analyysien mukaan monikuntaliitoksessa päätösvaiheessa niukalla yhden äänen enemmistöllä kuntaliitokseen tullessa Mouhijärvellä liitoksen puolesta kuntalaisista oli 57 % (keskiarvo väestömäärällä painotettuna 69 %). Kuntaliitosta vastusti tai valitsi vaihtoehdon ”ei osaa sanoa” yhteensä 24 % (keskiarvo väestömäärällä painotettuna 19 %). Liitoksesta pois jääneellä Punkalaitumella liitoksen puolesta oli 37 % ja liitosta vastusti tai valitsi vaihtoehdon ”ei osaa sanoa” 39 % (Pauni, 2007, 17; taustaraportti). Viimeisessä liitoksessa Kiikoisissa kuntaliitoksen vastustajia oli kyselyn mukaan 55,3 % kuntalaisista ja kannattajia 40,1 %. Loput 4,6 % kyselyyn vastanneista valitsi vaihtoehdon ”ei kantaa” tai ”ei osaa sanoa” (Kesä, 2012, 13).

Strategiaprosessiin sisältyvät jännitteet jäävät taustalle sekä selvitysprosessiin liittyvien käytäntöjen että yhdistymisstrategian sisällön osalta. Pyrkimys sopusointuiseen yhteiseen kuntaliitosselvitykseen homogeenisine työryhmineen luo tunteen prosessista, joka on myötäsukainen kuntarakenteen muutokselle. Tässä prosessissa strategiakäytäntöjen tehtävä on tukea tätä tavoitetta. Myös strategisen suunnittelun tavoite sisäisesti yhteensopivasta, koherentista strategiasta piilottaa siihen liittyviä jännitteitä. Pyrkimykset koherenssiin, konsensukseen ja sopusointuun estävät vastustavien äänien kuulumista sekä antavat mielikuvan sopusointuisesta ja muutokselle myötämielisestä lopputuloksesta.

Voi sanoa näin, että suomalaiset kuntapäätäjät ja viranhaltijat on kuitenkin sen verran fiksuja ja diplomaattisia väkeä, että ei tämmösiä kauheita törmäyksiä yleensä näissä prosesseissa tapahdu. Jos sanoa näin, että enemmänki siihen suuntaan, että ei oteta kauheesti kantaa asioihin sen prosessin aikana. Että se jää

semmoseksi epävarmuudeksi sitte, että miltä se näyttää. Erityisesti päättäji-en, mutta miksei tietenki kunnanjohtajanki velvollisuus tai miten sen nyt sanoo, että heidän pitää olla ylikorostetun diplomaattisia tai tämmösiä myötämielisiä asialle. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Myös strategian muodostamisessa tapahtuva asioiden valikoituminen strategisiksi tai ei strategisiksi saa aikaan keskinäisiä jännitteitä. Strategiaprosessin dialogissa kuntalaisten ja päättäjien arkipäivään liittyvien asioiden järjestäminen uudessa kunnassa ei vaikuta saavan strategista leimaa, vaan strategisen leiman saavat kuntien isoa kuvaa käsittelevät asiat niin menneet, nykyiset kuin tulevat. Asukasilloissa arjen asiat yksityisteineen, vesimaksuineen ja kyläkouluineen ovat kuitenkin kuntalaisten sekä päättäjien kiinnostuksen kohteita ja niitä illoissa otetaan esille. Näin ollen jännitteet syntyvät siitä ilmiöstä, että liitos merkityksellistyy toimija- tai muille ryhmille eri tavoin, eivätkä strategisen keskustelun tasot välttämättä kohtaa dialogissa toisiaan.

Kuntalaisten kokouksis puhuttiin vesiasioista aika paljon ja sitten yksityisteiden osalta myöskin. Yksityistieavustukset oli sellasia, et ne herätti kyllä kovasti keskustelua, että se oli niin lähellä [kuntalaisia] ja [seudulla] oli niin erilaisii malleja [tiekunnista, yksityisteiden hoidosta ja avustuksista]. (toimialajohtaja, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Ni sit ruvetaanki yhtäkkiä puhumaan jostain yhdestä tietyistä toimipisteestä, joka sijaitsee jonkun tietyn kylän keskustassa tai muualla, joka on tän argumentin esittäjälle totta kai tärkeä. Hän luultavasti on ehkä sitte tän kylän asukkeja. Ja sitte muut lähtee tavallaan mukaan keskustelemaan siitä. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Myös kuntien yhdistymisselvityksissä käytetty talouspuhe, joka dominoi strategian muodostamisen prosessia, voi vaimentaa liitoksen vastustajien ääniä (vrt. Kornberger & Clegg, 2011, 142–146). Vaikka selvitysraporteissa kunnan itsenäisyyden säilyttämiselle rakennetaan euromääräistä hintalappua kuntatalouden kriteereillä sekä talouden ja väestön ennakkointimalleilla, kuntaliitosta vastustavat eivät välttämättä merkityksellistä strategisen muutoksen tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta talouspuheen kautta.

Se saatto kääntyä [Punkalaitumella] ihan siinä loppuvaiheessa, niissä viimeisissä tilaisuuksissa, mitä järjestettiin asiasta. Siä ei ollu loppujen lopuks sitä taloudellista motivaatioo varmasti, niil ei ollu niin kovaa painetta. Sit tulee tää itsenäisyys, mikä sit siel nousee voimakkaasti. Ja sielä kyllä myöski asukkaat vastustivat (-) ja se vähä unohtu. Sitä sitte poliitikot kuunteli. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Talouspuheen dominanssi strategiaprosessin tiedon tuotannossa saattaa vaimentaa ääniä kunnan itsenäisyyden ja sitä myötä sen identiteettitehtävän merkityksestä siten, että niitä eivät toiminnan maisemassa keskeisesti olevat johtavat päättäjät eivätkä kuntajohtajat tule kuulleeksi. Jännitteen synnyttää paradoksi, joka liittyy käsitykseen kunnan tehtävästä: onko kunta rajojaan suurempi valtiollisten tavoitteiden toteuttaja vai alueeseen liittyvä paikallinen yhteisö. Syökö selvitysprosessin talouspuhe kunnan identiteetin ja itsenäisyyden merkityksellisyyttä, jos kunnan identiteetti- ja yhteisötehtävän hoitamisesta ei voida osoittaa olevan taloudellista hyötyä. Näin käydään jatkuvaa kamppailua kunnan itsenäisyyden edellytyksistä ja kriteereistä myös kuntastrategioiden tasolla. Organisaationaalinen paradoksi muodostuu siitä, että kunta on sekä näkyvä että näkymätön tila (Hyyryläinen ym. 2018, 9). Organisaatioina kuntien toiminta kohdistuu hallinnollisesti määriteltyyn alueeseen; sen asukkaisiin, yrityksiin, rakennuksiin ja infrastruktuuriin. Kunnat eivät kuitenkaan toimi territoriaalisesti eristyneinä, vaan ne ovat kytköksissä monitahoisten verkostojen ja järjestöjen kautta kunnan ulkopuolisiin julkisiin organisaatioihin, yrityksiin sekä kansalaistoimintaan (ks. Viren & Vähämäki, 2015, 164–172). Aikaisemman tutkimuksen mukaan (esim. Hyyryläinen ym. 2018; Einola, 2018) organisaationaalisissa paradokseissa realisoituvat vastakkaisuudet kuvaavat eri intressien ja lukuisten toimijaryhmien avointa jännitteellisyyttä. Paradoksit kuitenkin tuottavat uusiutumispotentiaalia, johon ei ilman niiden esiintymistä pystytä (Hyyryläinen ym. 2018, 9-10).

Sastamalan monikuntaliitoksen ajankohta oli keskeistä Paras-puitelain vaikutuskautta: liitosselvitys ja -päättös 2007, liitos voimaan 2009. Punkalaitumen kunnan odottamatonta peräytymistä Sastamalan kuntaliitoksesta selittää osaltaan, että Paras-puitelaki sisälsi selkeästi kaksi strategista vaihtoehtoa kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi. Kuntaliitokseen ryhtyminen ei ollut pakollista, vaan kuntien voimavaroja voitiin koota myös kuntien yhteistyötä tiivistämällä. Toisin sanoen monikuntaliitoksesta viime hetkellä peräytynyt kunta hyödyntää Paras-hankkeen kaksikärkistä kunta- ja palvelurakenteen muutosstrategiaa. Kunnan voimavarojen kokoaminen kuntien yhteistyöllä on edelleen vaihtoehto kuntaliitokselle. Monikuntaliitoksesta pois jättäytynyt kunta ei myöskään ole ollut mukana muiden liitoskuntien pitkäaikaisessa yhteistyössä. Lisäksi kunta oli palveluiden järjestämisen osalta suuntautunut useampaan maakuntaan asiasta ja toimialasta riippuen. Asiointia oli Pirkanmaalle, Satakuntaan ja Varsinais-Suomeen. Toisin kuin muut selvityskunnat liitoksesta pois jättäytynyt kunta kuului mm. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin. Vaikuttaakin siltä, että kuntayhteistyön perinteen puuttuminen muiden Sastamalan selvityskuntien kanssa sekä sitä myötä keskinäisen sosiaalisen pääoman vähäisyys aiheutti sen, että sitoutuminen Sastamalan kuntaliitokseen ei ollut yhtä tiivistä kuin muilla selvityskunnilla.

Jännitetä strategiseen päätöksentekoon kuntaliitoksen osalta tuo, että valtakunnallisen keskustelun tapaan kuntaliitoksen puolesta ja vastaan argumentointi on saattanut strategiaprosessin vuorovaikutustilanteissa olla kiivastakin.

Mielenkiintosta ollu nähä se, vuosien mittaan kun näitä liitoksia on tehty, että eri poliittisilla ryhmittymillä on ollu erilaisia valtakunnallisia näkemyksiä asioista. Se heijastelee aina sinne paikalliselleki tasolle. Se on varmaan paljon ennen ku mitään kuntaliitosselvitystä tai neuvotteluja on käynnistettykään, heillä [liitoksen vastustajilla] on hyvin vankka näkemys sen asian tiimoilta. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Et kylhän se välillä suututti, kun kuunteli niitä kaikkia puheenvuoroja, mitä asiasta käytettiin puolesta ja vastaan. Kumpikin osapuoli, mun mielestä, sekä kannattajat että vastustajat puhu semmostaki, mikä ei pitäny paikkansa. Et ihmisiä peloteltii kaikilla uhkakuvilla, sekä kannattajat että vastustajat. [naurua] Kaikki keinot ilmeisesti sallittuja. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosi-aali, terveys ja sivistystoimialat)

Kuntaliitospäätös voidaan luokitella ilkeäksi ongelmaksi (vrt. Rittel & Webber 1973). Päätöksenteossa ollaan kahden tulen välissä. Päätettiin kunnassa jatkaa itseenäisenä tai tehdä kuntaliitos, molemmilla päätöksillä voi olla ei-toivottuja seurauksia. Ilkeisiin ongelmiin liittyviä päätöksiä on huomattavasti vaikeampi tehdä kuin yhteishenkeä nostattavia päätöksiä. Kuntaliitoksiin ja yhteistoimintaan liittyvät päätökset ovat kauaskantoisia. Aikaisemmassa tutkimuksessa onkin kuvattu ongelmaksi sitä, että ”ei voida kulkea kahta polkua” eli päätöksen jälkeen ei tiedetä, mitä olisi tapahtunut, jos olisi valittu toisin. (Airaksinen ym. 2012, 77) Kun kunnassa päätetään kuntaliitoksesta, kyseessä on yhteisön tulevaisuutta muuttava ”joko-tai”-päätös, jossa strategisen tasapainon saavuttaminen pluralistisen organisaation monien tavoitteiden kesken on useimmiten vaikeaa juuri siinä ajassa ja olotilassa. Siinä ajassa ja tilassa on erityinen merkitys sillä, että päätöksen yhteydessä esiin nousseet jännitteet saadaan soviteltua siten, että kunnassa voidaan jatkaa päätöksentekoa sekä toiminnallista arkea toimintakykyisenä. Toisaalta ei voida myöskään olettaa, että kunnan muutos välttämättä etenisi suoraviivaisesti (Hyyryläinen ym. 2018, 19).

Jotta kunta voisi mennä eteenpäin toimintakykyisenä, tulee kuntien yhdistymispäätöksen saavuttaa legitimiteetti sekä sosiaalinen hyväksyntä myös liitosta vastustaneiden joukossa. Kuntajohtajan rooli päätöksentekoprosessin keskeisenä toimijana on huolehtia päätösprosessin etenemisestä, päätöksenteon laillisuudesta ja päätöksen sosiaalisen hyväksyttävyyden lisäämisestä. Kuntajohtajalla on kuntalain ja kunnanhallituksen esittelijäaseman tuoma institutionaalinen legitimiteetti toimijana. Kuntajohtaja pitää huolta, että päätöksissä ei tapahtuisi muotovirheitä, joiden perusteella päätöksen voisi saada kumotuksi hallinto-oikeudessa, oli päätös kuntien yhdistymiselle myönteinen tai kielteinen

Että ei oo mitään semmosta muotovirhettä ollu. Ja tietysti mä yritin pitää kiinni, että lain mukaan mennään sit kuitenkin. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Päätösten jälkipuintia käydään käytäntöinä sekä kuntalain suomat valituskäytännöt että erilaiset affektiiviset keinot. Niukan enemmistön ja voimakkaan kahtiajaon kunnissa liitospäätös ja sen seuraukset herättävät affektioita päättäjissä, kuntalaisissa sekä henkilöstössä. Affektiivisiä käytäntöjä ovat syyttely ja uhkailu rikosilmoituksilla. Hallintovalitukset sen sijaan ovat institutionaalinen käytäntö ja kaikkien osapuolten niin päättäjien, kuntalaisten kuin henkilöstönkin oikeus.

Se oli se yks ääni. Silloin ihmiset sitten syyttivät jotain valtuutettua, että joo se oli sun syys, se oli sun syys. Se oli aina se viimeinen, jonka syy oli kaikki [liitospäätös 1 äänen enemmistöllä]. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Oli hyvin paljon valituksia joka vaiheessa, jossa tehtiin valituskelpoisia päätöksiä. Et siinä sitten tosiaan jälkipuitiin yks niistä valtuuston kokouksista. Sen jälkeen siinä sitten ihan uhattiin oikeudenkäynneillä ja rikosilmoituksilla luottamushenkilöt toinen toisiaan eri puolueista, että minkä takia siihen [kuntaliitos] on menty. Ja mitä tuli sanottua siinä kokouksessa. Valtuuston lopullisista päätöksistä kuntaliitokseen liittyen tuli useampia valituksia hallinto-oikeuteen ja niitä käsiteltiin sitten. Annettiin vastineita. Ei ne sitten johtanu mihinkään. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Yhdistymispäätöksen sosiaalisen hyväksyttävyyden saavuttaminen vaatii jatko-työtä niissä kunnissa, joissa liitoksen vastustus on keskimääräistä suurempaa. Alku sille on kuntajohtajan toimiminen vuorovaikutuksen mahdollistajana ja ylläpitäjänä hankalista jälkitalanteista huolimatta. Kuntajohtaja pitää yllä dialogia erimielisten valtuutettujen kesken tunteiden kuohuessa sekä luo liitoksen suhteen jakautuneessa kunnassa uutta keskusteluyhteyttä erimielisten kesken. Tavoitteena on eräänlainen dialoginen sovittelumalli ajattelun ja toiminnan tapana, mikä auttaa hahmottamaan ristiriitoja muuten kuin pelkästään vastakkainasetteluna (Hautakangas, ym. 2017, 3). Tavoitteena on luoda tilaa rakentavalle erimielisyydelle ja auttaa ihmisiä ymmärtämään näitä erimielisyyksiä. Sotarautaa mukaillen (1996, 33) ääripäät ovat käytännössä epätoivottavia, koska äärimmäisyyteen vietyinä niissä syntyy vastavoima, jonka seurauksia voi olla vaikea ennakoida.

Siinä oli kova työ tätä yhtä valtuutettua rauhotella ja pidätellä, oman puolueen sisälläkin muitten henkilöitten. No siinä sitten neuvoteltiin. Mun täyty siin jonkinlaisena välikätenä yrittää saada puhemyhteyteen sitte näitä keskeisiä luottamushenkilöitä eri puolueista. Mut siinä kuitenkin sitte onnistuttiin, että ne veti nää uhkauksensa ja rikosilmoitusajatuksen sitte takasin, et saatiin niinku sillä tavalla sovittua. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Tuntu, että oisko se mennä kuntalaisten kannalta se vuosi helpommin, jos ois jonku verran enemmän keskusteltu ja avattu. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Dialogissa ei ole tarkoitus päätyä konsensukseen, vaan saada eri näkökulmat esiin, mennä kohti eroavaisuuksien juuria sekä rakentaa niiden pohjalle yhteistä ymmärrystä (Hautakangas ym. 2017, 5-6). Tällöin keskustelu voidaan ohjata yksinkertaistavasta viholliskuvien rakentamisesta ja erojen korostamisesta siihen, minkä kumpikin osapuoli kokee tärkeäksi. Samalla voi paljastua yhteisiäkin intressejä ja uusia toiminnan tiloja. Pelkkä jännitteen nimeäminen voi joskus rauhoittaa tilannetta niin, että rakentavalle keskustelulle jää tilaa. Jännitteen selkiyttäminen tarkoittaa siis tilanteen taustojen tutkimista, osapuolten motiivien selvittämistä, täsmällisyyteen pyrkimistä ja rehellisyyttä. (ks. Hautakangas ym. 2017, 5-7) Voidaan ajatella, että tällä mallilla palautetaan pluralistinen kuntaorganisaatio strategisen tasapainon etsimisen uralle sekä riittävän koherenssin löytämiseen (vrt. Sotarauta, 1996, 33).

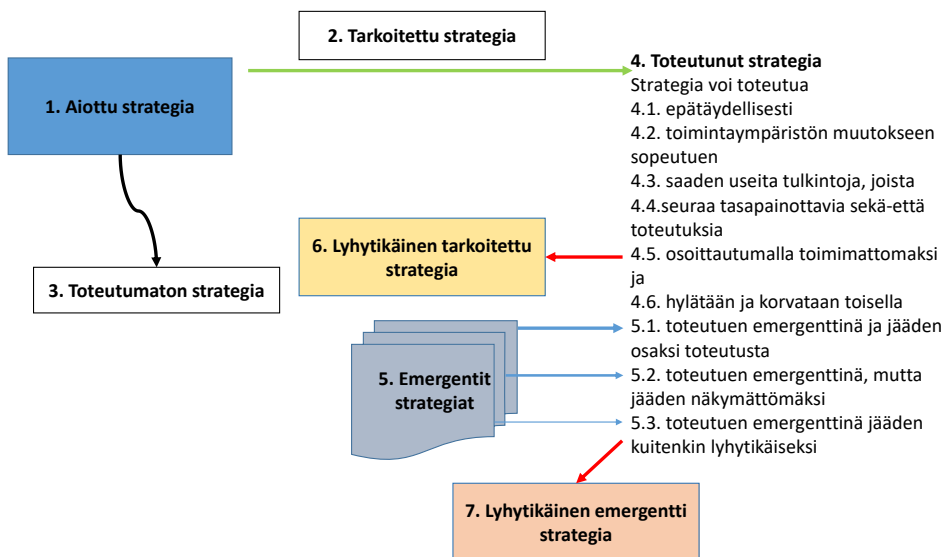
5.3 Kuntien yhdistymisstrategian toteutuksen ilmentymät ja seuraukset

Yhdistymissopimus ja sen taustalla oleva yhdistymisselvitys muodostavat kuntarakenteen uudistamisen strategiset asiakirjat. Liitoskuntien valtuustojen päättämä yhdistymissopimus on uutta kuntaa sitova asiakirja, joka on voimassa kolme vuotta yhdistymisestä. Legitimiteetti sen sitovuudelle tulee paitsi valtuustojen päätöksestä myös kuntajakolaista, joka merkitsee, että yhdistymisasiakirjan sitovuus on tiukempi kuin tavanomaisen kuntastrategian²⁰. Näillä strategia-asiakirjoilla on strategiatekstin tapaan toteutusta ohjaava (Pälli ym. 2009; Pälli ym. 2010) ja samalla sitä rajaava vaikutus. Yhdistymissopimuksen sitovuudesta huolimatta strategian toteutuksessa syntyy useita tulkintoja siitä, mitä tekoja strategisen yhdistymissopimuksen teksti velvoittaa tai oikeuttaa tekemään. Näin ollen kunnanvaltuustojen päättämä yhdistymisstrategia voi toteutuksessa saada useita ilmenemismuotoja (ks. esim. Mintzberg & Waters, 1985; Burgelman ym. 2018; Mirabeau ym. 2018). Mintzbergiä (1994) mukailien suunnitellusta, aiotusta strategiasta osa toteutuu tarkoitettusti ja osa jää toteutumatta. Toteutuksessa ilmenee myös ennalta suunnittelelemattomia tekoja ja käytäntöjä, jotka osoittautuvat strategisesti merkittäviksi sekä muodostuvat osaksi toteutunutta strategiaa. Osa emergenteistä teoista ja käytännöistä saattavat kuitenkin olla vaikutukseltaan lyhytikäisiä ja katoavat nopeasti (Mirabeau ym. 2018). Siten strategian sisällöstä tehtävät tulkinnot (La Ville & Mounoud, 2010; Pälli ym. 2010) sekä sitä myöten rakentunut toteutus voivat

20 Vuoden 2015 kuntalakiin on otettu myös kuntastrategiaa (§37) ja sen sisältöä koskevat määräykset.

muuttaa suunniteltua, tarkoitettua strategiaa esimerkiksi evolutiivisesti, hylkäävästi, korjaavasti ja emergentisti.

Näin strategia nähdään muuttuvana ja dynaamisena tulkinnan ja rakentuneen todellisuuden kautta ja ettei ennakkoon voida määritellä, mitkä teot voivat osoittautua strategiseksi. Mielenkiinnon kohteena ovat erityisesti strategiatyötä tekevien organisaation jäsenten toiminnan seuraukset ja vaikutukset organisaatiolle strategiatekstien ohjaavuuden lisäksi. Kysymys on varsinkin niistä teoista, toimista ja käytännöistä, joita strategiatyö vaatii institutionaalisessa pluralistisessa organisaatiossa, jossa strategian toteutuksen tulee palvella useita tavoitteita, jotka saattavat olla toisilleen jopa vastakkaisia. Useissa tapauksissa toteutus merkitsee strategista sopeutumista sekä tasapainon hakemista useiden tavoitteiden kesken



Kuvio 6: Toteutuneen strategian koostumus.

5.3.1 Strateginen erottautuminen ja sitouttaminen

Menestyäkseen institutionaalinen monitavoitteinen organisaatio hakee strategista erottuvuutta, mutta siten, että se samalla ylläpitää tai kasvattaa sosiaalista hyväksyntäänsä. Strategia ohjaa, mutta toteutuksessa haetaan tasapainoa monien tavoitteiden, erilaisten tulkintojen sekä niistä seuraavien tekojen välillä. Kuntajohtajien ja muiden johtavien viranhaltijoiden antamissa kertomuksissa kuntaliitosta merkityksellistettiin usein parisuhteeseen liittyvällä metaforalla ”hynttyiden yhteen laittamisesta”. Yhdistymisstrategian linjausten mukaan uusi kunta on tarkoitus pukea ”uusiin hynttyisiin”. Strategisessa yhdistymissopimuksessa oli hallinnon suhteen kaksi paikallista johtoajatusta: ajatus organisaation ja sitä myötä johtamisen järjestämisestä prosessei-

hin perustuvaksi sekä ajatus hallintopalvelujen keskittämisestä erilliseksi yhteiseksi tukipalveluyksiköksi, josta resurssit jaetaan organisaation yksiköille tasapuolisesti. Tarkoitettua strategian mukaisesti uudessa kunnassa rakennetaan päätöksenteon ja viranhaltijaorganisaation integroitu kokonaisuus, jossa erottavana elementtinä on viranhaltijaorganisaation kokoaminen muista kunnista poikkeavalla tavalla. Tällä elementillä on tarkoitus erottaa paitsi muista kuntaorganisaatioista, erottautua myös menneestä eli liitoksen yhteydessä lakkautuneista aiemmista kunnista.

Toteutuksessa haetaan strategista tasapainoa käytännöllä, joiden avulla voidaan samanaikaisesti saavuttaa kilpailuetua tuova strateginen erottautuminen kuntien joukossa ja sosiaalista hyväksyntää tuova samankaltaisuus. Strategista erottuvuutta korostava elementti tulee helpommin sosiaalisesti hyväksytyksi, jos kokonaisuuden muut elementit ovat koherentteja ja niillä on vahva legitimitetti. Strategista tasapainoa etsitään siten kuin johdettaisiin sinfoniaorkesteria, joka soittaa tunnettua musiikkiteosta partituurin mukaan, mutta muista orkestereista erottautuvalla persoonallisella soinnilla, klangilla. Se on optimaalisen erottuvuuden löytämistä, jossa kuitenkin ylläpidetään legitimitetti suhteessa eri osapuolten intresseihin. (ks. Zhao ym. 2017, 97–104)

Tutkimuskuntien monikuntaliitoksessa viranhaltijaorganisaatiosta muodostetaan prosessiorganisaatio, jonka tavoitteena on kaataa eri toimintojen välisiä raja-aitoja, tuoda joustavuutta toimintaan ja prosessin omistajuus -ajattelua. Prosessiorganisaation keskeinen elementti on erään liitoskunnan kuntajohtajan piirtämä prosessikartta, jossa toiminta organisoidaan ydinprosesseiksi ja osaprosesseiksi, joita johtavat prosessien omistajat. Prosessiajattelun mukaiseen organisaatioon liittyy uusi sanasto, jonka tarkoituksena on antaa organisaatiolle uusi merkitys. Liitoskunta organisaationa kehittää uutta identiteettiä käyttämällä kieltä ja sanastoa, josta se tunnetaan uudeksi. Strateginen erottautuminen syntyy näin ollen sekä institutionaalista että paikallisista tarpeista organisaation uuden identiteetin luomiseksi. Viranhaltijaorganisaation uuden merkityksen ja sanaston jalkauttaminen uudelleen toiminnaksi ei tapahdu suoraviivaisesti. Strategiadokumentit ei-inhimillisinä toimijoina (Latour, 2005) vaativat ja edellyttävät strategisen sopimuksen mukaisia tekoja, mutta prosessiorganisaation soveltaminen kangertelee. Strategiadokumenttien edellyttämien tekojen ja strategiatoimijoiden ymmärtämien tekojen välillä voikin toteutuksen kuluessa esiintyä ristiriitaa ja odottamattomia seurauksia (esim. Jarzabkowski, 2004).

Jos nyt näin jälkikäteen arvioi, niin se Sastamalan prosessikaavio oli tavallaan perinteinen organisaatio käännettynä neljäkymmentäviisi astetta. [naurua] Siinä ajatus ja päämäärä oli tosi hyvä. Se ei mun mielestä välttämättä onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. No toki, otan siitä myös itselleni hyvin suuren osuuden, kun niitä lopullisia prosesseja väännettiin. Niin olin siinä myös mukana. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Mut sitten kyllä rakennettiin kans uusia raja-aitoja, että tää paketti kulkee näin valitettavasti. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Vaikka kuntaliitos on suuri muutos organisaationaalisessa elämässä, totunnaisuus ja sopeutuminen ovat arkipäivän käytännöissä yhtäaikaista, rinnakkain olevia ominaisuuksia. Usein on kysymys kuilusta, joka muodostuu siitä, mitä organisaation jäsenten pitäisi tehdä ja mitä he käytännössä tekevät (ks. Jarzabkowski, 2004, 529–530). Strategiatoimijat itse kokevat, että heidän toteutuksensa prosessiajattelun osalta on epätäydellinen (kuvio 6: kohta 4.1.). Organisaation koetaan toimivan hyvin, mutta perinteisellä tavalla, mikä saa toimijoille aikaan tunteen prosessiorganisaation toteutuksen epätäydellisyydestä. Ajatus prosessiorganisaatiosta koetaan hyväksi, mutta toteutuksessa vallitsevat osittain vielä hallintokuntien tai toimialojen johtamisessa totunnaistuneet käytännöt. Hallinnon johtavat viranhaltijat kertovatkin:

Tää toimii kuitenkin aika pitkälle sillä perinteisellä tavalla, kutsuu niitä sitten prosesseiks taikka hallintokunnaks. Nää prosessien väliset raja-aidat, ne tahtoo olla liian korkeita. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Mut ajatuksena ihan hyvä ja suosittelen muillekin, mut sit täytyy vähän tuulettaa päätä itte kunkin sitten ja lähtee ihan puhtaalta pöydältä ja unohtaa ne vanhat toimintatavat. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Strategian toteuttamisessa vaikuttavat yhtä aikaa keskenään kaksi ulottuvuutta: tulevaisuuteen vievä strateginen sopeutuminen prosessiajatteluun, sen kieleen ja sanastoon sekä toisaalta institutionaalinen ja paikallinen käytäntöjen historia, joka johtaa totunnaisesti hallintokunta- tai toimiala-ajattelun johtamiskäytännöistä kiinni pitämiseen. Näiden elementtien yhtäaikainen olemassaolo luo muutoksen keskellä kuitenkin jatkuvuuden tunnetta. Bourdieun (1990) ajattelun mukaan ilmiön voi nähdä siten, että ihmiset harjoittavat toimissaan niitä luontaisesti loogisia, totunnaisia käytäntöjä, joiden avulla he ovat tottuneet menestymään. Organisaatiot joutuvat sopeutumaan toimintaympäristön muutokseen tilanteesta riippuen enemmän tai vähemmän, mutta toisaalta useimmat organisaatiot tarvitsevat myös pysyvyyttä toimiakseen tehokkaasti (Mintzberg, 1994, 184).

Strateginen yhdistymissopimus prosessiorganisaatioineen sisältää myös keskitettyjen hallintopalvelujen mallin, jonka tarkoituksena on koota uuden kunnan kaikki hallinnolliset resurssit yhteen yksikköön sekä jakaa niitä prosesseille tarpeen mukaisesti. Tämän käytännön tarkoituksena ”oli saada osaamisvoimavarat oikeudenmukaisesti kohdennettua eri toiminnolle”. Kuntien yhdistymisen toteutusvaiheessa viranhaltijat alkavat kritisoida keskitettyä hallinnon tukipalveluyksikköä.

Ne prosessit, joille me niitä palveluja tuotimme, niin he olivat sitä mieltä, et he haluavat ne ihmiset omille palkkalistoilleen. He haluavat valita omat sijaisensa, he haluavat valita omat ihmisensä. Kahden esimiehen malli, mikä tässä oli: se hallinnon tukipalveluitten esimies ja sit se lähiesimies siä työpisteessä, se koettiin sen verran vieraana, että päädyimme siihen että tää malli puretaan. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

*Mun mielestä se on sekä työntekijän että esimiehen etu, että on selkeet esimiesraken-
teet. Se joka antaa työn, se on se sun esimiehes, ja sille sää vastaat siitä, etkä
sille henkilöstöjohtajalle [nauraa] (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali,
terveys ja sivistystoimialat)*

Keskitetty palvelu kaatui ydinprosessien johtajien ja esimiesten vastustukseen. Myös hallintopalveluajattelu tarkoitettuna strategisena muutoksena törmää juurtuneisiin, totunnaisiin käytäntöihin, joita on toteutettu perinteisessä hallintokunta-ajattelussa ja sen käytäntöjen historiassa. Kritiikki johtaa siihen, että hallinnon tukipalveluyksikkö puretaan noin kahden vuoden päästä liitoksen toteutumisesta ja toimistohenkilöstö jaetaan prosesseille. Hallinnon keskittäminen ei muodostu säilyttämisen arvoiseksi strategiaksi eikä siten kestä ajassa. Näin ollen emergentin lyhytikäisen strategian (Mirabeau ym. 2018, 582–605) lisäksi voi olla tarkoitettu, mutta silti lyhytikäiseksi (kuvio 6: kohta 4.5. ja 4.6.) jäävä strategian toteutus.

Mutta siitä täytyy Sastamalalle antaa paljon pisteitä, että se on korjannut näitä rakenteita. Jos joku asia on huomattu, että se ei toimi, esimerkiksi tää toimistotiimien perustaminen elikkä kaikki toimistotyöntekijät oli henkilöstöjohtajan alaisia. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Tarkoitettua strategiaa muutetaan sen törmätessä totunnaisiin käytäntöihin. Hylätty, lyhytikäinen ja katoava strategiakäytäntö korvataan totunnaistuneella käytännöllä, joka on juurtunut ihmisten tavaksi toimia hallinto- ja toimistopalveluiden osalta.

Erottautumiseen tähtäävää strategiakäytäntöä tasapainotetaan sitoutumista tukevilla strategiakäytännöillä. Uudessa kunnassa valtuusto on jonkin aikaa tavanomaista suurempi kuntajakolain suomien mahdollisuuksien mukaisesti. Valtuuston suuruudesta seurasi, että myös kaupunginhallitus sekä muut toimielimet ovat jäsenmäärältään tavallista suurempia. Päätöksentekoeelinten suurella jäsenmäärällä oli tavoitteena vähentää pelkoa siitä, että valtuuston päätöksenteossa painottuisi liialti suurimman liitoskunnan näkemykset. Tätä pelkoa vähennettiin jo kuntien yhteistyössä juurtuneilla vallan jakamisen hajautetulla käytännöllä. Se tarkoitti uudessa kunnassa sitä, että päätöksentekolimissä, kuten kaupunginhallituksen ja lautakuntien kokoonpanoissa, otetaan aluksi huomioon myös alueellisia näkökohtia aiemman kuntarakenteen mukaisesti.

Sovittiin sillon, että kaks valtuustokautta on kuntalain määräämä suurempi valtuusto ja se tuli toivomuksena tietysti ihan tuolta päättäjiltä. Koska ehkä oli vähän pelko siitä, että sitten siitä tulee niin Vammala-keskeinen, että haluttiin varmistaa se, että joka puolelta Sastamalaa tulee luottamushenkilöitä. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto))

Tästä Sastamalastakin sovittiin että, edelleen on voimassa se, et hallituksen puheenjohtaja ja valtuuston puheenjohtaja on eri aikasemmista kunnista. Se on vielä tän kauden voimassa. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Kunnallisen organisaation päätöksenteon ja johtamisen rakenteissa on kysymys demokratian laajuudesta, johtamisesta ja muista hallinnollisista toimintamalleista. Laajan päättäjäjoukon osallistumisella toimielinten työhön on tavoitteena luoda edellytyksiä sitoutumiselle uuden kunnan päätöksiin. Vastavuoroisesti päätöksentekoon osallistuvilta yksilöiltä odotetaan halua toimia linkkinä uuden kunnan valtuuston ja omien, alueellisesti spesifien taustayhteisöjen välillä (ks. esim. Airaksinen ym. 2012, 57). Näiden strategiikäytäntöjen, päätöksenteko-organisaatioiden suuren jäsenmäärän ja vallan hajauttamisen, uskotaan kasvattavan uudessa kunnassa keskinäistä luottamusta sekä yhdistymisstrategian sosiaalista hyväksyntää. Päätävien toimielimien suuri koko alkaa kuitenkin saada osakseen kritiikkiä:

Se vei kokoukset tosi tehottomaks. Se jäykisti hommaa, venytti kokouksia. Totta kai aina kun on yks ihminen lisää, niin puheitakin on enemmän.... Poliitikkojen ja virkamiesten ero tahto olla seki, et aina ku oli vaikeeta ja tehtiin huonoja ratkasuja, oli se virkamiesten vika ja sitte ku tehtiin hyviä ratkasuja, niin poliitikot oli tehny hienoja. Tää jopa näkyy sillai, et ku hallitukses oli joskus joku hyvä asia, josta kaikki oli tyytyväisii, ni puhuttiin puol tuntii siitä, et kehuuttiin kuinka hyviä ratkasuja on tehty. Siis arvaa, että itte oli pitkästyyny joskus. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Lukumäärältään monijäsenistä toimielimistä varsinkin uuden kunnan hallituksen koko on noussut pohdintaan liitosalueilla. Kyseessä on ryhmäytymiseen ja ryhmädynamiikkaan liittyvä ilmiö, jota yhdistymisen suunnitteluprosessissa hallinnoitiin organisoimalla strategiaprosessi pienempiin homogeenisiin työryhmiin. Aikaisemman tutkimuksen mukaan (esim. Airaksinen ym. 2012, 86) hallituksen koon kasvaminen lisää selvästi haastetta ryhmän sisäisen koheesion säilyttämisessä. Strategisen tason säilyttäminen keskustelussa on ryhmäkoon vuoksi toisinaan haastavaa. Joissain kunnissa koetaan myös haitaksi se, että entinen, hyvinkin ammattimaiseksi koettu hallitustyöskentely on hidastunut, kun mukaan on tullut uusia, eri tavoin asioita katsovia jäseniä.

Päätöksentekojärjestelmä suurine toimielimineen on tarkoitettu, toteutettu strategia, jonka haittapuoleksi koetaan päätöksenteon tehottomuus. Vaikka kunta-liitoksella tavoitellaan suurempia rakenteita, ei suurta pidetä luottamushenkilö-rakenteen ominaisuuksista kauneimpana. Luottamushenkilö-rakenteen suunnittelussa ovat vastakkain tehokkuuden ja laajan demokratian vaatimusten välinen ajoittainen ristiveto (Airaksinen ym. 2012, 57). Yhtäällä painavat pelot vallan keskittymisestä liian harvojen käsiin ja toisaalla päätöksenteon hidastumisesta laajan ja entistä hete-rogeenisemmän luottamushenkilö-rakenteen johdosta.

Päätöksentekoon osallistavien käytäntöjen, toimielinten suuren jäsenmäärän ja totunnaisen vallanjaon, ajatellaan saavan aikaan riittävän strategisen tasapainon suhteessa viranhaltijaorganisaatioon liittyvään strategiseen erottautumiseen sekä siten ylläpitävän päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän sosiaalista hyväksyntää. Ajattelutapa vaikuttaa onnistuneelta, koska ajan kuluessa toimielinten suurta jäsenmäärää ei enää koeta tarpeelliseksi. Strategian toteutusta näiltä osin haluttaisiin korjata jo ennen yhdistymissopimuksen sitovuusajan päättymistä.

Tästä olisi haluttu päästä eroon nyt sitten jo sen ensimmäisen vaalikauden jäl-keen, mutta kun se ei ollut mahdollista, kun se tehtiin sinne sitovaan sopimuk-seen ja ministeriö ilmoitti heti, että siitä pidetään kiinni. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Ei ole kuitenkaan olemassa yhtä optimaalista pistettä, jossa organisaatio voi saavuttaa optimaalisen erottuvuuden muista saman alan organisaatioista, vaan organisaatio voi etsiä strategista moniajoa, orkesterointia (Deephouse, 1999) inte-groivalla²¹ tai korvaavalla tavalla (ks. Zhao ym. 2017, 101–102). Käytännössä on hieman vaikeaa vetää selkeää rajaa, kummasta optimaalisen erottuvuuden tavasta on kysymys. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kysymys on korvaavasta optimaalisen erottu-vuuden tavasta, jossa organisaatiota arvioidaan useiden strategisten ulottuvuuksien avulla, jotka eivät välttämättä ole missään suhteessa toisiinsa. Näin ollen strateginen erottautuminen yhdellä ulottuvuudella voidaan korvata saavuttamalla legitimizeetti toisella ulottuvuudella

5.3.2 Poikkeavat tulkinnat ja strategisen tasapainon etsiminen

Uutta kuntaa määrittävää yhdistymissopimusta pidetään tiukasti toimintaa sitovana asiakirjana. Strategiadokumenttien tapaan kuntien yhdistymissopimus on altis toi-mijoiden tulkinnoille (vrt. Pälli ym. 2010, 16). Strategiatoimijat muodostavat siitä

21 Integroivassa menetelmässä strateginen tasapaino saavutetaan kokoamalla strategian elementit oma-
peräisellä tavalla kokonaisuudeksi, jota muiden on vaikeaa jäljitellä. Se perustuu ajatukseen, että erilaista-
vat elementit tulevat eri osapuolten toimesta hyväksytyiksi, koska muut elementit ovat legitimejä, loogi-
sesti koherentteja ja uskottavia. Tämä perustuu siihen, että kokonaisuus ratkaisee eikä erilliset strategiset
elementit. Tämä voidaan nähdä ”systemisen tason moniajon mekanismina” (Zhao ym. 2017, 101).

uusia strategiatekstejä ja niiden edellyttämää strategista toimintaa. Pluralistisessa organisaatiossa strategiasta tehtyjä tulkintaeroja ratkaistaan usein etsimällä olotilaa, jossa tasapaino monien tavoitteiden kesken saavutettaisiin ja että strategia saisi tarpeellisen sosiaalisen hyväksynnän. Aikaisemman tutkimuksen mukaan (Airaksinen ym. 2012, 86) uusien kuntien strategian toteuttamisen haaste on, että uusien kuntien ongelmat ja kehitystarpeet ovat hyvin erilaisia kaupungin keskusta-alueilla kuin maaseutumaisissa taajamissa ja kylissä. Uusissa heterogeenisissa kunnissa erilaisiin ongelmiin ei pystytä kaikkiin vastaamaan samanlaisilla välineillä. Kunnan arjessa se usein merkitsee strategisen tasapainon etsimistä ”sekä-että” ratkaisuilla ”joko-tai” ratkaisujen sijasta (Hyyryläinen ym. 2018, 19). Tutkimuskunnissa kuntaliitospäätöksen yhteydessä hyväksytyyn yhdistymissopimuksen liitteeksi oli laadittu hahmotelma uuden kunnan strategiaksi. Kuntajohtaja kertoo uuden strategian johtoajatuksesta:

Se oli tää kasvun Sastamala. Eli silloin sitä kasvua ajateltiin. Tää oli niin semmonen selkee käsitys, että tehdään yhteinen kunta. Oikee varsinainen strategiaproessi oli silloin 2009 [monikuntaliitoksen ensimmäinen toimintavuosi] alusta, konsulttiyhtiön kans. Ja se strategia on 2010 talousarvion alkupäässä. Minä kirjoitin, kun ei sisällytetty mitään kiiltokuvapaperiraporttia. Siitä [kuntaliitos]prosessista irtos ne tärkeimmät ja ne mä kirjoitin siihen. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Strategian toteutuksessa toimijat mahdollistavat uudenlaisen toiminnan mobilisoimalla eli muotoilemalla uudelleen organisaation kehityskulkua (ks. Åkerman 2006, 38; Denis ym. 2007, 184; Vickers ym. 2018, 983–984). Mobilisaatio antaa strategiatekstille merkityksen; sen kyvyllä olla toimijaverkostossa ei-inhimillinen toimija (ks. Latour, 1987; Latour, 2005, 179; Pälli ym. 2010, 61). Strategiatekstin ja -puheen tarkoitus on määritellä strategian muoto ja sisältö, mutta siitä huolimatta niihin sisältyy samanaikaisesti tekijöitä, jotka jättävät tilaa niiden erilaiselle ymmärtämiselle. Toimijaverkossa syntyy strategian toteutuksessa erilaisia tulkintoja (kuviot 6: 4.3.) siitä, minkälaisia uusia tekstejä ja tekoja ”kasvun Sastamala” -ajatus käytännössä tarkoittaa. Merkitysten monitulkintaisuus on olennainen osa strategiatyötä (Pälli ym. 2009, 304). Strategian toteutuksessa koetellaankin inhimillisen ja ei-inhimillisen toimijan suhdetta.

Tulkintoja ”kasvun Sastamalasta” on syntynyt jo liitosprosessin varhaisessa vaiheessa erilaisten alastrategioiden intertekstuaalisissa ketjuissa. Näillä strategiatekstin tulkinnoillaan inhimilliset toimijat muodostavat intertekstuaalista ketjua, jolla voi olla strategiaa muuttava seuraus (ks. La Ville & Mounoud, 2010, 186; Pälli ym. 2010, 61; Vaara & Whittington, 2012, 303). Yhdistymisen selvitysvaiheessa oli laadittu kaupunkirakennesuunnitelma ja toteuttamisvaiheessa maaseutustrategia. Kuitenkin toimijoiden tulkinnat siitä, mitä kaupunkirakennesuunnitelma tarkoittaa ja miten se tulisi toteuttaa, poikkeavat toisistaan. Toinen tulkinta katsoo ”kasvun

Sastamalan” tarkoittavan, että kaikkia aikaisempien kuntien kuntakeskuksia kehitetään tasapuolisesti.

Siinä ennen liitosta tehtiin myös kaupunkirakennesuunnitelma, jossa korostettiin tätä hajautettua mallia, jossa myös [aiempien] kuntien keskuksat olis ollu jonkinlaisia kehitettäviä keskuksia. Tältä pohjalta sitte konsultti, joka oli, no oli mikä oli, ni konsultti laati tän rakennesuunnitelmamallin tavoitteet ja kartan. Sitte uus kunta hyväksyi tän heti alkumetreillään. Tältä pohjalta odotukset oli aika korkeella, että tulee hieno kuntarakenne, jossa ihmisten palvelu, lähipalvelu, ovat saavutettavissa hyvin yhdenvertaisesti, eri puolilla kuntaa. Olihan kunnan, kaupungin alue laaja. Tavoitteena oli tämmönen kokonaisvaltainen kehittäminen, maaseudun kehittäminen. Mutta sen lyhyen ajan kolmen vuoden kulussa selväks kävi, että eihän se näin toteutunu.kävi selväks, että ...niin sanotut cityihmiset eivät tätä nähneet hyvänä mallina. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Toisen tulkinnan mukaan kaupungin kehittämisessä tulisi toimia evolutiivisesti alueisiin kohdistuvan kysynnän mukaan. Vastakkaiset tulkinnat kaupunkistrategian toteuttamisesta syntyvät käytännössä kaupungin ja maaseudun välille sekä uuden kaupungin alueellisten kasvusuuntien välille. Odotuksena ollut strategia kaikkien aiempien kuntien keskuksien kehittämisestä tasapuolisesti törmää toimintaympäristössä vallitsevaan todellisuuteen.

Sillon kun kuntaliitos tehtiin, me laadittiin ensimmäistä kertaa semmonen vapaamuotoinen kaupunkirakennesuunnitelma, jossa tehtiin tiettyjä päätöksiä. Se oli oikeastaan tämän nykyisen rakenteen paperille panoa, mutta lisäksi siinä oli joitakin muutoksia, jotka oli selvästi kehittämistavoitteita, muun muassa, että Häijää-Mouhijärvi -linjaa [lähimpänä alueen keskustaupunkia Tamperetta] kehitetään selvästi painokkaammin. (johtava viranhaltija, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Ongelmaksi muodostui, ettei suunnitellulla aiempien kuntien keskusten tasapuolisella kehittämisellä tonttien tarjonta ja kysyntä alueella kohdanneet. Yhdistymisen toteuttamisvaiheessa vision ”kasvun Sastamala” alueelliseksi kasvusuunnaksi kirkastuu kaupungin keskusta sekä alue, joka sijaitsee lähinnä maakunnan keskustaupunkia Tamperetta.

No kyllä siinä on tämmönen raadollinen, kun tämä Kasvun Sastamala oli silloin visiona, niin se mahdollisuus missä kasvetaan, on siellä [lähinnä Tamperetta] tai keskustassa. Kyllä se tää strateginen kasvun mahdollistava kaavotus, niin se on se pääkehys. Meillähän on eräissä taajamissa runsaasti tonttitarjontaa, joka ei mene kaupaksi, kun taas sitten on joitakin taajamia jossa menis tontit

kaupaks, mutta ei oo kaupungilla maata. (johtava viranhaltija, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Voittava tulkinta kaupunkirakennesuunitelmasta lähtee siitä, että uuden kunnan täytyy sopeutua reaalisen toimintaympäristön (kuvio 6: kohta 4.2.) vaatimaan kehitykseen. Kaupunkirakenteeseen liittyvää strategiaa korjataan evolutiivisesti toimintaympäristön vaatimuksiin sopeutumalla. Sopeutumisstrategia jatkuu toimintojen virrassa: tulkinta uuden kunnan kehittämisen suunnasta näkyy myös kaavoituksen asiantuntijoiden toiminnassa.

Kyl se sillä tavalla näkyy, mitä saadaan kuntalaisille aikaseks. Se Häijään maapolitiikka [alue lähinnä Tamperetta] ja rakentaminen, koulu, päiväkotit, kunnallistekniikka, omakotitontit, niin ei Mouhijärvi, [alueen aiempi kunta] olisi siihen pystynyt. Siel on ny ostettu aika reilusti maata ja nyt on luotu edellytyksiä kaavalla.... (kuntajohtaja, suuri kunta)

Uuden kunnan kaavoituksen suuntaaminen strategisille kasvualueille toteuttaa omalta osaltaan evolutiivista tulkintaa ”kasvun Sastamalasta”. Toimintaympäristön reaalinen tilanne ei aina ole otollinen tarkoitettun strategian toteuttamiselle, joten organisaatio joutuu sopeutumaan. Näin ollen toimintaympäristön ja strategian suhde saa aikaan evolutiivista muutosta. Evolutiivinen tulkinta ”kasvun Sastamalasta” on maaseutuihmisille pettymys, kun kaikkia aiempia kuntakeskuksia ei kehitetäkään. Maaseutuihmisten pettymystä saattaa osaltaan lievittää seudun strategiakäytäntöjen historiasta juurtunut tapa hajauttaa valtaa eri alueiden kesken. Vallan hajauttamisen käytäntö uudessa kunnassa on tässä luvussa aikaisemmin mainittu alueellisen näkökulman soveltaminen kunnan päätöksentekokoelimityksessä.

Strategisen tasapainon tavoittelu (kuvio 6, kohta 4.4.) toisistaan poikkeavien kehittämisenäkemyksien kesken vaatii ”sekä-että” -toimenpiteitä (esim. Hyyryläinen ym. 2018), jotka lieventävät maaseutuihmisten pettymystä, kasvattavat keskinäistä luottamusta sekä uuden kunnan sosiaalista hyväksyntää. Strategista tasapainoa erilaisten ”kasvun” tulkintojen kesken tavoitellaan tarkoitettusti että emergenttisesti. Tarkoitettusti strategista tasapainoa sekä uuteen kuntaan sopeutumista toteutetaan siten, että korostetaan paikallisyhteisöjen asemaa ja merkitystä asukkaana identiteettin muodostajana kuntakartalta poistuneen aiemman kunnan sijasta. Tekoina se merkitsee vahvan aseman määrittämistä maaseutulautakunnalle ja kylätoiminnan tukemista. Maaseutulautakunnalle haluttiin antaa vahva asema ja tavallista laajempia tehtäviä myös syystä, että monissa muissa kuntaliitoksissa toteutettua käytäntöä perustaa aluetoimikuntia ei Sastamalan kuntaliitoksessa otettu käyttöön.

Sitten tää alueellinen toiminta, tehdäänkö jotain aluetoimikuntia taikka vastaavia, niin kui jossakin Salossa muistaakseni oli tehty. Aika laajan ja perusteel-

lisen valmistelun jälkeen päädyttiin siihen, että on parempi, että vahvistetaan maaseutulautakunnan roolia ja annetaan sille tämmöittä alueellisia tehtäviä. Ja mä luulen että meillä onkin nykyellä maaseutulautakunnalla aika paljon vahvempi rooli, mitä se monella muulla paikkakunnalla on. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Tietysti meille, jotka ollaan pääasiassa keskitytty näihin kaupunkimaisen yhdyskunnan asioihin, niin täytyy tunnustaa, että ei aina tuu ajatelleeks maaseudun asumisen ongelmia. (johtava viranhaltija, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Uusi kunta tukee paikallisten identiteettien olemassaoloa erilaisilla käytännöillä. Uuden kaupungin alueelle syntyy sen aiempien kuntien identiteettiin liittyviä yhdistyksiä (esimerkiksi Suodenniemi-seura). Niiden tehtävänä oli kehittää alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen käytäntöjä ja pienpaikallisia aktiviteetteja.

Suodenniemen päässä sinne tuli tämä Suodenniemi-seura ja Suodenniemen-yhdistys, joka pantiin siellä yhdistämiskirjassa pystyyn. Siihen valittiin suodenniemeläisiä vaikuttajia ja ne sai rahaakin Suodenniemen kehittämiseen. Se sai itse päättää mihin antavat rahoitusta. Se antoi maamiessuoroille, urheiluseuroille ja erilaisille yhdistyksille. Ne toteuttivat omia mattolaitureitaan ja rantoja korjasivat. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Lisäksi toimijaverkostosta syntyy emergentti strateginen teko, jota ei välttämättä osattu yhdistymisen strategiasuunnitelmassa odottaa tämän kaltaisena toteutuksena. Strategia-asiakirjojen ulkopuolella syntynyt käytäntö oli uuden kunnan kylien keskinäisen yhdistyksen perustaminen sekä sitä myötä syntynyt kylien kehittämissuunnitelma ja keskinäisen yhteistyön käytäntö. Kylien yhdistys ja kylien kehittämissuunnitelma ilmenevät omaehtoisen strategisen käyttäytymisen seurauksena ja ne liittyvät osaksi toteutunutta strategiaa. Tämän emergentin strategian (kuvio 6: kohta 5.1.) tavoitteena on uuden kunnan yhteisöllisyyden ja sitä myöten sosiaalisen hyväksynnän kasvattaminen.

Täällä oli noita kyläyhdistyksiä, niitä oli tuolla pitkin. Kaikki yhteen laskien niitä on 40 ja kukaan ei toiminut yhdessä. Ja sit mä halusin, että perustetaan Sastamalan Kylät. Kukaanhan ei ollu kiinnostunu. Mutta tein töitä, ja nyt on kaikki 40 yhdessä ja kylien kehittämissuunnitelma. Ja tiedätkö, kaikki ovat tosi onnellisia, jes hienoo meil on oma Sastamalan Kylät. Mä luulen, että toi kylien kehittämishanke oli semmonen kiva, yhdistävä. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Strategian kirjattuna, formaalina dokumenttina voidaan ajatella olevan jähmettynyt ja valmis. Strategian elävyys tulee näkyviin, kun se otetaan esiin kunnan organisaation eri toimialoilla uusina teksteinä ja siitä seuraavina tekoina. Kun haetaan strategista tasapainoa monitavoitteisessa organisaatiossa, on strategiaa jopa pakollista rekontekstualisoida eli antaa sille uudelleen merkityksiä, tulkita sitä (ks. Pälli ym. 2010, 61).

Kunnan talousarvio on merkittävä alastrategia ja ei-inhimillinen toimija, jolla on vuotuista toimintaa ohjaava ja samalla rajaava vaikutus. Uuden kunnan strategiaa mobilisoidaan talousarvion avulla taloudelliseksi voimavaroiksi. Instituti-onaalisen käytännön mukaan valtuuston talousarviopäätöksessä määritellään sen toiminnallinen ja taloudellinen sitovuustaso. Kuntaliitosten toteuttamisessa tärkeä osa on yhdistymisavustuksilla, jotka ovat sekä strategisen yhdistymissopimuksen että talousarvion osa. Ne ovat strategisen yhdistymisen turvaajia mahdollistaessaan uuden kunnan rakentamista taloudellisesti. Strategisessa yhdistymissopimuksessa oli yhdistymisavustusten käytöstä sovittu kohtuullisen tarkalla tasolla. Yhdistymisavustukset, joita puheessa usein nimitetään ”porkkanarahoiksi”, helpottivat yhdistymisen jälkeen ensimmäisten talousarvioiden laadintaa tuodessaan lisää taloudellisia resursseja vaikkakin vain väliaikaisesti. Yhdistymisavustusten käyttö oli poliittinen kysymys, joka oli kuitenkin enemmän paikallispoliittinen kuin puoluepoliittinen.

Tää porkkanarahavaihe oli vähän sitä, että sillähän ostettiin tavallaan ainaki niitä politiikkoja hiljaseks. Ihan suoraan sanottuna, suomeks. [naurua] (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Saatiin nää palvelut sillä tavalla turvattua ainaki tän yhdistymissopimuksen voimassaoloajan kolme vuotta. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Yhdistymisavustuksilla kehitetään uuden kunnan infrastruktuuria, mikä merkitsee yhdistymissopimuksen ja talousarvion tekstuaalisten ketjujen muuttumista materiaksi. Toteutuksen kannalta on ongelmallista, että yhtä aikaa on rakentamistarpeita sekä kiinteistöjä, joille ei ole käyttöä ja jotka tulisi saada myytyä. Strategisten yhdistymisasiakirjojen tavoitteiden ja todellisuuden sovittaminen vaatii ajallisesti sitkeää työtä.

Me laitoimme sen [porkkanarahan] järkevästi. Me laitoimme sen vesijohtoihin ja viemäreihin ja me saimme [aiemmasta] kunnastamme kuusikymmentä prosenttia vesi- ja viemärijohdon verkostoon mukaan. Kaikki talot, jotka on tän vesijohdon ja viemäriverkoston ympärillä menee kaupaksi. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Kun tuli monta kuntaa ja kaikilla oli kunnantaloa ja muuta, niin kyllä siinä sitä järjesteltiin. Meille oli selvä kyllä. että me myydään niitä turhia kiinteistöjä. Osa oli hyvin vaikee vaikee myydä. (toimialajohtaja, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Koska yhdistymissopimus on sitova vähintään 3 vuoden ajan, olivat yhdistymisavustukset voimakkaasti toimintaa ohjaavia sekä toisen tulkinnan mukaan myös voimakkaasti sitä rajoittavia. Koetaan, että yhdistymissopimuksessa annetuista lupauksista yhdistymisavustusten suhteen ei voida peräytyä.

Mitään sellaista, mitä on luvattu, ei ole peruttu. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Aikaisemmassa tutkimuksessa kuntaliitosten osalta onkin havaittu, että yhdistymissopimusta pidetään jopa ”pyhänä” (esim. Aronen ym. 2009, 259). Kysymys on eräänlaisesta keskinäisestä luottamuspääomasta, jota on kasvatettu näillä lupauksilla yhdistymisavustuksien käytöstä (Airaksinen ym. 2012, 59). Kysymys on uuden kunnan voimatasapainosta, joka on syntynyt jo yhdistymisvaiheessa vallitsevien asetelmien, käytävien neuvottelujen ja sopimisen pohjalta: kuntakohtaiset, aluekohtaiset, poliittiset, henkilökohtaiset intressit (Aronen ym. 2009, 259). Eri kuntaliitoksissa on havaittu, että yhdistymissopimusten kirjausten osalta ollaan lähes poikkeuksetta kahta mieltä (Airaksinen ym. 2012, 58). Yhdistymissopimuksen sitovuutta yhdistymisavustusten osalta ei sinänsä aseteta kyseenalaiseksi, mutta osa toimijoista tulkitsee, että yhdistymisavustuksilla toteutettiin asioita, joissa ei ollut mitään järkeä ja että olisi strategisesti parempi, jos ne jätettäisiin toteuttamatta. Oletettavasti tällaisia episodeja tapahtuu kaikissa kuntaliitoksissa yhdistymissopimuksen sitovuuden vuoksi. Tämän tutkimuksen kuntaliitoksissa ei-järkeviksi episodeiksi nimetään esimerkiksi pienen liitoskunnan rantasauna ja pyörätie, joka ei johda minnekään ja jossa ”jänikset hyppii enemmän kuin pyöräilevät ihmiset” (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto). Niitä nimitetään myös ”demokratian hinnaksi” (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat) ja ”politiikan irvikuviksi” (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto). Ulkopuolisesta, jonka ei tarvitse kamppailla kuntien yhdistymisstrategian toteutuksesta, nämä episodit vaikuttavat lähinnä hupaisilta.

Mun mielest näihin porkkanaraboihin ylimalkaan sisältyy tämmösiä ihan älyttömyyksiä. Se on sitä vanhan kunnan ajattelua, että sinne muka saatiin jotaki. Siitä kohtaa vielä puuttuu se yhteinen ajatus, et käytettäis se tollai järkevästi yhteiseks hyväks, josta kaikki hyötyis. Mä oon ihan varma, et se rantasaunaki on ongelma hetken päästä. Ei sil oo tarpeeks käyttöö. se on pelkkä kustannustekijä. [naurua] (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Eri kuntaliitosten yhdistymissopimuksen tulkinnassa on tavanomaista, että osa toimijaverkosta tulkitsee sopimuksen kirjausten olleen liian löyhiä. Osa tulkitsee, että sopimuksessa on tehty liian tarkkoja kirjauksia, jotka estävät alueen luontaiset kehitysvaukset. (vrt. Airaksinen ym. 2012, 58) Yhdistymistrategian toteutusvaiheessa syntyy ristiriitaa, säröjä, syystä, että osa päättäjistä vetoaa yhdistymissopimukseen ja sen sisältämiin ”lupauksiin”. Osa toimijoista kokee joidenkin yhdistymissopimuksen ”lupausten” olevan absurdeja liitoksen toteuttamisen ajankohtaan liittyviin haasteisiin nähden. Viimeksi mainitut näkevät rationaalisempaa strategian evolutiivisen toteuttamisen sopeutumalla muuttuneeseen toimintaympäristöön, esimerkiksi palveluverkon osalta.

Se on tietysti Sastamalan osalta totuus, että palveluverkko on liian raskas. No heti päästään sanomaan, että nyt sit syrjäkulmia aletaan sorsia ja muuta vastaavaa. Ja aina tää kyläkoulujen lakkauttamiskeskustelu on todella tunteisiin vetoavaa ja kiivasta. Mä oon niissä kyläilloissa sanonu, että tosiaasia on, jos Sastamala rakentus puhtaalta pöydältä sillä tavalla, että tänne tupsahtas asukkaat niille asuinsijoille, missä he asuvat tällä hetkellä. Pam! Ja siihen laitetas palveluverkko päälle, niin se ei olisi ainakaan tässä. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Me yritettiin ne kunnialla saattaa päätökseen, vaikka kaikkia asioita ei pidettykään ihan täysin järjevinä. Ne on tuntunu jotkut niistä vähän semmosilta ylimääräsiltä rasitteilta ja rasituksilta, jotka on syöny sitten hiukan resurssia muualta tärkeempinä pidetyistä. (johtava viranhaltija, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Kuntaliitoksissa on tyypillistä, että se, mikä on toisessa kohtaa hyväksyttävä kompromissi uuden kunnan muodostumiseksi, voi uudessa kontekstissa muodostua vähitellen toiminnan rasitteeksi (vrt. Aronen ym. 2009, 259). Strategian toteutus yhdistymisavustuksen kohteiden ja palveluverkon muotoutumisen osalta on tasapainoilua toisaalta evolutiivisen toimintaympäristön muutokseen sopeutumisen rationaalisen toiminnan ja toisaalta vastavuoroisesti lupausten pitämisen, luottamuksen säilyttämisen ja sosiaalisen hyväksynnän välillä. Luottamuksen ja sosiaalisen hyväksynnän ylläpitämisen hinta on toisen tulkinnan mukaan tehottomuus ja ei-rationaalinen toiminta. Lupaus voi ajassa ja oloilassa olla ristiriidassa kunnan tarpeiden sekä strategisen toimintavapauden kanssa. Strategisen tasapainon löytämistä voidaan verrata kahden hevosen valjakkoon, jonka tarkoitus on taata tasainen kyyti sekä pitää kaikki rattailta olevat ihmiset kyydissä.

5.3.3 Strategiatoimijoiden roolit kuntaliitoksen toteuttajana

Kuntaliitoksen selvitysprosessissa työryhmien keskinäinen vuoropuhelu loi strategiseksi määrittyviä asioita ja niiden tasoja. Kuten strategiaprosessin käytäntöjä, myös toimijoiden rooleja voidaan tarkastella niiden performatiivisuutena suhteessa strategiaan. Tuolloin kysymys on huomion keskittämisestä siihen, miten toimijat voivat rooliensa kautta vaikuttaa strategiaan seurauksiin tai lopputuloksiin (esim. Nordqvist & Melin, 2008). Vaikka yhdistymisselvityksessä toimijaryhmille oli osoitettu roolit, jotka toisaalta mahdollistivat ja toisaalta rajasivat osallisuutta strategian muodostamiseen, ei toimija ole pelkkä annetun roolin suorittaja. Aikaisemman tutkimuksen mukaan toimijat voivat omaksua organisaation strategian tosiasiallisessa muodostamisessa ja toteuttamisessa rooleja, jotka eivät välttämättä ole yhteneviä heidän virallisen organisatorisen positionsa kanssa (Nokelainen, 2016, 45), jolloin rooli voidaan nähdä dynaamisena ja yksilöstä lähtevänä (Mantere ym. 2003, 74). Kysymys on siitä, miten yksilö ja ryhmä itse oivaltavat oman roolinsa strategian laatijana ja toteuttajana sekä mikä on sen performatiivinen vaikutus strategiatyössä: mitä se tuo esiin tai saa aikaan. Kuntaliitoksen eri vaiheissa strategiset roolit muodostuvat siitä, miten esimerkiksi päättäjät ja kuntien ylin johto odottavat johtavien viranhaltijoiden ja muun keskijohdon toimivan strategian suunnittelun ja toteuttamisen suhteen sekä miten näihin ryhmiin kuuluvat itse näkevät tai oivaltavat oman strategisen roolinsa (vrt. Mantere, 2008, 297). Yhteenvedo toimijoiden rooleista on taulukossa 2.

Kuntien strategiaprosesseissa ilmeisinä toimijoina näyttäytyvät varsinkin strategian muodostamisen vaiheessa kuntajohtajat, keskeiset päättäjät ja strategiakonsultit (taulukko 2). Näiden strategiatoimijoiden ilmeisyys perustuu siihen, että tavanomainen kuntien omaksuma rationaalinen strategian suunnittelumalli tarjoaa keskeisille päättäjille, virkamiehille ja konsulteille hierarkiaan ja asiantuntemukseen perustuvan valta-aseman, josta johdettuna on oikeutettua, että he määrittelevät, minkälainen kunnan tai kaupungin tulevaisuus on. Tämä perustuu perinteiseen näkemykseen, että strategia-asiantuntijuus on johtajan ominaisuus ja tehtävä, kun taas toimeenpano ja toteuttaminen ovat henkilöstön ja muiden hierarkian alemmalla tasolla toimivien tehtävä (Knights & Morgan 1991; Whittington, 1993; Beech & Johnson, 2005; Jarzabkowski ym. 2007, Laine & Vaara, 2015; Nokelainen, 2016).

Näistä keskeisistä henkilöistä kuntaliitosselvittäjä tai konsultti on strategiatyöhön kutsuttu organisaation ulkopuolinen toimija (taulukko 2). Strategiakonsultin traditionaalinen rooli on strategiatyön taitajan rooli strategisena ajattelijana ja analyttisenä suunnittelijana (Nordqvist & Melin, 2008, 327, 339). Konsultilla on sellaiset taidot, jotka antavat hänelle muodollisen pätevyyden ja tietämyksen soveltaa sellaisia strategiatyön käsitteitä, työkaluja ja malleja, jotka perustuvat tunnettuihin suunnittelukäytäntöihin sekä systemaattisiin strategiaan analyysiin. Hän tuo mukanaan itselleen ominaisia käytäntöjä, kuten sellaisia strategiatyökaluja, jotka vai-

kuttavat siihen, minkälaisista asioista muodostuu strategisia episodeja ja miten niitä käsitellään (esim. Jarzabkowski & Kaplan, 2015; Burgelman ym. 2018). Konsultti on hankkinut pätevyytensä kuntaliitosten selvitystyön toteuttamiseen esimerkiksi kuntakentän strategiakonsulttina. Lisäksi hänellä voi olla aiempaa näyttöä kuntajakoselvitysten tekemisestä.

Mutta ulkopuolisena konsulttina, niin minulta toisaalta toivotaan sitä tämmöistä asiantuntijakonsultointia. Eli tuotetaan tavallaan tietoa sen päättäjien päätöksenteon tueksi. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

No se ulkopuolinen selvittäjähän on prosessin vetäjä, informaation tuoja ja tämmönen peräänkattoja ja organisoija. Jotenkin tälleen mää näkisin, että se konsultin rooli oli. Ja sit se tietenkäin toi näitä erilaisia faktoja ja tilastotietoja ja kaikkee muuta sitten tänne meijän käyttöön. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Traditionaalisten strategiatyön perustaitojen lisäksi strategiakonsultin roolina on hahmottaa ja yhdistellä ryhmien ja yksilöiden erilaisia odotuksia ja tarpeita strategiaprosessin suhteen. Hän on sensitiivinen jännitteille ja konflikteille, joita melko varmasti ilmenee strategian muodostamisessa ryhmien ja yksilöiden erilaisten intressien seurauksena (esim. Nordqvist & Melin, 2008, 340). Kuntauudistuksen valmistelutyössä tulisi pystyä tulkitsemaan herkkiä tunteita, heikkoja signaaleja sekä niiden taakse kätkeytyviä missioita. Aikaisemman tutkimuksen mukaan kuntaliitosselvittäjät ovat toimineet tässä roolissa aivan kuin agentteina, jotka selvittävät erilaisia osin piileviäkin näkemyksiä kuntaliitokseen liittyen (Airaksinen ym. 2012, 51). Strategiatyön ammattilaisena hän saa aikaan muiden toimijoiden kesken positiivisen ja yhteisen maaperän, jossa saadaan aikaan kompromisseja ja sitoutumista. Tämä tapahtuu rohkaisemalla ryhmiä ja yksilöitä debattiin ja dialogiin. (Nordqvist & Melin, 2008, 340) Selvittäjien on myös nähty toimineen ikään kuin venttiileinä, joiden kautta kiukkua ja pelkoja on voitu kanavoida jo kauan ennen kuin varsinaisen liitospäätös on tehty (Airaksinen ym. 2012, 51).

No sitten joutuu kyllä vuorovaikutusta harjottaa ja sitä tunteiden hallintaa. Siinähan pitää tunnistaa se, että mikä siellä liikkuu siellä porukoissa ja, olenainen asia on saattaa ne ihmiset keskustelemaan yhdessä. Jos se jää pelkästään ulkopuolisen selvittäjän konsultin selvitykseksi, jossa se kertoo mikä on viisasta ja järkevää, niin eihän se tuu menemään. Se kestää sen ajan ku se konsultti on paikalla. Se kun ihmiset keskustelelee keskenään, niin se tulee se sitoutuminen siihen yhteiseen asiaan. Ja näinhän se yleensä käy, että jos se henki on hyvä ja on yhteisiä näkymiä, niin sehän menee vaan koko ajan parempaan ja tiiviimpään

suuntaan se porukka. Sit jos on taas ristiriitasia näkemyksiä, niin se voi jopa pahentaa sitä tilannetta tavallaan, että joudutaan kohtaamaan ne samat ristiriitaset asiat uudelleen ja uudelleen, niin sit se vaan heikentää sitä tilannetta. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella strategiatyön ammattilaisena selvityskonsultin roolina on sovittaa yleiset strategiasuunnittelun käytänteet paikallisiin olosuhteisiin. Strategisen suunnittelun mallit ovat globaalisti käytettyjä, mutta ammattilaisen täytyy osata arvioida se strategisen suunnittelun tapa, joka toimii kyseisessä kontekstissa. Tässä on kysymys tasapainosta yleisyyden ja erityisyyden kesken (ks. esim. Nordqvist & Melin, 2008, 339–340). Tästä esimerkkinä on aiemmin tässä luvussa mainittu elinvoimaisen kunnan malli, joka on sovitettu kuntakontekstiin soveltamalla Kaplanin ja Nortonin (1996a; 1996b) tasapainoitettua tulokorttia. Ollakseen uskottava strategiatyön ammattilainen ei voi kuitenkaan merkittävästi poiketa niistä strategisen suunnittelun käytännöistä, joita hän on työssään tottunut soveltamaan. Samalla hän kuitenkin ymmärtää ja kunnioittaa paikallisia rutiineja, normeja sekä toisten toimijoiden asemia kirjaamalla tutkimuskuntien yhdistymis-selvitykseen paikallisia innovaatioita, kuten esimerkiksi aiemmin mainittu ajatus prosessiorganisaatiosta. Strategiatyön ammattilaisen yleinen kokemus ja tietämys tuovat luotettavuutta ja legitimizeettiä niille muille toimijoille, jotka ovat mukana strategisessa suunnittelussa. Hän pystyy myös opastamaan muita osallistujia systemaattisessa strategisessa suunnittelussa (Nordqvist & Melin, 2008, 327, 339).

Konsultilla on voinu olla se rooli, että saadaan siihen prosessiin se riittävä asiantuntemus, mitä ei sieltä paikallisesti välttämättä tule. Näissä rooleissa aika lailla nää linjaukset, niiden pitäis sieltä organisaatiosta itsestään tulla. Ja prosessikonsultti aika lailla myöski luottaa siihen, että organisaatiossa on tietoa, niinku niissä useimmiten on, aika lailla hyvää tietoa. Mut se, miten se saada sieltä ulos ja yhteiseen keskusteluun, ni se on sen prosessikonsultin tärkein rooli. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Konsultin rooli strategiatyön taitajana on myös olla tuttu tuntematon (Nordqvist & Melin, 2008). Selvitystyössä konsultti on ulkopuolinen näkijä, jonka asema tässä roolissa on pääsääntöisesti sosiaalisesti hyväksytty. Hänestä ei saa tulla liian tuttua eikä hän saa olla liian vieras, mikä antaa hänelle mahdollisuuden pysyä autonomisena, neutraalina ja uskottavana ulkopuolisena suhteessa ryhmien ja yksilöiden erilaisiin intresseihin (Nordqvist & Melin, 2008, 339). Hänen uskottavuutensa perustuu siihen, että hän ei ole kenellekään uhka eikä kenenkään lakeija. Se merkitsee tasapainon pitämistä läheisyyden ja etäisyyden kesken suhteessa muihin toimijoihin. Kaksi tutkimuskuntien eri liitosvaiheen strategiakonsulttia kertovat:

No aina kun on kaksi kuntaa, vaikka ne ois myötämielisiäkin toisen suhteen, puhumattakaan siitä, jos on enemmän kuntia, sehän lähtee niin, että pitää olla joku ulkopuolinen, joka on uskottava siinä asiassa. Siis asiantuntija, joka on objektiivinen. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Semmoset on vaaranpaikkoja sitte näissä, missä jotkut jopa haluaa huonolla tavalla myös hyödyntää tarkotushakusesti konsulttia siinä, että tämä on nyt jonnakkoinen viisaus, jos konsultti sen on tähän pohja-aineistoon nostanu. Vaikka tarkotus ei välttämättä ois todellakaan ollu se, päinvastoin. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Yhdistymisstrategian valmistelussa kuntajohtajien toimijuus (taulukko 2) on eksplisiittinen ja sen legitimiteetti perustuu keskeiseen asemaan yhdistyvässä kuntaorganisaatioissa sekä esittelevän virkamiehen asemaan. Muiden toimijoiden mukaan kuntajohtaja on erityisesti yhdistymisstrategian muodostamisessa vahva performatiivinen toimija, ”priimusmoottori”, joka käynnistää muutosta, tuottaa näkemyksiä ja vaihtoehtoja sekä ylläpitää toimijaverkon keskinäistä vuorovaikutusta omassa kunnassaan ja erilaisissa vuorovaikutustilanteissa ohjausryhmässä, työvaliokunnassa, työpajoissa ja seminaareissa.

Kunnanjohtajan rooli on tietysti erittäin vahva, kun se on se esittelyvalta sillä. Kylhän se kuka kysymyksen asettaa, aika paljon määrättelee, mihin ja millä tavalla vastauksia syntyy. Näissähän tarvitaan se ”isäntä”, joka pitää koossa siellä sitä juttua. Jos se konsultin varaan jää, niin silloin se kyllä hajoo. Se pitää olla paikallinen projektijohtaja siellä, joka sitä pitää. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

[Kuntajohtaja] tietysti, [hän] on johtajana semmonen, et se sitouttaa ihmiset todella tiiviisti, se on erittäin aktiivinen verkottuja. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Keskeinen asema organisaatioissa luo kuntajohtajaa kohtaan odotuksia vahvasta performatiivisuudesta strategian muodostamisen ja päätöksenteon prosessissa. Kuntajohtajan rooli on tunnistaa ja edistää niitä kysymyksiä, jotka voivat mahdollisesti laukaista uutta strategiaa muodostavia episodeja (Ansoff, 1979; Dutton & Jackson, 1987; Lechner ym. 2010). Toimijan oma kognitiivinen järjestelmä, aistimisprosessit ja tunteet vaikuttavat strategiaa aikaansaavien jaksojen laukaisevien kysymysten valintaan ja tulkintaan (ks. esim. Balogun & Johnson, 2004; Liu & Maitlis, 2014; Vuori & Huy, 2016; Burgelman ym. 2018). Kuntajohtajan rooli on olla strategisten aloitteiden tekijä, neuvottelija, välittäjä, sosiaalisen pääoman käyttäjä ja kerääjä. Kuntajohtajalla voi olla myös ominaisuuksia, joita Nordqvist ja

Melin (2008) liittävät strategian ammattilaisten rooleihin, kuten esimerkiksi sosiaalinen taitavuus eri ryhmien intressien hahmottamisessa ja yhdistämisessä sekä erilaisiin odotuksiin vastaamisessa. Siksi on hieman yllättävää, että kuntaliitoksen päätöksentekohetken lähestyessä esiintynyt voimakas kuntaliitoksen vastustus yllättää myös kuntajohtajat, jotka ovat yhdistymisstrategian keskeisiä toimijoita. Myös pienellä enemmistöllä syntyneiden liitospäätösten jälkiselvittelyn osalta kuntajohtajan tehtävä on voidella balsamia äänestyksessä hävinneiden haavoihin ja sovittaa erimielisiä näkemään yhteiselämän mahdollisuuksia jatkossakin. Kuntajohtajat pitävät strategista toimijuuttaan itsestään selvänä (vrt. Mantere, 2008, 299), mutta he ovat myös tietoisia keskeisestä roolistaan performatiivisena asioita esiin tuovana ja aikaansaavana toimijana. Kuntien johtajat kuvaavat rooliaan seuraavasti.

No se kuntaliitoksen käynnistäminen liittyy aika läheisesti mun henkilööni. (kuntajohtaja, pieni kunta)

No näin jälkeempäin mä nään sen, että mulla oli liiankin suuri rooli. Se ois voinu kaatua siihen. Jos ois ollu vähänkään enemmän kunnassa vastustusta, niin se ois voinu käyvä siihen, että mulla oli oikeestaan kaikki käsissä. Mutta voin kuvitella, et jos ois ollu vaikeempi tilanne niin silloin ois kunnanjohtajaa ruvettu arvostelemaan liiasta yksinvaltiudesta. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Mä oon leikkisästi sanonu, eikä se oo leikkiäkään, että ...sinä päivänä kun kokous [liitospäätöksestä] oli, se oli kaikissa kunnissa yhtä aikaa, niin, yhdellä puhelinsoitolla mä oisin saanu äänet toisin päin. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Päätäjien osalta keskeisiksi strategiatoimijoiksi erityisesti kuntien yhteensulautumisen prosessissa tunnistetaan kuntien hallitusten puheenjohtajat, valtuustojen puheenjohtajat sekä yhä enemmän valtuuston poliittisten ryhmien johtajat. Näistä keskeisistä päättäjistä kootaan myös tavallisesti yhdistymisprosessin ohjausryhmä. Keskeisiltä päättäjiltä odotetaan, että he hoitavat strategisen roolinsa neuvottelija selvitysvaiheissa aktiivisesti. Päättäjän toimijuuden performatiivisuus nähdään linjausten tekijänä, neuvottelijana, pelisääntöjen laatijana, vaikuttajana ja päätöksentekijänä (taulukko 2). Heiltä odotetaan vastuun ottamista tehdyistä päätöksistä, myös vaikeista. Päättäjän rooliin liitetään odotus, että hän on viestin viejä omaan poliittiseen ryhmäänsä, muihin poliittisiin ryhmiin ja kuntalaisille. Lisäksi päättäjiltä saatetaan odottaa sensitiivisyyttä jännitteille.

Hänel [kunnanhallituksen puheenjohtaja] oli nimenomaan tärkeä rooli silloin, kun sovitteli asioita. Hänel on erittäin hyvä taito löytää kompromisseja asioille ja päästä hyvin hankalista asioista. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Päätäjien tai poliittisten vaikuttajien, ja erityisesti niitten henkilöiden, jotka on valittu näihin, esimerkiksi ohjausryhmiin, neuvotteluryhmiin tai muihin tämmöisiin, niin heidän tärkeä rooli, joka tuntuu välillä ehkä vähän unohtuvan, on oikeesti tehdä niitä linjauksia sen asian puolesta, mihin nyt ollaan menossa. linjauksia sen uuden kunnan puolesta näihin yhdistymissopimuksiin ja näihin näin. Myös aktiivisesti viestittää tätä asiaa eteenpäin sinne omiin poliittisiin ryhmittymiin tai oman kunnan poliittisiin muihinki ryhmittymiin, jos kaikista ryhmittymistä tai ryhmistä ei oo mukana. Myös aktiivisesti käydä sitä keskustelua esimerkiksi kuntalaisten ja median suuntaan ja tälleen näin. (tutkimuskuntien liitokseen osallitunut strategiakonsultti)

Niin ku tiedät niin, niin demokratia toimii, että poliitikot päättää, rahoista ja muista. Sitte ku oli vaikee asia, niin aina se käännettiin virkamiehille se homma, et jollaki tavalla poliitikot ihan suoraan sanoen vältti ottamasta vastuuta. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Aikaisemman tutkimuksen mukaan liitoksissa vastuunkantajina profiloituvat erityisesti pitkäaikaiset luottamushenkilöt. Useimmiten he ovat olleet myös kuntien hierarkioissa korkeassa asemassa. Muutoksen vetovastuun liika painottuminen kunnanhallitusten puheenjohtajien harteille on saanut osakseen kritiikkiä, mutta samalla vastuuta on selvästi myös työnnetty näille liitosprosessien voimahahmoille (esim. Airaksinen ym. 2012, 76).

Perinteinen näkemys strategian suunnittelun ja toteuttamisen osalta on ollut, että ylin johto vastaa strategian muodostamisesta ja varsinkin keskijohdolle annetaan muutosten ”jalkauttamisen” osalta keskeistä roolia. Aikaisemmassa tutkimuksessa keskijohdon odotettuja rooleja strategiatyössä on strukturoitu esimerkiksi Floyd ja Wooldridgen (1992) luomien dikotomioiden mukaan siten, että rooliin voi sisältyä ylhäältä alaspäin etenevää strategian toteutusta tai alhaalta ylöspäin suuntautuva strategista toimintaa ja nämä etenemistavat voivat olla integratiivisia tai divergenttejä. Keskeisessä asemassa kunnan strategiatyössä ylimmän johdon lisäksi ovat ne viranhaltijat, jotka kuuluvat kunnan johtoryhmään (taulukko 2). Kunnan johtoryhmään kuuluvia viranhaltijoita ovat usein toimialojen johtajat (esimerkiksi teknisen toimialan, sivistyksen ja perusturvan johtajat) ja hallinnon eri tehtävien (esim. yleishallinto, talous, henkilöstö). Johtoryhmän jäsenillä voidaan nähdä olevan strategian suunnittelussa keskeinen rooli merkityksellisten tulkintojen luomisessa ja esiin tuomisessa (Thomas, J. ym. 1993, Einola & Kohtamäki, 2016). Kuntien toimialajohtajilla on selkeä näkemys omasta strategisesta roolistaan liitosprosessissa, varsinkin niillä toimialajohtajilla, jotka ovat strategiaprosessin aloitevaiheessa tulevasta asemastaan varmoja. Toimialajohtajat oli kutsuttu yhdistymiselvityksen työryhmiin tulkitsemaan ja sanoittamaan työryhmille annettua valmistelurakennetta. Useat toimialajohtajista toimivat näiden alakohtaisten työryhmien puheenjohtajina

ja hankkivat tässä tehtävässä syvällisen omakohtaisen tietämyksen strategisen kuntaliitoksen tavoitteista. Toimialajohtajat näkevät roolinsa strategiatoimijana johtamansa toimialan autonomisen ja sopeutuvan kehittämisen mahdollistajana, mikä poikkeaa luonteeltaan perinteisestä strategian implementointiin liittyvästä roolista. Tämä viittaa keskijohdolta odotettuun rooliin sellaisten työkäytäntöjen kehittämisestä, joiden avulla toimiala sopeutuu toimintaympäristön muutoksiin (ks. Floyd & Wooldridge, 1992; Mantere, 2008). Toimialan luovaan kehittämiseen liittyvästä strategisesta toiminnasta ovat esimerkkinä uuden kunnan kaavoitukseen ja palveluverkkoon liittyvät toimintaympäristön vaatimuksiin sopeuttavat tulkinnat.

Mä nään oman roolini johtavana esimiehenä sillä tavalla, että mun pitää olla hengenluoja. Et jokainen uskaltaa tuoda ne omat ideansa esille, myös epäkohdat. Sitä kautta nousee niitä parempia käytäntöjä ja kehittämistyötä. Mä oon halunnu lähteä siitä, että mun tehtäväni on aukoo latua. Mä kuljen edellä, ja raivaan esteitä niin, että ammatillaiset pystyy hoitamaan sen homman niin, että palvelu toteutuu ja järjestyä halutulla tavalla. se on vähän niin kun tää curling. Eiks siin oo se, joka harjaa sitä, niin se on vähän sama asia. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Että mua helpotti, kun mä olin ollu suunnittelemassa. Mul oli visio, mitä mä halusin toteuttaa ja minä tein sitä. Vielä mul oli yks hyvä puoli se, että tätä [-]johtajan vakanssia ei missään peruskunnassa sillä hetkellä ollut elikkä sain luoda sen uudesta. Mun mielestäni koko organisaatio on siis sitä uuden kehittämistä ja uusien mallien hakemista. Sitä on tuettu, ehkä joidenkin mielestä jopa liian paljon, että siihen perustyöhön ei oo jääny aikaa. Elikkä tavallaan se arvostus on ollu siihen kehittämistyöhön, mutta ei siihen arjen tekemiseen ja ku se tarvis olla sekä että....(toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Toimialajohtaja vastaa odotuksiin roolistaan evolutiivisten työkäytäntöjen mahdollistajana. Tämä saa muille toimijoille aikaan tunteen luovuudesta ja vapaudesta työssä (ks. Mantere, 2005; Mantere, 2008). Kysymys on organisaatiossa ylhäältä alaspäin etenevästä divergentistä strategian levittämisestä (ks. Floyd & Wooldridge, 1992, 154) ydinprosesseissa toimiville, mikä sopii uuden kunnan ajatukseen toimialajohtajasta ydinprosessin omistajana (vrt. esim. Mantere, 2008, 300–301). Voidaan ajatella, että tässä on kysymys strategisen roolin omakohtaisesta tulkinnasta. Omakohtaistaminen nähdään tässä yhteydessä diskurssina, joka keskittyy ihmisen kykyyn hahmottaa ja asettaa itselleen päämääriä strategiatyössä (Mantere & Vaara, 2008; Pälli ym. 2010; Jalonen ym. 2018).

Vahvan strategiatoimijan roolin tutkimuskunnissa saavuttavat ne johtavat virkamiehet, jotka ottavat paljon vastuuta sekä yhdistymisstrategian muodostamisesta

että toteuttamisesta. Kysymys on strategiatoimijasta, joka on valmis ottamaan vastuuta enemmän kuin hänen välittömästi odotetaan tekevän (Nordqvist & Melin, 2008, 328). Valmistelusta ja toteuttamisesta vastuuta ottaneille viranhaltijoille on yhteistä, että he lähes kaikki suhtautuvat kuntamuutokseen myönteisesti ja hekin, jotka ovat kriittisiä, ovat kriittisiä sen vuoksi, että pelkäävät strategisen otteen häviävän monitahoisessa valmisteluprosessissa. Johtavien hallinnon viranhaltijoiden valmiutta käytetäänkin tutkimuskunnissa hyväksi ja heidän odotetaan antavan strategian suunnitteluun ja toteutukseen suuren työpanoksen. Voidaan ajatella, että suuren työpanoksen odottaminen hallinnon johtavilta viranhaltijoilta on eräänlaisia strategiayön taloudellisesti näkymätöntä resursointia.

Se pisti kans aikamoiset haasteet meille virkamiehille ja aika paljon sitä omaa ittee piti pistää siihen mukaan, omaa työpanosta, omaa vapaa-aikaa. Sitä oli välillä semmonen olo, että työ on harrastus. Se on kyllä edelleenkin eikä se ollenkaan huono harrastus oo, mutta kumminkin [naurahtaen]. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Paljon valmistelu- ja toteuttamisvastuuta ottavat viranhaltijat käyttävätkin strategiaa toisaalta työssä ilmenevien tilanteisten ongelmien ratkaisemiseen ja toisaalta näkevät jokapäiväisen työnsä hyödyllisenä strategian toteutumisen suhteen. Strategialla onkin ilmeinen yhteys heidän työkontekstiinsa. Nämä strategiatoimijat ovat hankkineet tietämytensä joko toimimalla sihteereinä seutuyhteistyön eri elimissä tai suuren liitoskunnan jonkin hallinnon alan syvällisenä asiantuntijana. Heillä on ollut vahva asema selvitysvaiheen ykkösryhmän toimielimien sihteereinä ja koko organisaatiota koskevien strategisten uudistamisprojektien toimijoina. He saavat kantaa vastuuta myös kritiikistä, joka kohdistuu eräisiin strategisiin uudistusprojekteihin, kuten prosessiorganisaation soveltamiseen uudessa kunnassa sekä keskitettyjen hallintopalvelujen huonoon toimivuuteen arkipäivän käytäntönä. Johtavat hallinnon viranhaltijat kertovat:

Ja me ei onnistuttu sitä asiaa saamaan pyörimään niin, että se homma olis pelittäny ja nää ydinprosessit olis ollu tyytyväisiä ja kokenu että tää [keskitetty hallintopalvelu] on hyvä systeemi. Siihen tuli kritiikkiä sitten jatkuvasti ja meidän oli pakko, oliko se ny noin 1,5 vuoden jälkeen, tavallaan nostaa kätemme pystyyn, että ei me pystytä tätä jatkamaan tällä tavalla ja sit me purettiin se HalTu [keskitetty hallintopalvelujen yksikkö] ja siirrettiin nää henkilöt näille ydinprosesseille. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Ite pidin ajatusta hyvänä, pidän edelleen. Ja edelleen oon sitä mieltä, et ei ois saanu antaa periks. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Aikaisemman keskijohdon rooleja tarkastelevan tutkimuksen mukaan (Floyd & Woodridge, 1992; Mantere ym. 2008) tässä on kysymys ylhäältä alaspäin etenevästä tarkoitettuna strategian integroivasta toteuttamisesta.

Tutkimuskunnissa yhdistymisstrategian suunnittelutyöryhmiin osallistui myös niitä toimintayksikköjen johtavia viranhaltijoita, jotka ratkovat palvelujen toteuttamiseen liittyviä tilanteita päivittäin sekä ovat läheisessä kontaktissa asiakkaiden ja kuntalaisten kanssa. Keskijohdon osallistuminen yhdistymisstrategian laadintaan nousee merkittävään rooliin strategian toteuttamisessa, koska se merkitsee mahdollisuutta ymmärtää, miksi kuntaliitos on tarpeellinen ja miten se liittyy menneeseen toimintaan. Keskijohdon odotetaan pystyvän yhdistämään uudet tavoitteet entisten kanssa ja näin ollen edustamaan jatkuvuutta muutoksessa (ks. Mantere, 2008, 302). Keskijohtoon kuuluva toimii usein linkkinä henkilöstön ja muutokseen sitoutuneen ylimmän johdon välillä.

Keskijohtoon saatetaan kohdistaa melko epärealistisiäkin odotuksia koko prosessin ajan, etenkin muutoksen käytännön toteutusvaiheessa (esim. Nyholm, 2008). Keskijohto saattaa kokea samanaikaisesti muutokseen liittyvää risti-painetta sekä ylemmän johdon että työntekijöiden taholta (Vakkala & Syväjärvi, 2012). Huomattavaa on, että keskijohdolla, kuten myös usein henkilöstöllä, on muutostilanteissa eräänlainen kaksoisrooli: toisaalta uudistukset vaikuttavat keskijohtoon ja toisaalta henkilöstö ja esimiehet myös itse tulkitsevat, toteuttavat ja elävät uudistuksia (Jokinen, E. 2015, 109). Keskijohdon rooli on usein olla arkipäivän tilanteista vastuuta kantava näkymätön strategiatoimija. Hän ottaa kantaa arkipäivän työssä syntyviin autenttisiin ongelmatilanteisiin sekä vastaa toiminnan sujumisesta (taulukko 2).

Mä en tiä odotinks mä mitään. Mää vaan olin että ”no niin kääritään hihat ja ruvetaan hommiin” periaatteella. En mä siinä vaiheessa arvioinu sitä, onks tää nyt sit mitään järkee. Tai lähinnä mä kyllä oon koko ajan aatellu, että tää on ihan viisasta. En oikeestaan koskaan aatellu sillai, että ”onpa surkee” tai että että ”ei tässä oo kyllä mitään järkee”. Että mä tunnen aika hyvin tän väkeni, kun mä oon täällä ollu kuin maailma aikojen alusta ni nää työkaverit joo mä oon hyvin monen kans tehny jo töitä. Ja sitten kun mejän oma väki oli siinä niin mukana, niin ei se ollu mitenkään hankala. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Mä itekin yritin kertoa [kuntaliitoksesta] niitä positiivisia asioita, että periaatteessa ei mun elämässä [esimiehenä] ole ainakaan tapahtunu mitään mullistuksia tän liitoksen myötä. Että päinvastoin, joissakin palveluissa on tapahtunu parannusta. (johtava viranhaltija, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Keskijohdon tulkinnat johdon muutossuunnitelmista sekä näiden tulkintojen vaikutukset toimintaan, ajattelutapaan ja vuorovaikutukseen muiden kanssa, ovat avainasemassa organisaatiota kehitettäessä (Gioia & Chittipeddi, 1991; Balogun & Johnson, 2004; Balogun & Johnson, 2005). Aikaisemmissa tutkimuksissa on väitetty, että keskijohdolla voi olla parempi ymmärrys kuin ylimmällä johdolla siitä, mikä strategioissa on realistista (Mintzberg, 1994), että alemman organisaatiotason keskijohto on avain organisaatiota koskevan tietämyksen luomisessa (Floyd & Lane, 2000, Floyd & Wooldridge, 2000) ja että nämä ajatukset auttavat organisaatiota sopeutumaan muuttuvaan ympäristöön (Burgelman, 1983; Mantere & Vaara, 2008). Huomattavaa on, että keskijohdon roolina voi muutoksen tulkitsijan ja tekijän roolin lisäksi olla myös korjaava rooli (kuvio 6: kohta 4.6.) silloin, kun muutossuunnitelmat törmäävät autenttisisessa organisaatioelämässä todellisuuteen. Lähiesimiehet tuovat organisaation ylemmille tasoille tietoa esimerkiksi keskitettyjen hallintopalvelujen huonosta toimivuudesta arkipäivän toiminnassa sekä ehdottavat strategian korjaamista hallintopalvelujen organisoinnin suhteen. Samoin toimivallan delegointiin liittyvät ongelmat tulevat esiin palvelutoiminnan tilanteisessa johtamisessa. Se on luonteeltaan alhaalta ylöspäin suuntautuvaa integroivaa strategista toimintaa (Floyd & Wooldridge, 1992), jossa organisaation tilaa koskevan tiedon välittämisen halutaan saavan aikaan ylemmällä organisaatiotasolla asiain tilaa korjaavia toimenpiteitä.

Mutta siinä on sitten myös kaks semmosta, kipukohtaa, tullu. Elikä mm. että se arki, uudessa kaupungissa, ei ollut mitään sitä mitä oli suunniteltu. Taiikka mitään ja mitään. Mutta joku asia siinä ei niin kun toiminut, eli. Mut se ei vaan niin kun toimi jos.. se ei oo suora esimies-alaisuhde. Näitä esimiehiä kun on eläköitynyt, niin tehtäviä on jaettu, sitä hierarkiaa purettu ja hallintosääntöä uudistettu. Et mun mielestä se on hienoa, et joku tällöinen organisaatio pystyy virheistä oppiin ja kehittään. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Keskijohtoon kuuluvan alaiset tulevat kaikista yhdistyivistä kunnista ja heidän lukumääränsä saattaa olla huomattavasti suurempi kuin ennen kuntaliitosta. Johtavan viranhaltijan ajankäytöstä kamppailevat varsinainen esimiestyön arki ja kehittämistehtävät. Esimiestyön arkeen kuuluu varsinkin kuntien yhteensulautumisessa yhteisöllisyyden luominen siten, että yksikkö koetaan yhteiseksi ja yhdeksi työpaikaksi. Keskijohdon rooli yhdistymisstrategian toteuttamisessa onkin olla yhteisöllisyyden rakentaja työyksiköissä. Osataanko ylimmän johdon taholta asettaa tähän rooliin liittyviä odotuksia keskijohdon suhteen vai jääkö tämä rooli ja sen merkitys näkymättömäksi (kuvio 6: kohta 5.2.) toisille strategiatoimijoille. Palvelutoiminnan lähijohtoon kuuluvat itse kokevat oman aktiivisuutensa ja tahtonsa tärkeäksi yhteisöllisyyden rakentamisessa. Se on heidän tapansa asettaa tavoitteita omalle strategiatyölleen. Kyse on alhaalta ylöspäin etenevästä divergentistä strategiatoiminnasta,

jossa esimiehet luovat esimerkiksi yhteisöllisyyden rakentamisessa käytäntöjä, jotka ovat autenttisesta tilanteesta syntyviä emergenttejä strategiakäytäntöjä. Siitä saattaa seurata, että nämä teot ovat näkymättömiä muille toimijoille.

Viime joulun aikaanki esimerkiks mä kokosin kaikki yhteen ennen joulua. Mä pidin sellasen puheen. Kiitin kaikkia, kuinka me ollaan tehty paljon töitä. Sitte mä annoin niille glögipullot, tommosta pientä. Ja kato pieni määrä alkoholia glögissä on, niin eihän sitä voi kaupungin piikistä antaa. Sit mä annoin ihan omasta ja jokainenhan tiesi että nyt se antaa omastaan. Ku mä täytin 60, niin mä aattelin, että en varmana kyllä pidä yhtään mitään.. Joku sitten vingahi, et sul on syntymäpäivät. Sitte mä aattelin että joo-o, kai mun pitää sitte jotain. Sit mä kutsuin, kolmisenkymmentä tonne puistokadulle ja vein ne kaikki syömään. Maksoin sen omasta pussistani. Ja, niin se oli kiva se syntymäpäivä, siinäki tuli semmonen yhteenkuuluvaisuudentunne. Että semmosta, joutuu niinkun tekeen tai saa tehdä ja tarvii tehdä. Ja mä luulen että nyt, nyt mä oon niinku saanu semmosen otteen kaikkiin ja kukaan ei enää aattelee mitään. (joh-tava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Keskijohdon teot yhteisöllisyyden lisäämiseksi toimintayksiköissä henkilökohtaisine taloudellisine uhrauksineen ovat todennäköisesti sellaisia strategiakäytäntöjä, jotka ovat näkymättömiä muille strategiatoimijoille. Lisäksi on todennäköistä, että nämä teot saattavat olla lyhytikäisiä toteutuksia ja liittyvät ajallisesti yhdentymisen alkuvuosiin (kuvio 6: kohta 5.3.). Ne ovat onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä, jotka eivät välttämättä sisälly tarkoitettuun strategiaan, mutta ne ovat tärkeitä toteutuksen kannalta juuri siinä ajassa ja tilassa, missä ne tehdään.

Taulukko 2: Yhteenveto strategiatoimijoiden rooleista kuntaliitoksen suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Strategiatoimija	Strateginen rooli	Vaikutukset
Kuntajohtajat	<p>Strategia-asiantuntija, jonka valta perustuu keskeiseen asemaan organisaatiossa ja esittelijän aseman tuomaan legitimizeettiin</p> <p>On strategisesti aloitteellinen tunnistamalla ja edistämällä strategisia kysymyksiä</p>	<p>Muutoksen käynnistäjä ja ylläpitäjä</p> <p>Vahva asema yhdistymisstrategian muodostamisessa</p> <p>Huolehtii strategisen päätöksenteon oikeellisuudesta</p> <p>Sosiaalisen pääoman hyödyntäminen eri intressiryhmien tavoitteiden yhteensovittamisessa</p>
Hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat ja poliittisten ryhmien johtajat	<p>Strategisen yhdistymisen pelisääntöjen muodostaminen</p> <p>Prosessin poliittinen ohjaaminen</p> <p>Päätösten tekeminen</p>	<p>Kompromissien löytäminen neuvottelulla ja sovitellulla</p> <p>Viestin vieminen ja vaikuttaminen omiin poliittisiin ryhmiin ja kuntalaisiin</p> <p>Vastuun ottaminen kuntaliitoksesta</p>
Strategiakonsultti	<p>Strategisen ajattelun ja suunnittelun ammattilainen, tuo prosessiin strategiatyökaluja ja käytäntöjä</p> <p>Autonominen ja neutraali organisaation ulkopuolinen strategiaprosessin hallinnoija tai asiantuntija</p> <p>Sensitiivinen jännitteille, konflikteille ja piileville näkemyksille</p>	<p>Opastaa muita strategiaprosessiin osallistujia ja luo heille mahdollisuuksia legitimoitua strategiatoimijoiksi</p> <p>Sovittaa strategiasuunnittelun käytänteet paikallisiin olosuhteisiin</p> <p>Pyrkii luomaan osallistujien kesken positiivisen ja yhteisen maaperän mahdollistamalla debattia ja dialogia</p>
Toimialajohtajat	<p>Strategian sanoittaminen</p> <p>Ylhäältä alaspäin etenevän tarkoitetun strategian divergentti tulkitseminen ja levittäminen alaisilleen</p> <p>Alakohtaisten työryhmien puheenjohtajana toimiminen</p>	<p>Syvällinen omakohtainen tietämys yhdistymisen strategista tavoitteista</p> <p>Toimialan autonomisten ja evolutiivisten työkäytäntöjen mahdollistaminen</p>
Johtavat viranhaltijat, hallinto	<p>Ylhäältä alaspäin etenevän tarkoitetun strategian integroiva levittäminen ja toteuttaminen</p> <p>Yhdistymisstrategian valmistelusta ja toteutuksesta suuren vastuun ottaminen</p>	<p>Strategian valmistelun ja toteuttamisen näkymätöntä taloudellista resursointia</p> <p>Strategian hyödyntäminen työssä ilmenevien tilanteiden ratkaisemisessa</p>

	mittavan työpanoksen antaminen	
Keskijohtoa edustavat lähellä palvelutehtäviä olevat johtavat viranhaltijat ja esimiehet	Osallistuminen strategiaprosessiin Alhaalta ylöspäin etenevän strategian integroiva toteuttaminen organisaatiota koskevaa tietoa syntetisoimalla ja välittämällä ylimmälle johdolle Alhaalta ylöspäin etenevän strategian divergentti toteuttaminen Arkipäivän sujumisesta vastuun kantaminen ja mahdollisesti näkymätön strategiatoimijuus	Yhdistymisen tarpeellisuuden ymmärtäminen ja uusien tavoitteiden liittäminen menneeseen toimintaan ja näin jatkuvuuden turvaaminen muutoksessa Mahdollisen huonosti toimivan strategian sopeuttaminen ja korjaaminen Yhteisöllisyyden rakentaminen yhdistyneissä toimintayksiköissä emergenteillä strategiakäytännöillä

Strateginen toimijuus ei aina edellytä, että toimija organisaatiossa tai sen ulkopuolella olisi virallisesti nimetty strategiatoimijaksi. Näiden ei nimettyjen toimijoiden toiminta ja keskinäinen vuorovaikutus voivat kuitenkin vaikuttaa organisaation strategiaan. Heitä ei verkostossa välttämättä tunnusteta strategiatoimijoiksi ja heidän vaikutuksensa strategiaan saattaa olla heidän itsensä ja organisaation näkökulmasta tahatonta. Näistä näkymättömistä strategisista teoista ja toimijoista voidaan saada tietoa vain siten, että he kertovat kokemuksistaan. Nämä keskijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden kertomukset arkipäivän toimistaan ja innovaatioistaan ovat avain organisaation strategisten tulosten ymmärtämiseen, vaikka ne ovat usein olleet näkymättömiä traditionaalisissa rationaalisissa strategiateksteissä (ks. Steensen, 2014, 272).

6 Organisaation sisäinen dynamiikka kuntaliitoksen toteutuksessa – Toiminnan integraatio ja oikeutus

6.1 Toimintakulttuurien integraatio kuntaliitoksen toteuttajana

Ennen yhdistymistä yksittäisten kuntien hallinto- ja päätöksentekokulttuurit ovat saattaneet olla keskenään hyvin erilaisia. Näkyviä eroja ovat esimerkiksi organisaation rakenne, julkilausuttu strategia ja kokouskäytännöt. Kulttuurisia eroja voi olla esimerkiksi toimivalta- ja delegointikysymyksessä. (esim. Aronen ym. 2009, 262) Kuntien yhdistyessä on ongelmana, että aikaisemmista kunnista uuteen kuntaan tulleiden erilainen organisatorinen menneisyys aiheuttaa erilaisia käsityksiä ja tulkintoja nykyisyydestä. Aikaisempien kuntien totut toimintarutiinit poikkeavat toisistaan ja saavat aikaan organisaatio- ja työkuulttuurien yhteen törmäyksiä sekä sitä myöten säröjä toiminnallisen integraation toteutuksessa. Erilaisten organisaatiokulttuureiden yhteensovittamisesta syntyvät haasteet eivät ole fuusion jälkeisessä integraatiossa epätavallisia, olivat ne yritysten tai kuntien fuusioita (vrt. esim. Vaara & Monin, 2010). Erot eri organisaatioiden jäsenten ajattelumalleissa ja käyttäytymisessä ovat lähes poikkeuksetta suurempia kuin ylimmät johtajat alun perin kuvittelevat (Tienari & Vaara, 2004, 95). Fuusiot ovat kompleksisia, vaivalloisia aktiviteetteja sekä instituutiolle että henkilöstölle. Erilaiset käytännöt, jotka ovat syntyneet aiempien kuntien käytäntöjen historiasta, voivat tuottaa strategian toteutuksessa suuriakin yllätyksiä. Eri organisaatioiden toimintatapoja yhdistävä integraatioponnistus saattaa vaatia pitkän ajan toteutuakseen jopa vuosikymmenen (Mao ym. 2009; Pinheiro ym. 2017).

Kuntaliitoksen suunnittelussa oli selvitetty kuntien käytäntöjä hoitaa asioita. Strategian muodostamisen prosessissa oli tavoitteena, että uuteen kuntaan poimitaan liittyvistä kunnista parhaat käytännöt. Tutkimuskunnissa organisaatiokulttuurien törmäykset liittyvät kokemukseen, että uuden kunnan toiminnan alkaessa suurimman liitoskunnan toimintakäytännöt muodostuvat vallitseviksi käytännöiksi. Pienemmistä liitoskunnista tulleet toimijat kokevat pettymyksen tunteita, koska yhdistymisstrategian paikallisina käytänteinä jatketaan suurimman kunnan käytäntöjä eikä strategian muodostamisessa keskusteltua periaatetta parhaista käytännöistä. Näkemys siitä, että ”*Vammalan mallilla marsitaan*” on kuitenkin yhteinen sekä suurista että pienistä kunnista tulleilla viranhaltijoilla ja esimiehillä:

Miks otetaan aina se Vammalan käytäntö, miksi ei niitä hyviä käytäntöjä. Kun mehän selvitettiin silloin niit kaikkien kuntien hyviä käytäntöjä ja niistä piti ottaa ne hyvät parhaat käytännöt oli se sit kenen hyvänsä. Se on sitten

tietysti herättänyt osassa henkilöstöä, varsinkin näitten vanhojen kuntien alueille toimivissa toimipisteissä, hieman purnausta siinä alkuvaiheessa. (johtava viranhaltija, pieni kunta, hallinto)

Kaikki ne periaatteet ja ohjeet, mitä oli olemassa, ni käytännössä ne jäi voimaan mitä täällä [Vammalassa] oli voimassa. Kyllähän niitä läpikäytiin, mutta ei mun muistikuvani mukaan mitään olennaisesti uutta tuotu mistään muualta. Eli koko se puhe siitä, et ollaan parhaita käytäntöjä omaksumassa, niin kyllä se toteutu minun mielestäni aika huonosti. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Suurimmasta kunnasta tulleet toimijat eivät aluksi ymmärtäneet, että muista aiemmista peruskunnista tulleille Vammalan toimintakäytännöt ovat tuntemattomia. Muista kunnista tulleet kokivat toiminnallista poistyyntöä, koska he eivät täysin ymmärtäneet tai tienneet, miten uudessa kunnassa tulisi toimia. Muista kunnista tulleille toimijoille olivat outoja esimerkiksi kokousten ajankäyttöön ja osallistujien monilukuisuuteen liittyvät käytännöt samoin kuin päätösvallan delegointiin liittyvät käytännöt. Suurimman kunnan käytäntöjen soveltaminen vähentää muista kunnista tulleiden strategiatoimijoiden tietävyyttä, asioista perillä olemista, (Ahearne ym. 2014) ja murentaa heidän sosiaalista pääomaansa. Suurimman liitoskunnan uuteen kuntaan mukanaan tuomat toimintarutiinit ja käytännöt eivät olleet koko toimijajoukon kesken joko sosiaalisesti hyväksytyjä tai tunnettuja. Lisäksi yhdistymisen jälkeisessä integraatiossa sovitellaan näkemystä organisaation joustavuudesta suhteessa koettuun byrokraatiaan, millä tarkoitetaan organisaation sisäisen monimutkaisuuden kasvua (esim. Skodvin, 1999; Pinheiro ym. 2017).

Organisaation jäsenen strategia-asiantuntijuutta on analyttisten ja teoreettisten taitojen ohella myös tieto ja taito siitä, kuinka oma organisaatio toimii. Se on ymmärrystä siitä, kuinka ihmiset toimivat keskenään, miten päätöksentekoprosessit etenevät organisaatiossa tai mitä kokous- ja esityskäytäntöjä oman organisaation strategiaprosessissa ja toiminnoissa tulee noudattaa. (ks. Whittington, 1996, 733) Kuntafuusion alkuvaiheessa sekaannusta ja säröjä päivittäiseen toimintaan aiheuttavat esimerkiksi viranhaltijoiden päätösvaltaan liittyvät säännöt, jotka ovat suurimmassa kunnassa olleet erilaisia kuin muissa tutkimuskunnissa. Suurimmassa kunnassa oli totuttu hallintosääntöön, jossa valta ja vastuu oli delegoitu kuntajohtajalle ja toimialajohtajille ellei jokin syy vaatinut päätösvallan osoittamista suoraan tietyille viranhaltijalle. Hallintosääntö sisälsi jokaiselle vastuulliselle ns. delegointipykälän, mikä tarkoittaa, että hallintosäännön mukaisen vastuuhenkilön tulee jakaa oma valtaansa delegointipäätöksellä eteenpäin. Suurimmasta kunnasta tulleet johtavat viranhaltijat pitävät näitä delegointikäytäntöjensä itsestään selvinä eivätkä aluksi ymmärrä, että muista kunnista tulleet johtavat viranhaltijat eivät tätä käytäntöä tunne. Niinpä alussa joillakin kunnan toimialoilla jäi tarpeellista toimivaltaa jakamatta

esimiehille, minkä seurauksena toiminta puuroutui ja sitä myöten aiheutti epävarmuutta ja epäluottamusta.

Arki, uudessa kaupungissa, ei ollut mitään sitä mitä oli suunniteltu. Siinä kesti liian kauan se vaihe, että meille ei ollu delegoitu esimiehillekään tehtäviä. Elikä meidän piti liitoksen alusta palvelulla kuntalaisia ihan normaalisti. Mä uskon, että me kuitenkin teimme sen. Mutta meil ei ollu mitään siis virallista valtaa. Me törmäsimme koko ajan siihen, että Vammalassa oli ollut eri ohjelmat, erilainen toimintakulttuuri. Meidän oletettiin tietävän ne, mutta me emme tienneet, elikkäs ne käytännön työkalut puuttu. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Tietämättömyys tästä hallintosäännön toimivallan delegointiin liittyvästä käytännöstä sai tutkimuskunnissa aikaan epäselviä vastuualueita ja -suhteita sekä työntekijöiden luottamuksen horjumista esimiehensä pystyvyyteen ja osaamiseen. Syntyy hämmennystä ja hankalia arkipäivän tilanteita ennen kuin asia selviää ja toiminnan sujuvuuden kannalta strategiset päätösvallan delegointikäytännöt ja erilaiset käyttöoikeudet saadaan kuntoon. Miten hankalaa onkaan toimia, jos ei tiedä, mikä on oikea tapa tai että entinen tapa ei sovi eikä kelpaa. Vaikka kuntalaki määrittelee, miten ja missä viranhaltijoiden päätösvalta tulee dokumentoida, vaihtelevat hallinto- tai johtosääntöjen laatimisen käytännöt paikallisesti, jolloin toiminnallisessa integraatiossa saattaa syntyä näihin käytäntöihin liittyviä tulkintaeroja.

Se loi sitä, epävarmuutta, epäselvyyttä, jonka kanssa kipuiltiin. Kyllä sen työntekijät näkee, jos esimiehen pitää tehdä kaikki ne samat asiat ku ennenkin, mutta hälle ei ollu annettu vielä sitä valtaa ja vastuuta. Sit mahdollisesti ei tiedetä, kuka esimiehen esimies on ja niin edelleen. Lähiesimiehet varmaanki aika paljonkin pysyivät samoina, mutta sitten ne esimiehen esimiehet, kun ne muuttu. Alkuvaiheessa oli aika monenkertainen se esimiesrakenne. siitä tuli semmosta pientä nupinaa, kun ei tiä, kuka näistä ny vastaa. Kyl se varmaan välittyi se lähiesimiehen aseman epävarmuus työntekijöihin, myös. ... Kyllähän se on nöyryyttävää kun sulta viedään yhtäkkiä työkalut. [huokaa]. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Yhdistymisen jälkeisessä toiminnallisessa integraatiossa kielteisten tunteiden peittäminen suhteessa koettuun epäkohtaan voi johtaa integraation hidastumiseen. Syntyy mielikuva, että ihmiset ovat tyytyväisiä toteutettuun integraatioon eikä koettuja epäkohtia ymmärretä korjata, jos niihin liittyvät kielteiset tunteet peitetään (vrt. Vuori, N., ym. 2018, 886). Tämä muistuttaa jo aiemmin kuvatun hallintohenkilöstön keskittämisen suhteen koettuja kriittisiä asenteita ja kielteisiä tunteita, joiden esiin tuominen sai aikaan strategian korjausliikkeen. Kuntaliitoksen

toiminnallisessa integraatiossa ”nupinan” ja ”purnauksen” on hyvä tulla kuulluksi, jotta strategian toteutusta saadaan tarvittaessa korjattua.

Muistaakseni ensimmäisen vuoden lokakuussa saatiin delegointipäätös, että [naurahtaa] valtaa jaettiin ja pikkubiljaa sitä valtaa annettiin enemmän. Toisena vuonna sitä pysty sitten jo niin kun tekeen niitä oikeita asioita ja [naurahtaa] ja tota.. mm.. tuli ehkä hyväksytyksi. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Organisaation muutoksissa käsitellään usein muutosvastarintaa, mutta se on harvoin muutostutkimusten keskiössä. Toiminnallisen integraation yhteydessä esitettyä kritiikkiä tai harmistusta saatetaan pitää muutosvastaisuutena. Se voi johtaa nimenomaan siihen, että sekä strategian muodostamisen prosessissa että toteutuksessa kritiikkiä tai pettymyksen ja harmistuksen tunteita ei tuoda esille. Aikaisemman tutkimuksen mukaan harmistus, pettymys ja kritiikki voivat kuitenkin ”vastustamisen” sijasta sisältää siemenen parempaan toimintaan mahdollistavaan toteutukseen (Thomas ym. 2011; Mirabeau ym. 2018). Vastustavana koetun autonomisen käyttäytymisen tarkoitus saattaa olla ylhäältä alaspäin etenevän strategian toteutuksen parantaminen varsinkin, jos laaditulle strategialle on ominaista epäselvyys tai monitulkintaisuus (esim. Eisenberg, 1984; Mirabeau ym. 2018).

Tutkimuskuntien yhdistyessä talousarvion laatiminen uudelle kunnalle kohtaa odottamattomia teknisiä vaikeuksia: talousarviolukuja on vaikea muodostaa prosessiorganisaation ja prosessikaavion mukaiseksi. Talousarvion pohjaksi oli hankalaa muodostaa luotettavia lähtötietoja eikä myöskään talousarvion seurantatietoja tahtonut saada kohdallensa. Kovasta työstä huolimatta talousarvioon jää puutteita. Yhdistymisasiakirjojen määrittelemän prosessiorganisaation sovittaminen uuden kunnan ensimmäiseen talousarvioon koetaan työlääksi prosessiksi varsinkin monikuntaliitoksen yhteydessä.

Ne budjettieurot piti saada sinne hyvissä ajoin ennen ku se liitos ihan oikeesti toteutu elikkä ennen sitä 1.1. ajankohtaa. Meidän työ jatku sitten vielä koko sen kevään. Tehtiin korjauksia niihin, mitä oli tehty. Kaikki ei loksahthanukkaan välttämättä kerralla kohdallensa. Piti hakee vertailutietoo kuntien viimesistä tilinpäätöksistä, kun se malli [prosessiorganisaatio] ei ollu minkään kunnan malli, vaan se oli ihan uusi malli. Piti kuitenkin niistä vanhoista erilaisista rakenteista yrittää yhdistää tietoja, niin et meil olis joku vertailupohja. Mielenkiintosta mutta työlästä, sanotaan nyt näin. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Sinne jäi kirjanpitäjien sitkeen työn jälkeen miljoonan euron ristiriidat, joita ne ei pystyny ratkasee. Silloin me todettiin, että nyt mennään sitte tämmösellä eteenpäi ja kattotaan seurannan perusteella. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Materiaaliset työkalut, tietojärjestelmät, eivät tahdo taipua uuteen prosessipohjaiseen organisaatiomalliin. Nämä ongelmat heikentävät tämän ei-inhimillisen toimijan, talousarvioasiakirjan, performatiivista voimaa strategian toteuttamisessa. Koska työkaluja oli vaikea saada toimimaan yhteen, oli tyytyminen puutteelliseen toteutukseen ja alastrategian toteutuksen korjaamiseen ajan kuluessa. Näin ollen inhimilliset toimijat ovat ongelmissa epätäydellisen materiaalsen työkalun vuoksi.

Toisin kuin tekstit, jotka ovat pääsääntöisesti joustavia ja sopeutuvat uusiin strategisiin näkökulmiin ja strategista tasapainoa vaativiin toimenpiteisiin, tietoteknisten työvälineiden joustamattomuus voi olla strategian ja toiminnallisen integraation toteutusta haittaava ongelma.

Talousohjausjärjestelmää yritettiin parantaa ja tänne tehtiin uus hankintakin. Että esimies pystys pöydältänsä suoraa seuraamaan sitä tosta näitisti, missä mennään minki rahatilantees. Se laahaa edelleen jälkijättösesi. Sä saat pari kolme kuukautta sen jälkeen, kun on joku totetunu, tietää, miten se toteutu. Et sä pysty enää loppuvuodesta välttämättä tekee mitää. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Airaksinen ym. mukaan (2012, 61, 91) tietotekniikkaan liittyvät ongelmat eivät kuntaliitosprosesseissa ole kuitenkaan harvinaisia. Toimijoiden keskinäinen luottamus, konsensus ja vuorovaikutteisuus eivät auta, kun liitoksen toteuttamisvaiheessa ilmenee tietoteknisiä ongelmia. Tietotekniset kysymykset vaativat usein kapeaa ja syvää asiantuntemusta, jota liitosta valmistelevilla päättäjillä ja keskeisissä asemassa olevilla viranhaltijoilla ei välttämättä ole. Törmäys tietojärjestelmien joustamattomuuteen saattaa toteutusvaiheessa tulla yllätyksenä ja päättäjiä ihmetyttää, että viranhaltijat eivät tiedä, mikä on henkilöstön määrä uudessa kunnassa tai että luotettavaa talousennustetta ei ole saatavissa (em. 91).

Suurimman kunnan totunnaistuneista käytännöistä koetaan periytyvän myös kaupunginhallituksen, johtoryhmän ja muiden kokousten käytännöt, joista oudoimmaksi koetaan kokouksiin liittyvä ajankäyttö. Muista kunnista tulleet johtajat kokevat suurimman kunnan käytäntöjen mukaiset pitkät ja monijäseniset kokoukset turhauttaviksi ja rasittaviksikin.

Mut ehkä se kuulu taas sitte Vammalan päätöksentekokulttuuriin, että siellä käydäänki keskustelua ja....istutaan pitkään ja.... Se oli ehkä myös yks semmonen asia, johon [aiemmassa kunnassa] ei oo totuttu. Siellä se oli aika suoraviivasta. Sillon kun asioista päätetään, niin päätetään eikä turhaa istuta siellä. Varmaan osa mejän päättäjistä on kokenu sen tosi puuduttavana. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Niin se oli mulle vähän vierasta, että sitte piti kaikkien johtajien istua aika paljo minun mielestä vähä turhissakin palaverissa. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Toisaalta voidaan ajatella, että kokousten lukuisilla osallistujilla on suora pääsy tilanteessa synnytettyyn tietoon ja vuorovaikutukseen. Syntyneen tiedon ja vuorovaikutuksen avulla voi kokoukseen osallistuva toimija koota uudelleen tietävyyttään ja asioista perillä olemistaan ja sitä myöten kasvattaa sosiaalista pääomaansa. Kokousten monijäsenyys saattoi olla myös seurausta kuntayhteistyön ajalla syntyneestä paikallisesta käytännöstä hajauttaa valtaa ja osallisuutta niin kuntien päättäjien kuin viranhaltijoiden kesken.

Meil on 13 [toimintayksikköä] ja 4 aluejohtajaa niin oon kuitenkin halunnu, että me on kokoonnuttu kaikki yhdessä. Toinen ajatus ois voinu olla se, että meil olis ollu aluejohtajat ja sitten ne ois sitten pitäny siellä. Mut kuitenkin mä oon kokenu, että siinä alussa oli äärettömän tärkeetä, että ne pääsi kaikki johtajat siihen [osaprosessin] johtoryhmään mukaan ja kuuleen ja sit kun sovittiin vielä asioita ja oli uuden luomista. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Pienemmistä kunnista tulleet toimijat nimittävät organisaation kasvavaa sisäistä monimutkaisuutta byrokratiaksi. He kokevat uudessa kunnassa menettäneensä organisationaalista joustavuutta verrattuna aiempiin pienempiin peruskuntiinsa. Ilmiössä on kysymys siitä, kuinka pitkälle puheteko riittää organisaation toimintakäytännöissä ja missä tapauksessa sovitut keskinäiset asiat tai asiakkaita koskevat asiat on muutettava materiaalisiksi, esimerkiksi kirjalliseen tai sähköiseen muotoon. Puheissa on myös jonkinlaista pienen ja ison kunnan käytäntöjen vastakkainasettelua. Pienemmistä kunnista tulleet kokevat, että heidän aiemmassa kunnassaan asioiden hoitaminen oli helpompaa ja nopeampaa.

Kun aattelee, niin kyllä tämmösessä isommassa organisaatiossa sitä byrokratiaa ja muistamista ja kaikkee semmosta on paljon enemmän. Vaikka joissakin asioissa on viranhaltijoilla enemmän päätösvaltaa, mutta kokonaisuutena, kun rupee miettiin niitä kaikkia lippuja ja lappuja sinne ja tänne. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Mä ymmärsin, että nyt ei enää suupubeilla mennä eikä muuten, vaan täytyy joka asia dokumentoida ja perustella kirjallisesti ja tarkasti. Ja tehdä paljon paperisuunnitelmia ja laskelmia. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Pienempien kuntien hallintokulttuuri poikkeaa monella tapaa suurempien kuntien tavoista hoitaa asioita. Pienten kuntien matalat organisaatiot ja monia tehtäviä

yhdistelevät toimenkuvat koetaan osittain ongelmallisiksi; kunnassa voi olla pieni sisäpiiri, joka päättää asioista ja resurssien puutteessa myös hyvät hallintotavat voivat rapautua (ks. Airaksinen ym. 2012, 41). Resurssipohjan kapeuden aiheuttama pienten kuntien toiminnan mahdollinen haavoittuvuus, on ollut myös osasy siihen, miksi kuntaliitokseen on ryhdytty.

[Aiemmassa kunnassa] mulle kuulu kaikki. Pieni kunta kuulu joka ikinen asia. Muistan semmosen tilanteen, kun kunnansihteeri ja maaseutusihiteeri lähti opintovapaalle ..., sitte sosiaalisihiteeri sairastu ja rakennusmestari loukkasi jalkansa. Nauratti joskus, kun joku kysyi, miten teil johtoryhmässä menee. Mä sanoin, että se on hyvin yksimielinen nykyisin, [nauraa]. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Pienessä kunnassa tunnetaan ja tiedetään asukkaat ja joustavammin hoidetaan niitä asioita. Välillä myös niin, ettei varmaan mennä ihan ohjeitten ja sääntöjen mukaan vaan hoidetaan. (johtava viranhaltija, pieni kunta, hallinto)

Aina oli tavallaan se pieni porukka viranhaltijoissakin, joka päätti. Sen ku vaan menit oven taakse ja kysyit. Mut että tämmösessä isomassa se on vähän kankeempaa. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Keskijohtoon kuuluvat ja lähellä palvelutehtäviä olevat johtavat viranhaltijat ja esimiehet ovat strategisesti merkittäviä toimijoita edistäessään uudessa organisaatiossa jatkuvuutta ja yhteisöllisyyttä. Nämä toimijaroolit voivat olla ratkaisevia toiminnallisen integraation onnistumisessa uudessa kunnassa. Monet keskijohdon esimiehet ovat kuuluneet strategian muodostamisvaiheessa ryhmään asemastaan epävarmat johtajat ja esimiehet, jotka epäilevät, ovatko he haluttuja resursseja selvitys- ja suunnittelutyöhön ja joilta saattoi vaatia tietoista päätöstä osallistua yhdistymisstrategian suunnitteluun. He myös kokevat joutuvansa etsimään paikkaansa organisaatiossa ja taistelemaan hyväksynnästä sekä luottamuksesta alaisensa keskuudessa. Toteutuksessa he pohtivat, kelpaanko asiantuntijaksi, kelpaanko esimieheksi, ansaitsenko työyhteisön luottamuksen ja saanko kunnan johdon luottamuksen. Arvostuksen saaminen sekä omilta alaisilta että uuden kunnan johdolta on kokemuksellisesti tyydytystä tuottava ja tehtävään sitoutumista edesauttava tekijä.

Mutta ei oo ollu helppo polku ansaita se hyväksyntä näiltä kaikilta meidän entisten kuntien työntekijöiltä. On kyllä ollut jonkinlainen [naurahtaa] tie kulkee että. (johtava viranhaltija, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Koin, että se isompi peruskunta hyväksyy, että sieltä reuna-alueeltakin voi tulla jotakin hyvää ja laadukasta, niin se on haaste. Sen makeemmalta se tuntuu,

kun sen luottamuksen sitten saa.... Henkilökohtaisesti mä oon ollu semmosessa onnellisessa asemassa että [kuntajohtaja] on kuunnellu minua, vaikka en mä tiä onks se vaikuttanut [nauraa]. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Kuntaliitoksessa on kuitenkin kysymys suuremman organisaation muodostamisesta. Pienessä organisaatiossa ihmiset ”mitoittavat” toisensa keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja toistensa toimintatavoista saamiensa kokemusten kautta. Myös menestyminen perustuu siihen. (Aronen ym. 2009, 263) Uuden kunnan strategisessa suunnittelussa on kuitenkin lähdetty ajatuksesta, että toimintakäytännöt ovat yhtenäiset. Törmäykset, jotka strategian toteutuksessa toimintakäytäntöjen erilaisuuden vuoksi tapahtuvat, on yllätys. Todellisuudessa se on kuntien tai minkä tahansa organisaatioiden yhteensulautumisessa aika tavanomaista (esim. Vaara & Monin, 2010). Ilmiötä voi tarkastella myös siitä näkökulmasta, onko kyseessä ”byrokratia” vai käytännöt, jotka ovat materiaalisempia ja samalla ennakoitavampia kuin aikaisemman pienemmän kunnan käytännöt sekä käytäntöjen harjoittajille että muille osallisille.

Ne [yhtenäistäminen ja pelisäännöt] oikeestaan tuli siinä osittain huomaa-mattakin. Esimerkiks työvuorokäytännöt, kaikil oli erilaista lappua ja lippua ja kaikkia. Sitten huomattiin, että eihän tää toimi, että on neljän viikon lista ja toisel on kahen viikon lista ja näin. Kaikilla on ollut erilaisia esimiehiä ja toiset on vähän tarkempia kuin toiset. Joku porukka ehkä on saanu hyvin omin päin toimia ja tehdä ja näin. Senhän tietää, että sitte kun on isompi porukka, on pakko luoda ne toimintasäännöt. Siinä oli vähän sitä vastustusta sit siihe. (johtava viranhaltija, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Isossa organisaatiossa on aina etenkin kaikki talousarvion tekemiset ja ne seurannat ne on niin tiukasti strukturoidut, mikä toisaalt on ihan hyvä. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Suuressa organisaatiossa tarvitaan enemmän muodollisuutta, sopimuksia ja järjestelmiä. Aikaisemman tutkimuksen mukaan (esim. Aronen ym. 2009, 263) muutoksessa suurempaan organisaatioon kuuluu siirtyminen yksittäisistä, tutuista ja tuttujen piirteiden mukaan joustavista yleisiin päätöksenteon periaatteisiin. Usein yhteensulautuneet institutionaaliset organisaatiot päätyvätkin lopputuloksena ammattimaisempaan ja tehokkaampaan haallintoon, jolloin organisaation koon kasvu on yhteydessä kasvavaan sisäiseen monimutkaisuuteen (Skodvin, 1999; Pinheiro ym. 2017). Usein totunnaisten rutiinien nähdään hidastavan organisaation strategisen muutoksen tilaa, koska rutiinit näyttävät kestävän yli ajan (Hambrick ym. 1993; Einola, 2018). Rutiinit voidaan kuitenkin nähdä yhtä hyvin muutoksen kuin

pysyvyyden lähteenä (Feldman & Pentland, 2003; Einola, 2018). Totunnaistuneet käytännöt pysyvät ja jatkuvat hiljaisen tiedon kautta ja niiden toimijoiden käytännöllisen tietoisuuden kautta, jotka muutoksessa tukeutuvat totunnaistuneisiin toimintatapoihin, koska ne suovat heille pysyvyyttä ja turvallisuutta muutoksen arjessa (Jarzabkowski, 2004).

Vammalan aikana täs on ehkä jo sillai urautunu ja tietyt toimintaperiaatteet on niin syvällä, että ei se ainakaan oo meikäläiseen ja mejän toimintaan tää kuntaliitos oikeastaan paljon mitään vaikuttanu. (johtava viranhaltija, suuri kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Kuntaliitostilanteessa uuden kunnan arjen kuuluu toimia ja totutut rutiinit saattavat hyvinkin turvata toimivuuden. Näin ollen suurimman kunnan totunnais- ten käytäntöjen jatkaminen takaa muutostilanteessa toimijoiden ja kuntalaisten enemmistölle toiminnallista jatkuvuutta. Näiden käytäntöjen ja rutiinien kohtaama kritiikki luo kuitenkin painetta käytäntöjen ja rutiinien arviointiin ja sitä kautta tarpeellisiin korjauksiin.

Ensimmäiset Sastamalan vuodethan oli täysin hullunmyllyä. Päälle kaatuvia asioita ratkottiin koko ajan, että mitkä on ne Sastamalan toimintatavat ja menettelytavat. Sitä haettiin koko ajan siinä matkan varrella. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Hyvien käytäntöjen tunnistamista, omaksumista ja soveltamista pidetään kuntien toiminnassa yleisesti vaikeana, mutta aivan erityisesti sitä pidetään vaikeana kuntaliitoksissa (Koski ym. 2013, 86). Kuntaliitoksen toiminnallisessa integraatiossa oli kysymys myös siitä, että arkipäivässä parhaiden tai hyvien käytäntöjen tunnistaminen toisen kunnan organisaatiokulttuurista oli vaikeaa ja se johti enemmistön totunnaisten rutiinien harjoittamiseen. Arnkilin ym. (2007) mukaan hyviä käytäntöjä on vaikea määritellä yksiselitteisesti ja ne ovat suhteellisia. Lisäksi hyvät käytännöt ovat aina jotakin paikallista, ja siksi niiden siirtäminen toiseen paikkaan ei ole yksinkertainen tehtävä (vrt. Tienari & Vaara, 2004, 105–106; Arnkil ym. 2007, 22–23, 58). Hyviin käytäntöihin kiinteästi kuuluvat etsinnät ja epäonnistumiset jätetään usein dokumentoimatta, koska niistä ei olla useinkaan innokkaita raportoimaan muille. Toisinaan heikoista kokemuksista olisi kuitenkin helpompi oppia kuin muiden onnistumisista (vrt. Arnkil ym. 2007, 22–23, 58).

6.2 Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan tehtäviin kuntaliitoksen toteuttajana

Uuden kunnan toiminnallista integraatiota toteutetaan myös niiden prosessien ja päätösten kautta, joilla eri henkilöt valitaan tai he valikoituvat uuden organisaation virkoihin ja tehtäviin. Tutkimuskuntien strategisessa yhdistymisessä henkilöiden sijoittumista virkoihin ja työtehtäviin ohjaa kuntajohtajien osalta kuntajakolaki, koko henkilöstön osalta Paras-puitelaki ja uuteen kuntaan paikallisesti päätetty organisaatiomalli. Paras-lainsäädännön nojalla tehdyissä kuntaliitoksissa henkilöstön irtisanomissuoja on viisi vuotta yhdistymisestä (169/2007; § 13). Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lainsäädäntö takasi sen, että kaikille aikaisempien kuntien työntekijöille tuli löytyä tehtävä uudessa kunnassa. Lain tavoitteena oli, että kuntien henkilöstö voisi olla tämän palvelu- ja kuntarakenteita koskevan kansallisen muutoksen puolesta. Tutkimuskunnissa koettiin, että yhdistymisstrategian muodostamista helpotti, kun henkilöstön asema oli puitelaissa määritelty. Selvitysprosessin aikana ei henkilöstön taholta suurta vastustusta ilmennyt, mutta ongelmat nousivat esiin siinä vaiheessa, kun viranhaltijoiden ja työntekijöiden sijoittuminen yhdistymisso- pimuksessa päätetyn prosessiorganisaation mukaisesti tehtäviin alkoi todellisuudessa muotoutua.

Se nous vähä enemmän ongelmaks sitte vasta siinä neuvottelun loppuvaiheessa, kun se konkreettinen sijoittuminen tehtiin. Sehän aiheutti tietenki yllättävänsi suurta tuskaa, siihen nähden et kaikki ties, että, työ on turvattu viideks vuodeks. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Kuntien yhdistyessä henkilöiden valinta ja valikoituminen uuden kunnan johto- tehtäviin on prosessi, joka saa aikaan erilaisia kipukohtia. Huoli siitä, miten minun käy, nousee ihmisten tietoisuuden maisemaan (Herman, 2002) jo liitosprosessin aloitevaiheessa.

Ilman muuta ymmärrän [muutokset] erittäin hyvin ja pidän niitä tärkeinä kuntaliitoksina, että sehän on se lähtökohta. Mutta sehän aina on se, mistä it- tensä löytää sit siinä uudessa kunnassa, niin se on se toinen juttu ja löytyykö sitä niin sanottua mielekästä tehtävää, jonka itelle kokee hyväksi. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Kuntajohtajat ja keskijohto ovat pääsääntöisesti kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen puolesta ja kokevat kuntaliitoksen tarpeelliseksi, kannatettavaksi ja oikeutetuksi, vaikka huoli omasta asemasta kuntauudistuksen jälkeen saa aikaan sekä henkisiä että affektiivisia prosesseja (Herman, 2002). Merkityssuhteen muo- dostaminen uuteen tehtävään vaatii ajattelua ja herättää sekä pelkoa että toivoa.

Kun johtajat ja keskijohto arvioivat sijoittumistaan uusiin tehtäviin, ovat merkitseviä ominaisuuksia tehtävän mielekkyys ja tyydyttävyyys suhteessa osaamiseen ja aikaisempaan kokemukseen, tehtävään liittyvä organisatorinen asema, työtehtävien laajuus, niihin liittyvät verkostot, kerätyn sosiaalisen pääoman käyttökelpoisuus ja oikeudenmukaiseksi ja tasa-arvoiseksi koettu kohtelu. Toiveet tehtävän suhteen uudessa kunnassa voi kiteyttää seuraavasti:

Ja ajattelin, että meen mukaan ja katson mitä siitä tulee. Tietenkin toivoo, että se tehtävä ois semmoinen, mikä tyydyttäis itteensä ja silleen jollain lailla kuitenkin vastais kokemusta ja näitä aikasempia tehtäviä. Et sitähän turhautuu ihminen, jos se tehtävä on aivan jotenkin ali tai..(toimialajohtaja, suurin kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Kuntajohtajan asema kuntien yhdistyessä on määritelty kuntajakolaissa (1196/1997, § 15). Lakkaavan kunnan kuntajohtajan virka lakkasi uuden kuntajaon tullessa voimaan. Kuntajakolain mukaan kuntajohtajan viran haltija tuli siirtää uudessa kunnassa hänelle soveltuvaan virkaan. Tutkimuskunnissa kuntajohtajat kokivat myönteisenä strategiikäytäntönä, että jokaisen lakkaavan kunnan johtajan tehtävä ja toimiala uudessa kunnassa määriteltiin yhdistymisselvityksen aikana ja kirjattiin yhdistymissopimukseen (esim. Sastamala, järjestämissopimus, 27.12.2007, 10). Useista muista monikuntaliitoksista poiketen Sastamalan uuteen kuntaan ei entisiä kuntajohtajia varten perustettu muutosjohtajien tehtäviä, vaan entisten kuntajohtajien oli tarkoitus johtaa jotain uuden kunnan toimialaa.

Tän kokemuksen perusteella voi sanoa, että minun mielestä se oli tosi hyvä ratkaisu kokonaisuudessaan, että oli aikaisessa vaiheessa selvillä, kuka kuntajohtajista lähtee vetämään ja missä roolissa. Tavallaan ylimmässä virkajohdossa, kuntajohdossakin, voi syntyä semmosia pelitilanteita, että mitä tässä nyt joutuu tekemään ja mikä mun rooli on. Ku se sovitaan riittävän aikasessa vaiheessa, se selkiyttää pelikentän ihan totaalisesti. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Vaikka kuntajohtajien tehtävä uudessa kunnassa on määritelty yhdistymisen selvitysvaiheessa, saattaa lakkaavan kunnan johtaja kokea, ettei mikään muu johtamistehtävä uudessa kunnassa vastaa asemaltaan kuntajohtajan tehtävää. Osa lakkaavien kuntien johtajista ei koe suunniteltua kapea-alaisempaa johtamistehtävää mielekkääksi ja tyydyttäväksi ja oman roolin löytäminen uudessa kunnassa on vaikeaa.

No mä henkilökohtasesti ajattelin, että kaikillahan oli viiden vuoden irtisanomissuoja, ettei siinä mitään. Mutta ajattelin, löydänpököhän mä tästä sellasta roolia täältä. Mää en oikeen kokenu sitä [-]toimen johtajan puolta itselleni kaikkein sopivimmaksi. Mä en meinannut aluksi osata ruveta miettimään,

että sä olet nyt [toimialan]johtaja. Mä meinasin ruveta miettimään vähän kaikkia muitaki asioita ja. Tätä piti hiukan opetella, että hei nyt sä oot sektori-viranomainen etkä suinkaan tämmönen yleismies, joka vastaa kaikesta. Tään roolin ottaminen ei ollu ihan helppoa ja vaati itseltä töitä siihen. Se kesti vähä aikaa. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Kuntajohtajan tehtävän vaihtuessa uudessa kunnassa toimialan tai muuksi johtamistehtäväksi, saattaa entisen kuntajohtajan sosiaalinen pääoma olla uudistamisen tarpeessa esimerkiksi kollegiaalisten verkostojen osalta. Olemassa oleva sosiaalinen pääoma ei ole enää täysin pätevä jos ei hyödytönkään. Liitospäätöksen jälkeisessä yhdistymisstrategian toteutusvaiheessa alkaa osa aiempien kuntien johtajista hakeutua työhön muualle, koska he kokevat vaikeaksi kuntajohtajan asemasta luopumisen. Johtamistehtävän kapenemisen lisäksi heitä ei myöskään tyydytä toisen virkamiehen alaisena oleminen. Näin ollen virkaurassa tulee väistämättä käänne ja siirtyminen liitoskunnasta toiseen työpaikkaan.

Tietenkään se asema ei täällä uudessa organisaatiossa enää voinu olla samanlainen, mitä se oli siellä sen vanhan kunnan ykköshenkilönä. Mää luulen että se oli suuri muutos sille vanhan pikkukunnan johtajalle, että joutuu suoraan jonkun alaiseks. Mutta näähän lähti tavallaan kuitenkin etenemään urallaan.. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Mul oli varmaan joku [-]johtaja,...,en muista ees nimikettä, mikä se ol. Oma johtopäätös oli, jos kolme kuntaa pistetään yhteen ja siitä tulee vähän reilu 20.000 asukkaan kaupunki, niin ei siellä kolmee entistä kuntajohtajaa tarvita. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Strateginen yhdistymissopimus edellytti, että käytännöt henkilöstön sijoittelussa realisoivat ajatuksen prosessiorganisaatiosta. Tutkimuskunnissa henkilöstön uusien tehtävien tuli vastata suunnitellun prosesseihin perustuvan toimintatavan vaatimia osaamisia. Tutkimuskunnissa muutokset työtehtävissä koskivatkin pääsääntöisesti johtajia, keskijohtoa ja hallintohenkilöstöä niin kuin kuntaliitoksissa näyttää olevan tyypillistä (esim. Vakkala, 2012, 140–142).

Vaikeinta oli osittain sijoittaa keskijohtoo, joilla oli semmosta samantyyppistä osaamista. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Uuden työtehtävän vastaanottaminen yhdistyneessä kunnassa on ydinepiso di varsinakin johtajien, esimiesten ja hallintohenkilöstön organisaatioelämässä. Erityisesti hallinnollisiin tehtäviin sijoittuva keskijohto kokee samaa huolta uusista tehtävistä kuin lakkaavien kuntien kuntajohtajat: saanko organisatoriselta asemaltaan sellaisen

tehtävän kuin aiemmassa kunnassa ja saanko yhtä laaja-alaisen tehtävän. Usealla johtavalla viranhaltijalla työtehtävän laajuus uudessa kunnassa pääsääntöisesti kapenee ja sopeutuminen uuteen tehtävään voi ajallisesti kestää yllättävän pitkään.

Elikä olin siellä [entisessä kunnassa] [-]johtajana ja sen tehtävänkuvan mukana oli tavallaan kaikessa mukana. Siin keskushallinnossa monta sektoria joutu hoitamaan. Nyt sitten, kun Sastamalaan tuli tää [-]puoli, niin se onkin sitä yhden sektorin hoitamista. Kyllä siinä tietysti se muutos oli semmonen alussa, että ei meinannu osata olla [-]johtaja, vaan meinas siinä alkuvaiheessa kaikki ne asiat kiinnostaa ja tuntu, että pitää olla ajan tasalla ja tietää, missä mennään. Kyllä siinä se siirtymä oli henkilökohtasesti iso. Sanotaan, et siinä kyllä meni 2-3 vuotta. (johtava viranhaltija, pieni kunta, hallinto)

Omakehohtaisia lähestymistapoja johtamis- ja esimiestehtävän kapenemiseen on useita. Osa johtajista ja esimiehistä sopeutuu uuteen tehtäväänsä, vaikka sopeutuminen voi kestää kauankin. Osa lähtee uuteen tehtävään yhdistyneessä kunnassa tietoisesti harkinnan ja uuden etsimisen toivossa kuten seuraava tahtoa ja ”sanomisen” kielellisiä prosesseja (Herman, 2002) ilmaiseva kertoja.

Sit mä päätin, mä haluan eri hommiin. Kaikki tarrautuivat omaan työhönsä. Mä sitte sanoin ”minä haluan [uudessa kunnassa] ihan eri homman.” Niin oikeastaan minulle oli tämä kuntaliitos semmonen helpotus, uuteen erilaiseen. Emmä sitä kentällä uskaltanu sanoa. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Liitosprosessissa työtehtävän kapenemista on markkinoitu mahdollisuutena paineutua tehtävään syvällisemmin ja saada siitä tyydytystä. Kaikki eivät kuitenkaan pysty kokemaan uutta tehtävää ja asemaa omakseen eivätkä pysty sopeutumaan tilanteeseen, jolloin osa johtavista viranhaltijoista vaihtaa työnantajaa saadakseen työtehtävän, joka on tyydyttävä ja mieleinen.

Sillon mää sitten ajattelin, että otetaan nyt joku pieni alue sieltä johdettavaksi, semmonen pieni ja näppärä, että tekeepä nyt sitten sitä vähän aikaa ainakin. ja olin vuoden siinä ja sitten kattelin työpaikkoja vähän, että mitä tulee auki. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Fuusiota edeltävä vaihe on stressaava ja tutkimusten mukaan sitä helpottaa osallistuminen prosessiin suunnittelusta toteutukseen ja arviointiin (Becker ym. 2004; Pinheiro ym. 2017). Muutoksena kuntaliitos on sellainen, että yhdistymisstrategian toteutuksessa henkilöstön sijoittumisen osalta tulee väistämättä jonkinlaista säröä, josta seuraa negatiivisia tunnereaktioita. Henkilöstön pelkoihin ja huoliin kuntien

yhdistyessä tulee kiinnittää huomiota ja suhtautua vakavasti, jotta varmistetaan fuusion tehokkuus (ks. Pinheiro ym. 2017, 49). Edellä kuvattujen johtamistehtäviin koettujen pettymysten lisäksi saattaa olla myös muita ilmiöitä, jotka saavat aikaan negatiivisia tunnekokemuksia. Johdolle, keskijohdolle ja kenelle tahansa henkilöstöstä voi negatiivisia tunnekokemuksia aiheuttaa esimerkiksi paine siitä, että hänen toivotaan eläköityvän kuntafuusion yhteydessä. Eläköitymistä lähestyvälle johtajalle tai keskijohdolle saatetaan luoda johtamistehtävä, joka on jollakin tavalla keinotekoinen tai ”omituinen”.

Kyllähän se nyt kuitenkin toimi jollakin tavalla sitten ne muutamat vuodet. Mutta se aiheutti meillä sitten tähän organisaatioonkin, että se se tehtiin vähän erilaiseks mitä se olis muuten tehty. Sitten kun hän eläköity, niin sen jälkeen me sitten päästiin yksinkertaistaan tätä rakennettamme ja muuttamaan järkevämpään suuntaan. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Aikaisempien tutkimusten mukaan kuntaliitostilanteissa henkilöstövoimavarojen johtamisessa painottuu rationaalinen, laskelmoiva ajattelu (Vakkala, 2012, 193). Johtamisen ja esimiestyön organisoinnissa eläköitymisiin ja niiden henkilöstösäästöihin liittyvät laskelmat ovat osa tätä ajattelua, mikä välittyy myös selvitysraporteista ja yhdistymissopimuksista.

Säästöjä voidaan uudessa kaupungissa saavuttaa toiminnallisten synergioiden ja prosessien tehostamisen kautta sekä jättämällä täyttämättä useita eläköitymisen kautta vapautuvia vakansseja. (Mouhijärven, Vammalan ja Aetsän hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus uuden kaupungin perustamiseksi, 27.12.2007, 21)

Strategiaprosesseissa painotetaan rationaalisuuden ja tehokkuuden näkökulmaa. Ricoeurin tapaan (1984, 54–55) tulee ymmärtää, että strategiatyöhön osallistuneet ”toimivat ja kärsivät olosuhteissa, joita he eivät ole itse luoneet” (suom. Hyvärinen, 2006, 12). Nämä tunnekokemukset koettelemuksista ja niiden seurauksista ovat heille omakohtaista todellisuutta. Organisaation jäsenet pääsääntöisesti ymmärtävät kuntaliitoksen rationaalisuuteen, suuruuden ekonomiaan ja tehokkuuden ajatukseen liittyvät perustelut. Kuntajohtajia ja muita johtavia viranhaltijoita ja esimiehiä eivät yllätä aseman ja työtehtävän muuttuminen, vaan ne negatiiviset tunteet, joita se heissä mahdollisesti aiheuttaa.

Kuntaliitosselvityksissä rationaalisen laskelmoinnin kohteena olevan henkilöstön tunnereaktiot jäävät usein marginaaliin. Kun yhdistymisen selvitysprosessi on sujunut harmonisessa ilmapiirissä ja johtajat sekä keskijohto ovat osallistuneet myönteisellä asenteella seminaareihin ja työryhmiin, voi uuden tehtävän suhteen ilmenneet negatiiviset tunteet olla odottamattomia (ks. Vuori ym. 2018, 888). Selvitysvaiheen

sosiaalinen käyttäytyminen on voinut luoda yhteisen odotuksen siitä, että kokoon-tumisissa ilmaistaan vain positiivisia tunteita. Näin ollen negatiivisten tunteiden ilmaistemista saatetaan työyhteisössä pitää häiritseväenä eikä niihin välttämättä suhtauduta suopeasti. Tunteiden ei useinkaan katsota kuuluvan organisaatioelämään, mikä saattaa merkitä ajautumista tilanteeseen, jossa organisaation ihanteet ja todellisuus etäännyvät toisistaan ja useat ihmiset alkavat kokea ahdistusta ja kyynisyyttä. (Juuti, 2007, 22–23) Nämä negatiiviset tunteet aiheuttavat haitallisia seurauksia niitä tuntevalle yksilölle kuten tyytymättömyyttä työhön (Schweiger & Denisi, 1991) ja tuottavuuden alentumista (Marks & Mirvis, 1985, 2001). Negatiiviset tunteet voivat myös vahingoittaa ihmisten välisiä suhteita organisaation sisällä kuten ”kun tuo ei juo kahvetta mun kanssa”, mikä saattaa merkitä, että myöskään muu yhteistyö ei suju näiden ihmisten välillä. (vrt. Greenwood ym. 1994, 249) Negatiivisten tunteiden peittäminen voi haitata sitoutumista strategisen muutoksen toteuttamiseen ja alun myönteinen suhtautuminen muutokseen saattaa muuttua kielteiseksi. Negatiivisten tunteiden peittämisen tarkoitus oli ylläpitää sitä alkuperäistä myönteisyyttä, mikä fuusioprosessiin liittyi (ks. Vuori ym. 2018, 880–888). Negatiivisten tunteiden peittäminen toiminnallisissa integraatioissa voi aiheuttaa eräänlaista tyytyväisyyden harhaa, joten sitoutuneisuuden väheneminen ja muutoksesta vetäytyminen voi jäädä muilta huomaamatta ja olla yllätyksellistä.

Kun useita organisaatioita sulautuu yhteen, ei muutoksen tuskaa, mielihahaa ja pettymyksiä pystytä kokonaan välttämään. Kysymys on siitä, miten tulisi suhtautua siihen, että tunteita ilmaistaan joko tietoisesti tai tahattomasti ja miten tulisi välttää niitä tilanteita, joissa negatiivisia tunteita kokevan ihmisen sitoutuminen muutokseen heikkenee tai että hän vetäytyy koko muutoksesta.

Sitte näissä työkuultuureitten yhteen sovittamisissa ni varmaan joku itkunpil-lahdus saatto tulla kotona, kun ei se mennykä niin ku luultiin taikka jottain tämmöstä niinku näissä henkilökemioissa. No kun toi ei juonu kahvetta mun kans, nii jotenki tälläi näin voin kuvitella, että oli niinku vaikee. Onhan se ny selvä ku pannaan yhteen erilaisia organisaatioita, niin kyllä siinä ny tulee tämmöstä muutoksen tuskaa ja sitte siinä kuka kenenki kans keskustelee....ei sitä voi täysin välttää millää. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Epäoikeudenmukaiseksi tai epätasa-arvoiseksi koettua kohtelua voi esiintyä esimerkiksi uuden kunnan virkojen räyttämisessä. Tunne epäoikeudenmukaisesta kohtelusta voi syntyä tilanteessa, jossa koulutukseltaan ja kokemukseltaan pätevät viranhaltijat kokevat, että johtavaan virkaan on osoitettu henkilö, joka ei ole siihen yhtä pätevä kuin ko. viranhaltijat. Negatiivisten tunteiden ilmaiseminen ei korjaa tapahtunutta epäoikeudenmukaisuuden kokemusta. Sitoutuminen strategiseen kuntaliitokseen vähenee ja saattaa johtaa muutoksesta vetäytymiseen.

Sillonhan me siinä meidän työryhmässä vastustettiin sitä päätöstä.... Niin me lähetettiin siitä sitten tämmönen kirjelmä.... [-] Elikä tavallaan silloin kun me se kirjelmä tehtiin, niin se oli tavallaan se, että me oltiin sanottu hatkat sille kaupungille. Jokainen meistä ei ollu enää sitoutunu siihen uuteen Sastamalan kaupunkiin. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Koska negatiivisten tunteiden ilmaisu työyhteisöissä todennäköisesti koetaan häiritsevänä ja ”itkuun pillahdamisen” odotetaan tapahtuvan kotona, on vaarana, että niihin reagoiminen on myös ylimmälle johdolle hankala tehtävä.

Muistan, että sitä [-]puolen johtajaahan siellä vähä paukuteltiin, (-) [0:19:23] tais alkuvaiheessa olla niin, että [se valittu] ottaa niinku sen, sen haltuun ja sitten et, -et onko se oikeen vai vai väärin. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Eräs fuusioihin liittyvistä haasteista on tasapainon löytäminen niin yritysjärjestelyn kuin kuntaliitoksen osapuolten välillä ja organisaation yksittäisten henkilöiden pätevyuden arvostamisen välillä (ks. Vaara & Tienari, 2003). Keskeinen kysymys on: milloin on perusteltua ja oikeudenmukaista, että ”pätevämpi” väistyy valinnassa kun kokonaisuus eli tasapaino liittyvien kuntien kesken näyttää sitä edellyttävän (vrt. Tienari & Vaara, 2004, 106). Virkavalintojen tekemisen prosessi saattaa muodostua yhtä tärkeäksi kuin sen lopputulos. Näiden järjestelyjen tai valtapelien seuraus voi olla, että fuusioituneesta organisaatiosta lähtee kyvykkäitä ihmisiä. Tällainen ”aivovuoto” on ollut keskeinen ongelma niin monissa yritysjärjestelyissä kuin kuntaliitoksissakin. (vrt. Tienari & Vaara, 2004, 94) Valinnat, joihin johtava prosessi on perusteltu, luovat kuvan organisaation oikeudenmukaisuudesta (Meyer, 2001). Näin ollen perustellut ja oikeudenmukaiset henkilövalinnat edesauttavat sitoutumista yhdistymisstrategiaan ja vähentävät muutoksesta vetäytymistä.

Johtajien ja keski johdon kertomukset kuntaliitoksesta tuovat tähän tarinaan jonkin verran puhetta, joka liittyy sukupuoleen ja henkilövalintoihin uuden kunnan johtamistehtäviin. Naiset puhuvat sukupuolesta ja henkilövalinnoista johtamistehtäviin jonkin verran. Miehet kokevat etteivät he näe mitään sukupuolieroja ja ettei siinä ainakaan ole ongelmaa. Henkilövalinnat johtotehtäviin aiheuttavat kuitenkin tunteita epätasa-arvoisesta kohtelusta sukupuolten välillä. Kertomuksissa esiintyy pieniä viittauksia ikuisesti hallitseviin patriarkkoihin ja että miehille paikat järjestetään, mutta naisten paikat laitetaan hakuun.

Jotenkin musta tuntu näissä kuntaliitoskuvioissa, että nää miehet turvaa toisilleen niitä paikkoja.... Se on vähän semmonen ”hyvä veli” – systeemikin, että tavallaan turvataan kavereille ne työt. ...Tavallaan naisilta vietiin paikat alta mut kaikilla miehillä säily, näinhän se nyt raakasti ottaen meni. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Mää en kauheesti sukupuolieroja nää. No toki jos lähetään sitä kautta miettimään, että siel oli kaikki äijiä, jotka oli kuntajohdossa, niin sitä kautta ehkä semmonen maskuliininen näkökulma voi olla tietyllä tavalla enemmän pinnassa. En mä kuitenkaan näe, että siinä mitenkään, väheksyty ois toistakaan sukupuolta. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Aikaisemman tutkimuksen mukaan kaikissa niissä 32 kunnassa, joissa kuntaliitos toteutui vuoden 2009 alussa, valittiin kuntajohtajaksi mies. Ennen yhdistymistä, vuonna 2008, naiskunnanjohtajia oli samassa kuntajoukossa 11 prosenttia. Kuntaliitostokunnissa naisten osuus oli myös muissa päällikköviroissa pienempi kuin kunnissa, jotka jatkoivat vanhan kuntajaotuksen mukaan. (ks. Pikkala, 2011, 27) Tutkimusta sukupuolen ja monimuotoisuuden merkityksestä fuusion yhteydessä on rajallisesti (Risberg & Gottlieb, 2019, 54–57). Näyttää kuitenkin siltä, että yritys- ja yhteisökontekstilla on merkitystä naisten ja vähemmistöjen menestykselle fuusioissa. Risbergin ja Gottliebin mukaan (2019, 57) useimmat tutkimukset viittaavat siihen, että fuusioilla on jonkin verran kielteinen vaikutus naisiin ja vähemmistöihin (esim. Tienari, 2000; Collins & Wickham, 2002; Collins, 2005). Tavat, joilla fuusio voi vaikuttaa kielteisesti naisiin ja vähemmistöihin, ovat moninaisia ja monimutkaisia. Fuusioiden seuraukset ovat sukupuolittuneita, koska työ itsessään on ollut sukupuolittunutta (Tienari ym. 2002; Collins, 2005). Sukupuolierottelu saattaa fuusioprosessissa jopa tehostua (Berdahl & Moore, 2004). Myös Paras-hanketta koskevassa tasa-arvotutkimuksessa pohditaan, olisiko mahdollista, että kuntien yhdistymisen valmistelu olisi ollut sukupuolittunutta (ks. Pikkala, 2011, 26). Johtavissa naisissa on kuitenkin uskoa, että tulevaisuudessa asia voi myös muuttua.

Niin mä jotenki uskon, että nyt alkaa uusi ajanjakso. Että tääl on ollu johdossa vähän semmosia vanhoja patriarkkoja, vaikei sitä nyt saa ääneä sanoo mutta [naurahtaa]. (johtava viranhaltija, pieni kunta, elinkeinot ja tekniset toimialat)

Useissa tutkimuksissa väitetään (Risberg & Gottlieb, 2019, 57), että naiset ovat suuremmissa vaarassa tulla tarpeettomiksi fuusion jälkeen siksi, että he työskentelevät strategisesti vähemmän merkittävissä tehtävissä (Berdahl & Moore, 2004; Collins, 2005). Tässä yhteydessä voidaan viitata myös strategiatyön militaristiseen, byrokraattiseen, managerialistiseen ja patriarkaaliseen historiaan, jossa vallitsevat diskurssit ovat olleet myös sen mukaisia (vrt. Holmer & Nadesan, 1996). Laineen (2010, 19–20) mukaan:

”Tässä käytäntöjen verkostossa rakentuvat ideologiat rationaalista tiedon tuotannosta, uusliberalistisesta markkinataloudesta, aggressiivisesta kilpailullisuudesta sekä johdon ja miesten – joita suurin osa johtajista on – etuoikeudesta.”

Militaristiseen maailmankuvaan liittyy epäilemättä tietyn tyyppinen maskuliinisuus: miehisinä pidettyjen arvojen ja homososiaalisuuden korostaminen. Samalla naisellisina pidetyt arvot ja naiset helposti marginalisoidaan (Vaara & Laine, 2006, 162). Myös Knights ja Morgan (1991) väittävät, että strategiadiskurssi on legitimoimut ja luonnollistanut managerialistiset, välineelliset ja miehisesti dominoidut (male-dominated) käsitykset organisaatioiden rakentamisesta (ks. myös Lehtimäki, 2000, 92; Mantere & Vaara, 2008, 343). Tämä kuntaliitoksen strategiakäytäntöjä koskeva tutkimus ei ole kiinnittänyt huomiota siihen, miten toimija-asemiin ja henkilöstön valikoitumiseen uusiin tehtäviin kytkeytyy sukupuolista käytäntöjä. Tämä tutkimus ei myöskään anna vastausta kuntien yhdistymisen valmistelun mahdolliseen sukupuolittuneisuuteen, vaan se voisi olla toisen tutkimuksen aihe.

6.3 Toimintaympäristö vaatii – kehittämislaki mahdollistaa

Kuntarakennekeskustelun hallitsevan ajattelun mukaan pienten kuntien taloudellinen tilanne oli käynyt sietämättömäksi tai ainakin näin uskottiin olevan. Ratkaisuksi kuntien ongelmiin katsottiin olevan pyrkimys suurempiin kuntayksiköihin. Tämä valtakunnallinen hallitseva ajattelu vaikutti myös paikalliseen retoriikkaan. Strateginen kuntaliitos saa oikeutuksensa sopeutumistarpeesta toimintaympäristön muutokseen ja paikallisesta tilanteesta nouseviin vaatimuksiin (esim. Laamanen, 2007). Kuntien yhdistymisprosessin aloittamiseen vaikuttavat usein ulkoisten paineiden lisäksi myös kuntien sisäiset tekijät (Airaksinen ym. 2012, 29).

Diskursiivinen ja retorinen oikeuttaminen on välttämätöntä varsinkin muutoksen toteuttamisessa. Vaaran ja Moninin mukaan (2010, 3) tämän tunnustaminen auttaa ymmärtämään fuusion jälkeisen organisaationaalisen integraation dynamiikkaa. Muutoksen diskursiivinen legitimoimint on lähtökohtaisesti osa fuusioprosessia. Oikeutuksen retoriikkaan sisältyy asiain ja niiden tilan valtuuttaminen viittaamalla tunnustettuun tai tunnettuun auktoriteettiin (Van Leeuwen & Wodak, 1999; Vaara ym. 2006; Vaara & Tienari, 2008; van Leeuwen, 2008; Vaara & Monin, 2010; Hyndman ym. 2018), jota auktoriteettia esimerkiksi lainsäädäntö edustaa. Toimintaympäristön muutos vaatii sopeutumista, ja kunta- ja palvelurakennetta koskeva Paras-puitelain mukainen lainsäädäntö valtuuttaa sekä mahdollistaa muutoksen. Käsitys toimintaympäristön muutoksesta on tuotettu kansallisessa kuntarakennekeskustelussa tunnettujen tai tunnustettujen auktoriteettien toimesta ja toteutetut kuntarakenteen muutokset ovat kansallisen uudistuksen paikallinen muoto.

Toimintaympäristön muutokset muodostavat kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiselle ulkoisen pakon ohella myös mahdollisuuden etsiä aidosti uutta strategista suuntaa. Näin toimien kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuotta-

misen turvaamiseksi tulevaisuudessa. (Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymiselvitys, Loppuraportti, Majava & Asikainen, 2006, 8)

Kuntien yhdistyminen on strateginen valinta, jonka pyrkimyksenä on turvata yksittäisen kunnan, seudun ja laajemmin myös alueen elinvoimaisuus ja toimintakyky. Tarve rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle nousee toimintaympäristön muutoksesta, jotka ovat laaja-alaisia muutoksia aina globaalisuudesta väestörakenteesta tapahtuviin muutoksiin. (Sastamalan kaupungin perustamiselvitys, Konsultin taustaraportti, Pauni, 2007, 8)

Toisin sanoen muuttuva toimintaympäristö vaatii ja pakottaa toimimaan. Strategisen muutoksen oikeuttaminen perustuu paitsi asiasisältöihin myös muutoksien välttämättömyyteen, väistämättömyyteen, tarpeellisuuteen tai hyödyllisyyteen. Muutoksen tekijä merkityksellistyy usein välikappaleeksi, jonka on toimittava ulkopuolelta tulevan paineen vuoksi. (vrt. esim. Pälli ym. 2010, 26; Kornberger & Clegg, 2011, 141) Laki kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta antaa valtuutuksen käynnistää paikallinen keskustelu palvelu- tai kuntarakenteen muuttamisesta (esim. Airaksinen ym. 2012, 29). Lain toteuttamiseen liittyi kunnan omasta lähtökohdastaan tekemä selvitys ja suunnitelma Paras-uudistuksen toimeenpanosta (169/2007, § 10), mikä samalla käytännössä pakotti kaikki kunnat keskusteluun paikallisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen tähtäävä lainsäädännöllinen pakko ja toisaalta valtuutus näkyvät oikeuttamiskäytäntönä sekä selvitys- ja yhdistymisasiakirjoissa että keskustelussa. Valtuutukseen auktoriteettiin viittaamalla kietoutuu usein myös uudistuksen tavanomaistaminen, mikä tarkoittaa sen itsestään selvää oikeutusta tässä kontekstissa esimerkkien kautta (ks. Vaara ym. 2006, 798; Hyndman ym. 2018, 1376). Esimerkillisyys voi viitata samanlaisiin tapahtumiin menneisyydessä ja odotettavissa oleviin uusiin samanlaisiin tapahtumiin. Kielellisesti tätä tukevat ilmaisut, mitä kunnan ”tulee” tehdä, ”kuten todettua” ja ”aina” (esim. Vaara & Monin, 2010, 6; Hyndman ym. 2018, 1376).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain myötä kuntien tulee tarkastella palvelutuotantoaan ja talouttaan aina vuoteen 2025 saakka ja haasteista selviäminen tulee edellyttämään erityisesti pieniltä kunnilta yhä lisääntyvää yhteistä palvelujen järjestämisvastuuta ja tuotantotapaa. On kuitenkin huomioitava, että kunta- ja palvelurakennemuutos ei velvoita kuntaliitoksiin, vaikka niihin kannustetaan. Kuten todettua, uuden hallitusohjelman mukaisesti tuetaan vapaaehtoisia, erityisesti monikuntaliitoksia toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi sekä jatketaan syvällisen yhteistoiminnan tukemista. (Sastamalan kaupungin perustamiselvitys, Konsultin taustaraportti, Pauni, 2007)

Airaksinen ym. (2012) mukaan Paras-hanke toi uudenlaista retoriikkaa kuntien ja niiden palvelurakenteen uudistamiseen ja Paras-lain tulkitaan antaneen jonkinlaisen vaikeasti määriteltävän sysäyksen kuntaliitosprosessin edistymiselle. Retoriikan perusajatuksena oli ”suuri on kaunista” ja uudistamisen suunta oli selvästi kohti suurempia yksiköitä. Strategiaa ei tuolloin kuitenkaan annettu valmiina, jolloin Paras-hanke ei näyttäytynyt alueilla liitoksiin pakottavana prosessina, vaan kunnille jäi mahdollisuus valita sopivin tie rakenteen kasvattamiseen. Kunnille, joilla ei ollut intressiä tai halua liitokseen, annettiin vaihtoehtona yhteistoiminnan lisääminen, joka helpotti prosessiin lähtemistä, kun vaarana ei ollut oman kunnan ja identiteetin menetys. (ks. Airaksinen ym. 2012, 29) Puitelain sisältämä kaksikätkäinen strategia oikeutti ja ohjasi keskustelua kuntarakenteesta, mutta piti koko ajan kuntaliitoksen rinnalla vaihtoehtona kuntien yhteistyön. Laki pakotti kaikki kunnat ryhtymään selvitykseen, mikä lisäsi valtiollista otetta kunnista. Siitä huolimatta kunnissa koettiin, että Paras-puitelaissa sallittu vaihtoehtoisuus kuntarakenteen tai palvelurakenteen kehittämisen osalta antoi kunnille liikkumavaraa. Kaksi tutkimuskuntien eri liitosvaiheen strategiakonsulttia kertovat:

Kyllä se silloin oli merkittävä draiveri, se Paras-laki. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Se Paras oli sellainen, että se tehtiin kunnan kompromissina, ei ideaalitapauksena, vaan kompromissina. Siinä saatiin se tilanne, että tuli ne yhteistoiminta-aluepaineet ja sitten tulivat nämä kuntaliitospaineet. Ne olivat enemmän vapaaehtoisia sitten ne jutut. Paras oli hyvä. (tutkimuskuntien liitokseen osallistunut strategiakonsultti)

Julkisen hallinnon reformeissa yleisimpiä oikeuttamiskäytäntöjä ovat olleet edellä mainittu valtuuttaminen ts. vetoaminen auktoriteettiin ja rationaalinen oikeuttaminen ts. vetoaminen toimien ja käytäntöjen hyötyyn (esim. Hyndman ym. 2018). Viimeksi mainittu tapahtuu rakentamalla asioita tosioiksi, tiedoksi, johon instituutiossa on totuttu luottamaan (Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011). Nämä tosiot rakentavat rationaalisen ja normatiivisen kuvan kunnan tilasta ja tulevaisuuden uhkakuvista.

Kuntarakenteen muutoksen oikeutus perustuu ensiksikin tosioihin tutkimuskuntien taloudellisesta tilasta, jota mitataan luvussa 2. kuvattujen Paras-puitelain mukaisten kuntatalouden kriteerien raja-arvojen avulla. Muutoksen välttämättömyyttä tosiot oikeuttavat retoriikalla tutkimuskuntien kestävästä kuntataloudesta, mikä vaarantaa kunnan kyvyn turvata palvelut tulevaisuudessa. Kuntatalouden kriteerien käyttö kuntien taloustarkastelussa perustuu osaltaan siihen, että tarkastelun toteuttaminen yhdistymisselvityksissä on suhteellisen helppoa, koska valtiovarainministeriön kunta- ja aluekehitysosasto kokoaa joka vuosi Tilastokeskuksen avus-

tuksella tarvittavat tilastot (ks. Koski, 2015b). Lisäksi tosiot rakentuvat tilastokeskuksen väestöennusteista ja erilaisista ennakointimalleista, joiden avulla kuvataan tulevaisuutta.

Muutoksen oikeuttamisstrategiat ovat usein toisiinsa kietoutuneita (Vaara & Tienari, 2008; Hyndman, ym. 2017). Kuntatalouden kriteereillä ja ennakointimalleilla on rationaalinen faktoihin perustuva pohja, mutta rationaaliseen oikeutusretoriikkaan kietoutuu samalla kuntien toimintaa moralisoiva ja normittava käytäntö (vrt. van Leeuwen, 2008, 105–106). Kuntatalouden kriteerit ja ennakointimallit määrittävät, mikä on hyvää ja mikä on kestäväntöntä kuntataloutta. Tässä tutkittavassa yhdistymisprosessissa kuntatalouden kriteerien käyttö moraalisenä, normatiivisena oikeuttajana on hieman ongelmallista, koska tutkimuksen kunnat eivät pääsääntöisesti olleet taloudellisesti niin huonossa kunnossa, että kestäväntömän kuntatalouden kriteerit olisivat täyttyneet joitakin yksityiskohtia lukuun ottamatta. Vuoden 2009 monikuntaliitoksessa positiivinen vuosikate puuttui Mouhijärveltä ja Äetsältä. Omavaraisuusasteen raja-arvo alittui Mouhijärvellä ja Äetsässä (42–48 %, raja-arvo > 50 %) ja suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvo ylittyi Vammalassa ja Äetsässä (52–53 %, raja-arvo < 50). (Pauni, 2007, 24–32) Esimerkiksi vuoden 2013 alussa Sastamalan kaupunkiin viimeisenä liittynyt pieni kunta (1300 asukasta) oli taloudellisilla tunnusluvuilla mitattuna kohtuullisessa kunnossa edellytyksellä, että tuolloin voimassa ollut valtionosuuksien jakotapaa pidetään legitimiinä järjestelmänä.

Vaikka [meidän kunta] oli tavattoman pieni [-], niin kuitenkin talous oli silloin ihan hyvässä mallissa, ettei ollu mitään taloudellista pakkoo sillä hetkellä liittyä mihinkään. Tosin valtionosuuksia oli silloin alettu jo leikkaamaan ja talous tietysti oli sitte, haasteellinen ja oli näköpiirissä että talous tiukkenee. ... Niin, ei nähty semmosta tarvetta ...sille kuntaliitokselle taikka ainakaan osa ei nähny sitte sillä hetkellä tarvetta.Se oli kaikilla kyllä varmaan mielissä, että se kuntaliitos jossain vaiheessa tulee vastaan ku pieni. kunta oli. Ku kuitenkin valtion tavoitteena oli, että tän puitelainsäädännön myötä pitää vähintään noin kahdenkymmenentuhannen asukkaan kuntia saada aikaseks. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Kuntatalouden kriteerien perusteella selvityskuntien taloudellinen asema oli kohtalaisen hyvä, mutta kuntaliitosta oikeutetaan ennakoimalla tulevia uhkakuvia. Uhkakuvat rakentuvat tosioiksi talouden ennakointimalleilla ja tilastokeskuksen väestöennusteilla. Kunnan väestön mahdollisesti vähentyessä ja siitä seuraavan alhaisen verotuoton myötä uhkaksi muodostuivat väestön ikääntyminen sekä lisääntyvä riippuvuus valtion rahoituksesta. Kunnan riippuvuus valtion rahoituksesta katsotaankin kuntarakenteita koskevassa hallitsevassa ajattelussa kunnan elinvoimaa vähentäväksi tekijäksi (esim. Laamanen, 2007, 274). Tätä voisi kutsua tavaksi puhua pieni kunta voimattomaksi ja siten kyseenalaistaa sen olemassaolon oikeutus.

Kunnan jatkamista itsenäisenä kuntana puoltavat monet seikat mm. vahva talous, vahva kotiseutuhenki, voimakas yhteisöllisyys ja hyvät palvelut. Näköpiirissä on kuitenkin paljon tekijöitä, jotka luovat suuria haasteita pienen kunnan voimavaroille ja itsenäisenä toimimiselle. Näitä ovat mm. kasvavan vanhusväestön myötä lisääntyvät vanhuspalvelut, heikentyvä huoltosuhde, välttämättömät perusinfrastruktuuri-investoinnit, kasvava lainakanta, päätöksenteon etäännyminen Sosiaali- ja terveysasioissa, kuntarakenneuudistus ja siihen läheisesti liittyvä valtionosuusuudistus. Kasvava vanhusväestö, työikäisten matala verontuottokyky ja heikentyvä huoltosuhde ja välttämättömät investoinnit johtavat voimakkaaseen riippuvuuteen valtion rahoituksesta. (Sastamala – Kiikoinen, Yhdistymisselvitysraportti, Räsänen, 2012, 67)

Tulevaisuuden uhkakuvia syventävät ne trendit ja oletukset, joihin ennakkointimalit finanssiretoriikkana perustuvat; ennusteet vähenevästä ja ikääntyvästä väestöstä ja oletukset yksikkökustannusten reaalista kasvusta, joka ylittää verotulojen ja valtionosuuksien ennustetun kasvu. Näillä oletuksilla lasketaan tuloverojen ja valtionosuuksien kehitystä ja peruspalvelujen kumulatiivista nettokustannusennustetta. Väestö vähenee ja reaalkustannukset nousevat. Jos organisaatiot jatkavat entisellä toimintatavalla, laskelmien ja ennusteiden mukaan tulevaisuus on huono, vaikka nyt ei ongelmia olisikaan. Voiko tulevaisuus mitenkään näyttää hyvältä näillä oletuksilla?

Kuntien yhdistyminen saa oikeutuksensa myös siitä, että liitoksella voidaan lieventää tulevaisuuden uhkakuvien vaikutusta. Strategia-asiakirjoihin sisältyvien laskelmien tarkoituksena on luoda tulevaisuudesta sellaista kuvaa, että se on kunta muutoksen avulla hallittavissa. Tulevaisuuden kuvaan liittyvät kuntien yhdistymisen hyödyt, jotka ilmenevät tuottavuutena, säästöinä ja synergiana, joista varsinkin viimeinen on ollut suosittu peruste fuusioiden toteuttamisessa (vrt. Vaara & Monin, 2010, 6). Usein fuusioiden oikeuttaminen tapahtuu puheilla tai teksteillä, jotka tuntuvat muodostavan luonnollisen perustan oikeuttamiselle ja sopivan vallitseviin normeihin ja arvoihin (van Dijk, 1998). Yhdistymisen synergiahyötyjen ja taloudellisten hyötyjen todistaminen on kuitenkin vaikeaa ja esitetyt hyödyt että edut ovat usein suhteellisen abstrakteja.

Kuntien yhdistymisestä voidaan tehdä alustavia laskelmia taloudellisista säästöistä. Organisaatioiden yhdistämisen avulla tehtävästä toimintojen uudelleen jakamisesta ja voimavarojen uudelleen suuntautumisen yhteydessä voidaan puhua hallitusta saneerauksesta eli sopeuttamisesta. (Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymisselvitys, Loppuraportti, Majava & Asikainen, 2006, 17)

Täshän on kaks suuntaa henkilöstö ja asukkaat, niin kyllähän se aika voimakkaasti jollaki tavalla painottu siihen, että tästä saadaan synergias hyötyjä elikä

säästöjä, niin kyllä se on se vahva teema, mikä siinä retoriikassa on ollut ollu päällimmäisenä. Eli sillähän sitä asukkaille on täytyne perustella. Vahvasti on perusteltu. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Laskelmat, ennusteet, kriteerit ja mallit valtuuttavat, vetoavat erilaisiin hyötyihin, moralisoivat ja luovat institutionaalisia normeja, joita kuntien tulisi täyttää. Institutionaalisia normeja luo myös Paras-puitelain mukaisessa kuntarakenteen muutoksessa korostunut ajatus elinvoimaisesta ja toimintakykyisestä kunnasta. Uudistamiskonseptina kunnan elinvoimaisuus on hyvä, koska sitä on vaikea vastustaa (Paananen ym. 2014, 2). Kuntaliitosselvityksiin syntyikin malli elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan arviointinäkökulmien ja kriteerien tarkastelulle. Malli lähtee tulkinnasta, että kunnan elinvoima on mitattavissa oleva ja konkreettinen ilmiö (Koski ym. 2013; Paananen ym. 2014). Näin syntyy normatiivinen tulkinta, millaisella väestöpohjalla, taloudellisilla voimavaroilla, ammatillisen ja poliittisen johtamisen järjestelmillä sekä henkilöstövoimavaroilla kunnat pystyvät turvaamaan uuden kunnan elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden.

Tulevaisuudessa elinvoimaiselta ja toimintakykyiseltä kunnalta edellytetään riittävää kokoa toimia yhteistyöverkostoissa ja riittävää osaamista toimia uskottavana ostajana. (Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymisselvitys, Loppuraportti, Majava & Asikainen, 2006, 8)

Joo no kyllä Vammalalle oli varmasti tärkeä säilyä kuntakartalla elikkä huolehtia siitä justiin että tää on semmonen elinvoimainen kunta, jolla selvitään jatkossakin.... ja turvataan täällä kokonaisuudessaan palveluitten olemassaolo. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Kuntatalouden kriteerit, ennakointimallit ja ennusteet ovat rationaalisia tulevaan hyötyyn vetoavia oikeuttamiskäytäntöjä. Kyseessä on instrumentaalinen, välineellinen rationalismi, joka keskittyy etuihin, hyötyihin, tarkoituksiin, funktioihin tai tuloksiin, joita strateginen muutos luo näille organisaatioille (Vaara ym. 2006, 800). Voidaan kuitenkin nähdä, että rationaaliin oikeuttamiskäytäntöihin kietoutuu jokin moraalinen peruste, joka normittaa nykyistä tai tulevaa toimintaa hyväksi tai huonoksi. Klassiseen strategiasuunnitteluun on kuulunut käytäntö, jossa rakennetaan visiota, joka sisältää houkuttelevan tulevaisuuden kuvan muutoksen oikeuttamiseksi (esim. Barry & Elmes, 1997). Se merkitsee, että rationaaliin ja moraalisiin oikeuttamiskäytäntöihin kietoutuu myös tarinallisia aineksia (ks. Vaara & Tienari, 2008, 988; Hyndman, ym. 2017, 1377). Yhdistymisselvityksissä virallista kuvaa tulevaisuudesta esittää keskeisenä käsitteenä elinvoima ja elinvoimainen kunta, jonka avulla kuntien yhdistyessä saadaan ennakoitua tulevaisuuden uhkakuvia torjuttua. Elinvoimainen kunta on rationaalinen, mo-

raallinen ja tarinallinen ihannetila, jota voidaan pitää institutionaalisenä tarinana tulevaisuuden kunnasta.

6.4 Kuntien menneisyys ja tulevaisuus oikeuttajana

Tutkimuskunnissa paikallista kuntarakenteen muutosta oikeutetaan sekä kuntien menneisyyden että kaavaillun tulevaisuuden avulla. Oikeuttaminen tapahtuu tarinoiden kertomisen kautta tai kerronnallisten struktuurien avulla, joilla osoitetaan, miten kyseessä oleva asia on suhteessa menneisyyteen tai tulevaisuuteen (Barry & Elmes, 1997; Vaara & Tienari, 2008). Strategista muutosta oikeuttavia tarinoita kerrotaan organisatoristen tapahtumien ja toimien järjestämiseksi ajallisesti (Boje, 2008) ja mielekkäästi (Polkinghorne, 1988) tiettyjen teemojen ympärille (Barry ja Elmes, 1997). Tarinoiden tarkoitus on auttaa tulkitsemaan strategisen muutoksen kaltaista prosessia, joka on luonnostaan ajallinen (Van de Ven & Poole, 1995) ja jonka tavoitteena on luoda uusi todellisuus merkitykselliseksi ihmisten mieliin (Dunford & Jones, 2000). Erityisesti tarinat ovat ajallisia esityksiä tapahtumista, jotka konkretisoivat menneisyyttä ja nykyisyyttä ja visioivat tulevaisuutta (Czarniawska, 2004; ks. myös Dalpiaz & Di Stefano, 2018).

Sen lisäksi, että tarinoiden avulla muutosta oikeutetaan konkretisoimalla menneisyyttä ja tulevaisuutta, täytyy niiden tasapainotella uutuuden ja tuttuuden välillä (ks. Barry & Elmes, 1997, 434; myös Dalpiaz & Di Stefano, 2018, 2). Jos oikeuttamistarinaan liittyy paljon uusia asioita, lisää se tarinan kiinnostavuutta, mutta heikentää uskottavuutta (Barry & Elmes, 1997), mikä voi lisätä myös muutoksen vastustusta (Lewin, 1951). Toisaalta jos oikeuttamistarina sisältää liian paljon tuttuja elementtejä, lisää se tarinan koettua uskottavuutta, mutta samalla heikentää sen kykyä luoda ”huolta, uteliaisuutta ja jännitystä” (Bartel & Garud, 2009, 114), mikä on tarpeen tuen saamiseksi muutokselle (Barry & Elmes, 1997; Czarniawska 1997). Ollakseen kiinnostava strategiatarinan menneisyyteen liittyvän tuttuuden ja tulevaisuuteen liittyvän uuden välillä tulee olla jännitettä. (Vaara & Pedersen, 2014; Vaara ym. 2016) Oikeuttamistarinan luominen vaatiikin uutuuden ja tuttuuden välisen jännitteen hallintaa.

Aikaisemman tutkimuksen mukaan kuntaliitoksiin johtaneet prosessit ovat käynnistyneet ratkaisevilta osiltaan verkostomaisissa järjestelyissä: erilaisissa työryhmissä, kuntayhtymissä ja epävirallisissa yhteistyökäytännöissä (esim. Airaksinen ym. 2012, 38). Tutkimuskuntia kuntarakenteen muuttamiseen työntävät pitkäkestoinen keskinäinen yhteistyö ja halu purkaa yksittäisten kuntien sisäisiä ongelmia. Paikallinen tarina seudun kuntien sopusointuisesta, riidattomasta ja pitkäaikaisesta yhteistyöstä on tärkein menneisyyteen ja tuttuuteen perustuva kuntaliitoksen oikeuttamiskäytäntö. Lounais-Pirkanmaan tutkimuskunnissa sosiaalisen pääoman ja luottamuksen syntymistä olivat edistäneet käytännöt yhtäpitävien päätösten tekemisestä kuntien

valtuustoissa yhteistyökysymysten osalta ja vallan jakamisesta tasapuolisesti kuntien kesken yhteisissä organisaatioissa. Koetaan, että tästä lähtökohdasta on helppo viedä yhteisiä asioita eteenpäin aina kuntaliitokseen asti.

Sitä [sosiaalista pääomaa] rakentu tämän historian aikana ja se kantoi sitte tähän, kuntaliitokseen että.... Koska tässä kuntayhteistyökentässä näitä yhdessä hoidetaan niin, miksei me hoideta yhdessä niitä samassa kunnassa. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Kuntaliitosta pidetään luonnollisena jatkona seudun syvälliselle yhteistyölle varsinkin, kun kuntien välinen yhteistyö oli kehittynyt vuosien kuluessa niin laaja-alaiseksi, ettei sitä laajentamalla voitu enää saavuttaa uusia hyötyjä. Seudullisen yhteistyön lisääminen saattaisi johtaa siihen, että kunnat päättäisivät itsenäisesti enää harvoista asioista ja suuri osa päätettävistä asioista siirtyisi kunnan ulkopuolelle kuntien yhteiseen toimielimeen, kuntayhtymään tai osakeyhtiöön.

Vaikka kuntien pitkä keskinäinen yhteistyö on ollut sopuisaa, ovat kuntarakenteen muutokseen työntäviä tekijöitä yksittäisten tutkimuskuntien omat sisäiset ongelmat. Ne liittyvät kunnissa vallitseviin erilaisiin näkemyksiin kuntaa koskevista perusasioista ja niistä seuraaviin päättäjien ja kuntalaisten kahtiajakautumiseen. Nämä kahtiajaot ovat saattaneet haitata kuntien päätöksentekoa vuosikymmenien ajan. Kahtiajakoja päättäjien ja kuntalaisten piirissä on syntynyt kaksipuoluejärjestelmästä, kaksinapaisesta palvelujärjestelmästä (2 vanhaa kuntakeskusta), kaksinapaisesta maakuntasuuntautumisesta, erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirisuuntautumisesta tai kaikista näistä. Eräs tutkimuskunta oli vaihtanut maakuntaa useamman kerran. Se johti muutaman kerran tilanteeseen, jossa voimassa oli maakuntakaava, joka oli laadittu edellisessä maakunnassa. Voidaan ajatella, että kunnat ovat tuhlanneet sisäistä elinvoimaansa näihin kahtiajaoista aiheutuviin kamppailuihin, jolloin voimavarojen ehtyminen työntää hakemaan uusia ratkaisuja. Kuntaliitoksen oikeutus syntyy siitä, että näistä kunnan sisäisistä kahtiajaoista katsottiin kuntaliitoksella ja uuden suuremman kunnan perustamisella päästävän eroon.

Mut olen niin tottunut, että tätä suuntautumistaistelua on ollut, varmaan kuus- seitkytluvun vaihteesta saakka. Että on vaihdettu maakuntaa tietyin väliajoin. Nyt sitten tuli kuntaliitos ja [kunnan alue] siirtyi Pirkanmaalle ja se on edelleen voimassa se Satakunnan maakuntakaava. Näin se menee sitte. Mutta jonkunhan se on maakunnan rajalla oltava. Aina siel joku on.... (kuntajohtaja, pieni kunta)

Sehän ei tavallaan se vääntö loppunu näitten kahden [kuntakeskuksen] kesken, vaan sitä esiintyi jatkuvasti jossain ja se oli luonu mielikuvaa siitä vähän änky-

rästä kunnasta, jolla oli sisästä vääntöä koko aika. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Meillä oli pienempiä puolueita mukana [valtuustossa] aikasemmin, mutta tämä oli poikkeuksellista, että valtuustossa oli vaan kaks puoluetta. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Oikeuttamiskäytäntöihin kietoutuu globaalisti tunnettuja mallitarinoita, joita organisaatioiden strategisissa muutoksissa on tyypillisesti kerrottu ja joiden legitimi-teetti syntyy niiden yhteydestä laajempiin institutionaalisiin tarinoihin (Barry & Elmes, 1997; Dalpiaz & Di Stefano, 2018; Holstein ym. 2018). Myös tutkimuskuntien liitoksessa esiintyy erilaisten fuusioiden yhteydessä globaalisti tunnettu yritysten ja yhteisöjen hää- tai parisuhdekertomus (Demers ym. 2003), johon viittaavat myös haastateltavien kerronnassa useat parisuhteeseen tai avioliittoon liittyvät metaforat. Viimeisessä kuntaliitoksessa 2013 vietettiinkin kuntaliitosjuhlaa yhteisöhäinä liitoskunnan kansanperinteeseen kuuluvan hääpurpurin myötä. Voidaan ajatella, että näissä yhteisöhäissä oli kysymys järkiavioliitosta, jonka katsottiin hyödyttävän kaikkia osapuolia (vrt. Airaksinen ym. 2012, 37).

Se tuli sitä kautta, että taustarakenteet saivat aikaan sen, että kunnat olivat erittäin tiiviissä yhteistyössä keskenään. Olivat sidoksissa, naimisissa toisiinsa ja jo vahvana pakettina, eli sote-asiat, tukipalvelut jne.... Eli sitten seuraava luonnollinen askel oli se, että siirryttiin yhteen yhteiseen kuntaan. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Ja tuota nyt jälkeinpäin kun ajattelee niin, mikä siinä minun mielestä oli paras-ta tässä kuntaliitoksessa. Niin oli se, että me menimme niin sanottuna naimakuntoisena Vammalaan. Meil ei ollu alijäämää siinä vaiheessa, oli ennusmerkit että sitä on tulossa selvästi. (kuntajohtaja, pieni kunta)

Kuntarakenteen muuttamiseen vetäviä elementtejä on usko, että suurempi kuntakoko tuo mukanaan hyötyjä. Usko suuremman kuntakoon ongelmia ratkaisevaan voimaan perustuu globaaliin mallitarinaan, joka tarkkailee ja ennustaa dramaattisia muutoksia organisaatioiden toimintaympäristössä ja saa käyttövoimansa eräänlaisesta vedonlyönnistä tulevaisuuden uhkakuvista (Barry & Elmes, 1997, 442). Näin kansallisessa hallitsevassa ajattelussa vallitseva usko suuruuden ekonomiaan (esim. Harisalo & Rannisto, 2010, 56) jalkautuu myös paikalliseen retoriikkaan kehollisina vertauksina kunnan ”*leveämmistä hartioista*” tai ”*vahvemmassa selkärangasta*”. Myös laajemman väestöpohjan saavuttaminen yhteisessä kunnassa katsotaan liitoksen oikeuttajaksi varsinkin kun liitoksella ylitettäisiin Paras-hankkeen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille asettama 20.000 asukkaan raja.

Ehkä meillä oltiin sillä lailla edelläkävijöitä, et me nähtiin, että suuntaus on kohti suurempia yksiköitä ja että kovin pienillä pohjilla ei askel kovin pitkälle kannu. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Tämä peilautuu siihen mun aikaisempaan kokemukseen, kun mä oon ollut pienissä yksiköissä töissä. Kun on vahvempi pohja, vahvempi tuki, vahvempi selkäranka,... isompi organisaatio taustalla, niin silloin pystyy esimerkiksi osaamista siirtämään yksiköstä toiseen. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Mitähän mä odotin? No.. varmaankin sitä, että on ne leveimmät hartiat elikkä niin että palvelut pystytään paremmin, tehokkaammin tuottaan et kuitenkin ne, palvelut turvataan. Ei samanmoisina, mutta, kuitenkin että ne palvelut säilyy. (toimialajohtaja, pieni kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Strategiateksteille on tyypillistä, että niistä kehkeytyy eepinen tulevaisuusorientoitunut tarina (esim. Barry & Elmes, 1997), jossa organisaatio on avaintekijä. Ollakseen hyväksytyjä strategiatarinoiden tulee olla organisaatiossa laajasti jaettuina konstruktioita tulevaisuudesta (vrt. Vaara ym. 2016; Holstein ym. 2018). Kuntarakenteen muutosta oikeuttava retorinen käytäntö on houkuttelevan tulevaisuustarinan rakentaminen siitä uudesta kunnasta, jota yhteensulautumisella tavoitellaan. Tutkimuskuntien yhteensulautumisessa tulevaisuus sisältää tarinan uudesta kaupungista, kasvusta, elinvoimaisuudesta, vahvuudesta ja edelläkävijän asemasta kuntien joukossa.

Monikuntaliitoksessa paikallisen tulevaisuudenkuvan rakentaminen alkaa strategian muodostamisvaiheessa korostamalla uuden kaupungin perustamista siten, että kaikki vanhat kunnat lakkautetaan ja perustetaan kokonaan uusi kunta. Tarinalla uudesta kunnasta on institutionaalinen perusta kuntajakolaissa (1196/1997 § 2 ja 4), mikä antaa mahdollisuuden entisten kuntien lakkauttamiseen ja uuden kunnan perustamiseen. Se merkityksellistyy siten, että mikään kunta ei liity toiseen, vaan kaikki yhdessä muodostavat uuden kunnan. Useat toimijat kokevat tämän ajatuksen antavan mahdollisuuden kuntien tasavertaiseen osallisuuteen tässä muutoksessa, joten uusi on kiinnostavaa ja houkuttelevaa. Uuden kaupungin perustaminen lakkauttamalla olevat kunnat avaa ikään kuin puhtaan pöydän rakentaa uudelle kaupungille oma toimintamalli, josta esimerkkinä on muista kuntaorganisaatioista erottuva prosessiorganisaatio ja uusi kieli liittyen siihen, miten kunnan organisaatiosta puhutaan ja miten sen toimintoja nimetään.

Muistan, että jo ihan ensimmäisessä ohjausryhmän kokouksessa kirjattiin, että lähtökohdana on, että vanhat kunnat lakkautetaan ja perustetaan uusi kunta, eikä niin että nää muut kunnat liittyy Vammalaan. Mää ainakin koen sen näin,

että siinä oli mahdollista enemmän uudistaa kuin siinä tapauksessa, että nämä muut kunnat olisivat liittyneet Vammalaan. (johtava viranhaltija, suuri kunta, hallinto)

Uus nimi, uudet vaakunat, siis kokonaan uudet vaatteet. Että kaikilla on tasa-vertaset mahdollisuudet tulla uusiin prosesseihin mukaan. (johtava viranhaltija, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Voidaan ajatella, että kunnat rakentavat mahdollistavan lainsäädännön perustalta houkuttelevaa paikallista tulevaisuuden kuvaa uudesta kunnasta, joka sisältää jännitettä suhteessa menneisiin entisiin kuntiin (ks. Barry & Elmes, 1997, 439; Dalpiaz & Di Stefano, 2018, 664–667). Uutuuden tuomaa jännitettä lieventää uuden kunnan lainsäädännöllinen perusta ja menneen yhteistyön tuoma tuttuus ja luottamus.

Houkuttelevan tulevaisuustarinan aineksia on myös kasvun tarinassa, mikä on tyyppillinen eepinen strategiatarina arjen sankareineen (ks. Barry & Elmes, 1997, 437–438; Dalpiaz & Di Stefano, 2018, 667). Kasvutavoite voi perustua aineellisiin tavoitteisiin kuten väestön, työllisyyden tai elinkeinoelämän kasvuun tai abstraktimpiin asioihin kuten henkiseen kasvuun. Kasvutarinaan voi liittää useita tulkintoja, jolloin tulevaisuus oikeuttajana saa useita ilmentymiä. Kasvutarinan retorinen tehtävä on luoda uskoa yhteiseen houkuttelevaan tulevaisuuteen, joka tuo menestystä kaikille osapuolille tavalla tai toisella. Tavoitekaupungissa kaikki yhteisesti tahtoen kehittävät uutta kaupunkia, joka on monipuolinen ja moniääninen, mutta sopuisa ja riidaton. Organisaation sankaritarinassa toiveikkaat, onnelliset loput ovat lähes aina nimenomaisesti tai epäsuorasti läsnä (ks. esim. Barry & Elmes, 1997, 437–438).

”Kasvun Sastamala” Tämä visio on helppo muistaa, se on ytimekäs ja antaa haasteen kaupungin kehittämiseksi pysyä kasvu-uralla erityisesti väestömäärän subteen. Kasvun Sastamala sisältää sekä aineellisen että henkisen kasvun. Kasvun Sastamala toistuu päättäjien ja johtavien hahmojen puheissa dynaamisena kuvana tulevaisuudesta, johon kaikki sastamalalaiset innostuneesti pyrkivät. (Sastamalan kaupunki, Talousarvio vuodelle 2009 ja taloussuunnitelma vuosille 2009–2012, kv. 15.12.2008, 4)

Kasvun Sastamalaa on vaikeaa toteuttaa ilman rohkeutta, uudistumista. Kasvun mahdollisuutta ei kuitenkaan saa kadottaa epärealistisin ratkaisuin. Rohkeaa realismia ja strategista ketteryyttä osoittaa uusia ja muuttuneita hankkeita koskeva päätöksenteko pikaisella aikataululla, kun seudun yhteinen etu niin edellyttää. Tämä tuo uutta virettä koko kaupungille ja valoisampaa tulevaisuuden näkymää. (Sastamalan kaupunki, Talousarvio vuodelle 2012 ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015, kv. 12.12.2011, 4)

Monikuntaliitoksessa uuteen kaupunkiin sulautui kunta, jonka etäisyys kilometreinä Tampereelle on kohtalaisen pieni. Tavoitekaupungin tulevaisuustarinaa rakennetaan mielikuvaa, jossa uusi kaupunki kokonaisuudessaan sijaitsee maakunnan keskustaajamassa Tampereen läheisyydessä. Tämä mielikuva on tarkoitettu paikkakunnan asukkaiden lisäksi myös organisaation ulkopuolelle viestittäväksi. Oikeuttamiskäytäntö perustuu mallitarinaan, jossa nähdään organisaatioiden olevan yhä riippuvaisempia toisistaan. Uuden kunnan perustaminen ei poista tarvetta menestyä kilpailussa alueen muiden kuntien kanssa eikä tarvetta verkostoitumiseen. Paikallinen tulevaisuustarina sisältääkin vahvuuden ja elinvoiman retoriikkaa, jossa maakuntien rajalla sijaitsevasta Lounais-Pirkanmaan pienten kuntien seutukunnasta muututaan vahvaksi ja elinvoimaiseksi kaupungiksi, jonka vaikutusvalta ja neuvottelevuoma suhteessa Tampereen seutuun on aikaisempaa tasavertaisempi.

Mää odotin sitä, että se on piirun verran tehokkaampi se yks organisaatio kuitenkin kuin se monivaltuustomalli, niitten yhteisten toimintojen, eteenpäin viemisessä. Kyllä siinä neuvotteluasetelmatkin muuttu, ku tää asetelma on semmonen, että Pirkanmaalla on kaks, taloudellisesti tämmöstä selkeetä seutukuntaa, niin ne on Tampere ja Sastamala. Niin tää neuvotteluasetelmahan vahvistu hyvinkin monella tavalla. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Uuden kunnan eepisissä sankaritarinassa (vrt. Barry & Elmes, 1997, 433) yhteisö kohtaa uhkia, haasteita tai esteitä. Jos kaikki yhteisössä vetävät yhtä köyttä, pitäisi sen selviytyä uhkien, haasteiden ja esteiden voittajana kasvaen ja vahvistuen. Tarina sisältää strategisesti proaktiivisia aineksia: kunta haluaa olla kehityksen kärjessä, se haluaa kerätä myönteistä huomiota ja julkisuutta valtakunnallisena edelläkävijänä ajan hengessä, se haluaa olla kilpailukykyinen alueiden joukossa. Kuntaliitoksen kannalle saatetaankin asettua, koska halutaan mieluummin olla edelläkävijöitä kuin kehityksen hännille jättäytyneitä toimijoita (vrt. Airaksinen ym. 2012, 36). Parempi oli toimia etulinjassa kuin pakotettuna viimeisten joukossa.

Oltas kehityksessä mieluummin kärjessä mukana. Ja nythän täs on aika hyvä tilanne, kun ajatellaan näitä kuntarakennemuutoksia. Meillä on aika hyvä kunta nyt koossa. Kyllä se tavoite oli olla ajan hengessä ensimmäisenä mukana. Kyllä se oli muillakin kun vammalalaisilla tavoite, että ollaan kehityksen kärjessä. (kuntajohtaja, suuri kunta)

Mut sellanen asia minkä mä haluaisin nostaa esiin tästä kuntaliitoksesta, että, täällä on selvä kehittämisen ja eteenpäin menon henki. Meillä, [-]hallituksen puheenjohtaja, käyttää nimitystä, että olemme neulan kärjessä. Me vähän joskus nauretaan sitä neulankärkiasiaa. Niin kun tiedät, niin neulan kärjes oleminen on vähän riskaabeliakkin. Siinä voi joskus horjautua ja istua ahterilleen siihen

neulan päälle, kun oikeen huonosti käy. (toimialajohtaja, suuri kunta, sosiaali, terveys ja sivistystoimialat)

Voidaan nähdä, että temporaalisuus strategian tekemisessä ja oikeuttamisessa fokusoituu siihen, miten mennyt (yhteistyö, vallan hajauttaminen, luottamus), nykyisyys (luottamuksen hyödyntäminen yhteisen ymmärryksen luomisessa) ja tuleva (edelläkävijä, uusi, kasvu, elinvoima) ovat keskeinen osa strategiatyötä siten valaisten kertomisen roolia strategian tekemisessä (Kaplan, S., & Orlikowski, W., 2013). Yhteistyöverkostossa rutinoituneet käytännöt ja keskinäinen ennakoitavuus tuo eräänlaista tuttuuden turvaa ja uusi kunta kasvun ja edelläkävijyyden tavoitteineen uutuutta ja kiinnostavuutta.

7 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen aiheeksi valikoitui kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena. Tutkimus on kohdistunut kunnan strategian muodostamiseen ja erityisesti sen toteuttamiseen kuntamuutoksessa. Tutkimuksessa on tuotettu kuvaa paikallisesta strategian muodostamisesta ja toteuttamisesta valtiollisesti ohjatussa kuntareformissa. Tutkimuksen konteksti muodostui siitä yhteisvaikutuksesta, jossa kunta ja kunnassa tehty kunta- tai palvelurakenteen muutos muotoutuivat. Konteksti ajoittuu 2000-luvun alun Paras-hankkeena tunnettuun kuntareformiin, jossa kunnilta vaadittiin strategista valintaa kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi joko kuntien yhteistyöllä tai kuntarajojen muuttamisella kuntaliitoksin. Tutkimus kohdistui kunnan strategiseen muutosprosessiin: sen käytäntöihin ja tekoihin, jotka sen tekevät ja miten he kokevat strategisen muutoksen.

7.1 Keskeiset havainnot

Pluralistisissa organisaatioissa on tyypillisesti toteutettava yhtä aikaa lukuisia toisilleen ristiriitaisia strategisia tavoitteita, mikä tuo strategian muodostamiseen jännitteitä. Aikaisemman tutkimuksen mukaan pluralistisissa konteksteissa katsotaan, että organisaation jäsenten osallistuminen strategiaprosesseihin on keskeinen edellytys niiden onnistumiselle (esim. Mantere & Vaara, 2008; Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013; Einola & Kohtamäki, 2016; Einola, 2018). Keskeistä pluralististen organisaatioiden strategiaprosessissa on koherenssin ja konsensuksen rakentaminen moniäänisessä ja monitavoitteellisissa olosuhteissa, jota poliittisessa ohjauksessa toimiva kuntaorganisaatio edustaa.

Tutkimusaineiston perusteella kuntien liitoksiin pyrittiin sellaisilla strategiakäytännöillä, joiden ajatellaan tukevan koherenssin ja konsensuksen rakentamista. Tutkimuskuntien yhdistymisstrategian valmisteluun kutsuttiinkin laaja joukko päättäjiä, johtavia viranhaltijoita ja esimiehiä. Prosessiin haluttiin luoda uskottavuutta ja tasapuolisuutta ulkopuolisen strategiakonsultin kutsumisella prosessin vetäjäksi, mikä samalla merkitsi strategian muodostamisen hallittua ja jämäkkää organisointia, tiedon tuottamista ja järjestämistä sekä osallistujien vuorovaikutuksen mahdollistamista. Strategiaprosessiin osallistamisessa keskeistä oli tuotettu tieto, sen organisointi, jäsentäminen ja mallintaminen. Rakenteet, joilla yhdistymisvelityksessä tuotetaan ja järjestetään tietoa, luovat kollektiivisesti jaetun merkitysten järjestelmän, jonka tarkoituksena on vähentää niiden merkitysten määrää, joita tut-

kimuskuntien liitokselle annetaan. Prosessissa tuotetun strategisen tiedon jäsentäminen ja strukturointi perustuivat sekä globaaleihin että toimialasidonnaisiin malleihin, jotka ovat sosiaalisesti hyväksytyjä pluralistisessa kunnallisessa kontekstissa. Tuotettua tietoa leimaa faktaperusteisuus, kvantitatiivisuus ja taloudellisen tiedon ensisijaisuus. Prosessissa myös määrittyi, minkälainen asia saa strategisen leiman ja mikä on vähemmän tärkeää (vrt. esim. Lehtimäki, 2000).

Yhdistymisstrategian muodostamiseen osallistui laajasti organisaation jäseniä, mutta samalla osallisuuden toteutumistapaa ohjattiin ja rajattiin harjoitetuilla strategiakäytännöillä. Strategiatyötä rajaavia käytäntöjä ovat tiukasti hallinnoitu prosessi, strategiatyöhön kutsuttujen järjestäminen homogeenisiin työryhmiin ristiriitojen vähentämiseksi, työryhmille valmiiksi annettu suunnittelurakenne, asioiden määrittäminen strategiseksi tai ei strategiseksi, kvantitatiivisen ja taloudellisen tiedon ylivoima ja prosessiin liittyvä harmoninen mielikuva. Strategiaprosessin tuloksena osallistujista tuli strategisesti relevantteja subjekteja, joiden katsotaan kykenevän strategiseen ajatteluun ja ymmärtämään halutun muutoksen tarpeellisuus. Vastavuoroisesti osallisuus antoi mahdollisuuden osoittaa ja käyttää asiantuntijuuttaan työryhmissä, osallistua keskusteluun vuorovaikutteisilla foorumeilla, osoittaa kykynsä strategiseen ajatteluun ja legitimoitua strategiatoimijaksi.

Vaikka strategiatyö ajatuksellisesti jaetaan strategian muodostamiseen ja toteutukseen, on se prosessina limittäinen ja osittain yhtäaikainen. Kuntaliitoksen strategiset asiakirjat, selvitys ja sopimus, ohjasivat liitoksen toteutusta, mutta samalla kunnan erilaiset alastrategiat (esimerkiksi kaupunkirakennesuunnitelma, talousarvio) saivat aikaan niiden muodostamisessa intertekstuaalisissa ketjuissa strategian toteutumista ja muuttumista. Näissä alastrategioissa syntyi uusia tulkintoja, jotka parhaimmillaan voivat johtaa sopeutumiseen muuttuvaan toimintaympäristöön ja siten organisaation parempaan menestykseen. Suunniteltu strategia voi myös toteutua epätäydellisesti esimerkiksi toimijoiden pitäytyessä totunnaisiin toimintakäytäntöihin. Suunniteltu strategia hylätään ja korvataan toisella, jolloin strategian lyhytikäisyys ja katoavuus eivät koske pelkästään emergenttejä strategioita (vrt. Mirabeau ym. 2018).

Institutionaalisissa organisaatioissa kuten kunnissa on todettu olevan taipumusta samankaltaisuuteen muiden vastaavien organisaatioiden kanssa ja samalla tarvetta strategiseen erottautumiseen suhteessa muihin kuntiin. Monitavoitteisessa organisaatiossa erottautumisen strategioissa pyritään kuitenkin tilanteeseen, jossa organisaation legitimitetti ei vaarannu. Tällöin etsitään eräänlaista strategisesti optimaalista erottautumista, jolloin erottautuminen yhdellä ulottuvuudella (esim. prosessiorganisaatio) voidaan korvata saavuttamalla legitimitetti toisella strategisella ulottuvuudella (esim. monilukuiset toimielimet) (vrt. Zhao ym. 2017). Keskinäisen luottamuksen säilyttäminen moniarvoisessa organisaatiossa voi edellyttää strategisen tasapainon etsimistä useiden toisilleen mahdollisesti vastakkaisten tavoitteiden kesken. Se merkitsee, että monet strategiset ratkaisut ovat enemmänkin sekä-että

-ratkaisuja kuin joko-tai. Tutkimusaineistosta kävi ilmi, että se saattaa vaatia myös joidenkin juurtuneiden käytäntöjen ylläpitämistä ja tekoja, joita osa toimijoista pitää tehottomina tai järjettöminä. Strategian toteutuksessa ovatkin läsnä menneisyys ja ne juurtuneet käytännöt, jotka turvaavat instituution jatkuvuutta ja tulevaisuus, jossa strategian toteutus elää ja tuo tullessaan muutosta siinä laajuudessa kuin toimijoiden tulkinnat, teot ja käytänteet saavat niitä aikaan.

Tutkimusaineistosta kävi ilmi, että strategisten toimijoiden roolit ovat moninai-
sempia kuin perinteisesti on ajateltu. Kuntien strategiaprosesseissa ilmeisinä strategiatoimijoina näyttäytyivät varsinkin strategian muodostamisen vaiheessa kuntajohtajat, keskeiset päättäjät ja strategiakonsultit. Kuntajohtajat ovat tietoisia keskeisestä roolistaan ja vahvasta asemastaan erityisesti yhdistymisstrategian muodostamisessa sekä päätöksenteon etenemisessä ja laillisuudessa. Keskeisten päättäjien rooli on muodostaa prosessin pelisäännöt, ohjata sitä poliittisesti, löytää tarvittaessa kompromissit neuvottelulla ja sovittelulla, viedä viestiä poliittisiin ryhmiinsä, muihin ryhmiinsä ja kuntalaisille, tehdä päätös kuntien yhdistymisestä ja ottaa vastuu tehdyistä päätöksistä sekä myönteisistä että kielteisistä. Edellä mainituista keskeisistä toimijoista strategiakonsultti on organisaation ulkopuolinen strategiatyön ammattilainen, jolla on sellaiset taidot, jotka antavat hänelle muodollisen pätevyyden ja tietämyksen soveltaa sellaisia strategiatyön käsitteitä, työkaluja ja malleja, jotka perustuvat tunnettuihin suunnittelukäytäntöihin ja systemaattisiin strategisiin analyyseihin. Kuntarakenteen uudistuksen valmistelutyössä hänen roolinsa on olla autonominen, neutraali ja uskottava ulkopuolinen suhteessa ryhmien ja yksilöiden erilaisiin intresseihin (vrt. esim. Nordqvist & Melin, 2008). Sosiaalista taitavuutta eri ryhmien intressien hahmottamisessa ja yhdistämisessä sekä sensitiivisyyttä erilaisille jännitteille ja konflikteille odotetaan niin kuntajohtajalta, keskeisiltä päättäjiltä kuin strategiakonsultilta.

Tutkimusaineiston perusteella keskeisessä asemassa kunnan strategiatyössä ylimmän johdon lisäksi olivat ne viranhaltijat, jotka kuuluvat kunnan johtoryhmään. Kunnan johtoryhmään kuuluvia viranhaltijoita ovat usein toimialojen johtajat ja hallinnon eri tehtävien johtajat tai johtavat viranhaltijat. Osa johtoryhmän jäsenistä näki roolinsa johtamansa toimialan autonomisen ja sopeutuvan kehittämisen mahdollistajana, mikä poikkeaa luonteeltaan perinteisestä strategian implementointiin liittyvästä roolista. Tämä viittasi sellaisten työkäytäntöjen kehittämiseen, joiden avulla toimiala sopeutuu toimintaympäristön muutoksiin (ks. Floyd & Wooldridge, 1992; myös Mantere, 2008). Vahvan strategiatoimijan roolin saavuttivat myös ne johtavat virkamiehet, jotka ottivat paljon vastuuta sekä yhdistymisstrategian muodostamisesta että toteuttamisesta. He ottivat paljon vastuuta myös siitä mahdollisesta kritiikistä, joka organisaation sisältä kohdistui strategian toteutukseen. Heillä on syvällinen omakohtainen tietämys yhdistymisen strategisista tavoitteista, joita he hyödyntävät työssään ilmenevien tilanteiden ratkaisemisessa.

Keskijohdon rooli on usein olla arkipäivän tilanteista vastuuta kantava strategiatoimija. Keskijohdon rooli strategian muodostamisessa ja toteuttamisessa on

kaksisuuntainen. Keskijohto on osallistunut strategiaproessiin ja sen odotetaan pystyvän yhdistämään uuden kunnan tavoitteet entisten tavoitteiden kanssa ja näin ollen edustamaan jatkuvuutta muutoksessa. Keskijohdon rooliksi muodostui sen organisaation tilaa koskevan tiedon välittäminen, minkä haluttiin saavan aikaan asiain tilaa korjaavia toimenpiteitä silloin, kun muutossuunnitelmat eivät autenttisesti organisaatioelämässä olleetkaan toimivia. (vrt. Floyd & Wooldridge, 1992; Mantere, 2008) Palvelutoiminnan lähijohtoon kuuluvat kokivat oman aktiivisuutensa ja tahtonsa tärkeäksi yhdistymisen jälkeisen yhteisöllisyyden rakentamisessa, jossa he saivat aikaan autenttisesti tilanteesta syntyviä emergenttejä strategiakäytäntöjä. Nämä emergentit strategiset teot saattoivat olla näkymättömiä muille toimijoille. Lisäksi on todennäköistä, että ne saattoivat myös olla lyhytikäisiä toteutuksia ja liittyivät ajallisesti yhdistymisen alkuvuosiin. Näiden tekojen vaikutukset voivat olla merkittäviä kuntaliitoksen jälkeisen toiminnallisen integraation onnistumisessa.

Kuntaliitosprosessissa haastateltavat ja muut osallistujat kokivat useita odottamattomia sekä yllätyksellisiä tapahtumia ja asioita. Ensimmäinen yllätys oli kuntaliitosaloitteen ajankohta. Haastateltavien kertomusten perusteella kuntaliitosaloite tuli julki silloin, kun sitä vähiten osattiin odottaa. Yllätyksellisyys juontuu siitä, että olemassa olevat kuntastrategiat ja paikallisten organisaatioiden arjessa ilmenivät tapahtumat viittaavat enemmän aktuaalisen todellisuuden pysyvyyteen kuin muutokseen (vrt. Jarzabkowski, 2004). Aloitteen yllätyksellisyyttä lisää fuusioihin, niin kuin myös kuntafuusioihin liittyvä yleinen toimintatapa, jossa liitosta tunnustellaan ja neuvotellaan ensiksi keskeisten toimijoiden muodostamassa pienemmässä piirissä (vrt. Vaara & Monin, 2010; Airaksinen ym. 2012). Liitosaloitteen ulostulo merkityksellistyi tutkimuskunnissa institutionaalisen kontekstin aikaansaamana paikallisena paineena, joka juonsi juurensa kansallisten uudistuspyrkimysten ja kuntarakennepöytäkirjan hallitsevan ajattelun tulkinnasta toimintaympäristön muutoksesta, johon kuntien oli sopeuduttava. Paras-uudistuksen yhteydessä paineisuuden on katsottu merkinneen melkein pakkoa. Liitostunnustelujen ulkopuolisille organisaation jäsenille osalle liitosaloite merkityksellistyi tervetulleena katkoksenä totunnaisiin pysyvyyttä vahvistaviin käytäntöihin ja ajatuksena, että tulevaisuus on nykyistä parempi. Toisille taas liitosaloite merkityksellistyi siten, että päällimmäisin tunne on pelko tulevasta (vrt. Ericson, 2001).

Toisen yllätyksen kokivat yhdistymisprosessin keskeiset valmistelijat, kun kuntien yhdistymistä vastustavat aktivoituivat juuri kun kuntaliitosselvitys valmistui ja päätöksenteon hetki oli lähellä. Lisäksi monikuntaliitoksessa yksi selvitysprosessiin aktiivisesti osallistuneen kunnan valtuusto kokouksessaan yllättäen hylkäsi kuntaliitoksen. Kuntaliitosta kohdanneen vastustuksen yllätyksellisyys liittyi osaltaan niihin strategiaproessia rajaaviin käytäntöihin ja reunaehtoihin, jotka vaimentavat jännitteiden ääntä: tavoite sisäisesti yhteensopivasta, koherentista strategiasta, tiettyjen asioiden valikoituminen strategisiksi, pyrkimys sopusointuiseen selvitysprosessiin homogeenisine työryhmineen. Myös talouspuheen dominanssi strategiaproessin

tiedon tuotannossa saattoi vaimentaa ääniä kunnan itsenäisyyden ja sitä myötä sen identiteettitehtävän merkityksestä siten, että niitä eivät toiminnan maisemassa keskeisesti olevat päättäjät ja kuntajohtajat tulleet kuulleeksi. Liitos merkityksellistyi toimija- tai muille ryhmille eri tavoin eivätkä strategisen keskustelun tasot välttämättä kohdanneet toisiaan dialogissa. Toisiinsa resonoivia jännitteitä paikalliseen päätöksentekoon loivat osaltaan kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevan kehittämislain kaksikärkinen strategia kuntien yhteistyöstä tai kuntaliitoksista ja kuntarakennetta ja kuntakokoa koskevan keskustelun puolesta ja vastaan asetelma.

Kuntien yhdistymisstrategian muodostamisessa ja toteuttamisessa oli ilmiöitä, jotka ovat tavanomaisia nimenomaan erilaisissa fuusioissa niin yritysjärjestelyissä kuin kuntaliitoksissa. Nämä ilmiöt liittyvät organisaation fuusion jälkeiseen sisäiseen dynamiikkaan: toiminnan integraatioon ja sen oikeutukseen (esim. Vaara & Monin, 2010). Erilaisten organisaatiokulttuurien yhteensovittamisesta syntyvät haasteet ovat fuusion jälkeisessä integraatiossa yleisiä (vrt. esim. Vaara & Monin, 2010). Lisäksi erot ihmisten ajattelumalleissa ja käyttäytymisessä ovat lähes poikkeuksetta suurempia kuin ylimmät johtajat alun perin kuvittelevat (Tienari & Vaara, 2004). Tutkimuskunnissa liitoksen jälkeisiä kipukohtia olivatkin aikaisempien kuntien organisaatiokulttuurien törmäykset sekä henkilöstön valinnat tai valikoituminen uuden kunnan virkoihin ja tehtäviin. Tutkimuskunnissa kritiikki liittyi pääsääntöisesti pienemmistä liitoskunnista tulleiden kokemukseen siitä, että uudessa kunnassa vallitsevia toimintakäytäntöjä ovat suurimman liitoskunnan käytännöt eivätkä suunnittelussa kartoitetut parhaat käytännöt. Pienemmissä kunnissa työskennelleet kritisoiivat uutta kuntaa byrokraattisuudesta ja monimutkaisuudesta suhteessa joustavaksi koettuun aiempaan kuntaan. Paras-puitelain mukaisissa kuntaliitoksissa henkilöstölle oli taattu viiden vuoden irtisanomissuoja. Tutkimusaineiston perusteella merkitseviä ominaisuuksia uuden kunnan virassa tai tehtävässä irtisanomissuojan lisäksi olivat mielekkyys ja tyydyttävyyys suhteessa osaamiseen ja aikaisempaan kokemukseen, tehtävään liittyvä organisatorinen asema, työtehtävien laajuus, niihin liittyvät verkostot, kerätyn sosiaalisen pääoman käyttökelpoisuus ja oikeudenmukaiseksi sekä tasa-arvoiseksi koettu kohtelu. Kuntajohtajat ja muut johtavat viranhaltijat ja esimiehet eivät niinkään yllättyneet aseman ja työtehtävän muuttumisesta, vaan niistä negatiivisista tunteista, joita se heissä aiheutti: kun tuntee joutuneensa epäoikeudenmukaisesti tai epätasa-arvoisesti kohdelluksi uuden kunnan virkojen täyttämässä tai oma johtamistehtävä on keinotekoisesti rakennettu tai uusi tehtävä on liian kapea-alainen suhteessa entiseen. Tavanomainen fuusioihin liittyvä haaste on tasapainon löytäminen kuntaliitoksen osapuolten välillä ja organisaation yksittäisten henkilöiden pätevyuden arvostamisen välillä (vrt. esim. Vaara & Tienari, 2003).

Osa kuntien yhdistymisen prosessia on muutoksen oikeuttaminen (Vaara & Monin, 2010). Näiden retoristen kehysten tehtävä on osoittaa, että suunnitellut ja toteutetut teot ovat toivottuja, soveltuvia ja tarkoitettuja siinä normien ja usko-

musten järjestelmässä, johon kuntainstituutio luottaa (vrt. Barry & Elmes, 1997). Muutoksen oikeutus muodostuu sekä institutionaalisen ympäristön että paikallisten ilmiöiden tarjoamista diskursiivisista käytännöistä. Oikeutuksen retoriikkaan sisältyy asiain ja niiden tilan valtuuttaminen viittaamalla tunnustettuun tai tunnettuun auktoriteettiin (esim. Van Leeuwen & Wodak, 1999; van Leeuwen, 2008; Hyndman ym. 2018). Tällaista auktoriteettia kuvaa kunta- ja palvelurakennetta koskevan Paras-puitelain mukanaan tuoma uudenlainen retoriikka, jonka tulkitaan antaneen kuntien rakenteiden uudistamisessa sysäyksen kuntaliitosprosessien edistymiselle (vrt. Airaksinen ym. 2012). Puitelain esiin tuoma retoriikka ilmeni oikeuttamiskäytäntönä sekä tutkimuskuntien selvitys- ja yhdistymisasiakirjoissa että keskustelussa. Retoriikan perusajatuksena on, että uudistamisen suunta on selvästi kohti suurempia yksiköitä.

Julkisen hallinnon reformeissa yleisimpiä oikeuttamiskäytäntöjä on ollut myös rationaalinen oikeuttaminen ts. vetoaminen toimien ja käytäntöjen hyötyyn (esim. Hyndman ym. 2018). Kuntarakenteen muutoksen oikeutus tapahtuu rakentamalla asioita tosioiksi toisin sanoen tiedoksi, johon instituutiossa on totuttu luottamaan (Pälli ym. 2010; Kornberger & Clegg, 2011). Näitä tosioita ovat analyysit tutkimuskuntien taloudellisesta tilasta, tilastokeskuksen väestöennusteista sekä erilaisista ennakkointimalleista, joiden avulla kuvataan tulevaisuutta. Tosioilla on rationaalinen faktoihin perustuva pohja, mutta rationaaliseen oikeutusretoriikkaan kietoutuu samalla kuntien toimintaa moralisoiva ja normittava käytäntö.

Klassisen strategiasuunnittelun asiakirjoihin sisältyvien laskelmien ja normien tarkoituksena on luoda tulevaisuudesta sellaista kuvaa, että se on aiotun muutoksen avulla hallittavissa. Kuntarakenteen muutosta oikeuttava retorinen käytäntö on houkuttelevan tulevaisuustarinan rakentaminen siitä uudesta kunnasta, mitä kuntaliitoksella tavoitellaan. Tutkimuskuntien liitoksen strategia-asiakirjoissa virallista kuvaa tulevaisuudesta esittivät useat globaalisti jaetut että institutionaaliset mallitarinat lisättyinä paikallisella oikeuttamistarinalla. Institutionaalista mallitarinaa kuvaa keskeisenä käsitteenä elinvoima ja elinvoimainen kunta, joka on rationaalinen, moraalinen ja tarinallinen ihannetila, jonka avulla kuntien yhdistyessä saadaan ennakoituja tulevaisuuden uhkakuvia torjuttua. Globaalisti jaettu mallitarinoita olivat myös tarinat organisaation tulevasta kasvusta, vahvuudesta, edelläkävijyydestä, uskosta suuruuden ekonomiaan kertomuksissa esitettyjen parisuhteisiin (hynttyyt yhteen, naimakuntoisena) ja kehollisuuteen (leveät hartijat, vahva selkäranka) liittyvien metaforien ryydittämänä.

Paikallisia oikeutukseen liittyviä tarinoita ovat ne kerronnalliset struktuurit, joilla osoitetaan, miten kyseessä oleva asia on suhteessa liittyvien kuntien menneisyyteen tai tulevaisuuteen (vrt. esim. Barry & Elmes, 1997; Vaara & Tienari, 2008). Paikallinen tarina seudun kuntien sopusointuisesta, riidattomasta ja pitkäaikaisesta yhteistyöstä oli tärkein menneisyyteen ja tuttuuteen perustuva kuntaliitoksen oikeuttamiskäytäntö. Vaikka kuntien pitkä keskinäinen yhteistyö oli ollut sopuisaa,

olivat kuntarakenteen muutokseen työntäviä tekijöitä myös yksittäisten tutkimuskuntien omat sisäiset ongelmat. Ne liittyivät kunnissa vallitseviin erilaisiin näkemyksiin kuntaa koskevista perusasioista ja niistä seuraaviin päättäjiä ja kuntalaisten kahtiajakautumiseen: kaksipuoluejärjestelmät, kaksinapaiset palvelujärjestelmät (2 kuntakeskusta), kaksinapainen maakuntasuuntautuminen.

Kasvu, vahvuus, suuruus, elinvoimaisuus ja edelläkävijyys ovat strategisia sanoja, joihin voi liittää useita tulkintoja, jolloin tulevaisuus oikeuttajana saa aikaan ja tuo esiin erilaisia merkityksiä. Niiden retorinen tehtävä on luoda uskoa yhteiseen houkuttelevaan tulevaisuuteen, joka tuo menestystä kaikille osapuolille tavalla tai toisella.

7.2 Strategian tekemisen rajattu tila

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Millä teoilla ja käytänteillä tullaan strategiseksi toimijoiksi ja miten se ilmenee muutoksessa?

Tutkimusaineiston perusteella voidaan vetää johtopäätös, että organisaation jäsenestä tulee strategiatoimija hänen osallistuttuaan siihen prosessiin, jossa organisaation strategiaa muodostetaan tai hänen asemansa organisaatiossa antaa eksplisiitisti oikeutetun strategiatoimijuuden. Pluralistisen organisaation strategiaprosessissa vaikuttaa olevan käytäntöjä ja niiden rakenteita, jotka legitimoivat osallistujan strategiatoimijuuden. Näitä käytäntöjä leimaa pyrkimys koherenssiin ja konsensukseen strategian muodostamisessa. Organisaation jäseniä osallistui laajasti strategian muodostamiseen, mutta samalla prosessiin kehittyi osallisuutta rajaava tila.

Kuntien strategiaprosesseissa ilmeisinä strategiatoimijoina näyttäytyivät varsinkin strategian muodostamisen vaiheessa kuntajohtajat, keskeiset päättäjät ja strategiakonsultit. Näiden toimijoiden ilmeisyys perustuu siihen, että tavanomainen kuntien omaksuma rationaalinen strategian suunnittelumalli tarjoaa keskeisille päättäjille, virkamiehille ja konsulteille hierarkiaan ja asiantuntemukseen perustuvan valta-aseman, josta johdettuna on oikeutettua, että he määrittelevät minkälainen kunnan tai kaupungin tulevaisuus on. Tämä perustuu perinteiseen näkemykseen, että strategia-asiantuntijuus on johtajan ominaisuus ja tehtävä, kun taas toimeenpano ja toteuttaminen ovat henkilöstön ja muiden hierarkian alemmalla tasolla toimivien tehtävä (ks. Knights & Morgan, 1991; Whittington, 1993; Beech & Johnson, 2005; Jarzabkowski ym. 2007, Laine & Vaara, 2015; Nokelainen, 2016).

Pluralististen organisaatioiden pyrkimys rakentaa strategista koherenssia sekä samalla legitimoida toimijuuden lisäksi strategiaprosessin tulokset luo leimansa strategian muodostamisessa harjoitettuihin käytäntöihin. Aikaisemman tutkimuksen mukaan pluralististen organisaatioiden strategiaprosessi sisältääkin eräänlaisen paradoksin: toisaalta pidetään tärkeänä, että prosessiin osallistuu suuri ja tavoitteiltaan

moninainen osallistujajoukko (Floyd & Lane, 2000; Hodgkinson & Sparrow, 2002; Wooldridge ym. 2008), mutta samalla tavoitellaan organisaation jäsenten ajattelun muuttamista strategisesti yhtenäiseksi (Vaara ym. 2004; Mirabeau ym. 2018; Lusiana & Langley, 2019). Tätä strategiaproessin paradoksia yhtäaikaisesta strategisesta koherenssista ja laajasta osallistamisesta on pyritty ratkaisemaan käytännöllä, jotka saavat aikaan osallistujien strategiatoimijuuden, mutta samalla vaikuttavat rajaavan strategian muodostamisen ja osallisuuden tilaa.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella voidaan todeta, että kuntaliitoksen edellytyksiä selvitettiin käytännöllä, jotka liittyvät kansainväliseen ja institutionalisoituneeseen strategiatyön kenttään, pluralistisiin konteksteihin ja organisaatioiden fuusioihin. Keskeistä näissä käytännöissä on ollut kutsua organisaation jäseniä osallistumaan laajasti strategian muodostamiseen, vaikka osallistava lähestymistapa tuo strategiasuunnitelman tekemiseen jännitteitä suhteessa prosessin päätavoitteeseen: strategisen koherenssin saavuttaminen osallistujien kesken. Tätä jännitettä pyritään hallitsemaan strategiakäytännöllä, jotka rajaavat strategian laatimisen tilan tiettyihin puitteisiin.

Pluralistisessa julkisessa organisaatiossa osallisuutta strategian muodostamiseen ja sitä myöten sitoutumista toteutukseen rakennetaan tiedon tuottamisella ja järjestämisellä. Tämän kuntaliitostutkimuksen myötä on ilmennyt, että strategiakonsulttien laatimissa kuntaliitosselvitysten taustaraporteissa (esim. Pauni, 2007) tuotettu tieto nojasi strategiatyön ammattilaisten harjoittamiin globaaleihin malleihin. Nämä mallit ovat muodostuneet toimialalla totunnaisiksi tavoiksi jäsentää strategian tekemisen viitekehystä: esimerkiksi toimintaympäristön analyysin laatiminen, siihen liitettynä yleisimmin käytetyt strategiayökalut SWOT-malli (Andrews, 1971), tasapainotettu tulokortti eli BSC-malli (Kaplan & Norton, 1996a & b) ja erilaiset tulevaisuuskenaariot (esim. Mannermaa, 1987). Selvityskonsultti istutti globaalit strategiakäytännöt yhdistymisselvityksen puitteisiin ja sovelsi ne tilanteeseen sopiviksi, esimerkkinä kunnan elinvoimatarkastelu, joka näkökulmineen perustuu edellä mainittuun Kaplanin ja Nortonin (1996) tasapainotettuun tulokorttiin. Kuntastrategian muodostamisessa onkin usein kyse globaalien käytäntöjen muovaamisesta ko. kontekstiin sopivaksi. Samalla ne muovaavat ja rajaavat osallistujien käsitystä siitä, mitä strategiassa tulee olla.

Tämän tutkimusaineiston perusteella voi todeta, että kvantitatiivisella tiedolla, erityisesti taloudellisilla tunnusluvuilla ja ennakointimalleilla on kuntaliitosselvityksissä keskeinen asema. Kuntien liitosprosessissa suuri vaikutus merkitysten muodostamiseen ja strategisiksi määrittyviin asioihin oli prosessia hallitsevalla talouspuheella, mikä on yksi strategian muodostamisen tilaa vahvasti rajoittava ilmiö. Strategiakäytännöt, joissa talouden kehykset liitetään esimerkiksi kaikkiin kunnan elinvoiman ulottuvuuksiin, voivat rajoittaa tai heikentää legitimizeettää niiden tavoitteiden tai ulottuvuuksien osalta, joita ei voida kääntää talouden kielelle (vrt. esim. Kornberger & Clegg, 2011). Talouspuheen dominanssi juontaa juurensa

valtakunnallisessa kuntarakennekeskustelussa ilmenneestä talouden ensisijaisuudesta (esim. Laamanen, 2007), jota kuvaavat Paras-kehittämislakiin liitetyt kriteerit palvelujen vaatimista väestöpohjista ja terveestä kuntataloudesta. Vaikka talouden ensisijaisuus voidaan vahvasti liittää kansalliseen keskusteluun kunta- ja palvelurakenteesta, on talouspuheen dominanssi pluralististen julkisten organisaatioiden strategiatyössä kansainvälisesti laajalle levinnyt ilmiö (esim. Ericson, 2001; Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013). Tiedon tuottamisella ja jäsentämisellä tavoitellaan sitä vaikutusta, että kaikilla strategiatyöhön osallisilla, olivat he yksilöitä tai ryhmiä, olisi lähtökohtaisesti yhteinen tietämys. Tavoitteena on myös, että se tietämys edustaisi sellaista abstraktiotasoa, joka vastaisi totunnaista käsitystä siitä, mitä ja minkälaisia ovat strategisesti suuret kysymykset (vrt. Kornberger & Clegg, 2011).

Vaikka julkisissa pluralistisissa organisaatioissa laajalle levinnyt strategiikäytäntö on organisaation jäsenten mittava osallistaminen strategiatyöhön (esim. Einola & Kohtamäki, 2016), rajataan siinä samalla toimijajoukon osallisuuden tilaa strategia-prosessin ammattimaisella ja jämäkällä hallinnoinnilla, toimijaryhmille annetuilla tiukasti sidotuilla rooleilla ja prosessia ohjaavien toimielinten antamalla strategian jäsentely- ja raportointikäytännöillä. Nämä rajaavat käytännöt liittyivät kuntaliitoksen selvitysprosessin tavoitteeseen strategisesta koherenssista osallistujien kesken. Kuntaliitoksen selvitysprosessia leimasikin pyrkiminen sopusointuiseen strategia-prosessiin, jossa tarkoituksena oli saada aikaan konsensus muutoksen tarpeesta ja organisaation toivotusta suunnasta. Sopusoinnun luomiseen strategiaprozessissa liittyi siihen kutsuttujen organisointi homogeenisiin työryhmiin, mikä vähentää monitaivoitteisen organisaation strategiaprozessiin liittyviä riskejä sekä lisää organisaation kykyä saada aikaan strateginen konsensus erilaisista ammatillisista rooleista ja kuntaidentiteeteistä huolimatta. Tutkimusaineiston ja aikaisemman tutkimuksen perusteella tämä on vahva strategiikäytäntö niin suomalaisten kuntien yhdistymisissä (esim. Stenvall ym. 2007; Koski, 2008) kuin kansainvälisesti julkisten pluralististen organisaatioiden strategiatyössä (esim. Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013). Johtopäätöksenä näiden strategiikäytäntöjen luomaa kokonaisuutta, globaalit strategiamallit sekä tiedon tuottamisen ja järjestämisen periaatteet mukaan luettuna, voidaan nimittää toimijoiden osallisuuden rajatuksi tilaksi.

Strategian muodostamiseen kutsuttujen ajattelun kohottaminen strategiseksi on rajaava, mutta myös mahdollistava kokemus. Vaikka strategiaprozessia rajataan käytännöillä tiettyihin uomiinsa, pidetään laajaa dialogia vuorovaikutusfoorumineen kuitenkin strategian tekemistä mahdollistavana käytäntönä. Mahdollistava elementti strategiaprozessin laajassa dialogissa on sen tarkoitus tehdä osallistujista strategisesti relevantteja subjekteja (vrt. Kornberger & Clegg, 2011). Esimerkiksi toimialakohtaiset työryhmät ovat niihin osallistuville mahdollisuus tuoda esiin asiantuntijuuttaan, sanoittaa muodostuvaa strategiaa ja näin vahvistaa legitimitettiin strategian tekijänä. Strategiaprozessiin osallistaminen takasi toimijoille pääsyn tiedon lähteelle ja sen tiedon avulla he pystyivät osoittamaan kykenevyytensä strate-

giseen ajatteluun. Se tuotti yhteistä ymmärrystä ja yhteisiä tavoitteita, tasaveroisen osallistumisen kokemusta ja sitoutumista muutokseen (vrt. Lehtimäki, 2000; Mantere & Vaara, 2008; Strandman, 2009; Einola, 2018). Osallistamista rajoittava tekijä oli tuotetun tiedon ja mentaalisten mallien osoittama käsitys siitä, minkälainen asia on strateginen ja leimautui strategiseksi ajatteluksi. Myös talouspuheen dominanssi ja alakohtaisten työryhmien tiukka suunnittelustruktuuri leimasivat joitakin asioita strategisiksi ja rajasivat toisia asioita pois. Olisi kuitenkin syytä pohtia, rajaavatko nämä käytännöt erityisesti niitä osallistujia, jotka eivät ole myötäsukaisia strategisille fuusiotavoitteille tai kuntaliitokselle ja jotka eivät pysty jakamaan prosessissa tuotettuja merkityksiä muutoksen tarpeellisuudesta.

7.3 Strategian sumearajainen toteutus

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Mitä ovat strategiatoimijoiden aikaansaamat vaikutukset organisaatiolle?

Tämän tutkimusaineiston perusteella voidaan vetää johtopäätös, että strategiatoimijat vaikuttivat organisaation kehityskulkuun strategiatekstin ja siitä seuraavien alastrategioiden ym. muiden dokumenttien uusilla tulkinnoilla, jotka saattoivat muuttaa tai korjata organisaation strategista toimintaa. Strategian toteutuksessa toimijoiden pyrkimyksenä oli pluralististen organisaatioiden tyypilliseen tapaan pitää yllä strategista tasapainoa monien tavoitteiden kesken. Institutionaalisessa asemassa olevassa kuntaorganisaatioissa strategiatoimijat tavoittelevat toiminnassaan erottautumista muista kuntaorganisaatioista ja samalla uuden organisaation sosiaalista hyväksyttävyyttä. Tutkimusaineiston perusteella strategiatoimijoilla oli myös omakohtaisia tavoitteita organisaation strategian suhteen. Omakohtaisten tavoitteiden seuraukset voivat näkyä toimintaympäristön vaatimuksiin sopeutuvina, emergentteinä ja strategiaa korjaavina toteutuksina, joista osa voi olla organisaation johdolle näkymättömiä. Näin ollen suunniteltu strategia saattaa toteutuksessa joustaa ja muuttua, jolloin strategisen toiminnan rajat muuttuvat sumeiksi. Strategian rajojen sumeus syntyy paitsi toimijoiden uusien tulkintojen kautta myös sopeutuvien, emergenttien, strategiaa korjaavien tai näkymättömien toteutusten kautta.

Kuntaliitoksen toteutusta ohjasivat yhdistymisselvityksen ja -sopimuksen strategiatekstit ja toimijoiden niistä tekemät tulkinnat. Tämän tutkimuksen aineisto toi esiin, että yhdistymisen strategiatekstit erilaisine tulkintoineen toteuttivat suunniteltua strategiaa, mutta samalla loivat uutta. Aikaisemman tutkimuksen mukaan strategiateksteissä onkin yleistä, että strategian keskeinen päätavoite on monimerkityksellinen ja altis tulkinnoille (esim. Eisenberg, 1984; Pälli, 2009; Lusania & Langley, 2019) niin kuin tämän tutkimuksen tapausesimerkkinä monia tulkintoja saanut ”kasvun Sastamala”. Toimintaympäristön muutokseen sopeutuva tulkinta ”kasvun Sastamalasta” syntyi erilaisten alastrategioiden ketjuissa, joista esimerkkinä

kaupunkirakennesuunnitelma, joka ohjasi kaavoitusta, talousarviota, rakentamista ja palveluverkon kehittymistä. Näin raja strategian suunnittelun ja toteutuksen välillä liudentuu intertekstuaalisten ketjujen kautta (Fairclough, 1992; 2003). Toimintaympäristöön sopeutuva toteutus vaati kuitenkin rinnalleen tekoja, jotka toivat strategista tasapainoa niiden monien tavoitteiden kesken, joita pluralistisessa kuntaorganisaatiossa oli uuden kunnan kasvusta ja kehittämisestä. Strategista tasapainoa tuovat tekijät voivat olla suunniteltuja (maaseutulautekunnan vahva asema) tai emergenttejä (lukuisien kylien yhteinen yhdistys).

Tutkimusaineistosta kävi ilmi, että kuntien yhdistymistä toteutettaessa haettiin strategista tasapainoa myös käytännöllä, joiden avulla voidaan samanaikaisesti saavuttaa strateginen erottautuminen, jonka katsotaan tuovan kilpailuetua kuntien joukossa ja legitimizeettiä varmistava riittävä samankaltaisuus (vrt. esim. Zhao ym. 2017). Strategisesti erottavana elementtinä oli viranhaltijaorganisaatio, joka oli muodostettu muista kunnista poikkeavalla tavalla. Tämän elementin tavoitteeksi oli asetettu paitsi erottautuminen muista kuntaorganisaatioista myös erottautuminen menneestä eli liitoksen yhteydessä lakkautuneista aiemmista kunnista. Uuden organisaation avulla saavutettavaa erottautumisen strategiaa tasapainotettiin uuden kunnan toimielimien, johtoryhmien ja -tiimien jäsenten suurella lukumäärällä. Monijäsenisten toimielinten ja johtotiimien tavoitteena oli jatkaa strategian muodostamisessa opittua osallistavaa käytäntöä, jonka tarkoituksena on vastuuttaa ja sitouttaa toimijoita muutokseen sekä lisätä sen sosiaalista hyväksyttävyyttä.

Aikaisemman tutkimuksen mukaan (esim. Stenvall ym. 2007) kuntien yhdistyessä ei ole tavatonta, että ainakin alkuvaiheessa uudistukset jäävät toteutukseltaan usein suunniteltua vähäisemmiksi. Tutkimusaineiston perusteella uusi viranhaltijaorganisaatio toimi hyvin, mutta perinteisellä tavalla, jota toimijat, johtajat ja esimiehet nimittivät strategian vaillinaiseksi toteutukseksi. Tyypillisesti organisaatioissa vaikuttavat toimijoiden joukossa yhtä aikaa sekä totunaiset käyttäytymis- ja toimintamallit että tarve ja tahto sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Nämä jännitteet olivat olemassa myös kuntaliitosprosessin yhteydessä. Organisaation taipumus pitää yllä jatkuvuutta suhteessa menneeseen, sai toimijat kokemaan, että heidän strategian toteutuksensa esimerkiksi viranhaltijaorganisaation osalta oli epätäydellinen. Kuntaliitoksen toteuttamisen yhteydessä saattavat nämä instituution totunnaistuneet toimintatavat kuitenkin auttaa johtajia ja esimiehiä matkaamaan kuntaliitoksen läpi, koska heillä on juurtuneina niitä ajattelu- ja toimintatapoja, jotka ovat totunnaistuneet tällä toimialalla tavoiksi ymmärtää toiminnan logiikkaa, dynamiikkaa ja menestystekijöitä.

Aikaisemmassa tutkimuksessa (esim. Mirabeau ym. 2018) on todettu, että toteutuksessa voi esiintyä emergenttejä strategioita, joista toiset kestävät aikaa ja toiset ovat lyhytikäisiä ja häipyvät pois. Tämän tutkimuksen aineisto toi esiin, että myös suunniteltu strategia ja siihen liittyvät käytännöt voidaan aluksi toteuttaa, mutta jonkin ajan kuluttua ne saatetaan hylätä ja korvata toisilla. Suunniteltu toimintakäy-

täntö hallintopalvelujen keskittämisestä hylättiin, koska toisaalta johdon ja esimiestan oli vaikea päästää irti totunnaisista tavoista hoitaa hallinnollisia tukipalveluja ja toisaalta keskitettyjen hallintopalvelujen perustana olevien käytäntöjen soveltamisen he kokivat ongelmalliseksi jokapäiväisessä työssä. Muutos voidaan nähdä myös totunnaisten käytäntöjen ja jatkuvuuden kautta, jolloin muutos ei välttämättä olekaan yhtäkkinen vaan vähitellen muotoutuva, inkrementaalinen (Denis ym 2007).

Kun strategiyötä katsotaan laajana kokonaisuutena, merkittävä osa strategian muodostamista ja toteuttamista ovat toimijoiden roolit, jotka ovat moninaisempia kuin perinteisesti on ajateltu. Kysymys on siitä, miten päättäjät, johtajat, esimiehet ja konsultit oivaltavat oman roolinsa kuntaliitosprosessin eri vaiheissa strategian laatijana ja toteuttajana ja mikä on sen vaikutus kuntaorganisaation strategiaan, mitä se tuo esiin tai saa aikaan. Tutkimusaineiston perusteella organisationaalisen asemansa legitimoimana ilmeiset strategiatoimijat, kuntajohtajat, päättäjät ja strategia- tai selvityskonsultit, olivat keskeisiä toimijoita erityisesti kuntaliitosten edellytysten selvitystyössä. Keskeisten poliittisten päättäjien ja kuntajohtajien lopputuloksiin vaikuttava rooli oli olla se legitiimi toimija, joka tekee aloitteen strategisesta muutoksesta ja saa aikaan muutosprosessin käynnistymisen. Näiden keskeisten ryhmien strategiset teot loivat prosessille rakenteen, joka tuotti edellytykset päätöksenteolle yhdistyvien kuntien toimielimissä mm. sopimalla prosessin pelisäännöistä ja päätettävien asioiden valmistelusta. Vaikuttava rooli oli myös strategia-ammattilaisella, joka voi olla organisaation ulkopuolelta palkattu konsultti tai sisäinen toimija, jolla on osaamista strategiatyön käsitteistä ja työkaluista, jotka perustuvat tunnettuihin suunnittelukäytäntöihin ja systemaattisiin strategisiin analyyseihin. Varsinkin organisaation ulkopuolisen strategiakonsultin rooli on olla autonominen, neutraali ja uskottava toimija suhteessa ryhmien ja yksilöiden erilaisiin intresseihin sekä tuoda osaltaan kokemuksellaan ja tietämyksellään luotettavuutta ja legitimizeettiä strategiaprosessille (vrt. esim. Nordqvist & Melin, 2008).

Kunnan muun johdon ja esimiesten strategisesta toiminnasta voidaan ajatella olevan luonteeltaan organisaatiossa ylhäältä alaspäin etenevää suunnitellun strategian levittämistä tai alhaalta ylöspäin suuntautuvaa strategista toimintaa (vrt. esim. Floyd & Wooldridge, 1992; Mantere, 2008). Ylimmän johdon ja keskijohdon toteuttamien roolien välillä voidaan nähdä eräänlaista vastavuoroisuutta sekä strategian muodostamisessa että toteutuksessa (vrt. Mantere, 2008). Ylimmällä johdolla on valta määrittellä, keitä organisaation jäseniä kutsutaan tekemään strategiaa, joka samalla saattaa vaikuttaa myös strategian sisältöön (esim. Mintzberg & Waters, 1985). Keskijohdon kutsuminen strategian tekemiseen on ylimmän johdon luottamuksen osoitus keskijohdolle. Kunnan ylin johto ja päättäjät odottavat, että osallistuttuaan strategian muodostamiseen keskijohto pystyy paremmin toteuttamaan suunniteltua strategiaa ja mahdollistamaan myös alaistensa työyksiköiden strategian mukaisen toiminnan. Vastavuoroisesti keskijohto arvostaa kokemustaan osallisuudesta strategian laatimiseen ja sen myötä legitimizeettiään strategisena toimijana.

Vahvan strategiatoimijan roolin saavuttivat ne johtajat ja esimiehet, jotka ottivat paljon vastuuta sekä yhdistymisstrategian muodostamisesta että toteuttamisesta (Nordqvist & Melin, 2008). Nämä toimijat antoivat yhdistymisstrategian valmisteluun suuren työpanoksen, mitä heiltä odotettiin. Tämä mittava työpanos on eräänlaista strategiatyön taloudellisesti näkymätöntä resursointia, koska se tehdään varsinaisen virkatyön ohessa. Strategisena roolina tässä on kysymys ylhäältä alaspäin etenevästä suunnitellun strategian integroivasta toteuttamisesta (esim. Floyd & Wooldridge, 1992). Kunnan toimialan tai yksikön johtaja voi nähdä strategisen roolinsa myös yksikön autonomisen ja sopeutuvan kehittämisen mahdollistajana, mikä poikkeaa perinteisestä strategian implementointiin liittyvästä roolista. Tämä viittaa keskijohdolta odotettuun rooliin sellaisten työkäytäntöjen kehittämisestä, joiden avulla kunnan organisaation yksikkö sopeutuu toimintaympäristön muutoksiin (ks. esim. Floyd & Wooldridge, 1992; myös Mantere, 2008). Strategisena toimintana tässä oli kysymys ylhäältä alaspäin etenevästä divergentistä toteuttamisesta.

Ne keskijohtoon kuuluvat esimiehet, jotka ovat läheisessä kontaktissa asiakkaiden ja kuntalaisten kanssa, toimivat usein linkkinä henkilöstön ja muutokseen sitoutuneen ylimmän johdon välillä. Näiltä esimiehiltä odotettiin, että he pystyvät yhdistämään uuden kunnan tavoitteet entisten kanssa ja edustamaan jatkuvuutta muutoksessa (vrt. esim. Mantere, 2008). Keskijohto loi toteutuksessa strategisesti merkittäviä tekoja hankkimalla ja välittämällä tietoa organisaation muutoksen tilasta sekä esittämällä korjauskehdotuksia suunniteltuun strategiaan. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella se on ylöspäin suuntautuvaa integroivaa strategista toimintaa, jossa keskijohdon roolina voi muutoksen tulkitsijan ja tekijän roolin lisäksi olla korjaava rooli esimerkiksi silloin, kun suunnitellun strategian mukaiset käytännöt eivät toimi autenttisesti organisaatioelämässä. Tutkimusaineiston perusteella kuntien yhdistymisstrategian toteuttamisessa esimiestyön arkeen kuului myös yhteisöllisyyden rakentaminen työyksiköissä. Tämä toiminta liittyi keskijohdon sitoutumiseen muutokseen ja sen välittämiseen muille vastaaville keskijohtoon kuuluville toimijoille sekä alaiselleen työyksikölle. Yhteisöllisyyden edistäminen liittyi usein arkipäivän työssä ilmenneisiin autenttisiin tilanteisiin, joissa esimiehet loivat käytäntöjä, jotka mahdollisesti saattoivat jäädä näkymättömiksi muille toimijoille. Ne eivät sisältyneet suunniteltuun strategiaan, mutta ne todennäköisesti olivat kuntaliitoksen onnistumisen kannalta tarpeellisia juuri siinä ajassa ja olotilassa, ja jäivät mahdollisesti lyhytikäisiksi. Tässä on kysymys alhaalta ylöspäin suuntautuvasta divergentistä strategisesta toiminnasta.

Johtopäätöksenä voidaan ajatella Lusianin ja Langleyn (2019) tapaan, että kysymys on ylhäältä alaspäin suuntautuvien ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien strategisten tekojen yhteyden vangitsemisesta. Näiden elementtien yhtäaikainen olemassa olo mahdollistaa ja saa aikaan rationaalisen, suunnitellun strategian sekä emergenttien, evolutiivisten ja korjaavien toteutusten keskinäistä tasapainoa.

Uuden kunnan strategiatoimijat joutuivat ratkaisemaan kuntaliitoksen toteutukseen liittyviä kipupisteitä toiminnallisen integraation osalta sekä organisaatiokulttuurin johtamisen haastetta tasapainon löytämisestä niin kuntaliitoksen osapuolten intressien kuin yksittäisten ihmisten pätevyuden arvostamisen välillä (vrt. Vaara & Tienari, 2003). Aikaisemman tutkimuksen mukaan yhdistyneiden organisaatioiden toiminnallisen integraation vaikeus on yleisesti fuusioihin ja näin ollen myös kuntafuusioihin liittyvä piirre (esim. Tienari & Vaara, 2004; Aronen ym. 2009; Vaara & Monin, 2010; Tienari ym. 2019). Aiempien kuntien erilaiset totunnaistuneet käytännöt merkitsivät, että polku erilaisista työkaluista yhteisesti hyväksytyihin käytäntöihin vie uudessa kunnassa enemmän aikaa kuin osattiin odottaa. Tämän tutkimuksen aineiston myötä tulivat näkyviin myös ne kipukohtat, joita ihmiset kokivat siirtyessään entistä suurempaan organisaatioon: suurimman kunnan toimintakäytännöt, tietämättömyys, miten arkipäivän tilanteissa tulisi toimia ja uuden kunnan byrokraattisuus suhteessa aikaisemman kunnan joustavaan toimintaan. Byrokralialla pienemmistä kunnista tulleet tarkoittivat organisaation sisäisen monimutkaisuuden kasvua. Usein yhteensulautuneet institutionaaliset organisaatiot päätyvätkin ammattimaisempaan ja tehokkaampaan hallintoon ja samalla kasvavaan sisäiseen monimutkaisuuteen (Pinheiro ym. 2017).

Kuntien yhdistymisstrategiaa toteutetaan myös niiden päätösten kautta, joilla kuntien johto ja esimiehet valitaan uuden kunnan virkoihin ja tehtäviin. Kuntien yhdistyessä henkilöiden valinta ja sijoittuminen uuden kunnan johtotehtäviin on prosessi, joka usein saa aikaan kipukohtia. Tulevan tehtävän suhteen organisaation johdolla ja työntekijöillä oli muitakin odotuksia kuin irtisanomissuoja määrääjäksi. Uusi tehtävä ei kuitenkaan aina vastannut toiveita sen tuoman aseman, monipuolisuuden tai laajuuden osalta, tai uuden organisaation jäsen koki tullessa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti tai epätasa-arvoisesti. Johtajia ja esimiehiä ei sinänsä hämmästyttänyt esimerkiksi tehtäväkuvan kapeneminen, vaan enemmänkin ne negatiiviset tunteet, mitä se aiheutti. Nämä ilmiöt ovat kuitenkin tyypillisiä fuusioissa (Vuori ym. 2018), eivät pelkästään kuntafuusioissa. Jotta uuden organisaation toiminnallinen integraatio ei hidastuisi ja voitaisiin varmistaa fuusion tehokkuus, olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan välttää käytäntöjä, jotka johtavat negatiivisten tunteiden korostumiseen sekä kiinnittää erityistä huomiota niitä estäviin ja korjaaviin käytäntöihin. Organisaation jäsenten kokemaa epätasa-arvoista tai epäoikeudenmukaista kohtelua voi lieventää perustelluilla ja oikeudenmukaisilla henkilövalinnoilla, sensitiivisyydellä sukupuolten kokemaa epätasa-arvoa kohtaan sekä rationaalisen ja laskelmoivan henkilöstöpolitiikan painoarvon vähentämisellä. Myös kuntaliitoksen toiminnallisessa integraatiossa harmistuksen, pettymyksen ja kritiikin on hyvä tulla esiin ja kuulluksi, jotta strategian toteutusta voidaan tarvittaessa korjata ja samalla ehkäistä integraation mahdollista hidastumista (vrt. esim. Vuori ym. 2018).

Kuntaliitoksia ei yleensä peruuteta, vaikka toiminnallinen ja kulttuurinen integraatio epäonnistuisikin ja aiempien kuntien tausta vaikuttaisi yhdistyneen kunnan

päätöksenteossa ja hallinnossa vuosikymmeniä. Sen sijaan voittoa tavoittelevien organisaatioiden osalta on esimerkkejä fuusioista, joita on peruutettu, kun tarpeellista yhtenäisyyttä ja synergiaetuja ei integraatiossa löydykään (esim. Vaara & Monin, 2010). Toiminnallisen integraation ja henkilövalintojen yhteydessä esitettyä kritiikkiä tai harmistusta saatetaan pitää yllättävänä ja muutosvastaisuutena. Jos kritiikkiä tai pettymyksen ja harmistuksen tunteita suhteessa koettuun epäkohtaan ei tuoda esille, saattaa se johtaa toiminnallisen integraation hidastumiseen. Vastustavana koetun autonomisen käyttäytymisen tarkoitus saattaa olla ylhäältä alaspäin etenevän strategian toteutuksen parantaminen varsinkin, jos laaditulle strategialle on ominaista epäselvyys tai monitulkintaisuus (vrt. esim. Mirabeau ym. 2018).

Kuntien strategioita on kritisoitu siitä, että ne eivät toteudu, että ne ovat henkilöstölle tuntemattomia, merkityksettömiä (Lehtimäki, 2000; Stenvall & Suikkanen, 2003; Strandman, 2009; Möttönen & Kettunen, 2015). Lähtökohtaisesti on tarkoitus toteuttaa strategia siten kuin on suunniteltu, mutta on harvinaista, että strategia toteutuu juuri siten. Aikaisemmassa tutkimuksessa on pohdittu myös kysymystä, onko yleensä olemassa sellaista intentionaalista strategiaa, josta tulee täysin deliberaatiivinen osa toteutettua strategiaa. Jos on, vain siinä tapauksessa voidaan strategian muodostaminen ja toteuttaminen ilmiöinä erottaa toisistaan. (Mintzberg & Waters, 1985) Tämän tutkimuksen aineisto osoitti, että suunnitellun strategian toteuttamiseen vaikuttavat sekä organisaation ulkopuolelta ympäristöstä tulevat paineet, jotka rajoittavat tai muuttavat sitä, mitä organisaatio voi tehdä että organisaation sisäiset emergentit strategiset teot, jotka korjaavat tai uudistavat strategiaa. Näin kuntien strategisessa yhdistymisessä suunnittelun ja toteutuksen rajat liudentuvat, sekoittuvat toisiinsa ja muuttuvat sumeiksi.

7.4 Strategiatyön merkitysten ja oikeutuksen yhteenkietoutuneisuus

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Mitä merkityksiä strategiatoimijat antavat strategiaprozessille kuntien yhteensulautumisessa?

Tämän tutkimusaineiston perusteella voidaan vetää johtopäätös, että kuntaliitoksen strategiaprozessin merkityksellistämässä ja mielekkyyden oikeuttamisessa strategiatoimijat hyödyntävät kontekstiin liittyviä saatavilla olevia diskursseja kehysten antamisessa prosessille ja sen lopputulokselle. Näin on varsinkin, jos tietyt diskurssit näyttävät tarjoavan luonnollisemman perustan toiminnan oikeuttamiselle kuin jotkin toiset. Merkityksiä ja oikeutusta tarjosivat kansallinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva keskustelu ja siihen liittyvä hallitseva ajattelu suurempien kunta- ja palveluyksiköiden hyödyllisyydestä, kuntajakolaki merkityksellä perustettavasta uudesta kunnasta, toimialan arvoihin ja normeihin sopivat väestöpohja-ajattelu

ja talouden kvantitatiiviset kehukset, nykyisyyden tulkinta tulevaisuuden kautta erilaisilla ennakointimalleilla sekä toimijoiden menneiden kokemusten, tekojen ja käytäntöjen luomat merkitykset.

Foucault' laisittain (2005) ilmiö voidaan nähdä kunkin aikakauden kussakin tilanteessa kielenkäytössä ilmenevänä kiteytyneenä ymmärryksenä todellisuudesta (esim. Pietikäinen & Mäntynen, 2006) esimerkkinä kuntatalouteen ja sen kriiseihin liittyvä hallitseva ajattelu, joka vaati kuntarakenteen muutoksia. Aikaisemman tutkimuksen mukaan tämä liittyy organisaation jäsenten kykyihin hyödyntää kontekstisidonnaisia diskursseja (esim. Rouleau & Balogun, 2011) ja tiedostetusti tai tiedostamattomasti vaikuttavia saatavilla olevia ”valmiita” diskursseja varsinkin, jos ne tarjoavat luontevan toimialan arvoihin perustuvan oikeuttamisen (esim. Vaara & Monin, 2010). Vaara ja Monin (2010) toteavat, että fuusion ollessa kyseessä muutoksen merkityksellistäminen ja oikeuttaminen tapahtuvat usein yhteen kietoutuneina.

Kansallinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva keskustelu merkityksellistyi tutkimuskunnissa strategisten kuntaliitosten osalta vapaaehtoisuutena eikä pakkona. Paras-puitelaki pakotti ja oikeutti aloittamaan kunnissa keskustelun kunta- ja palvelurakenteista, mutta samalla rajoitti rakenteelliset ratkaisut kahteen vaihtoehtoon. Käytännössä puitelaki määritteli kuntien organisaatioiden ulkopuolelta, mitä kunnat voivat tehdä. Tätä voidaan pitää strategian muodostamista rajaavana tekijänä (esim. Mintzberg & Waters, 1985). Kansallinen kuntarakennekeskustelu puitelakeineen merkityksellistyi kuitenkin kunnallisena liikkumavarana sen tarjoaman kaksikärsäisen vaihtoehdon avulla. Kuntien ulkoisiin ja sisäisiin paineisiin voidaan sopeutua kokoamalla voimavaroja kuntien yhteistyöllä tai yhteensulautumisella. Vaikka Paras-puitelaki lisäsi valtiollista otetta kunnissa, strategiatoimijat kokivat, että Paras-puitelaissa sallittu vaihtoehtoisuus kuntarakenteen tai palvelurakenteen kehittämisen osalta antoi kunnille liikkumavaraa.

Tämän tutkimuksen aineisto toi esiin, että kuntarakennekeskustelun hallitsevaan ajatteluun liittyvä usko suurempien kunta- tai palveluyksiköiden hyödyllisyyteen ”jalkautuu” myös paikalliseen retoriikkaan muutoksen merkityksellistämässä ja oikeuttamisessa. Tähän liittyvä keskeinen ajattelutapa on olettaus taloudellisista mittakaavaeduista, jonka mukaan yksikkökoon kasvattaminen lisää palvelutuotannon tehokkuutta (esim. Vakkuri ym. 2010). Kuntaliitoksen valmisteluun ja toteuttamiseen osallistuvat organisaatioiden jäsenet kokivat, uskoivat, että uusi suurempi kunta säilyi itsenäisenä eikä jatkossa tarvitse kumppaneita. Paikallinen huoli pienen kunnan voimavarojen kestävydestä loi uskoa suuruuden ekonomiaan skaala- ja synergiaetuihin, mikä on tavanomaista fuusioiden oikeuttamisessa (esim. Vaara & Monin, 2010). Myös tutkimusaineiston kertomuksissa tämä huoli sai aikaan kehoittavia metaforia ”leveistä hartioista” ja ”vahvasta selkärangasta”.

Yhdistyneen kunnan tulevaisuus erityisesti monikuntaliitoksessa merkityksellistyi uutena kuntana siten, että kaikki aiemmat kunnat yhdessä muodostavat uuden kunnan eikä mikään kunta liity toiseen. Se sisälsi merkityksen mahdollisuudesta

toimijoiden tasavertaiseen osallisuuteen kuntamuutoksessa. Verbaalisesti se merkitsi uuden kunnan toiminnan aloittamista ”puhtaalta pöydältä”, uudella toimintamallilla ja organisaation uudella kielellä. Tälläkin merkityksellä on institutionaalinen perustansa kuntajakolaissa (1196/1997 § 2 & 4), joka antaa mahdollisuuden entisten kuntien lakkauttamiseen ja täysin uuden kunnan perustamiseen. Uutuuden korostaminen voidaan nähdä paikallisen tason kielenkäytön vuoropuheluna institutionaalisen makrotason kanssa.

Puitelakiin liittyvä väestöpohja-ajattelu ja talouden ensisijaisuus loivat muutokselle merkittäviä kvantitatiivisia kehyksiä. Yhdistymiselvityksissä taloudellisilla tunnusluvuilla (terveen talouden tarkastelumalli) ja talouden ennakoimismalleilla oli kuntaliitoksen merkityksellistämässä keskeinen asema. Kuntia koskeva taloudellinen tieto sekä sen esittämistapa ovat spesifejä kontekstisidonnaisia symbolisia ja kielellisiä representaatioita (ks. esim. Rouleau & Balogun, 2011). Tutkimusaineisto toi esiin, että toimijat hyödyntävät merkityksellistämässä kontekstia myös niiden saatavissa olevien diskurssien kautta, jotka sopivat toimialan ja organisaatioiden arvoihin (ks. esim. Van Dijk, 1998). Kuntatalouden kriteereillä ja ennakoimismalleilla on rationaalinen faktoihin perustuva pohja, mutta niihin kietoutuu samalla merkityksiä, jotka moralisoivat ja normittavat kunnan toimintaa. Kuntatalouden kriteerit ja ennakoimismallit määrittävät, mikä on hyvää ja mikä on kestäväntöntä kuntataloutta. Edellisten lisäksi normatiivisia merkityksiä muodostui myös erilaisista kunnan elinvoimaisuuteen liitetyistä ominaisuuksista. Näillä normeilla hyvästä taloudesta ja elinvoimasta kohdistetaan kuntiin institutionaalisia odotuksia ja paineita. Se on sosiaalisesti hyväksyttyä tietoa, joka on muutoksen oikeuttamisessa merkittävää myös siksi, että sen perusteella tehdään kuntien toimielimissä kunta- ja palvelurakenteita koskevia päätöksiä ja toimenpiteitä.

Kuntien yhdistyminen merkityksellistyi myös mahdollisuutena lieventää tulevaisuuden uhkakuvien vaikutusta. Tutkimusaineiston perusteella strategia-asiakirjoihin sisältyvät laskelmat loivat tulevaisuudesta sellaista kuvaa, että se on kuntarakenteen muutoksen avulla hallittavissa. Liittyvissä kunnissa tulevaisuus merkityksellistyi hyötyinä, jotka ilmenevät tuottavuutena, säästöinä ja synergiana, joista varsinkin viimeinen on usein esiintyvä peruste fuusioiden oikeuttamisessa (vrt. Vaara & Moinin, 2010). Yhdistymisasiakirjoissa nykyisyys tulkittiin tulevaisuuden kautta ja se oikeutti valtuustojen päätökset kuntarakenteen muuttamisesta.

Tässä tutkimuksessa on ilmennyt, että organisaation jäsenten kokemukset merkityssuhteena nojasivat myös niihin rutiineihin, joihin he ovat tottuneet ajattelussaan turvautumaan. Totutut rutiinit sisältävät mennessä koettujen toimintajärjestelmien, kontekstispesifisten sääntöjen, muiden toimijoiden ja ryhmien historian tuntemista (ks. esim. Rouleau & Balogun, 2011). Näin ollen organisaatioiden jäsenten menneet teot ja käytännöt olivat luoneet yhteisesti jaettuja merkityksiä. Muutos merkityksellistyi kuntien pitkäaikaisen yhteistyön luonnollisena tienä kuntaliitokseen: kun asioita on hoidettu pitkään yhteistyönä, miksei hoidettaisi

niitä samassa organisaatiossa. Kuntaliitosta oikeutettiin antamalla sille verbaalinen merkitys metaforina, jotka liittyvät fuusioiden yhteydessä globaalisti tunnettuihin hääkertomuksiin (Demers ym. 2003), joista esimerkkinä olivat kuntien johtajien ja esimiesten kerronnassa useat parisuhteeseen tai avioliittoon liittyvät metaforat. Toisaalta taas vaihtoehto seudullisen yhteistyön edelleen jatkamisesta ja syventämisestä merkityksellistyi pelkona, että suuri osa päätettävistä asioista siirtyisi kunnan ulkopuolelle kuntien yhteisiin toimielimiin ja että peruskunnat päättäisivät itsenäisesti enää harvoista asioista. Myös kuntien sisäiset ongelmat erilaisine kuntaa jakavine jännitteineen sisälsivät merkityksiä, joiden strategiaprosessiin osallistuvat ymmärsivät vievän kuntia yhdistymistä kohti.

7.5 Epälineaariset jännitteet ja odottamattomat tapahtumat

Tutkimusaineistosta käy ilmi, että kuntien toimintaympäristössä ja organisaatioissa esiintyy yhtäaikaista eritasoisia jännitteitä, joita voidaan hallita, vaimentaa ja sovitella, mutta niitä ei voida kuitenkaan kokonaan poistaa. Lisäksi tutkimusaineisto toi esiin, että strategiset liitos- ja fuusioprosessit saattavat sisältää ilmiöitä ja tapahtumia, joita ei osata odottaa eikä ennakoida ja jotka saattavat yllättää jopa prosessin keskeiset toimijat.

Yhä useammin toimintaympäristön tärkeimpänä ominaisuutena pidetään sen muuttuvuutta. Ympäristön muutosta voidaan kuvata esimerkiksi siten, että muutos nopeutuu, epävarmuus kasvaa ja toimintaympäristö monimutkaistuu (Harisalo, 2008) sekä muuttuu pyörteiseksi ja turbulentiksi (Haveri ym. 2009). Aikaisemmassa tutkimuksessa on myös todettu (esim. Möttönen, 2011), että kehitystä, joka on epälineaarista ja katkonaista, ei voida hallita. Epälineaarisuus viittaa myös tapahtumiin, jotka ovat odottamattomia (esim. Juuti & Luoma, 2009). Epävarmuus muuttuu epäselvyydeksi. Syy- ja seuraussuhteet katoavat, eikä ratkaisuja ongelmiin löydy niiden syitä etsimällä (Sotarauta 1996).

Pinheiro ym. (2014) ovat tuoneet esiin monitavoitteisiin institutionaalsiin organisaatioihin liittyviä sisäkkäisiä jännitteitä kietoutuneena sisäisiin ja ulkoisiin paineisiin. Tämän tutkimuksen tapausesimerkkinä olleet kunnat ilmentävät hyvin kuntainstituutioon liittyvien eritasoisten jännitteiden (vrt. Pinheiro ym. 2017) keskinäistä vuoropuhelua ja yhtäaikaista olemassa oloa. Kuntien toimintaympäristöön ja organisaatioon liittyviä eritasoisia jännitteitä voidaan kuitenkin yrittää hallita, vaimentaa ja sovitella, mutta niiden yhtäaikaista olemassa oloa ei voi täysin poistaa. Vuorovaikutus ja vuoropuhelu institutionaalisen ympäristön kanssa luovat paikalliselle organisaatiolle, kunnalle tai niiden yhdistelmälle, mahdollisuuden tai paineen toimintaympäristön muutosta seuraavaan evolutiiviseen strategiaan. Makro- ja mikrotason vuoropuhelun aiheuttama kiihtyvä resonanssi sai aikaan paikallista muutosta, jota muutosta kuntien kehittämislait kiihdyttivät. Kuten Sotarauta (1996)

toteaa suunnittelu ja kehittäminen tarvitsevat aina jännitteen ollakseen tehokkaita. Jännitteet vaikuttivat siihen, että kunnan strateginen muutosprosessi käynnistyy, oli kysymys kuntien yhteistyön syventämisestä tai kuntarakenteen muuttamisesta. Kuntien voimavarojen kokoamisen strategialla oli tarkoitus hallita sekä kuntien sisäisiin että ulkoisiin paineisiin liittyviä jännitteitä.

Toisilleen vastakkaisia pyrkimyksiä sisältäviä jännitteitä voidaan lieventää tai vaimentaa dialogiin ja myönteiseen ilmapiiriin perustuvilla strategiakäytännöillä. Tämän tutkimuksen myötä tuli näkyväksi, että strategiaa muodostettaessa jännitteitä vaimennetaan sekä osallisuutta mahdollistavilla että rajaavilla strategiakäytännöillä, joista viimeksi mainitut ovat tutkimuksessa saattaneet saada vähemmän huomiota. Strategisen suunnittelun pyrkimykset koherenssiin, konsensukseen ja sopusointuun piilottavat siihen liittyviä jännitteitä ja antavat mielikuvan muutokselle myötämielisestä lopputuloksesta. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että kuntien yhdistymisstrategian muodostamisessa jännitteitä vaimentavia käytäntöjä olivat homogeenisten työryhmien muodostaminen ja strategiseksi kysymyksiksi määrittävät asiat. Strategiseksi määrittävien kysymysten merkitystä vahvasti prosessissa korostuva talouspuhe, joka puolestaan vähensi merkityksellisyyttä niiden tavoitteiden osalta, joita ei voida ilmaista taloudellisilla arvoilla. Nämä jännitteitä vaimentavat strategiakäytännöt vaikuttavat olevan globaalisti harjoitettuja pluralistisissa julkisissa organisaatioissa (Kornberger & Clegg, 2011; Cuccurullo & Lega, 2013).

Tämän tutkimuksen myötä on ilmenyt, että kuntien yhdistymisessä on episodeja, jotka merkityksellistyvät odottamattomiksi, yllätyksellisiksi ja ennakoimattomiksi. Niin kuin Mirabeau ym. (2018) toteavat, voi strategian toteutuksessa olla odottamattomia asioita ja tapahtumia enemmän kuin suunniteltuja. Yhdistymisstrategiaa muodostettaessa vaimennetut jännitteet eivät kadonneet, vaan päätöksenteon hetken lähestyessä ne alkoivat odottamattomalla tavalla kehittyä näkyviksi. Osa kuntien päättäjistä, kuntalaisista ja muista toimijoista koki, että heitä ei kuulla ja he tarvitsevat radikaaleja keinoja tullakseen kuulluksi. Liitoksen suhteen kahtiajakautuneessa kunnassa osa kuntalaisista käyttäytyi ennalta odottamattomalla tavalla ja pyrki osaksi strategisen toiminnan maisemaa, vaikka heitä ei ollut sinne kutsuttu. Tämä kuntaliitosta vastustavien aktivoituminen oli yllätys liitosselvityksen keskeisille toimijoille niin päättäjille kun kuntien johtaville viranhaltijoille.

Jännitteissä ei ole kysymys pelkästään muutoksesta tai pysyvyydestä tai asetelmasta jonkun puolesta ja jotakin vastaan, vaan kuntien yhdistymistä vastustavat yllättävät äänet saavat voimansa samoista toisiinsa läheisesti liittyvistä ja resonoivista sisäkkäisistä jännitteistä (Olsen, 2007; Pinheiro, ym. 2014), jotka ovat yhtäaikaaisesti vaikuttamassa niin kuntaliitoksen aloitevaiheessa, päätöksenteossa kuin myös jatkossa yhdistymisen toteutuksessa. Näitä toisiinsa resonoivia jännitteitä paikalliseen päätöksentekoon loivat osaltaan kuntien mahdollisuus hyödyntää Paras-hankkeen kaksikärkistä kunta- ja palvelurakenteen muutosstrategiaa sekä kuntakokoa koskevan keskustelun puolesta ja vastaan asetelma. Kuntaliitoksen sijasta kunnan voima-

varojen kokoaminen kuntien yhteistyöllä oli edelleen käytettävissä oleva vaihtoehto. Jännitteiden yllättävään esiin tulemiseen päätöksenteon hetkellä vaikutti niiden jääminen taustalle sekä selvitysprosessin jännitteitä vaimentavien käytäntöjen että yhdistymisstrategian muodostamisessa strategisiksi määrittyvän sisällön osalta. Kuntaliitos merkityksellistyi toimija- tai muille ryhmille eri tavoin eivätkä strategisen keskustelun tasot välttämättä kohdanneet dialogissa toisiaan. Strategiaproessin dialogissa kuntalaisten ja päättäjien arkipäivään liittyvien asioiden järjestäminen uudessa kunnassa eivät vaikuttaneet saavan strategista leimaa. Sen sijaan strategisen leiman saivat kuntien isoa kuvaa käsittelevät asiat niin menneet kuin tulevat. Kuntaliitosta vastustavat eivät välttämättä myöskään merkityksellistäneet strategisen muutoksen tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta talouspuheen kautta.

Kun kunnassa päätetään kuntaliitoksesta, kyseessä on yhteisön tulevaisuutta muuttava ”joko-tai” -päätös, jossa strategisen tasapainon saavuttaminen pluralistisen organisaation monien tavoitteiden kesken on useimmiten mahdotonta juuri siinä ajassa ja olotilassa. Siinä ajassa ja olotilassa on erityinen merkitys sillä, että päätöksen yhteydessä esiin nousseet jännitteet saadaan soviteltua siten, että kunnassa voidaan jatkaa päätöksentekoa ja toiminnallista arkea toimintakykyisenä. Ei voida myöskään olettaa, että kunnan muutos välttämättä etenisi suoraviivaisesti sisäkkäisten, yhteenkietoutuneiden, epälineaaristen jännitteiden vaikuttaessa taustalla.

Tämän tutkimuksen myötä käy ilmi, että kuntaliitospäätöksen sosiaalisen hyväksyttävyyden saavuttaminen vaati jatkotyötä niissä kunnissa, joissa liitoksen vastustus oli keskimääräistä suurempaa. Kuntien yhdistymiseen liittyviä jännitteitä voi lieventää luomalla kahtiajakautuneessa kunnassa uutta keskusteluyhteyttä liitokseen nähden erimielisten kesken. Samalla voi paljastua yhteisiäkin intressejä ja uusia toiminnan tiloja. Jännitteiden dialogisessa sovittelussa ei välttämättä päädytä konsensukseen (esim. Hautakangas ym. 2017), vaan saadaan esiin eri näkökulmat, voidaan mennä kohti eroavaisuuksien juuria ja rakentaa niiden pohjalle uutta yhteistä ymmärrystä.

Eritasoiset yhteenkietoutuneet jännitteet olivat läsnä myös liitosstrategian toteutuksessa. Strategian toteutuksessa niitä pyrittiin sovittelemaan siten, että uudessa kunnassa säilytettäisiin tasapaino erilaisten tavoitteiden kesken (vrt. Zhao ym. 2017). Jännitteistä seurasi yhtäaikaaisesti sekä toimialalla erottautumiseen pyrkiviä että legitimizeettii lisääviä strategian toteutuksia. Jännitteistä seurasi toimintaympäristöön sopeutuvia toteutuksia, jotta uuden kunnan kilpailuasema suhteessa muihin seudun kuntiin paranisi. Samalla tehtiin strategian tarkoitettua ”ei järkevää” toteutusta esimerkiksi yhdistymisavustusten osalta, jotta uuden kunnan sosiaalinen hyväksyntä säilyisi ja paranisi. Sotarautaa (1996) mukaillen ”on etsittävä keinoa elää paradoksien kanssa, tapoja käyttää niitä hyväksi”.

Paras-hanketta seuraavan kuntauudistuksen viivästyessä on kunta- ja palvelurakenteiden kehittämistä koskevassa laissa säädettyä kuntien yhteistoimintavoimien voimassaoloa jatkettu useaan kertaan. Pohjimmiltaan Paras-reformi

pyrki ratkaisemaan klassista kuntatalouden ongelmaa: palvelutarpeiden ja kuntien rajallisten voimavarojen välistä suhdetta sekä kysymystä siitä, miten hallita kuntien rajallisia voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti (Meklin ym. 2009; Vakkuri, 2009; Vakkuri ym. 2010). Viime vuosikymmenen lainsäädännön voidaan nähdä luoneen kuntien liikkumavaralle yhä ahtaampia ja tiukemmin säädeltyjä kehyksiä, joissa kuntainstituutioon kohdistuvat toiminnalliset ja taloudelliset paineet muotoillaan kvantitatiivisten normien muotoon. Vuoden 2015 kuntalakiin (410/2015, § 37) otettiin määräys kuntastrategiasta, sen²²sisällöstä ja laadintatavasta. Sen mukaan kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista että niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Strategiatyössä käytettävät mallit, tietopohja, käytännöt ja osallistamisen laajuus ovat kuitenkin kunnan itse päätettävissä.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella voidaan olettaa, että kuntalain kuntastrategiaa koskevat määräykset rajaavat osaltaan strategian muodostamisen tilaa siten, että ne todennäköisesti johtavat kuntastrategioiden yhä suurempaan samankaltaisuuteen. Kuntalaki edellyttää, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (410/2015, § 110). Lainsäädäntö sisältää ajatuksen, että kuntastrategian odotetaan olevan koherentti, yksitulkintainen ja toteutuvan suunnitelman mukaan. Tämän tutkimuksen aineiston myötä on tullut näkyväksi, että pluralistisissa organisaatioissa strategiset tavoitteet voivat olla monitulkintaisia, mikä tarkoittaa, että niiden moninaiset merkitykset voivat elää rinnakkain organisaation eri yksiköissä ja että strategian toteuttamisessa on episodeja, jotka merkityksellistyvät ennakoimatomiksi ja yllätyksellisiksi. Näiden ilmiöiden vuoksi kunnan strategisessa toiminnassa tulisi olla tilaa suunnitelluille, sopeutuville ja emergenteille toteutuksille.

22 Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Lähteet

- Aaltonen, T., & Leimumäki, A. (2010). Kokemus ja kerronnallisuus – kaksi luentaa. Teoksessa J. Ruusuvuori & P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. (119–152). Tampere: Vastapaino.
- Abbott, H. P. (2001). *The cambridge introduction to narrative*. Cambridge University Press.
- Abdallah, C., & Langley, A. (2014). The double edge of ambiguity in strategic planning. *Journal of Management Studies*, 51(2), 235–264. <https://doi.org/10.1111/joms.12002>
- Aggerholm, H., Asmuss, B., & Thomsen, C. (2012). The role of recontextualization in the multivocal, ambiguous process of strategizing. *Journal of Management Studies*. 21(4), 413–428. <https://doi.org/10.1177/1056492611430852>
- Ahearne, M., & Lam, S. K., Kraus, F. (2014). Performance impact of middle managers' adaptive strategy implementation: The role of social capital. *Strategic Management Journal*, 35(1), 68–87. <https://doi.org/10.1002/smj.2086>
- Airaksinen, J., & Haveri, A. (2012). How do local governments change? Variations in time and place for conflicts in different forms. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 40(4), 301–312.
- Airaksinen, J., Haveri, A., & Vallo, M. (2005). *Seutuyhteistyön tilinpäätös: Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio*. [Tampere]: Tampere University Press.
- Airaksinen, J., Laine, T. K., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J., & Paananen, H. (2012). *Kuntauudistus prosessina: Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa*. [Helsinki]: Valtiovarainministeriö. Tampereen yliopistopaino.
- Amason, A. C. (1996). Distinguishing the effects of functional and dysfunctional conflict on strategic decision making: Resolving a paradox for top management teams. *Academy of Management Journal*, 39(1), 123–148. <https://doi.org/10.5465/256633>
- Andrews, K. R. (1971). The concept of corporate strategy. In *The Concept of Corporate Strategy*, 18–46. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin, 18–46. <https://doi.org/10.4324/9781315253336-11>
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy: An analytic approach to business policy for growth and expansion*. Harmondsworth: Penguin.
- Ansoff, H. I. (1979). *Strategic issue management*. European Institute for Advanced Studies in Management.
- Antila, A., & Asikainen, J., Koski, A. (2018). *Kuntaliitokset välietapilla. Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset vuosina 2005-2017 sekä näkymät vuoteen 2040 saakka*. ARTTU2 – tutkimusohjelman julkaisusarja. Suomen kuntaliitto.
- Anttiroiko, A., & Ylitalo, I. (1995). *Paavo Hoikka: kunnallishallinnon kehitystiet: Näkökulmia kunnallistutkimuksen ja -kulttuurin murroksiin*. Tampereen yliopisto
- Arnkil, R., Jokinen, E., & Spangar, T. (2007). *Hyvä vertaisoppiminen kuntatyön arjessa: Toteutettavuusanalyysi hyvien käytäntöjen välittämisestä*. Suomen kuntaliitto.
- Aro, J. (2001). Retoriikka, refleksiivisyys ja sosiologia. *Sosiologia: Westermarck-seuran julkaisu*, 38(1), 31–34.
- Aronen, K., Ketonen, A., & Laamanen, E. (2009). Uusi kunta - uusi tapa johtaa? Kuntaliitosten polkuriippuvuudet ja niiden johtaminen. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 37(3), 256–275.
- Asikainen, J., Antila, A., & Tuimala, A. (2015). *Hyvällä johtamisella hallittu muutos. Arviointi lähipalveluista muuttuvissa rakenteissa*. Suomen kuntaliitto.

- Balogun, J., & Johnson, G. (2004). Organizational restructuring and middle manager sensemaking. *Academy of Management Journal*, 47(4), 523–549. <https://doi.org/10.2307/20159600>
- Balogun, J., & Johnson, G. (2005). From intended strategies to unintended outcomes: The impact of change recipient sensemaking. *Organization Studies*, 26(11), 1573–1601. <https://doi.org/10.1177/0170840605054624>
- Balogun, J., Jacobs, C., Jarzabkowski, P., Mantere, S., & Vaara, E. (2014). Placing strategy discourse in context: Sociomateriality, sensemaking, and power. *Journal of Management Studies*, 51(2), 175–201. <https://doi.org/10.1111/joms.12059>
- Barry, D., & Elmes, M. (1997). Strategy retold: Toward a narrative view of strategic discourse. *The Academy of Management Review*, 22(2), 429–452. <https://doi.org/10.2307/259329>
- Bartel, C. A., & Garud, R. (2009). The role of narratives in sustaining organizational innovation. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 20(1), 107–117. <https://doi.org/10.1287/orsc.1080.0372>
- Bartunek, J. (1984). Changing interpretive schemes and organizational restructuring: The example of a religious order. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 355–372. <https://doi.org/10.2307/2393029>
- Becker, L. R., & u.a. (2004). The impact of university incorporation on college lecturers. *Higher education*, 48(2), 153–172. <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000034311.35951.b6>
- Beech, N., & Johnson, P. (2005). Discourses of disrupted identities in the practice of strategic change: The mayor, the street-fighter and the insider-out. *Journal of Organizational Change management*, 18(1), 31–47. <https://doi.org/10.1108/09534810510579832>
- Beetham, D. (1991). *The legitimization of power*. Basingstoke: Macmillan.
- Bednarek, R., Paroutis, S., & Sillince, J. (2017). Transcendence through rhetorical practices: Responding to paradox in the science sector. *Organization Studies*, 38(1), 77–101. <https://doi.org/10.1177/0170840616655486>
- Berdahl, T., & Moore, H. (2004). Job exit queues: Corporate mergers and gender inequality. *Equal Opportunities International*, 23(3/4/5), 45–66. <https://doi.org/10.1108/02610150410787729>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. C. (1967). *Social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Open Road.
- Berger, P. L., Luckmann, T., Aittola, T., & Raiskila, V. (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: Tiedonsosiologinen tutkielma*. Gaudeamus.
- Bertaux, D., & Bertaux-Wiame, I. (1981). Life Stories in the Baker's Trade. In D. Bertaux (ed.). *Biography and Society. The Life History Approach to Social Sciences*. London: Sage.
- Boje, D. M. (1991). The storytelling organization: A study of story performance in an office-supply firm. *Administrative Science Quarterly*, 36(1), 106–126. <https://doi.org/10.2307/2393432>
- Boje, D. M. (2001). *Narrative methods for organizational and communication research*. Sage Publications.
- Boje, D. M. (2008). *Storytelling organizations*. Sage Publications.
- Boje, D. M., Haley, U. C., & Saylor, R. (2016). Antenarratives of organizational change: The microstoria of Burger King's storytelling in space, time and strategic context. *Human Relations (New York)*, 69(2), 391–418. <https://doi.org/10.1177/0018726715585812>
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1997). *Reframing organizations: Artistry, choice and leadership*. Jossey – Bass. San Francisco.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2017). *Reframing organizations: Artistry, choice and leadership* (Sixth edition ed.). Hoboken, New Jersey: Jossey-Bass.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification: Les économies de la grandeur*. Éditions Gallimard.

- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Stanford University Press.
- Bowman, C. (1998). *Strategy in practice*. Prentice Hall.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling. In R. Greenwood & C. Oliver & T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd edition). 77–98. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781526415066>
- Boyle, R. (2016). Re-shaping local government—Overview of selected international experience with local government reorganisation, mergers, amalgamation and coordination. *Institute for Public Administration, Local Government Research Series, 10*.
- Bradach, J. L., & Eccles, R. G. (1989). Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms. *Annual Review of Sociology, 15*(1), 97–118. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.15.080189.000525>
- Brandtner, C., Höllerer, M. A., Meyer, R. E., & Kornberger, M. (2017). Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. *Urban studies (Edinburgh, Scotland), 54*(5), 1075–1091. <https://doi.org/10.1177/0042098015624871>
- Bredenberg, M. (2017). *Näyttämöllinen kuvittelu*. Taideyliopiston Teatterikorkeakoulu.
- Briggs, C. L. (1996). *Disorderly discourse: Narrative, conflict, & inequality*. New York: Oxford University Press.
- Brown, A. (1998). *Organizational Culture*, 2nd ed. Pitman Publishing, London.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (2001). Knowledge and organization: A social-practice perspective. *Organization Science (Providence, R.I.), 12*(2), 198–213. <https://doi.org/10.1287/orsc.12.2.198.1011>
- Brown, A. D., & Humphreys, M. (2003). Epic and tragic tales: Making sense of change. *The Journal of Applied Behavioral Science, 2003*;39(2):121–144. doi:10.1177/0021886303255557
- Brown, A. D., Humphreys, M., & Gurney, P. M. (2005). Narrative, identity and change: A case study of Laskarina Holidays. *Journal of Organizational Change Management, 18*(4), 312–326. <https://doi.org/10.1108/09534810510607029>
- Brown, A. D., Stacey, P., & Nandhakumar, J. (2008). Making sense of sensemaking narratives. *Human Relations (New York), 61*(8), 1035–1062. <https://doi.org/10.1177/0018726708094858>
- Brown, A. D., & Thompson, E. R. (2013). A narrative approach to strategy-as-practice. *Business History, 55*(7), 1143–1167. <https://doi.org/10.1080/00076791.2013.838031>
- Bruner, J. (1986). *Actual minds possible worlds*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv26070s7>
- Bruner, J. (1987). Life as narrative. *Social Research 54*(1), 11–32.
- Bruner, J. (1990). *Acts of meaning*. Harvard university press.
- Bruner, J. (2004). Life as narrative. *Social research, 71*(3), 691–710.
- Buchanan, D. (2003). Demands, instabilities, manipulations, careers: The lived experience of driving change. *Human Relations (New York), 56*(6), 663–684. <https://doi.org/10.1177/00187267030566002>
- Buchanan, D., & Dawson, P. (2007). Discourse and audience: Organizational change as multi-story process. *Journal of Management Studies, 44*(5), 669–686. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00669.x>
- Burgelman, R. A. (1983). A process model of internal corporate venturing in the diversified major firm. *Administrative Science Quarterly, 28*, 223–44. <https://doi.org/10.2307/2392619>
- Burgelman, R. A., Floyd, S. W., Laamanen, T., Mantere, S., Vaara, E., & Whittington, R. (2018). Strategy processes and practices: Dialogues and intersections. *Strategic Management Journal, 39*(3), 531–558. <https://doi.org/10.1002/smj.2741>

- Burr, V. (2015). *Social constructionism* (Third edition.). Routledge.
- Caiden, G. E. (1999). Administrative reform – proceed with caution. *International Journal of Public Administration*, 22(6), 815–832. <https://doi.org/10.1080/01900699908525406>
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3, Autumn), 371–403.
- Callon, M. (1986) Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fisherman in St Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge*. 106–229. Routledge.
- Callon, M., & Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: How actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In K. Knorr-Cetina & A. Cicourel. (Eds.), *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro- and macrosociologies*. Routledge & Kegan.
- Capello, R., & Camagni, R. (2000). Beyond optimal city size: An evaluation of alternative urban growth patterns. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland)*, 37(9), 1479–1496. <https://doi.org/10.1080/00420980020080221>
- Carter, C., Clegg, S. R., & Kornberger, M. (2008). (Solabox): editorial essays: Strategy as practice? *Strategic Organization*; 6. Sage, 83-99. <https://doi.org/10.1177/1476127007087154>
- Cartwright, S., & Cooper, C. L. (1990). The impact of mergers and acquisitions on people at work: Existing research and Issues. *British Journal of Management*, 1(2), 65–76. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1990.tb00163.x>
- Cartwright, S., Tytherleigh, M., & Robertson, S. (2007). Are mergers always stressful? Some evidence from the higher education sector. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 16(4), 456–478. <https://doi.org/10.1080/13594320701606391>
- Chandler, A. D., Jr. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chia, R., & MacKay, B. (2007). Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: Discovering strategy in the logic of practice. *Human Relations (New York)*, 60(1), 217–242. <https://doi.org/10.1177/0018726707075291>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120. <https://doi.org/10.1086/228943>
- Collins, G. (2005). The gendered nature of mergers. *Gender, Work and Organization*, 12(3), 270–290. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2005.00273.x>
- Collins, G., & Wickham, J. (2002). Experiencing mergers: A woman's eye view. *Women's Studies International Forum*, 25(5), 573–583. [https://doi.org/10.1016/S0277-5395\(02\)00314-X](https://doi.org/10.1016/S0277-5395(02)00314-X)
- Corley, K. G., & Gioia D. A. (2004). Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative Science Quarterly*, 49(2), 173–208. <https://doi.org/10.2307/4131471>
- Cooren, F. (2004). Textual agency: How texts do things in organizational settings. *Organization (London, England)*, 11(3), 373–393. <https://doi.org/10.1177/1350508404041998>
- Cooren, F., Matte, F., Taylor, J. R., & Vasquez, C. (2007). A humanitarian organization in action: Organizational discourse as an immutable mobile. *Discourse & Communication*, 1(2), 153–190. <https://doi.org/10.1177/1750481307075996>
- Cuccurullo, C., & Lega, F. (2013). Effective strategizing practices in pluralistic settings: The case of academic medical centers. *Journal of Management & Governance*, 17(3), 609–629. <https://doi.org/10.1007/s10997-011-9196-z>

- Currie, G., & Brown, A. D. (2003). A narratological approach to understanding processes of organizing in a UK hospital. *Human relations (New York)*, 56(5), 563–586. <https://doi.org/10.1177/0018726703056005003>
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the Organization*. University of Chicago Press: Chicago, IL.
- Czarniawska, B. (1998). *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks (Calif.): Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412983235>
- Czarniawska, B. (2000). The uses of narrative in organization research. *GRI reports*, 2000:5.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in social science research*. London: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781849209502>
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (2005). *Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmö: Liber & Copenhagen
- Dalpiatz, E., & Di Stefano, G. (2018). A universe of stories: Mobilizing narrative practices during transformative change. *Strategic Management Journal*, 39(3), 664–696. <https://doi.org/10.1002/smj.2730>
- De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life. 1984. Trans. Steven Rendall*. University of California Press.
- Deephouse, D. L. (1999). To be different, or to be the same? It's a question (and theory) of strategic balance. *Strategic Management Journal*, 20(2), 147–166.
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2011). Legitimacy in organizational institutionalism. In R. Greenwood & C. Oliver & K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, 49–77. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849200387>.
- De la Ville, V.-L., & Mounoud, É. (2010). A narrative approach to strategy as practice: Strategy making from text and narratives. In D. Golsorkhi & L. Rouleau & D. Seidl & E. Vaara (Eds.), *Cambridge handbook of strategy as practice*, 183–197. Cambridge University Press.
- Demers, C., Giroux, N., & Chreim, S. (2003). Merger and acquisition announcements as corporate wedding narratives. *Journal of Organizational Change Management*, 16(2), 223–242. <https://doi.org/10.1108/09534810310468170>
- Denis, J., Dompierre, G., Langley, A., & Rouleau, L. (2011). Escalating indecision: Between reification and strategic ambiguity. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 22(1), 225–244. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0501>
- Denis, J., Lamothe, L., & Langley, A. (2001). The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations. *Academy of Management journal*, 44(4), 809–837.
- Denis, J. L., Langley, A., & Cazale, L. (1994). Leadership and strategic change under ambiguity. *Best papers proceedings - Academy of Management*, 8(1), 203–207. <https://doi.org/10.5465/AMBPP.1994.10342401>
- Denis, J., Langley, A., & Rouleau, L. (2007). Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. *Human relations (New York)*, 60(1), 179–215. <https://doi.org/10.1177/0018726707075288>
- Denzin, N. K. (1989). *Interpretive Interactionism. Applied Social Research Methods Series, Vol. 16*. London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412984591>
- DeThomas, A., & Gensing-Pophal, L. (2001). *Writing a convincing business plan*, 2nd edn, revised L. Gensing-Pophal. Barron's Educational Series.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L. (2008). Australian local government amalgamation: A conceptual analysis of population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14(2), 167–175.
- Dollery, B., & Fleming, E. (2006). A conceptual note on scale economies, Size economies and scope economies in Australian local government. *Urban Policy and Research*, 24(2), 271–282. <https://doi.org/10.1080/08111140600704111>
- Dollery, B., & Wallis, J., & Akimov, A. (2010). One size does not fit all: The special case of remote small local councils in outback Queensland. *Local Government Studies*, 36(1), 21–42. <https://doi.org/10.1080/03003930903435716>
- Donaldson, L. (2015). Structural contingency theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 23 <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.73110-2>.
- Donnellon, A., Gray, B., & Bougon, M. G (1986). Communication, meaning, and organized action. *Administrative Science Quarterly*, 31(1), 43–55. <https://doi.org/10.2307/2392765>
- Dougherty, D. (1992). A practice-centred model of organizational renewal through product innovation. *Strategic Management Journal* 13, Summer Special Issue, 77–96.
- Dunford, R., & Jones, D. (2000). Narrative in strategic change. *Human Relations*, 53(9), 1207–1226.
- Dutton, J. E., & Jackson, S. E. (1987). Categorizing strategic issues - Links to organizational action. *Academy of Management Review* 12(1), 76–90. <https://doi.org/10.5465/AMR.1987.4306483>
- Einola, S., & Kohtamäki, M. (2015). Osallistava strategiaprosessi kunnassa. *Vaasan yliopiston julkaisuja*.
- Einola, S., & Kohtamäki, M. (2016). Sosiomateriaalisten käytäntöjen rooli kuntaorganisaation strategiatyössä. *Hallinnon Tutkimus*, 35(3), 189–203.
- Einola, S. (2018). *The interplay between the sociomaterial, cognitive and paradox views in the field of strategy as practice: "How can we know what we think until we see what we do"*. University of Vaasa.
- Eisenberg, E. M. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication monographs*, 51(3), 227–242. <https://doi.org/10.1080/03637758409390197>
- Eisenhardt, K. M. (1999). Strategy as strategic decision making. *Sloan Management Review*, 40(3), 65.
- Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: What are they? *Strategic management journal*, 21(10–11), 1105–1121. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E)
- Ericson, T. (2001). Sensemaking in organisations — towards a conceptual framework for understanding strategic change. *Scandinavian Journal of Management*, 17(1), 109–131. [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(00\)00035-X](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(00)00035-X)
- Eriksson, P., & Lehtimäki, H. (1998). Strategic management of the local information society: - a constructionist perspective on the production and evaluation of strategy documents. *Hallinnon Tutkimus*, 17(4), 7.
- Erkkilä, R. (2009). Narratiivisen kokemuksen tutkimus: Koettu paikka, tarina ja kuvaus. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.). *Kokemuksen tutkimus: Merkitys, tulkinta, ymmärtäminen* (3. p.). Lapin yliopistokustannus: Tila [jakaja]
- Ezzamel, M., & Willmott, H. (2004). Rethinking strategy: Contemporary perspectives and debates. *European Management Review*, 1(1), 43–48. <https://doi.org/10.1057/palgrave.emr.1500009>

- Ezzamel, M., & Willmott, H. (2008). Strategy as discourse in the global retailer: A supplements to rationalist and interpretive accounts. *Organization Studies*, 29(2), 191–217. <https://doi.org/10.1177/0170840607082226>
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity.
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2nd ed.). Pearson education.
- Fairclough, N., Blom, V., & Hazard, K. (1997). *Miten media puhuu*. Vastapaino.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Routledge
- Fauré, B., & Rouleau, L. (2011). The strategic competence of accountants and middle managers in budget making. *Accounting, Organizations and Society*, 36(3), 167–182. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2011.04.001>
- Feldman, M. S. (2000). Organizational routines as a source of continuous change. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 11(6), 611–629. <https://doi.org/10.1287/orsc.11.6.611.12529>
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), 94–118. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Feldman, M., & Sköldberg, K. (2002) Stories and the rhetoric of contrariety: Subtexts of organizing (change). *Culture and Organization*, 8(4), 275–292. <https://doi.org/10.1080/14759550215614>
- Feldman, M., Sköldberg, K., Brown, R., & Horner, D. (2004) Making sense of stories: A rhetorical approach to narrative analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 147–170. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh010>
- Fenton, C., & Langley, A. (2011). Strategy as practice and the narrative turn. *Organization Studies*, 32(9), 1171–1196. <https://doi.org/10.1177/0170840611410838>
- Floyd, S. W., & Lane, P. J. (2000). Strategizing throughout the organization: Managing role conflict in strategic renewal. *The Academy of Management Review*, 25(1), 154–177. <https://doi.org/10.2307/259268>
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1992). Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note. *Strategic Mmanagement Journal*, 13(S1), 153–167. <https://doi.org/10.1002/smj.4250131012>
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1999). Knowledge creation and social networks in corporate entrepreneurship: The renewal of organizational capability. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 23(3), 123–144. <https://doi.org/10.1177/104225879902300308>
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (2000). Building Strategy from the Middle: Reconceptualizing Strategy Process. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781452205571>
- Fludernik, M. (1996). *Towards a 'natural' narratology*. Routledge
- Foucault, M. (1977) (Surveiller et punir, 1975). *Discipline and Punish: The Birth of Prison*, Random House. New York.
- Foucault, Michel. (2005)a *Tarkkailla ja rangaista*. Suom. Eevi Nivanka. Otava.
- Foucault, Michel. (2005)b *Tiedon arkeologia*. Suom. Tapani Kilpeläinen. Vastapaino
- Frank, A. W. (1995). *The wounded storyteller: Body, illness, and ethics*. University of Chicago Press.
- Furrer, O., Thomas, H., & Goussevskaia, A. (2008). The structure and evolution of the strategic management field: A content analysis of 26 years of strategic management research. *International Journal of Management Reviews: IJMR*, 10(1), 1-23. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2007.00217.x>
- Gabriel, Y. (2000). *Storytelling in organizations: Facts, fictions and fantasies*. Oxford university.
- Gabriel, Y. (2004). Narratives, stories and texts. In D. Grant & C. Hardy & C. Osrick, & L. Putman (Eds.), *The SAGE handbook of organizational discourse*. 61–78. SAGE.

- Geletkanycz, M. A., & Hambrick, D. C. (1997) The external ties of top executives: Implications for strategic choice and performance. *Administrative Science Quarterly*, 42(4), 654–681. <https://doi.org/10.2307/2393653>
- Gephart, R. P. J. (1993). The textual approach: Risk and blame in disaster sensemaking. *Academy of Management Journal*, 36(6), 1465–1514. <https://doi.org/10.2307/256819>
- Gherardi, S. (2008). Situated knowledge and situated action. What do practice – based studies promise? In D. Barry & H. Hansen, (eds.). *The Sage Handbook of New Approaches in Management and Organization* (516–525). London. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849200394>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12(6), 433–448. <https://doi.org/10.1002/smj.4250120604>
- Giorgi, A., & Giorgi, B. (2003). Phenomenology. In J. A. Smith (ed.), *Qualitative research: A practical guide to research methods*. 25–50. Lontoo & Thousand Oaks. SAGE.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1999). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine de Gruyter. <https://doi.org/10.4324/9780203793206>
- Grandy, G., & Mills, A. J. (2004). Strategy as Simulacra? A radical reflexive look at the discipline and practice of strategy. *Journal of Management Studies*, 41(7), 1153–1170. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00470.x>
- Granovetter, M. (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *The American journal of sociology*, 91(3), 481–510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Granovetter, M. (2005). The impact of social structure on economic outcomes. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(1), 33–50. <https://doi.org/10.1257/0895330053147958>
- Greenwood, R., Hinings, C. R., & Brown, J. (1994). Merging professional service firms. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 5(2), 239–257. <https://doi.org/10.1287/orsc.5.2.239>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin-Andersson, K. (2012). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849200387>
- Greimas, A. J. (1980). Strukturalistista semantiikkaa. Gaudeamus. (alkup. 1966 suom. Eero Tarasti).
- Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (2010) Narrative ethnography. In S.N. Hesse-Biber & P. Leavy (Eds.), *Handbook of emergent methods*. Guilford Press.
- Halliday, M., & Matthiessen, C. M. I. M (1994). *An introduction to functional grammar* (2nd ed.). Arnold.
- Halliday, M., & Matthiessen, C. M. (2014). *Halliday's introduction to functional grammar*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203431269>
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1994). *Competing for the future*. Harvard Business School Press.
- Hambrick, D. C., Geletkanycz, M. A., & Fredrickson, J. W. (1993). Top executive commitment to the status quo: Some tests of its determinants. *Strategic management journal*, 14(6), 401–418. <https://doi.org/10.1002/smj.4250140602>
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Harvard University Press.
- Hannus, A. (1968). Kunnallisen toiminnan uudistaminen. Teoksessa Ystäviä pohjoisessa IV. Norden – yhdistysten kuudes pohjoiskalottikonferenssi Luulajassa elokuun 23–25 pñä 1968. Pohjola-Norden liitto, Helsinki.
- Hannus, J. (2004). *Strategisen menestyksen avaimet: Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit*. ProTalent.

- Hansen, S. W. (2015). The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, 63(2), 373–389. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
- Hargrave, L. E. (1999). *Plan for profitability: how to write a strategic business plan*. Four Seasons Pub.
- Harisalo, R. (2010). *Organisaatioteoria*. 3. painos. Tampere University Press.
- Harisalo, R., & Rannisto, P. (2010). *Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana*. Suomen Toivo -ajatuspaja.
- Hautakangas, M., Ahva, L., & Haara, P. (2017). ”Sovittelujournalismin käsikirja: keinoja konfliktierkkien aiheiden käsittelyyn.” *Tampere: Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus COMET. Luettavissa ja ladattavissa: [https://sovittelujournalismi. fi/](https://sovittelujournalismi.fi/). Viitattu 14.7.2021.*
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 21(1), 4-19.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: A success story, but will it last? *The International Journal of Public Sector Management*, 28(2), 136–149. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2014-0118>
- Haveri, A., & Airaksinen, J. (2012). Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa A. Anttonen & A. Haveri & J. Lehto & H. Palukka (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*. 305–334. Tampere University Press.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkaina: Tarinoita kuntajohtamisesta* (1. p. ed.). [Tampere]: Tampereen yliopisto.
- Haveri, A., Laamanen, E., & Majoinen, K. (2003). *Kuntarakenteen muutoksessa?: Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Suomen kuntaliitto.
- Haveri, A., & Majoinen, K. (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvuutena ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.), *Tulevaisuuden kunta*, 42–55. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., & Stenvall, J. (2009). Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 37(3), 224–235.
- Heidegger, M. (2000). *Oleminen ja aika*. Suom. Reijo Kupiainen. Vastapaino.
- Helin, H. (2007). Kriisikuntien valinnan perusteet sekavat. *Kuntalehti*, 62(9).
- Henderson, R. M., & Clark, K. B. (1990). Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 9-30. <https://doi.org/10.2307/2393549>
- Herman, D. (2002). *Story logic: Problems and possibilities of narrative*. Univ. of Nebraska Press.
- Herman, D. (2009). *Basic elements of narrative*. Wiley-Blackwell.
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvalan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampereen yliopisto.
- Heuru, K., Mennola, E., & Rynänen, A. (2001). *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet*. Lakimiesliiton kustannus.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (1979) *Teemahaastattelu*. Gaudeamus.
- Hodgkinson, G. P., & Sparrow, P. R. (2002). *The competent organization: A psychological analysis of the strategic management process*. Buckingham: Open University Press.
- Hodgkinson, G. P., Whittington, R., Johnson, G., & Schwarz, M. (2006). The role of strategy workshops in strategy development processes: Formality, communication, co-ordination and inclusion. *Long Range Planning*, 39(5), 479–496. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2006.07.003>
- Holmer-Nadesan, M. (1996). Organizational identity and space of action. *Organization Studies*, 17(1), 49–81.

- Holopainen, T. (1969). *Kunnan asema valtiossa: Oikeudellinen rakennetutkimus = Die Stellung der Gemeinde im Staat: Eine rechtliche Strukturuntersuchung zur finnischen Rechtsordnung*. Vammala.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (1995). *The active interview*. Thousand Oaks (Calif.): Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412986120>
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2012). *Varieties of narrative analysis*. Sage
- Holstein, J., Starkey, K., & Wright, M. (2018). Strategy and narrative in higher education. *Strategic Organization*, 16(1), 61–91. <https://doi.org/10.1177/1476127016674877>
- Hood, C. (1996). Beyond “progressivism”: A new “global paradigm” in public management? *International Journal of Public Administration*, 19(2), 151–177. <https://doi.org/10.1080/01900699608525090>
- Hrebiniak, L. G. (2006). Obstacles to effective strategy implementation. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12–31. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2005.12.001>
- Huovinen, J. (2017). Kunnat elinvoiman moottoreiksi. *Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.), Tulevaisuuden kunta*, 394–404. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Hutzschenreuter, T., & Kleindienst, I. (2006). Strategy-process research: What have we learned and what is still to be explored. *Journal of Management*, 32(5), 673–720.
- Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R. E., Polzer, T., Rota, S., Seiwald, J., & Steccolini, I. (2018). Legitimizing change in the public sector: The introduction of (rational?) accounting practices in the United Kingdom, Italy and Austria. *Public Management Review*, 20(9), 1374–1399. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383781>
- Hytönen, J., Kotavaara, N., & Ahlqvist, T. (2018). Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja, Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. *Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja*, 5, 2018.
- Hyvärinen, M. (1994). *Vuimeiset taistot*. Tampere. Vastapaino.
- Hyvärinen, M. (2006). *Kerronnallinen tutkimus*. www.hyvarinen.info [viitattu 28.9.2019]
- Hyvärinen, M. (2007). Kertomus ja kertomuksen rajat. *Puhe Ja Kieli*, 27(3), 127–140.
- Hyvärinen, M. (2010). Haastattelukertomuksen analyysi. Teoksessa J. Ruusuvoori & P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. 90–118. Vastapaino.
- Hyvärinen, M. (2017)a. Haastattelun maailma. Teoksessa M. Hyvärinen & P. Nikander & J. Ruusuvoori & A. L. Aho & R. Granfelt, R. (toim.), *Tutkimushaastattelun käsikirja*. 11–45. Vastapaino.
- Hyvärinen, M. (2017)b. Kertomushaastattelu. Teoksessa M. Hyvärinen & P. Nikander & J. Ruusuvoori & A. L. Aho & R. Granfelt, R. (toim.), *Tutkimushaastattelun käsikirja*. 174–192. Vastapaino.
- Hyvärinen, M., & Löyttyniemi, V. (2005). Kerronnallinen haastattelu. Teoksessa J. Ruusuvoori & L. Tiittula. *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. 189–222. Vastapaino.
- Hyryläinen, E., Karhu, M., & Luoto, I. (2018). Tulevaisuuden kuntakehittyä organisaatioparadoksien ristiaallokossa. *Focus Localis 46 (2018): 1*, 8-21.
- Ingram, P., & Clay, K. (2000). The choice-within-constraints. New institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 525–546. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.525>
- Ikävalko, H. (2005). *Strategy process in practice – Practices and logics of action of middle managers in strategy implementation*. Helsinki University of Technology.
- Jalonen, K., Schildt, H., & Vaara, E. (2018). Strategic concepts as micro-level tools in strategic sensemaking. *Strategic Management Journal*, 39(10), 2794–2826. <https://doi.org/10.1002/smj.2924>

- Jarratt, D., & Stiles, D. (2010). How are methodologies and tools framing managers' strategizing practice in competitive strategy development? *British Journal of Management*, 21(1), 28–43. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2009.00665.x>
- Jarzabkowski, P. (2003). Strategic practices: An activity theory perspective on continuity and change. *Journal of Management Studies*, 40(1), 23–55. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.t01-1-00003>
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as practice: Recursiveness, adaptation, and practices-in-use. *Organization Studies*, 25(4), 529–560. <https://doi.org/10.1177/0170840604040675>
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: An activity-based approach*. London: Sage.
- Jarzabkowski, P. (2008). Shaping strategy as a structuration process. *Academy of Management Journal*, 51(4), 621–650. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.33664922>
- Jarzabkowski, P., Balogun, J., & Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human Relations (New York)*, 60(1), 5–27. <https://doi.org/10.1177/0018726707075703>
- Jarzabkowski, P., & Fenton, E. (2006). Strategizing and organizing in pluralistic contexts. *Long Range Planning*, 39(6), 631–648. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2006.11.002>
- Jarzabkowski, P., & Kaplan, S. (2015). Strategy tools-in-use: A framework for understanding “technologies of rationality” in practice. *Strategic Management Journal*, 36, 537–558. <http://doi.org/10.1002/smj>
- Jarzabkowski, P., & Pinch, T. (2013). Sociomateriality is ‘the New Black’: Accomplishing repurposing, reinscripting and repairing in context. *Management (Paris, France: 1998)*, 16(5), 579–592. <https://doi.org/10.3917/mana.165.0579>
- Jarzabkowski, P., & Seidl, D. (2008). The role of meetings in the social practice of strategy. *Organization Studies*, 29(11), 1391–1426. <https://doi.org/10.1177/0170840608096388>
- Jarzabkowski, P., & Sillince, J. (2007). A rhetoric-in-context approach to building commitment to multiple strategic goals. *Organization Studies*, 28(11), 1639–1665. <https://doi.org/10.1177/0170840607075266>
- Jarzabkowski, P., Sillince, J. A. A., & Shaw, D. (2010). Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests. *Human Relations (New York)*, 63(2), 219–248. <https://doi.org/10.1177/0018726709337040>
- Jarzabkowski, P., & Spee, A. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews: IJMR*, 11(1), 69–95. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00250.x>
- Jarzabkowski, P., & Wilson, D. C. (2002). Top teams and strategy in a UK university. *Journal of Management Studies*, 39(3), 355–381. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00296>
- Jauhiainen, S., & Huovari, J. (2013). *Kuntarakenne ja alueiden elinvoima. Laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta*. Kunnallissalan kehittämissätiö.
- Johanson, L., & Tattari, V. (1984). Valtion ja kuntien välinen tehtävien ja kustannusten jako. Teoksessa P. Tommila, (toim.) (1984) *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika*. 510–518. Helsinki. Suomen Kaupunkiliitto.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L., & Whittington, R. (2007). *Strategy as practice: Research directions and resources*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511618925>
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2008). *Exploring corporate strategy: Text and cases*. Pearson education.
- Jokinen, A. (2021). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat. Teoksessa Jaana Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 10.6.2021]

- Jokinen, E. (2015). Työelämän muutosten sosiaalinen rakentuminen: Arviointitutkimus kuntarakenneuudistuksessa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 43(2), 103–125.
- Jokinen, A., Juhila, K., & Suoninen, E. (1993) Diskursiivinen maailma, teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen: *Diskurssianalyysin aakkokset*. Vastapaino.
- Josselson, R. (2013). *Interviewing for qualitative inquiry: A relational approach*. The Guilford Press.
- Jovchelovitch, S., & Bauer, M. V. (2000). *Narrative interviewing*. Lontoo: LSE Research Online: <http://eprints.lse.ac.uk/2633/1> (haettu 27.12.2021)
- Jovchelovitch, S., & Bauer, M. W. (2000). Narrative interviewing. *Qualitative researching with text, image and sound*, 57–74.
- Joutsenvirta, M., & Vaara, E. (2015). Legitimacy struggles and political corporate social responsibility in international settings: A comparative discursive analysis of a contested investment in Latin America. *Organization studies*, 36(6), 741–777. <https://doi.org/10.1177/0170840615571958>
- Juhila, K. (2021). Laadullinen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa J. Vuori, (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 10.6.2021]
- Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino.
- Jurmu, L. (2017). Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 45(2), 7-26
- Jutikkala, E., Kallio, R., & Tommila, P. (1984). *Suomen kaupunkilaitoksen historia: 3, Itsenäisyyden aika*. Suomen kaupunkiliitto
- Juuti, P. (2007) Johdanto: Strategia ja tunteet. Teoksessa Juuti, P. (toim.). *Strategia, tunteet ja toiminta*. (85–93). Oitmäki: JTO-palvelut
- Juuti, P., & Luoma, M. (2009). *Strateginen johtaminen: Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin?* Otava.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere University Press.
- Jäntti, A., & Sinervo, L. (2019). Paikallisuuden vahvistumisen vuosikymmen. *Focus Localis*, 47(4), 3-4.
- Jäntti, A., & Sinervo, L. (2020). Paikallisuus korostuu kriisin keskellä. *Focus Localis*, 48(2), 3-4
- Kahila, P. (1997). *Kolme maata ja kolme elinkeinopoliittikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti*. Turun yliopisto.
- Kamensky, M. (2000). *Strateginen johtaminen*. Kauppakaari.
- Kamensky, M. (2015). *Menestyksen timantti: Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus*. Talentum.
- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta: Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. Loki-kirjat.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996)a. *The Strategy - Focused Organizations. How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business School Press. Boston.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996)b. Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1), 75–85.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston, MD. Harvard Bus.
- Kaplan, S., & Orlikowski, W. J. (2013). Temporal work in strategy making. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 24(4), 965–995. <https://doi.org/10.1287/orsc.1120.0792>
- Karlöf, B. (2004). *Strategian rakentaminen: Sisältö ja välineet*. Suomentanut M. Tillman. Edita.
- Kaukovalta, K. V. (1940). *Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien liitto.

- Knight, E., Paroutis, S., & Heracleous, L. (2018). The power of PowerPoint: A visual perspective on meaning making in strategy. *Strategic management journal*, 39(3), 894–921. <https://doi.org/10.1002/smj.2727>
- Knights, D. (1992). Changing spaces: The disruptive impact of a new epistemological location for the study of management. *Academy of Management Review*, 17(3), 514–536.
- Knights, D., & Morgan, G. (1991). Corporate strategy, organizations and subjectivity: A critique. *Organization Studies* 12(2), 251–273.
- Kohtamäki, M., Kraus, S., Mäkelä, M., & Rönkkö, M. (2012). The role of personnel commitment to strategy implementation and organisational learning within the relationship between strategic planning and company performance. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 18(2), 159–178. <https://doi.org/10.1108/13552551211204201>
- Kolttola, E., Westling, J., Huhtinen, A., & Lindroos, H. (2010). *Strategia käytäntönä: Jobdatus jalkautuksen tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kortelainen, J. (2005) Epäpuhtaat liittoumat. Luonto ja tila maantieteellisessä toimijaverkkoajattelussa. Teoksessa: A. A. Lehtinen (toim.): *Maantiede, tila, luontopolitiikka. Jobdatus yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen*, 35–54. Joensuu University Press.
- Korhonen, I., & Oksanen, K. (1997) Kertomuksen semiotiikkaa. Teoksessa J. Törrönen & P. Sulkunen, P. (toim.). *Semioottisen sosiologian näkökulmia: Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys*. 54–71. Gaudeamus.
- Kornberger, M., & Clegg, S. (2011). Strategy as performative practice: The case of “Sydney 2030”. *Strategic Organization*, 9(2), 136–162. <https://doi.org/10.1177/1476127011407758>
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). When bureaucracy meets the crowd: Studying “Open Government” in the Vienna City Administration. *Organization Studies*, 38(2), 179–200. <https://doi.org/10.1177/0170840616655496>
- Koski, A. (2008). Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. *Acta-sarja nro, 203*.
- Koski, A. (2015)a. *Elinkeinot kuntaliitoksissa. Tutkimuksen näkökulmia*. Suomen kuntaliitto.
- Koski, A. (2015)b. Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa. *ARTTU-tutkimusohjelman julkaisusarja, 2*, 2015.
- Koski, A., Kyösti, A., & Halonen, J. (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista: META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. *Suomen Kuntaliitto*.
- Kuhn, T. (2008). A communicative theory of the firm: Developing an alternative perspective on intra-organizational power and stakeholder relationships. *Organization Studies*, 29(8-9), 1227–1254. <https://doi.org/10.1177/0170840608094778>
- Kullman, K., & Pyyhtinen, O. (2015). Toimijaverkosto. Teoksessa K. Eriksson, & J. Telivuo, & O. Pyyhtinen & K. Kullman, K. & S. Hänninen & A. Smedlund & K. Kauko, K. *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*. 109-126. Gaudeamus.
- Kuntaliitto. (2021). *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot, 6.5.2021*
- Kuntaliitto. (2017). Kuntajaot ja asukasluvut 2000–2017. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntajaot%20ja%20asukasluvut%202000-2017_5.xls [viitattu 12.9.2021]
- Küpers, W., Mantere, S., & Statler, M. (2013). Strategy as storytelling: A phenomenological collaboration. *Journal of Management Inquiry*, 22(1), 83–100. <https://doi.org/10.1177/1056492612439089>
- Kwon, W., Clarke, I., & Wodak, R. (2014). Micro-level discursive strategies for constructing shared views around strategic issues in team meetings. *Journal of Management Studies*, 51(2), 265–290. <https://doi.org/10.1111/joms.12036>
- Laaksonen, M. (2009). *Merkillinen strategia: Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu*. Maanpuolustuskorkeakoulu.

- Laamanen, E. (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset?: Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Suomen kuntaliitto; Tampereen yliopisto.
- Laamanen, E. (2008). *Kuntien yhdistymisen opas: Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan*. Suomen kuntaliitto.
- Labov, W. (1972). *Language in the inner city: Studies in the Black English vernacular*. University of Pennsylvania Press
- Labov, W., & Waletzky, J. (1967/1997). Narrative Analysis: Oral Versions of Personal Experience.
- Labov, W., & Waletzky, J. (1996/1997). Narrative analysis: Oral versions of personal experience. *Journal of Narrative and Life History*.
- Laine, P. (2009). Työkäytännöt strategiana - vaihtoehto strategia käytäntönä -tutkimukseen. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 3, 181–206.
- Laine, P. (2010). *Toimijuus strategiakäytännöissä: Diskurssi- ja käytäntöteoreettisia avauksia*. Turun kauppakorkeakoulu: KY-Dealing [jakaja].
- Laine, P., Katila, S., & Salmi, P. (2017). Kirkon strategia kerronnallisena käytäntönä: Kampinpailu strategiatyöstä ja strategian sisällöstä. *Hallinnon Tutkimus*, 36(2), 104–117.
- Laine, P., & Vaara, E. (2007). Struggling over subjectivity: A discursive analysis of strategic development in an engineering group. *Human Relations (New York)*, 60(1), 29–58. <https://doi.org/10.1177/0018726707075279>
- Laine, P., & Vaara, E. (2015). Participation in strategy work. In D. Golsorkhi & L. Rouleau & D. Seidl & E. Vaara (Eds.). *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139681032>
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press.
- Latour, B. (1999). *Pandora's hope: Essays on the reality of science studies / Bruno Latour*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Latour, B., Woolgar, S., & Salk, J. (1986). *Laboratory life: The construction of scientific facts*. Princeton University Press.
- Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J., & Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuihin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle*. Valtioneuvoston kanslia.
- Lavarda, R. A. B., Canet-Giner, M. T., & Peris-Bonet, F. J. (2010). How middle managers contribute to strategy formation process: Connection of strategy processes and strategy practices. *Revista de administração de empresas*, 50(4), 358–370. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000400002>
- Law, J. (1986)a. On power and its tactics: A view from the sociology of science. *The Sociological Review*, 34(1), 1–38. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1986.tb02693.x>
- Law, J. (1986)b. *Power, action and belief*. Routledge & Kegan Paul.
- Law, J. & Mol, A. (2002). *Complexities: Social studies of knowledge practices*. Duke University Press.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Harvard.
- Lehtimäki, H. (2000). *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. Tampere University Press.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa* (2. omarb. uppl.). Liber. 2. uud. painos
- Lonkila, M., Luhtakallo, E., Ylä-Anttila, T., Jokivuori, P., & Semenov, A. (2021). Oikeuttamisverkostot: Miten analysoida julkisissa keskusteluissa esitettyjen oikeutusten keskinäisiä suhteita. *Sosiologia: Westermarck-seuran julkaisu*, 58(3), 269–284.

- Lusiani, M., & Langley, A. (2019). The social construction of strategic coherence: Practices of enabling leadership. *Long Range Planning*, 52(5), 101840. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2018.05.006>
- Lähdesmäki, T., Hurme, P., Koskimaa, R., Mikkola, L., Himberg, T. (2013/2021/2009). Menetelmäpolkua humanisteille. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta. <<http://www.jyu.fi/mehu>>. [viitattu 10.7.2013 ja 14.6.2021] Sivusto on julkaistu 2009, mutta sitä päivitetään jatkuvasti <https://koppa.jyu/avoimet/hum/menetelmapolkua> 10.7.2013)
- Löytönen, T. (2011). www.xip.fi/tutkija/0402.htm, 2011. [viitattu 2.3.2011]
- MacMillan, H., & Tampoe, M. (2000). *Strategic management: Process, content and implementation*. Oxford University Press.
- Maitlis, S., & Lawrence, T. B. (2003). Orchestral manoeuvres in the dark: Understanding failure in organizational strategizing. *Journal of Management Studies*, 40(1), 109–139. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.t012-00006>
- Majoinen, K. (2011). Kun kaikki muuttuu – kunnan perustehtävän uudelleenmäärittely välttämättömyys. Teoksessa A. Haveri & J. Stenvall & K. Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 324–333. Suomen kuntaliitto: Kunnallistieteen yhdistys.
- Mannermaa, M. (1987). Tulevaisuuden tutkimuksen kompleksisuus ja intressit. *Yhteiskuntasuunnittelu*, 25(3), 18.
- Mantere, S. (2005). Strategic practices as enablers and disablers of championing activity. *Strategic Organization*, 3(2), 157–184. <https://doi.org/10.1177/1476127005052208>
- Mantere, S. (2008). Role expectations and middle manager strategic agency. *Journal of Management Studies*, 45(2), 294–316. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00744.x>
- Mantere, S. (2013). What is organizational strategy? A language-based view. *Journal of Management Studies*, 50(8), 1408–1426. <https://doi.org/10.1111/joms.12048>
- Mantere, S., Aaltonen, P., Hämäläinen, V., Ikävalko, H., Teikari, V., Teikari, V., & Mantere, S. (2003). *Organisaation strategian toteuttaminen: Suunnitelmista käytäntöön*. Edita.
- Mantere, S., & Vaara, E. (2008). On the problem of participation in strategy: A critical discursive perspective. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 19(2), 341–358. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0296>
- Mao, Y., Du, Y., & Liu, J. (2009). The effects of university mergers in China since 1990s: From the perspective of knowledge production. *International Journal of Educational Management*, 23(1), 19–33. <https://doi.org/10.1108/09513540910926402>
- Marks, M. L., & Mirvis, P. H. (2001). Making mergers and acquisitions work: Strategic and psychological preparation [and Executive Commentary]. *The Academy of Management Executive* (1993), 15(2), 80–94. <https://doi.org/10.5465/AME.2001.4614947>
- Marshall, A. (1965) *Local Government in the Modern World*. University Of London Press.
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679. <https://doi.org/10.2307/20159610>
- McPhee, R. D. (2004). Text, agency, and organization in the light of structuration theory. *Organization*, 11(3), 355–371.
- Meglio, O., King, D. R., & Risberg, A. (2015). Improving acquisition outcomes with contextual ambidexterity. *Human Resource Management*, 54(S1), 29–43. <https://doi.org/10.1002/hrm.21721>
- Meglio, O., & Risberg, A. (2011). The (mis)measurement of M&A performance—A systematic narrative literature review. *Scandinavian Journal of Management*, 27(4), 418–433. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2011.09.002>

- Meklin, P. (2012). Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa: Mahdollisuuksia ja rajoitteita. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 40(4), 313–326
- Meklin, P. (2019). Puheenvuoro: Kunnan talous talouslukujen takana - näkyvä ja näkymätön osa. *Focus localis*, 47(4), 62–69.
- Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M., & Airaksinen, J. (2019). *Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä-ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M., & Airaksinen, J. (2020). *Finnish local government reforms from a research perspective: The final report of the ARTTU2 research programme*. The Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Meklin, P., & Pekola-Sjöblom, M. (2012). *Parasta Artun mitalla: 2, Arviointia kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta*. Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, P., & Vakkuri J. (2011). Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa A. Haveri & J. Stenvall & K. Majoinen (toim.). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 283–296. Suomen kuntaliitto. Kunnallistieteen yhdistys.
- Meyer, C. B. (2001). Allocation processes in mergers and acquisitions: An organizational justice perspective. *British Journal of Management*, 12(1), 47–66. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00185>
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Melin, L., & Nordqvist, M. (2007). The reflexive dynamics of institutionalization: The case of the family business. *Strategic Organization*, 5(3), 321–333.
- Mennola, E. (1992). *Idea kunnasta*. Kunnallisan kehittämissätiö.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 24(9), 934–948. <https://doi.org/10.1287/mnsc.24.9.934>
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. The Free Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. Prentice Hall.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic management journal*, 6(3), 257–272. <https://doi.org/10.1002/smj.4250060306>
- Mirabeau, L., & Maguire, S. (2014). From autonomous strategic behavior to emergent strategy. *Strategic Management Journal*, 35(8), 1202–1229. <https://doi.org/10.1002/smj.2149>
- Mirabeau, L., Maguire, S., & Hardy, C. (2018). Bridging practice and process research to study transient manifestations of strategy. *Strategic Management Journal*, 39(3), 582–605. <https://doi.org/10.1002/smj.2732>
- Mishler, E. G. (1997). A matter of time: When, since, after Labov and Waletzky. *Journal of Narrative and Life History*, 7, 61–68.
- Mitronen, L. (2002). *Hybridiorganisaation johtaminen: Tapaustutkimus kaupan verkostoorganisaatiosta*. Taloustieto.
- Molloy, E., & Whittington, R. (2005). *Practices of organising: Inside and outside the processes of change*. [https://doi.org/10.1016/S0742-3322\(05\)22016-8](https://doi.org/10.1016/S0742-3322(05)22016-8)
- Moomaw, R. L. (1981). Productivity and city size: A critique of the evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 96(4), 675–688. <https://doi.org/10.2307/1880747>
- Morrell, K., & Hewison, A. (2013). Rhetoric in policy texts: The role of enthymeme in Darzi's review of the NHS. *Policy and Politics*, 41(1), 59–79. <https://doi.org/10.1332/030557312X645801>
- Määttä, J. (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen: Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006*. Suomen kuntaliitto.

- Möttönen, S. (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa A. Haveri & J. Stenvall & K. Majoinen (toim.). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 63–84. Suomen kuntaliitto. Kunnallistieteen yhdistys.
- Möttönen, S. (2019). Sote-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista. *Kunnallis alan kehittämissäätöön julkaisu nro 26/2019*.
- Möttönen, S., & Kettunen, P. (2015). Kuntien strategiadokumentit: Systemiteoreettista pohdintaa suurten kaupunkien strategioista. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 43(2), 126–143.
- Niemelä, M., & Saarinen, A. (2012). The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy and Politics*, 40(2), 171–191. <https://doi.org/10.1332/147084411X581871>
- Niiranen, V. (2002). Managerialismin hillitty charmi: Kirja-arvio. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 30(3), 339–341.
- Nokelainen, S. (2016). *Kun strategiapöhinä tuli taloon: Tapaustutkimus strategioinnin kehittymisestä pluralistisessa asiantuntijaorganisaatiossa*. Tampere University of Technology.
- Nordqvist, M. (2012). Understanding strategy processes in family firms: Exploring the roles of actors and arenas. *International Small Business Journal*, 30(1), 24–40. <https://doi.org/10.1177/0266242611407413>
- Nordqvist, M., & Melin, L. (2008). Strategic planning champions: Social craftspersons, artful interpreters and known strangers. *Long Range Planning*, 41(3), 326–344. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2008.02.007>
- Nyholm, I. (2008). *Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana: Seutu-yhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Suomen kuntaliitto.
- Nyholm, I., & Airaksinen, J. (2009). Muutoksen monet ulottuvuudet: Miten tutkia muutosta kuntakontekstissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 37(3), 236–255.
- Näsi, J., & Aunola, M. (2001). *Yritysten strategiaprosessit: Yleinen teoria ja suomalainen käytäntö*. Metalliteollisuuden kustannus.
- Oakes, L. S., Townley, B., & Cooper, D. J. (1998). Business planning as pedagogy: Language and control in a changing institutional field. *Administrative Science Quarterly*, 43(2), 257–292. <https://doi.org/10.2307/2393853>
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. In P. Maassen & J. P. Olsen (eds.) *University Dynamics and European Integration*, 22–54. Dordrecht: Springer, <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1>
- Onyx, J., & Bullen, P. (2000). Measuring social capital in five communities. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 36(1), 23–42. <https://doi.org/10.1177/0021886300361002>
- Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2008). Sociomateriality: Challenging these paration of technology, work and organization. *Academy of Management Annals*, 2(1), 433–474. <http://doi.org/10.1080/19416520802211644>
- Paananen, H., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2014). *Kunta elinvoiman johtajana* (1. p. ed.). Suomen Kuntaliitto.
- Page, E. C. (1991). *Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government*. Oxford University Press.
- Pappas, J. M., & Wooldridge, B. (2007). Middle managers' divergent strategic activity: An investigation of multiple measures of network centrality. *Journal of Management Studies*, 44(3), 323–341. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00681.>
- Parker, I. (2005). *Qualitative Psychology; Introducing Radical Research*. Open University Press.
- Paroutis, S., & Pettigrew, A. (2007). Strategizing in the multi-business firm: Strategy teams at multiple levels and over time. *Human Relations (New York)*, 60(1), 99–135. <https://doi.org/10.1177/0018726707075285>

- Pauni, M. (2012). *Kuntien yhdistymisselvitys: Edellytykset, organisointi ja prosessi*. Suomen kuntaliitto.
- Pauni, M., & Ojakoski, M. (2013). *Elävä kuntastrategia: Opas kuntien strategisen johtamisen tueksi*. Suomen Kuntaliitto.
- Perttula, J. (2006). Kokemus ja kokemuksen tutkimus: fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.), *Kokemuksen tutkimus: merkitys – tulkinta – ymmärtäminen* (2. painos), 115–162. Helsinki: Dialogia.
- Perttula, J. (2009). Kokemus ja kokemuksen tutkimus: Fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.), *Kokemuksen tutkimus: Merkitys, tulkinta, ymmärtäminen* (3. p.), 115–162. Lapin yliopistokustannus: Tila [jakaja]
- Peters, T., & Waterman, R. (1982). In Search of Excellence: Lessons from America's best-run companies. Harper & Row: New York.
- Pettigrew, A. M. (1973). *The politics of organizational decision-making*. Tavistock. <https://doi.org/10.4324/9781315824116>
- Pettigrew, A. M. (1985). *The awakening giant (Routledge Revivals): Continuity and change in imperial chemical industries*. Blackwell. <https://doi.org/10.4324/9780203816264>
- Pettigrew, A. M. (1992). The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, 13(S2), 5-16. <https://doi.org/10.1002/smj.4250130903>
- Phelan, J. (2005). *Living to tell about it. A rhetoric and ethics of character narration*. Ithaca & London.: Cornell University Press.
- Pietikäinen, S., & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskursssia*. Vastapaino.
- Pikkala, S. (2011). *Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naisten edustus kuntien johdossa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7. Suomen kuntaliitto.
- Pinheiro, R., Aarrevaara, T., Nordstrand Berg, L., Geschwind, L., & Torjesen, D. O. (2017). Strategic mergers in public sector: comparing universities and hospitals. In S. Y. Tarba & C.L. Cooper & R.M. Sarala & M. F. Ahammad. *Mergers and acquisitions in practice* (First published 2017. ed.). 44–69. Routledge, 44–69. <https://doi.org/10.4324/9781315766140>
- Pinheiro, R., Geschwind, L., & Aarrevaara, T. (2014). Nested tensions and interwoven dilemmas in higher education: The view from the Nordic countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(2), 233–250. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu002>
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?* (2nd ed.). Blackwell.
- Pollitt, C. & Hanney, S., & Pakwood, T. & Rothwell, S. & Roberts, S. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Ministry of Finance. Helsinki. Suomi. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto & Pollitt, C. (1997). *Trajectories and options: An international perspective on the implementation of Finnish public management reforms*. Edita: Ministry of Finance, Public Management Department.
- Porac, J. F., Thomas, H., Wilson, F., Paton, D., & Kanfer, A. (1995). Rivalry and the industry model of Scottish knitwear producers. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 203–227. <https://doi.org/10.2307/2393636>
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. Free Press.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0002>
- Pälli, P. (2009). Strategia merkitysneuvotteluna: Strategiakeskustelun ja -tekstin vuorovaikutuksesta. *Puhe ja Kieli*, 29(2), 75.

- Pälli, P., Vaara, E., Peltola, K., & Sorsa, V. (2010). *Strategia mahdollisuutena ja rajoitteena kuntaorganisaatiossa: Kielestä, kommunikaatiosta ja vallasta*. Svenska handelshögskolan.
- Pälli, P., Vaara, E., & Sorsa, V. (2009). Strategy as text and discursive practice: A genre-based approach to strategizing in city administration. *Discourse & Communication*, 3(3), 303–318. <https://doi.org/10.1177/1750481309337206>
- Raivio, J. (2012). ”Serenadi G-ruudissa”: Jerry Cottonin portinvartijat. Tampere University Press. (viitattu 27.2.2014)
- Rannisto, P. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprose- sien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere University Press: Taju [jakaja].
- Rasche, A., & Chia, R. (2009). Researching strategy practices: A genealogical social theory perspective. *Organization Studies*, 30(7), 713–734. <https://doi.org/10.1177/0170840609104809>
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: A development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243–263. <https://doi.org/10.1177/1368431022225432>
- Regner, P. (2003). Strategy creation in the periphery: Inductive versus deductive strategy making. *Journal of Management Studies*, 40(1), 57–82. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.t01-1-00004>
- Regner, P. (2008). Strategy-as-practice and dynamic capabilities: Steps towards a dynamic view of strategy. *Human Relations (New York)*, 61(4), 565–588. <https://doi.org/10.1177/0018726708091020>
- Reissner, S. C. (2011). Patterns of stories of organisational change. *Journal of Organizational Change Management*, 24(5), 593–609. <https://doi.org/10.1108/09534811111158877>
- Ricoeur, P. D. (1984). *Time and narrative: Vol. 1*. Transl. K. McLaughlin & K. Pellauer, University of Chicago Press.
- Ricoeur, P. (1991). Life in quest of narrative. In D. Wood (Ed.), *On Paul Ricoeur: Narrative and interpretation*. 20–33. Routledge.
- Ricoeur, P. (1992). *Oneself as another*. University of Chicago Press.
- Ricoeur, P. (2004). *Memory, history, forgetting*. University of Chicago Press.
- Riessman, C. K. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. SAGE Publications.
- Riessman, C. K. (2002). Analysis of personal narratives. In Holstein, J. A., Gubrium, J. F., Platt, J., Singleton, R. A., Straits, B. C., Warren, C. A. B., ... Briggs, C. L. (2002). *Handbook of interview research: Context & method*. (x-x). Sage. (luku 25)
- Risberg, A., & Gottlieb, S. S. (2019). *Workplace diversity and gender in merger and acquisition research*. <https://doi.org/10.1108/S1479-361X20190000018004>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4 (1973), 155–169.
- Rhodes, C., & Brown, A. D. (2005). Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews: IJMR*, 7(3), 167–188. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2005.00112.x>
- Robbins, L. (1952). *An essay on the nature and significance of economic science* (2. ed., rev. and extended.). Macmillan.
- Rorty, R. (1970). *The linguistic turn: Recent essays in philosophical method*. University of Chicago Press.
- Rosen, M. (1985). Breakfast at Spiro’s: Dramaturgy and dominance. *Journal of Management*, 11(2), 31–48.
- Rosenthal, G. (2003). The healing effects of storytelling: On the conditions of curative storytelling in the context of research and counseling. *Qualitative Inquiry*, 9(6), 915–933. <https://doi.org/10.1177/1077800403254888>

- Rosenthal, G. (2004). Biographical research. In C. Seale & G. Gobo & J.F. Gubrium & D. Silverman D. (eds.), *Qualitative research practice*. 48–64. Sage Publications.
- Rouleau, L. (2010). Studying strategizing through narratives of practice. In D. Golsorkhi & L. Rouleau & D. Seidl & E. Vaara (Eds.), *Cambridge handbook of strategy as practice*, 258–272. Cambridge: Cambridge University.
- Rouleau, L. (2013). Strategy-as-practice research at a crossroads. *Management (Paris, France: 1998)*, 16(5), 547–565.
- Rouleau, L., & Balogun, J. (2011). Middle managers, strategic sensemaking, and discursive competence. *Journal of Management Studies*, 48(5), 953–983. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00941.x>
- Ruuskanen, P. (2015). Sosiaalinen pääoma. Teoksessa K. Eriksson & J. Telivuo & O. Pyyhtinen & K. Kullman & S. Hänninen & A. Smedlund & K. Kauko (toim.), *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*, 214–233. Gaudeamus.
- Ryynänen, A. (2015). *Subsidiariteettiperiaate: Uuden kunnan aseman perusta*. United Press.
- Rönkkö, P. (2007). Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa A. Haveri & V. Karhu & A. Ryynänen & P. Siitonen & A. Anttiroiko (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (3. uud. p.). 88–109. Tampere University Press: Taju [jakaja].
- Saaranen-Kauppinen, A., & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 14.6.2021.)
- Sallinen, S. (2007). *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere University Press: Taju [jakaja].
- Sallinen, S. (toim.) (2011). *Elinvoimainen kunta*. Kuntaliitto, Helsinki.
- Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet* (2. p.). Edita.
- Salvato, C. (2003). The role of micro-strategies in the engineering of firm evolution. *Journal of Management Studies*, 40(1), 83–108.
- Samra-Fredericks, D. (2003). Strategizing as lived experience and strategists' everyday efforts to shape strategic direction. *Journal of Management studies*, 40(1), 141–174. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.r01-1-00007>
- Schatzki, T. R. (2001) Practice theory. In T. R. Schatzki & K. Knorr-Cetina & E. Savigny (Eds.), *The practice turn in contemporary theory*, 1-14. Routledge.
- Schein, E. H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Suom. R. Liljamo & A. Miettinen. Weilin + Göös.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Sage.
- Schütze, F. (1977). *Die Technik des narrativen. Interviews in Interaktionsfeldstudien – dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen*. Julkaisematon käsikirjoitus. Bielefeldin yliopisto.
- Schweiger, D. M., & Denisi, A. S. (1991). Communication with employees following a merger: A longitudinal field experiment. *Academy of Management Journal*, 34(1), 110–135. <https://doi.org/10.2307/256304>
- Segal, D. (1976). Are there returns to scale in city size? *The Review of Economics and Statistics*, 58(3), 339–350. <https://doi.org/10.2307/1924956>
- Seidl, D. (2007). General strategy concepts and the ecology of strategy discourses: A systemic-discursive perspective. *Organization studies*, 28(2), 197–218. <https://doi.org/10.1177/0170840606067994>
- Seidl, D., & Whittington, R. (2014). Enlarging the strategy-as-practice research agenda: Towards taller and flatter ontologies. *Organization Studies*, 35(10), 1407–1421. <https://doi.org/10.1177/0170840614541886>

- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Harper & Row.
- Sillince, J. A., Jarzabkowski, P., & Shaw, D. (2012). Shaping strategic action through the rhetorical construction and exploitation of ambiguity. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 23(3), 630–650. <https://doi.org/10.1287/orsc.1110.0670>
- Sinervo, L. (2009). Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa J. Vakkuri (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat*. 152–171. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Sinervo, L., & Jännti, A. (2021). Kuntien keskinäinen erilaisuus kuntatutkimuksen lähtökohtana. *Focus localis*, 49(1), 3–4.
- Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. KAKS - Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Sloan, A. P., Jr, McDonald, J., & Stevens, C. (1963). *My years with General Motors*. Doubleday.
- Skoldberg, K. (1994). Tales of change: Public administration reform and narrative mode. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 5(2), 219–238. <https://doi.org/10.1287/orsc.5.2.219>
- Skodvin, O. (1999). Mergers in higher education – Success or failure? *Tertiary Education and Management*, 5(1), 63–78. <https://doi.org/10.1023/A:1018749021147>
- Soda, G., & Zaheer, A. (2012). A network perspective on organizational architecture: Performance effects of the interplay of formal and informal organization. *Strategic Management Journal*, 33(6), 751–771. <https://doi.org/10.1002/smj.1966>
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien liitto.
- Sonenshein, S. (2010). We're changing—or are we? Untangling the role of progressive, regressive, and stability narratives during strategic change implementation. *Academy of Management Journal*, 53(3), 477–512. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2010.51467638>
- Sorsa, V., & Vaara, E. (2020). How can pluralistic organizations proceed with strategic change? A processual account of rhetorical contestation, convergence, and partial agreement in a nordic city organization. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 31(4), 839–864. <https://doi.org/10.1287/orsc.2019.1332>
- Sotarauta, M. (1996). *Kohhti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Finnpublishers.
- Squire, C. (2009). Experience-centred and culturally-oriented approaches to narrative. In M. Andrews & C. Squire & M. Tamboukou (Eds.), *Doing Narrative Research* (2. painos). 41–63. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9780857024992.d4>
- Spee, A. P., & Jarzabkowski, P. (2011). Strategic planning as communicative process. *Organization Studies*, 32(9), 1217–1245. <https://doi.org/10.1177/0170840611411387>
- Spee, P., & Jarzabkowski, P. (2017). Agreeing on what? Creating joint accounts of strategic change. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 28(1), 152–176. <https://doi.org/10.1287/orsc.2016.1105>
- Steenen, E. F. (2014). Five types of organizational strategy. *Scandinavian Journal of Management*, 30(3), 266–281. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2013.10.003>
- Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H., & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen”: *Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioidessa*. Suomen kuntaliitto: Työsuojelurahasto; Lapin yliopisto
- Stenvall, J., & Suikkanen, A. (2003). Julkinen strategiaviidakko on purettava: Pääkirjoitus. *Hallinnon Tutkimus*, 22(2), 103–104.
- Stenvall, J., Syväjärvi, A., Vakkala, H., Virtanen, P., & Kuoppala, K. (2015). *Kunnat ajopuina - koskesta sumaan: Vuosina 2011–2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointi*. Suomen Kuntaliitto.

- Stenvall, J., Vakkala, H., & Sandberg, S. (2017). *Kelluvat kunnat: Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta*. Suomen Kuntaliitto
- Stenvall, J., Vakkala, H., & Sandberg, S. (2018). *Navigoivat kunnat: Reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta*. Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J., & Vakkala, H., & Syväjärvi, A., & Leinonen, J., & Juntunen, P.; Oulasvirta, L., & Tiilikainen, A. (2009). *Parasta nyt - kunta- ja palvelurakennemuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi*. Valtiovarainministeriö.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research, Grounded theory Procedures and Techniques*. Sage Publications.
- Stoker, G. (1999). The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. In G. Stoker (Ed.). *The New Management of British Local Governance*. MacMillan Press Ltd. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27295-2>
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration (London)*, 89(1), 15–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x>
- Strandman, K. (2009). ”Se vain ilmestyi”: Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Lapin yliopistokustannus.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–611. <https://doi.org/10.2307/258788>
- Suddaby, R., & Greenwood, R. (2005). Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1), 35–67. <https://doi.org/10.2189/asqu.2005.50.1.35>
- Suominen, K., & Mantere, S. (2010). *Consuming strategy: The art and practice of managers' everyday strategy usage*. In J. Baum & J. Lampel. & A. C. Baum (Eds.), *The Globalization of Strategy Research*. 211–245. Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S0742-3322\(2010\)0000027011](https://doi.org/10.1108/S0742-3322(2010)0000027011)
- Syväjärvi, A., Lehtopuu, H., Perttula, J., Häikiö, M., & Jokela, J. (2012). *Inhimillisesti tehokas sairaala: Työn mielekkäisyys henkilöstön kokemana*. Lapin yliopistokustannus.
- Sztompka, P. (1991). *Society in action: The theory of social becoming*. Polity Press
- Tannen, D. (1993). *Framing in Discourse*. Oxford University Press.
- Temmes, M., & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Edita: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Thomas, J. B., Clark, S. M., & Gioia, D. A. (1993). Strategic sensemaking and organizational performance: linkages among scanning, interpretation, action, and outcomes. *Academy of Management Journal*, 36(2), 239 – 270. <https://doi.org/10.2307/256522>
- Thomas, R., Sargent, L. D., & Hardy, C. (2011). Managing organizational change: Negotiating meaning and power-resistance relations. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 22(1), 22–41. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0520>
- Tienari, J. (2000). Gender segregation in the making of a merger. *Scandinavian Journal of Management*, 16(2), 111–144. [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(99\)00019-6](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(99)00019-6)
- Tienari, J., Jalonen, K., & Sorsa, V. (2019). Merging cities. *Advances in Mergers and Acquisitions. vol. 18*. 111–123. <https://doi.org/10.1108/S1479-361X20190000018008>
- Tienari, J., Quack, S., & Theobald, H. (2002). Organizational reforms, ‘ideal workers’ and gender orders: A cross-societal comparison. *Organization Studies*, 23(2), 249–279. <https://doi.org/10.1177/0170840602232004>
- Tienari, J., & Vaara, E. (2004). Suomalaiset, ruotsalaiset ja yritysjärjestelyt: Miten kulttuurit eletään todeksi ja miten niitä voi yrittää johtaa. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 1, 92–108.

- Tilastokeskus. (2006). *Väkiluku kunnittain ja suuruusjärjestyksessä 31.12.2005*. Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto. Väestö 2006. Tilaston kuvaus: http://tilastokeskus.fi/m_era/til/vaerak.htm
- Tilastokeskus. (2007). *Väkiluku kunnittain ja suuruusjärjestyksessä 31.12.2006*. Tilastokeskus. SVT. Väestö 2007.
- Tähti, A. (1992). Vapaakuntakokeilun tavoitteista ja niiden saavuttamisesta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 20(2), 192–205.
- Tökkäri, V. (2012). *Käsittämätöntä!: Mielekkyyden luomisen keinot ja funktiot työyhteisön kertomuksissa*. Lapin yliopisto.
- Tökkäri, V. (2018). Fenomenologisen, hermeneuttis-fenomenologisen ja narratiivisen kokemuksen tutkimuksen käytäntöjä. Teoksessa J. Toikkanen & I. Virtanen, I. (toim.), *Kokemuksen tutkimus VI. Kokemuksen käsite ja käyttö*, 64–84. Lapland University Press.
- Törrönen, J. (2010) Identiteettien ja subjektiasemien analyysi haastatteluaineistossa. Teoksessa J. Ruusuvuori & P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*, 180–211. Vastapaino.
- Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-merger integration. *Organization Studies*, 23(2), 211–248. <https://doi.org/10.1177/0170840602232003>
- Vaara, E., Kleymann, B., & Seristö, H. (2004). Strategies as discursive constructions: The case of airline alliances. *Journal of Management Studies*, 41(1), 1-35. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00419.x>
- Vaara, E., & Laine P.-M. (2006). Kohti uutta paradigmaa? Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategiatutkimuksessa. Teoksessa K. Rolin & M. Kakkuri-Knuuttila & E. Henttonen & K. Eräranta, K. & J. Moisander & J. Kuorikoski,Hakkarainen. *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. 155-173. Gaudeamus.
- Vaara, E., & Monin, P. (2010). A recursive perspective on discursive legitimation and organizational action in mergers and acquisitions. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 21(1), 3-22. <https://doi.org/10.1287/orsc.1080.0394>
- Vaara, E., & Pedersen, A. (2013). Strategy and chronotopes: A Bakhtinian perspective on the construction of strategy narratives. *Management (Paris, France: 1998)*, 16(5), 593–604. <https://doi.org/10.3917/mana.165.0593>
- Vaara, E., Sonenshein, S., & Boje, D. (2016). Narratives as sources of stability and change in organizations: Approaches and directions for future research. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 495–560. <https://doi.org/10.1080/19416520.2016.1120963>
- Vaara, E., Sorsa, V., & Pälli, P. (2010). On the force potential of strategy texts: A critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization (London, England)*, 17(6), 685–702. <https://doi.org/10.1177/1350508410367326>
- Vaara, E., & Tienari, J. (2003). The 'Balance of Power' principle – Nationality, politics and the distribution of organizational positions. In A. – M. Söderberg & E. Vaara (Eds.), *Merging Across Borders: People, Cultures and Politics*. Copenhagen Business School Press.
- Vaara, E., & Tienari, J. (2008). A Discursive perspective on legitimation strategies in multinational corporations. *Academy of Management Review*, 33(4), 985-993. <https://doi.org/10.5465/AMR.2008.34422019>
- Vaara, E., Tienari, J., & Laurila, J. (2006). Pulp and Paper Fiction: On the Discursive Legitimation of Global Industrial Restructuring. *Organization Studies*. 27(6), 789-810. <https://doi.org/10.1177/0170840606061071>
- Vaara, E., & Whittington, R. (2012). Strategy-as-practice: Taking social practices seriously. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 285–336. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.672039>

- Vakkala, H. (2012). *Henkilöstö kuntauudistuksissa: Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä*. Kunnallistieteen yhdistys.
- Vakkala, H., & Syväjärvi, A. (2012). Henkilöstöjohtaminen kuntien muutostilanteissa. Autenttisuus ja ihmisläheinen johtamisote. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 40(4), 346–363.
- Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P., & Helin, H. (2010). *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa?: Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa*. Suomen Kuntaliitto; Tampereen yliopisto.
- Valli-Lintu, A. (2019). *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – Osa II*. Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen kehittämissäätiö.
- Valli-Lintu, A. (2021). 11.8.2021. <https://soteuudistus.fi/-/1271139/sote-uudistuksen-lait-on-vahvistettu-ensimmaiset-voimaan-1.heinakuuta-2021>
- Valtiovarainministeriö. (2012)a. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne: Kunnallishallinnon rakenneyöryhmän selvitys. Osa I, Selvitysosa*. Valtiovarainministeriö. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino.
- Valtiovarainministerio. (2012)b. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä. 5.6.2012. http://www.vu.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120605Valtio/VNn_Tiedonanto_kuntauudistuksesta5.6.2012_Suomi_2.pdf. [Viitattu 4.1.2014].
- van Dijk, T. A. (1997). *Discourse studies: A multidisciplinary introduction. Volume 1, Discourse as structure and process*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446221884>
- van Dijk, T. A. (1998) *Ideology: A multidisciplinary approach*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446217856>
- van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *The Academy of Management Review*, 20(3), 510–540. <https://doi.org/10.2307/258786>
- van Leeuwen, T. (2008). *Discourse and practice: New tools for critical discourse analysis*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195323306.001.0001>
- van Leeuwen, T., & Wodak, R. (1999). Legitimizing immigration control: A discourse-historical analysis. *Discourse Studies*, 1(1), 83–118. <https://doi.org/10.1177/1461445699001001005>
- Vartiainen, N. (2018). Kuntaliitosten elinkeinovaikutukset: Seurantatutkimus PARAS-hankkeen kuntaliitoksista. *Focus Localis*, 46(4), 8-30.
- Vartola, J. (2006). *Näkökulmia byrokraatiaan*. (4. muutt. p. ed.). Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vickers, D. A., Moore, A., & Vickers, L. (2018). Performative narrative and actor-network theory – a study of a hotel in administration. *International Journal of Organizational Analysis* (2005), 26(5), 972–983. <https://doi.org/10.1108/IJOA-03-2018-1385>
- Viren, E., & Vähämäki, J. (2015). Seutu, joka ei ole paikka. Tutkijaliitto.
- Vuori, T. O., & Huy, Q. N. (2016). Distributed attention and shared emotions in the innovation process: How Nokia lost the smartphone battle. *Administrative Science Quarterly*, 61(1), 9-51. <https://doi.org/10.1177/0001839215606951>
- Vuori, N., Vuori, T. O., & Huy, Q. N. (2018). Emotional practices: How masking negative emotions impacts the post-acquisition integration process. *Strategic management Journal*, 39(3), 859–893. <https://doi.org/10.1002/smj.2729>
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2nd ed.). McGraw-Hill, Random House ; Addison-Wesley.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage
- Wengraf, T. (2001). *Qualitative research interviewing: Biographic narrative and semi-structured methods*. Sage.

- Westerlund, S., & Rauhala, Y. (1976) Aluerakentaminen. Teoksessa O. Larma & A. Eskola & M. Jokela (toim.), *Kunnallismiehen kirja*. 295–300. Kirjayhtymä.
- Westling, J. (2010) Johdatus strategy as practice näkökulman soveltamiseen strategiatutkimuksessa. Teoksessa E. Koltola & J. Westling & A. Huhtinen (toim.), *Strategia käytäntönä: Johdatus jalkautuksen tutkimukseen*. 12–37. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Whitley, R. (1999). *Divergent capitalisms: The social structuring and change of business systems*. Oxford University Press.
- Whittington, R. (1996). Strategy as practice. *Long Range Planning*, 29(5), 731–735.
- Whittington, R. (2001). *What is strategy: And does it matter?* (2nd ed.). Thomson Learning
- Whittington, R. (2003). The work of strategizing and organizing: For a practice perspective. *Strategic Organization*, 1(1), 117–125. <https://doi.org/10.1177/147612700311006>
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27(5), 613–634. <https://doi.org/10.1177/0170840606064101>
- Whittington, R. (2007). Strategy practice and strategy process: Family differences and the sociological eye. *Organization Studies*, 28(10), 1575–1586. <https://doi.org/10.1177/0170840607081557>
- Whittington, R., Jarzabkowski, P., Mayer, M., Mounoud, E., Nahapiet, J., & Rouleau, L. (2003). Taking strategy seriously: Responsibility and reform for an important social practice. *Journal of Management Inquiry* 12(4), 396–409. <https://doi.org/10.1177/1056492603258968>
- Wiersema, M. F., & Bantel, K. A. (1992). Top management team demography and corporate strategic change. *Academy of Management Journal*, 35(1), 91–121. <https://doi.org/10.2307/256474>
- Williamson, O. E. (1987). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296. <https://doi.org/10.2307/2393356>
- Wodak, R. (1996). *Disorders of Discourse*. London: Longman.
- Wodak, R. (2001)a. What CDA is about – A summary of its history, important concepts and its development. In R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9780857028020>
- Wodak, R. (2001)b. The Discourse – Historical approach. Teoksessa R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9780857028020>
- Wodak, R., Kwon, W., & Clarke, I. (2011). 'Getting people on board': Discursive leadership for consensus building in team meetings. *Discourse & Society*, 22(5), 592–644. <https://doi.org/10.1177/0957926511405410>
- Woodhouse, A. (2006). Social capital and economic development in regional Australia: A case study. *Journal of Rural Studies*, 22(1), 83–94. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.07.003>
- Wooldridge, B., & Floyd, S. W. (1989). Research notes and communications strategic process effects on consensus. *Strategic Management Journal*, 10(3), 295–302. <https://doi.org/10.1002/smj.4250100308>
- Wooldridge, B., & Floyd, S. W. (1990). The strategy process, middle management involvement, and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 11(3), 231–241. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110305>
- Wooldridge, B., Schmid, T., & Floyd, S. W. (2008). The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. *Journal of Management*, 34(6), 1190–1221. <https://doi.org/10.1177/0149206308324326>
- Yates, J., & Orlikowski, W. (2002). Genre systems: Structuring interaction through communication norms. *The Journal of Business Communication* (1973), 39(1), 13–35.

- Zhao, E. Y., Fisher, G., Lounsbury, M., & Miller, D. (2017). Optimal distinctiveness: Broadening the interface between institutional theory and strategic management. *Strategic management journal*, 38(1), 93–113. <https://doi.org/10.1002/smj.2589>
- Zucker, L. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726–743.
- Zuckerman, E.W. (2016). Optimal distinctiveness revisited: an integrative framework for understanding the balance between differentiation and conformity in individual and organizational identities. In M. G. Pratt & M. Schultz & B.E. Ashforth & D. Ravasi (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Identity*, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199689576.001.0001>
- Åkerman, M. (2006). *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus: Rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa*. Tampere University Press: Taju [jakaja].

Muut lähteet:

Lait ja asetukset:

- Keisarillisen majesteetin armollinen asetus kunnallishallituksesta maalla (4/1865).
- Kuntajakolaki (1196/1997).
- Kuntajakolaki (1698/2009)
- Kunnallislaki (953/1976).
- Kuntalaki (365/1995).
- Kuntalaki (410/2015).
- Kuntien valtionosuuslaki (688/1992)
- Laki kuntajakolain muuttamisesta (167/2005).
- Laki kuntajakolain muuttamisesta (170/2007).
- Laki kuntajakolain muuttamisesta (478/2013).
- Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002).
- Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003).
- Laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004).
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007).
- Laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (1350/2014).
- Laki vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (592/1989).
- Laki vapaakuntakokeilusta (718/1988).
- Suomen perustuslaki (731/1999)
- Valtioneuvoston asetus kunnan talouden eräiden tunnuslukujen raja-arvoista (172/2007)
- Päätöspöytäkirjat:
- Suodenniemen kunta, kunnanvaltuusto, 6.3.2006, § 8;
- Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 6.3.2006, § 6.
- Äetsän kunta, kunnanhallitus. 5.2.2007, § 54.
- Punkalaitumen kunnanhallitus kh. 5.2.2007, § 49.
- Mouhijärven kunnanhallitus, kh. 19.3.2007, § 155.
- Mouhijärven kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 100.
- Punkalaitumen kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 45.
- Vammalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 10.12.2007, § 93.
- Äetsän kunta, kunnanvaltuusto, 10.12.2007, § 68.
- Kiikoisten kunta, kunnanvaltuusto, 18.4.2012, § 20.
- Sastamalan kaupunki, kaupunginvaltuusto, 11.4.2012, § 15.

Selvitykset ja sopimukset:

Majava, J. (2006) Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymisselvitys. Loppuraportti 15.2.2006. FCG Efeko oy

Pauni, M. (2007) Mouhijärven, Punkalaitumen, Vammalan ja Äetsän muodostaman Sastamalan kaupungin perustamisselvitys. Konsultin taustaraportti 15.11.2007. FCG Efeko Oy

Mouhijärven, Vammalan ja Äetsän hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus uuden kaupungin perustamiseksi. Mouhijärven, Vammalan ja Äetsän valtuustot 27.12.2007

Kesä, M. (2012) Kiikoisten kunta tutkimus kuntaliitoksesta 2012. Tutkimusraportti 5.3.2012. Innolink Research Oy.

LIITE 1: LITTEROINTITATAPA JA SITAATTIEN KÄSITTELY

Kaikki haastattelut (24 kpl) on litteroitu ja litteroinnissa on käytetty suomenkielistä peruslitterointia siten, että se on puhekielistä, mutta litteroinnissa on lisäksi kirjoitettu erilaiset täytesanat. Samoin kysyjän myötäilyt, toistot ja katkenneet sanat on kirjoitettu. Litteroinnin tarkoitus oli varmistaa haastattelujen tutkimuksellista käytettävyyttä. Litteroinnissa on käytetty seuraavia merkintätapoja.

Litterointimerkit

Haastattelun nimi: LS_numero

Haastattelun kesto: tuntia ja minuuttia

Litteroitu: päivämäärä

Puhujien merkinnät: K: Kysyjä(t) V: Vastaja(t)

Muut merkinnät:

- , Lyhyt tauko puheessa
- .. Puheenvuoro jää kesken, jatkaa puheenvuoroa
- (-) Pois jäänyt sana tai sanan osa
- (--) Pois jäänyt jakso
- (sana) Epäselvä sana tai jakso

alleviivaus Erityisen painollinen sana tai jakso

[hakasulkeet] Litteroijan kommentti

[pp] Pälletäkkäistä puhetta

[hp] Hiljaista puhetta

[ep] Epäselvää puhetta

Luvun 5. sitaatteja koskevia merkintöjä

Kertoja on merkitty sillä statuksella, mikä hänellä on ollut liitoksen lähtökunnassa. Lisäksi kertojasta on ilmoitettu, onko hän suuresta liitoskunnasta vai pienestä kunnasta, kertojan toimiala on määritelty kolmessa kategoriassa ”hallinto”, ”elinkeinot ja tekniset toimialat” ja ”sosiaali, terveys ja sivistystoimialat”. Näin ollen esimerkiksi viimeksi mainitussa kategoriassa statuksella toimialajohtaja hän voi olla jotakin seuraavista: sosiaali, terveys tai sivistystoimiala. Sivistyksen toimiala sisältää myös kulttuuri, nuoriso ja liikuntatoimen, joissa voi olla toimialajohtajia. Strategiakonsulteista kukin on osallistunut vain yhteen seudun liitokseen, joten jokaisessa kolmessa liitosvaiheessa strategiakonsultt(e)ina toimivat eri henkilöt.

.... Vaikka aineisto on litteroitu sisältäen lauseen tai asian toistot ja täytesanat, on käytetyistä sitaateista ne poistettu luettavuuden helpottamiseksi, kuten erilaiset puhemaneerit, jotka vaikeuttavat sitaatin lukemista: esimerkiksi joka toinen sana on ”niinku” tai ”tavallaan” tms.

[hakasulkeet] Sitatissa on lisätieto, mihin aikaisemmin kerrottuun viitataan tai poistettu tieto, jonka avulla henkilön voi tunnistaa.

LIITE 2: LUETTELO KÄYTETTÄVISSÄ OLLEESTA PAIKALLISESTA KIRJALLISESTA AINEISTOSTA

1. Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin kuntaliitos 1.1.2007
 - 1.1. Kuntaliitoksen esiselvityksen valmistelu, kunnanhallitukset 28.9.2005
 - 1.2. Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymisen esiselvityksen työsuunnitelma 15.10.2005
 - 1.3. Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymisselvitys 15.5.2006
 - 1.4. Suodenniemen kunnan ja Vammalan kaupungin yhdistymissopimus, 6.3.2006
 - 1.5. Esitys kuntajaon muuttamisesta Suodenniemen kunnan liittämiseksi Vammalan kaupunkiin 1.1.2007, Vammalan kaupunginvaltuusto, 6.3.2006
 - 1.6. Esitys kuntajaon muuttamisesta Suodenniemen kunnan liittämiseksi Vammalan kaupunkiin 1.1.2007, Suodenniemen kunnanvaltuusto, 6.3.2006
2. Mouhijärven kunnan, Vammalan kaupungin ja Äetsän kunnan kuntaliitos 1.1.2009
 - 2.1. Esitys monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä, Äetsän kunnanhallitus ja Punkalaitumen kunnanhallitus 5.2.2007
 - 2.2. Laajennettu seuturyhmä 20.2.2007
 - 2.3. Esitys monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä, Punkalaitumen kunnanvaltuusto, 1.3.2007 § 8
 - 2.4. Punkalaitumen kunnanhallituksen ja Äetsän kunnanhallituksen esitys monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä Vammalan kaupunginvaltuusto 12.3.2007 § 12
 - 2.5. Punkalaitumen kunnan ja Äetsän kunnanhallituksen esitys monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä, Mouhijärven kunnanhallitus 19.3.2007 § 116
 - 2.1. Esitys monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä, Äetsän kunnanvaltuusto, 26.3.2007, § 114
 - 2.2. Uuden kaupungin perustaminen: vastuuryhmä: Kannanottopyyntö monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä 3.2.2007; Huittinen, Kiikoinen, Lavia, Mouhijärvi, Punkalaidun, Vammala, Vampula, Äetsä
 - 2.3. Uuden kaupungin perustaminen: laajennettu vastuuryhmä 22.3.2007
 - 2.4. Huhtikuun 3. päivä pyydetty kannanottoa monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä Huittisilta, Kiikoisilta, Lavalta, Mouhijärveltä, Punkalaitumelta, Vammalalta, Vampulalta ja Äetsältä perustuen vastuuryhmän kokoukseen 22.3.2007. Vastausta pyydettiin 31.5.2007 mennessä.
 - 2.5. Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen, Vammalan kaupunginhallitus 21.5.2007 § 163
 - 2.6. Kannanotto monikuntaliitosta koskevan selvityksen käynnistämisestä, Mouhijärven kunnanhallitus 21.5.2007
 - 2.7. Lounais-Pirkanmaan uuden kaupungin perustamisselvityksen käynnistäminen, Äetsän kunta kunnanvaltuusto 11.6.2007 § 32
 - 2.8. Muistio Lounais-Pirkanmaalle perustettavan uuden kaupungin toimintamalli ja kaupunkirakenne – työnimenä ”Rautavesi”

- 2.9. Ratkaisu osallistumisesta selvitystyöhön uuden kaupungin perustamiseksi Lounais-Pirkanmaalle 1.1.2009 alkaen, Punkalaitumen kunnanvaltuusto, 14.6.2007 § 25
- 2.10. Lounais-Pirkanmaan uuden kaupungin perustamisselvityksen käynnistäminen, Vammalan kunnanvaltuusto 25.6.2007 § 34.
- 2.11. Kuntajakolain mukaisen selvityksen laatiminen kuntaliitoksesta ja osakuntaliitoksista koskien Huittisten kaupunkia ja Punkalaitumen ja Äetsän kuntia, Punkalaitumen kunnanhallitus 25.6.2007 § 165
- 2.12. Kuntaliitoskumppanin valitseminen esiselvityksen toiseen vaiheeseen, Mouhijärven kunnanvaltuusto, 5.7.2007 § 56 (Nokia, Hämeenkyrö, Vammala)
- 2.13. Kuntaliitosselvityksen toisen vaiheen toteuttaminen uuden kaupungin perustamisen pohjalta, Mouhijärven kunnanvaltuusto 28.8.2007 (Punkalaidun, Vammala ja Äetsä),
- 2.14. Sastamalan yhdistymisselvitys, 15.11.2007, FCG Efeko Oy
- 2.15. Esittely liitoksen järjestämissopimuksesta Valtuustoseminaari 15.11.2007
- 2.16. Sastamalan kaupungin perustaminen, Mouhijärven kunnanvaltuusto 10.12.2007, kunnanhallitus äänin 4-3 kuntaliitoksen puolesta, kunnanvaltuusto äänin 11-10 kuntaliitoksen puolesta
- 2.17. Sastamalan kaupungin perustaminen, Punkalaitumen kunnanhallitus äänin 3-4 kuntaliitosta vastaan, Punkalaitumen kunnanvaltuusto 10.12.2007 äänin 8-13 kuntaliitosta vastaan
- 2.18. Sastamalan kaupungin perustaminen, Äetsän kunnanhallitus äänin 4-2- kuntaliitoksen puolesta, Äetsän kunnanvaltuusto 10.12.2007 äänin 21-6 kuntaliitoksen puolesta
- 2.19. Sastamalan kaupungin perustaminen, Vammalan kaupunginhallitus ja Vammalan kaupunginvaltuusto 10.12.2007 hyväksyivät kuntaliitoksen äänestyksittä
- 2.20. Punkalaitumen kunnanhallituksen hylättyä kuntaliitoksen liitokseen osallistuvat kunnat päättivät näiltä osin järjestelysopimuksen muuttamisesta 27.12.2007
- 2.21. Ohjausryhmän pöytäkirjat
- 2.22. Järjestelysopimus 27.12.2007
- 2.23. Valtioneuvoston päätös Sastamalan kaupungin perustamisesta 8.5.2008
- 2.24. Järjestelytoimikunnan pöytäkirjat
3. Kiikoisten kunnan ja Sastamalan kaupungin kuntaliitos
- 3.1. Kokouksen valtuustoryhmän aloite kuntaliitosselvityksen laatimisesta Kiikoisten kunnanvaltuusto 22.8.2011
- 3.2. Yhdistymisselvitys, 4.1.2012, Yritystaito Oy
- 3.3. Tutkimusraportti 5.3.2012, Kiikoisten kunta tutkimus kuntaliitoksesta
- 3.4. Yhdistymissopimus
- 3.5. Palvelujen järjestämisen suunnitelma